مصر المعاصرة

(السنة الثانية والستون — العدد ٣٤٦ — أكتوبر ١٩٧١)

رئيس التحرير : **الدكتور جمال العطيفى**
سكرتير عام الجمعية

مطابع الاهـرام التجـارية
القـاهرة ١٩٧١

الثمن ٤٠ قرشا

أعضـــاء الجمعيـــة

أعضاء الجمعية أربع فئات : الأعضـــاء العاملون الذين يدفعون رسم اشتراك قدره مائة وخمسون قرشا سنويا والأعضـــاء المشتركون بنـــوك ومؤسسات وهيئات عامة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية الذين يدفعون اشتراكا سنويا لا يقل عن مائة جنيه والأعضاء الفخريون الذين أدوا خدمات جليلة للجمعية أو للعلوم الاقتصادية أو الاجتماعية أو القانونية والأعضاء المراسلون وهم أعضاء يقيمون فى الخارج يسهمون فى أعمـــال الجمعية ونشراتها المختلفة .

يتلقى جميع الأعضاء مجلة مصر المعاصرة بدون مقابل .

الاشتراك فى المجـــلة

رسم الاشتراك السنوى فى المجـــلة مائة وخمسون قرشا فى جمهورية مصر العربيـــة ، وأربعون شـــلنا أو خمسة دولارات للبـــلاد الأخرى المنضمة الى اتحاد البريد العالمى .

ولا يحق للعضو أو المشترك الذى لا يتسلم عددا من المجلة ولا يطالب به قبل ظهور العدد اللاحق ، أن يتلقى العدد المتأخر الا مقابل أداء ثمنه .

ثمن العدد لغير الأعضـــاء المشتركين أربعون قرشا فى جمهورية مصر العربيـــة وعشرة شلنات أو دولار وربع فى البلاد الأخرى المنضـــمة الى اتحاد البريد العالمى .

لا تسأل الجمعية عن الآراء التى تنشرها مجلتها « مصر المعاصرة » .
ولا يباح نقل أو ترجمة شىء مما ينشر فى هذه المجلة بغير اذن سابق من الجمعية .

وكل ما يرسل الى المجلة للنشر يصبح ملـــكا للجمعية .

ترســـل طلبـــات الانضمام والاشتراكات والاستعلامات الى سكرتيرية الجمعية صندوق بريد رقم ٧٣٢ .

مقر الجمعية — ١٦ شارع رمسيس بالقاهرة ت ٥٢٧٩٧ .

الفهـــرس

صفحة

د. **فؤاد مرسى** : نظرة جديدة على تكوين النظام المصرفى المصرى ٥

د. **عبد الجليل هويدى** : نشأة بنوك الادخار وأغراضها فى الدول المختلفة ٤١

د **محسن حسنين حمزة** : التكامل الاقتصادى الاقليمى بين دول العالم الثالث ــ استراتيجية حديثة للتنمية الاقتصادية . . . ٧٧

أحمد سلطان محمد : تطوير الرقابة المالية والمحاسبية على البنوك التجارية فى مصر ١٠٥

د. **ابراهيم محمد العنانى** : مؤتمر فينا لقانون المعاهدات والتحكيم الدولى ١٦٩

د. **جعفر عبد السلام** : سيادة الدولة على الأثير ١٨٩

د. **أحمد عبد العزيز الألفى** : السمات الأساسية لقانون العقوبات الليبى ٢٠٥

د. **حاتم على لبيب جبر** : نظام المفوض البرلمانى فى أوربا ــ دراسة مقـــارنة ٢٢٥

البروفسور جلبرت تيكسييه : الاتجاهات الحديثة للقانون الضريبى الاوروبى (بالفرنســـية) ٥

د. **سعد زكى نصار** : تنظيم ومراقبة الأسعار الزراعية فى البـــلاد النامية مع اشارة خاصة الى مصر (بالانجليزية) ٢٣

د. **محمود عبد الحميد الشحات وصابر سيد أحمد يس** : تحـــليل احصائى للعلاقة بين التسويق التعاونى وانتاج القطن فى مصر (بالانجـــليزية) ٤١

د. **جامع مصطفى جامع** : تقدير الانتاجية الزراعية فى مصر باستخدام تحليل الانحدار المتعدد (بالانجليزية) ٥٥

د. **جواد هاشم** : مشاكل التغـــيرات النوعية فى اعـــداد الأرقام القياسية (بالانجـــليزية) ٧٥

شحاته هارون : نظرة عـــامة بشأن مشروع تعـــديل قانون براءات الاختراع فى مصر (بالفرنسية) ٨٥

د. **ميشيل كولوريس** : مبدأ المساواة بين الدول فى حق العـــلم على سفنها وعدم التمييز فى مجال النقل البحرى الدولى (بالفرنسية) ١٠١

نظرة جديدة على تكوين النظام المصرفى المصرى

الدكتور فؤاد مرسى

ليس من السهل الاتفاق على تاريخ يحدد قيام الجهاز المصرفى المصرى . لكنى أعتقد أنه ابتداء من يناير ١٩٥٧ قد توافرت الظروف لأول مرة فى مصر لقيام هذا الجهاز المصرفى . ففى هذا التاريخ صدرت قوانين تمصير البنوك الاجنبية بمعنى أن تكون مملوكة بالكامل للمصريين ، كما بدأ التمصير فورا بالنسبة للبنوك المملوكة لابناء بريطانيا وفرنسا اللتين قادتا مغامرة العدوان الثلاثى . ولم يلبث أن أعقبه القانون رقم ١٦٣ لسنة ١٩٥٧ المعروف بقانون البنوك والائتمان ، وفيه تأكدت للمرة الثانية بعد القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٥١ صفة البنك الاهلى كبنك مركزى للدولة مسئول عن السياسة الائتمانية والمصرفية « وفقا للخطط العامة للدولة وبما يساعد على دعم الاقتصاد القومى واستقرار النقد المصرى » وهنالك استحوذ الاقتصاد الوطنى على بنوك متعددة ، اصطنع منها جهازا وضع فى خدمة أغراض التنمية الاقتصادية الملحة . وهنالك اكتملت مرحلة طويلة من الصراع استغرقت قرنا كاملا ، منذ أول محاولة لتأسيس أول بنك برأسمال مصرى .

ويسلم الجميع بتأخر ظهور النظام المصرفى عندنا . لكنهم يرجعون الظاهرة عادة « الى عدم انتشار عادة التعامل مع البنوك ، نظرا للتأخر الفكرى والاقتصادى للأفراد ونظرا لتحريم الشريعة الاسلامية للربا » . وهم بذلك انما يعزون تأخر ظهور النظام المصرفى لندرة التعامل مع النظام المصرفى — أى لتأخر ظهور النظام المصرفى ! ومن ثم فلا يزال السؤال قائما لمعرفة لماذا لم تنتشر عادة التعامل مع البنوك . ولا يجدى هنا نفعا التذرع حتى بالتأخر الفكرى أو الاقتصادى للافراد ولا بتحريم الاسلام للربا . بل من الضرورى عندئذ تحديد المقصود « بتأخر الافراد » . فلقد بدأ تكوين البنوك الحديثة فى أوربا منذ نهاية القرون الوسطى ، وأبناؤها عندئذ متخلفون قطعا عن عصرنا . ولقد بدئوا تكوين البنوك والمسيحية تحرم الربا والكنيسة تجرمه . فكيف قامت البنوك هناك وغدت نظما مصرفية حقة ، بينما لم ينشأ أول بنك برأس مال مصرى سوى فى عام ١٩٢٠ — ولم يعد لدينا جهاز مصرفى حقا الا ابتداء من عام ١٩٥٧ ؟

صحيح انه كانت فى مصر بنوك كثيرة تعمل منذ أواخر القرن الماضى ، ولكنها كانت بنوكا أجنبية . وهنا تكمن المشكلة كل المشكلة . لقد كانت بنوكا استعمارية ، انبثقت من احتياجات الاقتصاد الاستعمارى ، ومن ثم كانت تتكامل معه . لم تنبثق من حاجة الاقتصاد المصرى فى القرن الماضى من أجل تنميته بكيفية مستقلة ، ولو فى اطار الاقتصاد الرأسمالى العالمى . فماذا يعنى مثلا وجود بنك باركليز المنبثة فروعه فى بداية القرن الحالى فى الصين أو فى الهند أو فى مصر — ماذا يعنى بالنسبة لهذه البلدان ؟ مجرد قناة طولها العالم كله وعرضها ثروات الشعوب وعملها المسخر ، قناة لتأمين ومضاعفة نهب

هذه الثروات وسلب هذا العمـــل ونقله الى بريطانيا وبالدقة الى حفنة من الاحتكاريين أرباب المال والصناعة وعباقرة فن التلاعب المالى ، قادة نظـــام الاستغلال الاستعمارى .

هكذا اختلفت ظاهرة البنوك فى المستعمرات عن ظاهرة البنوك فى البلدان الرأسمالية التى غدت استعمارية . اختلفت ليس فقط من حيث النشأة وانما أيضا من حيث المهام ومن حيث التطـــور الذى اتخـــذته كل منهما . وكان الاختلاف بينهما بينا حقا ، حتى لقد غدا من الضرورى أن ترسم صورة واضحة المعالم للبنوك فى المستعمرات مثلما وضعت تلك الصورة للبنوك فى البلدان الاستعمارية . ونود فى الدراسة الحالية أن نسهم فى ابراز معالم الصـــورة المطلوبة ، فى محاولة للصياغة النظرية لنموذج البنوك فى المستعمرات . ولعل أفضل سبيل الى ذلك أن نبدأ بعرض نموذج البنوك فى البلدان الرأسمالية (١) .

الفصـــــل الاول

نموذج البلدان الرأسمالية

النشـــأة :

كيف نشأت البنوك فى البلدان الرأسمالية التى غدت استعمارية ــ فى ايطاليا وهولندا وفرنسا وانجلترا وألمانيا مثلا ؟

ترتبط نشأة البنوك تاريخيا بنشأة الرأسمالية (٢) . فقد كان تراكم رأس المال هو الشرط الضرورى لولادة الرأسمالية . ولقد اشتد الاتجاه للتراكم منـــذ القرن السادس عشر ، لكنه لم يكن كافيا لانجاز تكوين المجتمع الرأسمالى . فى ذلك الوقت كانت التجارة الخارجية والاعمال المصرفية هى التى نمت أولا . لقد كان تدفق المعادن النفيسة من المستعمرات الامريكية على البلدان الاوربية عاملا جوهريا فى تطويرها رأسماليا . كانت هذه البلدان فى نهـــاية الاقطاع تشهد نموا هائلا فى ثروتها النقدية من المعادن النفيسة سواء اتخذت صورة رأس مال تجارى أو صورة رأس مال ربوى(٣) . وانما كان رأس المـــال التجارى هو الذى يلعب الدور الاول ، تبعا لنشاط التجارة الخارجية واتساع الملاحة البحرية وتحقيق الارباح الطائلة منهما .

---

(١) ظهرت لنا فى عام ١٩٦٦ دراستان بمجلة « الطليعة » القاهرية قدمتا هـــذه المحاولة فى صورة أولى .

(٢) أنظر محمود صدقى مراد وفؤاد مرسى فى « ميزانية النقد الاجنبى » مطبوعات دار المعـــارف فى ١٩٦٧ .

(٣) الرأسمالية الربوية هى أقدم صورة لرأس المال عرفتهـــا البشرية حيث يملك الشخص مبلغا نقديا يقرضه لاخر على أن يرده مضافا اليه مبلغ آخر هو الربا . هنا تلد النقـــود كما قال أرسطو . هذه الرأسمالية الربوية قد صاحبت البشرية منذ عرفت المبادلة والنقود .

كان رأس المال التجارى يسيطر على الصناعة الحرفيـــة ويجـــرى فيها تغييرات ثورية بعيدة المدى :

(أ) بشراء التاجر لمنتجات المنتج السلعى الصغير متمتعا ازاءه بشـــبه احتكار للشراء .

(ب) ثم بتداخل رأس المال التجارى مع الربا واقراض هذا المنتج السلعى الصغير الذى يسقط فى وضع من التبعية للتاجر .

(ج) أو ببيع المنتج السلعى الصغير لمنتجاته فى مقابل سلع من التاجر .

(د) أو بدفع التاجر ثمن منتجات المنتج السلعى الصغير بالمواد الأولية اللازمة لانتاجهـــا .

ومن ثم لم تكن بقيت سوى خطوة واحدة للانتقال من اقتصاد الاقطاع الى اقتصاد الرأسمالية ، وتلك هى أن يتولى التاجر الرأســـمالى تقديم المواد الاولية للمنتج لكى يتولى تصنيعها بمقابل معين . وعندئذ يصبح المنتج أشبه بالعامل اذ يعمل بأجر معلوم . كانت أوربا عندئذ على عتبة الرأسمالية . كانت فى عصر الرأسمالية التجارية ، وهى المرحلة البدائية للرأسمالية (١) . وفيها كانت التجارة الخارجية ذات الارباح المذهلة هى المصدر الرئيسى للنمو الرأسمالى . وانما كانت هذه التجارة بحاجة الى فيض لا ينقطع من الاموال. ومن هنا ارتباطها الوثيق برأس المال الربوى .

فى نهاية الاقطاع كانت الرأسمالية الربوية تبدو تابعا للرأسمالية التجارية، فى خدمة التجارة الخارجية . ولا شك أن التجارة فى النقود قديمة نشـــأت فى البداية من التجارة فى المنتجات ، ثم غدت فيما بعد مستقلة عنها . ولقد اتخذ هذا التطور مسارا طويلا استغرق عصر الرق وأغلب عصر الاقطاع . فمن المعروف أن النقود المعدنية قد ظهرت منذ عصر الرق واتخذت أولا من معدنى الحديد والنحاس ثم من معدنى الذهب والفضـــة . ولقد أدى تطور النقود الى تطور التجارة . ومع تطور التجارة ظهر التجار وجرى تقســـيم اجتماعى جديد للعمل . لقد أخذ بعض الانتاج يكتسب طابعا سلعيا ، بمعنى أن هذا الانتاج لم يكن يجرى لسد الحاجة الخاصـــة مباشرة وانما يجـــرى للتبادل . وأدى تطور هذه العلاقات السلعية النقدية الى تفاقم عدم المساواة والتفاوت فى التملك . وأخذ الدائنون يتحولون الى مرابين يقومون بتكديس النقود من أجل اقراضها بفائدة . باختصار أدى نمو التجارة والتداول النقدى

---

(١) الرأسمالية التجارية هى أول مرحلة مرت بها الرأسمالية فى احشاء المجتمع الاقطاعى المحتضر ، ابتداء من القرن السادس عشر تقريبا . هنالك أصبحت الاهمية الاولى للتجـــارة الخارجية بأرباحها المذهلة ومن ثم نما رأس المال التجارى وازدهر . واتجه التجار ليس فقط للتجارة الخارجية وانما كذلك للسيطرة على الانتاج ذاته وبخاصة الصناعة الحرفية التى بدأت تخوض تطورا عميقا أدى لتحول الصناعة الى انتاج رأسمالى . ان الرأسمالية تبدأ منذ اللحظة التى ينفصل فيها المنتج المباشر عن أدوات عمله ويخضع لمالك النقود الرأسمالى .

الى تطور رأس المال الربوى . ونشـــأت فى روما مثلا شركات الملتزمين الذين كانوا يقومون بالعمليات الائتمانية ويلتزمون بجباية الضرائب . كمـــا انتشرت مكاتب الصرافة وكان أصحابها يقومون مع صرف العملات بحفظ النقـــود وتحويلها وتقديم القروض بفائدة .

وفيما بعد فان تطور التجارة مع انفصال الحرف عن الزراعة قد أدى الى تطور المدن فى العصور الوسطى . ولقد ساهمت الصلات التجارية لايطاليا وجنوب فرنســـا مع بيزنطه والمشرق العـــربى فى تطـــور المدن الايطاليـــة والفرنسية : البندقيـــة وجنوا وبيزا ونابولى ومارسليا وارل ومونبلييه . وفى هذه الظروف أخذت تبدو أهمية السوق . انقسم المجال الواحد للانتاج الى مجالين زراعى وصناعى وأصبحت المنتجات سلعا . لقد زادت التجارة من أهمية النقود ورأس المال النقدى وعلى الأخص رأس المال التجارى . وأخذت النقود تقوم بجميع وظائفها المعروفة لنا اليوم . أصبحت النقـــود وسيلة للحصول على مبلغ اضافى من النقود عن طريق اعادة بيع السلع . وكانت هذه النقود ما تزال تبدو شيئا مجلوبا من الخارج ، فقد تغلبت التجارة الخارجية وتفوقت على التجارة الداخلية . لكنها صارت تساعد على تراكم رأس المال . هكذا أدى اضطراد التقسيم الاجتماعى للعمل الى نمو العلاقات السلعية النقدية .

ان هذا التطور الواسع قد زاد من الحاجة الى القروض . واستتبع هذا التوسع ظهور فئة كاملة من الاشخاص الذين يكدسون النقود ويقرضـــونها بفائدة . لقد تحولت النقود الى رأس مال نقدى لكنه رأس مال ربوى . ومن ثم تطورت عمليات التسليف .

لقد كان هناك دائما تاجر النقود بالربا للمحتاجين وهو المرابى وتاجر العملة الاجنبية وهو الصراف وتاجر المعادن النفيسة وهو الصائغ . وانما عندما نشطت التجارة الخارجية على يدى رأس المال التجارى ، أصاب هذا النشاط تجارة النقود بالتغيير الثورى . أن تجميع النقود صار تجارة رائجة بايدى تجار النقود وبعضهم تجار منتجات ، صار تجارة غرضـــها الاول تمـــويل التجارة الخارجية . ومن ثم دب التغيير فى الرأسمالية الربوية القديمة التى لم تعد مهمتها الاولى اقراض المحتاجين للاستهلاك . بل تنوعت العمليـــات التى تسعى اليها والتى تمثلت بصفة خاصة فيما يلى مما جعلها رأســـمالية مصرفيـــة (١) :

---

(١) الرأسمالية المصرفية هى الرأسمالية التى تملك البنوك وتتعامل فى تجارة النقود ، سواء كانت نقودها أو نقود غيرها أو نقودا تخلقها هى خلقا . ولقد انتعشت هذه الرأسمالية فى نهاية الاقطاع من خلال تمويل التجارة وتحويل العملات وقبول الودائع واقراض الملوك والامراء . ومع انتصار الرأسمالية الصناعية ازدهر رأس المال المصرفى كمصدر لا غنى عنه لقيام وتوسع الصناعة الالية الكبيرة . وكان القرن الحالى نقطة تحول كبرى من الرأسمالية القديمة الى رأسمالية جديدة ، حيث انتقلت السيطرة من رأس المال عامة الى رأس المال المالى الذى كونته الرأسمالية المصرفية بالاشتراك مع الرأسمالية الصناعية .

١ — فى القروض الممنوحة للامراء والملوك والبلديات والدول نتيجة لتدهور الموارد الاقطاعية وتمويل الملكيات المطلقة المتحالفة مع التجار ، وذلك بفوائد بأهظة ومضمونة معا . حتى لقد قامت بلدية امستردام بانشاء أول بنك هولندى للودائع فى عام ١٦٠٨ .

٢ — فى الصرف الخارجى فيما بين العملات المختلفة للدول ، تلبية لاحتياجات التجارة الخارجية . ومن ثم كان الايطاليون أول بناة للرأسمالية المصرفية حيث كان صراف العملة يتحول الى مصرفى وكان الوسيط بالعمولة يتحول أيضا الى مصرفى .

٣ — فى الملاحة البحرية وتوفير وسائل الدفع الضخمة فى التجارة الخارجية المطردة النمو والمذهلة الارباح . ومن ثم نشأت الاسواق الكبرى ذات النشاط الدولى . هناك ظهرت بشائر البورصات واستخدمت الكمبيالة بل وعرفت الشيكات ونظمت المحاسبة وجرى البيع بالعينة والبيع لاجل وتنوعت العمولة وبدأ تنظيم عقد العمل وعقد النقل وعقد القرض وعقد التأمين . بل وظهرت شركات المساهمة الاولى فى محاولات لتنظيم التأمين البحرى على البضائع أو لتجميع رأس مال تجارى وفير . ومن هنا التقدم الذى أحرزته الرأسمالية المصرفية وبخاصة على أيدى الصيارفة الايطاليين الذين انحدروا — تجنبا لتحريم المسيحية للربا — من أصلاب اليهود والارمن القادمين من المشرق العربى الى ايطاليا وبخاصة فى اقليم لومبارديا . وهناك أنجبوا أجيالا من الصرافين والصيارفة والمصرفيين الذين عرفوا لصرامتهم باسم « الكلاب اللومبارديين » وشهر بهم شيكسبير فى « تاجر البندقية » .

لقد ظهرت البنوك فى البداية فى مدن ايطاليا الشمالية حيث بلغ تطور العلاقات السلعية النقدية فى القرنين الثالث عشر والرابع عشر تطورا بعيدا . وكانت هولندا ندا لايطاليا ونالت بنوكها اعجاب وليام بتى ثم دادلى نورث اللذين أعربا عن الامل فى رؤية مثلها فى انجلترا . كان ازدهار هولندا الاسطورى فى القرن السابع عشر يرجع فى الواقع لا لندرة أزهارها ولا لروعة أصوافها وانما لازدهار اشتغالها بالوكالة بالعمولة فى التجارة الدولية أى بالسمسرة التجارية . ومن ثم تفتحت قريحة أبنائها عن كل التنظيمات التى تنمى تجارة العمولة مع الخارج وأبدعت كل الادوات اللازمة لقيام البورصة . وهنا اتخذت رأسماليتها الربوية سمات الرأسمالية المصرفية منذ وقت مبكر . فالواقع أنه قد تكونت عندئذ فى هولندا سوق رأسمالية داخلية ، واتخذت انفرس فى الجنوب وامستردام فى الشمال مركزين رئيسيين لها . وابتداء من منتصف القرن السادس عشر صارت انفرس أكبر مركز للتجارة والبنوك .

كانت البنوك تظهر فى الاسواق والموانى حيث تتجمع التجارة الداخلية والخارجية . لقد تكونت على أيدى التجار وفى خدمة التجارة وبخاصة التجارة الخارجية . ولذلك كانت بنوكا تجارية أداة الائتمان الأولى لديها هى الكمبيالة تلك الورقة التى استخدمها التجار أنفسهم والتى تسمى حتى اليوم « خطابا بالصرف » .

المهـــام :

ما هى دلالة هذا العرض التاريخى لنشأة الرأسمالية المصرفية ، أعنى لقيام مؤسسات لتجارة النقود فى عصر الرأسمالية التجارية تسمى البنوك أو المصـــارف ؟

ان دلالته الواضحة هى ارتباط نشأة البنوك بنشأة الرأسمالية وعلى سبيل التحديد بالرأسمالية التجارية التى استمدت منها تاريخيا أهم سماتها . لقد نشأت البنوك كقطاع رأسمالى طليعى يمهد لقيام الرأسمالية عن طريق تنمية التجارة الخارجية والملاحة البحرية على حســـاب اقطـــاع الأرض وشعوب المستعمرات . لقد نشأت تدعيما للتجار المتحالفين مع الامارات والملكيات المطلقة والجمهوريات التجارية من أجل بناء دول موحدة وتنمية القوميات . ومن ثم كانت البنوك الاولى ، التى ظلت قاعدة النظام المصرفى حتى الآن ، بنوكا تجارية لتمويل تداول السلع وتسويق المنتجات ، بنوكا للودائع تعتمد على تجميع المدخرات ومنح القروض القصيرة الأجل ، فالتجارة سريعة الدورة . حتى البنـــوك التى أسستها أو شاركت فى تأسيسها البلديات أو الحكومات ، كانت هى الأخرى بنوك ودائع لتمـــويل التجـــارة لأجـــل قصـــير .

لقد بدأت البنوك فى العصور الوسطى بفكرة الصراف الذى يبادل العملات سواء كانت أجنبية أو محلية . حتىلقد كانت تسمى عندئذ «بنوك الصرف». وفى لندن كانالصاغة أول رجالالبنوك . والبنوك الكبرى فى ايطاليا وشمال أوربا ، أى فى البندقية وجنوة وامستردام وهامبورج وفرانكفرت كانتتؤدى فى بداية القرن السابع عشر وظائف بدائية : كانت مهمتها هى الصرف والصرافة أى تقديم عملات معدنية مضمونة الوزن والمعيار فى مقابل العملات المعدنية العديدة المتفاوتة التى تقدم لها . كان بعض العمـــلاء يتركون نقودهم فى حراسة البنك ويحصلون من البنك على شهادات بودائعهم . ولمـــا تجمعت لدى هذه البنوك مبالغ نقدية طائلة وخاملة اتجهت لاستخدامها ، كما ذكرنا ، للاستعانة بها فى البداية فى سرية تامة حتى لا يشـــعر المودعون ثم أخـــذ المودعون أنفسهم يتنازلون عن شهادات ايداعهم . وشيئا فشيئا بدأ البنك بدوره يتصرف فى النقـــود المودعة لـــديه بحرية بحيث يقـــرض منهـــا لمن يريد .

وهكذا كانت البنوك الاولى بنوكا لتحويل العملات ، بنوكا للصرف . ثم صارت بنوك ودائع تحرس ودائع العملاء ثم صارت تقرض النقود ، لا من ودائعها فقط وانما من ودائعالعملاء أيضا . فهى تقترضلتقرض . وفىمؤلفه « مقترحات من أجل عملة آمنة واقتصادية » رأى ريكاردو أن الميزة الفعلية للبنوك انما تبدأ من الوقت الذى تستخدم فيه أموال العملاء ، مثلما تستخدم أموالها .

هكذا تحددت نشأة البنوك تاريخيا ، ومن ثم تحددت مهامها التاريخية فى تنمية الرأسمالية المحلية . فتمويل التجـــارة الخارجية يساعد على تحقيق

تراكم بدائى (١) هائل مصدره النهب الخارجى ، بالاضافة الى تغيير الصناعة الحرفية ثوريا على حساب الاقطاع المتدهور وعلى حساب الفلاحين مما يضاعف من حجم التراكم البدائى الخارجى بتراكم داخلى . وهكذا كانت مهمة البنوك الناشئة هى تنمية الرأسمالية المحلية فى صراع مع الاقطاع من أجل بناء دولة موحدة ، أى سوق واحدة . لقد كانت مهمة البنوك الناشئة هى تشجيع عملية تكوين السوق القومية تحت قيادة الرأسمالية الناشئة : التجارية فالصناعية . كانت مهمة البنوك هى تجميع الأموال من المدخرين ووضعها تحت تصرف الرأسماليين أصحاب المشروعات . وعندما انتصرت البورجوازية الصاعدة وتسلمت مراكز السلطة كانت الثورة الصناعية قد غيرت من حجم المشروعات الرأسمالية . فالصناعة الالية الكبيرة تتطلب الاموال الضخمة . ومن هنا غدت البنوك جهازا هائلا فى خدمة الرأسمالية الصناعية ، يتولى تجميع المدخرات بالجنيهات ليقرضها بالملايين لارباب الصناعة . غدت البنوك وسيطا بين المدخرين والرأسماليين ، تتولى بالنيابة عن الرأسماليين مهمة تحقيق التراكم الرأسمالى (٢) فى أبسط صورة : صورة رأس المال النقدى . وفى كل ذلك تلعب النقود من خلال البنوك دورا حاسما فى تكوين السوق المحلية ومن ثم تساعد على خلق السوق العالمية .

وبذلك أصبحت للبنوك وظيفتان ، وظيفة نقدية ووظيفة تمويلية . أما الوظيفة النقدية فهى تزويد الجماعة بالنقود وتنظيم تداولها فيها ، ابتداء من حفظ النقود لمصلحة العملاء ، الى منح القروض من هذه الودائع ، الى منح ودائع افتراضية . ومن المعروف أن شهادات الايداع التى بدأ بها حفظ النقود لدى البنوك هى التى تحولت فيما بعد الى النقود الورقية ، بحيث صارت هى نفسها نقودا تتداول . وأما الوظيفة التمويلية للبنوك فهى تزويد المشروعات بالاموال اما للسير بالمشروعات فى مرحلتها الانتاجية واما لتنمية هذه المشروعات وأما لانشائها من البداية . أنها مهمة تزويد المشروعات برأس المال بنوعيه العامل والثابت .

التطـــور :

ولقد تطورت البنوك بعد ذلك تطورا جوهريا . فعندما انتصرت الثورة الصناعية وأصبحت التجارة خاضعة للصناعة ، صارت الرأسمالية المصرفية

---

(١) فى نهاية الاقطاع بدأت عمليات متعددة كانت نتيجتها نزع ملكية المنتجين المباشرين ، أى المنتجين الحقيقيين من الصانع الحرفى والفلاح فى أرضه .
وانفصل بذلك المنتج المباشر عن أدوات عمله ، بينما أثرت فئة اجتماعية صاعدة هى فئة تملك النقود . ولقد سميت تلك العمليات التاريخية القهرية باسم التراكم البدائى أو الاصلى . وهكذا أخذت تندثر الملكية الخاصة المكتسبة بعمل المنتج وتحل محلها الملكية الخاصة الرأسمالية وبدا بذلك نوع آخر من التراكم هو التراكم الرأسمالى .

(٢) فى التراكم الرأسمالى يبدأ الرأسمالى بمبلغ نقدى هو رأسماله فيستأجر عمالا عديدين لا يملكون أدوات عملهم وانما يقومون فى مقابل أجر بانتاج سلع يبيعها الرأسمالى فى السوق . وعندئذ يخرج الرأسمالى من عملية الانتاج بمبلغ نقدى أكبر مما دخل به العملية . ويسمى المبلغ بفائض القيمة ، يضيفه الرأسمالى الى رأسماله . وهكذا يتم التراكم الرأسمالى الذى تكون مهمته هى أن يعيد باستمرار وفى كل لحظة انتاج رأس المال بل زيادته ومضاعفته .

فى خدمة الصناعة أيضا . عندئذ تكونت السوق القومية، وتم توحيدها تحت قيادة الرأسمالية المحلية . هنالك تأكد تكامل النظام المصرفى مع الاقتصاد القومى وغدا جزءا لا يتجزأ من السوق المحلية .

فى هذه المرحلة من تطور الرأسمالية ، حيث كانت رأسمالية حرة أساسها المنافسة بين الذرات الانتاجية التى لا حصر لها والتى تقوم بالصناعة الآلية، اشتدت الحاجـــة كما ذكرنا الى رأس المال الكبير . وكان انشاء الســـكك الحديدية وبناء السفن البخارية مدعاة لنشاط أكبر فى سوق المال . لقد خلقت ثورة المواصلات أسواقا لرأس المال فى الداخل والخارج . واستغلها رجال البنوك مثلما استغلوا حاجة الدولة الى القروض لمواجهة نفقات الدولة المتزايدة والعجز الدورى فى الميزانية . ومن ثم تضخم الدين العام وأصبحت سندات الدولة استثمارا ماليا راسخا فى سوق المال . كان العجز المالى موضوعا للمضاربة لا ينفد ومصدرا رئيسيا للاثراء . حتى تندر الكتاب عندئذ قائلين : فى نهاية كل عام عجز جديد ، أما فى نهاية كل أربعة أو خمســـة أعوام فقرض جديد . ومن ثم نشطت البورصات وأصبحت عمليات الاسواق يومية وكانت من قبل دورية . وأتاحت ثورة المواصلات لسوق المال أن تكون سوقا دولية جهازها البنوك .

لقد أتاحت حرية المنافسة أكبر حرية لتراكم رأس المال . ولعبت البنوك بامكانياتها الضخمة الدور التنظيمى فى هذه العملية المعقدة حقا . لقد غدت عندئذ جهازا كاملا وظهرت بداخله الى جانب قاعدته القوية من البنـــوك التجارية مؤسسات متخصصة لتمويل القطاعات المختلفة من الرأسمالية : الصناعية والزراعية والعقارية . لقد تأسس أول بنك للاعمـــال فى بلجيكا سنة ١٨٢٢ باسم « الشركة العامة » . وفى ظل المنافسة الحرة برزت بعض بنوك الودائع واستأثرت بمكانة خاصة بفضل ودائعها وثقة الرأسمالية بها ، ومن ثم راحت تشق لنفسها طريقا مختارا على رأس النظام المصرفى كله ، وتفرض للاوراق التى تمهرها بامضائها تداولا غير محدود فى السوق . هناك ظهرت بنوك الاصدار متميزة عن بنوك الودائع .

هكذا أصبح النظام المصرفى بفضل بنوك الودائع والبنـــوك المتخصصة وبنوك الاصدار جهازا هائلا للائتمان ، يتولى ببراعة تنظيم حركة تداول السلع ورأس المال ، ليس فقط فى السوق المحلية بل عبر العالم كله . وبرزت لندن عندئذ بوصفها مركز التجارة الدولية اعترافا بمكانة نظامهـــا المصرفى العالى الكفاءة ، حتى لقد كانت الكمبيالة المسحوبة على أحد البنوك فى لندن عمله عالمية .

وعبرت ثورة يوليو ١٨٣٠ الفرنسية تعبيرا فذا عن المكانة الجديدة لرجال البنوك عندما صحب لافيت كبير المصرفيين الفرنسيين لويس فيليب الى حيث يتوج ملكا على الفرنســـيين . يومها قال لافيت كلمتـــه المشهورة : من الان

فصاعدا سيكون الحكم بايدى رجال البنوك . وفى الحق تطورت الامور تطورا فريدا . فالبنوك بطبيعتها مؤسسات على درجة كبيرة من التركز — سواء من حيث رأسمالها أو من حيث عملياتها — والا أفلست أو كفت عن أن تكون بنوكا . ولذلك عندما تحولت الرأسمالية فى نهاية القرن الماضى من المنافسة الى الاحتكار ، كانت البنوك بفضل ودائعها وقروضها فى مقدمة المؤسسات الاحتكارية التى قادت هذا التحول . بل تكونت عندئذ اتحادات للبنوك فى الداخل وفى الخارج . وتغيرت مهمتها التاريخية . تحولت من وسيط بين المدخرين الرأسماليين الىقوة مالية غاشمة ذاتجبروت رهيب ، فتحتأيديها رأس المال النقدى لجميع الرأسماليين وصغار الملاك والجزء الاكبر من وسائل الانتاج ومصادر المواد الاولية . أصبحت تملك المصانع وتؤسس المشروعات بل راحت تستولى على كل مصادر الربح فى المجتمع . وفى الوقت ذاته تداخل رأس المال الصناعى مع رأس المال المصرفى ليحظى بهذه السلطة الجبارة على المجتمع . وتكون من هذا كله رأس مال جديد ، ليس هو رأس المال المصرفى العادى صاحب الوساطة المتواضعة وليس هو رأس المال الصناعى صاحب الانتاج الحقيقى . لكنه رأس مال يعمل فى المال وحسب . همه البحث عن أقصى ربح من أى طريق . لا وطن له . وهو فى الواقع تجسيد صارخ لهذه المرحلة العليا من الرأسمالية ، مرحلة الرأسمالية الاحتكارية أى مرحلة الاستعمارية . فهو رأسمال احتكارى طفيلى محتضر أى مشرف على نهاية الرأسمالية كلها وعلى نهايته معها .

ان رأس المال الجديد — بفضل شركات المساهمة التى تجمع الأموالمن صغار المدخرين — يضع هذه الاموال مجتمعة تحت امرة عدد محدود من كبار الرأسماليين ، لا ينتظرون حتى يدخروا وانما يجدون الاموال جاهزة فى البنوك أو بمعرفة البنوك . ومع ذلك فليس رأس المال الجديد معنيا بتنمية صناعة أو تجارةأو بالكشف عنمجاهل الصناعاتالجديدة ، بقدر ما يعنيه الربحالذى يحققه . ومن ثم يعتمد على تداول السندات والمضاربة فى البورصات ويبرع فى فن التلاعب المالى . يعيش من ريع السندات طفيليا على الانتاج ويرحل سعيا وراء مزيد من الارباح ليحصل على فائض قيمة اضافى باستغلال الشعب العامل فى المستعمرات حيث يتولى توظيف رأس المال . لكنه هناك فى المستعمرات يساعد من حيث لا يريد على جذب المستعمرات الى نطاق الرأسمالية العالمية وتوفير المقومات لنشأة الرأسمالية فيها — استنادا قبل كل شىء الى قوة العمل الرخيصة . ومن ثم يقود رأس المال المالى مرحلة احتضار الرأسمالية ، سواء فى عقر دارها أو فى المستعمرات ذاتها .

فى هذه المرحلة يبلغالتركيز والاحتكار حدا يصبحمعه الاقتصاد الرأسمالى وكأنه يقوده مركز واحد تشكله مجموعة الاحتكاريين من عباقرة فن التلاعب المالى . هنا يتجه المجتمع الرأسمالى نحو المزيد من التمركز ، وتختلط الدولة بالاحتكارات لتكوين رأسمالية الدولة الاحتكارية . وعلى رأس هذا البنيان كله ينشأ البنك المركزى ، بنك جديد بمهمة جديدة هى التوجيه المركزى لرأسمالية الدولة الاحتكارية ، وليس مجرد القبض على ناصية الاقتصاد

الرأسمالي كله . وعندئذ تتحـول بنوك الاصـدار ـ بما تملكه من ذهب وسندات ، وما تحتفظ به من ودائع ، وما تمثله من مصالح ـ تتحول لتصبح بنوكا مركزية .

فى مرحلة الاستعمارية تضيف البنوك الى مهامها تمويل عمليات غزو المستعمرات سواء كان الغزو عسكريا أو اقتصاديا . وعندئذ قد تبعث الى المستعمرات بفروع منها أو تقيم فيها بنوكا مستقلة . لكنها جميعا فى خدمة الرأسمالية الاحتكارية الاستعمارية . وعلى أية حال ، فمن هـذه المرحلة الاخيرة من حياة البنوك فى البلدان الاستعمارية تبدأ المرحلة الاولى من حياة البنوك فى المستعمرات . أو هكذا كانت البداية فى أغلب الحالات .

فى القرن الماضى كتبت احدى اللجان البريطانية المكلفة بالتحقيق فى النشاط الاقتصادى البريطانى فى الخارج ، كتبت تقول : « حيثما تشترى الواردات البريطانية وحيثما تباع الصادرات البريطانية ، فانه يوجد هناك اما بنك محلى مرتبط أوثق الارتباط بلندن ، واما بنك بريطـانى يتولى تيسـير التجـارة البريطانية » . ولقـد نشأت البنوك فى المسـتعمرات فى أعقاب المصـالح الاستعمارية فعلا .

وعلينا الان أن ننتقل لدراسة هذا النموذج الاخر من البنوك ، من واقع تجربتنا فى مصر وهى تجربة غنية بالتعاليم .

الفصل الثانى
نموذج بلاد المستعمرات

النشـــأة :

نعنى ببلاد المستعمرات مجموعة البلدان المتخلفة التى كانت أو ما تزال خاضعة للتبعية الاستعمارية . ونتخذ لها مثالا مصر حتى الثورة .

فكيف نشأت البنوك فى مصر ؟

لسنا هنا بصدد التأريخ لهذه البنوك (١) . وانما نريد فحسب أن نحـدد الدلالة التاريخية لنشأتها . وعلى الفور نلاحظ أن مصر لم تعرف البنوك الا منذ النصف الثانى من القرن التاسع عشر وعلى أيدى رأس المال الذى تصـدره الدول الرأسمالية التى بلغت مرحلة الاستعمارية . كانت مصر تشهد أكبر عملية تحلل فى نظامها الاقطاعى . كان القطن قد غزا الريف كانتاج سلعى رأسمالى . وأخذت تتوسع زراعته من أجل التصدير الى غزالى أوربا وبخاصة

(١) أنظر بصفة خاصة مؤلفنا « النقود والبنوك فى البلاد العربية » الجزء الاول ، مصر والسودان ، مطبوعات معهد الدراسات العربية العالية ، فى ١٩٥٥ .

منذ الحرب الاهلية الامريكية . وفى الوقت ذاته كان الجهاز الحكومى يتفسخ من وطأة الاعباء المالية التى تورط فيها من أجل التجديد . فتوسع فى الانفاق على المرافق وأسرف . ومن ثم تدفق الاجانب من المقاولين والرأسماليين والافاقين . كما تدفق رأس المال الاجنبى على مصر . والتقى فيها بفئة من المولين اليهود والروم المتمصرين أمثال قطاوى ومنشه وسوارس وسرسق. كما التقى بفئة نشطة من اليونانيين أمثال راللى وزربينى وسلفاجو وبناكى وزرفوداكى . وبعد محاولات عديدة للبنوك الخاصة ، ظهرت البنوك الكبرى ذات السطوة المالية .

وفى البداية تأسس البنك المصرى فى ١٨٥٦ ، ، والانجلو اجبشان فى عام ١٨٦٤ ، والعثمانى فى ١٨٦٧ ، والكونتوارفى ١٨٦٩ ، والكريدى ليونيه فى ١٨٧٤ . تأسست للوساطة بين الرأسماليين الفرنسيين والانجليز والخديو المدين ، فكانت أشبه بصندوق للدين . فلما أنشىء صندوق رسمى للدين بدأت مرحلة أخطر من حياة البنوك . لم تعد البنوك مجرد وسيط بين رأس المال الاستعمارى والخديو الاقطاعى وانما بدأت تفرض قبضتها على مصر الاقطاعية بأكملها . بدأت تمول عمليات الرأسماليين الأوربيين وسلب الثروة المصرية وتسخير الفلاحين والعمال المصريين بالجملة على نحو ما تم قبل ذلك بسنوات قليلة عند شق قناة السويس .

بدأت محاولات السيطرة على الانتاج كما يتمثل فى القطن وعلى الملكية الزراعية فى حمى نظام قانونى يعترف بالملكية ونظام قضائى لتمييز الاجانب وبعد اتساع رقعة الارض الزراعية بفضل نظام الرى الدائم . فأنشأ الفرنسيون الكريدى فونسييه فى ١٨٨٠ والايطاليون بنكو دى روما فى ١٨٨٠ وكابساتا ديسكونتو فى ١٨٨٧ واليونانيون بنك أثينا فى ١٨٩٥ والانجليز البنك الأهلى فى ١٨٩٨ والبنك الزراعى فى ١٩٠٢ وبنك الأراضى فى ١٩٠٥ وانضم البلجيكيون أخيرا فأسسوا البنك البلجيكى فى ١٩١١ . بنوك من مختلف الجنسيات أقرب الى تشكيل رأس مال دولى . ومع ذلك فهى جميعا ذات اتجاهين واضحين : فهى اما بنوك عقارية أو بنوك تجارية . وظلت الصدارة المطلقة للبنوك العقارية حتى الحرب العالمية الأولى . ففى عام ١٨٨٣ كانت تمثل ٣٫٨ مليونا مقابل ١٫٨ مليونا للبنوك التجارية . وارتفعت النسبة فى ١٩١٤ فكانت ٥٤٫٥ مليونا مقابل ٤٫٥ مليونا من الجنيهات ومن هنا يبدأ دورها فى النهب الاستعمارى .

أما البنوك العقارية فلم تكن مهمتها تمويل عمليات امتلاك المصريين للارض بالشراء واستصلاح الاراضى البور وادخال التحسينات الجوهرية على الارض ووسائل الانتاج الزراعى الحديثة . لم تكن مهمتها ــ كما هى فى كل بلاد العالم ــ تنمية الملكية الرأسمالية للارض وانما على العكس نزع ملكية المصريين للأرض . والمصريون عندئذ هم أساسا كبار الملاك الاقطاعيون المفلسون بسبب طريقة الانتاج الاقطاعية فى الارض وبفضل عملية تفكك الريف التى صار يغذيها رأس المال الاستعمارى الوافد . وعلى سبيل المثال : فان الثلاثى

الذى أسس البنك الأهلى (أرنست كاسل وسلفاجو واخوان سوارس) هو الذى اشترى أراضى الدائرة السنية . كانت البنوك العقارية تقرض كبار الملاك وأحيانا الفلاحين بفوائد بلغت ١٠٪ من أصل القروض وانتهت بنزع ملكية جزء كبير من أراضى المقترضين . فى هذه المرحلة رفضت البنـــوك العقارية تمويل الزراعة ــ وهذا من حقها . غير انه طوال المدة لم يتكون بنك زراعى واحد وعندما تكون ، فى عام ١٩٠٢ ، لم يلبث أن أغلق أبوابه بعـــد قليـــل .

وأما البنوك التجارية فكانت بمثابة مكاتب ايداع لصـــالح رأســـماليتها ، مهمتها تمويل تجارتها الخارجية مع مصر والاستيلاء كلما سنحت الفرصة على مصادر الثروة فيها . فمن جانب كانت تتولى تزويد الرأسماليين فى جاليتها بالقروض لتمويل محصول القطن سنويا ، يعنى للاستيلاء على المحصول بأبخس الاثمان والاحتفاظ بأكبر ربح عند تقديمه لغزالى ونساجى لانكشير . كانت مهمتها تمويل نهب القطن من الحقل الى الاسكندرية ميناء التصدير الى ليفربول ميناء الاستيراد . كل البنوك على اختلاف جنسيتها شركاء فى نهب المحصول سنويا . ولا تكلفهم العملية سوى العمل موسما واحدا كل ســـنة . حول هذا الموسم يتجمع كل النشـــاط وتنشأ أعمـــال طفيلية وعمليات مصطنعة تنتهب جزءا من ثمن القطن الذى يجب أن يدخل جيوب المصريين من اقطاعيين وفلاحين . فى هذا الموسم تتركز العمليات المصرفية فى خمسة شهور من ســـبتمبر الى ينـــاير . ثم ينفض الموسم فتنفض أيديها من مصر ، تعود أموالها الى مراكزها فى الخارج وقد أتخمت بالارباح والأرباح الأضافية . ويتحـــول النهب الاستعمارى الى تراكم استعمارى لرأس المال لا يتاح مثله فى البلد الاستعمارى نفسه . كانت هذه البنـــوك تعمل اذن فى مصر بمثابة بنوك للمضاربة على القطن . ومع ذلك فهى تغرى المصريين أو تحملهم حملا على ايداع أموالهم فيها ، لتســـتغلها فى نهب الفلاحين وانعاش مراكزها الرئيسية فى الخارج .

ومن جانب آخر تولت هذه البنوك انشاء بعض المرافق العامة والصناعات التابعة والمعاونة لانتاج وتسويق القطن . قام بنك الانجلو اجبشان بمساعدة التجار اليونانيين فى انشاء المحالج والمكابس . واشترك مع زربينى فى تأسيس شركة أقطان كفر الزيات . وســـاهم مع الايطاليين فى انشـــاء عدة شركات للنقل . واشترك مع سوارس فى تمويل بعض شركات الزيوت . وسلفاجو الذى اشـــترك فى تأسيس البنك الاهلى قد ساهم أيضا فى تأسيس ميـــاه الاسكندرية وسكة حديد الرمل والغزل والنسيج المصرية . وساهم بناكى فى انشاء حلاجى الاقطان والملح والصودا والتأمين الاهلية . وأقرضت البنوك الفرنسية احدى شركات البترول واشتركت فى شركات كوم امبو والشيخ فضل للسكر . كما سيطرت الشركة العامة البلجيكية عن طريق البنـــك البلجيكى والـــدولى على شركة مصر الجـــديدة وشركة ترام القـــاهرة وشركة رولان للمقاولات . وهكذا امتدت سيطرة البنوك من القطن الى كل ما يضمن قبضتها عليه من انتاجه ومبادلته ونقله والتأمين عليه . وامتدت

بالتالى الى حلج وكبس القطن والنقل البرى والنهرى وسكك حديد الدلتا ، وتصنيع بذرة القطن والسكر والملح والسجاير والملاحة البحرية .

وتولى البنك الاهلى ضمان ثبات العملة التى يتم بها التمويل والبيع والشراء والنقل والشحن والتأمين . لم تكن هذه العملة هى الجنيه المصرى وانما الجنيه الاسترلينى . وكانت تلك هى المهمة التاريخية التى تصدى لها البنك الاهلى .

هكذا نشأت البنوك ونشطت ولكن كنظام للائتمان مكمل للاقتصاد الاستعمارى يستجيب فى المقام الاول لاعمال الاستثمار التى يرتادها رأس المال الاستعمارى فى العالم بحثا عن أقصى ربح . وهنا تعمق معالم الاقتصاد المصرى كاقتصاد اقطاعى تبع يعتمد على محصول واحد هو القطن الذى يربط بين الاستعماريين وكبار الملاك . ويخضع الاقتصاد كله عن طريق تصدير القطن للسوق الرأسمالية العالمية وبذلك تكتمل تبعيته للاقتصاد الاستعمارى . ويكون من الصعب اعتبار البنوك فى مصر عندئذ جزءا من اقتصاد مصر وانما هى جزء لا يتجزأ من الاقتصاد الاستعمارى . هى ظاهرة مستوردة ، مغتربة ، ثم يعاد تصديرها كل عام . وعندما اقتحمت ميدان البنوك فى نهاية القرن الماضى وبداية القرن الحالى بعض الاسماء المصرية أمثال بشرى وسينوت حنا وعائلة ويصا بأسيوط ومنصور يوسف والديب بالاسكندرية فشلت ولم يلبث النسيان أن طواها .

وهكذا تختلف نشأة البنوك هنا عن نشأتها فى نموذج البلدان الرأسمالية :

١ — فى النموذج الرأسمالى نشأت البنوك تطورا طبيعيا للرأسمالية المحلية فى المرحلة البدائية من الرأسمالية وهى مرحلة الرأسمالية التجارية . ومن ثم كانت نموذجا ناميا . أما فى نموذج مصر فقد نشأت البنوك كما قلنا ظاهرة مستوردة مغتربة فى مجتمع اقطاعى استعمر حديثا فاستوردتها الرأسمالية الاجنبية فى المرحلة الاخيرة للرأسمالية وهى مرحلة الرأسمالية الاستعمارية . ومن ثم كانت نموذجا ذاويا .

٢ — فى النموذج الرأسمالى نشأت البنوك بفضل رأس المال الربوى وفى خدمة رأس المال التجارى ، كنظام طليعى يعمل على تنمية الرأسمالية وتمكينها فى مواجهة الاقطاع من تكوين وتوحيد السوق المحلية تحت قيادتها . أما فى نموذج مصر فقد نشأت البنوك بفضل رأس المال نتيجة تشابك رأس المال المصرفى ورأس المال الصناعى فى المرحلة الاحتكارية ومن ثم فهو رأس مال احتكارى طفيلى يسعى الى حتفه فى المستعمرات . وهناك يتحالف بالضرورة مع بقايا الاقطاع ليكبتا معا الرأسمالية المحلية النامية ، ويحولا بينها وبين توحيد وتكوين السوق المحلية ، سوقها القومية كما سنرى حالا .

المهـــام :

هذه البنوك لم تشكل أبدا جهازا مصرفيا مصريا . بل انها لم توجد على الاطلاق داخل اقتصادنا . وانما كانت جزءا من أجهزتها المصرفية فى الخارج ، كل بنك حسب جنسيته . كانت أغلبية هذه البنوك حتى البنوك التجـــارية توجه عملياتهـــا للاراضى فى الريف أو فى المدن ـــ بينما لم ينشأ بينهـــا بنك متخصص لتمويل الصناعة ولا حتى الزراعة . وكانت تعنى بالسيطرة التامة على التجارة الداخليـــة للقطن حتى تضمن لنفسهـــا أكبر نصيب من دخله الســـنوى .

كما كانت تعنى باحتكار التجارة الخارجية بحيث تساعد على تكوين فائض خارجى تتراكم بفضله أرصدة أجنبية تغطى المبالغ التى تعود للرأســـماليين الاجانب فى صورة أرباح وفوائد وأقساط سنوية ، مع ضمان دفعها بغير أن تصاب بأى انتقاص من قيمتها من جراء نقلها أو دفعها أو تحويلها . وهنا كان الجنيه الاسترلينى بفضل البنك الاهلى يوفر هذا الضمان تماما . كان فائض التصدير يحجز فى لندن فى صورة ودائع لدى البنوك واذون خـــزانة بريطانية وكمبيالات بالاسترلينى وأسهم وسندات فى الشركات البريطانية واجبة الدفع جميعا بالاسترلينى .

كانت مهمة البنوك فى المقام الاول هى ضمان نقل ودفع وتحويل الارباح والفوائد والأقساط وفائض التجارةالخارجيةالموسمى بالاسترلينى الىخارج مصر . وهكذا لم تلعب هذه البنوك دور الوسيط لتجميع المدخرات . بل كانت من البدايةعميلا أصيلا لحساب رأس المال المالى . كانت منالبداية احتكارا أجنبيا دخيلا على اقتصاد مصر ، يمول أو يسهل عملية تحـــويل ثروتها الى الخارج . وبالتعاون معالبورصات التى قامتبجانبها وبسندها المالى الضخم ومع شركات التأمين العديدة التى أخذت تسيطر على جزء هام من مدخرات المصريين ، سيطرت البنوك على رأس المال النقدى للمجتمع وعلى تداوله ليس فى مصر وانما فى الاسواق النقدية والمالية فى العالم الرأسمالى . ومن ثم خلعت هذه البنوك على البلاد من سماتها ، حتى تميز دورها على النحو التـــالى :

أولا : لم تعن هذه البنوك على الاطلاق وبخاصة فى بدايتها بالاعتماد على وجود بنك مركزى محلى يكون بمثابة قيادة مركزية لعملية النهب الاستعمارى. فقد كانت جميعا متفقة على طبيعة مهمتها فى مصر . وفى ذلك كان اعتمادها أولا على مواردها الخاصة المتوفرة محليا ، ثم على جهازها المصرفى فى الخارج وعلى رأسه بنكها المركزى . ومن هنا لم تسع هذه البنوك أصلا للتكامل مع الاقتصاد المصرى ولا حتى للتكامل فيما بينها . لقد كانت المنافسة هى التى تحكمها بلا محاولة حتى لتنظيم هذه المنافسة .

ثانيا : لم تعن هذه البنوك اطلاقا بتنمية تعامل المصريين مع البنـــوك ، بمعنى الاعتماد على القروض المصرفية لتمويل عملياتها الاقتصادية . وبينما

كانت التجارة الخارجية تمولها البنوك لوجودها بأيدى تجار القطن ومصدريه ومستورديه الاجانب ، كانت التجارة الداخلية تمول نقدا أو بما يشبه النقد أو اعتمادا على الربا . وفيما عدا اغراء كبار الملاك والموظفين المصريين على الاحتفاظ بودائعهم لدى هذه البنوك ، فقد كان من الطبيعى عندئذ أن يتخلف تكوين المدخرات ، وتخلفت بالضرورة تلك الأشكال التى تتخذها فاقتصرت تقريبا على اكتناز الذهب والبنكنوت مثلما اقتصر الاستثمار على شراء الأرض فى الريف والمدينة .

ثالثا : عمدت هذه البنوك الى تعميق علاقات الانتاج الاقطاعية فى الريف ، بمساندة كبار الملاك وهم منتجو القطن ضد صغار الملاك والفلاحين ، وبتأكيد تبعية الدخل القومى كله لمحصول القطن الذى تتحكم فيه ليفربول ، وبحرمان صغار الملاك والفلاحين من التمويل المصرفى ومن ثم توسيع نطاق المبادلات الربوية ، وبالوقوف فى وجه تطوير الزراعة رأسماليا حرصا على بقاء اقتصاد المستعمرات ذى المحصول الواحد .

لقد ظل كبار الملاك أهم العملاء لهذه البنوك . وفى الفترة من ١٨٨٠ الى عام ١٩٣٢ لم تزد كل القروض التى عقدها الكريدى فونسييه لصغار الملاك عن ٢٠ الف جنيه أى ما يقرب من ٠٫٢٪ من مجموع قروضه . وكان من ثم على زراع القصب الصغار أن يحصلوا على السلف من شركة السكر نفسها تمهيدا لعبودية غاشمة تبتلع الأرض والمحصول . وكان على زراع القطن الصغار أن يعتمدوا على تجار الداخل أو على فروع بيوت تصدير القطن . ومن ثم كانت الفائدة تتضخم حتى لتصل الى ٣٠٪ و ٤٠٪ . وعندما تدخلت الحكومة فأنشأت البنك الزراعى ، كانت قروضه تقدم للملاك ، وظل البنك يرفع الحد الأقصى للملكية تباعا من ٤٠ الى ٩٠ الى ٢٠٠ فدان .

رابعا : عمدت هذه البنوك الى عرقلة تكوين السوق المحلية الواحدة وكبت القوى المنتجة النامية وبخاصة الصناعة . كانت الزراعة بالانتاج الصغير تستوعب فى الاستهلاك المباشر . وكانت الصناعة الحرفية متدهورة . ومع ذلك امتنعت البنوك عن تمويل الزراعة الرأسمالية واقامة الصناعة الحديثة . وأوغلت فى محاربة بنك مصر حينما فعل . ومن ثم وقفت بوعى فى سبيل تكوين رأسمالية وطنية متعلقة بأهداف تنمية اقتصاد وطنى قوامه التصنيع . وعلى العكس عمدت الى تعميق النمو المتفاوت للاقتصاد المصرى ، وتعميق الهوة بين الريف والمدينة وبين الصناعة الحرفية والصناعة الآلية التى أقامتها ، بل وتمزيق الحدة الظاهرية للاقتصاد الاقطاعى بين موسم وموسم حتى كان هناك موسم النشاط وموسم الموات . وتميزت الحياة الاقتصادية كلها بالموسمية : موسمية الانتاج وموسمية التجارة وموسمية عمليات البنوك . ولقد تركزت أعمال البنوك فى القاهرة والاسكندرية أساسا ، وبقى الريف بأيدى المرابين والسماسرة وتجار الداخل .

ومن هنا واجهنا هذه الحلقة المفرغة : لقد تأخر ظهور النظام المصرفى نتيجة تأخر تكوين الرأسمالية الوطنية ولقد تأخر تكوين هذه الرأسمالية

الوطنية نتيجة تأخر ظهور ذلك النظام المصرفى . بل أدت سيطرة البنـــوك الاستعمارية الى قيام المزيد من العراقيل فى وجه الرأسمالية الوطنية .

فى هذه الظروف لم تكن مهام البنوك فى مصر هى تنمية الرأسمالية المحلية وتكوين وتوحيد السوق المحلية . بل على العكس تنمية الرأسمالية الماليـــة الاجنبية وكبت الرأسمالية الوطنية المحلية والحيلولة دون تكوين الســـوق المحلية ، بل توحيـــد السوق المصرية مع الســـوق البريطانية والســـوق الرأســـمالية العالمية أى تحقيق التكامل الاســـتعمارى . لقد كانت مهمـــة الرأسمالية المالية وفى مقدمتها بنوكها هى ضمان تصدير القطن الى انجلترا سنويا بأقصى حد من الأرباح . وفى هذا الصدد كان انتاج القطن ومبادلته يشكل سوقا خارجية لبريطانيا ولكن من غير أن يكون سوقا محلية لمصر .

التطـــــور :

وعلى الرغم من ذلك نمت الرأسمالية المحليـــة . وخرجت من الحرب العالمية الاولى بمدخرات متراكمة ساهمت فى رفع ثمن الاراضى ، ووظفت فى الاوراق المالية الاسترلينية وفى ســـندات الدين العـــام المصرى . وتمكنت الرأسمالية الوطنية من تأسيس أول بنك برأس مال مصرى وهو بنك مصر فى عام ١٩٢٠ . وابتداء من هذا التاريخ أصبح التطور المصرفى محكوما بالصراع الحاد بين القوى الطبقية المختلفة : الاستعمار والاقطاع والرأسمالية المحلية والشعب .

كان التقاء المصالح الاستعمارية والاقطاعية معقودا حول القطن : فمزرعة القطن الاقطاعية تزود مصانع لانكشير بحاجتها من المواد الخام بأبخس الأثمان وتأتى بدخل قومى منتظم يضمن سيطرة لانهائية للاقطاعيين . وكان البنك الاهلى وبنك باركليز يكفلان هذه المصالح جميعا فى يسر وأمان . فلماذا تفكر الدوائر الاقطاعية فى تكوين بنوك منافسة للبنوك الاستعمارية لن تصـــل الى كفاءتها أبدا ؟ بل لم تتحرك الحكومات المتعاقبة جميعا لتكوين بنك تجـــارى ولكنها على العكس أنفقت الملايين فى عمليات الائتمان العقارى ضمانا للملكيات الاقطاعية المهددة بالضياع وباسم حماية الثروة العقارية للبلاد . بل أنشأت البنك العقارى الزراعى لتمويل التسويات العقارية أى لاعفاء الملاك الاقطاعيين من ديونهم قبل البنوك العقارية وتحميـــل الدولة بها . بل ان بنك التسليف الزراعى وقد استقل عنه البنك العقارى الزراعى انما كان يمنح قروضه للملاك وحدهم تمكينا لهم من شراء المحصولات ومضاعفة الارباح .

ومن هنا نشأت البنوك المتخصصة ، العقارية والزراعية ، بفضل معونة الحكومات الاقطاعية فلقد كانت تخدم الاقطاعيين أساسا . غير انه باستقرار حق الملكية العقارية وصدور قانون الخمسة أفدنة وكثرة تدخل الحكومات بالتسويات العقارية ، انكمشت أعمال البنوك العقارية جميعا . ان الرقم القياسى لرأس مال الشركات والبنوك العقارية المستغل فى الرهن العقارى قد انخفض باطراد من ١٠٠ فى ١٩١٣ الى ٧٠ فى ١٩٢٢ الى ٤١ فى ١٩٤١ ثم

الى ٣٧ فى ١٩٤٥ . ومن ثم اتجهت أغلب البنوك العقارية عقب الحرب العالمية الثانية نحو تمويل عمليات البناء فى المدن . وبلغت نسبة قروض الكريدى فونسييه المخصصة فى ١٩٥٦ لهذا الغرض نحو ٩١٪ من مجموع قروضه ، وكانت لا تزيد عن ٨٪ قبل الحرب العالمية الثانية بعام واحد .

وجرى الصراع رهيبا مع بنك مصر الذى لقى عداء الاستعمار والاقطاع وتلك القشرة الرفيعة من الرأسماليين المرتبطين بالاستعمار وعلى رأسهم حافظ عفيفى واسماعيل صدقى وأحمد عبود . وانتهزت هذه الدوائر أزمته عند اندلاع الحرب العالمية الثانية لتوجه الضربة القاضية اليه . وتولت حكومة حسين سرى وعبد الحميد بدوى عقد اتفاقية لدعمه وفرضت عليه حافظ عفيفى واسماعيل صدقى لتصفى نهائيا نفوذ الرأسمالية الوطنية فيه. بينما استطاع أحمد عبود أن يستقر فى مجلس ادارته بفضل آخر حكومة للوفد .

وعندما اضطرت الحكومات بعد الحرب العالمية الثانية لانشاء البنك الصناعى فى ١٩٤٧ لم يتمكن البنك من مباشرة أعماله المتواضعة الا بعد سنوات طويلة من تأسيسه . فقد كانت الرأسمالية الكبيرة قد ساهمت فى رأسماله واستطاعت أن تفرض عليه فى النهاية أن يقرض المشروعات الكبيرة ومن ثم تجمد دوره فى تنمية الرأسمالية الوطنية . وعلى العكس تجمعت بعض الدوائر الرأسمالية الكبيرة والاقطاعية وقد ازدادت ثراء بعد الحرب العالمية الثانية فأسست بنك القاهرة ، بنكا تجاريا للودائع . لكنه بقى فى اطار ضيق لا يتعدى حدود تلك القشرة العليا من الرأسمالية المحلية المرتبطة بالمصالح الاستعمارية والاقطاعية .

وفى الوقت ذاته كان البنك الاهلى على رأس النظام النقدى قد فرض تبعية الجنيه المصرى للاسترلينى ، بالتلاقى مع مصالح الاقطاع وصداما مع الرأسمالية النامية . كان يدفع الامور ليضمن أولا احتكار اصدار البنكنوت الى ما لا نهاية وليضمن ثانيا التحول عند اللزوم الى بنك مركزى يقبض من أعلى على ناصية الاقتصاد المصرى عندما يتحرر من السيطرة الاستعمارية. كانت مصر عندئذ تتقدم بخطى واسعة نحو معركتها الفاصلة مع الاستعمار البريطانى . ولقد استطاع البنك بالتهديد والابتزاز وبالمصالح المشتركة أن يحصل فى ١٩٤٠ على تجديد احتكاره للاصدار وفى ١٩٥١ على وثيقة تحويله الى بنك مركزى .

وهنالك ، بعد تأسيس بنك مصر ونشأة البنوك المصرية المتخصصة والتغييرات العميقة التى طرأت على العالم فى أعقاب الحرب العالمية الثانية ، أخذت البنوك التجارية الاجنبية تبحث عن مستقلبها فى مصر . واتجهت مرغمة لتحقيق نوع من الارتباط بالسوق المحلية وبخاصة بعد اتفاقية تحويل البنك الاهلى وهو مازال بنكا استعماريا الى بنك مركزى وتخليه جزئيا عن صفته كبنك تجارى منافس . كان عليها أن ترتبط بالسوق المحلية ارتباطا ما أو أن ترحل . وتمثل ارتباطها عندئذ فى الاتجاه المتواضع لتمويل التجارة الداخلية.

لكنها لم تصل فى تطورها الى حد تمويل الصناعة . وظلت أغلبيتها الساحقة قابعة داخل المدن ، فيما عدا باركليز .

فى هذه الاثناء نمت البنـــوك وتركزت . لكن تركيزها كان بانشاء وحدات مصرفية كبيرة وبالنمو الطبيعى للوحدات القائمة . واعتمدت جميعا على أسلوب التمويل الذاتى للتوسع باستخدام الاحتياطيات الضخمة المتراكمة. والواقع أن عملية التركيز قد سارت بسرعة وبخاصة حيث امتزج رأس المال المحلى بالاحتكارات الاجنبية . وتمكنت من مواصلة سيطرتها على تمـــويل القطن سنويا ، ومن تجميع المدخرات من المصريين حتى لقد بلغت ودائع البنوك الأجنبية لدى التمصير خمسين ضعفا من رأسمالها . وفى الظروف ذاتها تحول بنك مصر الى احتكار قابض يسيطر على جزء هام من الودائع ، ويقود قطاعا صناعيا رئيسيا . لكنه احتكار تقبض عليه بدوره جماعة صغيرة من الماليين . وفى مارس ١٩٤٢ ، عندما جرى حصر أسهمه ، كان عدد من يملكون ٢٠ سهما فأكثر ٢٥٠٢ شخصا يملكون حوالى ٨٦ ٪ من رأس مال البنك .

تلك كانت على وجه التقريب صورة النشاط المصرفى عند قيام الثورة . والواقع أن الصراع داخل السوق المصرفية قد تأجج بعدها . فقد احجمت البنوك بصفة عامة عن تمويل التنمية الاقتصادية . وحاولت حكومة الثورة معها أسلوبا متعدد الاتجاهات : بانشاء بنك الجمهورية فى ١٩٥٦ برأس مال مصرى مستمد من أموال النقابات وبضـــمان ولاء بنك مصر وبنك القاهرة وباستئناس البنك الاهلى طبقا لاتفاقية ١٩٥١ . وانما تبينت الحكومة بعـــد ذلك قصور هذا الاسلوب بأكمله وكان لابد من صدام لا عودة بعـــده . ومع العدوان الثلاثى امتنعت البنوك الاجنبية عن تمويل محصول القطن . هنالك صدرت قرارات يناير ١٩٥٧ بتمصير رأس مال جميع البنوك الاجنبية على أن يتم التمصير فورا بالنسبة للبنوك البريطانية والفرنسية عقابا للمعتدين . ومن ثم سيطر القطاع العام على أربعة بنوك تجارية وعلى نصيب البريطانيين فى البنك الأهلى وهى تمثل فى مجموعها أكثر من نصف النشاط المصرفى كله . عندئذ تكون فى بلادنا ولاول مرة نظام مصرفى مرتبط أوثق الارتباط بالاقتصاد القومى ، موضوع فى خدمة أغراض التنمية المستقلة لاقتصادنا فى ظـــروف تاريخية جـــديدة . ولم يمض غير قليل حتى أعلنت الثورة فى فبراير ١٩٦٠ وديسمبر ١٩٦٠ ويوليو ١٩٦١ تأميم جميع البنوك فى مصر ضمانا لمصادر التمويل وتأمينا لعملية التخطيط .

الى هنا ونتساءل : ما هى الحقائق التى يكشف عنها تطور هذا النمـــوذج من البنوك فى المستعمرات ؟

الحقيقة الأولى هى سيطرة البنوك الاستعمارية على الاقتصاد المصرى حيث تقوم بالتعاون مع الدوائر الاقطاعية بتعميق معالم التخلف فى علاقات الانتاج والقوى المنتجة وكبت نشاط ملايين الفلاحين والعمال . ومن ثم تأكيد التبعية الاستعمارية من خلال التبعية النقدية والمصرفية المطلقة .

والحقيقة الثانية هى سيطرة الاحتكار على التنظيمات المصرفية فأغلبيتها الساحقة قد نشأت احتكارات أو فروعا لاحتكارات : مثل باركليز والكريدى ليونيه والكونتوار والعثمانى . بل نشأالبنك البلجيكى والدولىتابعا للشركة العامة البلجيكية وكان الكريدى فونسييه تابعا للشركة العامة الفرنسية والكريدى ليونيه الفرنسى . وهكذا ارتبط مصير هذه البنوك جميعا بمصير الاستعمار فى مصر : طغت بطغيانه وانتهت بنهايته . وخلال وجودها الطويل كانت نيرا استعماريا على تقدم البلاد .

والحقيقة الثالثة هى ضعف الرأسمالية الوطنية ضعفا شديدا حتى أن بنكها الذى أنشأته تدعيما لوجودها لم يلبث أن صفيت منه وتحول بدوره الى احتكار بين الاحتكارات تسيطر عليه القشرة العليا من الرأسماليين الموثوق بهم فى دنيا الاحتكارات . بل انه ظل أكثر من ربع قرن وحيدا فى دنيا المال ، حتى قام الى جانبه بنك القاهرة برأسمال كبير مدعوما هو الآخر من قبل كبار الملاك والرأسماليين .

والحقيقة الرابعة والاخيرة هى حتمية تصفية النفوذ الاستعمارى من جذوره من أجل اقامة جهاز مصرفى يقبل على تمويل عملية التنمية الاقتصادية المستقلة . ومن ثم حتمية تأميم هذا الجهاز المالى بما يحتويه من بنوك وشركات تأمين تجمع بين أيديها الجزء الاكبر من الموارد المالية فى مصر .

هذه الحقائق تجسدها جميعا تجربة أهم بنكين وجدا فى مصر وهما البنك الاهلى وبنك مصر .

فعندما اتخذت الثورة قرارها التاريخى فى فبراير ١٩٦٠ بتأميم البنك الاهلى وبنك مصر ، كانت فى الواقع تجرى عملية ثورية عظيمة الخطر ، تنطوى على جانبين لم يعد لهما بعد أن ينفصما وهما : أولا — تصفية الاستعمار من القمة ، وثانيا — سبر أغوار الرأسمالية الكبيرة تبشيرا موضوعيا باجراءات يوليو ١٩٦١ . فقد كان تأميم البنكين ختاما لحقبة اقتصاد المستعمرات ، وافتتاحا للانعطاف التاريخى من طريق التطور الوطنى المستقل الى طريق التطور غير الرأسمالى .

لقد كانت مصر ما قبل الثورة نموذجا لاقتصاد المستعمرات ، حيث تكون البنوك ظاهرة مستوردة لتأمين النهب الذى تباشره رؤوس الاموال الاجنبية ومن المعلوم أن هذه البنوك قد أحكمت قبضتها بالتعاون مع الاقطاع المغشوم على الاقتصاد المصرى كله ، تعمق فيه معالم التخلف والنمو غير المتكافىء ، وتفرض أساليب الاحتكار على الحياة جميعها ، وتسعى أن تقر للابد نظام التبعية للاستعمار . وفى هذه الحلبة كان البنك الاهلى هو الفارس المغوار . ومن جانب آخر ، فلقد سدت هذه البنوك جميع المنافذ على الرأسمالية الوطنية حتى أصيبت بالضعف والهزال بحيث أن بنكها الوحيد الذى أنشأته بأموالها أملا فى تدعيم وجودها المتعثر وسعيا جهيدا للاستئثار بسوقها القومية — بنكها هذا لم تلبث أن أقصيت عنه وتحول من ثم الى احتكار تسيطر عليهتلك القشرة العليا الرقيقة التىاصطفاها الاستعمار منبين الرأسماليين

المحليين . وفى هذه الحلبة الاخيرة كان بنك مصر عبرة لمن يريد له الاستعمار أن يعتبر .

وعلى هذا النحو قدم البنك الأهلى وبنك مصر نموذجين فريدين لتجربة البنوك فى المستعمرات ، هذه التجربة التى اندثرت بالثورة ولن تعود (١) .

الفصل الثالث

تجربة البنك الاهلى

بعد سنوات من الاحتلال البريطانى ، وبعد قصر وظيفة صندوق الدين على مراقبة خدمةالدين فحسب ، رأتالمصالح البريطانية حاجتها لأداة مركزية توجد تحت أيديها ، تراقب الاقتصاد المصرى بأكمله وتعهد اليها بمهمة الأمانة العامة لنظام النهب الاستعمارى فى مصر ــ هنالك فى عام ١٨٩٨ سمح كرومر لرأسمالى انجليزى هو ارنست كاسل ولرأســـماليين من المســـتوطنين هما سلفاجو وسوارس بتكوين بنك نصفه للانجليزى ونصفه الآخر للمستوطنين قسمة عادلة بينهما . هكذا أنشأ كرومر البنك الأهلى أو البنك القومى على حد تسميته لتكون مهمته تبعا لذلك « اصدار أوراق تدفع لحاملها » . لكن اصدار البنكنوت لأول مرة فى مصر لم يكن وحده عملا رأسماليا مجـــزيا فى البداية ، ولذلك كان يجب أن يكون البنك الاهلى أكثر من بنك للاصدار بحيث يتولى مثلا : « تقديم السلفيات للمزارعين .. وقبول الودائع .. وخصم الكمبيالات .. وتقديم سلفيات على التعهدات المضمونة ببوالص أو ايصالات على البضائع » . وانما لم تكن المهمة تتطلب مجرد اضافة بنك تجارى الى مجموعة البنوك التجارية القائمة ، بل انشاء أداة أكبر شأنا تجمع بين يديها كافة خيوط الاقتصاد المصرى الموضوع فى خدمة الاقتصـــاد الاستعمارى . وهكذا تقلد البنك الأهلى منصب الأمين العام لنظام النهب الاستعمارى فى مصـــر .

فكيف قام بأعباء المنصب فعلا ؟ باحتكاره اصدار العملة وبتأكيد صفته كبنك تجارى وبتأمينه وتنظيمه عملية النهب الاستعمارى .

أولا : باحتكاره اصدار العملة :

فكان احتكار اصدار العملة الورقية هو سلاحه الرئيسى لتأدية مهمته . وعندما تأسس البنك الأهلى كانت مصر تتعامل رسميا وبخاصة فى التجارة الخارجية بالعملة المصرية الذهبية ، وفعلا بالجنيهات الاسترلينية الذهبية . وعلى الرغم من هذه السطوة الاستعمارية فقد كان هذا النظام يتطلب ذهبا

(١) يرجع بصفة خاصة الى مؤلفنا « النقود والبنوك » ، مطبوعات دار المعـــارف ، فى ١٩٥٨ .

يتداوله المصريون وهذا ما لم يطقه الاستعماريون . ففى نهاية القرن كان الاستعماريون فى كافة المستعمرات يجردون شعوبها من الذهب والفضة ، ويصطنعون كافة السبل لتكديس المعدن النفيس فى بلادهم . ومن ثم تكونت مجالس العملة لاصدار النقود الورقية فى عديد من المستعمرات .

وفى مصر حيث نشطت البنوك الاجنبية وبخاصة الفرنسية ، كان لابد من أن يتولى العملية بنك كامل الصفات لا مجرد مجلس عملة . ودبر الامر تدبيرا محكما بحيث يتحول اصدار العملة المصرية الى احتكار ينفرد به بنك انجليزى معتمد .

لقد كان انشاء البنك الاهلى مقدمة لا مفر منها لكل التطور النقدى اللاحق فى مصر ، أعنى مقدمة لفرض التبعية النقدية على مصر (١) . كانت بريطانيا تدفع مصر الى العدول عن استخدام الذهب ، بالتعامل على أساس الذهب بدلا من التعامل بالذهب نفسه . وهذا هو نظام الصرف الخارجى بالذهب . وكانت الخطوة الاولى فى سبيل فرض هذا النظام هى التعامل على الاقل فى الداخل بالنقود الورقية ، تمهيدا للتعامل بالاسترلينى الورقى — وهو على الذهب — فى الخارج .

فى عام ١٨٩٨ كانت مصر على قاعدة الذهب . ولذلك كان المطلوب سحب الذهب من التداول الداخلى واتمام تجارة مصر الخارجية بالاسترلينى الورقى بدلا من الاسترلينى الذهبى حتى تصبح العملة الورقية هى العملة السائدة فى الداخل والخارج . ومن هنا تحايل البنك الأهلى منذ تأسيسه للقضاء على العملة الذهبية المصرية ، لتصفية الاستقلال النقدى ولفرض عملته الورقية عملة وحيدة للبلاد . وفى أبريل ١٨٩٩ صدرت أول نقود ورقية . واذا كان للافراد عندئذ قبولها أو رفضها ، فقد أجبرت الحكومة بكافة مرافقها على قبولها . وتشجيعا لقبول الافراد لها كان يجب أن يكون نصف غطائها على الاقل سبائك ذهبية تودع فى مصر ، والباقى أوراقا تختارها الحكومة . لكن البنك صار يصدر النقود منذ البداية بلا رقابة من الحكومة . وانتهز فرصة اندلاع الحرب العالمية الأولى فى ١٩١٤ ففرض أوراقه على المصريين جميعا وسحب الذهب من التداول . ثم استولى على الرصيد الذهبى المتراكم لمصلحة مصر وأرسله لتمويل العمليات الحربية البريطانية فى الحجاز . وبالاتفاق مع المستشار المالى الانجليزى للحكومة فى ١٩١٦ ، أهدر البنك النص الخاص بضرورة تغطية الأوراق على الأقل بالذهب وأحل الورق الاسترلينى محل الذهب . وبذلك صار الغطاء كله أو يكاد ورقا استرلينيا . ومن ثم صار الجنيه المصرى طبعة محلية للجنية الاسترلينى . وانتهى استقلال العملة المصرية ، وتحققت التبعية النقدية للاسترلينى تأمينا لرأس المال البريطانى فى مصر .

---

(١) انظر مؤلفنا « اقتصاديات النقود » ، مطبوعات مكتبة النهضة المصرية ، ١٩٥٢ .

والواقع أن البنك الاهلى قد استخدم عندئذ صفته كبنك للاصدار من أجل تأمين تمـــويل التجارة الخارجية عن طريق قنـــوات وباستخدام أدوات استعمارية لا شبهة فيها البتة . وبالفعل لقد كانت ترسم سياسته لجنـــة بريطانية تجتمع فى لندن . وفى القاهرة كان يتلقى التوجيهات من المستشار المالى للحكومة . ولقد رأينا كيف قاد كرومر خطوات البنك الأولى ، ومنحه وحده من البداية احتكار اصدار البنكنوت . وكان لابد أن تضيق القوى الوطنية بهذه المؤسسة الاستعمارية التى ترفض رقابة الحكومة وتفرض رقابتها على مصر كلها . وفى ١٩٢٤ انعقد أول مجلس نيابى منتخب طبقا لدستور ١٩٢٣ . تقدم أحد النواب باقتراح بزيادة حصة الحكومة فى أرباح البنك من الاصدار وقد أصبح البنكنوت هو العملة الوحيدة فى البـــلاد وغدت أرباح البنك من اصداره طائلة . وأقر مجلس النواب هذا الاقتراح العادى . فما كان من المستشار المالى الا أن احتج وطلب سحب الاقتراح فورا .

بل ان البنك كان يتلقى التعليمات من وزارة الحرب البريطانية . فابتداء من عام ١٩٣٩ كان البنك يستمد سلطاته من وزارة الحرب بغرض تمويل الجيوش البريطانية فى مصر — مما حمل بهى الدين بركات على الاستقالة من مجلس ادارته احتجاجا . وعندما استشعر البنك ازدياد السخط عليه خشى على مستقبله حتى لقد قال محافظه فى ١٩٣٩ « يشعر البنك من جانبه أن لا ضمان لمستقبله » . ولهذا انتهز ظروف الحرب ففرض على الحكومة اتفاقية ١٩٤٠ التى تجدد احتكاره لاصدار العملة الورقية . وفى الحق لقد عقدت الاتفاقية فى ظروف مريبة . فقد طلبت الحكومة قرضا منه لمواجهـــة عجز طارىء فى الميزانية . لكنه رفض واشترط مقابل القرض تعديل قانونه وتجديد احتكاره للاصدار أربعين سنة أخرى ، على الرغم من أنه كان لا يزال باقيا على انتهاء امتيازه الاصلى عشر ســـنوات كاملة . كذلك رفض البنك تمـــويل محصول القطن . ورضخت الحكومة ومعها البرلمان ، وبذلك تخلت عن كل محاولة لتحويل الاصدار الى بنك آخر أو التفكير فى تمصير ملكية البنـــك الاهلى (١) . واذ كانت مصر قد انضمت الى منطقة الاســـترلينى منذ ١٩٣٩ فانها بذلك قد أتاحت للبنك سبيل المساهمة بأموال مصر فى تمويل المجهود الحربى لبريطانيا وتحمل أعباء الحرب معها .

ثم زادت تبعية البنك لبريطانيا . فقد كان البنك يعتبر بنك انجلترا بنكه المركزى ، يستمد منه النصيحة ويتابع تنفيذ سياسته فى نطاق نشاطه وهو مصر . وكل هذا طبيعى . وانما عندما أمم بنك انجلترا عقب الحرب العالمية الثانية أصبح البنك الاهلى تابعا فى الواقع للخزانة البريطانية .

طوال هذه المدة كانت مهمة البنك الاهلى هى ضمان تبعية العملة المصرية تسهيلا لمهمة رأس المال البريطانى المســـتثمر فى مصر . وكان البنك يفرض

(١) أنظر محمد أبو شادى : تطور الجهاز المصرفى المصرى المعاصر وعلاقته بالتنمية الاقتصادية، معهد الدراسات المصرفية ، ١٩٦٥ .

تبعية العملة بضمان الغطاء الاسترلينى وضمان التحويل المباشر بين الجنيه المصرى والاسترلينى . ولذلك عندما دعا أول مجلس للنواب لاستقلال العملة كانت دعوته صرخة فى غير واد ، دعوة غير واقعية . فالعملة المصرية تابعة للاسترلينى لأن الاقتصاد المصرى اقتصاد تابع . كان لابد من البدء بتحرير الاقتصاد أولا . كان نمو الرأسمالية المصرية هو سبيل تحرير العملة . وبدأت بالفعل منذ ١٩٤٧ وبفضل النمو الذى تحقق بفضل الحرب ، بدأت خطوات جدية لتحرير العملة من قبضة الاسترلينى والخزانة البريطانية . ومع ذلك ظل البنك الاهلى يقاوم مقاومة مستميتة كل محاولة لفصم علاقة مصر بالاسترلينى ، لكن الرأسمالية المصرية استطاعت فى ١٩٥١ أن تتوصل معه الى اتفاقية تجعل أمر الجنيه المصرى هنا فى مصر لا فى بريطانيا . عندئذ صدر القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٥١ بجعل البنك الاهلى بنكا مركزيا للدولة . وتكونت للبنك لجنة عليا تختص بشئون النقد والائتمان المصرفى برئاسة وزير المالية . وتأكيدا لصفته كبنك مركزى ، صار على كل بنك تجارى أن يحتفظ لدى البنك الأهلى بدون فائدة برصيد دائن بنسبة معينة مما لديه من ودائع . كانت المحاولة جادة لاخضاعه للرقابة المصرية .. ومع ذلك راح البنك يشكك فى هذه النتيجة ويقول فى نشرته فى السنة ذاتها « ان القول بضرورة فصم عرى الارتباط بين الجنيه المصرى والاسترلينى لا يستند الى فهم صحيح للعلاقة بين العملتين . فلا داعى مطلقا لهذا الاجراء » .

ثانيا : بتأكيد صفته كبنك تجارى :

البنك الاهلى الحريص على صفته كبنك للاصدار لم يكن أقل حرصا على نفى صفة البنك المركزى عن نفسه وعلى العكس تأكيد صفته كبنك تجارى. ولسبب واضح : هو ألا يلتزم ازاء مصر . فولاؤه هناك فى بريطانيا ، لرأس المال البريطانى وحده . وهو انما يتكامل مع الاقتصاد البريطانى فى المقام الاول .

انه يحتكر اصدار العملة المصرية ويشدها بوثاق الى الاسترلينى . وهو يحقق الارباح الطائلة من وراء الاصدار ، لكنه يكتفى بأن يكون بنكا للاصدار وينطلق فى السوق كبنك تجارى . وهو اذ يسيطر على العملة ، يفرض لنفسه وجودا عريضا كبنك تجارى يعمل أساسا فى تمويل القطن ، ويمارس الصراع التقليدى بين الاحتكارات الاستعمارية ، ويطارد الرأسمالية المحلية الصاعدة . ومن ثم يجنى الارباح الطائلة حتى ليقفز رأسماله من مليون الى ثلاثة ملايين جنيه فى مدى سبع سنوات فقط من تأسيسه .

ان بنك الاصدار يعتبر مهمته المصرفية تمويل محصول القطن ، أى تمويل تجار ومصدرى القطن الانجليز . ولقد حاول من البداية أن يقدم نفسه للمصريين كبنك زراعى ، حتى يخفف من وقع احتكاره للاصدار وهو بنك تجارى كسائر البنوك التجارية . لكنه لم يلبث أن تخلى سريعا عن هذه

الدعوى ، وسارع بالمساهمة فى تأسيس بنك زراعى مستقل فى ١٩٠٢ . والواقع أن تمويله للزراعة كان يتم بطريقة أخرى هى تمويله لمحصول القطن قبل تصديره ، اذ يعمد المنتجون الى تخزين القطن فى شون البنك الاهلى المنتشرة فى كل الريف ، ويحصلون على السلف ، ثم يبيعون القطن ويردون القروض أو يسحبون الكمبيالات على المستوردين الانجليز ويخصمونها فى البنك . ومن هنا ارتبطت عملية تمويل القطن بعملية اصدار البنكنوت وتجمعت العمليتان فى بنك واحد هو البنك الاهلى ، يجنى من ورائهما الارباح والارباح .

أما بالنسبة للحكومة فكان البنك يفرض سلطاته عليها بكافة الطرق . فهو يحتفظ بلا مقابل بودائع الحكومة والمحاكم المختلطة وصندوق الدين وحكومة السودان . ومع ذلك كان يرفض اقراضها الا فى حدود مبالغ ضئيلة وبفائدة ! وكان يحرمها من نصيبها المشروع فى أرباح الاصدار حتى أصبحت المسألة لا تطاق فسمح لها بنصيب . وعلى العكس ترك الحكومة تواجه وحدها أزمات ١٩٠٧ و ١٩١١ و ١٩٢٩ وتحملت فى الازمة الاخيرة وحدها ما لا يقل عن ٢٠ مليون جنيه . وبعد ذلك فلم يكن البنك يجشم نفسه مشقة أخذ رأى الحكومة فى أخطر قرارات اتخذها فى شأن العملة أو فى شأن توظيف ودائع الحكومة وكبار الموظفين وكبار الملاك والرأسماليين فى السوق البريطانية . فقد كان يحتفظ بجانب كبير من أصوله فى صورة سندات واذونات على الخزانة البريطانية أو فى صورة قروض قصيرة الاجل للبريطانيين . لقد كان يستثمر أكثر من ٧٠٪ من الودائع لديه فى الاوراق المالية وبخاصة الاوراق الاسترلينية . وهكذا كان بأموال مصر يغذى سوق لندن .

واحتكار البنك الاهلى ينافس الاحتكارات المصرفية الاخرى ويمارس الصراع التقليدى بين الاستعماريين . لقد قضى على السيطرة التى كان يتمتع بها رأس المال المصرفى الفرنسى وبخاصة الكريدى ليونيه والكريدى فونسييه . وعندما انفجرت أزمة ١٩٠٧ وهى أزمة ائتمان تمسه فى المقام الاول ، ترك منافسيه يواجهون الافلاس . وفى أزمة ١٩١١ أغلق بنك الانجلو اجبشان أبوابه . وفى أزمة ١٩٣١ خاض البنك الشرقى الالمانى أزمته وحده . وفى الازمة الدولية عام ١٩٣٥ حلت الضائقة بالبنوك الايطالية وصفى أغلبها أعماله . وتلك هى حقيقة علاقته بالبنوك التجارية المنافسة ، علاقة منافسة فى حرب الاحتكارات التى لا ترحم . ولا يخفى البنك هذه الحقيقة ، بل يعترف فى احدى نشراته بأن علاقته بالبنوك هى « علاقة منافسة الى حد ما فيما يختص بالاعمال المصرفية الداخلية » . وكانت البنوك من جانبها تقابل هذه المنافسة معتمدة على مراكزها الرئيسية فى الخارج وبحرص غريزى على عدم الارتباط بالبنك الاهلى .

فلما احتكر البنك عمليات تحويل العملة من استرلينى الى مصرية ومن مصرية الى استرلينى ، أقامت معه علاقات محدودة للصرف ، بحيث كان البنك الاهلى هو سوق الصرف . وعندئذ كان من الضرورى تنظيم المنافسة

بينها ، ومن ثم دخلت فى اتفاقات موحدة . ثم تكونت غرفة للمقاصة بينها ؛ لم يكن البنك الاهلى طرفا فيها . ثم عقدت معه اتفاقيات ودية لوضع حد أعلى للفائدة عن الودائع وحد أدنى للفائدة عن القروض . وبدأت تحتفظ بجزء من ودائعها لدى البنك الاهلى . ودعت ظروف الحرب العالمية الثانية وما بعدها من صراع وطنى الى مزيد من التضامن بين البنوك تنظيما للمنافسة . ولذلك اضطرد نمو ودائع البنوك لدى البنك الأهلى . وبعد أن كانت جملة ودائعها لديه فى ١٩٣٨ أكثر قليلا من نصف مليون جنيه ، أصبحت تحتفظ لديه بودائع ضخمة كان يستخدمها بدوره فى سوق لندن .

وكانت المنافسة قد بلغت قمتها بين البنك الاهلى وبنك مصر . لم يكن البنك الاهلى قد ارتضى على الاطلاق قيام بنك مصر تعبيرا عن تطور الرأسمالية الوطنية . واحتدمت المنافسة بينهما فيما بين عام ١٩٢٥ وعام ١٩٣٢ فى سوق الخصم . وعندما حلت أزمة بنك مصر سنحت الفرصة أخيرا لتصفية الحساب معه . لجأ بنك مصر الى البنك الاهلى طلبا لقرض بضمان سندات الدين الموحد وسبائك الذهب . لكن البنك الأهلى رفض ليدفع بنك مصر للافلاس . ومن ثم ترك الحكومة وحدها تسارع لنجدة بنك مصر . وخرج محافظ البنك الاهلى ليعلن فى مجلة الايكونوميست فى مارس ١٩٤٠ موعظة موجهة الى بنك مصر « ان فى قيام بنوك الودائع بالمساعدة فى خلق الصناعات أو فى تنمية الصناعات القائمة تكمن بذور الاضطراب » هذا بينما البنك الاهلى الوقور ، بنك الاصدار القابع فى مكان البنك المركزى ، يعمل كبنك للودائع يمول التجارة وتبلغ قروضه بضمان البضائع والاوراق حوالى ٨٥٪ من مجموع قروضه .

وهكذا نفهم لماذا كان هذا البنك الاهلى يرفض أن يكون بنكا مركزيا . فلماذا يتحمل التزامات شكلية تقلل من فرصه للربح ؟ فى عام ١٩٠٤ رفض البنك محاولة لان يتحول الى بنك مركزى فهى « انقاص من نشاطه » . فهو بنك تجارى . وهو نفسه يعترف بهذه الحقيقة الهامة عن نشاطه حتى الحرب العالمية الاولى فيقول : « ان البنك ثبت أقدامه فى هذه الفترة من الزمن كبنك تجارى له بعض اختصاصات البنك المركزى » . ولم يكن يعنى من هذه الاختصاصات عندئذ سوى احتكار اصدار العملة ! وعندما قامت محاولة ثانية فى ١٩٣٣ أصابها الفشل السريع .

لقد حرص البنك منذ تأسيسه على اتباع أسلوب بنك انجلترا بتقسيم أعماله الى قسمين قسم عمليات الاصدار وقسم العمليات التجارية . وهو أسلوب يتفق مع نشاط بنك انجلترا كبنك تجارى للودائع سمح له باصدار الاوراق . أما فى مصر فكان التقسيم يمثل اصرار البنك الاهلى على البقاء كبنك تجارى الى الابد . وعندما أفلحت الدوائر الرأسمالية فى عقد اتفاقية عام ١٩٥١ لتجعل منه بنكا مركزيا ؛ ظل البنك حريصا على صفته كبنك تجارى ، وعندما انكمشت سلفياته الصغيرة فبلغت ٨٠٠٫٠٠٠ جنيه فى

مجموعها فى عام ١٩٥٤ ، وجه البنك تحذيره الى كل من يعنيه الامر : « على انه ينبغى ألا يفهم من هذا أن البنك يعتزم الانسحاب كلية من السوق » .

ولمـــا قامت الثورة وقف البنك بشراسة ضد اتجاهات التصنيع . وكتب فى نشرته سنة ١٩٥٣ يسخر من الدعوة لتوجيه ودائع البنوك نحو التنميـــة الاقتصادية قائلا : « تراءى لبعض الكتاب فجأة انهم اكتشفوا موردا جديدا لما يلزم للتنمية الاقتصادية من أموال . ألا وهو ودائع البنوك التى توهموها أموالا معطلة » . نعم ، فلم تكن ودائع المصريين فى البنـــوك معطلة ، وانما موظفة فى لندن .

ومنذ انفصام العلاقات بين الجنيه المصرى والاسترلينى ابتداء من ١٩٤٧، افتضح دور البنك الاهلى فى عملية تمويل القطن . فقد كان يقيس دوره هذا على وقع خطوات حركة التحرير الوطنى فى صراعها مع بريطانيا . وبلغ الامر ذروته عقب تأميم القناة ، فامتنعت البنوك عن تمويل محصول القطن . لكن الحكومة تدخلت وأرغمته هو على تمويل المحصول .

ثالثا : بتأمينه عملية النهب الاستعمارى :

النهب الاستعمارى هو عملية رأس المال الاحتكارى كله فى مصر . والبنك الاهلى هو الحارس على هذه العملية يتولى تأمينها بنظام دقيق من التبعيـــة النقدية والمصرفية .

فهو يحتكر الاصدار ويمول محصول القطن . ومن هنا يبدأ تنظيمه لعملية النهب الاستعمارى ، فهو يتولى تمويل محصول القطن قبل تصديره . فالمالك الكبير منتج القطن والمصدر الانجليزى للقطن يلجآن كلاهما للبنك الاهلى . المنتج يقدم القطن لمخازن البنك حتى يباع أو يخصم سندات التخزين ، والمصدر يشحن القطن ويحصل على سندات الشحن التى تخصم لدى أحد البنـــوك وبخاصة باركليز . ثم تسلم سندات الشحن الى لندن .

وبعبارة أخرى يصدر البنك الاهلى على رأس البنوك التجارية الاجنبيـــة قروضا لتمويل محصول القطن حتى لا يظل على سوقه أو يبقى فى الشـــون بلا تصدير . وكان حجم هذه القروض يتوقف على ثمن القطن كل عام . كما كان يعكس الخطوات التى يتحرك بها المحصول من الداخل الى مينـــاء الاسكندرية . ومن ثم كان البنك الاهلى يقرض المنتجين أو المصدرين وأحيانا البنوك . فتكون قروضه مناسبة لعمليتين اقتصاديتين خطيرتين فى حياة البلاد هما : تمويل القطن واصدار القروض . وتجمعت العمليتان بالدقة لدى بنك واحد غدا « مركزا » لسوق القطن بل لاقتصاد مصر .

من هنا كان تمويل القطن يتم بالبنكنوت أكثر مما يتم بالودائع المصرفية . ففى موسم القطن من كل عام يرتفع الاصدار فى حـــدود ٢٠٪ بينما ترتفع الودائع بنسبة ٦ ٪ فقط وكان هذا يمنح البنك الأهلى سلطة اقتصاديةهائلة تلمس فى جميع البيوت المصرية .

ففى مصر حيث يسود الانتاج السلعى الصغير ، تكون المعاملات النقدية كبيرة ، حتى لقد كان البنكنوت يمثل حوالى ٤٠٪ من مجموع وسائل الدفع وهى نسبة عالية . لكن هذا الاصدار الكبير كان محكوما بتمويل سلعة واحدة ، هى مادة أولية زراعية معدة للتصدير الى الخارج حيث كان يتحدد ثمنها . هذه السلعة الموسمية قد جعلت اصدار البنكنوت موسميا ، وجعلت حركة الدخل القومى موسمية ، وحركة التجارة الخارجية موسمية ، فعند التصدير تزيد الدخول ويزيد التبادل الداخلى ويزيد الاستيراد . ثم تصاب الحياة الاقتصادية بالموات . فاذا كانت أثمان القطن مرتفعة امتد الرخاء وانتهى بالتضخم . أما اذا كانت أثمان القطن متدهورة ، امتد الكساد سريعا وانتهى بالانكماش . غير أن طبيعة الاقتصاد التابع كانت تجعل الانكماش أخطر من التضخم .

تلك أول حلقة فى العملية . فزيادة الصادرات لا تجر انتعاشا بل تضخما . ونقص الصادرات لا يجر كسادا بل انكماشا . فكيف يحدث ذلك ؟ ان البنك الاهلى يقف على رأس الاقتصاد المصرى ليثبت سعر الصرف بين القاهرة ولندن . فمهما تقلبت موازين التجارة والمدفوعات لا يتأثر سعر الصرف . ولما كان التقلب يجرى ــ على الاقل تجاريا ــ لمصلحة مصر فهى التى تصدر أكثر مما تستورد ولها فائض فى الميزان التجارى ، فقد كان يجب أن يفضى هذا الفائض الى ارتفاع سعر صرف الجنيه المصرى بالاسترلينى . لكن وجود البنك الاهلى قد جعل من هذه النعمة نقمة على مصر . فالفائض التجارى لابد أن يحدث أثره فى مكان ما ، هنا فى مصر ، على الأسعار . ان الفائض التجارى يترجم الى زيادة فى الاصدار فترتفع الاسعار فى مصر ويتحول الرخاء الى تضخم . وهكذا أصبح التضخم أو الانكماش فى مصر نتيجة لقرار بريطانيا بشراء القطن بثمن مرتفع أو منخفض ، بل أصبح البنك الاهلى يوسع أو يضيق من التداول فى مصر ، لا طبقا لثمن القطن وحده ، ولكن طبقا لحالة الاسعار فى بريطانيا ذاتها .

وهكذا خرجنا بهذه الحلقة الثانية من العملية وهى ثبات الصرف لمصلحة بريطانيا وتقلب الأسعار على حساب مصر . ويعمل البنك الأهلى كصندوق لتحويل العملات . هو بمفرده سوق الصرف . وبعبارة أخرى لم يقم فى مصر سوق للصرف .

وهنا نبلغ الحلقة الثالثة من العملية . ان محصول القطن يتحكم سنويا فى حجم الدخل القومى ، بل انه يتحكم فى توزيعه بين الطبقات أيضا . ولكن عندما تحقق مصر محصولا ممتازا ، فان الفائض من التجارة لا يتحول الى رأس مال ، أى لا يتراكم من أجل التنمية الرأسمالية فى مصر . بل يعد له البنك الاهلى استخداما فريدا . ان فائض الميزان التجارى يتحول فى أيدى المصريين الى جنيهات مصرية ، وفى أيدى البنك الاهلى وجماعته المالية الى استثمارات استرلينية ، هى ما يسمى بأرصدة مصر فى لندن . ومعنى هذا أنه كان على البلد المستعمر أن ينتج ويزيد من انتاجه ويزيد من صادراته ــ أولا ليدفع الفوائد والارباح

والاقساط السنوية لرأس المـــال الاجنبى ، وثانيا ليقرض البلد الاستعمارى ويزود لندن سنويا برأس مال جديد ، وثالثا ليسوى العجز المحتمل فى مدفوعات بريطانيا مع البلاد الاخرى . فعبء اختلال ميزان المدفوعات البريطانى انما يقع على مصر وغيرها من المستعمرات وأشباه المستعمرات التى تدور فى فلك الاسترلينى . ومن هنا نشأ نظام الكتل والمنـــاطق النقـــدية .

هكذا كانت أرصدة مصر الاسترلينية ، تلك التى تتراكم سنويا نتيجة الفائض التجارى أى نتيجة عمل الشعب الكادح ، تخصص سنويا لتلبية احتياجات السوق البريطانية . حتى لقد كان بنك انجلترا يستثمر ويدير أرصدة مصر ، ويتدخل بدلا منها لشراء أذون الخزانة ويبيعها تبعـــا لاحتياجات سوق لنـــدن .

وعلى الرغم من الفائض السنوى عادة ، وعلى الرغم من النفقـــات العسكرية لجيوش الاحتلال وهى صادرات غير منظورة ، كانت مصر تحظى عادة بفائض فى الميزان التجارى ولكن بعجز فى ميزان المدفوعات . فهى دائنة فى المدى القصير مدينة فى المدى الطويل . وهذا هو جوهر عملية النهب الاستعمارى . ومن عجب ان كان الاقطاعيون وكبار الرأسماليين يبررونها بحجة أن تبعيتنا لبريطانيـــا تضمن تصريفا منتظما لمحصولنـــا السنوى وفائضا سنويا فى الميزان التجارى . بينما الحقيقـــة أن بريطانيا تستثمر فى أسواقها رأسمالنا الذى يتراكم بدعوى تسوية عجـــز ميزان مدفوعاتنا المدين دائما بفضل النهب الذى يحصـــل عليه رأس المـــال البريطانى المستثمر فى مصر . وهكذا الحال فى جميع المستعمرات : ميزان مدفوعات مدين يستنزف سنويا ثروة المستعمرة من خلال ميزان التجارة الدائن .

وفى المرتين الوحيدتين اللتين تمتعت فيهما مصر بميزان مدفوعات دائن مع بريطانيا كان السبب هو الحرب العالمية . وكانت تجربة الحرب العالمية الثانية تجربة صارخة حقا . فمصر مرغمة على أن تبيع القطن لبريطانيا ، التى تفرض الحصار البحرى وهو حصار اقتصادى . ومصر تقدم منتجاتها وعملها بسخاء للجيوش المتحالفة . ولكن بريطانيا تدفع بالورق الاسترلينى . ويجمع البنك الأهلى هذا الورق ويصدر مقـــابله جنيهات مصرية حتى اشتد التضخم . مثل هذا التوسع فى الاصدار كان يمثل عونا ضخما لبريطانيا . فقد كان نوعا من الادخار تقابله فورا زيادة فى الاستثمار فى لندن . فالورق الاسترلينى استثمار مصرى ، وانما ليس لمصر سلطان عليه . وعندما أرادت مصر بعد الحرب أن تضع هـــذه الارصدة فى خدمة التنمية ، كانت معركة ضارية فرضت فيها بريطانيـــا المدينة شروطها على مصر الدائنة . وعمل البنك الاهلى عندئذ بكل كفاءة ليساعد على نزح الدخول وتهريب رأس المـــال .

وهكذا ظل البنك الاهلى حارسا أمينا لعملية النهب الاستعمارى حتى أصبح البنك المركزى فى مصر ، لكنه ضاق بثوبه الجديد وحاول أن

يكون أداة لتوجيه مصر كلها . ولم تسعفه الثورة ، فأنقلب يقاوم عملية التنمية الاقتصادية لكنها عالجته بتغيير مجلس ادارته فى ١٩٥٥ ثم بتمصيره فى ١٩٥٧ ثم بتأميمه فى ١٩٦٠ . وفى العام نفسه أنشأت الدولة بنكا مركزيا مستقلا عن البنك الاهلى ، يباشر سلطات واختصاصات البنك المركزى وتئول اليه الأصول والخصوم الخاصة بالاصدار ويحل محل البنك الأهلى فى صددها . وهكذا تأكدت من تجربة مصر حقيقة أن تصفية نظام النهب الاستعمارى هى الكفيلة بتصفية البنك الأهلى بوصفه الحارس العتيد على هذا النظام . وعاد البنك الاهلى الى الاقتصاد القومى ، فأنجب البنك المركزى وبقى هو يواصل عمله كبنك تجارى .

الفصل الرابع

تجربة بنك مصر

قصة البنك الأهلى هى قصة رأس المال المالى على رأس الاحتكارات الاجنبية ، يضبط لها حساباتها الاستعمارية وينظم عملية النهب الاستعمارى بقنوات وأدوات وأسلحة أمينة تماما . أما قصة بنك مصر فهى قصة رأس المال الوطنى فى صراعه ضد الاستعمار والاقطاع ، محاولا بناء صناعة وطنية تلتف حولها رأسمالية محلية نامية تتمتع بسوق محلية موحدة هى سوقها القومية . رأس المال الوطنى هذا يلقى مقاومة مستميتة من جانب الاحتكارات الاستعمارية ، ويكون عليه فى النهاية ان لم يناضل الاستعمار بثبات أن يواجه واحدا من مصيرين : أن يفلس كرأسمال وطنى أو يغدو احتكارا بين الاحتكارات .

أولا ــ مرحلة رأس المال الوطنى :

فى عام ١٩٢٠ كان تأسيس بنك مصر حدثا وطنيا تاريخيا ، يستجيب لتطور الرأسمالية المصرية التى استطاعت أن تحقق بعض التراكم الرأسمالى خلال الحرب العالمية الاولى وقادت ثورة ١٩١٩ التى أتاحت للرأسمالية الصاعدة نصيبا من الحكم . كان تأسيس بنك مصر خطوة فى سبيل تكوين السوق المحلية وهو عنوان انتصار الرأسمالية المحلية فى صراعها المعقد ضد الاقطاع والاستعمار . ان تكوين السوق المحلية وتوحيدها فى المستعمرات عملية تاريخية تعنى فى المقام الاول تحرير السوق المحلية من السيطرة الاستعمارية وانفراد الرأسمالية النامية بسوقها القومية .

وكانت المهمة واضحة فكريا لدى طلعت حرب الذى كتب فى عام ١٩٠٧ يدعو لانشاء بنك وطنى بمال المصريين تعمل فيه أيد مصرية وتستخدم فيه اللغة العربية ، وطلعت حرب هو الذى شارك مع اسماعيل صدقى فى ١٩١٦ فى تشكيل اللجنة التى تكونت لدراسة امكانيات تنمية الصناعة والتجارة ، تعبيرا عن طموح الرأسمالية المصرية . ثم قام عقب الحرب

بتأسيس بنك مصر مع فؤاد سلطان ومدحت يكن . فلقـــد اســـتطاعت الرأسمالية المصرية بفضل الحرب والتضخم أن تحقق ثروات هامة ، وصارت تتطلع الى الاستقلال والتصنيع . يقول طلعت حرب فى خطاب افتتـــاح بنك مصر : « فى البـــلاد أموال كثيرة مخـــزنة ومعطلة . وفى البلاد ودائع وأمانات كثيرة مستثمرة معظمها فى بلاد غير البـــلاد » . ويضيف أن البنك سوف « يعمل على أن يكون لمصر صوت فى شئونهـــا المـــالية يدافع عن مصالحها » . ولقد أكد طلعت حرب على طبيعة بنك مصر كقطاع طليعى يقود عملية تنمية الرأسمالية المحليـــة ، ومن ثم تحددت مهمة البنك بحيث : « يقوم بكل عمليات البنوك وتشجيع المشروعات الاقتصادية التى تعود بالنفع على البلاد والمساهمة فى انشاء الشركات من كافة الأنواع واســـداء المعونة لهـــا حتى تقوى على أداء شـــئونها بنفسها » . هكذا بدأ التاريخ الاقتصادى للرأسمالية المصرية فلديها أخيرا بنكها لتنمية صناعتها . رأسماله مصرى خالص ، فأسهم البنك اسمية حتى لا يتسلل رأس المـــال الاجنبى الى البنك .

وأقبل العملاء على البنك من كل الفئات : ان فئات لم تكن تتعامل مع البنوك من قبل من صغار المدخرين ومتوسطيهم عرفت طريقها الى البنك باعداد غفيرة ومدخرات متواضعة تصنع امكانيات ضخمة . واستفاد البنك من هذه الحقيقة . فأصحاب المدخرات الصغيرة يعهدون بهـــا الى البنك لتكون بمثابة ودائع توفير لاجل غير قصير . وبالتالى فهى لا تمثل طلبا حالا على البنك . ولقد استند اليها ليبرر انخفاض الســـيولة فى أصوله . ولكن الودائع جاءته كذلك من فئات تتعامل من قبل مع البنوك الاجنبية ، ومن ثم جاءت على حساب هذه البنوك ومنها البنك الاهلى . واستطاع بنك مصر أن ينتزع جانبا من الودائع الحكومية والخاصـــة . بل لقد أودعت فيـــه الحكومة بعض ايرادات الدولة . وهكذا ارتفعت ودائعه من ٢٠٠ ألف جنيه فى ١٩٢٠ الى ٧ مليون جنيه فى ١٩٣٠ الى ١٦ مليون جنيه فى ١٩٣٩ .

وانطلق البنك فى تحقيق مهمته الضخمة ، يمول التجارة الداخلية ويقدم القروض بضمان البضائع ، ويبث فروعه فى الريف منافسا بذلك بنك باركليز والبنك الاهلى ، وينشىء الصناعات الخفيفة ابتداء من صناعة النسيج الرائجـــة .

ولقى البنك نجاحا هائلا ، حتى استطاع أن ينمى رأسماله من ٨٠ ألف جنيه فى ١٩٢٠ الى مليون جنيه فى ١٩٢٧ . وهنا استحكم الصراع بينه وبين البنك الاهلى بوصفه حارسا لمصـــالح النهب الاســـتعمارى بالتحالف مع مصالح الاقطاعيين .

ومن المؤكد أن بنك مصر كان منذ تأسيسه يغمط البنك الأهلى مكانته التى لا يستحقها . وفى حفل التأسيس لم يخف طلعت حرب من نواياه البعيدة ازاء البنك الاهلى فقال : « البنك الاهلى فى مصر .. كان يجب أن يكون أهليا بكل معانى الكلمة ، أهليا فى رسماله ، أهليا فى ادارته .

أما فى مصر فان الاسهم جعلت لحاملها وأصبحنا لا ندرى فى يد من هى الآن و بعد ساعة . لهذا أردنا أن يكون لنا بجانب البنك الاهلى بنك مصر نتداول فيه ما فات لدى تأسيس البنك الاول » . ومن ثم راجت الدعوة لتحميل بنك مصر مهام البنك المركزى . وفى الوقت ذاته حاول البنك أسترضاء الاقطاعيين ، فكان يقرضهم بضمان الارض ويتساهل فى شروطه معهم مخالفا طبيعته كبنك تجارى ، وأفلح البنك فعلا فى حمل بعض الاقطاعيين على الاحتفاظ بودائعهم لديه . لكن الدوائر الاستعمارية ظلت له بالمرصاد .

ثانيا ــ مرحلة الصراع الدامى :

فى أعقاب أزمة ١٩٢٩ التى أصابت مصر بأفدح مما أصابت بريطانيا، حاولت الدوائر الرأسمالية الاجنبية حماية صناعتها . ففرض اتحاد الصناعات رجله اسماعيل صدقى رئيسا للحكومة ووضعت تعريفة جمركية تحمى المنتجات المحلية . ولقد ترتب على هذه الاوضاع انهيار فى صادرات بريطانيا الى مصر وبخاصة من المنسوجات ، حتى لقد بلغت قيمة صادراتها الينا ٤٨٪ من قيمة صادراتنا اليها . هنالك طالبت الحكومة البريطانية من مصر استقبال بعثة تجارية تدرس أسباب تدهور الصادرات البريطانية . وفى ١٩٣١ حضرت البعثة وقابلت عددا من المختصين على رأسهم طلعت حرب . واعترفت اللجنة فى تقريرها بعد ذلك بمسئولية بريطانيا عن تدهور صادراتها نتيجة لارتفاع الاسعار فيها وطبيعة منتجاتها . ومن ثم ظل التدهور قائما ، وعلى الرغم من تقلب النسبة السابقة على النحو التالى : بلغت ٧٥٪ فى ١٩٣١ لكنها هبطت باطراد الى ٦٣٪ فى ١٩٣٢ و ٥٢٪ فى ١٩٣٣ ، وان ارتفعت قليلا الى ٦٥٪ فى ١٩٣٤ .

عندئذ اضطرت بريطانيا لطلب بعثة مصرية تدرس معها الوسائل المناسبة لتشجيع تصريف المنتجات المصرية فى السوق البريطانية . وكان طلب البعثة مجرد ذريعة لتغطية حقيقة النوايا البريطانية التى سنراها حالا . وبعثت مصر فى ١٩٣٥ وفدا برئاسة حافظ عفيفى وعضوية طلعت حرب ، طالبته بريطانيا بأن يبذل كل ما فى استطاعته من أجل تخفيض عجز الصادرات البريطانية . وتقدمت بطلبات أربع أهمها : تخفيض الرسوم الجمركية على المنتجات البريطانية وتطبيق نظام الحصص على واردات مصر من المنسوجات القطنية والحرير الصناعى . وطلبت بريطانيا أن يحتفظ لها بنسبة ٥٣٪ من هذه الحصص بحجة أن الحصص تحمى الصناعة المصرية .

غير أن البعثة رفضت مطالب بريطانيا خوفا من ارتفاع أسعار المنسوجات فى مصر وقدمت بدلا منها فكرة فرض رسم اضافى على المنسوجات اليابانية وتكوين لجنة مشتركة مصرية بريطانية لتنمية التبادل بين البلدين . وبالفعل فرضت الرسوم الاضافية على المنتجات اليابانية، غير أن ما خسرته اليابان عندئذ كسبته ايطاليا والهند . كما ألفت اللجنة المشتركة فى ١٩٣٩ ، لكن الحرب العالمية أبطلت مفعولها .

والخلاصة من كل هذا العرض أن صناع النسيج فى لانكشير قد دخلوا بذلك فى مفاوضات مباشرة مع بنك مصر وهو أكبر منتج للنسيج فى مصر . وبينما لم تتمخض المفاوضات بين الحكومتين عن نتائج ملموسة ، تمخضت المفاوضات بين لانكشير وبنك مصر عن نتائج على أكبر درجة من الخطورة . لقد عقد بنك مصر مع اتحاد صباغى برادفورد اتفاقية أدت الى تأسيس شركتين هما الغزل والنسج الرفيع وصباغى البيضا . واتفق الطرفان على أن يملك بنك مصر ١٢٫٥٠٠ سهم من مجموع ٦٢٫٥٠٠ سهم فى البيضا بينما تملك برادفورد ٥١٪ من رأس المال . كما اتفقا على أن تملك البيضا ١٧٫٥٠٠ سهم فى الغزل والنسج الرفيع ، ويمثل رأس المال البريطانى فيها ويليام بيرد . لكن الاهم فى الاتفاق هو أنه يضمن تقسيما للعمل بين لانكشير وبنك مصر . فتتولى المحلة غزل ونسج المنسوجات السميكة أى المنسوجات الشعبية، وتتولى كفر الدوار المنسوجات الرفيعة ، وتتولى البيضا التجهيز النهائى بحيث لا تعمل الا للشركتين فقط . وكان هذا يعنى أن صناعة النسيج فى أكبر وحدة انتاجية هى المحلة قد اقتصرت على انتاج المنسوجات الشعبية وهذا هو مطلب لانكشير . بينما دخلت لانكشير شريكا فى صناعة المنسوجات الرفيعة ، وصارت سيدا على صناعة التجهيز المصرية .

فى أعقاب هذا الاتفاق ، عاشت المحلة عصرها الذهبى الذى استمر حتى ما بعد الثورة . فهذه الشركة التى تأسست فى عام ١٩٢٧ ورأسمالها ٣٠٠ ألف جنيه ، استطاعت أن تنمى رأسمالها فبلغ مليونى جنيه فى عام ١٩٥١ . وتضاعفت احتياطياتها حتى بلغت ٧٫٥ مليون جنيه فى عام ١٩٥٦ . وبينما كانت تستهلك ٢٢٫٣٠٨ قنطارا من القطن فى عام ١٩٣١ ، أصبحت تستهلك ٥٦٨٫٤٥٨ قنطارا فى ١٩٥٦ . وبلغ انتاجها فى عام ١٩٥٧ نحوا من ٣٠٪ من غزل القطن و ٤١٪ من منسوجات القطن .

وانما ابتداء من هذا الاتفاق بدأت المصالح الاستعمارية تتداخل مع بنك مصر . وتعاون البنك مع رأس المال الاجنبى . فأسست شركة مصر للتأمين فى ١٩٣٤ بمساعدة مؤسسة باورنج البريطانية والتأمين العامة فى تريستا . وتأسست شركة مصر للملاحة بالمشاركة مع شركة كوكس وكينجز البريطانية ، وذلك بعد تهديد بريطانيا بانشاء مشروعات منافسة . وتأسست شركة مصر للطيران بمشاركة رأس المال البريطانى . وهكذا تخلى بنك مصر عن شرط الجنسية المصرية فى حملة أسهم هذه الشركات .

وعلى الرغم من ذلك لم يتوقف الصراع بين الاستعمار وبنك مصر من أجل الاستيلاء النهائى عليه . وتفجر الصراع فيما سمى بأزمة بنك مصر . فمع اندلاع الحرب العالمية الثانية فى سبتمبر ١٩٣٩ ، تدفق العملاء على البنك وبخاصة عملاء التوفير يسحبون ودائعهم منه حتى بلغت المسحوبات فى النصف الثانى من عام ١٩٣٩ نحو ٢٠٪ من ودائعه. هنالك تحرج مركز البنك . فهو بنك تجارى يحصل على ودائع لاجل قصير ، لكنه يستثمرها فى الصناعة لاجل طويل . ولم يكن هذا بالجديد

على حياة البنك ، فقد ظل يمارس هذا النشاط بلا خطر منذ تأسيسه . بل ان هذا النشاط كان هو جوهر نشاطه كله ، وأعظم ما فى تجربته . أما فى هذه المرة فقد حل الخطر فعلا . لماذا ؟ لان عملاءه كانوا قد تغيروا من حيث التركيب الطبقى .

فأولا — كان البنك قد تورط فى تأسيس عدد من الشركات والمصانع لم تكن تمثل تنمية اقتصادية حقيقية . فلم يكن البنك يدرس المشروعات قبل انشائها ، ولم يكن يخطط بدقة لاحتياجات التمويل مثلما حدث فى شركة مصر لصناعة الورق التى تأسست فى ١٩٣٤ برأسمال يبلغ ١٣ ألف جنيه ثم وجد البنك أن أى تشغيل اقتصادى للمشروع يتطلب على الأقل ٢٥٠ ألف جنيه وبالتالى تقرر تأجيل المشروع الى أجل غير مسمى . كذلك قامت بعض شركاته برأس مال أكبر مما يجب . وبعضها لم يسفر عن ربح اطلاقا . وحاول البنك اخفاء خسائره . لكنه فى ١٩٤٠ صارت خسائره المتجمعة فى مصايد الاسماك ١٤ ألف جنيه . وفيما بعد تحمل خسائر مصر للزيوت وبلغت ٦١ ألف جنيه ومصر للدباغة وهى ٤٢ ألف جنيه .

وثانيا — تورط البنك فى قروضه التجارية . فكان يقدم قروضا كبيرة لكبار تجار القطن على الرغم من تدهور مراكز بعضهم ، وذلك لمجرد الاحتفاظ بمحالجه وأسطوله النهرى وشركاته للتأمين والتصدير . وظلت عملياته قصيرة الاجل مشوبة بالغموض . فقد كانت القروض القصيرة الاجل تتحول بالتجديد المستمر الى قروض طويلة الاجل فعلا . بل كانت بعض هذه القروض بغير ضمان سوى المعرفة الشخصية أو بضمان عقارات .

وثالثا — اتجه البنك لاقراض الاقطاعيين من كبار الملاك مبالغ ضخمة بضمان الارض . وعندما كانوا يعجزون عن رد القرض — وغالبا ما يعجزون — لم يكن البنك يلجأ للحجز على أرضهم وبيعها سدادا لامواله . ولقد أسرف فى منح هذه القروض غير التجارية حتى كان بعضها يعقد على حساب رئيس مجلس ادارته طلعت حرب . وتجمد فى النهاية عجز ضخم ، ضاعف من وطأته أن بعض أصول البنك كانت مقومة بأكثر من حقيقتها . ولم تكن هناك حسابات مضبوطة للديون الضائعة أو المشكوك فى أمرها .

عندئذ لجأ بنك مصر الى غريمه البنك الاهلى ، يطلب قرضا بضمان ممتاز من سندات الدين العام وسبائك الذهب . لكن البنك الاهلى رفض بحزم . فتقدم بنك مصر الى الحكومة التى حاولت فى البداية تصفية نشاطه الصناعى تماما ، فأسدت اليه النصح كى يتخلص من القروض الطويلة الاجل ويبيع الاسهم والسندات التى يملكها فى الشركات الصناعية ويحول القروض التى منحها لشركة مصر للغزل والنسيج (المحلة) الى أسهم وسندات يبيعها فى السوق . وبالطبع رفض بنك مصر ، وظل يقاوم المحاولة حتى أقر البرلمان قانونا يدعم البنك . عندئذ تبين أن لديه عجزا يبلغ نحو ٤٫٢٥ مليون جنيه . فمنحته الحكومة مساعدة تبلغ ٢٫٢٥ مليون جنيه على أن يساعد البنك نفسه بالباقى من احتياطيه وأرباحه .

ثالثا ــ مرحلة رأس المـــال الاحتكارى :

هنالك تم الاستيلاء النهائى على بنك مصر . انتهى بنك مصر كرأسمال وطنى ، واستمر كرأسمال احتكارى . لقـــد غدا مجرد احتكار بين الاحتكارات .

١ ــ قررت الحكومة قصر حضور الجمعية العمومية لبنك مصر على من يحمل عددا من الاسهم لا يقل عن ٢٠ سهما ، بحيث بلغ عددهم نحو ٢٥٠٢ شخصا يملكون نحو ٨٦٪ من مجموع رأسماله .

٢ ــ قررت الحكومة تحويل أسهم البنك الاسمية الى أسهم لحامليها ضمانا لتصفية البنك كمعقل للرأسمالية الوطنية واتاحة لاستيلاء رأس المـــال الاحتكارى الاجنبى والمحلى عليه .

٣ ــ فرضت الحكومة على البنك قادة الاقطاع وكبار الرأسماليين وأصبحت ادارته بعد عام ١٩٤٠ فى أيدى : حافظ عفيفى واسماعيل صدقى وزكى الابراشى وعلى يحيى وعلى ماهر . وانضم اليهم قبل الثورة أحمد عبود والياس أندراوس .

استقر البنك نهائيا . تغلب أخيرا على عقدة مولده واستطاع أن يتخطى أزمته . وتوقف نشاطه الصناعى تقريبا ، بينما كانت الحـــرب العالمية الثانية هى فرصة الرأسمالية المصرية للتصنيع . وحتى عندما شارك فى عام ١٩٤٧ للمرة الاولى والاخيرة قبل الثورة فى تأسيس شركة مصر للحرير الصناعى ، كانت الشركة عنوانا على وحدة المصـــالح المعقودة بين بنك مصر ورأس المـــال الامريكى والملك فاروق . وركز البنك جهوده على صناعة النسيج . وصفى شركات الدخان ومصـــايد الاسماك . وصفى عمليا شركة مصر للمناجم والمحاجر . وسلم الجـــزء الاكبر من أسهم شركة مصر للملاحة الى على يحيى .

لقد أصبح بنك مصر احتكارا خطيرا : مركزا لمجموعة مصر ، ومركزا كبيرا للنشاط المصرفى والصناعى والتجارى فى الاقتصاد القومى .

فأولا ــ ارتفع رأسماله من ٨٠ ألف جنيه عند التأسيس الى مليونين من الجنيهات فى يناير ١٩٥٥ وبلغت احتياطياته عند التأميم نحو ٨ مليون جنيه . وبداخله أصبح ٥٠ مساهما يملكون ٤٢٪ من مجموع أسهمه ، بينهم ١٠ فقط يملكون ٢٠٪ من رأسماله . وصار عبود وحده يملك ١٤٪ من الأســـهم .

وثانيا ــ أصبح بنك مصر يمثل وحده نحو ٤٠٪ من حجم النشـــاط المصرفى كله . وقفزت ودائعه فى عام ١٩٥٩ الى ١٠٠ مليون جنيـــه . وانتشرت فروعه فى مصر طولا وعرضا ، حتى كان له نحو ٩٠ فرعا . وكانت الاوراق المـــالية فى ميزانيته تمثل حوالى ٨٠٪ من مجموع الاوراق المـــالية فى ميزانية جميع بنوك المقاصة فى عام ١٩٥٤ ، وقدرت محفظته المـــالية عند التأميم بمبلغ ١٩ مليون جنيه .

وثالثا ــ تحول البنك من جهاز لتجميع رأس المال النقدى الى شركة قابضة تسيطر على الصناعة . فاستنادا الى رأسماله وهو مليونان كان يتحكم فى شركات رأسمالها الاسمى ٢٠ مليونا حتى لقد كان له فى كل شركة منها حتى عام ١٩٥٥ مكتب للمراقبة المالية واستطاع عن طريق استثماراته الصناعية أن يحقق نوعا من التكامل الرأسى . يقولون أن مساهمته لم تكن تزيد عن ٤٪ من حجم ودائعه . لكن يجب الا ننسى تلك القروض السخية الطويلة الاجل التى منحها فى البداية لمجموعة شركاته سواء من أجل التوسع أو حتى لدفع المرتبات والاجور أحيانا . ولقد تبين عند اعادة تنظيمه أن بنك مصر يملك نحو ٧٥٪ من رأس مال بعض شركاته .

ورابعا ــ عن طريق شركاته استطاع بنك مصر أن يتبوأ مركزا احتكاريا فى الانتاج والرأسمالية . كانت مصانعه للنسيج تنتج أكثر من ربع الانتاج المصرى . وكانت نسبة ربح رأس المال تصل أحيانا فى شركاته الى ٣٠٫٩ ٪ مقارنة بنسبة ٢٤٫٩ ٪ فى الشركات الأخرى . ومن ثم كان البنك على حد قول على الجريتلى يبدى ارتياحه لتكوين المنظمات الاحتكارية وتدخل الحكومة لحماية الصناعة(١) . واشترك فى اتفاقيات ودية مع البنوك الاجنبية ومع البنك الاهلى أيضا لتحديد سعر الفائدة والعمولة .

ولا شك أن نشاطه الصناعى كان أعظم ما قدمه البنك للبلاد . وهو الذى جر عليه نقمة الآخرين . ولقد رأينا كيف سعت حكومة حسين سرى لحمله على تصفية وجوده الصناعى لحساب قادة الاقطاع ورأس المال الكبير والاستعمار . وانما يجب أن نتضح ذاتيا فيما يتعلق بمساهمة البنك فى الصناعة . فلم تكن بعض الشركات التى أسسها تمثل استثمارا جديدا . فقد وضع أحيانا عددا من المنشئات القائمة سلفا تحت رعايته . وأحيانا كان اقدامه على تأسيس بعض الشركات نتيجة لاعسار بعض مدينيه من رجال الصناعة ومحاولة تفادى اشهار افلاسهم . ثم تحولت العملية فى يديه من وصاية صناعية الى وصاية مالية بمعنى أنه كان ــ على خلاف نظامه الاساسى ــ يتمسك بالمشروعات التى يؤسسها حتى بعد نجاحها . ولقد توسع البنك فى صناعات عديدة تعتبر تنمية هائلة للرأسمالية المصرية . لكن قدمه ظلت راسخة فى النسيج . لقد اشترك فى تأسيس ٢٧ شركة مجموع رأسمالها نحو ٢١ مليون جنيه ، منها ١٢ مليون جنيه فى قطاع الغزل والنسيج وحده . ولقد اهتم بالنقل والتأمين والملاحة كعمليات تابعة . غير أنه لم يلج أبدا باب الصناعة الثقيلة . ولقد اشترك فى تمويل التجارة الداخلية منذ تأسيسه . لكنه ترك التجارة الخارجية احتكارا فريدا للبنوك الاجنبية حتى بعد الحرب العالمية الثانية .

---

(١) أنظر مؤلفه « بنيان الصناعة الحديثة فى مصر » من مطبوعات الجمعية المصرية للاقتصاد والاحصاء والتشريع ، ومقاله « تطور النظام المصرفى فى مصر » فى عدد « مصر المعاصرة » فى العيد الخمسينى للجمعية عام ١٩٥٩ .

وبعد قيام الثورة ، استمر بنك مصر فى نشاطه المصرفى بهمة اكبر . واستعانت به حكومة الثورة وساعدته كثيرا . لقد أتاحت له أن يستأنف نشاطه فى تمويل الصناعة . وأسهم بالفعل فى شركات أقامتها الدولة فتملك مثلا ٢٠ ٪ من أسهم شركة الحديد والصلب وساهم فى الشركة العامة لصناعة الورق وشركة مصر للتجارة الخارجية والشركة القومية لانتاج الاسمنت وسيطر على الجمعية التعاونية للبترول ورأسمالها ١٠ ملايين جنيه . وضاعف البنك من عونه لشركاته المشتغلة بالنسيج : الحرير الصناعى ، الحرير ، المحلة ، الرفيع . بل وساهمت الحكومة بنصف مليـــون جنيـــه فى رأس مال مصر للطيران وقررت لها اعانة ســـنوية . ومن ثم تضاعفت أرباحه الصافية بين عامى ١٩٥٠ — ١٩٦٠ من ٧٨٨٫٠٠٠ جنيـــه الى ١٫١٣٥٫٠٠٠ جنيه . ومع ذلك لم يوجه البنك كل جهوده صوب التنمية الاقتصادية . ففى عام ١٩٥٥ أقام شركة مصر للفنادق ، لكنه لم يكتتب فيها الا بنسبة ٥٫٧ ٪ من رأسمالها . وفى ١٩٥٧ قام بتأسيس شركة مصر للالبان والاغذية وشركة مصر شبين الكوم للغزل والنسيج فى ١٩٥٨ ، وشركة مصر للكيماويات فى ١٩٥٩ . وهكذا وجـــدنا أنه بينمـــــا لم تزد استثمارات البنك من الصكوك الحكومية الا قليلا من ٦٫٩ مليون جنيـــه فى ١٩٥٦ الى ٧٫٨ مليون جنيـــه فى ١٩٥٨ ، انخفضت استثماراته فى الشركات والبنوك الاخرى من ٤٫٧ مليون جنيه الى ٣٫٦ مليون جنيه . وعلى العـــكس فلقد قفزت استثماراته فى شركاته من ٥ مليون جنيـــه الى ٧٫٩ مليون جنيه . لقد كان البنك ينمى باطراد سيطرته كاحتكار مالى . ومن المعلوم أنه عندما أصدرت الثورة قانون ١٩٥٧ للبنوك ، توخت أن لا تتحكم البنوك فى الصناعة ، ومن ثم اشترطت ألا يمتلك أى بنك أكثر من ٢٥ ٪ من رأس مال الشركات . كانت الثورة تبغى بذلك الحـــد من السيطرة المـــالية التى صارت لبنك مصر . لكن البنك رفض الانصـــياع للنظام الجديد ، ولم تستطع الحكومة اجباره على بيع الزيادة فى محفظته خوفا من احداث ذعر فى البورصة — على حد بيان عبد المنعم القيسونى عندئذ . ومن هنا كان تأميمه فى فبراير ١٩٦٠ . وفى بداية ١٩٦١ أنشئت مؤسسة مصر التى تكون رأسمالها من حصص بنك مصر فى شركاته التى انفصلت عن بنك مصر . وفى يوليو ١٩٦١ تم تأميم كافة مؤســـسات الجهاز المصرفى بما فيها بنك مصر ضمانا لوضع مصادر التمويل فى خدمة التنمية الاقتصادية .

وهكذا عاد بنك مصر بفضل التأميم يواصل رسالته الوطنية التى أنشىء فى الأصل من أجلها والتى صرفه عنها نظام النهب الاستعمارى الذى كان يســـــود .

وعاد الجهاز المصرفى بأكمله ، بفضل التمصير فالتأميم ، جزءا لا يتجزأ من الاقتصاد القومى . عاد يسعى فى ظروف جديدة لتكوين وتوحيـــــد السوق القومية ، وهذا بالتحديد هو معنى التنمية الاقتصادية الحديثة .

نشأة بنوك الادخار وأغراضها
فى الدول المختلفة

الدكتور عبد الجليل هويدى

مقـــدمة :

تسعى كل دولة لتحقيق غرضين : أحدهما اقتصادى وهو بذل الجهد لتوفير رؤوس الاموال اللازمة لزيادة تقدمها ، والثانى اجتمـــاعى وهو رفاهية المجتمـــع .

كما يأمل كل فرد فى تحقيق رفاهيته الاجتماعية فى الحاضر والمستقبل ، وذلك بزيادة دخله فى الحاضر ، وادخار جزء منه للمستقبل .

ولعل من أصلح المؤسسات وأقدرها لتحقيق الغرضين ســـالفى الذكر وأمل الافراد فى تيسير سبل حياتهم هى مؤسسات الادخار المحلية ، التى تعيش بين المواطنين فتشعر بأفراحهم وآلامهم وأسباب احتياجهم . فتعاون من يريد زواج أولاده ، بما تؤديه له من مدخراته السابقة ، وتنشىء مصانع ريفية أو بيئية فى المنطقة يعمل بها أبناء الحى أو الاقليم ، فتخلق رواجا اقتصاديا داخله ، وتعين المحتاج وقت الحاجة اذا حلت به كارثة ، وتواسى من فقد أحد أفراد أسرته بتقـــديم معونة مالية له ، فهى لهم بمثـــابة الام الرؤوفة التى ترعى أولاها وتحنو عليهم .

ويمكن تعريف بنوك الادخار المحلية بأنها أجهزة لا تبغى الربح أساسا وتتخصص فى خلق وتنمية الوعى الادخارى وجمع المدخرات الصغيرة مع ادارتها واستثمارها فى النطاق الاقليمى ، لزيادة رفاهية المجتمع وتدعيم الادارة المحلية .

ويمكن تلخيص أهم أهداف بنوك الادخـــار المحلية فى الدول المختلفـــة فيما يلى :

١ ـــ نشر وتنمية الوعى الادخارى لدى المواطنين جميعا مع اعتبار هذا الهدف رسالة قومية يجب أن تؤدى الى أن يتوافر لدى كل مواطن الشعور الكامل بأنه مسئول أمام ضميره عن تحقيق مدخرات دورية لزيادة رفاهية مجتمعه الصغير .

٢ ــ تدريب الفرد على القيادة الجماعية وتنمية روح الفريق فى العمل مع غرس عادة التفكير والمنافسة والتخطيط الجماعى .

٣ ــ الاهتمام بالطابع الاقليمى لتدعيم الحكم المحلى ولتكوين علاقات وثيقة بأهالى المنطقة وتفهم احتياجاتهم العقلية ليتسنى استكشاف مواطن التخلف لاستنباط وسائل العلاج .

٤ ــ تجميع المدخرات فى كل منطقة وادارتها واستثمارها فى تمويل المشروعات المختلفة .

٥ ــ تنمية النشاط الاقتصادى المحلى ثم الوطنى وذلك بزيادة الاستثمار فى جميع المناطق المحلية وبامداد الصناعات الصغيرة والحرفية بالاموال اللازمة لرفع كفاءتها .

٦ ــ مساعدة ذوى الدخول الصغيرة والمتوسطة فى شكل قروض قصيرة ومتوسطة الاجل لزيادة قدراتهم المالية أو التخفيف من آلامهم .

على أن فكرة تجميع المدخرات الصغيرة لم تظهر فقط بظهور بنوك الادخار، بل كانت هذه البنوك ثمرة تطور قديم لتلك الفكرة وهو ما سنعرض له فى المبحث الاول ثم ننتقل الى أسباب نشأة تلك البنوك وأغراضها فى كل من الدول الرأسمالية والاشتراكية والنامية فى ثلاثة مباحث تالية .

ثم نختتم الدراسة بتقويم لمدى نجاح بنوك الادخار فى تحقيق الاهداف المرجوة منها فى الدول النامية .

المبحث الاول

تطور فكرة تجميع المدخــرات الصغيرة

ترجع فكرة تجميع المدخرات الصغيرة الى الماضى السحيق ، اذ وجدت منذ نشأة الجماعة الانسانية ثم تطورت من حيث نظامها واغراضها وتنظيمها حتى أنتهت الى بنوك الادخار التى نعرفها فى وقتنا الحاضر وذلك على النحو الذى نورده فيما يلى :

١ ــ الادخار التجميعى فى نطاق الاسرة والقبيلة والمدينة :

يقسم كثير من العلماء حياة الانسان قبل التاريخ الى ثلاث مراحــل : الوحشية ، البربرية ونشأة الحضارة . والمعلومات التى وصلتنا عن هــذه الفترة ضئيلة ومبنية فى كثير منها على التخمين وما تركه الاولون من آثار . غير أنه من المتفق عليه أن المجتمع فى هــذه الفترة كان يأخذ شكل قبــائل أو عشــائر يرتبط أفرادها برباط الدم ، وكان يتميز بالعمــل الجمــاعى والاستهلاك الجماعى والملكية الجماعية (١) . كما كان الادخار يتم فى صورة تخزين أدوات وسلع ينبعث من عمل الجماعة وبارادتها ولم يكن يحــدث بارادة منفردة .

واستمر نظام القبائل سائدا حتى العصر اليونانى القديم . فكانت القبيلة أو العشــيرة فى العصر البدائى هى الوحــدة الاقتصادية والاجتمــاعية والسياسية . وفى العصر اليونانى بقيت القبيلة وحدة اقتصادية اجتماعية ، ولكن سادها نظام سياسى يختلف كثيرا عن النظام البدائى (٢) . ثم طرأت عدة تطورات على نظام القبائل أنتهى الى حلول نظام الاسرة محله .

وفى كلتا المرحلتين البدائية واليونانية ، كان نظام الادخار التجميعى المنبعث من اعتبار القبيلة أو العشيرة وحدة اقتصادية هو الذى ساد خلالها .

وفى العصر الحاضر ما زالت توجد بعض الحرف مثل الصيد والزراعة تمارس بواسطة آلات كانت مستعملة فى العصور القديمة ، ويعيش أهلها على بعض العادات التى كانت متبعة منذ ذلك المــاضى البعيد . فورثت بعض الاسر الريفية ، فى كثير من البلاد عادة الادخار الجماعية . ومن أمثلة ذلك

---

(١) الدكتور رفعت المحجوب « الاشتراكية » طبعة سنة ١٩٦٨ ص ٢٨ وما بعــدها .
(٢) الدكتور ابراهيم درويش « الدولة نظريتها وتنظيمها » طبعة سنة ١٩٦٩ ص ١١٩ والدكتور رفعت المحجوب المرجع السابق ص ٣١ .

ما يحدث فى مدينة كيلانتان Kelantan بالملايو حيث يكتسب الزوج نفقة معيشته من الصيد ، على أن تقوم الزوجة بادارة البيت ويتفقان على مقدار ما يدخرانه وما ينفقان من أموال ، ولا يدخر الزوج من أمواله بارادته المنفردة . ووسيلة الادخار أما باحتفاظهما بسلع يمكن تخزينها أو بمبالغ نقدية ، أو بتقديم أموال لاقاربهم وجيرانهم فى الافراح والمآتم على أن يقوم القريب أو الجار برد ما حصل عليه فى مناسبات مماثلة (١) .

ومثل آخر فى قرى الهند حيث تتكون الاسرة الهندية من الزوج والزوجة والاولاد ، ويمكن أن ينضم اليهم الابن حديث الزواج وزوجته . ويعملون جميعا كوحدة اقتصادية واحدة يخططون لمستقبلهم ويحددون نشاطهم ، وما يستطيعون ادخاره للمستقبل . فالامر هنا وحدة اقتصادية تقوم بادخار تجميعى لصالح جميع أفرادها وتأمينا لمستقبلها (٢) .

وفى قريتنا المصرية فى نطاق أسرنا الريفية يسود نظام ادخار الاسرة وجمع الاموال فى أوقات جنى المحصول لانفاقه فى أوقات الكساد ، وهو ادخار تجميعى أى لصالح أعضاء الاسرة جميعا سواء أكان بارادة الزوج المنفردة أو بارادة مجموع الاسرة (٣) .

فاذا انتقلنا من القبيلة والعشيرة والاسرة فى القديم والحديث وما أعتادت عليه من ادخار تجميعى الى نطاق محلى أوسع ، لاحظنا قيام بعض المدن فى القرون الوسطى بخلق صناديق لجمع مدخرات كثير من أفرادها للمساهمة فى علاج المرضى من الفقراء والبحث عن عمل للعاطلين والانفاق على العجزة والارامل والاطفال . وما زالت هذه الصناديق منتشرة فى كثير من البلاد فى العالم الحديث . كما قامت الكنائس والاديرة فى القرن السابع عشر بمجهود كبير لجمع كثير من المدخرات لاعمال البر والاحسان (٤) .

٢ ــ الادخار التجميعى فى نطاق النقابات المهنية والحرفية :

اعتمدت الصناعة فى القرون الوسطى على الحرفيين وعلى الورش العديدة فى كل مدينة أو قرية ، وانتظم القائمون عليها فى جماعات على النطاق المحلى ليتدارسوا المشاكل والعقبات التى تعترض حرفتهم ووسائل تنميتها وتدعيمها . وقد أنشأوا صناديق ادخار لمساعدة من يقعده المرض أو تعجزه الشيخوخة أو تحل به الفاقة بسبب التعطل . وكثرت هذه الصناديق مع

1-2) Raymond Firth : Capital, Saving and Credit in peasant societies, George Allen, N.Y. 1966 p. 317.

(٣) أشير الى هذا النوع من الادخار فى الندوة العلمية لمحاربة الاسراف التى عقدتها جامعة القاهرة من ١٠ الى ١٢ مايو سنة ١٩٦٥ وقد أشرنا فى رسالتنا للدكتوراه « سياسة الاقتراض العام الداخلى فى الجمهورية العربية المتحدة سنة ١٩٦٨ » الى هذا النوع ص ١٧٨ .

4) H.O. Horne. «A History of Savings Banks» Oxford Second Edition p. 2.

تعدد الحرف اليدوية التى انتشرت فى ذلك الوقت . ولم يستطع عمال التجارة انشاء مثل هذه النقابات المهنية الا متأخرا ، خلال القرن الثامن عشر نتيجة اتساع التجارة الاوربية بسبب الاكتشافات الجغرافية الجديدة وازدهار التجارة فى بلاد الشرق .

واستمرت معظم النقابات المهنية فى عصرنا الحاضر تمارس الادخار التجميعى ، على نطاق واسع .

٣ ــ الادخار التجميعى لاغراض محددة :

بعد أن استعرضنا الادخار التجميعى المبنى على رابطة الدم فى نطاق الاسرة والقبيلة ، والمؤسسة على المصالح المشتركة فى النقابات المهنية والحرفية ، نعرض لادخار تجميعى آخر لغرض محدد ، قد يكون الحفاظ على الثروة من الضياع أو السرقة ، أو مساعدة الفقراء ، أو القيام بعملية استثمار أو بناء أو غير ذلك من الاغراض .

فقد نشأت النقود الورقية بسبب ما تأصل لدى الانسان من عادة الادخار حيث خشى الافراد ضياع أو سرقة ذهبهم ومعادنهم النفيسة ، فذهبوا الى الصياغ ليحفظوها لديهم فى خزائنهم الحديدية . وفى مقابل هذا الايداع كان الصائغ يعطى للمودع ايصالا يتعهد فيه برد ما أودع لديه بمجرد طلبه . ونظرا للثقة المتوافرة فى الصائغ عند أهل المنطقة أو الحى الذى يعيش فيه ، غدت هذه الايصالات نقودا صالحة للتداول . ثم حدث تطور آخر اذ بعد أن كان الصياغ هم الذين يصدرون هذه الايصالات ، تولت البنوك القيام بهذه العملية . وكان أول بنك قام بذلك هو بنك استكهلم الذى أسسه بالمسترخ السويدى فى القرن السادس عشر . هكذا استطاع الصياغ ثم البنوك تجميع هذه المدخرات واستثمارها (١) .

وظهر نوع من الادخار التجميعى فى انجلترا لمساعدة الفقراء فى نهاية القرن السابع عشر بفضل الفيلسوف جون لوك John Locke ودانيل ديفو Daniel Defoe حيث ناديا بفكرة ساعد نفسك The Doctrine of self-help التى تحض الفقراء على أن يعملوا ويدخروا من عملهم دون أن يرتكنوا الى مساعدة من الدولة .

وأقترح الاخير فى مقال له فى عام ١٦٩٧ انشاء صندوق للمعاشات يشترك فيه العمال على أن يقتطع من كل منهم ٦ بنسات أسبوعيا . وانشاء هذا الصندوق يشبه الى حد كبير انشاء بنك للادخار ، اذ أن المشتركين يستطيعون اذا مرضوا أو أصيبوا أو قلت قدرتهم على العمل طلب مساعدة

---

(١) الدكتور أحمد جامع : محاضرات فى النقود والبنوك منسوخة على الالة الكاتبة لطلبة السنة الثانية بكلية الحقوق جامعة عين شمس ٧٠/٧١ ص ٣٣ وما بعدها .

الصندوق . بل أشار ديفو صراحة الى انشاء بنك لتجميع هـذه المدخرات حيث قال : « أن كل شخص فى وقت صـحته وفى شبابه يستطيع العمـل بنشاط لذلك يجب عليه ادخار جزء من دخله فى مكان أمين وهو « البنك » لينفقه فى أوقات مرضه أو شيخوخته أو حادث مفاجىء » .

ويبدو أن ديفو نشأت عنده فكرة هذا الصندوق من جمعيات الصـداقة friendly societies السـابق انشائها فى انجلترا سـنة ١٥٥٥ اذ تنوعت هذه الجمعيات وكثرت حتى اعترف بها رسميا بما يسمى بقانون روز سنة ١٧٩٣ . وزاد عدد أعضائها من ٥٠٫٠٠٠ عضو الى ٧٠٤٫٠٠٠ عضو فى سنة ١٨٠٥ . وقد أيد آدم سميث انشاء مثل هذا الصندوق وتلك الجمعيات لانها تعطى الحرية للافراد فى ممارسة العلاقات الانسانية بعيدا عن تدخل الدولة وهو ما يتفق مع مبادئه (١) .

واتخذ الادخار التجميعى بغرض الاستثمار أشكالا متعددة فى دول كثيرة غير أننا سنكتفى بالاشارة الى مثلين فقط أحدهما ابتدأ كادخار تجميعى محلى ثم توسعت استثماراته حتى شملت الدولة ، والآخر نشأ داخل دولة من الدول ثم انتشر فى عدة دول أخرى .

ففى ١٩ يونيو سنة ١٨٦٥ أتفق جماعة من المارسيليين بفرنسـا على استثمار مدخراتهم ، وقدرت بمبلغ ٢٠ مليون فرنك ، فى أعمال التجـارة والتأمين والمنشآت البحرية .

واستمرت الجماعة فى عملها على النطاق الاقليمى فى مدينة مرسـيليا ، فاشترت عربات لنقل الخدمات داخل المنطقة خصوصا فى الصيف تسـهيلا للمواطنين وعملا على راحتهم . ولعبت الجمعيـة الائتمانية المارسيـلية La Société Marseillaise de Crédit دورا هاما فى التوسع الاقليمى، وفتحت مجالات هامة للمستقبل ، ثم امتد نشاطها الى مدينة باريس فى سنة ١٨٨٢ ، فانشأت بنك الجنوب الشرقى وبلغ قيمة رأسماله فى سنة ١٩٢٩ مائة مليون فرنك ، وفى سنة ١٩٥٠ ، ٣٧٥ مليون فرنك ، وبعد ثلاث سنوات ٦٠٠ مليون فرنك . وقام البنك بانشاء شبكة تجارية كبرى ففتح ١٨ توكيلا ، ٧٠ فرعا ، ٤٦ مكتبا ، ثم امتد نشاطه الى الشمال حتى وصل مدينة ليون والى الجنوب الى دول المغرب الثلاث (٢) .

أما الصورة الثانية من هذه التجمعات الادخارية بقصد الاستثمار فتشمل : جمعيات اسـتثمار المدخرات ذات الاغراض المحددة وجمعيات اسـتثمار المدخرات فى البنـاء .

---

1) H. O. Horne op. cit. p. 5.

2) «Le Centenaire de la Société Marseillaise de Crédit» La Revue «Banque» No. 229, Juillet, 1965 p. 485.

١ ــ جمعيات وشركات الاستثمار :

ظهرت فى بريطانيا ثم فى القارة الاوربية فى النصف الثانى من القرن التاسع عشر لدى صغار المدخرين الحاجة الى استثمار مدخراتهم بطريقة آمنة مع الاستجابة للحاجات الاقليمية على أن تدار عملية استثمار هذه المدخرات بمعرفة مختصين وباشراف بعض المساهمين من المدخرين فنشأت ما يسمى بالاتحادات الاستثمارية Investment trusts وتسمى أحيانا جمعيات الاستثمار Sociétés d'investissement أو شركات الاستثمار تدعيما لفكرة الاستثمار التجميعى وتقوم باستثمار أموالها فى شراء أو بيع الاوراق المالية من أسهم وسندات وتقديم قروض لمنشآت عديدة وباستثمارات كثيرة أخرى . ويقتسم المشتركون هذه الارباح كل بنسبة ما قدمه للاتحاد من أموال . وقد حققت هذه الاتحادات أرباحا طائلة ، كما أنها حافظت على ثبات الاسعار فى الجهات التى نشأت فيها .

(أ) جمعيات الاستثمار ذات العدد المحدود من الاعضاء :

وقد ساد هذا النوع مسرح الاستثمار حتى أزمة سنة ١٩٢٩ ــ ٩٣٠ خصوصا فى الولايات المتحدة الامريكية ، حيث نشأت ٢٦٥ جمعية فى سنة ١٩٢٩ وحدها . ومن خصائص هذا النوع أن المساهم لا يستطيع الخروج الا اذا باع أسهمه فى البورصة ، أو حل محله مساهم آخر بشرائها . أما غير المساهمين فلا يستطيعون دخولها الا اذا حلوا محل مساهمين سابقين . وقد أدت أزمة سنة ١٩٢٩ الى خسارة كبيرة لهذه الجمعيات مما اضطر المشرع الامريكى الى اصدار قانون يحد من سلطة مديريها ، ويوجب اشهارها ، حتى لا تعمل فى الخفاء ، ثم عاد سنة ١٩٤٠ الى اعطاء المديرين بعض السلطة التقديرية للتصرف .

(ب) جمعيات الاستثمار المفتوحة :

وقد ظهرت فى الولايات المتحدة الامريكية سنة ١٩٢٤ وهى كما هو ظاهر من أسمها مفتوحة لمن يرغب فى المساهمة فيها بشراء أسهم جديدة تصدرها الجمعية للمساهمين الجدد . كما أنها تشترى أسهم المساهمين السابقين الراغبين فى التخلى عن أسهمهم . والمساهمة فى هذه الجمعيات مقصورة على الافراد الذين يمارسون حق الادارة الجماعية ، مما بث الثقة لدى المواطنين ، فأقبل عليها الكثيرون . وبعد أن كان عدد الافراد منذ عشرين عاما يقدر بـ ٣٠٠٫٠٠٠ مساهم أصبح عددهم يقرب من ستة ملايين مساهم ، بينما انخفض عدد المساهمين فى الجمعيات المحدودة الاعضاء كثيرا . فبعد أن كان رأس مالها فى سنة ١٩٢٩ ٨ مليار دولار انخفض فى الوقت الحاضر الى ٢ مليار دولار .

كما انتشرت جمعيات الاستثمار فى كثير من بلاد العالم مثل اليابان وكندا واستراليا واتحاد جنوب أفريقيا والمكسيك واسرائيل وسويسرا والمانيا وبلجيكا . وكان تقدمها بطيئا فى أول الامر فى انجلترا حتى سنة ١٩٥٨ ولكن

زادت أصولها فى الخمس سنوات التالية لتلك السنة ثلاثة أضعاف ما كانت عليه ، اذ بلغت ٣٥٠ مليون جنيه وبلغ عدد المساهمين ٤٥٠,٠٠٠ مساهما (١) .

٢ ــ صناديق الادخار للبناء :

ظهر هذا النوع من وقت قريب نسبيا . وأصبح ذا قاعدة عريضة من صغار المدخرين فى المانيا عقب الحرب العالمية ١٩١٤ ــ ١٩١٨ وانتشرت صناديق الادخار للبناء فى الاحياء المختلفة للمدن الكبرى والاقاليم من سنة ١٩٢٨ . ورأت الحكومة الاشراف عليها عندما لاحظت أفلاس كثير من الصناديق الادخارية الخاصة ، وتعرض المساهمون فيها لخسارة كبيرة . وعهدت الحكومة الى مكتب الاشراف على التأمينات L'office de surveillance des assurances بالرقابة عليها . وقد اتسع مكان المساهمين فى هذه الصناديق . وارتفعت المبالغ المكتتب بها فى الفترة من سنة ١٩٥٢ الى سنة ١٩٦٤ من ١٩١٥ ألف مارك الى ٢١٢٠٠ ألف مارك وزادت عدد العقود للبناء من ١٥٦ ألف عقد الى ١٠٤٨ ألف عقد(٢) .

٤ ــ ظهور بنوك الادخار المحلية كأداة لتجميع المدخرات الصغيرة :

عرضنا لتطور الصور المختلفة لتجميع المدخرات الصغيرة التى يمتلكها ذوو الدخل المحدود ، والذين ساهموا بكدهم وعرقهم فى بناء مجتمع ادخارى، كان يرتبط حتى القرن السابع عشر برباط من أواصر الدم كما فى الاسرة أو القبيلة أو العشيرة ، أو بعلاقة ذات مصالح مشتركة كالانتماء معا لنقابات مهنية أو حرفية ، أو بصلة اجتماعية اخلاقية مبنية على البر والتضامن والتعاون ، كجمعيات الصداقة أو جمعيات الفقراء أو الصندوق الكنسى فى انجلترا .

هذا النوع من الادخار مبنى فى أغلبه على صفات اجتماعية تنبعث عن المجتمع وتأثرت به وأضفت على الادخار صفات أخلاقية روحية .

ولكن فى بداية القرن الثامن عشر ظهر نوع آخر من أنواع الادخار التجميعى وهو المبنى على المصلحة الفردية والمنفعة الخاصة ، أى الاستثمار بقصد النفع الذاتى فقط كما فى الادخار فى أول نشأة البنوك التجارية أو جمعيات الاستثمار أو صناديق الادخار للبناء .

ولا نقصد بذلك أن المجتمعات الانسانية حتى القرن الثامن عشر كانت مجتمعات أخلاقية وأن مجتمعات ما بعد ذلك القرن كان سعى كل فرد فيها

---

1) Jean-Claude Juffa, Revue «Banque» No. 213 Mars 1964 p. 149.

2) M. Koch, «Financement de la construction par le crédit différé dans la République Fédérale d'Allemagne», Revue «Banque» No. 233 Nov. 1965. p. 791.

لمصلحته الذاتية فقط ، بل نقصد بذلك أن الغلبة فى الادخار التجميعى كانت لهذه الصـــفة أو تلك .

لذلك اذا نظرنا الى فكرة انشاء بنوك الادخار المحلية وقد ظهرت فى نهاية القرن السابع عشر وأوائل القرن الثامن عشر نجدها قد جمعت بين الصفتين . فحبذت الادخار وحثت عليه وجمعت الاموال من أفراد المجتمع المحليين على أساس من صفات اجتماعية ، وهى العمل على زيادة رفاهية المجتمع الذى يقيم فيه الفرد وزيادة تقدمه ، وانشاء الصناعات المحليـــة التى تتناسب والمجتمع الذى يعيشون فيه ، بحيث تنخفض أثمان المنتجات المصـــنوعة محليا ، وتمتص البطالة من المجتمع الصغير ، كما قصد بانشائها كذلك صالح الفرد ومنفعته الذاتية .

فالادخار يعود على الفرد بعوائد وأرباح نتيجة استثمار هذه المدخرات بمعرفة البنك فى المجالات التى يوافق عليها المجتمع المحلى .

ولكن ما هى أوجه الخدمة التى تقوم بهـــا البنوك للمدخرين ؟ وما هى الخدمات التى يمكن أن تؤديها للمجتمع أو البيئة ؟

الواقع أن أسباب نشأة بنوك الادخار وأغراضها تختلف اختلافا جذريا من دولة الى أخرى تبعا لاختلاف الاسس والمبادىء التى يقوم عليها النظام الاقتصادى والاجتماعى السائد فيها .

فبنوك الادخار فى الدول الرأسمالية قصـــد بها ابتداء معاونة الطبقات المحدودة الدخل والفقيرة ومساعدة الافراد عند المرض ، أو التعطل أو كبر السن وأصبح غرضها الحالى معاونة أصحاب المدخرات الصغيرة على الوقوف فى وجه تحديات الرأسمالية .

أما فى الاشتراكية فالغرض من البنوك الادخارية هو تســـهيل الخدمة للمدخرين فى استثمار مدخراتهم اذ تقوم الدولة بخدمة كبار السن وعلاج المرضى ، وتلتزم بتشغيل جميع القادرين على العمل . فأنشئت البنـــوك الادخارية للاسهام فى خدمة الاقتصاد القومى باعتبارها احدى وسائل تعبئة المدخرات القومية .

أما الدول النامية وهى الدول التى تسعى للحاق بركب الحضارة بالاسراع فى التقدم الاقتصادى والاجتماعى ، وتنمية الفرد اجتماعيا وثقافيا ، فان البنوك الادخارية القائمة بها تعتبر عاملا من العوامل المساعدة لتحقيق هذا الغرض .

كل ذلك على التفصيل الذى سنورده فيما يلى عن نشأة بنوك الادخار ودورها فى كل الدول الرأسمالية ، والدول الاشتراكية ، والدول النامية على التوالى .

المبحث الثـــانى
بنوك الادخار المحلية فى الدول الرأسمالية

اختلفت أسباب نشأة بنوك الادخار المحلية فيما بين الدول الرأســـمالية نفسها . ولكن هذا الاختلاف لا يمس الجوهر والاساس وانما يرجع الى اختلاف الظروف الاجتماعية والاقتصادية والعلاقات الانسانية فى تلك الدول التى نشأت فيها هذه البنوك . وهو ما سنوضحه بالنسبة لبعضها .

١ ــ فى انجلترا :

نشأت فى انجلترا جمعيات الفقراء منذ القرن السادس عشر لمســـاعدة الفقراء والمحتاجين ومن تحل بهم الكوارث المالية . وعند ما ارتفعت أسعار السلع الاستهلاكية ارتفاعا كبيرا فى الفترة التالية لسنة ١٧٩٣ واضطرت عدة بنوك تجارية الى اغلاق أبوابها ، واشتد الفقر بذوى الدخول الضعيفة ، نشأت جمعية فى سنة ١٧٩٦ تحت رعاية الملك أطلق عليها اسم « جمعية تحسين حال الفقير وزيادة رفاهيته » .

«The society for bettering the condition and increasing the comforts of the poor».

وقامت هذه الجمعية بدراسات عديدة انتهت فيها الى اقتراح تكوين بنوك ادخارية محلية هدفها محاربة الفقر . على أن يقوم الفقراء بمساعدة أنفسهم وقت الحاجة مع الاقلال من تدخل الدولة لمعاونتهم عند العوز أو الاصابة بالعجز أو الشيخوخة . وبعد أن كانت جمعيات الصداقة وجمعيات الفقراء تعتمد على إدخار الاغنياء لمساعدة الفقراء ، رأت هذه الجمعية لاول مرة قيام الفقراء بالادخار بأنفسهم لانفاق ما يدخرونه وقت الحاجة ، على أن تقوم الدولة برعاية هذه البنوك والاشراف عليها محافظة على أموال المدخرين من العبث بها أو اساءة استغلالها .

وعلى أثر ذلك نشأت « بنوك الاحد » Sunday Banks وعاون فى انشائها كثير من المفكرين وعلية القوم الذين يميلون الى عمل الخير للطبقات الفقيرة ، منال Thomas Lloyd, Joseph Smith of Wondover, Burgers of Winston, Dr. Shute Berrington فكان أعضاء كل بنك يجتمعون مساء يوم الأحد من كل أسبوع للمناقشة ، ويقدم كل منهم بنسا على الأقل . وكان يخصص ١/١٠ المبلغ المتجمع لمساعدة الأعضاء الآخرين ، والباقى يسترده

العضو مع زيادة تقدر تبعا لسن كل عضو عن المدة التى قضاها فى الادخار . وكلما زاد سنه كلما زاد العائد له من مدخراته .

ثم تغيرت عادة البنوك بعض الشىء ، ففى أول يناير سنة ١٨٠٤ أفتتح بنك توتنهام ، وكان يفتح أول يوم اثنين من كل شهر فقط ، على أن يقوم المدخر بدفع شلن فأكثر ، ويتعهد البنك بسداد المدخرات وقت طلبها بفائدة ٥ ٪ .

وساعدت مسز وكفيلد Mrs Wakefield على انشاء بنكين : أحدهما للسيدات ويقوم بسداد المدخرات بعد بلوغ العضو ٦٥ سنة . والآخر للصغار الذين تقل أعمارهم عن ٢٠ سنة ، ويشترك فيه العضو ببنس واحد على الاقل شهريا .

واذا كانت هذه البنوك تعمل على الاحتفاظ بنسبة صغيرة لمساعدة الفقراء ، فأنها فى الوقت ذاته تجمع مدخرات الافراد لاستثمارها . ويستطيع المودع استردادها عند الطلب .

الا أن بنوك الادخار ابتعدت بعد ذلك عن مساعدة الفقراء الى وظائفها الاساسية فى استثمار المدخرات وسدادها وقت الطلب بعائد مجز للمدخر .

ومن أوائل البنوك التى انتهجت هذا السبيل « بنك الخدم » الذى انشىء سنة ١٨٠٨ بمساعدة السيدة أيزابلا دوجلاس Lady Isabella Douglas فقد دعى الخدم لايداع مدخراتهم بما لا يزيد عن ٥٠ جنيه لكل عضو بفائدة ٤ ٪ وضمن البنك فى رد المدخرات وسداد فوائدها أربع سيدات وأربعة رجال .

وانتشرت البنوك بعد ذلك بسرعة كبيرة خصوصا فى الفترة ما بين سنة ١٨١٠ الى ١٨١٧ ، بمساعدة كل من T.R. Malthus, Jeremy Bantham حيث كان لكتاباتهما أثر كبير (١) كما بدأت البنوك تسير بخطى واسعة نحو

---

1) H. O. Horne — op. cit. p. 30. It included these words from Malthus' Essay on the principle of population 1798 : To facilitate the savings of small sums of money and encourage young labourers to economise their earnings with a view to a provision for marriage, it might be extremely useful to have country banks where the smallest sums would be received and a fair interest paid for them. It would probably be essential to the success of any plan of this kind that the labourer should be able to draw out this money whenever be wanted it and have the most perfect liberty of disposing of it in every respect as he pleased.

تشـــجيع زيادة المدخرات ، فنجـــد مثـــلا بنك ريثويل Ruthwell Bank يرفع فائدة الودائع من ٤٪ الى ٥٪ بعد ثلاث سنوات من العضـــوية . ويكافىء من ينتظم فى الايداع اسبوعيا أو سنويا ، ويجيز سحب الودائع فى أى وقت ، على أن يكون سعر الفائدة ٤٪ ، ويمنح المودع فائدة ٥٪ فى حالات خاصة وهى الوفاة والزواج ، وبعد سن ٥٦ أو عند المرض ، وثبوت استفادة المودع من المبلغ فى حالة سحبه . وقد بلغت الودائع فى السنة الاولى لهذا البنك ١٥١ جنيه وفى السنوات التالية ١٧٦ ، ٢٤١ ، ٩٢٢ جنيها على التوالى . وفى نهـــاية سنة ١٨١٤ بلغت الودائع ١١٦٤ جنيه واستمر البنك فى نجاحه وزيادة ودائعه الادخارية .

وهكذا نجحت بنوك الادخار فى انجلترا وويلز وانتشرت فى أرجائها لدرجة كبيرة .

ولم تختلف أسباب نشأة بنوك الادخار فى اسكتلندا عن انجلترا أو ويلز وأن امتاز الكثير منها بتنظيم ادارى دقيق لاختلاف العادات والتقاليد فى كل اقليم عن الآخر . وعلى كل فقد اعتمدت البنوك جميعها على المؤسسين الذين تحملوا وحدهم عبء مسئولية الكساد أو الافلاس . ولحرص الحكومة على قيام هذه البنوك لتحقيق الاغراض التى انشئت من أجلها أصدرت فى سنة ١٨١٧ ما يسمى بقانون روز Rose's Act وبموجبه قبلت الحكومة مسئولية كاملة عن الخسارة والكساد الذى يلحقها ، وضمنت تعويضا من صندوق ضمان انشأته لهذا الغرض . وانتشرت البنوك بعد هذا القانون فى انجلترا وويلز وايرلندا لمـــا تحققه من فوائد للبيئة التى انشئت بها وللضمان الذى أولته الحكومة لهذه البنوك .

يوضح الجدول الاتى أثر هذا القانون على انتشار بنوك الادخار المحلية (١) :

	انجلترا	ويلز	ايرلندا	المجموع
البنوك التى أسست قبل سنة ١٨١٥	٦			٦
البنوك التى أسست فى سنة ١٨١٦	٧٤	٤	٤	٨٢
البنوك التى أسست فى سنة ١٨١٧	٥٧	٥	١	٦٣
البنوك التى أسست فى سنة ١٨١٨	١١٩	٦	٧	١٣٢
البنوك التى أسست فى سنة ١٨١٩	٣٠	٢	٧	٣٩
البنوك التى أسست فى سنة ١٨٢٠	٣		٥	٨

1) H. O. Horne op. cit. p. 8.

ويتبين منه أن القانون قد أعطى لبنوك الادخار دفعة قوية من الثقة والامان فى نفوس المودعين . لذلك فقد بلغ عدد البنوك فى اسكتلندا ١٨٢ بنكا سنة ١٨١٩ وعدد البنوك فى جميع الجزر البريطانية فى أول ذلك العام ٤٨٥ بنكا .

وبعد أن كان معظم البنوك تتكون من حجرة واحدة بها منضدة وبضعة كراسى ومصباح واحد وصندوق نقدية ودفتر حسابات ، ويدير كل بنك ما يزيد أحيانا عن خمسين مديرا يقوم كل مدير بادارة البنك بمفرده لعدد من الساعات فى الاسبوع ، أصبحت البنوك تدار يوميا على أحدث النظم الادارية والمالية . وكان من أثر اهتمام الدولة بهذه البنوك أن أجرت كثيرا من التنظيمات وسبل الاشراف وأصدرت عدة قوانين خلال القرن الماضى فى السنوات ١٨١٨ ، ١٨٢٠ ، ١٨٢٤ ، ١٨٢٨ ، ١٨٣٣ ، ١٨٣٥ ، ١٨٤٤ .

وترجع كثرة صدور القوانين فى ذلك القرن ــ فى اعتقادنا ــ الى تذبذب سياسة الحكومة البريطانية بين تحملها مسئولية الاشراف والخسارة التى تلحق هذه البنوك ، وبين ترك البنوك تعتمد على نفسها فى تمويل الخسارة وفى الادارة الكاملة لاموالها . أى بين الحرية الاقتصادية أو التدخل لصالح الطبقات الضعيفة فى المجتمع الاوربى خلال القرن الماضى . ثم استقرت الى محاولة التخفيف من حدة البؤس الذى تلاقيه هذه الطبقات . لذلك أسفرت نهائيا عن التدخل برفق للاشراف على هذه البنوك .

وأنتشرت البنوك فى انجلترا بدرجة كبيرة ، ففى سنة ١٨٤٧ أى فى نهاية النصف الاول من القرن التاسع عشر بلغ عدد المودعين ثلاثين مليونا ومتوسط الودائع للفرد ثلاثون جنيها وبلغت الودائع فى سنة ١٨٥٣ ٢٣٫٣٦٢٫٢٦٠ جنيها ، وهذا يدل بوضوح على مدى انتشار الوعى الادخارى لدى المواطنين فى بريطانيا ومدى اهتمامهم برعاية البنوك الادخارية المحلية وبلغت الودائع فى سنة ١٩٤٤ ٥٩١٫٥٦٢٫٣٠٥ جنيها (١) .

وقد أدمجت بنوك الادخار المحلية أو ما يسمى ببنوك ادخار الامناء The Trustee Savings Banks ببعضها حتى أصبحت ٧٨ بنكا سنة ١٩٦٥ ولكنها توسعت فى فتح فروع كثيرة بحيث بلغت ١٤٠٠ فرعا فى مختلف أنحاء انجلترا (٢) .

والى جانب بنوك الادخار المحلية انتشرت بنوك البنس Penny Banks فى نهاية النصف الاول من القرن التاسع عشر بين أوساط العمال والشركات الصناعية حيث وجدت وكالات وجمعيات لتحصيل بنس أو عدة بنسات فى فترات

1) H. O. Horne, op. cit. p. 11.
2) Norman Burgess. op. cit. p. 5.

دورية ، ثم أودعت هذه المبالغ غالبا فى بنوك الادخـــار أو أدخرت لاجال للصرف منها على نفقات دورية ، أو أزمات عاجلة . والى جانب المبادرات لهذه الوكالات أو الجماعات فان بعض بنوك الادخار لاحظت أن انشاء الفروع وسط المصانع وفى أحياء كثيرة قد يكلفها الكثير من النفقات الادارية ، لذلك كلفت بعض الافراد بتحصيل هذه المبالغ البسيطة من الافراد وتقديمها فى فترات دورية لايداعها البنك الام ، أى بنك الادخـــار المحلى . وقد تشبهت بنوك ادخار البريد ببنوك الادخار المحلية فقامت بفتح عدة بنوك للبنس فى عدة جهـــات .

وانتشرت الدعوة لانشاء هذه البنوك وسط الجماعات المتجانسة ، فى الكنيسة ، فى النادى ، فى مؤسسة ميكانيكية ، فى القرية ، فى المدرسة ، والمقيمين فى شارع واحد من المدينة على أن يقوم فى كل جماعة متجانســـة عدد من الافراد تشربوا روح الجماعة وتحملوا مسئولية جمع المدخرات لخدمة افرادها أو خدمة المنطقة التى يقيمون فيها . وافتتحت عدة بنوك فى جلاسجو ويوركشير وادنبرج ولندن وغيرها باعداد كبيرة وبلغ عددها فى لندن وحدها ٦٠٠ بنكا ، ولكن أغلق الكثير منها بعد ذلك . وفى جلاسجو افتتح ٢٦ بنكا وفى يوركشير وهى من المناطق الصناعية الهامة زادت الودائع من مليون جنيه فى سنة ١٨٨٢ الى ١٢٫٥٠٠٫٠٠٠ جنيه فى نهاية القرن التاسع عشر .

أبتدأت بنوك البنس بعد ذلك تستثمر أموالها بايداعها فى بنوك الادخار المحلية نظير فائدة مجزية بناء على قانون أصدرته الحكومة ســـنة ١٨٥٩ يبيح لها استثمار أموالها فى هذه البنوك أو باستثمار أموالها استثمارا تجاريا وليس محليا بامداد بعض المؤسسات والشركات والحكومة بقروض قصيرة وطويلة الاجل . فأقرضت شركات السكك الحديدية وحكومة الهند وشركات رهونات الاراضى وغيرها بفائدة ثابتة أى فى استثمارات ذات ضمانة كافية .

ولكن أهم ما قامت به هذه البنوك فى جميع الجزر البريطانية هو نشر الوعى الادخارى بين الاطفال والطلبة اذ انتشرت فى جميع مدارس المملكة المتحدة خصوصا بعد أن أصبح التعليم من اختصاص الادارة المحلية . فأدخلت دراسة الادخار كمادة أساسية . وساهم معظم الطلبة فيها بايداع مدخراتهم بهذه البنوك حتى بلغ عدد البنوك المدرسية وبنوك البنس ١٢٫٤٩٨ بنكا . وهى تشبه بنوك الادخار المحلية من حيث صفتها المحلية لانها تفتح فى الاقاليم والاحياء والقرى ، ثم تؤدى خدمة طيبة فى نشر الوعى الادخارى بين المواطنين والنشىء الصغير الا أنها لا تقوم بخدمة البيئة ولا تستثمر أموالها فى خدمتها ولا تقوم بخدمة الافراد الا بمنحهم فائدة ثابتة عن ودائعهم .

ونظرا لان بنوك الادخار المحلية كانت فى أول نشأتها لا تقوم بالعمـــل الا لمدة ساعات فقط أسبوعيا ، وكانت المسافات طويلة بين العامل فى مقر عمله والبنك المحلى ، فقد رأى أحد رجال البنوك واسمه Dikes انشاء قسم خاص بمكتب البريد لتحصيل المدخرات من الطبقـــات العاملة والفقيرة مع اعطائهم تسهيلات كبيرة فى الايداع والسحب وقامت اعتراضات

كبيرة على هذه البنوك حتى لا تتعارض مع مؤسسات الادخار فى عملها . ولكنها انتشرت بسرعة كبيرة وأصدرت الحكومة البريطانية قانون بنوك الادخار البريدية فى ١٧ مايو سنة ١٨٦١ وتستثمر هــذه البنوك أموالها فى اقراض الدولة .

وهناك وسائل أخرى للادخار والاستثمار أمام الشعب البريطانى ولكنها ليست محل بحثنا مثل سندات الدفاع وشهادات الاستثمار وشركات المساهمة والانضمام للجمعيات التعاونية للبناء وغيرها (١) .

٢ ــ فى الولايات المتحــدة الامريكية :

لقد كان لانتشار بنوك الادخار فى انجلترا والدراسات الواسعة التى صاحبت انشاء هذه البنوك فى كثير من بلاد العــالم مثل هولندا وفرنسا وسويسرا والسويد والمانيا أثر فى انشاء بنوك الادخار التبادلية فى الولايات المتحدة الامريكية .

وقدم الاستاذ باتريس كلكهون Patrice Colquhoun عــدة دراســات واسعة وأشــار على صديقه توماس ادى Thomas Eddy بالاسراع فى انشاء بنوك ادخارية فى الولايات المتحدة الامريكية . والملاحظ أن بنــوك الادخار التعاونية تركزت بدرجة كبيرة فى الولايات الشمالية الشرقية من الولايات المتحدة الامريكية ، حيث انتشرت بين عمال الصناعات التى نشأت فى هذه المنطقة ، بل وفى المناطق الزراعية والاقاليم التى تقع فيها المناجم ، أى بين عمال الصناعة والزراعة وعمال المناجم ، وهى طبقات فقيرة فى حاجة شديدة الى المال وقت المرض أو العجز أو الشــيخوخة أو وقوع كوارث تحتاج الى أنفاق .

وقد أفتتح بنك ادخارى فعلا فى فيلادلفيا فى ديســمبر سنة ١٨١٦ وفى نيويورك فى ٢٦ مارس ١٨١٧ ، ثم توالى انشاؤها فى جميع أنحاء الولايات المتحــدة الامريكية .

وفى خلال السنوات من سنة ١٩٤٥ حتى ١٩٦٠ توسعت بنوك الادخار فى فتح فروع لها فى الاقاليم ، وزاد عدد البنوك التى أصبحت لها ثلاث فروع من ١٤٣ الى ٤٨٧ بنكا . ووصل عدد بنوك الادخار التبادلية فى سنة ١٩٦٠ الى ٥١٥ بنكا وبلغت جملة ودائعها ٤٠٫٦ بليون دولار . وتمثل مجموع هذه المبالغ نسبة عالية من الاستثمارات فى الصناعة فهى تمثل ٥٩ ٪ من مجموع أصول رؤوس أموالها فى نيويورك ، ١٦ ٪ فى ماساشوسيت .

ومن الواضح أن بنوك الادخار المحلية فى الولايات المتحدة كانت امتدادا لبنوك الادخار فى انجلترا ، وأخذت عنهــا كثير من الانظمة والقواعد التى تســير عليها .

1) H. J. Lydall « British Incomes and Savings» Oxford 1955 p. 11.

وبنوك الادخار التبادلية المحلية عضو فى النظام العام المالى فى الولايات المتحدة الامريكية ومنحها قانون سنة ١٩٣٣ الحق فى العضوية فى النظام الاحتياطى الفيدرالى .

كما قبلت عضـــوية بنوك الادخار فى نظام التأمين الاجتماعى الفيدرالى التعـــاونى Federal Deposit Insurance corporation وفى ٦ من سبتمبر ســـنة ١٩٣٣ تكونت شركات ترست من بنوك الادخار فى نيويورك Savings Bank Trust Company وذلك لكى تمـــول بنـــوك الادخـــار التابعة لها لتساعدها فى أوقات الازمات الاقتصادية ، وعرض الخـــدمات الاستشارية فى استثمار أموالها ، مع أجراء الاحصاءات والبحوث اللازمة لهذه البنـــوك .

كمـــا أنشىء فى ولاية ماساشوسيتس صـــندوقا رئيسيا للبنوك الادخارية التبادلية Mutual Savings Central Funds فى سنة ١٩٣٣ . ثم صدر قانون يجبر بنوك الادخار على الانضـــمام لهذا الصندوق لامدادها بالاموال وقت الازمة الاقتصادية ، أو الاقلال من سيولتها بزيادة استثمارها . ثم أنشىء فى نفس الولاية فى سنة ١٩٣٤ صندوق آخر يسمى صندوق ودائع التأمين Deposit Insurance Fund لتأمين ودائع البنوك .

وكانت قد أنشئت الجمعية الوطنية للبنوك الادخارية التبادلية National Association of Mutual Saving Banks فى سنة ١٩٢٠ لمساعدة البنوك الادخارية الصناعية لزيادة التسهيلات الائتمانية للصناعة المحلية . وفى سنة ١٩٥٧ روجع دستور هذه الجمعية لزيادة فاعليتها (١) .

٣ ــ فى ألمـــانيا الغربية :

يرجع تاريخ بنوك الادخار المحلية فى ألمانيا الى بداية القرن الثامن عشر حيث ظهرت على هيئة جمعيات صـــغيرة للتعاون . وكانت نشأتها مرتبطة بالتطور الاجتماعى فيها بصفة عامة وبالحركة التعاونية بصفة خاصـــة ، نتيجة للازمات الاقتصادية الدورية التى أنتابت القارة الاوربية خلال ذلك القرن ، والتى صاحبت حركة التصنيع التى هددت أصحاب الحرف اليدوية بالقضاء على مواردهم المالية .

فقامت هذه البنوك لمساعدة الطبقات الشعبية والفقيرة بأقراضـــهم فى أوقات الازمات . وكذلك أمدت الزراع بالاسمدة والكيماويات ومتطلبات

---

1) The commission on money and credit in U.S.A. «Mutual Savings Banking : Basic, Characteristics and role in the National Economy». Library of Congress Catalog 1962 p. 4.

كما يمكن الرجوع الى اشارة واضحة لهذه البنوك فى محاضرة الاستاذ الدكتور محمد حلمى مراد فى معهـــد الدراسات المصرفية عن البنـــوك الشعبية مارس ١٩٦٢ وقام المعهـــد بنشرها ضمن مطبوعاته .

الزراعة ، وأقرضتهم لحين نضج المحصول . كما أنشئت حوالى سنة ١٧٥٠ صناديق خاصة بالاطفال اليتامى والقصر لتولى ادارة أموالهم بأمانة الى أن يبلغوا سن الرشد . ثم تم توحيد الصناديق مع صناديق الادخار ونشأت بذلك بنوك الادخار المحلية .

واقتصرت بنوك الادخار المحلية فى بدء عهدها على قبول الودائع الادخارية ومنح القروض الطويلة الاجل . لكنها أصبحت الان تقوم بتمويل العديد من الانشطة الاقتصادية وبكافة مهام البنوك التجارية والعقارية والصناعية .

وقد وصل عدد بنوك الادخار الى ما يقرب من ٩٠٠ بنكا يتبعها ١٢٠٠٠ فرعا تنتشر فى جميع المدن والمراكز والقرى وبلغت الميزانية المجمعة لبنوك الادخار ومؤسساتها المركزية ١١١٠٨٣ مليون مارك المانى فى نهاية سنة ١٩٦٢ وتتجمع لديها أكثر من ٦٥٪ من ودائع الادخار (١) .

٤ ــ فى ايطاليا :

أما فى ايطاليا فقد نشأت بنوك الادخار فى أوائل القرن التاسع عشر ، بقصد العمل على تشجيع المدخرات واستخدامها استخداما مناسبا . وتطورت خدمات بنوك الادخار فى ايطاليا تطورا كبيرا ، وأصبح القانون يسمح لها بمزاولة الاعمال المصرفية العادية . هذا الى أن بعضا من هذه البنوك افتتحت أقساما خاصة للائتمان الزراعى والائتمان العقارى ، واستثمرت نسبة كبيرة من أموالها فى شراء الاوراق المالية . وبلغ عدد البنوك الادخارية ٩٠ بنكا لها ٢٤٦٨ فرعا (٢) .

ولعل فى عرض ما يقوم به بنك ادخار ميلانو ما يبين مدى أهمية بنوك الادخار فى ايطاليا . فقد أنشىء هذا البنك سنة ١٨٢٣ وأصبح رأسماله فى الوقت الحاضر ٤٠٠٠ مليار ليرة ايطالية . وقام باستثمار مدخراته فى مشروعات اجتماعية تفيد الالاف من المواطنين المحليين وفى مقدمها انشاء جامعة بيكوفى الاهلية لدراسة الاداب والتجارة ، ومركز للتلقيح الصناعى ، واقامة سوق لبيع الخضروات والفاكهة بالجملة(٣) .

---

(١) النشرة الاقتصادية للبنك الاهلى ــ المجلد السادس عشر ــ العددان الثالث والرابع ص ٢٣٥ . ومحاضرة ألقاها الاستاذ الدكتور محمد حلمى مراد بمعهد الدراسات المصرفية السابق الاشارة اليها . وبحث مقدم فى سنة ١٩٧٠ من احدى الدورات التدريبية لبنوك الادخار فى ألمانيا الغربية للبنك الاهلى المصرى وتفضل الاخ الاستاذ حامد مصطفى الغماز المشرف على بنوك الادخار فى جمهورية مصر العربية باطلاعنا عليه .

(٢) نشرة البنك الاهلى السابق بيانها ص ٤١ .

(٣) الدروس المستفادة من أكبر بنك للادخار فى العالم ــ جريدة الاهرام العدد الصادر بتاريخ ١٩٧٠/٨/١٨ .

٥ ـ فى الدول الغربية الاخرى :

انتشرت بنوك الادخار فى غالبية الدول الغربيـــة مثل الســـويد وبلجيكا وفرنسا وهولندا فى جميع الاقاليم فيها ثم توسعت فى الاستثمار . كذلك انتشرت بنوك المدارس فى كل من بلجيكا وهولندا وايطاليا خلال القرن الماضى وفى فرنســـا سنة ١٨٣٤ .

ولا نستطيع فى مجال بحثنا أن نعرض للبنوك الادخارية فى جميع الدول الغربية ومدى انتشارها لما يستغرقه ذلك من عدة مؤلفات .

* * *

نخلص مما سبق ان انشاء بنوك الادخار المحلية فى الدول الرأسمالية ظهر تطبيقا للمبادىء الرأسمالية التى تسود المجتمعين الاوربى والامريكى ، وتتفق والظروف الاجتماعية المتطورة من نهاية القرن السابع عشر حتى الان . ويمكن ايضاح ذلك على الوجه الاتى :

أولا : يقوم النظام الرأسمالى كما هو معروف على الحرية الاقتصادية وعدم تدخل الدولة فى الملكية الفردية مع التقابل الطبقى بين الرأسماليين والعمـــال .

فاذا أعدنا النظر فى كيف نشأت البنوك الادخارية المحلية منذ بدء جمعيات الصداقة فى انجلترا فى القرن السادس عشر ثم جمعيات الفقراء ثم بنوك الادخار فى نهاية القرن السابع عشر نلاحظ أن المجتمع الانجليزى كان يتألف من طبقتين : طبقة رأسمالية تتصف بالثراء ـ وطبقة دنيا من أفراد الشعب . ونظرا لما كانت تعانيه الطبقة الاخيرة من فقر شديد وأمراض وعجز عن العمل وبطالة مقنعة وغير مقنعة ، قامت الكنيسة على أساس من الدين ، وبعض الموسرين ، يجمعون التبرعات للاقلال من الشقاء الذى تعانيه هذه الطبقة والتخفيف الى حد ما من سوء التغذية .

ولم تحاول الدولة طبقا للمبادىء الاقتصادية السائدة رعاية هذه الطبقة صحيا واجتماعيا وعلميا . بل أن الجمعية التى شكلها الملك سنة ١٧٩٦ ـ والتى أشرنا اليها سابقا ـ رأت وجوب قيام الفقراء بأنفسهم بالادخار لتغطية نفقاتهم أوقات الازمات الاقتصادية أى أنها عملت على تطبيق المبدأ الرأسمالى تطبيقا أعمق مما كان عليه الحال من قبل ، ولذلك حظى قرارها بتأييد من علماء الاقتصاد الذين ينادون بالحرية الاقتصادية وعدم تدخل الدولة كآدم سميث ومالتس وغيرهما .

ثانيا : من الظواهر المميزة فى المجتمع الرأســـمالى ، وجـــود دورات اقتصادية أى حدوث أزمات اقتصادية تتبعها فترات رخاء اقتصادى ، بخلاف المجتمع اشتراكى الذى يتميز بالتخطيط الاقتصادى ولا تعتريه مثل هـــذه

الدورات أو الازمات لان الدول الاشتراكية تسير على تخطيط دقيق ، قوامه حصر جميع امكانيات الدولة المادية والبشرية وتوجيهها لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية محددة على المدى القصير وعلى المدى الطويل . مما يندر معه حدوث مثل هذه الازمات الاقتصادية .

ونلاحظ أن من أسباب ظهور بنوك الادخار المحلية هو العمل على مواجهة الصعاب التى يلاقيها أفراد المجتمع من العمال والفئات الفقيرة أثناء الازمات الاقتصادية . ففكرة انشاء بنوك الادخار المحلية ظهرت عقب أزمة سنة ١٧٩٣ فى انجلترا وانتشرت بنوك الادخار فى المانيا الغربية بعد أزمة ١٨٤٨ انتشارا كبيرا .

ثالثا : بزغت خلال القرن التاسع عشر بوادر تركز الاموال فى أيدى عدد قليل من الافراد تخصصوا فى الانتاج الصناعى وبظهور الآلة وتقدم الفن الانتاجى برزت البطالة المقنعة وغير المقنعة . فقد استغنى عن كثير من العمال الذين كانوا يعملون خلال القرنين السابع عشر والثامن عشر فى وحدات الانتاج الصغيرة ، واضطر هؤلاء الى تكوين جمعيات تعاونية ادخارية لتمويل الصناعات الحرفية التى بقيت على قيد الوجود ، وتحت ضغط الحاجة الى تغطية نفقاتهم بعد منافسة الصناعة الرأسمالية واحتكارات الصناعات ذات الوحدات الكبيرة . وقد ظهر ذلك بوضوح فى معظم الدول الرأسمالية على الاخص فى ألمانيا وأمريكا .

رابعا : تطورت البنوك الادخارية على مدى قرنين ونصف تقريبا تطورا كبيرا ، وشملت مناطق واسعة من البلاد الغربية . وفضلا عن هذا التوسع الاقليمى فى كل دولة ، فقد توسعت كذلك وعلى صورة أكبر فى الخدمات النوعية للاقاليم ، فلم تعد تقتصر على جمع المدخرات واقراضها ، بل أصبحت تقوم بمشروعات صناعية وتجارية وعلمية كثيرة . ونافست البنوك التجارية فى كثير من أعمالها ، كما زاد عدد المساهمين فيها وزادت قيمة مساهمتهم بحيث استأثرت أو كادت تستأثر بخدمات عديدة .

ومن هنا نرى أنه كلما زاد الفن الانتاجى وزادت الصناعة تركزا ، والاحتكارات الرأسمالية توسعا ، كلما زاد تقدم البنوك الادخارية فى جبهاتها الثلاث السابق بيانها للتخفيف من أثر التفاوت بين الطبقات ومن الاثر التراكمى لرؤوس الاموال فى يد الرأسماليين على الطبقات العاملة .

خامسا : ظهرت بنوك الادخار المحلية فى رقعة اقليمية محددة أى فى دائرة يعرف غالبية المقيمين بها بعضهم بعضا بل وقد تجمعهم روابط القربى والجيرة ، وبذلك يستطيع البنك معرفة ظروف كل مدخر ومقترض، وحاجاته الشخصية والعائلية عن قرب ، وبالتالى تكون البيانات التى يجمعها أقرب الى الصحة ، وبذلك يمكن استرداد أمواله بسهولة ويسر . ومن جهة أخرى اتجهت البنوك الادخارية نحو استثمار معظم أموالها

فى المناطق الاقليمية المحليـــة لزيادة الرفاهية الاقتصـــادية والاجتماعية لافراد المجتمع المحلى وذلك باقامة مشروعات محلية اقليمية ، اقتصـــادية واجتماعية وثقافية وترفيهية ، وذلك لتغطية النقص فى الخدمات التى تؤديها الدولة للافراد لان سياستها ـــ التى تقوم على دور الدولة كدولة حارسة ـــ تحول بينها وبين القيام بهذه الخدمات . وحتى عندما أصبحت الدولة متدخلة فان خدماتها لم تعد كافية لتحقيق الرفاهية للمجتمع المحلى . فالرأسمالية فى المجتمع الغربى اتجهت الى التوسع الصـــناعى حتى أسقطت عن الصناعة صفتها الوطنية وخلعت على الانتاج والاستهلاك الصفة العالمية ، وبمعنى آخـــر فان الرأسماليين فى الدول الرأسمالية لا يهتمون بالمنـــاطق المحلية والاستثمارات الاقليمية . ومن هنا كان لابد من خلق وسيلة لضمان وجـــود استثمارات اقليمية لرعاية افراد المناطق المحلية وذلك عن طريق استثمارات بنوك الادخار .

ومن ذلك نرى أن البنوك الادخارية تعمل من نهاية القرن الســـابع عشر حتى الان على التخفيف من حدة بعض العيوب التى تؤخذ على النظام الرأسمالى : عـــدم العدالة فى توزيع الدخـــول وملكية الثروات ، وتكرر الازمات الدورية ، وانتشـــار البطالة على نطاق واســـع ، وحياد الدولة وعدم قيامها بالخدمات .

وقد كان أثر هذه البنوك وما زال كبيرا فى بعض البلاد ، وحقق زيادة فى رفاهية كثير من أفراد الشعب . ولكنه مازال ضعيفا متباطئا يتعثر فى البعض الاخـــر وان كانت قد نشأت فى هـــذه الدول بدائل لهـــذه البنوك كالجمعيات التعاونية وجمعيات الادخار وبنوك الائتمان والاستثمار .

المبحث الثالث

بنوك الادخار فى الدول الاشتراكية

نشأت بنوك الادخار فى الدول الاشتراكية لاسباب مغايرة الى حد كبير عن أسباب نشأة بنوك الادخار فى الدول الرأسمالية ، اذ تقوم هذه الدول برعاية الفرد منذ مولده صحيا وثقافيا واجتماعيا وتعليميا ، ثم تقيه من التعرض للبطالة ، وتمده بالاموال فى حالة العجز والشيخوخة .

فيما يلى عرض لنشأة بنوك الادخار فى بعض الدول الاشتراكية :

(١) فى الاتحاد السوفيتى :

أنشىء نظام بنوك الادخار فى الاتحاد السوفييتى بقرار من مجلس القومسيرات الشعبى The Council of peoples' commissars فى ديسمبر سنة ١٩٢٢ . ويعتبر من الاجهزة المالية الهامة فى الدولة . وكانت حتى سنة ١٩٦٣ تتبع وزارة المالية ثم أصبحت تتبع بنك الدولة .

وبنوك الادخار نظامها موحد فى جميع أنحاء الدولة . ويوجد بنك ادخار رئيسى فى كل منطقة يتبعه عدة بنوك فى كل حى . وتقسم البنوك الى بنوك ادخار من الدرجة الاولى ، وبنوك ادخار من الدرجة الثانية ، ثم توكيلات لهذه البنوك فى المؤسسات ومكاتب البريد .

وقد أنشئت هذه البنوك وفقا للمبادىء الاقتصادية والمالية للدولة وللنظام الاشتراكى . فكما أن هذا الاقتصاد يسير على أسس من التخطيط الشامل الذى يربط بين الموارد المالية ، وتوزيع هذه الموارد على أبواب الانفاق المختلفة ، فان ايرادات بنوك الادخار تعتبر من الموارد المالية للاقتصاد القومى وترتبط بخطة بنك الدولة وبموازين الدخول النقدية للافراد وموازين انفاقها .

والغرض الاساسى لهذه البنوك هو جمع مدخرات الافراد ، مع تنظيم هذه العملية ، والقيام بنشاط محسوس فى الدعاية ونشر الوعى الادخارى بين المواطنين ، وتعمل على خلق ضمير عام لخدمة المجتمع بزيادة المدخرات فى الحى أو الاقليم . وبذلك تزيد من الروابط الاجتماعية بين أفراد البيئة الواحدة . وتنشط بنوك الادخار فى خدمة المواطنين فتمسك حساباتهم وتودع لديها مرتبات العاملين وأجورهم وودائعهم ، وتتولى

عنهم سداد الضرائب والمعاشات المطلوبة للاقارب وجميع المطلوبات منهم نظير الخدمات التى تؤديها الهيئات المحلية وغيرها مثل ثمن استهلاك المياه والكهرباء والايجار . كما تساعدهم فى شراء السلع الاستهلاكية المعمرة بأقساط شهرية وعلى اقامة شقق أو مبان مناسبة . وتجرى هذه البنوك كثيرا من العمليات الحسابية للمتعاملين . وتقسم الودائع الى ودائع تحت الطلب وودائع لاجل وودائع لا تصرف الا بشروط يحددها المودع وتنفذها البنوك كأن يشترط المودع عدم الصرف الا عند زواج الاولاد أو حلول كوارث أو وفاة أو غيرها . وتختلف الفائدة تبعا لشروط كل حساب . وتتمتع الودائع بسرية تامة ، فلا يجوز للموظف المختص اباحة أسرار مبالغ المدخرين .

وتقوم بنوك الادخار بامساك حسابات عدة منظمات تجارية واجتماعية مثل فروع الاتحاد التجارى ومنظمة المساعدات المتبادلة للقرى والمزارع الجماعية ، وادارة الشقق المستأجرة . كما تبيع وتشترى سندات القروض وغير ذلك من الاعمال الى تدر عليها عائدا يساعدها فى القيام بأعبائها .

ونظرا لان التقدم الاقتصادى فى الاتحاد السوفيتى يسير بخطى ثابتة نحو الامام ، فان المدخرات تزيد أوعية هذه البنوك بصفة دائمة . فقد كان مجموع الودائع فى نهاية ١٩٥٥ مبلغ ١٫٨٠٠ مليون روبل فبلغت فى نهاية سنة ١٩٦٢ مبلغ ١٢٫٧٠٠ مليون روبل وبلغ عدد المودعين سنة ١٩٦٣ أكثر من ٥٣٫٥ مليون مواطن . بعبارة أخرى فان من بين كل أربعة أشخاص نجد شخصا يحتفظ بوديعة لدى بنك الادخار . وتقوم بنوك الادخار بعدة عمليات يانصيب سنويا تدر عليها عائدا كبيرا(١) .

٢ ــ فى تشيكوسلوفاكيا :

انتشرت البنوك الشعبية فى تشيكوسلوفاكيا فى النصف الثانى من القرن التاسع عشر وعلى الاخص فى الفترة من سنة ١٨٦٠ الى ١٨٧٠ فى المدن الصغيرة والكبيرة على السواء ، من مدخرات الحرفيين وصغار التجار ومتوسطى الحال من رجال الاعمال . وافادت كثيرا فى استثمار أموالها فى الصناعات الحرفية واليدوية وفى اتساع التجارة . وتولى ادارة هذه البنوك مجموعة من المنتخبين من أهل الحى أو المدينة .

ثم انتشرت فى القرى بعد ذلك وقدمت خدماتها غير النقدية للاعضاء كالمخصبات وآلات الزراعة بأسعار زهيدة ، وعلى أقساط تسدد عند جنى المحاصيل الزراعية .

---

1) Soviet Financial System, Moscow 1966 p. 273.

ونشرة البنك الاهلى المجلد الخامس عشر العدد الرابع سنة ١٩٦٢ ص ٢٦٩ ورسالتنا الدكتوراه « سياسة الاقتراض العام الداخلى فى الجمهورية العربية المتحدة » سنة ١٩٦٨ ص ٣٤٢ .

وتقدمت البنوك المركزية التى كانت تسيطر على البنوك الشعبية ، ومارست أعمالا تجارية واسعة على مر الزمن ، وتخلت عن وظيفتها الاساسية وهى خدمة الطبقات الفقيرة من أفراد الشعب لتكون أساسا تمويليا لرأس المال وقوة أساسية لخدمة الانتاج الصناعى للاقتصاد القومى بأجمعه . واظهر الامثلة على ذلك هو بنك Linnestenska banka الذى كان مركز تمويل أهالى المدن ثم أصبح ابتداء من سنة ١٨٧٠ مركزا تمويليا لرأس المال الخاص .

وتحولت تشيكوسلوفاكيا الى الاشتراكية فأعيد تنظيم بنوك الادخار الشعبية سنة ١٩٤٨ ، واتخذت اجراءات توحيد نظام البنوك الادخارية ومكاتب الاقراض تحت ادارة موحدة . واصبحت تشكل جزءا من النظام المالى التشيكوسلوفاكى . واختلفت وظائفها عن الوظيفة السابقة واصبحت تسير طبقا للخطة الاقتصادية الشاملة . وأشرفت عليها وزارة المالية ، غير ان الادارة المباشرة هى لبنك الدولة الادخارى الذى يضع الخطة ، ويقوم بالرقابة الاقتصادية على جميع بنوك الادخار فى تشيكوسلوفاكيا . كما أن للادارة المحلية دورا كبيرا فى ادارة هذه البنوك تحت اشراف ما يسمى باللجنة الوطنية المحلية The Regional National Committee وكل بنك فى الحى أوالمنطقة يتصرف باستقلال ويتبعه عدة فروع .

وتقدم بنوك الادخار فى تشيكوسلوفاكيا الخدمات الآتية :

١ ـ قبول ودائع المدخرين سواء أكانت ودائع عادية أو ودائع على أقساط أو عن طريق الخصم من المرتب أو الاجر .

٢ ـ قبول ودائع المسافرين أو السائحين أو الذين يدخرون لميعاد محدد للقيام بالسفر أو السياحة ، وتتراوح الفوائد من ٢٪ الى ٣٪ .

٣ ـ دفع الحسابات المطلوبة من المودعين الى الجهات المختلفة .

٤ ـ أقراض المواطنين لبناء شقق أو مبان سكنية خاصة بهم .

٥ ـ مساعدة المدخرين على شراء السلع الاستهلاكية المعمرة على أقساط شهرية أو سنوية .

٦ ـ قبول ودائع أعضاء الوحدات الزراعية أى أنها تساوى فى قبول المدخرات بين عمال الصناعة وعمال الزراعة .

٧ ـ بث الدعاية السكانية وسط التجمعات العمالية والزراعية سواء عن طريق الاذاعة أو التلفزيون أو النشرات أو المؤتمرات وذلك لرفع مستوى الافراد .

وقد تشكلت فى تشيكوسلوفاكيا لجان عديدة لنشر الوعى الادخارى فى جميع أرجاء البلاد منها لجنة مركزية على المستوى القومى تسمى The Central commission for promoting savings discusses. وأخرى على مستوى الاقليم تعرف باسم Regional Commission for promoting thrift وثالثة على مستوى الحى تسمى District Commission

والمهمة الاساسية لكل هذه اللجان هو الحث على زيادة الادخار وشرح فوائده والعمل على غرسه فى عقول النشىء والشباب .

وهذه البنوك مؤسسات حكومية مركزها الرئيسى فى براغ .

وفضلا عن البنك الادخارى فى كل مقاطعة توجد فروع أو توكيلات فى كل مدينة وفى المصانع الكبرى والمزارع التعاونية . وأصبح عدد المراكز الرئيسية لبنوك الادخار سنة ١٩٦٠ — ١١٨ مركزا فى المقاطعات ، ٦٣٢ مكتبا و ٥٨٥١ توكيلا .

ويلاحظ كما ذكرنا فى معظم بنوك الادخار فى الدول الاشتراكية أنه يجرى خصم مبالغ منتظمة من أجور العمال شهريا لايداعها حسابات التوفير لتساعدهم على شراء مواد الاستهلاك غالية الثمن وعلى بناء المساكن التعاونية وغيرها . وتؤدى بالتالى الى زيادة الوعى الادخارى بين المواطنين ومكافحة الاسراف فى الاوساط العمالية والجهات النائية ذات المستوى المنخفض للمعيشة (١) .

٣ — يوغوسلافيا :

تقوم بنوك الادخار التعاونية بخدمة القطاع الخاص فى الزراعة وجميع المساهمين من صغار المزارعين . ويبلغ عدد الملاك ٢٫٦ مليون فلاح تمثل أرضهم الزراعية ٩٠ ٪ من الاراضى التى تزرع بانتظام .

فاذا علمنا انه من غير المسموح به أن يملك المزارع أو يستأجر مايزيد عن عشرة هكتارات (٢٥ فدان) ، وأن المزارع الخاصة ضعيفة الاعداد ، علمنا أهمية بنوك الادخار المحلية لذوى الدخل المحدود من المزارعين .

وتستمد بنوك الادخار التعاونية أموالها من ودائع الأفراد والجمعيات التعاونية والاقتراض من البنك الزراعى . ويشرف على هذه البنوك البنك الزراعى اليوغوسلافى .

---

(١) رجعنا فى دراسة بنوك الادخار فى تشيكوسلوفاكيا الى مذكرة قيمة لبنك الدولة التشيكوسلوفاكى سنة ١٩٦٨ تفضل الاخ الاستاذ حامد مصطفى الغماز المشرف على بنوك الادخار المحلية فى جمهورية مصر العربية باطلاعنا عليها .
والنشرة الاقتصادية للبنك الاهلى المصرى المجلد الخامس عشر العدد الرابع سنة ١٩٦٢ ص ٢٦٩ وما بعدها .

ومن هذا نرى أن بنوك الادخار التعاونية قاصرة على القطاع الزراعى كما أنها غير مختصة بالاقراض الطويل الأجل (١) .

٤ ـ فى الدول الاشتراكية الأخرى (٢) :

تقوم بنوك الادخار بجمهورية ألمانيا الديمقراطية بقبول الودائع الادخارية الدورية للعمال والحرفيين والتجار ، كما تمدهم بالقروض للبناء ، وبالاموال اللازمة لرفع شأن الحرفة بالنسبة للحرفيين ، وزيادة المعاملات بالنسبة للتجارة . وتخضع شبكة بنوك الادخار الواسعة لوزارة المالية وتشرف عليها الادارة المحلية . وأرباحها ونتائج خدماتها تكون جزءا من مالية الادارة المحلية . والى جانب بنوك الادخار توجد مؤسسات ادخارية أخرى مثل تعاونيات الفلاحين وبنوك ادخار البريد ، وبنوك ادخار موظفى السكك الحديدية .

أما فى المجر فان المركز الرئيسى لبنوك الادخار يدير شبكات البنوك المحلية والزراعية فى الاحياء وفى الوكالات المختلفة . كما يقوم بجمع ودائع العمال وتقديم المعونات والقروض اللازمة لشراء السلع الاستهلاكية والبناء واعانة الحرفيين وصغار التجار .

تنتشر بنوك الادخار فى جمهورية الصين الشعبية ويشرف عليها بنك الشعب لتقديم الخدمات لجمهور العاملين .

ولا تختلف سياسة بنوك الادخار فى رومانيا وبولندا عن سياسة البنوك الاشتراكية السابق ايضاحها (٣) .

* * *

نخلص من ذلك الى أن سياسة انشاء بنوك الادخار فى الدولة الاشتراكية تقوم على الركائز الآتية :

أولا ـ نلاحظ تباعدا فى الفكرة والهدف فى وظائف بنوك الادخار المحلية فى الدول الاشتراكية عنها فى الدول الرأسمالية ، وذلك تبعا للاختلاف بينهما من حيث الملكية .

فالبنوك فى الدول الاشتراكية مملوكة ملكية عامة وبالتالى فانها تسير على أساس من التخطيط الاقتصادى الشامل . وعلى كل بنك أن يزاول نشاطه الادخارى والتمويلى وفقا للخطة المعدة لذلك ، وتشرف عليه

---

(١) الاستاذ محمود الملا ، محاضرة ألقيت بمعهد الدراسات المصرفية فى أبريل سنة ١٩٦٣ .
(٢) لا نستطيع فى هذا المجال أن نعرض بالتفصيل لبنوك الادخار فى جميع الدول الاشتراكية لذلك نكتفى بتجميعها فى أيجاز تحت هذا العنوان .
(٣) مذكرة بنك الدولة فى تشيكوسلوفاكيا السابق الاشارة اليها .

أجهزة متعددة كبنك الدولة ووزارة المالية ولجان محلية بخلاف البنوك فى الدول الرأسمالية فهى تدار بمعرفة الأفراد وهى ملك لهم يتصرفون فى مواردها وفقا لمصالحهم .

ثانيا : لا تقوم بنوك الادخار فى الدول الاشتراكية باستثمار أموالها فى صناعات محلية وغير محلية أو فى تجارة أو زراعة أو غيرها ، لان جميع الاستثمارات تقوم بها الدولة وتكفلت خطتها الاقتصادية بتنفيذ جميع الاستثمارات التى يطلبها المجتمع . وانما تؤول المدخرات الى ميزانية الدولة لاستثمارها أو للقيام بخدمات للأفراد لزيادة رفاهيتهم .

ثالثا : لا يقصد بانشاء هذه البنوك التخفيف من آلام العمال أو الاقلال من التفاوت بين الطبقات أو خشية البطالة . فالدولة الاشتراكية ملزمة بتوظيف جميع القادرين ثم بالانفاق على العجزة والمرضى وبانشاء المدارس والجامعات والمستشفيات والصيدليات وجميع وسائل الترفيه .

رابعا : ان الغرض الذى أنشئت من أجله بنوك الادخار هو رفاهية المجتمع ورفاهية الفرد . وتتم رفاهية المجتمع بزيادة المدخرات وبالتالى زيادة تمويل خزينة الدولة حتى تتمكن من زيادة الاستثمارات واشباع الحاجات الأساسية والترفيهية للمجتمع الاشتراكى ، والاقلال من الاستهلاك لزيادة التراكم الرأسمالى للدولة حتى تستطيع أن تتوسع فى الصناعات المختلفة والخدمات ، وخلق الاستقرار الاقتصادى بثبات الاستهلاك وزيادة الاستثمارات واستقرار الاسعار . وتتم رفاهية الفرد باستطاعته شراء سلع الاستهلاك المعمرة ، واقامة البناء السكنى له . وتقوم البنوك بتقديم جميع الخدمات اللازمة كدفع حسابات المياه والكهرباء والايجارات والضرائب والاشتراكات . ثم هو فى نفس الوقت لا يشعر بعبء الادخار لأنها تخصم من أجره عند المنبع .

ويستهدف المجتمع الاشتراكى تحقيق الوظائف الأخلاقية والاجتماعية لبنوك الادخار والتى تتلخص فيما يلى :

١ — اشعار المواطن الاشتراكى بالثقة فى نفسه فتزداد مدخراته فتزيد ثقته فى المستقبل وشعوره بالكرامة .

٢ — خلق ضمير اجتماعى عام لخدمة المجتمع حيث أن بنك الادخار المحلى ينشأ وسط القرية أو الحى أو الاقليم . وكلما زادت مدخراتهم زاد شعورهم بالترابط الوطنى والاقليمى لان هذه المدخرات انما تعود عليهم وعلى أمتهم بالرفاهية والتقدم والازدهار كما يزيد أملهم فى تخلص دولتهم من تأثير اقتصاديات الدول الاخرى خصوصا الرأسمالية .

٣ ـ تهتم كثير من الدول الاشتراكية باشراك أعضاء محليين فى ادارة بنوك الادخار المحلية وباشراف الجهاز المحلى على هذه البنوك . ويؤكد الاقتصاديون فى هذه الدول أن المقصود بهذا الاشتراك فى التنفيذ والاشراف تربية النشء على أعمال الادارة والاعتماد على النفس . وتعتبر الادارة والاستثمار ذات أهمية قصوى فى تكوين الرجل الكفء الذى يستطيع أن يخدم بلده فى جميع ما يكلف به من أعمال . أما فى الدول الرأسمالية فيقصد بالاشراف المحلى تجنب الاسراف أو سوء الادارة والافلاس .

٤ ـ تربية المواطن تربية سياسية عن طريق جذب المواطنين الى استرعاء نظرهم الى النظام الاقتصادى فى دولتهم . والى تمييز التقدم الاقتصادى السريع فى بلادهم بالمقارنة بالدول الرسمالية(١) .

(١) مذكرة بنك الدولة فى تشيكوسلوفاكيا السابق الاشارة اليها .

المبحث الرابع

بنـــوك الادخار فى الدول النامية

وقعت الدول النامية الحديثة الاستقلال تحت وطأة الاستعمار الغربى منذ أوائل القرن الخامس عشر ، حين أقدمت أساطيل هذه الحكومات وأقامت فيها الحصون والمراكز التجارية من أجـل تجـارة الرقيق . ثم استغلال الارض والانسان معا بعد ذلك . ولم يتوقف الاستغلال للارض والانسان حتى وقتنا الحاضر وان كان قد تغير شكله .

فبعد أن بدأ بواسطة الشركات التجارية لفترة قصيرة زادت خطورته اذ أصبح الاستعمار صريحا بالقوة العسكرية والسيطرة السياسية . ثم عاد خيرا الى سيرته الاولى بالاعتماد على السـيطرة الاقتصـادية والسياسـية .

ولعل هذا الايجاز يحتاج لبعض أمثلة (١) :

بعد أن استقر الاستعمار الفـرنسى فى الجـزائر ، أصبح متوسط ما يملكه المستوطن الفرد الفرنسى فيها ١٠٨ هكتار (٢٦٦ فـدان) ، ومتوسط ما يملكه الفرد الجزائرى من الارض المزروعة فعلا لا يزيد عن $\frac{1}{5}$ فدان . ووضع الاستعمار الفرنسى كل أجهـزة الدولة الادارية والمـالية والتشريعية والعسكرية فى خدمة المستوطنين .

فاذا انتقلنا من مثل عن الارض الى مثل عن استخراج المعـادن ، نجد ثروة الكونغو تعتمد على معادنها . وبلغ نسبة انتاج الماس الصناعى الى الانتاج العـالمى ٧٥٪ والكوبالت ٦٩٪ والمـاس الطبيعى ١٥٪ والبلاتين ٩٪ والنحاس ٨٪ والمنجنيز ٥٪ والزنك ٣٪ والذهب ٢٪ . وأفضل هذه المعـادن من حيث القيمة هو النحاس اذ أن درجة نقاوته تصل الى ٩٨٫٥٪ ولذا يجد النحاس والزنك سوقا رائجة فى الولايات المتحدة والمـانيا وكندا .

ومن الطبيعى أن تقوم باستخراجه كله شركات أجنبية أوربية بحته ، وتتولى عمليات التجارة الخارجية شركات أسست لهذا الغرض منـذ

---

(١) أعتقد أننا فى حاجة الى بيـان مدى تخلف الدول النامية فى الانشطة الاقتصـادية والاجتماعية والثقافية حتى تتضح لنا مدى الحاجة الى نظم ووسائل أقتصادية تستطيع التغلب على التخلف واللحاق بركب الدول المتقدمة .

الحرب العالمية الثانية ، وهى المنظمة الاوربية للتعاون الاقتصادى ورابطة استراسبورج والرابطة الاوربية للفحم والرابطة الاقتصادية الاوربية .

ولم يقم الأوربيون فى الدول المستعمرة من الصناعة الا ما يتصل بالحياة اليومية أو المطالب العاجلة والتى تدر أرباحا طائلة وسريعة . فلم ينشىء الانجليز مثلا فى كينيا الا أحد عشر مصنعا لحفظ اللحوم لا يعمل بها الا ٤٠٨ عاملا ، وسبعة مصانع للجلود بها ٣٣٧ عاملا ، وخمسة عشر مصنعا للكيماويات يعمل بها ٢٩٢٤ عاملا ، وستة عشر مصنعا للاسمنت يعمل بها جميعا ١٣٩٩ عاملا أى أن الصناعة التى أقامها الانجليز فى كينيا لم يزد عدد العمال فيها عن ١٦٣٣٦ عاملا يحصل فيها الأوربيون على الوظائف الممتازة ، والكينيون على وظائف الكتبة وغيرها من الأعمال غير الفنية .

هذا عن الاستغلال الاقتصادى للمستعمرات ، فاذا انتقلنا الى الخدمات مثلا نلاحظ أن الدول الاوربية لم تقم الا باللازم منها لزيادة استغلالها .

ونعطى مثلين فقط أحدهما عن الصحة والاخر عن التعليم :

ففى غرب أفريقيا لا توجد اى منظمة أقليمية للبحوث الطبية طالما لا يوجد مستوطنون أوربيون . والمؤسسة الطبية فى نيجيريا أهم المؤسسات فى كل غرب أفريقيا البريطانى بحكم ثروتها . ويتولى هذه الادارة مدير بريطانى ، وحتى سنة ١٩٥٢ لم يكن عدد الاطباء فى كل نيجيريا (عدد سكانها يقدر بأربعين مليون نسمة) يتجاوز خمسمائة طبيب أى بمعدل طبيب واحد لكل ستين ألفا من السكان ، ومن بين الخمسمائة طبيب ٢٣٤ طبيبا أوربيا ، ولا تزيد عدد أسرة المستشفيات عن عشرة آلاف سرير أى واحد لكل أربعة آلاف نسمة . وفى غانا عدد أسرة المستشفيات ١٩٩٣ سريرا بمعدل سرير لكل ثلاثة آلاف شخص .

ويتضح من ذلك عدم وجود أية رعاية صحية فى المستعمرات رغم كثرة عدد السكان .

فاذا انتقلنا الى التعليم وضربنا مثلا بالسودان الذى انفردت به بريطانيا سنة ١٨٩٩ نجد أنها لم تفتح به حتى سنة ١٩٣٦ سوى ثلاثة مدارس ثانوية ، ٣٠ مدرسة ابتدائية ، ٢٠٠ مدرسة أولية . الأمر الذى يبين بوضوح أنه لم يكن من أهداف الحكم البريطانى خلق طبقة متعلمة سودانية وانما خلق عدد محدود من الموظفين الكتابيين . ولم تقم الحكومة فى الجنوب ـ ويبلغ عدد سكانه ثلاثة ملايين ونصف مليون نسمة ـ مدارس حكومية بل تركته للبعثات التبشيرية(١) .

---

(١) الدكتور زاهر رياض « استعمار أفريقيا » طبعة سنة ١٩٦٥ الدار القومية للطباعة والنشر ص ٢٤٥ ، ٢٦٣ ، ٢٥٨ ، ٢٦٦ .

نخلص من هذا الى أن الاستعمار الاوربى ترك الدول النامية وهى تئن من الركود الاقتصادى ، وانتشار الفقر ، وعدم الرعاية الصحية ، وكثرة الامراض ، وتفشى الجهل والعادات السيئة ، والمعتقدات المتخلفة من السحر والشعوذة وما يشابههما .

لذلك كان لابد لهذه الدول بعد الاستقلال من القيام بتعبئة شاملة لكل مواردها الاقتصادية ، وتوجيهها طبقا لخطة اقتصادية شاملة بما يتفق والسعى حثيثا لرفاهية المجتمع بخطى واسعة ووثبة قوية . على أن يصحب هذه الوثبات تخطيط اجتماعى وتنظيم ادارى لكل مرافق الحياة مع تربية أخلاقية لافراد الشعب لانتزاع ما رسب فى النفوس من عادات ومعتقدات لاتتفق والعلم الحديث .

وهذا ما تحاول الدول النامية جاهدة سلوكه على نطاق الوطن جميعه أى كوحدة وطنية شاملة وبأسلوب مركزى .

وبعض هذه الدول يضيف الى هذا الاسلوب — الادارة المركزية — نهج الادارة اللامركزية أى الادارة المحلية ، فتترك للأجهزة المحلية ادارة بعض شئونها الاقتصادية والاجتماعية والخدمات حيث تستطيع التعرف على متطلبات الاقليم واحتياجاته والاسلوب الذى يجب اتباعه لاداء الخدمات بما يتفق والظروف المحلية .

ولعل فى أسلوب انشاء بنوك الادخار المحلية وانتشارها فى المدن والقرى ما يساعد على تدعيم التنمية الاقتصادية والاجتماعية والادارية والاخلاقية .

فأجهزة الادخار يجب أن تتميز بركيزتين هامتين : الاسلوب العلمى، والطابع المحلى مع الطابع العام — وهى تزاول نشاطها الاساسى فى خلق وتنمية الوعى الادخارى وجمع المدخرات صغيرها وكبيرها وادارتها واستثمارها فى منح القروض للاهالى وفى تمويل المشروعات فى نفس المنطقة التى تجمعت منها . فهى بذلك تدعم الاستقلال المحلى اقتصاديا لانها تعتبر الاداة السليمة التى يمكن الاعتماد عليها فى القيام بالمساهمة فى المشروعات العامة التى تعود بالفائدة على المناطق المحلية .

وينبغى أن يقوم بادارة البنوك أفراد مدربون على أعمالها مؤمنون برسالتها متفانون فى خدمة المجتمع ، بالاضافة الى أفراد ممثلين للاقليم بوصفهم أكثر ادراكا لظروف المكان وطبيعة البيئة . وهم بذلك يكتسبون خبرة ادارية كبيرة وصفات أخلاقية تبث فيهم روح التعاون والتضامن وحب الاقليم . كما أن هذه البنوك بخلق وتنمية الوعى الادخارى بين المواطنين بجانب أداء واجبها الاقتصادى فى تجميع المدخرات واستثمارها ستكون قادرة على جعل أغلبية أهل المنطقة عملاء لديها .

ونجاح بنوك الادخار تزيد من ايمان أهالى المنطقة بقدرتهم على البناء ويقوى فيهم الامل ويزيد من ارادتهم فى العمل والكفاح معا اذ يلمس الاهالى بأنفسهم الفائدة التى تعود على مجتمعهم المحلى ويحسون بمشاركتهم الفعلية فى النهوض باقتصادياته .

وتهتم بنوك الادخار بالطبقات الفقيرة والمتوسطة وهى الغالبية العظمى لفئات هذه الشعوب النامية ، لذلك فهى تهتم كثيرا بعمليات الادخار الصغيرة وتسعى لتشجيعها .

ثم هى أقدر على خلق مجالات الاستثمار المحلية النافعة والملائمة لكل منطقة(١) .

وبذلك فان بنوك الادخار المحلية هى من أفضل الاجهزة التى تعمل على معالجة آثار سوءات الاستعمار والاقلال من الالام التى خلقها خلال القرون الماضية والتى سبق بيانها .

فهل نجحت بنوك الادخار المحلية بالدول النامية فى تحقيق غرضها ؟

نلاحظ فى هذا الشأن :

أولا ــ أن كثيرا من الدول النامية لم تعرف بعد نظام بنوك الادخار المحلية وانتهجت طرقا أخرى لاجتذاب مدخرات الافراد على مستوى الوطن جميعه . ومن وجهة نظرنا فاننا نرى وجوب اسراع كل دولة نامية الى اقامة نظامين ادخاريين الأول مركزى تنظر فيه الى ظروف الوطن ككل وتهيىء لجميع المواطنين من الاسباب ما يساعدهم على زيادة مدخراتهم ثم تستثمر هذه الأموال على الصعيد العام للدولة . والثانى محلى تنظر فيه الى الظروف المحلية لكل اقليم كى تستطيع اجتذاب أكبر نسبة من المدخرات المحلية فى المشروعات التى تتفق وحاجات الاقليم .

ثانيا : أنه حتى فى الدول التى أقامت نظام بنوك الادخار المحلية فانها مازالت تحبو نحو هدفها فى الانتشار والتقدم ولم تصل الى الغرض المنشود حتى الان سواء نظرنا فى ذلك الى مجموع مدخراتها بالنسبة الى مجموع مدخرات المؤسسات الادخارية الاخرى ، أو الى الزيادة السنوية فى مدخراتها أو الى عدد المودعين فيها .

ففى جمهورية مصر العربية انشىء أول بنك ادخارى محلى فى يوليو سنة ١٩٦٣ ثم تلاه انشاء خمسة بنوك جديدة خلال السنة المالية ٦٥/٦٦ ، وبلغ عدد البنوك تسعة فى سنة ٦٦/٦٧ . ومع ذلك نجد

---

(١) محاضرة بعنوان مراكز الادخار المحلية ألقاها الدكتور أحمد النجار فى يونيو سنة ١٩٦٣ بمعهد الدراسات المصرفية وقام المعهد بنشرها .

اجمالى الودائع فى البنوك لم يزد عن عدة آلاف من الجنيهات على الوجه الآتى(١) :

الأرصدة	عدد الحسابات	متوسط أرصدة الحسابات	بيان
ألف جنيه	بالآلاف	مليمجنيه	
٣٤٤,٢	٣٣٦,٦	١,٠٢٢	حسابات ادخارية
٩٢,٥	١٤,٩	٦,٢١٨	حسابات استثمار
٣٧٩,٢	٣,١	١٢٢,٣٢٢	حسابات ادخار لأجل
٣٣,٥	٠,٨	٤١,٨٧٥	حسابات جارية
٨,٣	—	—	بيع طوابع أدخار
٨٥٧,٧	٣٥٥,٤	٢,٤١٣	

ومن هذا البيان يتبين أن مجموع المدخرات فى تسعة بنوك ابتدأ بعضها من سنة ١٩٦٣ هو مبلغ ٨٥٧ر٧ ألف جنيه . وهو مبلغ ضئيل للغاية ويعكس بوضوح ما تعانى منه بنوك الادخار المحلية فى جمهورية مصر العربية من عدم الفاعلية وعدم قدرتها على اجتذاب العملاء بسبب التقصير فى الدعاية والاعلان وعدم نشر فوائدها بأسلوب علمى . يدل على ذلك أن عدد الحسابات خلال هذه المدة بلغ ٣٥٥ر٤٠٠ حسابا فقط فى شعب يبلغ تعداده أربعة وثلاثين مليونا من السكان .

فاذا انتقلنا الى سيلان وجدنا الزيادة السنوية فى ودائع بنوك الادخار طفيفة لا تتناسب وأهمية هذه البنوك وما يجب أن يعتمد عليها فى الاستثمار المحلى كما هو موضح بالجدول التالى(٢) :

السنة الإدخارية	١٩٥٤	١٩٥٩	١٩٦٠	١٩٦١	١٩٦٢
بنوك الإدخار	٦٣,٦	٧٣,٢	٧٥,٥	٧٥,٢	٧٣,٣
مجموع المدخرات	٤٥٦,٢	٧٤٤,٧	٨٤٣,٣	٨١٢,١	٨٨٨,٢

(١) محاضرة ألقاها الاستاذ محمود غيث بالبنك المركزى فى مارس سنة ١٩٧٠ حول ادارة البنوك الادخارية بمعهد الدراسات المصرفية نشرت ضمن مطبوعاته .
(٢) رسالتنا للدكتوراه السابق الاشارة اليها ص ٣٤٣ .

فنلاحظ من هذا الجدول زيادة مجموع المدخرات الى الضعف تقريبا ومع ذلك لم تزد مدخرات بنوك الادخار الا بنسبة ضئيلة للغاية .

وفى هنج كنج نجد جمعيات للادخار ، وهى جمعيات صغيرة ويحق لكل عضو سحب مدخراته وفق رغبته ولاغراض معينة ، كما توجد أنواع عديدة من جمعيات الادخار مثل الجمعيات التعاونية للخضار ، ويجب على كل عضو فيها أن يقبل خصم مبلغ يقدر بـــ ٥ ٪ من ثمن المبيعات كادخار فردى . كما توجد جمعيات ائتمان وادخار لاغراض محددة ، كالادخـــار للافراح والمآتم وتقدم الجمعيات قروضا للاعضاء لاسباب يبينهـــا قانون الجمعية . وجمعيات المواطنين وتشمل كل جمعية قرية أو بعض القرى القريبة ويعرف الاعضاء بعضهم بعضا ويتعاونون معا فى السراء والضراء. ولكن أثر هذه الجمعيات مازال أقل من مستوى التقدم بكثير ولا يمكن أن يؤدى بحالته هذه الى تنمية سريعة .

وتنتشر بنوك ادخار فى غيانا البريطانية وتقتطع من مرتبات ومهايا الموظفين بالخصم شهريا أو أسبوعيا طبقا لجدول حصولهم على هـــذه المهايا ، ويستطيع المدخر سحب مدخراته للاستهلاك أو لتأثيث منزله وفى الأفراح والمآتم . ولكن هذه البنوك قليلة العدد ومدخراتها ليست كافية لزيادة فاعليتها فى رفع مستوى الشعب (١) .

وأقيم فى الهنـــد ما يســـمى باتحاد تأمين الودائع The Deposit insurance corporation وهـــو نوع من أنواع بنـــوك الادخـــار المنتشرة فى أقاليم الهند . وتأسس فى أول يناير سنة ١٩٦٠ وقصد بانشائه حماية صغار المدخرين حتى تزداد ثقتهم فى نظام الادخار . وتخفف من الاثر النفسى الذى يصيب المواطنين من أثر الخسارة أو الافلاس . ويدار الاتحاد بمعرفة مجلس مديرين من خمسة أعضاء . وتقوم جمعية الصناعات الصغيرة بامداد الصناعات الحرفية بالاموال اللازمة لتدعيمها . وامتـــد نشاطه لاثنين وعشرين منطقة من مناطق الهند خلال سنة ١٩٦٠ وأربع مناطق فى يناير سنة ١٩٦١ . وبلغت ٢٦ منطقـــة حتى يونيـــو ســـنة ١٩٦١ .

ويقوم بنك الدولة فى الهند بتمويل الجمعية بالاموال اللازمة للصناعات الصغيرة (٢) .

وفى الملايو توجد بنوك ادخار ولكن ليست لها فعالية كبيرة بين جماهير الشعب (٣) .

---

1) Raymond Firth op. cit. p. 157, 315.
2) Annual Report by the Reserve Bank of India «Trends and Progress of Banking in India During the Year 1961». p. 20.
3) Raymond Firth op. cit. p. 136.

وفى قارة أفريقيا وقد بلغ عدد الدول المستقلة فيها ما يزيد عن ثمان وثلاثين دولة ، ومع ذلك فان غالبيتها العظمى لم تنشأ فيها هذه البنوك . والقليل جدا منها هو الذى اهتم بدراسة دور هذه البنوك فى التنمية الاقتصادية على نطاق الدولة وعلى النطاق المحلى ، وبأثرها الكبير فى زيادة المدخرات القومية . وقد رأت كثير من هذه الدول انشاء بنوك وأجهزة أخرى تقوم بأحد الاختصاصات التى تقوم بها بنوك الادخار المحلى ، وهى التمويل الزراعى والصناعى وامداد الصناعات الحرفية بالقروض القصيرة والطويلة الاجل . فمثلا يشمل الجهاز المصرفى السودانى مؤسستين ائتمانيتين تشرف عليهما الحكومة وهما البنك الزراعى السودانى الذى أنشىء عام ١٩٥٧ برأسمال قدره ٥ مليون جنيه سودانى وأنشأ هذا البنك عدة فروع بكافة أنحاء البلاد . وتتركز أعماله فى تمويل القطن كما يمنح قروضا عينية كالاسمدة والالات الزراعية والبذور. والبنك الصناعى الذى أنشىء فى نوفمبر سنة ١٩٦١ . من أهدافه مساعدة المشروعات الصناعية الخاصة فى السودان ، بما يكفل توسعها وتدعيمها ويشجع الرأسمال الوطنى والاجنبى على المساهمة فى المشروعات باقراضها وتدعيمها .

وأقامت الصومال بنوك ادخارية ضئيلة القيمة وعلى نسق صناديق التوفير . كما أقامت بنك الائتمان الصومالى فى سبتمبر سنة ١٩٦١ . وازدادت قروضه بسرعة هائلة بعد الاستقلال فى الاقليم الجنوبى . ويمنح الائتمان متوسط وطويل الاجل فى الاقراض الزراعى والتنمية الصناعية .

وفى غينيا بعد الاستقلال أنشىء البنك الاهلى للتنمية الزراعية وعهد اليه بمنح الائتمان متوسط وطويل الاجل لتمويل شراء الماكينات الزراعية .

وفى أثيوبيا أنشىء بنك الاستثمار فى عام ١٩٦٣ ليقوم بكافة العمليات المصرفية الاستثمارية وتقوم بعمليات الادخار جمعيات البناء لمنح ائتمان طويل الاجل للاعضاء لاقامة مبانى خاصة بهم . ولا توجد بأثيوبيا بنوك ادخار أو صناديق توفير .

وانتشرت فى زامبيا صناديق توفير البريد لجمع مدخرات الافراد وثلاث شركات للاقراض وجمع المدخرات للبناء . وأقامت نيجيريا بنك التنمية الصناعية فى يناير سنة ١٩٦٤ لتمويل الاستثمارات الصناعية .

وتمشيا مع السياسة الوطنية فى ليبيريا أنشأت الحكومة البنك الاهلى الزراعى وتشرف عليه اشرافا تاما . ويمنح البنك التسهيلات الائتمانية لتمويل الانشطة الزراعية . وأمدته الحكومة بدفعات تمويل عديدة لكى يزيد من استثماراته ولامداد صغار المزارعين بالالات والاسمدة والبذور .

وتوجد فى غانا صناديق توفير للبريد ولكن ودائعها تتناقص باستمرار، لذلك اتجهت الحكومة الى اقامة البنك القومى للاستثمار ليساهم فى التوسع فى الائتمان المتوسط وطويل الاجل ولمساعدة المشروعات الصناعية والتجارية والزراعية(١) .

هذا عرض موجز لبنوك الادخار المحلية ومدى انتشارها فى الدول النامية وتتضح منه أن الجهود لخلق هذه البنوك وتدعيم القائم منها مازال متواضعا للغاية . وأن هذه الدول فى حاجة قصوى لبذل مجهود أكبر ومضاعفة تقويتها لهذه البنوك ونشرها على نطاق واسع لتحقيق الأغراض التى أنشئت من أجلها ، وهى التخفيف من التحديات الاقتصادية والاجتماعية والادارية التى تواجهها الدول النامية نتيجة الاستعمار الطويل الاجل الذى قاست منه هذه الدول .

وفى الوقت الذى نبغى أن تسير فيه بنوك الادخار المحلية بالدول النامية بخطى سريعة للحاق بالدول المتقدمة نجد العكس هو الصحيح . فقد بلغت نسبة ما تجمع لدى بنوك الادخار المحلية من جملة الودائع الادخارية فى النرويج ٩٢٪ وفى ألمانيا الغربية ٨٦٪ وفى السويد ٧٢٪ وجميعها من الدول المتقدمة ، فى حين أن دولة نامية كالهند فى حاجة قصوى للاسراع بالتنمية الاقتصادية لم تتجاوز فيها هذه النسبة ١١٪(٢) .

وفضلا عن ذلك فان بنوك الادخار فى الدول المتقدمة تنتشر بدرجة واسعة للغاية فى جميع أرجاء البلاد وهذا يغاير تماما ما هو موجود فعلا فى الدول النامية . فمثلا يبلغ عدد بنوك الادخار فى ألمانيا الغربية ٩٠٠ بنك ادخارى بها حوالى ١٢٠٠٠ فرع فى المدن والقرى وتحصل على مايقرب من ٨٦٪ من جملة الودائع الادخارية فى ألمانيا . وبلغ عدد بنوك الادخار فى انجلترا ٧٨ بنكا بها ١٤٠٠ فرع(٣) فى جميع أرجاء انجلترا بخلاف بنوك البريد وتحصل على ما يقرب من ١٨ ٪ من جملة الودائع الادخارية فى الوقت الذى نجد فيه أن مثل هذه البنوك لم تنتشر الا فى عدد محدودة من المناطق باعداد ضئيلة للغاية كما فى الهند وجمهورية مصر العربية والصومال وغيرها .

وبينما نجد أن عدد الحسابات فى بنوك الادخار فى الدول المتقدمة كبير للغاية فقد وصل مثلا فى الاتحاد السوفييتى الى ما يزيد عن ٣٢ مليون حسابا ، تقل عدد الحسابات فى بنوك الادخار فى الدول النامية الى درجة

---

(١) محاضرة ألقاها الاستاذ محمود شاكر عن النظم المصرفية فى الدول الافريقية بمعهد الدراسات المصرفية فى يونيو سنة ١٩٦٧ وهى من ضمن مطبوعات المعهد .

(٢) الاستاذ رمزى زكى مشكلة الادخار سنة ١٩٦٦ ص ٣٢٠ .

3) Norman Burgess «How to find out about banking and investment» Oxford 1969. p. 5.

كبيرة ، فعدد الحسابات فى بنوك الادخار فى جمهورية مصر العربية يقل كثيرا عن نصف مليون حساب .

هذا فضلا عن أن كثيرا من الدول النامية لم ينشىء بعد هذه البنوك ولم يتم بديلا عنها يؤدى رسالتها . ولم تصل البنوك فى البلاد التى أقيمت بها الى أن تكون من القوة المؤثرة فى رفاهية الافراد أو فى تقدم الاقاليم ، ولم تقم بما ينبغى أن تقوم به من نشر الوعى الادخارى لدى المواطنين ، وما زال أمامها شوط كبير للغاية كى تصل الى المستوى المنشود ، بل أن بعض عوامل الفساد تسلل اليها فى صورة سوء الادارة والمحسوبية والرشوة . فمنحت قروضا دون ضمانات ، وأقامت مشاريع دون التثبت من قيمتها الاقتصادية ، الأمر الذى أضر بها كثيرا وأدى الى انصراف عدد كبير من المواطنين عن الثقة بها أو التعامل معها(١) .

(١) تقرير اللجنة الاقتصادية بمجلس الامة عن السؤال الموجه الى السيد وزير الاقتصاد والتجارة الخارجية من السيد العضو عبد الجابر علام عن موقف الوزارة من بنوك الادخار وعن الاسباب التى أدت الى الحد من نشاطها رغم نجاحها والمقدم الى المجلس بتاريخ ١٢ ابريل ١٩٧١ .

التكامل الاقتصادى الاقليمى
بين دول العالم الثالث
استراتيجية حديثة للتنمية الاقتصادية

الدكتور محسن حسنين حمزة

واجهت الدول النامية بعد نجاحها فى الحصول على استقلالها السياسى عدة مشكلات حيوية ، لعل أبرزها مشكلة التخلف الاقتصادى ، وكان عليها أن تتصدى لها بحثا عن الحلول الناجحة لها بيد أنها لم تستطع بمفردها التغلب على تلك المشكلات التى أحدثتها عهود من الاستعمار استنذفت خلالها أجزاء كبيرة من مواردها الاقتصادية ضاعفت من حجم هذه المشكلات.

لهذا كان يتعين أن تفكر الدول النامية فى وسيلة تساعدها على حل قضاياها وعلى رأسها قضية الانماء أو التنمية الاقتصادية التى تستهدف تحقيق مستوى مناسب لشعوبها التى قاست فترات طويلة من ظروف التخلف الاقتصادى .

ونرى أن الممارسة العملية لفكرة التعاون الاقتصادى الدولى كانت فى مجال التنمية والتجارة خلال المؤتمرين الأول والثانى اللذين نظمتهما الأمم المتحدة عامى ٦٤ ، ١٩٦٨ ، فقد كانت هذه الاجتماعات الدولية فرصة فريدة سنحت لدول العالم الثالث ، أدركت أثناءها أهمية التعاون الدولى فى مجال تنسيق سياستها الاقتصادية لمواجهة تحديات الدول الكبرى ونشير هنا بصفة خاصة الى المجموعة المعروفة بمجموعة السبعة وسبعين التى حققت بالفعل عدة نتائج بارزة لم تكن لتتوصل اليها لو لم يقم بينها هذا التعاون والتنسيق الذى كان من أولى نتائجه التغلب الى حد كبير على اختلاف الآراء داخل هذه المجموعة والظهور برأى مشترك موحد أمام جبهة الدول الكبرى .

وفى الآونة الراهنة ظهر تيار قوى فى المجتمع الدولى من خلال اجتماعات المنظمات الدولية يدعو ويحبذ قيام التكامل الاقتصادى بين الدول النامية وفى اعتقادى أن تكوين التجمعات الاقتصادية الاقليمية يمثل أحد العناصر الجوهرية فى الاستراتيجية الدولية للتنمية الاقتصادية خلال حقبة السبعينات

فى حين لقيت فكرة التكامل الاقتصادى ذاتها ترحيبا كبيرا فى دول العالم، نجد أن الآراء اختلفت حول اختيار أشكال وأساليب التكامل المناسبة للبلاد النامية ، فبينما يحبذ بعض الاقتصاديين الاقتصار فى البداية على تحقيق التكامل الجزئى الذى يتمثل فى تحرير التجارة الاقليمية من كافة القيود ، فان البعض الآخر يذهب الى أبعد من ذلك فيطالب بتحقيق أقصى درجات التكامل الاقليمى .

ولابد هنا أن نقرر بأن تحقيق التكامل الاقتصادى الشامل دونه صعوبات وقد يكون من صالح دول العالم الثالث بسبب أوضاعها الخاصة،الاقتصار على تحقيق أهداف متواضعة فى البداية ، قبل السير فى استكمال بقية خطوات التكامل الشامل .

لهذا فقد شهد العالم فى السنوات الأخيرة مجهودات دولية تبذل لاتخاذ الاجراءات اللازمة بهدف تحرير العلاقات التجارية الاقليمية واقامة أنظمة للتكامل الاقتصادى بين دول العالم النامى ، فعلى المستوى الدولى ، نجد لجنة المفاوضات التجارية للدول النامية التابعة للجات تبذل قصارىجهودها فى هذا المجال ، وفى الوقت نفسه تجرى الى جوارها مباحثات على المستوى الثنائى والجماعى لتكوين تجمعات اقتصادية متكاملة ، مما يؤكد الاتجاهات المتزايدة نحو سياسة التكتلات الاقتصادية الاقليمية سواء بانشاء تجمعات اقتصادية جديدة أو بزيادة عدد الدول المشتركة فى التجمعات الحالية .

وفى الواقع فانه خلال العقدين الماضيين حدثت تجارب متعددة لاقامة اتحادات جمركية ومناطق للتجارة الحرة صادف بعضها النجاح على حين فشل البعض الآخر ، وقد ارتكزت هذه المحاولات على فكرة التعاون الاقتصادى الدولى وظهرت فى شكل اتفاقيات لتحرير التجارة الاقليمية Multilateral Agreements أو اتفاقيات للتنسيق الزراعى بالنسبة لبعض المنتجات الزراعية أو اتفاقيات للتنسيق الصناعى أو اتفاقيات ثنائية للتجارة Bilateral Trade Agreements أو اتفاقيات للتعاون الاقليمى فى الخدمات الأساسية Infrastructure أو فى المجال الثقافى والاجتماعى .

وفى نطاق العالم العربى جذب موضوع التكامل العربى الأنظار خاصة من جانب المهتمين بامور وحدة الاقتصاد العربى والتنمية الاقتصادية ولا يعزى هذا الاهتمام الى أن الدول العربية كغيرها من الدول النامية تسعى الى تحقيق زيادة سريعة فى نموها الاقتصادى وتجد فى هذا النظام الطريق السليم لبلوغ أهدافها القومية ، ولكن لان كل مقومات التكامل العربى متوافرة فى البلاد العربية ، مما يؤكد امكان تحقيقه بسهولة فضلا عن توافر فرص النجاح أمامه .

ولعلنا لا نبالغ اذا تصورنا أن تدعيم التكامل الاقتصادى هو المنطلق الجديد أمام دول العالم الثالث للتغلب على أهم تحدياتها الاقتصادية ، الا أنه لابد أن تتوافر لديها كل مقومات التكامل كما أن عليها أن تحسن استخدام هذا الأسلوب بطريقة تمكنها من بلوغ أهدافها القومية .

وجدير بالذكر أن الاهتمام بهذا الأمر يعتبر مسايرة للاتجاه العالمى فى المناطق المتقدمة والنامية وفى الشرق والغرب الى التكتل الاقتصادىالاقليمى الذى تلجأ اليه البلاد المتقدمة لتزداد قوة على قوة ، وتلجأ اليه البلاد

النامية حتى يتاح لها النمو بمعدل متوازن وحتى تكون تجمعات اقتصادية تصبح بها أقدر على مجابهة التيارات الاقتصادية العارمة التى تجتاح الاقتصاد العالمى .

لكل هذه الأسباب وغيرها وجدتنى مشدودا الى الاسهام فى هذا المجال بتقديم هذه الدراسة التحليلية عن التكامل الاقتصادى الاقليمى بين دول العالم الثالث ، وقد أردت منها اظهار الأبعاد الاقتصادية المختلفة للموضوع من ناحية التعرف على المشكلات الرئيسية التى تواجه التكامل وبيان الارتباط القوى بين التكامل والتنمية الاقتصادية ثم تناول الحلول المختلفة التى لجأت اليها الدول الأخرى السالكة هذا السبيل ، وفى هذا مدعاةلتوفير فرص النجاح أمام الدول النامية ومنها مصر التى قطعت ، منذ مدة أشواطا بعيدة فى اتجاه التكامل سواء على المستوى العربى أو الأفريقى أو الدولى .

وتنقسم هذه الدراسة الى عدة أقسام نحصرها فى النقاط الآتية :

أولا : ظاهرة التكامل الاقتصادى ومفهومها .

ثانيا : اشكال ودرجات التكامل الاقتصادى الاقليمى .

ثالثا : التكامل الاقتصادى أسلوب استراتيجى للتنمية الاقتصادية .

رابعا : التطبيقات المعاصرة بين دول العالم .

خامسا : مشكلات التكامل الاقتصادى .

سادسا: الاطار التنظيمى للتكامل الاقتصادى .

سابعا : مجالات التكامل الاقتصادى .

ظاهـــرة التكامل الاقتصادى ومفهومها

اذا كان الاقتصاديون التقليديون قد رأوا فى مبدأ حرية التجارة ومايتبعه من اختفاء القيود على التجارة والمـدفوعات الخارجية الوسيلة المـثلى لتحقيق صالح المجتمع الدولى ككل وصالح كل عضو من أعضائه فقد أثبتت الأحداث الاقتصادية التى شهدها العالم فى فترة ما بين الحربين العالميتين أن أعمال مقتضيات هذا المبدأ لا يتفق والمصالح الوطنية لكثير من الدول ، ومن هنا كان تسابق الدول المختلفة على فرض قيود على التجارة والمدفوعات الدوليـــة(١) .

كما أملت الظروف الاقتصادية للعالم فى الفترة التى أعقبت الحـــرب العالمية الثانية على الدول السير فى الطريق نفسه ، اذ برزت ابان هـــذه الفترة مشكلتان أساسيتان :

ـــ اعادة بناء الاقتصاد الأوربى الذى انهار خلال الحرب .

ـــ وتنمية اقتصاديات دول العالم الثالث .

وكان من الواضح أن القضاء على هاتين المشكلتين لا يتأتى فى ظـــل تعاليم مبـــدأ حرية التجارة وانه لابـــد أن يتم فى ظل سياج من الحمـــاية الاقتصادية بوسائلها المختلفة . ويفسر لنا ذلك النجاح المتواضـــع الذى حققته المحاولات الدولية فى الفترة التالية للحرب لاعادة تنظيم العـــلاقات الاقتصادية على هدى مبدأ الحرية(٢) .

وهنـــا ظهرت فكرة التكامل الاقتصـــادى كحل وسط بين اعادة تنظيم الاقتصاد الدولى على أساس مبدأ حرية التجارة وتفتت العالم الى وحدات اقتصادية صغيرة تعجز الموارد المتاحة لكل منها عن الوصول الى المستوى المرغوب فيه من النمو الاقتصادى ومن ذلك المنطلق كان انتشار ظاهـــرة التكامل الاقتصادى فى مناطق متعددة من العالم خاصة فى قارتى أفريقيـــا وأمريكا اللاتينية .

واذا ما تحدثنا عن تجربة دول أوربا الغـــربية فى التكامل الاقتصادى ، نجد أنها تجربة تستحق المتـــابعة باهتمام من جانب دول العالم الثـــالث لمـــا فيها من فائدة . فقد بدأ المجتمع الاوربى الغربى ، باقامة منظمـــة التعاون الاقتصادى الاوربى فى عام ١٩٤٨ التى تحولت الى منظمة التعاون

---

(١) د. أحمد الغندور ، الاندماج الاقتصادى العربى ، معهد البحوث والدراسات العربية ، ١٩٧٠ .

(٢) د. سعيد النجار ، الوحدة الاقتصادية بين البلاد النامية ، مصر المعاصرة ، أكتوبر ١٩٦٤ ، العـــدد ٣١٨ .

والتنمية الاقتصادية فى عام ١٩٦٠ . كما أنشىء فى وقت معاصر الاتحاد الجمركى لدول البنولوكس فى عام ١٩٤٧ والمجمع الأوربى للفحم والصلب فى عام ١٩٥١ وانتهى الامر بقيام أكبر تكتل اقتصادى عرفه العالم وهو السوق الاوربية المشتركة E.E.C. بمقتضى معاهدة روما فى عام ١٩٥٧ وبجانبه قامت المنطقة الاوروبية للتجارة الحرة E.F.T.A. على أثر فشل المباحثات بين دول السوق وسبع دول أوربية أخرى كانت تسعى للانضمام الى السوق .

ولعل المجتمع الاقتصادى الاوربى وهو ما يسمى بالسوق الاوربية المشتركة E.E.C. أبرز هذه التكتلات نجاحا فبفضله تمكنت دول السوق خلال فترة وجيزة نسبيا أى منذ قيامه حتى عام ١٩٧٠ من تحقيق معدل كبير للنمو الاقتصادى ، اذ بلغ معدل النمو السنوى فى عام ١٩٦٨ حوالى ٦٪ كما أن الناتج القومى للسوق يمثل حوالى ١٢٪ من اجمالى الناتج العالمى . ولا جدال أن المجتمع الاقتصادى الاوربى يعتبر فى وقتنا الحاضر أكبر كتلة تجارية حيث بلغت نسبة وارداته ما يوازى ٢٨٪ من اجمالى الواردات العالمية فى حين بلغت صادراته حوالى ٣٠٪ من اجمالى الصادرات العالمية كما تضاعفت قيمة فائض ميزانه التجارى من بليون دولار فى عام ١٩٦٧ الى ٢٫١ بليون دولار فى عام ١٩٦٨ .

ولاشك أن الانجازات الكبيرة التى حققتها السوق الاوربية المشتركة والمزايا الواضحة التى حصلت عليها مجموعة الدول الاوربية الاعضاء فى هذا التكتل ، قد أغرت معظم دول العالم الثالث على تكوين تجمعات اقتصادية اقليمية فيما بينها ، وقد شهد العالم فى الحقبة الاخيرة تطبيقات متشابهة انتشرت فى أرجاء القارات المختلفة .

كل هذا يدعونا الى الكلام عن مفهوم التكامل الاقتصادى الذى يهدف الى ادماج اقتصاديات الدول الراغبة فى تحقيق التكامل بين اقتصادياتها عن طريق تجميع وتعبئة الموارد الانتاجية والبشرية والمالية المتوافرة فى الدول الاعضاء وبالتالى تصبح هذه الدول وكأنها اقتصاد واحد تتمتع داخله بحرية تبادل السلع والمنتجات بين الدول دون أية قيود من أى نوع سواء أكانت رسوما جمركية أو قيودا حصصية ، كما تتوافر حرية تنقل الاشخاص والاقامة والعمل وانتقال رؤوس الاموال وينتهى الامر الى تنسيق السياسات الاقتصادية فى المجالات الزراعية والصناعية والتجارية والمالية الى غير ذلك .

كذلك فان التكامل الاقتصادى يؤدى أيضا الى تخصص كل دولة فى انتاج السلع التى تتمتع فيها بميزة انتاجية من حيث الجودة أو تكاليف الانتاج ، ويتم التبادل التجارى فى السلع التى تنتجها كل دولة أى تصدر السلع التى تتفوق على غيرها من الدول فى انتاجها وتستورد من الدول الاطراف ، السلع التى تتمتع فيها هذه الدول بميزة نسبية غير متوافرة فيها .

أشكال ودرجات التكامل الاقتصادى الاقليمى

من الضرورى أن نميز بين درجات وأشكال التكامل الاقتصادى المختلفة تبعا لمدى ما يحققه من ازالة الحواجز التى تحد من اندماج اقتصاديات الدول الاطراف فى اقتصاد واحد وعلى ذلك نفرق فى هذا الشأن بين الدرجات التالية :

١ ــ النظام التفضيلى أو المعاملة التفضيلية Preferentiel Treatment :

يقصد بها مجموعة التدابير التجارية التى تمنحها دول معينة لدول أخرى للتخفيف من القيود المعوقة لحركة التبادل التجارى وبتعبير آخر فهى عبارة عن الاتفاقات التى تعقدها دول معينة بهدف الغاء القيود الحصصية التى تخضع لها المبادلات التجارية فيما بينها وكذلك منح مزايا جمركية متبادلة فيما بينها يترتب عليها حصولها على تخفيضات جمركية بنسب معينة على صادراتها من الدول المشتركة ومثالها مجموعة الاتفاقات التفضيلية التى عقدتها السوق الاوربية المشتركة مع مجموعة الدول الافريقية وبعض دول البحر المتوسط .

٢ ــ منطقة التجارة الحرة Free Trade Area :

فى هذا النوع تتفق الدول الاطراف على التخفيف من القيود التجارية فيما بينها ويتم ذلك بطريقة تدريجيه حتى تزول نهائيا كافة الرسوم الجمركية والقيود الحصصية المفروضة على السلع المستوردة من بقية الدول المشتركة على أن تحتفظ كل من هذه الدول بتعريفتها الجمركية ازاء الدول الاخرى غير الاعضاء ، مثال ذلك منطقة التجارة الحرة الاوروبية .

٣ ــ الاتحاد الجمركى Custom Union :

يتضمن الاتحاد الجمركى الغاء الرسوم الجمركية والقيود الحصصية فيما بين الدول الأطراف ، الى جانب التزام هذه الدول بتعريفة جمركية موحدة تطبقها على السلع الواردة من دول العالم الخارجى وتحل هذه التعريفة الموحدة محل التعريفات الخاصة بكل دولة عضو ، ومثالها الاتحاد الجمركى لدول البنولوكس .

٤ ــ السوق المشتركة Common Market :

فى هذا النوع تزول كافة القيود الجمركية من رسوم وقيود حصصية على المبادلات التجارية بين الدول الاعضاء الا أنه يشترط تطبيق تعريفة جمركية موحدة ازاء دول العالم الخارجى وحرية انتقال عناصر الانتاج المختلفة دون قيود بالنسبة للاشخاص ورؤوس الاموال فيما بين الدول الاعضاء ولعل أبرز مثال لها هو اتفاقية السوق الاوربية المشتركة .

٥ ــ الوحــدة الاقتصــادية Economic Union :

ويعتبر درجة متقدمة بعد السوق المشتركة اذ أنه بالاضافة الى الشروط السابقة لابد أن تنتهج الدول الاطراف نهجا يؤدى الى تحقيق التنسيق بين السياسات الاقتصادية فى المجالات التجارية والزراعية والصناعية والمالية والنقدية وغير ذلك للدول الاعضاء ومثال ذلك المرحلة النهائية لاتفاقيــة السوق الاوربية المشتركة .

٦ ــ الاندماج الاقتصادى الــكامل Economic Integration (١) :

فى ظل هذا النوع تصبح الدول الأعضاء وكأنها اقتصاد واحد ويتطلب الأمر انشاء سلطة عليــا تكون لها الصلاحية فى اتخاذ القــرارات على المستوى الاقليمى فى النواحى الاقتصادية والاجتماعية بحيث تكون ملزمة لجميع الدول الأطراف .

التــكامل الاقتصادى أحــد الأساليب الاستراتيجية للتنميــة الاقتصادية

تكمن أهمية التكامل الاقتصادى فى صلاحيته كأحد الأساليب الاستراتيجية التى قدمها الفكر الاقتصادى المعاصر لدول العالم النامى كعلاج ناجح لأهم قضاياه الا وهى قضية التخلف الاقتصادى الذى يتمثل فى شكل فجوة تفصل بينها وبين الدول الغنية . والغريب أن هذه الفجــوة بدلا من أن تتقلص وتضيق فانها تزداد اتساعا وعمقا مما أدى الى ازدياد الدول الغنية ثراء ، بينما تشتد معاناة الدول الفقيرة من الفقر والتخلف .

من أجل ذلك أرتأت معظم دول العالم الثالث القيام بمشروعات للتنمية الاقتصادية من أجل اللحاق بركب التقدم الاقتصادى،ولكن سرعان ماواجهتها صعوبات متعددة عند تنفيذ هذه البرامج الطموحة التى تتعدى قــدراتها منفردة . الأمر الذى دعاها الى التفكير فى الالتجاء الى أساليب التــكامل الاقتصاى مع مجموعات اقليمية تستطيع عن طريقها سد النقص فى الموارد الاقتصادية غير المتوافرة لديها .

وللتكامل الاقتصادى مزايا متعددة بالنسبة للدول النامية الا أن أهميته تبرز بصفة خاصة فى النواحى الآتيــة :

أولا ــ تقديم حلول للمشكلات التى تعترض التنمية الاقتصادية :

تعتبر قضية الانماء أو التنمية الاقتصادية احدى القضايا الجوهرية التى تواجه البلاد النامية حيث أنها تستهدف تحقيق زيادة سريعة ومطردة فى دخل الفرد الحقيقى خلال فترة زمنية محددة وذلك عن طريق تغيير الهيكل الاقتصاى بحيث تزيد الأهمية النسبية لقطاع الصناعة ولقطاع الخدمات بينما تتضاءل الأهمية النسبية لقطاع الزراعة والقطاع الاستخراجى .

(١) د. أحمد الغندور ، المرجع السابق .

من الطبيعى أن تقابل دول العالم النامى الساعية الى تحقيق هذه الأهداف الاقتصادية عقبات كبيرة ترجع بالدرجة الأولى الى أوضاع هـذه الدول ذاتها ، فالمعروف أن أغلبيتها تعانى من عجز مزمن فى موازين مدفوعاتهـا ناتج عن اختلال موازينها التجارية بسبب التناقص المستمر فى حصـيلة صادراتها وفى نفس الوقت تزايد قيمـة وارداتها نتيجة تزايد احتياجاتها من الخارج .

وتتمثل الصعوبة الثانية فى ندرة رؤوس الأموال المتوافرة لديها واللازمة لاحتياجات مشروعات التنمية خاصة بالنسبة للعملات الحرة وقد لا يقتصر الأمر على عدم توافر هذه الأموال فحسب بل قد تواجه أيضـا نقص فى عناصر الانتاج الأخرى كالأيدى العاملة أو المواد الأولية أو الخبرات الفنية.

ومن الصعوبات التى تقابلها البلاد النامية أيضا ضيق السوق المحلى ، عند اقامة صناعات محلية ، الأمر الذى يمثل قيدا على عمليات التصنيع ، وفى الحقيقة أن ضـيق السوق هو مظهـر يكشف عن ضعف فى القـدرة الاستيعابية للانتاج الصناعى الجديد مرجعه ضعف فى القـدرة الشرائية للافراد أما بسبب انخفاض مستوى الدخل الفردى الحقيقى واما بسبب قلة الكثافة السكانية فى بعض البلاد .

ليس هناك من وسيلة أمام البلاد النامية للتوسع فى التصنيع وهو أحد الأساليب الجوهـرية للتنمية الاقتصـادية سوى الالتجاء الى التعـاون الاقتصادى الاقليمى بين المجموعات الجغرافية المتكاملة وهذه الوسيلة تتيح لها التغلب على العقبات التى أشرنا اليها فيما سبق ومن ناحية أخرى ، التمتع بمزايا الانتاج الكبير فى اقامة مشروعات التصنيع بها وفقا للقاعدة المعروفة بأن الانتاج الكبير فى الصناعة يؤدى الى تخفيض النفقة الانتاجية وبالتالى توفير الفرص لامكان زيادة الصادرات نتيجة تزايد قدرة الانتـاج الصناعى الجديد على منافسة منتجات الدول الأخرى المتشابهة .

مؤدى كل ذلك أن معدل التبادل الدولى يمكن أن يتحول لصالح الدول النامية نتيجة الاعتبارات السابق بيانها وهذا يعنى زيادة فى حصيلتها من العملات الاجنبية الأمر الذى قد يترتب عليه تحسين ميزان مدفوعاتها .

ومن ناحية أخرى أن حرية انتقال رؤوس الأموال بين دول التكامل التى تضفيها اتفاقيات التكامل وهو ما يسمى بالاستثمار الاقليمى من الأهمية بمكان للبلاد النامية حيث أنه يوفر لها امكان التمـويل اللازم لمشروعات التنمية الاقتصادية .

ثانيا ــ زيادة حجم التجارة الاقليمية بين الدول النامية الأطراف :

تعتبر الحواجز الجمركية والقيـود الادارية التى تفرضها الدول على مبادلاتها التجارية قيدا على التوسع التجارى Trade expansion بين الدول المختلفة وقد أثارت هذه القيود اعتراضات شديدة داخل المنظمات الاقتصادية الدولية خاصة داخل منظمة الجات GATT ، أدت الى ظهور تيار فكر عالمى يدعو الى تحرير التجارة العالمية Trade Liberalization من كافة القيود الجمركية أو الادارية على أساس أن ذلك يخدم الاقتصاد العالمى.

واستثناء من ذلك كانت نظـرة الاتفاقية العـامة للتعريفات والتجارة (الجات) الى الاتحادات الجمركية ومناطق التجارة الحرة ، اذ اتسمت بالمرونة من جانب الأطراف المتعاقدة فى هـذه الاتفاقيـة وكان سـندها المـادة (٢٤) من الاتفاقية ، كما كانت نظرتها أكثر عطفا نحو الاتفاقيات التفضيلية التى تعقدها الدول النامية مع الدول المتقدمة طالما كان المقصود منها تنمية التبادل التجارى ورفع مستوى الانتاج على الصعيدين الاقليمى والـدولى .

والواقع أن موضوع تحرير التجارة أثار المخاوف لدى الدول النامية على اعتبار أن أوضاعها الاقتصادية تختلف اختلافا بينا عن أوضاع الدول المتقدمة المستفيدة الرئيسية من تطبيق نظام تحرير التجارة . وتأكيدا لذلك اعترف مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية الذى انعقد بنيودلهى فى عام ١٩٦٨ بالأوضاع الخاصة للدول النامية الواجب أخذها فى الاعتبار ، كما أشار أيضا الى ضرورة ايجاد تدابير حديثة تتسم بالمرونة لتحرير التجارة بحيث تتلائم مع ظروف ومشكلات الدول النامية ولعل من أهم هذه التدابير التجارية ، اعطاء الدول الأقل نموا معاملة تفضيلية ومنحها حق التحرير التدريجى لتجارتها بمعنى أن يأخـذ الغاء الرسوم الجمركية والقيـود الحصصية الطابع التدريجى وليس دفعة واحدة ، كما أنه فى حالة تطبيق التعريفة الجمركية المشتركة اتفق على منح الدول الأقل نموا مزايا خاصة.

كل هذه المزايا لم تغير وجه الحقيقة المعروفة عن ضعف الاهمية النسبية للمبادلات التجارية بين الدول النامية بعضها البعض وبتعبير آخر فان حجم التجارة الاقليمية للعالم النامى لا يمثل الا جزءا ضئيلا من الحجم الاجمالى للتجارة العالمية .

ان أسباب ذلك قد لا تتصل بحرية التجارة العالمية بقـدر ما ترجع الى عوامل متعلقة بالهيكل الانتاجى فى معظم الدول النامية حيث أنهـا تقتصر على انتاج وتصدير المواد الأولية والحاصلات الزراعية الى الدول الصناعية الكبرى وفى مقابلها تستورد كافة احتياجاتها . وفى هـذا تغير لاتجاهات التجارة الخارجية للدول الناميـة التى كانت وما زالت تتجه نحو الدول الكبرى وليس مع الدول المجاورة حسبما هو مفروض .

ونسوق فيما يلى الدراسات الاحصائية الصادرة عن الأمم المتحـدة(١) التى تكشف عن الضعف النسبى لأهمية الصادرات بين مجموعات الدول النامية بعضها ببعض فى الفترة من ١٩٦٠ الى ١٩٦٩ .

(أ) القيمة بالمليون دولار .

(ب) معدل النمو السنوى فى المائة (٪) فى الفترة من ٦٠ الى ٦٧ .

(جـ) نصيب الصادرات الاقليمية بالنسبة لاجمالى الصادرات (النسبة المئـوية) .

(1) UNECTAD-TD/B/AC 16/2/ADD. 1

الصادرات من المناطق / الى		نفس المنطقة ١٩٦٠	نفس المنطقة ١٩٦٧	نفس المنطقة ١٩٦٨	نفس المنطقة ١٩٦٩	كل الدول النامية ١٩٦٠	كل الدول النامية ١٩٦٧	كل الدول النامية ١٩٦٨	كل الدول النامية ١٩٦٩
مريكا اللاتينية	ا	٦٨٥	١٢١٠	١٣٨٠	١٤٦٠	٨٧٠	١٦٣٠	١٧٨٠	١٩٠٠
	ب	صفر ٪	٨,٥ ٪	١٤٪	٥,٨ ٪	صفر٪	٩,٤ ٪	٩,٢ ٪	٦,٧ ٪
	ج	٩٪	١١٪	١٢٪	١٢٪	١١٪	١٥٪	١٥٪	١٥٪
القارة الأفريقية	ا	٤١٥	٧٣٥	٧٦٠	٨٦٠	٧٥٠	١١٣٥	١١٨٠	١٣٢٠
	ب	صفر٪	٨,٥٪	٣,٤ ٪	١٣٪	صفر٪	٦,١ ٪	٤ ٪	١١,٩٪
	ج	٨٪	٩ ٪	٨ ٪	٨ ٪	١٤٪	١٣٪	١٢٪	١٢٪
جنوب شرقي آسيا	ا	٩١٥	١٢١٠	١٥١٠	١٥٨٥	١٤٣٠	١٩١٠	٢٢٤٠	٢٤٥٠
	ب	صفر٪	٤,١ ٪	٢٥٪	٥ ٪	صفر٪	٤,٢ ٪	١٧,٣٪	٧,٤ ٪
	ج	١٤٪	١٤٪	١٥٪	١٤٪	٢٢٪	٢٢٪	٢٢٪	٣١٪
الدول النامية أجمعها	ا	٢٣٣٥	٣٧٦٥	٤٢٤٥	٤٥٤٥	٤١١٥	٦٣٧٠	٧٠٦٠	٧٦٢٥
	ب	صفر٪	٧,١ ٪	١٢,٧٪	٧,١ ٪	صفر٪	٧,٥ ٪	١٠,٨٪	٨ ٪
	ج	٩ ٪	١٠٪	١٠٪	١٠٪	١٦٪	١٧٪	١٧٪	١٦٪

يتضح من الجدول السابق ضآلة نصيب الصادرات الاقليمية بين الدول النامية بعضها ببعض فهى لم تتجاوز نسبة ١٧٪ ، ١٦٪ من اجمالى صادراتها الكلية ، أما فيما يختص بمجموعة الدول الافريقية فان نصيب صادراتها الى بعضها البعض لم يتجاوز نسبة ٨٪ ، ٩٪ أما عن صادراتها الى كل الدول النامية فان نسبتها تتراوح بين ١٢٪ ، ١٣٪ ، ١٤٪ .

وتأكيدا لهذا المعنى فان استقراء الاحصاءات الصادرة عن الأمم المتحدة(١) يكشف عن دلالات معينة بالنسبة لحجم التجارة الاقليمية بين الدول النامية بعضها ببعض ، اذ لا تتعدى قيمتها ٥٠٥ مليون دولار ، ٥٥٠ مليون دولار ، ٥٦٠ مليون دولار فى السنوات الثلاث ٦٦ ، ٦٧ ، ١٩٦٨ ، بينما ترتفع قيمة تجارتها مع دول السوق الأوربية المشتركة مثلا الى ٣٧٠٠ مليون دولار ، ٣٧٩٠ مليون دولار ، ٤٣٧٠ مليون دولار وذلك عن الفترة نفسها .

أما عن مقارنة حجم تجارة مجموعة الدول الافريقية مع دول غرب أوربا بأجمعها فنجد أنها تصل الى حوالى ٥٥٢٠ مليون دولار ، ٥٥٨٠ مليون دولار ، ٦٤٩٠ مليون دولار عن ذات الفترة .

ولعل فى هذه المقارنة الصغيرة أبلغ دليل على الاتجاهات الرئيسية لتجارة الدول الافريقية التى تسير فى اتجاه الدول الغربية الكبرى حيث أن حجم مبادلاتها التجارية مع المنطقة الأوربية الغربية لا يقل عن احدى عشر مرة حجم مبادلاتها مع دول المنطقة الافريقية .

من أجل ذلك فان قيام اتفاقيات التكامل الاقتصادى بين المجموعات الاقليمية سوف يؤدى الى تنشيط المبادلات التجارية الاقليمية بين الدول الأعضاء أى زيادة حجم التجارة الاقليمية لأن الهدف الأول من اتفاقيات التكامل هو العمل على فتح حدود الأسواق المحلية أمام منتجات الدول الأعضاء وبعبارة أخرى ازالة كافة القيود الجمركية وغير الجمركية التى تعوق سير التبادل التجارى بين الدول الأعضاء وفى ذلك مكسب كبير للدول المنضمة لأنه يسهم فى تحقيق التوازن فى موازينها التجارية .

ثالثا ــ تحقيق أحسن استخدام للموارد الاقتصادية المتاحة فى الدول الأطراف :

من الطبيعى ألا تتوافر فى أية دولة جميع الموارد الاقتصادية البشرية والمادية والمالية اللازمة لمشروعات الانماء الاقتصادى لأن الطبيعة قامت بتوزيع الموارد بطريقة غير منتظمة على الدول المختلفة .

ويمكننا أن نعتبر ذلك من أهم الدوافع لاقامة اتفاقيات التكامل الاقليمى فى أية شكل من الأشكال المعروفة حيث أنها تستهدف ازالة كافة القيود

(1) Year Book of National Accounts Statistics, 1969-Vol. II.

المعوقة لحرية انتقال أهم عنصرين من عناصر الانتاج وهما العمل ورأس المـــال ، بين الدول المتكاملة . المسلم به أن حرية انتقال هذين العنصرين بين البلاد المختلفة يرفع من مستوى الكفاية فى استخدام المواردالاقتصادية. فكلما كانت البلاد تختلف فيما بينها من حيث الندرة أو الوفرة النسبية لهذين العنصرين ، أصبح من الممكن بعد قيام التكامل تنقل هذين العنصرين بـــين دولة وأخرى مما يؤدى الى ارتفاع معدلات الانتاجية وبالتبعية ارتفـــاع الدخل القومى فى الدول المتكاملة .

وتشير هذه النتيجة بصفة خاصة الى أهمية المزايا التى يمكن أن يقدمها التكامل الاقتصادى لصالح الدول الساعية الى تحقيق التنمية الاقتصادية أى الرفاهية الاقتصادية لشعوبها .

ولبيان أثر التكتل الاقتصادى الاقليمى على زيادة الناتج القومى الكلى Gross National Product فى الدول المشتركة فيه تسترشد بالدراسات الاحصائية الصادرة عن الأمم المتحدة فى عام ١٩٦٩(١) التى تشير الى زيادة الناتج القومى الكلى فى دول السوق الأوروبية المشتركة بعد فترة كافية من قيامها ، اذ ارتفع الناتج القومى فى دول السوق من ٣٠٨ر١٥٥ مليون دولار فى عام ١٩٥٨ (عند قيامها) وبلغ حوالى ١٠٤ر٣٠٨ مليون دولار فى عام ١٩٦٥ أى أنه زاد بنسبة ٤ر٩٠٪ ، بينما زاد الناتج القومى الكلى فى مجموعة الدول الأفريقية النامية من ٤٠٠ر٣٠ مليون دولار الى ٤٠٠ر٤٨ مليون دولار عن ذات الفترة أى أن الزيادة كانت بنسبة ٨ر٦٢٪ .

وفيما يختص بتقديرات الدخل القومى فان نفس الاحصاءات الصـــادرة عن الأمم المتحدة تشير أيضا الى أن تقديرات الدخل القومى فى دول السوق الأوروبية كانت ٠٥٢ر١٢٢ مليون دولار فى عام ١٩٦٨ (عند انشاء السوق) فزادت الى ١٣٧ر٢٣٨ مليون دولار فى عام ١٩٦٥ أى أنهـــا حققت زيادة بنسبة ٢٥ر٥١٪ أما عن الدخل القومى للفرد فى هذا التكتل الاقتصـــادى فقد ارتفع من ٧٢٤ دولار للفرد عند قيام السوق الى ١٣١٢ دولار فى عام ١٩٦٥ أى بنسبة ١٨ر٥٥٪ .

نخلص من كل هذا أن المؤشرات السابقة لها دلالات واضحة بالنســـبة لتأثير التجمعات الاقتصادية الاقليمية على زيادة الناتج القومى وارتفـــاع الدخل القومى فى الدول المشتركة بعكس الحال فى بعض الأحيان حيث قد يمثل عدم وجود أية شكل من أشكال التكامل الاقتصادى الاقليمى سببا من أسباب انخفاض الناتج القومى والدخل القومى .

رابعا ــ احداث تعديل فى الهياكل الاقتصادية فى الدول الأطراف :

ان تعديل الهيكل الاقتصادى ليس بالأمر الهين اذ يترتب عليـــه اجراء تعديل أساسى فى الأهمية المعطاة للقطاعات الاقتصادية فى الدولة وبعبارة أخرى فان الأمر يتطلب اعادة توجيه الموارد الاقتصادية المتاحة الىقطاعات

(1) Year Book of National Accounts statistics, 1969.

انتاجية جديدة فى ظل قيام تكامل اقتصادى بين مجموعة اقليمية من الدول. وعلى سبيل المثال اذا كانت الدولة تعتمد فى ناتجها القومى على القطاع الزراعي أو على القطاع الاستخراجى فانها فى ظل العوامل الاقتصادية الجديدة ستجد من مصلحتها القيام باعادة توجيه نشاطها الاقتصادى وبعبارة أوضح تحويل مواردها الاقتصادية من استثمارات وأيد عاملة الى قطاعات جديده كقطاع التصنيع أو قطاع الخدمات كل هذا بهدف تغيير شكل أو نمط الهيكل الانتاجى عن الوضع السابق .

ولا يقتصر الأمر على الناحية الانتاجية فقط فقد تستدعى العوامل الجديدة أيضا اضفاء أهمية أكبر على تنمية الخدمات الأساسية بهدف توثيق روابط الاتصال فى مجموعة الدول المتكاملة علما بأن دول العالم النامى تعانى بصفة خاصة من نقص شديد فى توافر الخدمات الأساسية Infrastructure لهذا يتعين على مجموعة الدول المتكاملة أن تقوم بتحويل جزء من امكانياتها الاقتصادية الى قطاع الخدمات ويكون تعاونها على المستوى الجماعى فى ربط الدول المتكاملة بشبكات من الطرق البرية وخطوط المواصلات الحديدية والاتصالات السلكية واللاسلكية وكذلك انشاء مجموعة من الجسور والموانى وتكوين شركات مشتركة للنقل الجوى والبحرى تسهيلا لعمليات النقل والاتصال بين الدول المتكاملة .

يتضح مما سبق أن قيام التكامل الاقتصادى الاقليمى يمكن أن يؤدى فى أغلب الأحيان الى أحداث تعديل جوهرى فى التخصص الاقتصادى القديم للدول الأطراف بهدف الاستفادة من الظروف والأوضاع الجديدة ، ومع ذلك فان كل هذا يتوقف على ما اذا كان التعديل الجديد سوف يكون لصالح وفائدة مجموعة الدول المنضمة وليس لصالح احدى الدول على حساب بقية الدول .

التطبيقات المعاصرة بين دول العالم

تعتبر الفترة التى أعقبت الحرب العالمية الثانية ــ دون شك ــ فترة التكتل الاقتصادى فقد ازدهرت فكرة التكامل الاقتصادى بين دول العالم بدافعين رئيسيين ، أولهما : مواجهة المشكلات العالمية التى خلفتها الحرب ثم اتباعها كأسلوب ناجح لتحقيق الانماء الاقتصادى . بالرغم من أن أهداف التكامل واحدة فى التجمعات الاقتصادية المختلفة الا أن ظروف نشأتها وتطوراتها تختلف من تكتل اقتصادى الى آخر ، لهذا يتعين علينا التمييز بين ثلاثة أنواع من التكامل الاقتصادى :

أولا ــ التكامل الاقتصادى بين الدول الغربية المتقدمة :

كانت الفكرة الرئيسية وراء قيام تكتل اقتصادى بين دول أوربا الغربية هو الشعور بالحاجة الى وجود التعاون فيما بينها بهدف دعم اقتصاديات هذه الدول التى دمرتها الحرب العالمية الثانية ، ومن جهة أخرى فان

المساعدات الاقتصادية التى قدمتها الولايات المتحدة اليهـا لمعاونتها فى الانشاء والتعمير ، استدعت أن توجد وسيلة لتوزيع هـذه المساعدات ، وانتهت الى أن خير طريقة هى ايجاد تعاون اقتصادى بـين دول أوربا الغربية . ولا يتسع المجال هنا للاحاطة تفصيليا بالأشـكال المتعـددة للتجمعات الاقتصادية فى دول أوربا الغربية لذلك نستعرضها بايجاز :

١ ــ **منظمة التعاون الاقتصادى الأوربى :** أنشئت فى عام ١٩٤٨ وتضم خمسة عشر دولة أوربية بالاضافة الى تركيا والهـدف من انشائها تنميـة العلاقات التجارية بين الدول الاطراف وذلك بالغاء نظام الحصص تدريجيـا فيما بينها ، وقد وقعت دول المنظمة اتفاقا فى عام ١٩٥٠ باقامة اتحاد أوربى للمدفوعات .

٢ ــ **منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية O.C.E.D.** : حلت هذه المنظمة فى عام ١٩٦٠ محل المنظمة السابقة التى أصبحت تضـم الدول السـابقة بالاضافة الى الولايات المتحدة وكندا وأسبانيا واليابان ومن أهم أهدافها تنسيق السياسات الاقتصادية للدول الأطراف بالاضـافة الى تقـديم المساعدات الاقتصادية الى الدول النامية .

٣ ــ **المجمع الاوربى للفحم والصلب :** فى عام ١٩٥١ وقعت ست دول أوربية هى فرنسا والمانيا الغربيـة وايطاليا وهولندا وبلجيكا ولوكسنبورج معاهدة باريس لاقامة هـذا المجمع ، وكان الغـرض منه تحقيق التكامل الاقتصادى الكامل بين الدول الاعضاء فى قطاع الفحم والصلب .

٤ ــ **السوق الاوربية المشتركة E.E.C.** : وقعت فى روما فى عام ١٩٥٧ المعاهدة المعروفة بمعاهدة روما بين الدول الاوربية الست وهى فرنسا وألمانيا الغربية وايطاليا وهولندا وبلجيكا ولوكسنبورج ، وكان الهدف منها فى المرحلة الاولى تحقيق الاتحاد الجمركى بين الدول الست بازالة كافة القيود والحصص تدريجيا على المبادلات التجارية ، تليها فى المرحـلة الثانية تحقيق الوحـدة الاقتصادية بمعنى تنسيق السياسات الاقتصادية للدول الاعضاء للوصـول فى نهاية الامر الى الوحدة السياسية الاوربية .

٥ ــ **المنطقة الاوربية للتجارة الحرة E.F.T.A.** : اتفقت سبع دول أوربية هى بريطانيا والسـويد والنرويج والدنمـارك والبرتغال والنمسـا وسويسرا على توقيع اتفاقية استكهولم لاقامة منطقة للتجارة الحرة فيما بينها وطبقا لاحكام هذه الاتفاقية فان القيود المعوقة للتبادل التجارى بين هـذه الدول تزول تدريجيا حتى يتم رفعها نهائيا خلال مدة معينة .

ثانيا : التكامل الاقتصادى فى نطاق الدول الاشتراكية الأوربية :

فى عام ١٩٤٩ اتفق الاتحاد السوفيتى مع دول أوربا الشرقية على انشاء مجلس التعاون الاقتصادى المتبادل Comecon بغرض وضع أسس التقسيم الدولى للعمـل داخـل الدول الاشـتراكية كما اتفق على تنظيم التعـاون

الاقتصادى والعلمى فيما بينها. وفى بداية الأمر قام المجلس بالتنسيق بين خطط التجارة الخارجية للدول الاطراف فى اطار الاتفاقيات الثنائية الا أن ذلك لم يؤد الى زيادة التجارة الاقليمية بين الدول الاطراف . وقد حاول المجلس فى المراحل التالية التنسيق بين الخطط طويلة الاجل للدول الاطراف وفقا لمبدأ تقسيم العمل بحيث تصبح هذه الخطط بعد تنسيقها هى الاطار العام الذى تعمل فى ظله خطط الدول الاعضاء . ومع ذلك فقد صادفت هذه المحاولات صعوبات جمة بسبب عدم قبول الدول الأطراف التنازل عن جزء من سيادتها فى التخطيط الى سلطة عليا اقليمية .

ثالثا : التكامل الاقتصادى فى نطاق دول العالم الثالث :

لما كان القضاء على التخلف الاقتصادى أبرز القضايا المعاصرة فقد كان من الطبيعى أن تركز دول العالم النامى جهودها فى سبيل تحقيق مشروعات التنمية الاقتصادية بها ، الا أن الصعوبات التى واجهتها كانت متعددة . وفى هذه الاثناء ظهر اتجاه عالمى داخل المنظمات الدولية خاصة فى اللجان الاقتصادية الاقليمية التابعة للامم المتحدة كاللجنة الاقتصادية لأفريقيا E.C.A. ، ينادى بضرورة ايجاد شكل من أشكال التكامل الاقتصادى بين الدول النامية بهدف المساعدة على التغلب على الصعوبات التى تواجهها فى عمليات التنمية الاقتصادية وهكذا شهد العالم أمثلة متعددة لقيام التكامل الاقتصادى الاقليمى خاصة فى أمريكا اللاتينية وجنوب شرق آسيا وفى القارة الأفريقية وفى العالم العربى ، نذكر من بين هذه التجمعات الاقتصادية الاقليمية (١) المنظمات الاتى بيانها :

١ ــ فى أمريكا اللاتينية :

تكونت فى هذه القارة عدة تجمعات اقتصادية اقليمية أبرزها :

منطقة التجارة الحرة لامريكا اللاتينية ــ اتفاقية Cartagena منظمة Andean للتنمية ــ السوق المشتركة لامريكا الوسطى ــ منطقة الكاريبى للتجارة الحرة ــ بنك التنمية الكاريبى .

٢ ــ فى جنوب شرق آسيا :

تتميز القارة الآسيوية بعدم انتشار التجمعات الاقليمية حيث يوجد بها منظمتان اثنتان هما : منظمة دول جنوب شرقى آسيا ــ منظمة التعاون الاقليمى للتنمية .

٣ ــ فى القارة الافريقية :

تضم القارة الافريقية أكبر عدد من التجمعات الاقتصادية المتكاملة بالمقارنة مع غيرها من المناطق الجغرافية وهى :

الاتحاد الجمركى والاقتصادى لافريقيا الوسطى ــ التجمع الاقتصادى لدول غرب أفريقيا ــ مجلس دول الوفاق ــ منظمة دول نهر السنغال ــ المنظمة

(1) UNECTAD-TD/B/AC. 16/2/Add. 2.

المشتركة الافريقية الملجاشية ــ مجموعة دول شرق أفريقيا ــ البنك الافريقى للتنمية ــ اللجنة الاستشارية الدائمة لدول المغرب العربى .

٤ ــ فى العالم العربى :

كونت الدول العربية عدة تجمعات اقليمية أبرزها :

جامعة الدول العربية ــ مجلس الوحدة الاقتصادية العربية ــ السوق العربية المشتركة ــ التكامل الاقتصادى الثلاثى بين مصر والسودان وليبيا وأخيرا اتحاد الجمهوريات العربية .

٥ ــ اتفاقيات دولية : بجانب التجمعات الاقليمية السابقة توجد تجمعات ذات طابع دولى أهمها :

ــ لجنة المفاوضات التجارية التابعة لمنظمة الجات الدولية والتى تضم ٣٥ دولة نامية .

ــ الاتفاق الثلاثى للتعاون الاقتصادى بين الهند ويوجوسلافيا ومصر .

مشكلات التكامل الاقتصادى

يقابل المزايا العديدة التى تعود على الدول التى يتكون منها التكامل الاقتصادى صعوبات وعقبات تواجهها على الجانب الآخر ، من أجل هذا يتعين أن نتناول هذه المشاكل بالتحليل والدراسة لمعرفة أسبابها وظروف نشأتها وبذلك يمكننا الاهتداء الى الحلول الملائمة .

اذا عدنا الى تجارب الدول المختلفة فى هذا المجال ، نجد أن دول السوق الأوربية المشتركة ذات المستوى الاقتصادى المتقدم وصاحبة الامكانيات الضخمة قد واجهتها هى الأخرى صعوبات عديدة عند بدء تطبيق اتفاقية السوق الأوربية فى عام ١٩٥٨ مما جعلها تتوقف فى بعض الأحيان عن تنفيذ بعض بنود الاتفاقية ثم تحاول حلها على المستوى الجماعى واستطاعت فى النهاية اجتياز المرحلة الأولى قبل موعدها حين تمكنت من تحقيق الاتحاد الجمركى فى يوليو سنة ١٩٦٨ . كما أن السوق الاوربية المشتركة بسبيل اتخاذ بقية الخطوات اللازمة لتحقيق الهدف النهائى الا وهو الوحدة الاقتصادية التى تتضمن التنسيق بين السياسات الاقتصادية لدول السوق الست فى النواحى الزراعية والتجارية والصناعية والنقدية والمالية والتشريعية وغيرها .

ومن البديهى أن تكون الصعوبات والعقبات التى تواجه دول العالم الثالث عند تكوينها تجمعات اقتصادية اقليمية ، أشد وأعمق نظرا للاوضاع الاقتصادية السائدة فيها ، ونود الاشارة الى الأهمية البالغة للتعرف على تلك الصعوبات ومحاولة ايجاد الحل المناسب لها حتى يمكن اتاحة الجو الملائم لنجاح اتفاقيات التكامل الاقتصادى .

ونورد فيما يلى بيانا بأهم هذه الصعوبات :

أولا : ضعف الهياكل الانتاجية :

تعانى معظم دول العالم النامى عادة من ضعف فى هياكلها الانتاجية نتيجة أسباب معروفة ويتمثل هذا الضعف فى صورة عدم توازن بين القطاعات الانتاجية المختلفة بمعنى أن بعض القطاعات تستحوذ على كل الاهمية فى حين لا ينال البعض الآخر شيئا منها ، مثال ذلك الاهتمام بالقطاع الاستخراجى أو القطاع الزراعى وترك بقية القطاعات . كان هذا الوضع هو السائد ومازال فى معظم الدول النامية باعتبار أن هذه الدول كانت هى المصادر الطبيعية لانتاج المواد الاولية والمنتجات الزراعية اللازمة لاحتياجات الدول المتقدمة وكانت نتيجة ذلك ضعف وضمور كل من القطاع الصناعى والقطاع التجارى .

من أجل هذا فان اتفاقيات التكامل الاقتصادى التى تضم مجموعة من الدول النامية سوف تسهم بلا شك فى احداث بعض التعديلات فى الهياكل الانتاجية من شأنها احداث مزيد من التوازن بين القطاعات الانتاجية ، كما سبق أن بينا .

ثانيا : اختلاف الانظمة الاقتصادية والاجتماعية فى الدول الاطراف :

المعروف أن دول العالم تختلف اختلافا جوهريا فى الانظمة والايديولوجيات الاقتصادية والاجتماعية التى تطبقها ، اذ بينما يعتنق البعض المذهب الرأسمالى وتطبيق نظريات الاقتصاد الحر ومثالها دول العالم الغربى فان دولا أخرى تطبق الاشتراكية وتأخذ بأسلوب التخطيط الاقتصادى ومثالها دول العالم الاشتراكى ، وبجانب هذين النوعين هناك دول أخرى تطبق نظاما مختلطا اى يجمع بين خصائص النظامين ويطلق عليها دول العالم الثالث .

ونجد انه فى اتفاقيات التكامل الاقتصادى ليس بالضرورة أن تكون الدول الأطراف معتنقة الأنظمة الاقتصادية والاجتماعية ذاتها أى أن تكون جميعها دولا اشتراكية أو دولا رأسمالية ولكن على الأقل لابد من وجود تقارب الى حد ما فى الأنظمة المطبقة ، لأنه يصعب تحقيق النجاح المطلوب للتكامل فى ظل أنظمة اقتصادية واجتماعية شديدة التنافر .

وليس أدل على أهمية هذا العامل من الاستشهاد مرة أخرى بتجربة المجتمع الاقتصادى الاوربى **European Economic Community** الذى كان الفضل الاول للنجاح الذى حققه يعود بالدرجة الاولى الى تقارب الانظمة الاقتصادية والافكار الاجتماعية المطبقة فى الدول الست مما ساعد على سهولة تحقيق التنسيق الاقتصادى بين سياسات الدول الاعضاء .

أما فيما يتعلق بدول العالم الثالث فليس من المعقول أن تتطلب وجود هذا التقارب بين التنظيمات الاقتصادية والاجتماعية المطبقة فيها نظرا لاختلاف الاوضاع الاقتصادية والاحوال السياسية فى كل دولة لهذا فقد تثور بعض

الصعوبات تجاه تحقيق التنسيق بين السياسات الاقتصادية فى الدول المتكاملة الا أنه مع بذل الجهود المستمرة ومحاولة تحقيق التنسيق الاقتصادى بطريقة تدريجية يمكنها فى النهاية التغلب على اختلاف النظم واعطاء التكامل الفاعلية اللازمة للوصول الى أهدافه .

ثالثا : تنازل الدول الاطراف عن جزء كبير من سيادتها القومية فى النواحى الاقتصادية :

تعتبر هذه العقبة من أكثر العقبات حساسية نظرا لان معظم الدول النامية دول حديثة الاستقلال ، تحرص على جميع مظاهر سيادتها القومية ، وترى فى التنازل عنها فقدان للأمانى التى ناضلت طويلا من أجلها . ومع كل ذلك فان من مقتضيات التكامل الاقتصادى أن تقبل الدول المشتركة أن تتنازل عن بعض حريتها فى اصدار القرارات فى المسائل المتعلقة بالسياسات الاقتصادية والاجتماعية وقد يتسع الامر فيشمل عدة أمور أخرى مرتبطة بهذه المسائل .

وتساق حجج قوية يرد بها معارضة وفكرة التنازل عن السيادة القومية لايجاد التنسيق الاقتصادى بين الدول الاطراف وهى :

١ — تحصل الدول الاعضاء على مزايا متعددة من جراء انضمامها الى التكامل

٢ — فى غياب التنسيق بين السياسات الاقتصادية يصبح من الصعب الوصول الى الاستخدام الامثل للموارد الاقتصادية فى الدول الاطراف وبالتالى يكون تحقيق معدل الانماء الاقتصادى المطلوب غير ممكن .

٣ — يعتبر هذا التنازل من جانب الدول الأطراف هو الثمن الواجب دفعه (١) .

نخلص من ذلك أن الدول التى تقبل الانضمام الى اتفاقيات التكامل الاقتصادى لابد وأن تكون مستعدة أيضا لقبول عدة قيود هامة ترد على حريتها فى النواحى الاقتصادية والاجتماعية والتشريعية نذكر منها على سبيل المثال :

سياسة الاتفاقات التجارية مع الدول الثالثة — التدابير التى تتخذ داخل الدول الاطراف المتعلقة بحرية انتقال رؤوس الاموال والايدى العاملة — سياسة الاجور — سياسة الائتمان — سياسة الاستثمارات وتوجيهها — سياسة الادخار — تشريعات العمل — السياسة النقدية — تحديد أسعار المنتجات الزراعية — السياسة الصناعية .

---

(1) The Economic Consequences of the size of Nations.

رابعا : اختلاف درجات النمو الاقتصادى فى الدول الاطراف :

لعل من أهم الصعوبات التى تثور أمام قيام التكامل الاقتصادى بين مجموعة من الدول النامية هو وجود اختلاف أساسى من حيث مراحل ومستويات النمو الاقتصادى بها وهذا أمر طبيعي لاختلاف هذه الدول فى مواردها الاقتصادية والظروف التى تعرضت لها كل منها .

ولهذا الموضوع أهمية خاصة فى اتفاقيات التكامل الاقليمى اذ لابد أن تتضمن هذه الاتفاقيات أحكاما تراعى الاختلاف الموجود فى درجات ومستويات النمو الاقتصادى والا ترتب على اغفاله ، اسراع النمو الاقتصادى فى الدول الاكثر تقدما من الناحية الاقتصادية على حساب الدول الاقل نموا والسبب أن التقدم الاقتصادى فى دولة يجذب الموارد الاقتصادية فى الدول الاخرى اليه حيث تستطيع تحقيق أكبر انتاجية أى تحرز أكبر دخل . وفى هذا مخالفة للمبدأ الاساسى فى التكامل وهو عدالة توزيع الاعباء والفوائد على الدول الاطراف .

خامسا : النقص الشديد فى توافر الخدمات الاساسية :

تعانى أغلب الدول النامية من نقص وندرة فى توافر الخدمات الاساسية Infrastructure وهى تتمثل فى مجموعة الخدمات اللازمة لتحقيق زيادة فى النمو الاقتصادى ومثالها شبكات الطرق البرية والبحرية والجوية وخطوط السكك الحديدية وكذلك الجسور والمساقط المائية ومشروعات الرى المشتركة وما شابه . والغريب هنا أن الاتصال المباشر بين مجموعة الدول النامية المتجاورة شبه منقطع بينما اتصالها المباشر والسريع مع الدول الكبرى المتقدمة سهل ومتوافر وبكافة وسائل الاتصال . وفى الحقيقة أن توافر خدمات الاتصال مع الدول المتقدمة أمر طبيعى طالما أن الدول النامية كانت ومازالت المصدر الرئيسى للوفاء باحتياجات الدول المتقدمة من المواد الاولية والمنتجات الزراعية وهذا هو السبب فى اقامة وتوفير الخدمات اللازمة حتى يتم انسياب تلك المواد والمنتجات اليها فى يسر وسهولة .

لذا فمن الواجب عند اقامة تجمعات اقتصادية اقليمية بين الدول النامية أن تأخذ فى الاعتبار مسألة توجيه جزء هام من استثماراتها من أجل تنفيذ مشروعات الخدمات المتعلقة بتسهيل الاتصال ليتم ربط الدول الاعضاء بعضها ببعض ، اذ بدون ذلك تصبح كافة الجهود الموجهة لزيادة التعاون الاقليمى كتحرير العلاقات التجارية الاقليمية وغيرها من التدابير من غير ما فائدة تذكر حيث تصعب زيادة المبادلات التجارية فى غياب وسائل الاتصال .

ومما لا شك فيه أن تجميع الجهود لزيادة وتنمية الخدمات الاساسية المشتركة سوف يصبح أسهل فى الاطار الجماعى بالاضافة الى أن فى ذلك اسهاما حقيقيا فى الوصول الى الاهداف الاقتصادية القومية لسائر الدول الاطراف .

الاطار التنظيمى للتكامل الاقتصادى

تقترن اقامة التكامل الاقتصادى الاقليمى بخلق مجموعة من التنظيمات والهيئات فوق القومية Supranational وتساعد على ايجاد الاطار الملائم بغرض أن تحقق الدول الاطراف أهدافها الاقتصادية القومية التى من أجلها قبلت الانضمام الى التكتل الاقتصادى .

من أجل ذلك فان دول السوق الاوربية المشتركة E.E.C. أقامت مجموعة من التنظيمات على المستوى الاقليمى تكفل التنسيق بين السياسات الاقتصادية والاجتماعية للدول الاعضاء وتوجيه الموارد الاقتصادية لكل منها وفقا لاعتبارات الترشيد الاقتصادى .

ونجد فى دول منظمة الكوميكون التى تعتنق مبدأ التخطيط المركزى يتولى مجلس التعاون الاقتصادى التبادلى عمليات التنسيق بين الخطط القومية للدول الاعضاء على اساس مبدأ تقسيم العمل وبحيث تعتبر الاتفاقات التجارية التى تعقدها الدول الاعضاء جزءا لا يتجزأ من خططها الاقتصادية .

وفى العالم النامى فان تحقيق التقدم فى مجال التكامل الاقتصادى الاقليمى يعتمد الى حد كبير على وجود اطار تنظيمى على مستوى يعلو ذلك القومى وقد لا يوجد نمط تنظيمى موحد يمكن أن يطبق على كافة التجمعات الاقتصادية المتكاملة حيث أن كل مجموعة اقليمية يناسبها اطار معين طبقا لمتطلباتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية ووفقا للاهداف التى تسعى الى تحقيقها .

ومع ذلك فلابد من الاشارة الى أنحكومات الدول الأعضاء ستظلالسلطة النهائية لاصدار القرارات الاقتصادية وغيرها رغم قيام الهيكل التنظيمى على المستوى الاقليمى .

ومن دراسة التطبيقات المعاصرة فى أرجاء العالم يمكننا أن نصل الى نموذج تقليدى يحدد الاطار التنظيمى الذى يتضمن الآتى :

١ ــ مؤتمر القمة :

يتكون من رؤساء الدول الاطراف ويعتبر الهيئة العليا فى اصدار التوجيهات الخاصة بالتنسيق بين السياسات الاقتصادية للدول الاطراف وكذلك اعتماد القرارات ذات الأهميةالخاصة وفى اطاره يتمالتشاور بين الرؤساء للوصول الى اتفاق حول المقترحات والقرارات التى لا يستطيع المجلس الوزارى الوصول الى قرار نهائى بشأنها .

٢ ــ المجلس الوزارى Ministerial Council (١) :

ويضم وزراء الدول المنضمة على أساس وزير لكل دولة ويعتبر بمثابة جهاز يختص باصدار القرارات التنفيذية فى المسائل التجارية والزراعية

(1) UNECTAD, TD/B/AC. 10/2/Add 2.

والصناعية والمالية والنقدية والاجتماعية بهدف ايجاد تناسق عام بين السياسات الاقتصادية للدول الاعضاء .

٣ ــ السكرتارية (الامانة) الدائمة :

ويضم هذا الجهاز العناصر البشرية من الموظفين الفنيين والاداريين الذين تندبهم حكومات الدول الاعضاء للعمل تحت تصرفه ويتحمل مسئولية اعداد القرارات المتعلقة بكيفية تحقيق التنسيق الاقتصادى ثم رفعها الى المجلس الوزارى . كما يقوم بأداء الاعمال اليومية المتعلقة بادارة وتنظيم الاجهزة المختلفة كما يقوم بتحضير واعداد الدراسات فى الموضوعات الاقتصادية التى تطلب منه .

ومع ذلك لابد من الاشارة هنا الى نقطة هامة تتعلق بصعوبة توفير الكوادر الفنية والادارية من العناصر ذات الكفاية لشغل وظائف السكرتارية الدائمة فى معظم التكتلات الاقليمية بين الدول النامية بسبب عدم توافر هذه العناصر البشرية أصلا فى تلك الدول ومن ناحية أخرى فان الموارد المالية لهذه الاجهزة الاقليمية تعتبر قيدا على منح المرتبات المجزية للعناصر ذات الكفاية متى وجدت .

٤ ــ مؤسسة التمويل الاقليمية :

الى جانب الاجهزة السابقة يوجد جهاز مصرفى اقليمى تسهم فى رأسماله جميع الدول الاعضاء بنسب يتفق عليها طبقا للامكانات الاقتصادية لكل دولة . ويتركز الدور الرئيسى لهذا البنك على توجيه الموارد المالية المتوفرة لديه من أنصبة الدول الاعضاء لتقديم مساعدات مالية فى شكل قروض وتسهيلات ائتمانية للدول الاقل نموا بهدف زيادة نموها الاقتصادى وعلى ذلك فهى بمثابة تضامن جماعى وتعاون نقدى من الدول الاعضاء لمساعدة الدول الاقل نموا تلك التى تنقصها رؤوس الاموال .

ومن الامثلة المعروفة لمؤسسات التمويل الاقليمية ، البنك الاوربى للاستثمار الخاص بدول السوق الاوربية المشتركة والبنك الافريقى للتنمية التابع لمنظمة الوحدة الافريقية ، ومشروع صندوق الانماء الاقتصادى العربى التابع لجامعة الدول العربية .

٥ ــ اتحاد مدفوعات اقليمى :

يمكن أن يوجد بجانب الاجهزة السابقة جهاز اقليمى للمدفوعات من مهامه مساعدة الدول الاطراف على التغلب على الصعوبات التى تواجه الدول المشتركة حيال موازين مدفوعاتها التى تظهر فى شكل عجز وقتى قد يؤثر على امكان زيادة التبادل التجارى مع الدول الاخرى .

٦ ـ البرلمان الاقليمى :

وهو مجلس تشريعى على المستوى الاقليمى يضم ممثلى الدول الاطراف ومن مهامه مناقشة واقرار التشريعات التى تعرض عليه ذات الصفة الاقليمية أى التى يمتد تطبيقها الى جميع دول التكامل ، وبهذا تتم وحدة تشريعية .

مجالات التكامل الاقتصادى

أهمية التنسيق الاقتصادى :

بعد أن استعرضنا أهم التنظيمات والمؤسسات الاقليمية التى تحدد الاطار التنظيمى لاتفاقيات التكامل يصبح من الملائم حتى تكتمل الصورة ، ايضاح المجالات المختلفة التى تؤدى من خلالها المهام الملقاة على عاتقها .

ولعل من أهم الانجازات التى يتعين على تلك المؤسسات أن تؤديها ، العمل على وضع أسس التنسيق بين السياسات الاقتصادية والاجتماعية للدول المشتركة فى التكامل وبطبيعة الحال يتحرك التناسق فى اتجاهات مختلفة تشمل النواحى الزراعية والتجارية والصناعية والمالية والنقدية والتمويلية والضرائب والتشريعية . وفى الغالب لا يقتصر الأمر على المجالات السابقةبل يشملأيضا مجالات أخرى لها أهميتها حيث يمتد التناسق أيضا الى الخطط القومية للتنمية الاقتصادية التى تضعها الدول الأطراف . وأخيرا يتعين على الدول الاعضاء أن تتفق كذلك على قواعد توزيع الاعباء والفوائد الناتجة عن التكامل وذلك تأكيدا لمبدأ عدالة التوزيع .

لما كان أحد الاهداف الرئيسية للتكامل الاقتصادى هو الاسهام فى تحقيق التنمية الاقتصادية للدول المشتركة فيه فلا يتصور أن يقتصر الأمر علىمجرد تحرير للعلاقات الاقتصادية من كافة القيود ولكن الامر يتطلب أيضا ايجاد تناسق كامل بين السياسات الاقتصادية والاجتماعية لدول التكتل الاقليمى .

ولا جدال أن التنسيق الاقتصادى له مبررات قوية فى ظل اختلاف النظم الاقتصادية السائدة فى الدول الاعضاء حيث أن هذا الاختلاف يمثل عقبة فى طريق تنفيذ مشروعات التنمية الاقتصادية على الوجه الاكمل نظرا لان بعضها قد يأخذ بأسلوب التخطيط المركزى الشامل بينما يطبق البعض الآخر النظام الرأسمالى أى يتبع نظام المشروع الخاص .

ومن جهة أخرى فهناك اختلافات جوهرية بين دول العالم الثالث من ناحية درجات ومستويات النمو الاقتصادى وبالنسبة للهياكل الانتاجية وأنماطها مما ينعكس أثره على أمكان تحقيق النجاح المطلوب لاتفاقيات التكامل ، فى غياب التنسيق الاقتصادى تنتقل عناصر الانتاج الى الدول الاكثر نموا وتكون نتيجته حصولها على معظم الفائدة على حساب الدول الاقل نموا .

ومن المؤكد أن ايجـــاد التناسق الكامل بين الســـياسات الاقتصـــادية والاجتماعية سيساعد الدول النامية المنضمة على تحقيق الاستخدام الامثل لمواردها الاقتصادية فى تنفيذ مشروعات التنمية وبالتالى الوصول الى أفضل هيكل انتاجى على المستوى الاقليمى .

وتتحرك الجهود فى مجـــال التنسيق الاقتصـــادى عادة فى الاتجـــاهات الآتيـــة :

أولا : التنسيق بين السياسات الاقتصادية للدول الاطراف :

لعل من أهم النتائج المباشرة لقيام التكامل الاقتصادى هو قبول الدول الأعضاء لمبدأ التنسيق الاقتصادى بحيث لا يقوم تعارض أو خلاف فيما بينها يؤدى الى عرقلة سياساتها الاقتصادية . فى وقتنا الحاضر أصبحت المسائل الاقتصادية على قدر من التعقيد تضطر الدول معه الى التدخل لمحاولة ايجاد التناسق فى الامور الآتية :

١ ــ السياسة الزراعية :

من المعروف أن كل دولة تضع لنفسها أسس الســـياسة المناسبة التى تطبقها فى النواحى الزراعية ومن بينها اتباع الاساليب الزراعية المستحدثة وتنظيم انتاج الحاصلات الزراعية وتحديد أسعار الحاصـــلات الزراعيـــة واستخدام طرق الرى والصرف وتخصيص مساحات من الارض الزراعيـــة لانتاج زراعى معين كالقطن أو القصب أو الحبوب أو الموالح وغيرها وتهدف هذه السياسة فى النهاية الى تحقيق زيادة فى الانتاج الزراعى .

٢ ــ السياسة الصناعية :

تقوم الدولة أيضا بوضع أسس معينة لتنظيم القطاع الصناعى بها وتتناول هذه الاسس تحديد أنواع وأحجام المشروعات الصناعية الجـــديدة وتقرير الاولويات فيما بينهـــا وامكانات التوسع فى الصـــناعات القائمـــة وتوزيع المشروعات جغرافيا أى التوطين الجغرافى لانواع الصناعات وكذا مقـــدار الاستثمارات المخصصة للقطاع الصناعى وأسس توزيعها على كل صـــناعة والتسهيلات التى تمنحها الدولة لاستيراد الآلات والمواد الوسيطة اللازمة للصـــناعة .

٣ ــ السياسة التجارية :

تباشر الدولة عقد اتفاقات التجـــارة والدفع مع الدول الاخـــرى لتنظيم علاقاتها التجارية الثنائية والجماعية مع العالم الخارجى وقد تعقد اتفاقات تجارية تفضيلية للحصول على مزايا تفضيلية من الدول المتقدمة ، وفى الوقت ذاته توجد أسس معينة تحكم علاقات الدولة الخارجية مع المنظمات الدولية والتكتلات الاقتصادية . ومن مهام الدولة أيضا ارساء قواعد معينة تجـــدد بمقتضاها سياسة التصدير والاستيراد فيها .

٤ ـ السياسة النقدية والتمويلية :

من الأمور التى تعنى الدولة بتنظيمها الرقابة على التحويلات النقدية الى الخارج وأسعار صرف عملتها الوطنية وتحديد حجم الائتمان المصرفى وسعر الفائدة وأسعار الخصم وحجم الاستثمارات المخصصة لتمويل المشروعات الانتاجية ومشروعات الخدمات ومقدار القروض والتسهيلات الائتمانية التى تحصل عليها من الدول الاجنبية أو من المؤسسات المالية الدولية .

وتتناول هذه السياسات المختلفة وغيرها أنواع النشاط الاقتصادى فى الدولة ومن الطبيعى أن تختلف أسسها تبعا لاختلاف النظم الاقتصادية والاجتماعية فى كل دولة بمعنى أنه اذا كانت الدولة تأخذ بالنظام الاشتراكى فان أسس سياستها الاقتصادية تختلف بالضرورة عن أسس دولة أخرى تتمسك بالنظام الرأسمالى وذلك لانه فى الحالة الاولى تسيطر الدولة على مظاهر النشاط الاقتصادى عن طريق تدخلها المباشر لتنظيمه بعكس الحالة الثانية التى يترك فيها للنشاط الفردى ممارسة كافة الانشطة الاقتصادية .

من أجل ذلك لابد أن يوجد تنسيق كامل بين السياسات الاقتصادية المطبقة فى الدول المشتركة فى التكامل بحيث لا يقوم تعارض بين التدابير الاقتصادية التى تتخذها كل دولة ومنعا لاية أضرار يمكن أن تصيب مصالح الدول الاخرى .

ثانيا : التنسيق بين الخطط القومية للتنمية الاقتصادية فى الدول الاطراف على المستوى الاقليمى :

اذا اعتبرنا التكامل الاقتصادى من أهم الاساليب الاستراتيجية الحديثة للتنمية الاقتصادية فان ما نعنيه بلا شك يقصد به تجميع جميع الموارد الاقتصادية بشرية ومادية ومالية التى تتوافر فى دول التكتل الاقتصادى بهدف المساعدة فى تنفيذ خطط التنمية الاقتصادية الخاصة بالدول الأطراف وبتعبير آخر أن أية دولة تشعر بنقص فى أحد مواردها الاقتصادية تستطيع سد هذا النقص بالاستعانة بموارد الدول الاخرى تطبيقا لمبدأ التضامن والتعاون الاقليمى .

وهناك بعض القواعد الاساسية التى يلزم مراعاتها لايجاد التنسيق بين قطاعات التنمية الاقتصادية فى الدول الاطراف نوجزها فيما يلى :

١ ـ برامج التصنيع :

للتصنيع فى أية دولة نامية أهمية خاصة بوصفه القطاع القائد فى التنمية الاقتصادية وفى خلق الدولة العصرية ، لهذا فمن أهم الأهداف لقيام التجمعات الاقتصادية الاقليمية هو تحقيق التكامل الصناعى بين الدول الاطراف عن طريق سد النقص فى أى عنصر من عناصر الانتاج الصناعى والتعاون الصناعى الاقليمى اذا أحسن تنظيمه يستطيع أن يقدم أجل

الخدمات لصالح برامج التنمية الصناعية بحكم أنه يساعد الدول الأطراف على الاستفادة بكل مزايا الانتاج الكبير بعد اتساع حجم السوق المحلى بالاضافة الى أنه يمكنها من التمتع بفوائد التقدم الصناعى التكنولوجى .

٢ ــ التوسع الزراعى :

بالرغم من النظرة الخاصة للصناعة فان القطاع الزراعى لا يزال هو القطاع الرئيسى فى معظم الدول النامية بسبب حجم اسهامه فى الناتج القومى . من أجل هذا فان دول العالم النامى تعطى اهتماما متزايدا لمشروعات التوسع الزراعى القائمة على استخدام المنجزات العلمية سواء من ناحية زيادة المساحات المنزرعة أو تلك المؤدية الى استخدام الميكنة الزراعية وأساليب الزراعة الحديثة بهدف زيادة الانتاج الزراعى . ولابد اذن من ايجاد تنسيق زراعى على المستوى الاقليمى وبذلك يمكن الاستفادة بكل عناصر الانتاج الزراعى من أرض قابلة للزراعة وأيد عاملة ورؤوس أموال متوافرة فى الدول الاطراف لتحقيق أكثر انتاج زراعى ممكن ، وبالتالى زيادة الدخل القومى ، الهدف الأكبر والذى تتوخاه دول العالم النامى .

٣ ــ التعاون المشترك فى الانتاج :

ان الطريق العملى لتنسيق برامج التنمية الاقتصادية فى دول العالم النامى هو القيام بمشروعات مشتركة سواء فى مجال الانتاج الزراعى والصناعى أو فى مجال الخدمات .

وجهود الدول المتكاملة للقيام بمشروعات مشتركة يمكن أن تسير فى طريقين :

الاول : ادماج المشروعات القائمة فى مشروع اقليمى واحد :

من الجائز أن توجد عدة مشروعات انتاجية فى دول التكامل تقوم بانتاج سلع متماثلة فهذا التشابه فى الانتاج قد ينتج عنه أضرار بمصالح الدول الأكثر نفقة فى الانتاج نظرا لصعوبة التنافس مع غيرها .

ولتفادى ذلك لابد من التفكير فى وسيلة لادماج المشروعات المتماثلة فى مشروع انتاجى مشترك بمعنى أن تخضع المشروعات الانتاجية فى الدول الاعضاء لادارة موحدة تتولى عمليات الانتاج والتسويق والتمويل وبهذه الطريقة تحقق زيادة فى الكفاية الانتاجية .

الثانى : اقامة مشروعات جديدة مشتركة :

فى ظل الظروف الجديدة ، قد تجد بعض الدول المتكاملة اعتبارات تدعوها الى الاشتراك مع بعضها فى اقامة مشروعات انتاجية جديدة بحيث تسهم كل

منها بمواردها الاقتصادية من رؤوس أموال وأيد عاملة وخبرات فنية . ومن الطبيعى أن يراعى عند قيام هـذه المشروعات المشـتركة عـدة اعتبارات اقتصادية أهمها :

العلاقة بين حجم الانتاج المشترك وقدرات الاسواق المحليـة ، امكانات التصدير الى الدول الأجنبية ، التوزيع أو التوطين الجغرافى للمشروعات على الدول الأعضاء ، تحديد أنصبة الاسهام المالى للدول الأعضاء .

اذا روعيت هذه الاعتبارات عند قيام المشروعات المشتركة الجديدة فان فرصة النجاح أمامها تزيد وبالتالى يمكنها تحقيق أكبر معدلات للانتاج وتأمين مستقبل هذه المشروعات ذات الأهمية الاقليمية .

وتأييدا لهذا الاتجاه فقد أكد مؤتمر الامم المتحدة للتجارة والتنمية فى عام ١٩٦٨ ، أن نجاح عمليات التكامل الاقتصادى فى نطاق الدول الناميـة مشروط أساسا بوجـود اتفاق بين حكومات الدول الاعضـاء على توزيع المشروعات الانتاجية فيما بينها لان ذلك يؤدى الى اطمئنان هذه البلاد الى عدم التعـارض بين قيام التكامل وتحقيق الاهـداف الاقتصادية القوميـة بالاضافة الى اطمئنانها الى عدالة توزيع فوائد التكامل الاقتصادى .

وبجانب الاعتبارات السابقة يتعين كذلك مراعاة القواعد الاساسية التالية فى مشروعات الانتاج المشترك وهى :

١ ــ ايجاد تكامل فى الانتاج بمعنى أن يكون الهدف من الانتاج المشترك زيادة الكفاية الانتاجية نتيجة تخصص كل دولة فى انتاج معين أو جزء من أجزائه حسب توافر الميزة الانتاجية لديها ، فعلى سبيل المثال عند انشـاء صناعة مشتركة لانتاج المنسوجات القطنية بهدف ايجاد تعاون صـناعى اقليمى ، تقوم احدى الدول بانتاج الغزل مثلا لتوافر المادة الاولية لديها كما تقوم الاخرى بتحويل خيوط الغزل الى منسوجات نتيجة اكتسابها خبرة فنية أكبر فى هذا المضمار . وبهذا الأسلوب تتكامل جهودهما لتصلا الى الوضع الافضل بالنسبة لكل دولة منهما .

٢ ــ امكانات الاستفادة من الخبرات الفنية المتوافرة فى احدى الدول خاصة وأن أغلبية الدول النامية تعانى ، كمـا سبق أن ذكرنا ، من نقص شديد فى الكفايات الفنية والادارية والعمال المدربين المهرة . وعلى ذلك فان فتح باب التعاون الفنى بين الدول النامية يسهم فى سد النقص عن الاستعانة بالخبرات الفنيـة المتوافرة فى احدى الدول لاقامة وتشـغيل لمشروعات المشـتركة .

٣ ــ لما كانت معظم دول العالم الثالث تعـانى عادة من ندرة فى رؤوس الاموال اللازمة لتمويل المشروعات الانتاجية بها ، فى حين تتوافر لديها موارد الثروة الطبيعية ولكنها تعجز عن استغلالها نتيجة نقص التمويل المطلوب،

لهذا كان من الطبيعى أن تشترك كل مجموعة اقليمية من الدول النامية فى اقامة بعض المشروعات الانتاجية المشتركة أو مشروعات الخدمات المشتركة بحيث يمكن استثمار رؤوس الاموال المتوافرة فى بعض الدول كالدولة المنتجة للبترول مثلا ، فى استغلال مصادر الثروات الطبيعية الموجـــودة فى دول أخرى . وهذا التعاون النقدى دون جدال محقق فائدة لكلا الجانبين ، لانه يتيح استثمارا مريحا للدولة صاحبة رأس المال ، كما أنه يتيح للدولة الاخرى استغلال مصادر ثرواتها الطبيعية ــ ومن ثم يتمثل فى زيادة الدخل القـــومى فى كلا الجانبين .

ثالثا : وضع قواعد عادلة تحكم توزيع الاعباء والفوائد الناتجة عن التكامل الاقتصـــادى (١) :

لا شك أن قيام التكامل الاقتصادى بين مجموعة من الدول يفرض تكاليف وأعباء عليها من ناحية ويحقق لها فوائد من ناحية أخرى ، وهذا الامر لا يثير اية عقبة ولكن الصعوبة تكمن فى كيفية توزيع هذه الاعباء والفوائد على الدول المشتركة ويشترط أن يتم ذلك على أسس عادلة تمنع استفادة احدى الدول الاطراف على حساب بقية الدول أو أن تتحمل احداها أعباء أكبر من غيرها . فمهمة وضع هذه القواعد والاسس تدخل فى صميم عمل المؤسسات الاقليمية التابعة للتكامل اذ عليها واجب اعداد ومناقشة واصدار القرارات النهـــائية لتطبيقها على الدول الاعضاء .

ويمكننا أن نتصور هذه القواعد من خلال الوضع الآتى :

١ ــ فى اطار التكامل الاقتصادى قد تضطر احدى الدول ، بسبب الظروف الجديدة ، الى تعديل تخصصها الانتاجى ، اذ تتحول مثلا من انتاج صناعى الى انتاج زراعى أو تترك صناعة معينة الى انتاج صناعى آخر وهكذا ، وفى هذا التعديل الجذرى فى التخصص الاقتصـــادى للدولة تحت ضغط ظروف التكامل ، تحمل لاعباء كبيرة قد تعجز عنها هذه الدولة . من أجل ذلك لابد أن تتضـــامن بقيـــة الدول المشتركة لتقـــديم كافة المساعدات الاقتصادية حتى يتم هذا التعديل على الوجه السليم دون حـــدوث أية أضرار .

٢ ــ قد يؤدى قيام التكامل الاقتصادى الى حدوث أضرار أشد باقتصاديات الدول الاطراف مثال ذلك أن تضطر الى تصفية تامة لاحدى الصناعات القائمة بها بسبب عدم قدرتها على الصمود فى وجه منافسة الدول المتكاملة معها بعد أن أصبحت الحدود مفتوحة بين دول المنطقة . وفى هذه التصفية الكاملة لاحدى الصناعات القائمة اضرار مباشر باقتصاديات الدولة لانه يعرضـــها

---

1) (O.C.D.E.) Intégration Economique entre pays en voie de développement — 1969. p. 25.

لفقدان رأس المال المستثمر ويؤدى الى وجود بطالة تصيب هذه الصناعة فضلا عن آثاره على الدخل القومى . لهذا فمن واجب دول التكامل أن تقدم التعويض العادل لهذه الدولة على هيئة فرص للاشتراك فى مشروعات انتاجية جديدة فى اطار التنسيق الاقليمى ومع مراعاة المجالات التى تتمتع فيها بميزة انتاجية ازاء دول التكامل .

٣ — وفى الجانب الآخر تنشأ الفوائد والمكاسب لبعض الدول بسبب ظروف التكامل الاقتصادى فمثلا عند توزيع المساعدات الاقتصادية على دول التكامل بهدف دفع التنمية الاقتصادية بها ، قد تحصل احدى الدول على نصيب أكبر من غيرها . لهذا يتعين مراعاة الاحتياجات الحقيقية لكل دولة واتباع طريقة تكفل التوزيع العادل وفقا للاسس الاقتصادية السليمة .

٤ — قد تستفيد أيضا بعض الدول عند توزيع المشروعات الانتاجية أو مشروعات الخدمات على المستوى الاقليمى مما يؤدى الى استفادتها على حساب الدول الأخرى . فمن الواجب ان يراعى عند توزيع المشروعات الاصول الاقتصادية الصحيحة من ناحية القرب أو البعد من مصادر الانتاج أو القرب من مراكز الاستهلاك وكذلك سهولة الاتصال بمنافذ التوزيع الخارجية .

تطوير الرقـــابة المـــالية والمحـــاسبية على البنـــوك التجـــارية فى مصر

أحمـــد سلطان محمد (١)

مقـــدمة :

خضعت البنوك التجارية فى مصر — كما فى غيرها من الدول — لسيطرة الدولة بصورة تغيرت بتغير النظم السياسية والاقتصادية القائمـــة ولعل أهمهـــا :

١ — وضع أولى لبنات الرقابة على البنوك باستصدار القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٥١ الذى خول البنك الاهلى المصرى سلطات البنوك المركزية .

٢ — فرض أول نظام متكامل للاشراف والرقابة على البنوك والائتمان فى مصر بعد العدوان الثلاثى مباشرة ، وذلك باصدار قانون التمصير رقم ٢٢ لسنة ١٩٥٧ ، وقانون البنوك والائتمان رقم ١٦٣ لسنة ١٩٥٧ .

٣ — تأميم البنوك عام ١٩٦١ — بمقتضى قرارات التأميم الموسعة — حيث اكتمل بذلك للدولة جميع عناصر السيطرة على البنوك ومنها البنوك التجارية فى مصر .

وخلال المراحل التاريخية التى مرت بهـــا البنـــوك التجارية فى مصر كانت الظاهرة المميزة هى قيام أجهزة رقابية مختلفة واحد بعد الآخر ، ليعمل الجميع معا ، دون تنسيق أو اعادة نظر فى بقائها جميعا أو بعضها .

فكانت الرقابة الخارجية بواسطة مراقب حسابات ممتهن تحكمه اللوائح الداخلية لكل بنك ، ثم محاولة تنظيم هذه الرقابة بصـــدور قانون الشركات رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٤ ، وخلال تلك الفترة كانت أولى محاولات فرض الرقابة على البنوك من قبل الدولة بواسطة البنك الأهلى المصرى عام ١٩٥١ وفى عام ١٩٥٧ كانت الرقابة الشاملة للبنك الأهلى على البنوك التجارية الى جانب الرقابة الخارجية لمراقب الحسابات . وما أن آلت ملكية البنوك للدولة حتى ظهرت المؤسسات العامة ومنها مؤسسة عامة للبنوك لتمارس بعض الاشراف والرقابة على البنوك ، كما كان لديوان المحاسبات ، أيضا ، حق الاشراف والرقابة على البنوك ، وذلك الى جانب اشراف الاجهـــزة الوزارية ذات الدور المباشر فى التخطيط والرقابة الماليـــة (الخـــزانة ، التخطيط .

---

(١) الباحث الاول بالرقابة على البنوك بالبنك المركزى المصرى .

الاقتصاد والتجارة الخارجية) . ومع اعادة التنظيم السياسى ظهرت بعض صور الرقابة الشعبية متمثلة فى مجلس الأمة ولجان الاتحاد الاشتراكى .

ومع تعدد أجهزة الرقابة على البنوك التجارية ، لم تكن هناك بوادر لوضع اطار متكامل لوسائل تحقيق الرقابة المالية والمحاسبية على البنوك التجارية، وان كانت هناك بعض المحاولات فى مجال التنظيمات العامة على المستوى القومى ، منها ما يختص بأسلوب التخطيط وذلك من خلال اعداد تقديرات الاستثمار والايرادات والمصروفات ، ومنها ما يتعلق بالمتابعة والتقييم من خلال الوظائف المستحدثة للجهاز المركزى للمحاسبات .

وهذا البحث ليس الا محاولة نحو تحديد أساليب الرقابة المالية والمحاسبية التى يمكن القول بأنها لازالت غير واضحة ومن ثم لم يتم الاخذ بها بالصورة التى يمكن لها أن تؤتى ثمارها ، وذلك الى جانب الدعوة الى اعادة النظر فى الاجهزة الرقابية القائمة حاليا خاصة تلك القائمة بالرقابة على البنوك التجارية .

دوافع تطوير الرقابة المالية والمحاسبية على البنوك التجارية فى مصر

لعل من أهم ما يوضح دوافع التطوير فى مجال الرقابة على البنوك التجارية فى مصر هو ما يمكننا أن نستخلصه من أقوال الكتاب والباحثين من خلال مناقشة موضوع الرقابة والتى نقتطف منها ما يأتى :

يقول الدكتور حسن توفيق « ان جميع أجهزة الدولة الرقابية والبوليسية تتحرك للقبض على موظف صغير سرق ثلاثة أو عشرة جنيها ، أما عندما ينشأ مصنع يتكلف ملايين الجنيهات ويتوقف لسبب أو لآخر فلا حساب ولا جزاء .. » (١) ..

ويقول أحد الباحثين « ان عملية الرقابة لا يجب أن تتحول بحال من الأحوال الى عائق يمنع انطلاق الانتاج ويشل المبادرات بحجة ضمان أموال الشعب ، فأسهل طريق الى ضياع هذه الاموال هو تعدد القرارات واللوائح والتوجيهات وتضارب جهات الاختصاص ، مما يسهل التنصل من المسئولية فالمتلاعب لا يعدم أن يجد فى تلك الوفرة الهائلة من القرارات نصا يبرر به أعماله ، كما لا يعدم الشيطان — كما يقول شكسبير — نصا فى الانجيل يبرر به تصرفاته ، فضلا عن أن تضخم أجهزة الرقابة يمتص جزءا كبيرا من عائد العملية الانتاجية دون أن يقدم لها خدمة حقيقية » (٢) .

---

(١) من أقوال الاستاذ الدكتور حسن توفيق فى ندوة عقدت فى جريدة الاهرام — وردت ضمن مقال « نظرتان الى الرقابة » مجلة الطليعة العدد (١١) نوفمبر ١٩٦٩ — ص ٤٢ .
(٢) المرجع السابق ص ٤٥ .

ومع تحول الاقتصاد المصرى الى اقتصاد مخطط ، فلابد من اعادة النظر فى نظام الرقابة بما يتوافق مع هذا التحول ، وبحيث تتجه الرقابة الى نتائج تنفيذ المخطط وكفاية الاداء أكثر من الرقابة الاجرائية واللائحية . وتوجيه الاهتمام الى الرقابة الذاتية فى الوحدات ودفع أجهزة الرقابة الخارجية الى تنمية هذا النوع من الرقابة ومعاونة الوحدات على ممارستها بفعالية أكبر .

وضمانا لاستمرار عملية التنمية ينبغى الحد من تضخم وتعدد أجهزة الرقابة الخارجية ومراعاة أن يكون عائد العملية الرقابية يفوق تكلفتها والتى تتضمن الى جانب الاعتمادات اللازمة لانشاء أجهزة الرقابة والتوسع فيها ، تكلفة أخرى تنشأ عن أعباء العملية الرقابية على المشروعات ومخاطر اعاقة سير الاعمال .

ومن هذا المنطلق ، سوف نعرض مقترحات التطوير على النحو التالى :

أولا ــ ضرورة توافر المقومات اللازمة لنجاح الرقابة المالية والمحاسبية على البنوك التجارية فى مصر .

ثانيا ــ مشاكل تعدد أجهزة الرقابة القائمة حاليا والدعوة الى اختزالها .

ثالثا ــ أساليب الرقابة المالية والمحاسبية المقترحة .

مقومات نجاح الرقابة المالية والمحاسبية على البنوك التجارية فى مصر

أهمية الرقابة الذاتية

لعل فى قول أحد الكتاب ما يبرز أهمية الرقابة الذاتية فى المشروعات حين يشير الى أنه « مهما يكن من أمر الرقابة الخارجية على الوحدة وتنوعها فان حجر الزاوية فى أعمال الرقابة كلها هو قدرة الوحدة على ممارسة الرقابة الذاتية على نشاطها ، فأى رقيب خارجى سيقف مشلولا عن تقصى نواحى القصور والكشف عن أسبابها اذا لم تكن الوحدة منظمة بالشكل الذى يمكن من ذلك (١) .

عوامل تحقيق الرقابة الذاتية فى البنوك التجارية

١ ــ **استقلال أجهزة الرقابة الذاتية وتكاملها** ، وهو يضمن لهذه الاجهزة أن تقوم بنشاطها الرقابى بعيداً عن تأثير كل صاحب مصلحة فى اخفاء الحقائق ليكون فى مأمن من المساءلة والحساب ، وذلك دون الانفراد بالسلطة بما يدفع الى استغلالها ، وذلك مع مراعاة تحديد اطار للعمل لممارسة الرقابة الذاتية تحت اشراف لجنة عليا فى البنك .

---

(١) د. اسماعيل صبرى عبد الله « دراسات تمهيدية ــ الاسس النظرية لتنظيم القطاع العام » ص ٢٢٥ ــ المركز العربى للدراسات السياسية والاقتصادية مؤسسة الاهرام ــ ١٩٦٨ .

٢ ـ **الحد من الوصاية والتدخل الخارجى فى شئون البنك** ، بما يسببه من اضعاف لفاعلية العملية الرقابية وسلبية كثير من ادارات المشروعات وجمودها وتعطيلها لاوجه النشاط نظرا لاعتماد هذه الادارات على انتظار توجيهات بكل ما تقوم به من أعمال يومية ، وهى فى ذلك لا تعدم وسيلة فى البحث عن الجهة المناسبة لاستشارتها وتحميلها مسئولية عملها التنفيذى قبل مباشرتها له .

واذا استهدفنا كفاية الاداء والترشيد ، فلابد من سلطات بغير حدود للادارة العليا لكل بنك تمنحها الحق كاملا فى تحمل مسئولياتها فى ممارسة العمل اليومى التنفيذى فى ظل المبادىء العامة والسياسات والخطط المتفق عليها .

أولا ـ اعادة النظر فى أجهزة الرقابة الذاتية

ولا شك فى أن أساليب الرقابة الذاتية (المراقبة الداخلية بفروعها) من الموضوعات التى تزخر بها المؤلفات العربية والاجنبية ، ولذلك سوف تقتصر مقترحاتنا على تلك التى تتعلق باعادة تنظيم الاجهزة المنوط بها مهمة الرقابة الذاتية داخل البنك .

أجهزة الرقابة الذاتية القائمة حاليا :

أصبحت الوحدات الاقتصادية العامة ـ ومنها البنوك التجارية ـ متخمة حاليا بتعدد الأجهزة الداخلية التى خولت حق الرقابة . ومن هذه الأجهزة والتى نرى اعادة النظر فى علاقتها بالوحدات الاقتصادية :

١ ـ **اللجنة النقابية** : لقد ظهرت النقابات مع انفصال العمل عن رأس المال ، واستغلال أصحاب رؤوس الاموال للعاملين ، وكلما سيطر رأس المال وظهرت الاحتكارات وزادت سطوة الرأسمالية ، زادت الحاجة الى الأنظمة التى تحمى العاملين وتدافع عن مصالحهم .

واذا ما حاولنا تحليل علاقة اللجان النقابية بادارات الوحدات الاقتصادية العامة فى مصر . نجد أن هذه اللجان قد انحسر دورها ولم يعد يتجاوز تنظيم الرحلات ، أو مناقشة بعض مصالح العاملين . وليس هناك أخطر من أن تظل بعض التنظيمات فى مأمن من تحديد اختصاصاتها وتركها وشأنها فى علاقتها بالادارة ، ومن الحقائق التى نضعها أمامنا عند مناقشة مدى استمرار اللجنة النقابية فى الوحدات الاقتصادية العامة هى :

(أ) كفلت الدولة لجميع العاملين ـ فى الوحدات المؤممة وغير المؤممة ـ الحد الادنى من الاجر والحد الاقصى لساعات العمل ، ونظمت حقوق العاملين من بدء التحاقهم بأى عمل وحتى انتهاء علاقتهم به ، وذلك بالقوانين واللوائح .

(ب) أصبحت جميع الوحدات الاقتصادية ـ مؤممة وغير مؤممة ـ تسعى الى تحقيق الرفاهية لجميع العاملين بها عن طريق انشاء النوادى

الخاصة ، وتنظيم الرحلات ، وتوفير سبل الخدمة الاجتماعية لتحقيق أقصى رعاية يتحقق من ورائها أقصى كفاية فى الاداء .

وفى ضوء ما تقدم نرى أنه لا سبيل أمام اللجان النقابيـــة فى الوحـــدات الاقتصادية العامة لأن تستمر فى صورتها فى الوحدات الاقتصادية غير المؤممة بالنظر لاستمرار الصراع فى الوحدات الاخيرة بين ملاكها والعاملين بها .

٢ ــ لجان الاتحاد الاشتراكى

نرى قصر نشاط اختصاصات لجان الاتحاد الاشتراكى على :

(أ) التوعية بفلسفة الاتحاد الاشتراكى بين جموع العاملين وتوجيههم للالتزام بسياسة ومراقبة تحقيق ذلك .

(ب) محاربة السلبية والانحراف السياسى فى ادارة المشروع أو العاملين وحشد الطاقات العاملة كقوة ضاربة لتحقيق أهداف قومية يتبناها الاتحـــاد الاشـــتراكى .

٣ ــ لجان الانتـــاج

شكلت هذه اللجان وحددت اختصاصاتها بقرار السيد رئيس الجمهورية(١) وتركز نطاقها الوظيفى فى المعاونة فى رسم السياسات الانتاجية وتنفيـــذها ومتابعتها بالوحدات الاقتصادية . وأعتقد أن هـــذه اللجـــان ــ كغيرها من اللجان المتعددة ــ التى لابد من اعادة النظر فى مدى الحاجة اليها ، وعند الضرورة ، يعاد تشكيلها وتحديد اختصاصاتها بما لا يجعل منها معـــوقا للعمل واستمراره بكفاية .

الاجهزة المقتـــرحة

ونرى ، بعد العرض السابق للجـــان القائمة حاليا ، ان يقتصر النشاط الاشرافى داخل الوحدة لتحقيق الرقابة الذاتية بهدف رفع الكفاية الاقتصادية، على لجنة متخصصة مستقلة ، تشـــكل لهذا الغرض بالاضـــافة الى ادارة المراجعة الداخلية والتفتيش والتى تعد بمثابة عين الادارة الســـاهرة على تنفيذ السياسات والخطط الموضوعة بأقصى كفاية .

أولا ــ لجنة الاشراف والتوجيه الداخلى

نقترح أن تشكل هذه اللجنة برئاسة أحد أعضاء مجلس الادارة من غير العاملين بالبنك وبعضوية :

---

(١) قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٨٠ لسنة ١٩٦٩ ــ الجريدة الرسمية عدد (٩) ٣ مارس ١٩٦٩ .

١ ــ مدير ادارة المراجعة الداخلية والتفتيش (مقررا) .

٢ ــ مدير ادارة الفروع .

٣ ــ مدير الادارة المالية .

٤ ــ مدير ادارة التخطيط .

٥ ــ ثلاثة من كبار العاملين بالبنك ممن يتوافر فيهم :

(أ) الخبرة العملية الطويلة فى الحقل المصرفى .

(ب) الكفاية العملية ، ومن المهتمين بالبحث العلمى فى قطاع المال .

(جـ) ممن يشهد لهم بالنزاهة .

واختيار هؤلاء العاملين يتم بالانتخاب كل ثلاثة سنوات .

وتختص هذه اللجنة بما يأتى :

١ ــ متابعة تقارير الميزانية . .

٢ ــ متابعة تقارير نشاط الفروع والادارات التنفيذية ، واخطار مجلس الادارة بنتائج هذه المتابعة مع ابداء التوجيهات اللازمة .

٣ ــ تلقى شكاوى العاملين ومقترحاتهم فيما يتعلق بحسن سير العمل وتطـــويره .

٤ ــ ابداء الرأى فيما يعرضه عليها مجلس ادارة البنك من مشروعات أو قرارات أو لوائح ، أو ترشيحات للوظائف الاشرافية .

٥ ــ تكوين اللجان الداخلية وحق الاستعانة بالكفايات من العـــاملين لاجراء الدراسات والبحـــوث اللازمة وعلاج ما يعترض ســـير العمـــل من صـــعوبات .

وتتمثل العلاقة بين هذه اللجان وغيرها من الاجهزة فيما يلى :

(أ) **العلاقة بمجلس الادارة :** اللجنة مستقلة عن مجلس الادارة تماما ، وتعمل كجهاز استشارى ، وجهاز رقابة واشراف ذاتى من قبل العاملين ، من غير الادارة العليا ، ويعنى ذلك أنه لا يشترك فى عضوية اللجنة أى من المديرين الذين اقترح مشاركتهم فيها ، اذا ما كانوا أعضاء بمجلس ادارة البنك

(ب) **العلاقة بلجنة الميزانية التقديرية :** فى الوقت الذى تعد فيه لجنة الميزانية التقديرية احدى حلقات التنظيم الادارى فى البنك التجارى ، نجد أن لجنة المتابعة والتوجيه الداخلى بعيدة تماما عن الهيكل التنظيمى وعن سلطة الادارة ، كما أن اللجنة الاولى تختص بتخطيط السياسات ووضع البرامج ، بينما لجنة المتابعة تختص بالاشراف على مدى نجاح هذه البرامج وتحـــديد

جوانب القصور فى الاداء والمسئولية عنه على أى مستوى فى البنك . وبذلك يصبح من الضرورى وجود تعاون بين اللجنتين لتحسين مستوى التخطيط وتحقيق أعلى مستوى تنفيذى لما يوضع من خطط مصرفية للبنك .

(جـ) **العلاقة بلجنة الاتحاد الاشتراكى ،** كما سبق أن أشرنا ، فان لجنة الاتحاد الاشتراكى تستمد وجودها من وجود التنظيم السياسى واستمراره ، ووظيفتها الأساسية تكمن فى مسئولياتها عن التوعيةالسياسية . ولذلكنرى أن يقتصر دور لجنة الاتحاد الاشتراكى ، فى علاقتها بادارة العمل المصرفى فى البنك التجارى ، على أعلام الادارة العليا ولجنة المتابعة بتوصيات المستويات العليا للتنظيم السياسى وابداء الرأى فيما يتعلق بالانحراف والسلبية بما يعرض مصالح البنك والمصلحة العامة للخطر .

(د) **العلاقة بباقى المستويات داخل البنك ،** فيما عدا الموضوعات التى تنطوى على مناقشة مبادىء وقواعد سوف تستحدث ، فان جميع اتصالات لجنة المتابعة تتم مباشرة مع رئيس مجلس ادارة البنك عن طريق رئيس اللجنة ، ولا يجب أن تتجاوز هذه الاتصالات الاعلام بقرارات اللجنة ونتائج متابعتها دون أى تدخل بقصد ــ أو من غير قصد ــ فى عمل رئيس مجلس الادارة أو أى من معاونيه أو الادارة التنفيذية .

وفيما يتعلق بدور هذه اللجنة مع جموع العاملين بالبنك فيجب أن يتم على الوجه التالى :

ــ تلقى آراء العاملين ومقترحاتهم وشكواهم مكتوبة ، والرد عليها علنا ، بالعرض فى لوحة اعلانات تخصص لذلك ، دون أن يكون الموضوع محل الرأى أو الاقتراح أو الشكوى من الموضوعات التى تناقش مبادىء عامة تتعلق باللوائح والقوانين المنظمة للعمل ، وذلك مع مراعاة أخطار رئيس مجلس الادارة بصورة من هذه الردود .

ــ عندما ترغب اللجنة فى مناقشة موضوع يمس جموع العاملين ويتعلق بمصالح البنك عامة ، أو مبادىء عامة تتعلق باللوائح والقواعد والانظمة المعمول بها ، فيدعى العاملون لندوة عامة ، بشرط موافقة مجلس ادارة البنك على عقد هذه الندوة ، واخطاره بما نوقش فيها من موضوعات ، والآراء والتوصيات التى انتهى اليها العاملون بشأنها .

ــ تعقد اللجنة اجتماعات دورية كل ربع سنة ، وفى نهاية كل سنةمالية، لمناقشة تقرير مجلس الادارة والميزانية ، ويحضر هذه الاجتماعات أعضاء اللجنة وجميع العاملين ومجلس ادارة البنك وذلك بشرط توزيع تقرير مكتوب على جميع العاملين بالموضوعات التى ستعرض والغرض من مناقشتها الجماعية .

وواضح مما تقدم أننا بذلك لا نرى ضرورة لاستمرار لجنة الانتاج أو اللجنة النقابية .

ثانيا ــ ادارة المراجعة الداخلية والتفتيش

تتبع هذه الادارة رئيس مجلس الادارة مباشرة حتى لا يكون لاحد من الادارة التنفيذية ، بجميع مستوياتها ، أى سلطان عليها ، وبذلك يمكنها مباشرة وظائفها داخل البنك فى استقلال يؤمن العاملين بها مخاطر ذوى السلطة أو التأثير الادبى ، وهو ما يحقق ايجابية الرقابة الذاتية فى البنك ومن ناحية أخرى نؤكد أهمية أن يكون أعضاء هذه الادارة من ذوى الخبرة الطويلة والكفاية العلمية والنزاهة .

وكما سبق أن أشرنا ــ فى مجال عرض أساليب المراقبة الداخلية ــ فان هذه الادارة يناط بها وظيفة المراجعة الداخلية . ونعرض فيما يلى ، بالتفصيل ، واجبات هذه الادارة لتحقيق رقابتها المالية والمحاسبية :

١ ــ المراجعة المستندية لجميع العمليات التى تتم داخل البنك فور انجازها .

٢ ــ المطابقة الحسابية اليومية لعمليات الاقسام ، والبنك كوحدة واحدة .

٣ ــ اجراء تفتيش دورى مفاجىء ــ أو بناء على تكليف خاص من رئيس مجلس الادارة ــ على الاقسام والفروع ، مع مراعاة أن يتم ذلك على زيارات متعددة ومفاجئة خلال السنة يتم فى كل منها فحص واختيار أحد الأقسام أو وجوه النشاط ويتناول :

(أ) التحقق من مدى الالتزام بالتعليمات والاجراءات والقواعد والقوانين التى تنظم العمل .

(ب) التحقق من مدى سلامة السجلات والدفاتر .

(جـ) المراجعة المستندية التفصيلية والحسابية للعمليات ، خاصة التسهيلات الائتمانية .

(د) اجراء جرد فعلى للاصول .

(هـ) القيام باعداد الاحصاءات والتحليلات اللازمة لتقييم نشاط كل قسم أو فرع .

٤ ــ توجيه المسئولين عن الاقسام والفروع أولا بأول الى ما يجب مراعاته لتجنب استمرار حدوث أخطاء أو انحرافات تبين وجودها أثناء الفحص والتفتيش .

٥ ــ وضع معايير الاداء . وتقييم أداء العاملين والاقسام والادارات ، باستخدام هذه المعايير . مع مراعاة العمل على تطوير هذه المعايير لتتفق مع ظروف العمل ، واستنباط أفضل طرق العمل للحصول على أحسن النتائج مع تحمل أقل ما يمكن من المخاطر .

٦ ــ تقديم تقارير دورية عن نشاط الادارات وتقارير بكل عملية تفتيش تتم ، مع ابداء التوصيات . ويجب مراعاة أن تكون هذه التقارير فى متنـــاول يد أى من أجهزة الرقابة الخارجية ومعاونتهم فى أداء مهمتهم .

٧ ــ ابداء المقترحات اللازمة لتطوير نظم العمل فى ضوء ما تسفر عنه نتائج المراجعة أو الدراسات التى تعد خصيصا لهذا الغرض بمعرفة أعضاء الادارة .

ثالثا ــ مديرو الادارات التنفيذية والفروع

بالرغم من أن عمل مديرو الادارات التنفيذية والفروع لا ينطوى على تحقيق أى نوع من الرقابة المباشرة على مجموع نشاط البنك ، الا أنه من الضرورى وضع نظـــام يكفل لهـــؤلاء المديرين تحقيق الاشراف والرقابة الكاملة على العاملين بالاقسام والادارات والفروع بما يحقق بالتبعية المصلحة العليـــا للبنك . وهذا النظام فىتصورى يقوم علىالزام جميع رؤساء الأقسامو‌الأقلام باعداد تقارير أسبوعية ، واستثنائية عند الضرورة ، بما يتم فى الاقســـام والاقلام التابعة لهم وذلك حتى يتاح لكل مدير متابعة أعمال ادارته أولا بأول، خاصة اذا كانهؤلاء المديرينيفوضون سلطاتهمإرؤسيهم من رؤساء الأقسام والاقلام لمباشرة وظائفهم بصورة تمكنهم من انجاز الاعمـــال بسرعة ودون تعقيدات .

ثانيا ــ توحيد النظم المحاسبية فى البنوك التجارية

وضع نظـــام محاسبى للبنوك التجارية :

صاحب ظهور النظام المحاسبى الموحد لشركات القطاع العام عام ١٩٦٧ مبادرة البنـــك المركزى بالدعوة الى وضع نظـــام محاسبى موحد للجهاز المصرفى ، يراعى فيه المواءمة بين متطلبات البنوك ومتطلبات المحاســـبة القومية وربط هذا النظام بالنظام المحاسبى الموحد لشركات القطاع العام ، وذلك ايمانا بضرورة تحقيق التوحيد المحاسبى على المستوى القومى ، وأن الجهاز المصرفى بما تتوافر لديه من مقومات قد يكون أقدر الأجهزة على اعداد وصيانة نظـــام محاسبى يصلح للتطبيق فى وحـــداته . وقد توالت المحاولات والجهود ، وكلها تعمل بهدف وضع نظام محاسبى موحد لقطاع المـــال ــ الذى استثنى من النظام الخاص ــ بشركات القطاع العام ، الا أن هذه الجهود والمحاولات لا زالت فى مراحل مختلفة ، لم تتجاوز حـــد المشاورات واقتراح المشروعات التى قـــد تصلح أساسا لنظـــام يصلح مستقبلا للتطبيـــق .

وفى هذا البحث لن نضع نظاما محاسبيا موحدا للجهاز المصرفى (أو قطاع المـــال) فهو جهد أكبر من أن يتولاه باحث فرد ، كما أنه ليس من الأقسام الرئيسية التى تستهدفها هذه الدراسة . ولكنى سوف أركز الاهتمـــام على الاطار الذى يمكن أن يصلح أساسا لنظام محاسبى موحد للبنوك التجارية فقط ، دون تفصيل .

١ ــ توحيد المسميات والمفاهيم المحاسبية :

ان التوحيد المحاسبى القائم حاليا فى البنوك قاصر على البيانات المقدمة للبنك المركزى ، ولكن لا يدخل فى صلب النظام المحاسبى وينفـــرد كل بنك بمسمياته ومفاهيمه الخاصة ، التى توارثها ، سواء منذ نشأته أو من البنوك الأجنبية قبل التمصير .

ولذلك نرى ضرورة تأصيل المسميات والمفاهيم المحاسبية الموحدة حاليا، ليؤخذ بهـــا فى الممارسة اليومية وتتضمنها الأنظمة المحاسبية لكل بنـــك ، وبحيث يكون لكل بند من بنود أى بيان مصدر فى دفاتر البنك . وهومايساهم كثيرا فى تحقيق الرقابة المحاسبية والمالية على هذه البنوك ومن السهل بعد ذلك أن نضع دليلا يضم تلك المسميات بعد ترميزها .

٢ ــ توحيد المجموعة المستندية ودوراتها :

تختلف ــ حاليا ــ المجموعات المستندية فى كل بنك تجارى عن غيره من البنوك ، مما يجعل المراقب الخارجى (أى من أعضاء أجهزة الرقابة الخارجية) يقوم بمجهود كبير عند مباشرة الرقابة المحاسبية وفحصه المستندى ، ونعتقد أن توحيد المجموعة المستندية فى دورتها ، خاصة فى نشاط شديد الشبه والتماثل كالبنوك التجارية ، أمر يحتمه تسهيل العمـــل فى البنوك ذاتهـــا بالاضافة الى ما يسهم به من رفع كفاية العملية الرقابية فى مجال الرقابة المستندية بسهولة ، ونرى أن يتناول التوحيد المستندى فى هذا المجـــال ما يأتى :

(أ) تصميم المستندات وبياناتها .

(ب) دورة كل مستند واجراءاته .

(ج) الدفاتر والسجلات الاحصائية التى تسجل فيها البيانات ، وتمثل المصدر الرئيسى لجميع البيانات المطلوبة للادارة ولأجهزة المتابعة .

٣ ــ **توحيد أسس التقييم :** ويلاحظ فى هذا الشأن أن الكثير من العناصر التى تخضع للتقييم قد تم توحيد أسسها فعلا ، فى محاولات متلاحقة قام بها البنك المركزى المصرى بالاستعانة بالخبراء المحاسبين .

٤ ــ توحيد الموازنات التخطيطية التى يطلب من البنوك التجارية اعدادها: وقد اقترحنا محاولة لاعداد هـــذه الموازنات الموحدة ضمن الجزء الخاص بتطوير أساليب الرقابة .

٥ ــ **توحيد التقارير المستخدمة فى عرض البيانات المحاسبية :** ونرى التركيز بصفة أساسية على التقارير التالية :

(أ) الحسابات الختامية « المركز المالى ، حساب الأرباح والخسائر ».

(ب) نماذج متابعة الموازنات التخطيطية وخاصة :

ــ التدفقات النقدية

ــ حركة الودائع .

ــ حركة التوظيف .

وهذه التقارير تعد فى صورة مقارنات بين التقديرات السابق اعتمادها والمحقق فعلا ، ويراعى فى اعدادها أن يتم تبويبها وفقا لتبويب الموازنات التخطيطية .

٦ ــ **وضع لوائح للعمل فى أقسام البنك التجارى :** وتكون نواة هذه اللوائح التوحيد المستندى بصفة أساسية مع تضمينها للحد الأدنى للعناصر التى يجب الأخذ بها لتحقيق أغراض التخطيط والرقابة .

ومن القيود التى يجب أن نشير اليها لتكون تحت أنظار المهتمين بوضع نظام محاسبى موحد لقطاع المال ومحاولة الربط بينه وبين النظام المحاسبى الموحد لشركات القطاع العام ما يأتى :

(أ) مراعاة الطبيعة المتخصصة للبنوك ، والتى تؤدى الى اختلاف عرض البيانات تبعا لذلك ، ومن ثم تختلف مع تلك التى تخص باقى وحدات القطاع العام .

(ب) صعوبة سحب تطبيق بعض المسميات والمفاهيم على معاملات البنوك ، خاصة فيما يتعلق بحساب العمليات الجارية وما يسفر عنه من فائض أو عجز أو قيمة مضافة .

(ج) ملاحظة أن أى محاولة للمواءمة والربط بين حسابات الجهاز المصرفى « أو قطاع المال » وباقى وحدات القطاع القومى،سوف يسفر عن نتائج مضللة ، نتيجة الازدواج اذا لم يؤخذ فى الاعتبار عدم الالتزام بحرفية المسميات ، وهو ما يتجسم بوضوح فى بند المدينين الذى لو تم تجميعه على المستوى القومى لأسفر عن ازدواج فى ذات القيمة التى تظهر مرة لدى الجهاز المصرفى كمدينين ومرة لدى وحدات القطاع العام الأخرى كاستخدامات مختلفة فى أى صورة من صور الأصول .

(د) أهمية اظهار الالتزامات العرضية فى حسابات نظامية لدى البنوك، التى الغيت بالنسبة لشركات القطاع العام بتطبيق النظام المحاسبى الموحد ، وذلك نظرا لضخامة حجم هذه الالتزامات والتى تعتبر نتيجة طبيعية لنوعية ووظائف البنوك التجارية . وأهمية هذه الالتزامات وضخامة قيمتها تستوجب توفير الوسيلة الملائمة لمراقبتها ، والتى تتمثل فى القيود النظامية .

٧ ــ استخدام محاسبة التكاليف :

ونعتقد أن تطبيق البنوك التجارية فى مصر لنظم التكاليف سوف يساهم فى تحقيق عدة أهداف ، ليس فقط فى مجال الرقابة ، ولكن أيضا فى مجال تخطيط وادارة نشاط البنك خاصة ما يتعلق بالآتى :

(أ) تحديد تكلفة أقسام البنك واداراته وفروعه ، وهو ما يساهم فى تحديد تعريفة أسعار الخدمات المصرفية بدقة لا تتوافر حاليا.

(ب) تحديد تكلفة العمليات والأقسام والادارات والفروع يساهم فى اعداد تقديرات ــ دقيقة الى حد كبير ــ لعناصر المصروفات فى الموازنة التخطيطية للايرادات والمصروفات .

(ج) التحديد الدقيق لعناصر الايرادات والمصروفات والمقابلة بينهمايسمح بتخطيط دقيق للفائض .

تطوير أجهزة الرقابة المالية والمحاسبية على البنوك التجارية

مقدمة :

قد يكون الشكل الايضاحى التالى مدخلا مناسبا ، لمناقشة مشكلة تعدد أجهزة الرقابة ، وحاجتنا الى تطوير هذه الأجهزة بما يتلاءم والأوضاع الحالية للبنوك التجارية ، سواء من حيث ملكيتها أو من حيث وظائفها .

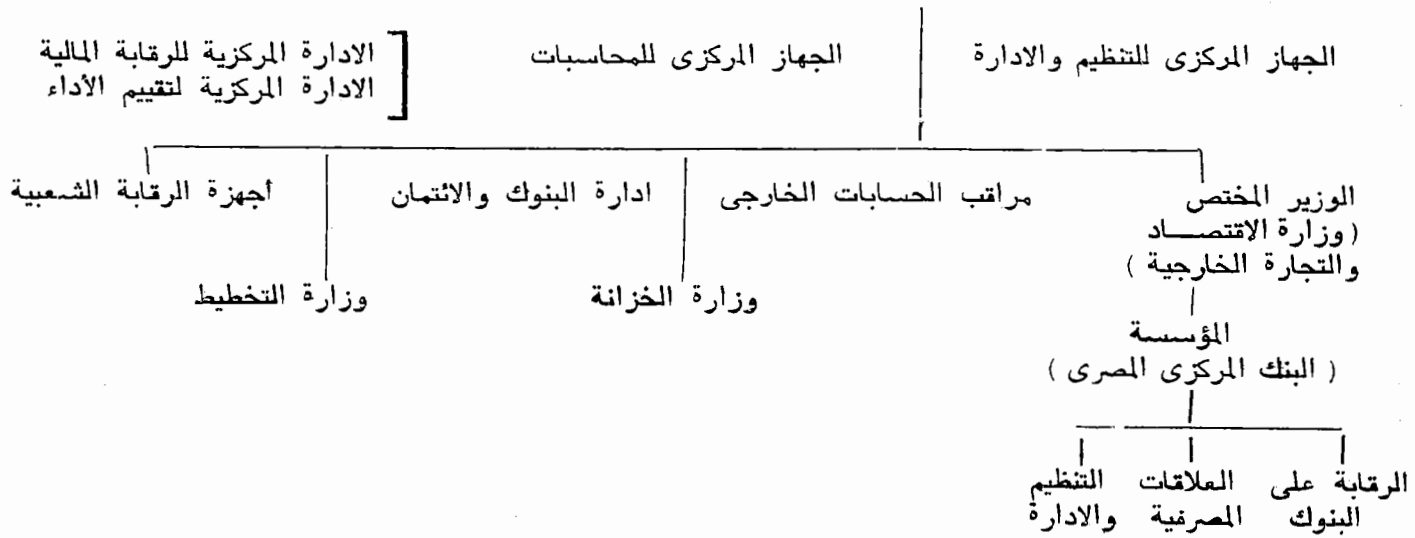
والشكل الايضاحى يبرز لنا ظاهرة التعدد فى أجهزة الرقابة ، والتى تسفر عن النتائج التالية :

١ ــ تكرار أداء بعض وجوه الرقابة فى الوحدة يعرقل العمل .

٢ ــ تداخل الاختصاصات وتضارب الآراء والتوصيات .

٣ ــ صعوبة تلبية الأجهزة الداخلية فى البنوك لحاجة جميع الأجهزة من البيانات والفحوص الميدانية .

اجهزة الرقابة على البنوك التجارية



٤ ــ الاسراف فى وقت وجهــد العاملين فى أجهزة الرقابة ، والبنوك ذاتهـــا .

٥ ــ تسرب المسئولية وشيوعتها .

ويبدو أن ظاهرة تعدد أجهزة الرقابة على البنوك التجــارية فى مصر ترجع الى ظروف تاريخية ومرحلية . فمن ناحية ، كان من الطبيعى أن تخضــع الدولة البنــوك لاشرافهــا ورقابتهــا نتيجة لخصائصها المميزة فى الاقتصاد القومى وفى ظل ملكيتها للقطاع الخاص أو تبعيتها لبنــوك أجنبية ، ومن ناحية أخرى صاحب التطور السياسى والاقتصادى ظهــور منظمات متعددة أغلبيتها كانت محاولات لتطبيق تجار بالدول الاشتراكية ، بمنطق أنه طالمــا أخذت الدولة بالفلسفة الاشتراكية فانه يتعــين انشاء المنظمات والأجهزة التى تطبق هذه الفلسفة وتعمل على دفعها .

ولكن مع هذه الظروف ، كان يجب اعادة النظر دائما فى القوانين مع تغير أسباب صدورها ، وفى المنظمات والأجهزة التى لم تحقق أهدافها ، خاصة وأنه ما من مؤتمر عقد ، أو مناقشة دارت حول الرقابة وأجهزتها وأساليبها ، الا وكانت ظاهرة التعدد والتداخل والتدخل من أكثر الموضوعات اثارة أو مطلبا من مطالب المشروعات التى تئن من ضغوطها وتدعو لعلاجها.

بل ان السيد رئيس الجمهورية طلب من السيد رئيس الجهــاز المركزى للمحاسبات قصر عمليــة الرقابة على تــلك التى تتم بواســطة مراقب الحسابات ، وذلك بعد اثارة مشكلة تعدد أجهزة الرقابة وتكرار وظائفها خلال مؤتمر الانتاج المنعقد بتاريخ ١٨ مارس ١٩٦٧(١) .

ونرى أن الرقابة كغيرها من الأنشطة ، تخضع لقانون تناقص الغلة ، وأنه لا يتوافر العدد الكاف من الكفايات العملية والخبرات اللازمة لتغطية احتياجات جميع أجهزة الرقابة حتى تتحقق أهدافها . ومراعاة لهــاتين الحقيقتين ينبغى النظر الى ما يأتى :

١ ــ ادماج بعض الأجهزة الرقابية وتصفية البعض الآخر فى ضــوء الأوضاع الحالية للبنوك التجارية سواء من حيث ملكيتها أو وظائفها .

٢ ــ اختصار بعض مراحل الرقابة وأجهزتها ، بما يمنــع التكرار فى الجهــد والوقت .

٣ ــ مراعاة التكامل فى وظائف الأجهزة التى يتقرر استمرارها ، بما يمنع ازدواج العمل أو تضاربه وبما يسمح بتبادل وجهات النظر والخبرات والبيــانات .

---

(١) جريدة الاهرام « مناقشات مؤتمر الانتاج المنعقدة فى ١٨ مارس ١٩٦٧ » عدد ٢٠ مارس ١٩٦٧ .

ونضيف أن الاهتمام بأساليب الرقابة ، خاصة تحديد أهداف مقدمة تصلح أساسا للتقييم ، يحقق رقابة مالية أكثر فعالية وايجابية عن التعدد فى أجهزة الرقابة التى لن تحقق الرقابة المنشودة فى ظل غموض الأهداف وغياب أو عدم وضوح معايير لقياس الأداء .

وفى ضوء ما تقدم نقترح أن يتولى البنك المركزى الرقابة الخارجية المتخصصة بمختلف صورها على البنوك التجارية ــ وغير التجارية ــ وتعديل اختصاصات الجهاز المركزى للمحاسبات ليصبح جهاز رقابة أعلى، واستبعاد جميع الأنشطة الرقابية الأخرى ، والتى تمارسها باقى الأجهزة على البنوك التجارية فى الوقت الحالى ، ويؤيد هذا الاتجاه ما قيل من أنه (١) « يحسن توحيد الأجهزة الرقابية التى يوجد تشابه بين أعمالها بنسبة ٦٠٪ مثلا .. وأن من أخطر مظاهر العملية الرقابية انعكاساتها على الوقت والمجهود الذى تنفقه الوحدات من أجل الوفاء باحتياجات الرقابة » .

ونوضح فيما يلى تشكيل كل من جهازى الرقابة المقترح الابقاء على نشاطهما ــ والعلاقة بينهما مع الاشارة الى نتائج هذه المقترحات ، أما باقى الأجهزة فنرى أن يقتصر عملها على تلقى تقارير المتابعة والرقابة على الوحدات ــ ومنها البنوك التجارية ــ من جهاز الرقابة المختص وعند الحاجة الى فحص خاص لأحد أوجه النشاط يكتب الى الجهاز الرقابى المختص لاجراء الفحص بالاشتراك مع مندوب الجهة طالبة الفحص .

أولا ــ الرقابة الخارجية بواسطة البنك المركزى

كانت البنوك التجارية أسبق الوحدات الاقتصادية خضوعا لرقابة الدولة، نظرا لطبيعة وظائفها وتأثيرها فى مجريات الاقتصاد القومى ، وتطورت هذه الرقابة بتطور الظروف السياسية والاقتصادية التى مرت بها البلاد ، وكان من أبرزها الاجراءات التى صاحبت العدوان الثلاثى حيث صدر قانون التمصير وتبعه قانون البنوك والائتمان ، ثم قوانين التأميم وكان على قمة الوحدات التى تم تأميمها البنوك .

وبالرغم من هذه التطورات ، خاصة بعد التأميم وانشاء المؤسسات النوعية لم تجر أية محاولة تستهدف اعادة النظر فى مدى صلاحية القوانين المطبقة فى تحقيق الرقابة المالية والمحاسبية على البنوك التجارية .

---

(١) دكتور فؤاد الشريف « الرقابة فى ظل مجتمع قائم على التخطيط الشامل » من مجموعة بحوث المعهد القومى للادارة العليا بعنوان « البيروقراطية والتطوير الادارى فى المجتمع الاشتراكى » دار مصر للطباعة ١٩٦٥ ص ١٩٩ .

ولا يمكننا اعتبار أن الغاء مؤسسة البنوك عام ١٩٦٤،ونقل اختصاصاتها الى البنك المركزى ، بمثابة علاج لمشكلة تعدد أجهزة الرقابة على هـذه البنوك ، بقدر ما يمكننا اعتبار القرار الصادر فى هذا الشأن محاولة للقضاء على ظاهرة تنازع الاختصاصات وتضاربها وازدواجها بين جهاز متخصص وقادر على تحقيق وظيفته ، وبين جهاز مستحدث يفتقد مقومات نجاحه فى مجال الاشراف والرقابة .

ومع انتقال اختصاصات المؤسسة العامة الى البنك المركزى ، بجانب وظائفه وفقا لقانون انشائه وقانون البنوك والائتمان ، رؤى انشاء وحدة مختصة لممارسة اختصاصات الأجهزة الفنية بالمؤسسة العامة ، وروعى عدم تعارض هذه الاختصاصات مع اختصاصات وحدة الرقابة على البنوك الى حـد كبير .

نضيف الى ما تقدم أن المشرع لم يراع عندما وضع التشريعات المنظمة لأوجه الرقابة بواسطة الأجهزة المختلفة ، أنه لاعتبارات تاريخية واقتصادية تخضع البنوك التجارية لرقابة متخصصة ومستقرة من جهاز مستقل ، من أهم وظائفه القيام بهذه المهمة ، ولذلك ظهرت بوضوح مظاهر التـداخل والازدواج الوظيفى بين أجهزة البنك المركزى والأجهزة الرقابية الأخرى .

واستهدافا لتحقيق الرقابة الايجابية والفعالة على البنوك التجارية ، بأقل تكلفة ممكنة وبأقصى كفاية فاننا نرى أن تشكل أجهـزة الرقابة فى البنك المركزى من لجنة عليا لتخطيط ومتابعة النشاط المصرفى تتبع مجلس ادارة البنك المركزى ، وجهاز رقابة فنية يتبع محافظ البنك .

حدود العلاقة بين البنك المركزى والبنوك التابعة :

انه من غير المرغوب فيه أن تقيد حرية ادارات البنوك ، أو أن تتصف العلاقة بين البنوك والبنك المركزى بعدم الوضوح ، لأن ذلك يؤدى الى اتجاه ادارات البنوك الى تجنب الأخطاء بدلا من الاقـدام والمبادرة الى التجديد والقيام بأعمال مميزة ، ولذلك نرى أن تكون العلاقة محـددة على النحو التـالى :

١ ـ يجب أن يلتزم البنك المركزى بدوره كجهـاز للاشراف والمتابعة ، دون تدخل فى الأعمال التنفيذية للبنوك التابعة ، ونشير فى هذا الصدد الى أن نص المـادة (١٦) من قانون المؤسسات العامة رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ أعطت المؤسسة سلطة تعديل قرارات الشركات التابعة ، وهى سلطة تنطوى على تدخل فى الأعمال التنفيذية لهذه الشركات . وهو نص يجب اعادة النظر فيه ، بما يجنب الشركات مخاطر مثل هذا التـدخل ، الذى لا يساعد على تحقيق أهداف الشركات بقدر نشر السلبية بين الادارات

العليا ، وتحول المؤسسات الى ادارات تنفيذية وليست أجهزة اشراف ومتـــابعة .

ونرى أن تقتصر علاقة البنك المركزى مع البنوك على مناقشة المبادىء والسياسات والتنسيق بينها جميعا .

٢ ــ بتركيز وجـــوه الاشراف ، الادارى والفنى ، والـــرقابة المـــالية والمحاسبية على البنوك فى البنك المركزى بأجهزته المتخصصة ، فان البنك المركزى بذلك يصبح مصدرا لجميع المعلومات والتقارير الخاصـــة بجميع البنوك التابعة وللجهاز المصرفى فى مجموعه ، ويقدمها لمن يطلبها من الجهات المعنية ، ضمانا لعدم شغل البنوك بطلب بيانات مختلفة ومتكررة من جهات متعددة .

٣ ــ زيادة نطاق القرارات التى تتخذها الادارات العليا فى البنوك بمـــا يسمح لهـــا بمسئوليات أوسع كثيرا مما تتحمله فى ظل القانون الحالى .

وفيما يلى نستعرض الاجهزة التى ستقوم بعبء المتابعة والرقابة على البنوك التجارية داخل نطاق البنك المركزى ، ونبدأ بمجلس ادارة البنـــك المركزى ، لأهمية تشكيله فى التأثير على نوعية الرقابة ، التى ســـيقوم على متابعة تحقيقها بواسطة أجهزته المتخصصة .

(أ) مجلس ادارة البنـــك المركزى :

وهو أعلى سلطة رقابية على الجهـــاز المصرفى ويتم تشكيله برئاســـة المحافظ وعضوية كل من :

١ ــ نائب المحافظ ، وينوب عنه فى رئاسة المجلس .

٢ ــ أحد رؤساء مجالس ادارات البنوك التجارية ، ويتم تعيينه بعـــد اختيار البنوك التجارية له بالانتخاب ، وتستمر عضويته ثـــلاث سنوات وترتبط ببقائه فى وظيفته كرئيس مجلس ادارة لمصرفه .

٣ ــ أحد رؤساء مجالس ادارات البنوك المتخصصة ويعـــين بنفس الطريقة المقترحة فى البند الثانى .

٤ ــ وكلاء وزارات التخطيط والخزانة والاقتصاد المختصين بالتمويل والتخطيط المـــالى .

٥ ــ رؤساء المؤسسات المالية (التأمين والمعاشات ، التأمينـــات الاجتماعية ، توفير البريد ، التأمين) .

٦ ــ أحد أعضاء مجلس الأمة .

٧ ــ عدد من المهتمين بشئون المال والاقتصاد والتخطيط من أساتذة الجامعات المصرية .

ولوزير الاقتصاد والتجارة الخارجية حق حضور جلسات هذا المجلس، وابداء الرأى فى الموضوعات المعروضة ، وله نقل التوجيهات التى تتعلق بالسياسة العامة للدولة والتى يكلفه مجلس الوزراء بابلاغها للبنك المركزى للعمل بموجبها .

ويقدم هذا المجلس تقاريره الى مجلس الوزراء ومجلس الأمة مباشرة ويتلقى منهما التوجيهات عن طريق ممثل مجلس الأمة ومندوبى الوزارات المختصة .

ويباشر مجلس الادارة سلطاته الرقابية بواسطة أجهزة فنية متخصصة أحدها لجنة لا تدخل ضمن الهيكل التنظيمى للبنك ، وجهاز تنفيذى من خلايا الهيكل التنظيمى .

(ب) اللجنة العليا لتخطيط النشاط المصرفى ومتابعته :

نرى أن تشكل هذه اللجنة برئاسة نائب محافظ البنك المركزى وعضوية:

١ ــ وكلاء الوزارات الأعضاء بمجلس ادارة البنك المركزى .

٢ ــ رؤساء لجان الميزانية التقديرية فى البنوك .

وتباشر هذه اللجنة الاختصاصات التالية فى مجال تخطيط النشاط المصرفى ومتابعته :

١ ــ اقتراح الأهداف العامة للسياسات الائتمانية والمصرفية .

٢ ــ التنسيق بين خطط البنوك بما يضمن تحقيق أهداف كل بنك على حدة ، وتحقيق أهداف الجهاز المصرفى فى مجموعه ، مع الالتزام بالسياسات العامة التى اعتمدها مجلس ادارة البنك المركزى .

٣ ــ توجيه البنوك ، عن طريق أعضائها باللجنة ، الى ما يجب مراعاته نحو الالتزام بالسياسات التى يضعها البنك المركزى ، واجراء التعديلات اللازمة على تقديراتها ، استكمالا للشكل العام للخطة الائتمانية .

٤ ــ تباشر اللجنة متابعة تنفيذ الميزانيات التقديرية لكل بنك ، المعتمدة من مجلس ادارة البنك المركزى ، واجراء الاتصالات وابداء التوصيات اللازمة لمعالجة الانحرافات ، وتعميم التصرفات والأعمال الناجحة أولا بأول.

وتتلقى هذه اللجنة التعليمات والتوجيهات من مجلس ادارة البنك المركزى ، وترفع اليه تقاريرها . وليس لها حق التدخل المباشر فى العمل التنفيذى للادارات .

(ج) ادارة الرقابة على البنوك :

روعى فى التشكيل المقترح لهذه الادارة ووظائفها ، أن يتركز فيها جميع المهام الرقابية ــ مالية ومحاسبية وتقييم أداء ــ من الوجهة الفنية . وأن يتم تدعيمها بجميع الكفايات التى تعمل حاليا فى أى من مجالى الرقابة المالية أو المحاسبية ، فى البنك المركزى المصرى أو الجهاز المركزى للمحاسبات أو الجهاز المركزى للتنظيم والادارة أو مراقبى الحسابات المتهنين ، وأن تصبح هذه الادارة مصدرا لجميع التقارير والمعلومات الرقابية التى تحتاجها جميع الأجهزة والسلطات المختصة ، بما فيها الجهاز المركزى للمحاسبات والذى سيكون بمثابة سلطة رقابية عليا ، مهمتها الاشراف على أجهزة الرقابة المتخصصة ، كجهاز الرقابة بالبنك المركزى (ادارة الرقابة على البنوك) .

وهذه الادارة تعتبر من خلايا الهيكل التنظيمى للبنك المركزى المصرى ، مع تمتعها باستقلال كامل عن باقى ادارات البنك ، والسلم الوظيفى المقرر فى الهيكل التنظيمى ، وهى تتبع محافظ البنك المركزى مباشرة فتتلقى منه التوجيهات والتعليمات وترفع اليه تقاريرها . وذلك الى جانب علاقتها المباشرة باللجنة العليا لتخطيط النشاط المصرفى ومتابعته والتى لا تتجاوز التعاون الفنى ، دون ما أى تدخل من اللجنة العليا فى توجيه نشاط هذه الادارة .

ونرى أن يتم تشكيل ادارة الرقابة على البنوك من الوحدات التالية :

١ ــ وحدة الرقابة المحاسبية :

تنظم هذه الوحدة ادارياً وفنياً ، بما يسمح بممارستها جميع اختصاصات مراقبى الحسابات المتهنين ومفتشى الجهاز المركزى للمحاسبات التابعين للادارة المركزية للرقابة المالية على القطاع العام .

وتتركز أهداف هذه الوحدة ، فى ضمان أقصى كفاية للبيانات المحاسبية ، والتى تعتبر من أهم أدوات تحقيق الرقابة المالية . وعندما يتوافر فى هذه البيانات الدقة والسرعة يتوافر بالتالى رقابة أكثر فعالية وايجابية .

وتباشر هذه الوحدة نشاطها باتباع جميع الأساليب الفنية فى المراجعة من فحص مستندى وحسابى وانتقادى وتحليلى ودراسة للانظمة واجراء الجرد الفعلى للاصول ويراعى أن نشاط الوحدة يتم بصورة مستمرة ويومية بالاضافة الى الاجراءات الفجائية .

وتعد الوحدة التقارير الدورية والاستثنائية عن نشاطها ، ونتائج رقابتها على البنوك ، وذلك بالاضافة الى تقاريرها على الميزانيات ونتائج الأعمال.

٢ ــ وحــدة الرقابة المــالية :

تعتمد هذه الوحدة على الأعضاء الباحثين بالادارات العــامة للتنظيم والادارة ، والعلاقات المصرفية ، والرقابة على البنوك حاليا ، وتتنــاول اختصاصاتها ما يلى :

(أ) تخطيط ومتابعة النشاط المصرفى : وتمثل الوحدة التنفيذية المعاونة للجنة العليا لتخطيط ومتابعة النشاط المصرفى ، ونظرا لارتباط هذا النشاط بدور البنك المركزى فى الرقابة المالية على البنــوك باستخدام أســلوب الموازنات التخطيطية ، فقد عرضنا دور هذه الوحدة تفصيلا ضمن الدراسة الخاصة باعداد الميزانيات التقديرية فى البنوك التجارية .

(ب) معايير الأداء وتقييمه وترشيده : يختص هذا الفرع بوضع معايير الأداء للبنوك وتقييم هذا الأداء واجراء البحوث والدراسات اللازمة لتطويره وترشيده . ولأهمية المعايير كأحد أساليب الرقابة ، فقد خصصنا لهــا دراسة مستقلة ضمن الجزء الخاص بتطور أساليب الرقابة .

٣ ــ اللجنــة المشتركة :

تتكون هذه اللجنة برئاسة مدير الادارة العامة للرقابة على البنوك ، وعضوية مسئولى وحدتى الرقابة المالية ، والرقابة المحاسبية ، ورؤساء فروع هاتين الوحدتين . وتختص هذه اللجنة بصفة أساسية بدراســة ومناقشة جميع الموضوعات التى يرى مدير الادارة العامة أن تكون محل نظر جميع أعضاء الادارة العامة ، وكذلك عند تقسيم المهام التى قد يظهر أنــه سيعترض تنفيذها أى وجــه للتضارب أو الازدواج أو تداخــل الاختصاصات .

كما تشترك هذه اللجنة فى بحث الموضوعات العامة التى تحول اليهــا من اللجنة العليا للنشــاط المصرفى أو محافظ البنك المركزى وتخــرج عن الاختصاصات المحددة لأى وحدة من وحدتى الادارة العامة وفروعهما .

ثانيا ــ الجهــاز المركزى للمحاسبات

يجدر بنا قبــل الاسترسال فى مقترحات تطوير دور الجهــاز المركزى للمحاسبات فى مجال رقابته الخارجية على البنوك التجارية ، ايضاح أن هذه المقترحات لا تعنى بالضرورة تطوير جميع وحدات الجهاز وأساليب رقابته ، وانما تعنى فى المقام الأول بعلاقته بالبنوك التجارية ، للظروف التى تحيط بها تاريخيا وواقعيا ، من حيث توافر الأجهزة المناسبة لتولى مهــام

الرقابة الخارجية بصورة ايجابية ، أكثر من أن تكون هذه المهام مشتتة بين العديد من الأجهزة .

ومن المنطق التسليم بأن الجهاز المركزى للمحاسبات هو عين السلطات العليا فى الدولة ، لاستيضاح المراكز المالية لوحدات القطاع العام ونتائج أعمالها وتقييم تلك الأعمال ومراجعتها والرقابة عليها ، فان هذا الجهاز يصعب ــ من الوجهة العملية ــ أن يقوم بعبء الرقابة والتقييم لعدد كبير جدا من وحدات القطاع العام ، بالاضافة الى الوحدات الادارية . واذا ماأخذنا فى الاعتبار أهمية عدم تجاوز تنظيمها ، للحد الأمثل اللازم لاستمراره بكفاية ، لانتهينا الى أهمية تفتيت هذا الجهاز الضخم ، فتكون وحدات ذات حجم مناسب للرقابة المتخصصة على قطاعات النشاط ذات الطبيعة الواحدة (وسطاء ماليين ــ صناعة ــ زراعة ــ نقل ــ تشييد وبناء ــ سياحة .. الخ) .

ومع هذا التخصيص الفرعى للوحدات الرقابية ، تمنح من السلطات والاستقلال ما يكفل لها ممارسة نشاطها الرقابى على الوجه الأكمل ، مع استمرار الجهاز المركزى للمحاسبات ــ ليس بتشكيله واختصاصاته الحالية ــ كجهاز رقابة عليا ، له حق الاشراف والتوجيه على أجهزة الرقابة النوعية وتقييمها .

التشكيل المقترح للجهاز المركزى للمحاسبات واختصاصاته :

نرى أن يعاد تشكيل الجهاز المركزى للمحاسبات بما يكفل له ممارسة دوره كجهاز رقابة عليا ، ويدير الجهاز مجلس تكون رئاسته لنائب رئيس الجمهورية وعضوية كل من :

١ ــ وزير الخزانة .
٢ ــ وزير الاقتصاد والتجارة الخارجية .
٣ ــ وزير التخطيط .
٤ ــ رئيس الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء .
٥ ــ رئيس لجنة الرقابة بمجلس الأمة .
٦ ــ أحد أعضاء اللجنة التنفيذية بالاتحاد الاشتراكى العربى .

ويشرف هذا المجلس على التنسيق بين وحدات الجهاز المركزى للمحاسبات ، وتكليفها بما يراه من مهام استثنائية ، تخرج عن الاطار العام للمهام التخصيصية وفقا لقرارات تشكيل الجهاز .

كما ينظر المجلس فى جميع ما يوافى به من السلطات العليا فى الدولة (رئيس الجمهورية ، مجلس الأمة ، الاتحاد الاشتراكى العربى) بشأن ما يتعلق بتخطيط وتنسيق العمل الرقابى . على مستوى الجمهورية ، وتطويره ورفع كفايته . وكذلك تلقى الشكاوى من أجهزة الرقابة النوعية، واحالتها الى وحدات المتابعة لفحصها وتقديم تقارير عنها .

أما الوحدات التى يتكون منها الجهاز فهى :

١ ــ وحدة متابعة أجهزة الرقابة النوعية فى قطاع الأعمال والجهاز الادارى:

وتختص هذه الوحدة بمتابعة نشاط أجهزة الرقابة النوعية من واقع ما تعده عن نتائج أعمالها وليس عن العمليات الرقابية ذاتها على الوحدات محل الرقابة . كما تختص بالتنسيق بين هذه الأجهزة ، بما يحد من تضارب اختصاصاتها اذا تشعبت الفحوص التى تقوم بها لتمتد الى قطاعات تخرج عن اختصاصها . واصدار التعليمات والتوجيهات الخاصة بأساليب الرقابة واعداد قواعد الأداء للعمل الرقابى .

٢ ــ وحدة التفتيش الفنى :

وتقوم هذه الوحدة بالتفتيش الفجائى على أعضاء أجهزة الرقابة النوعية للتحقق من مدى التزام هذه الأجهزة بخطط الرقابة وقواعدها وأساليبها ، وتكاد تمثل اختصاصاتها ذات الاختصاصات المقررة للادارة العامة للتفتيش الفنى التى شكلت أخيرا بالجهاز المركزى للمحاسبات(١) .

٣ ــ وحدة البحوث والتطوير :

وتختص هذه الوحدة بدراسة النظم الرقابية ووسائلها ، والعمل على نشر وتعميم أفضلها واصدار النشرات والمجلات العلمية الخاصة بالعمل الرقابى ، وعموما نرى أن تستمر هذه الوحدة بالاختصاصات المخولة للادارة المركزية للبحوث والعمليات الملحقة بالجهاز المركزى للمحاسبات حاليا ، وفقا لقرار تشكيل الجهاز .

---

(١) اللائحة الداخلية للجهاز المركزى للمحاسبات الصادرة بقرار نائب رئيس الجمهورية رقم (٤) سنة ١٩٦٤ الوقائع المصرية ــ عدد ١٠٢ لسنة ١٩٦٤ .

الأساليب المقترحة
للرقابة المـــالية والمحاســـبية

مقـــــدمة :

تعرضنا فى مقدمة الجزء الخاص بالتطوير لمقومات نجاح الرقابة المالية والمحاسبية ، فأشرنا الى أهمية توافر رقابة ذاتية داخل البنك التجارى ، ورأينا قوامها المراقبة المالية والتوحيد المحاسبى . واتبعنا المقدمة بدراسة لمقترحاتنا عن أجهزة الرقابة المالية والمحاسبية ، و فى هذا المكان من الدراسة نستكمل اطار التطوير ببحث الأساليب التى يجب أن تلقى اهتمامنا لتحقيق رقابة مالية ومحاسبية أكثر فعالية وايجابية .

والأساليب التى نرى ضرورة الأخذ بها ، هى :

١ ــ تخطيط النشاط المصرفى باستخدام الموازنات التخطيطية .

٢ ــ معايرة الأداء وتحديد تكلفة الخدمات المصرفية .

٣ ــ التقرير باعتباره أداة مساعدة هامة لتحقيق مزيد من فعاليـــة الرقابة المالية والمحاسبية .

وممـــا يستحق الذكر أن الأساليب والأدوات المتقدمة ليست مستحدثة، ولكنها لم تلق حتى الآن الاهتمام الكاف من جانب المسئولين فى الحقـــل المصرفى ، ونظرا لأهميتها من وجهة نظرنا ، سوف يصحب الاشارة اليها ــ لاثارة الاهتمام بها ــ عرضا تفصيليا لاهم جوانبها ، خاصـــة الموازنات التخطيطيـــة .

ونود أن نضيف الى أنه اذا كانت الموازنات التخطيطية قد تركزت بصفة خاصة على جانب الوساطة المالية ، فان المعايير تركزت بدورها على جانب الخدمات المصرفية والتى تعتبر حقـــلا خصبا لهـــا ، وكلا من الموازنات التخطيطية ومعايير الأداء هما أداة التقييم من وجهة نظرنا .

أولا ــ تقييم الأداء فى البنوك التجارية

فـــكرة تقييم الأداء :

تشير بعض البحوث العلمية ــ حول تقييم الاداء ومقتضياته ــ الى أن « عملية الاداء هى الحلقة الاخيرة فى سلسلة العملية الادارية » ، وهـــذا

يوصلنا الى مفهوم مكمل وهو أن فكرة تقييم الأداء هى فكرة نسبية أو مقارنة ، بمعنى أننا لا نقيم أداء وحدة ادارية فى فراغ وانما نقيمه بالنسبة لأهداف معينة ومحددة(١) .

ويقال أيضا « ان المضمون الحقيقى لعملية تقييم الأداء يتمثل فى ممارسة نوع من النقد المستمر الذى يؤدى الى تحسين الأداء ، لا الى الوفاء بالبيانات أو استيفاء استمارات معينة فى مواعيد محددة»(٢) .

العوامل اللازمة لتقييم الأداء :

وفى ضوء مفهوم تقييم الأداء على النحو المتقدم نرى أن يسبق عملية تقييم الأداء توفير المقومات والعوامل اللازمة للتقييم وهى :

١ — تحديد أهداف الوحدة بوضوح تام لجميع الأجهزة المعنية (أجهزة الاشراف ، أو الرقابة ، أو الادارة) .

٢ — وضع خطط تفصيلية محددة لتحقيق أهداف الوحدة بأقل تكلفةممكنة

٣ — تقييم نشاط الوحدة على أساس الأنشطة الفرعية لمراكز المسئولية بهـــا .

خطوات تقييم الاداء :

مما يستحق الذكر أن قياس ما يتحقق بالمستهدف ليس الا مظهرا من مظاهر المتابعة ولا يمكن أن يكون هذا الاجراء بذاته تقييما ولكنه بداية لمراحل أخرى لاتمام عملية التقييم ، والمرحلتين المكملتين لمرحلة المتابعةهما:

١ — تحديد الانحرافات عن الخطة الموضوعة وتفسير هذهالانحرافات.

٢ — تحديد مراكز المسئولية عن كل انحراف .

ولضمان نجاح تقييم الأداء لابد من اتخاذ الاجراءات واحداث الضغوط اللازمة لتصحيح الانحرافات وتعديل الخطط بما ينعكس أثره على النتائج النهائية لنشاط الوحدة موضع التقييم ، والا فلا جدوى من عملية التقييم مالم تحدث أثرها وتحقق أغراضها .

ومراحل عملية التقييم بالمفهوم المتقدم من حيث تحديد الأهداف ووضع الخطط على مستوى الوحدة وأنشطتها الفرعية سوف يتعرض لهـــا من خلال دراستنا لتخطيط نشاط البنوك .

---

(١) دكتور طلعت عبد الملك « مقتضيات تقييم الاداء فى القطاع العام » — من مجموعة بحوث البيروقراطية والتطوير الادارى الاشتراكى — اصدار جماعة خريجى المعهد القومى للادارة العليا ١٩٦٥ ص ١٥٤ — ١٦٤ » .

(٢) دكتور فؤاد شريف « الرقابة فى ظل مجتمع قائم على التخطيط » المرجع السابق ص ١٩٩

وتقييم الأداء لا يتناول فقط أداء الوحدة فى مجموعها أو أنشطتهاالفرعية، ولكنه يتناول أيضا أداء العمليات التى تمثل جزئيات كل نشاط فرعى . ونرى أن مثل هذا التقييم له أهميته فى مجال قياس عنصر العمل .

تقييم الأداء البشرى فى البنوك التجارية :

يتناول تقييم الأداء البشرى فى البنوك التجارية قياس كمية العمل التى ينتجها العامل فى ظل نظام محدد ، وفى فترة زمنية محددة ، واذا كان تقييم الأداء الشامل للوحدة ككل ، أو أنشطتها الفرعية ، يتطلب تحديد أهداف ووضع خطط تفصيلية لتحقيق هذه الأهداف ، فان تقييم الأداء البشرى لابد له أيضا من مقاييس محددة مقدما يمكن القياس بها ، وهذه المقاييس هى ما اصطلح على تعريفها بمعايير الأداء .

معايرة الأداء البشرى وأهدافه :

معيار الأداء البشرى يوضح العلاقة بين كمية العمل التى يجب انجازها والوقت الذى يجب أن يستغرقه العامل فى تأديته .

ووضع مثل هذه المعايير يساهم فى تحقيق الكفاية الاقتصادية التى نبغيها من اجراء الرقابة المالية على الوحدات (ومنها البنوك التجارية)، ولعل من أهم ما تحققه هذه المعايير ما يلى :

١ ــ ترفع المعايير إنتاجية العاملين ، حيث تحثهم على الاجتهاد وبذل قصارى جهدهم لتحقيق هذه المعايير .

٢ ــ تساهم المعايير فى وضع برامج للعمل ، وتحديد كميته ، وزمن انجازه ، وبالتالى تؤدى الى ضبط كمية العمل وتنسيقه .

٣ ــ تمكن المعايير من الوقوف على مدى استغلال وقت العاملين ، وذلك بمقارنة كمية الأعمال المنجزة بكمية العمل الواجب انجازها .

٤ ــ تؤدى المعايير الى تحسين نوع العمل ، حيث يسبق تحديد المعيار ، دراسة نظم العمل وظروفه ، وتبسيطها ، وتحسينها ، وتزويد العاملين بالأدوات المناسبة .

٥ ــ ترفع المعايير الروح المعنوية للعاملين ، نظرا للتحول الذى تحدثه فى نظام تقييم كفاية العاملين ، بحيث يعتمد التقييم على معايير محددة وليس على التقدير الشخصى للرؤساء .

الشروط اللازمة لمعايير الأداء البشرى :

يجب أن يتوافر عدة شروط لعمل معيار للاداء نوجزها فيما يلى :

١ ــ أن تكون كمية العمل الذى يحدد لها المعيار كافية ليقضى فيها الموظف وقتا مناسبا أثناء عمله اليومى .

٢ ــ أن تكون وحدات العمل على درجة كبيرة من التشابه ، والتماثل، وتكراره .

٣ ــ أن يكون أنسياب العمل دائما ومتماثلا .

٤ ــ يجب ألا يتطلب العمل تفكيرا كثيرا أو مجهودا عقليا كبيرا .

الأداء البشرى الذى يخضع للمعايير فى البنوك التجارية :

يمكن فى ضوء الشروط السابقة ، اللازمة لعمل معيار للاداء البشرى ، أن نقسم العمل فى البنوك التجارية الى أعمال تخضع للمعايرة ، وأعمال يصعب معايرتها بالدقة الواجبة ، وفيما يلى نوعى الأعمال :

(أ) **أعمال لا تخضع للمعايرة :** وهذه الأعمال هى التى تحتاج الى مجهود ذهنى يصعب قياس كميته وزمن انجازه ، ومن هذه الأعمال :

١ ــ دراسة طلبات العملاء للحصول على تسهيلات ائتمانية .

٢ ــ دراسة القضايا والتحقق فيها .

٣ ــ البحوث المتخصصة واعداد التقارير والمذكرات غير المقيدة بنماذج محددة .

(ب) **أعمال تخضع للمعايرة :** ويمكن حصرها فيما يلى :

١ ــ عمليات تجهيز مستندات القيد ، والقيد والترحيل بالسجلات والدفاتر المحاسبية والاحصائية .

٢ ــ العمليات التى تتم على الآلات الحاسبة وآلات المحاسبة .

٣ ــ العمليات المصرفية التى تتم مع العملاء ، ومثل ذلك :
- صرف وتحصيل النقدية .
- قبول الشيكات والكمبيالات .
- عمليات صرف كوبونات الأوراق المالية .
- فتح الاعتمادات المستندية وتنفيذها .
- اصدار خطابات الضمان ومتابعتها .

٤ ــ أعمال السكرتارية ، ومثال ذلك :
- عمليات الحفظ للمستندات والبطاقات واستخراجها .
- الكتابة على الآلة الكاتبة والطبع على آلات الطباعة .
- أعمال البريد الصادر والوارد .

وبالرغم من أن اعداد معايير الأداء البشرى يحتاج لجهد المتخصصين والى بحوث أكثر تعمقا وتخصصا ، الا أن الاهتمام بمعايرة الأداء كأداة من أدوات رفع الكفاية فى البنوك التجارية ــ تحقيقا لأهداف الرقابة المالية ــ سيجعلنا نؤثر الاشارة الى جوانب الموضوع بايجاز لاثارة اهتمام المسئولين .

وفيما يلى نتناول موضوعين نراهما أحق بالاشارة فى مجال معـــايرة الأداء البشرى ، نظرا لآثارهما فى نجاح مهمة الرقابة المالية ، بهدف رفع الكفاية الاقتصادية ، وهذين الموضوعين هما :

أولا ــ اعداد معيار الأداء وآثاره :

يمر اعداد المعيار بعدة مراحل هى دراسة أسلوب العمل ، ودراسة الحركة ، ودراسة الزمن ، ولكل مرحلة أهدافها وآثارها ، كمـــا يتضح ممـــا يلى(١) :

١ ــ **دراسة أسلوب العمل :** تهدف هذه الدراسة الى تحديد أفضـــل النظم التى تساعد على اتمام العمليات فى الوقت المحـــدد ، وبالكميات المطلوبة . ويترتب على ذلك بعض النتائج ، كأن يتم تجزئة عملية واحدة الى أكثر من مرحلة ، أو ضم عمليتين فى عملية واحدة .

٢ ــ **دراسة الحـــركة :** وتهدف هذه المرحلة الى التوصل الى أنسب طريقة لأداء العمل عن طريق استبعاد الحركات المجهدة وغير الضرورية قدر الامكان ، والتوصل الى الطريقة التى سوف يؤدى بها العامل كل جزء من العمل المكلف به . وبذلك يمكن التوصل الى نوع العمل الممكن أن يوكل الى العامل بشكل يضمن المهارة المطلوبة لكل نوع من العمليات .

٣ ــ **دراسة الزمن :** تهدف هذه الدراسة الى تحديد الوقت القيـــاسى لأداء عملية على أساس ما يحتاجه العامل متوسط المهارة والكفاية ، عند المستوى العادى من الجهد والسرعة ، مع منحه قدرا معقولا من الراحة .

ثانيا ــ وجود نظـــام للحوافز :

لابد من أن نضع فى الاعتبار عند وضع معايير للاداء البشرى أن يكون لدينا نظاما للاثابة على الجهد الخـــلاق وتشجيعه ، وكذلك أسلوبا لردع المهمل والمتواكل ، ومما لاشك فيه أن الأفراد عندما يحاولون تحقيق دافعهم الشخصى للعمل حرصا على الاثابة وخوفا من الردع ، فهم يحققون فى نفس الوقت أهداف الجمـــاعة وهى تحقيق أهداف الوحدة التى ينتمون اليهـــا وبالتالى أهداف المجتمع .

ثانيا ــ استخدام التحليل القيمى والكمى لمتابعة وتقييم نشاط البنوك التجارية

نظرا لأهمية التحليل القيمى والكمى فى مجال المتابعة والتقييم ، كان من المناسب أن نلقى الضوء على النواحى التى نراها ضرورية عنـــد النظر فى تصميم نظام المتابعة وتقييم الأداء فى البنوك التجارية ومثال ذلك :

---

(١) دكتور عبد السلام بدوى « الرقابة على المؤسسات العامة » ص ١٢٢ / ١٢٤ ــ مكتبة الانجلو المصرية ــ القاهرة ١٩٦٦ .

١ ــ قياس التغير فى عدد الحسابات (جارية مدينة ، دائنة .. الخ).
٢ ــ قياس التغير فى عدد الشيكات .
٣ ــ قياس التغير فى عدد العملاء (دائنون ، مدينون .. الخ) .
٤ ــ قياس التغير فى عدد المستندات المستخدمة فى العمليات المصرفية.

ومما لاشك فيه أن متابعة تطور نشاط البنك التجارى لابد وأن يتناول جميع الجوانب ، ما يمكن قياسه قيما أو كميا كما أوضحنا فى المثال السابق.

والتحليل القيمى والكمى نراه فى مجال المتابعة والتقييم ، هو استخدام النسب ، أو الاتجاهات أو المتوسطات لاظهار العلاقات والتطورات بين عناصر النشاط المصرفى فى شكلها القيمى أو الكمى .

استخدام النسب فى التحليل :

لايبدو أن استخدام الأرقام المطلقة ــ للقيم والكميات ــ فى حساب التغير أو الاتجاه يثير صعوبات أو انتقادات بالنظر الى فرض التشابه والتماثل فى طبيعة العناصر موضوع التحليل ، ولكن النسب يقيد من استخداماتها ، ان عناصرها غالبا ما تكون مختلفة ، ولذلك يراعى عند تركيبها قيودا لابد من أخذها فى الاعتبار وهى :

١ ــ أن تكون هناك علاقة وثيقة بين عناصر النسبة لكى يكون لها مدلولا منطقيا .
٢ ــ يجب التأكد من النسبة الواحدة بواسطة نسبة أو نسب أخرى.
٣ ــ تفضيل استخدام النسبة على مدى فترات زمنية (التحليل المتحرك) عن استخدام النسب فى التحليل لفترة زمنية واحدة .

حدود استخدام التحليل فى مجال تقييم الأداء :

ان استخدام أساليب التحليل القيمى والكمى (النسب ، الاتجاهات ، التغير فى الأرقام المطلقة) قد يصلح أساسا للتحليل الوصفى ، أى لعرض نشاط البنك التجارى خلال فترة معينة ومن ثم لا يمكن أن ينتهى مثل هذا التحليل برأى قاطع عن موقف البنك الواحد بين مجموعة البنوك ولذلك يصبح التحليل فى هذه الحالة قاصرا عن أن يغطى أغراض تقييم الأداء الأمر الذى لابد معه ــ لكى يتحقق ــ من مقارنة نتائج التحليل بمقياس ، وهذا المقياس قد يكون أحد شيئين :

١ ــ مقارنة البنك التجارى ببنك تجارى آخر يتساوى معه فى جميع الظروف والمقومات .

٢ ــ ترتيب مجموعة البنوك التجارية العاملة ترتيبا معينا ــ تنازليا أو تصاعديا ــ لتحديد مرتبة كل بنك من واقع نتائج التحليل الذى تم .
٣ ــ وضع معيار ، قد يضعه المحلل نفسه نتيجة الخبرة الشخصية ،

وقد يكون عبارة عن النسبة المتوسطة فى فرع النشاط (كمتوسط نسبة التغير فى الودائع أو التسهيلات مثلا) أو أن يكون النسبة الخاصة بأنجح الوحدات وهى ما تعرف بالنسبة الهدفية .

دلالة الربحية كمقياس لتقييم الأداء فى البنوك التجارية :

لاشك أن الربح (أو الفائض) هو هدف كل نشاط فى المجتمع ــ رأسمالى أو اشتراكى ــ وان كان فى المجتمعات الاشتراكية ، يخطط للربح مقدما ، وتحكمه احتياجات التنمية وطبيعة النشاط والانتاج ، أما فى المجتمعات الرأسمالية فهو هدف مطلق للمشروعات الخاصة .

وعموما فانه ما لم يكن قد تم تخطيط نشاط البنك التجارى مقدما بما يسفر عن خسائر ، فان الربح يعد من القياسات التى لا تخطىء دلالاتها فى مجال تقييم الاداء باعتباره المحصلة النهائية لجميع عناصر الانتاج فى البنك .

وفى مصر توجد قيود تحد ــ الى حد ما ــ من دلالة الربحية كمقياس لتقييم الأداء فى البنوك التجارية أهمها :

١ ــ قدرة البنوك على زيادة أرباحها مرهون باحتياجات قطاعات الاقتصاد القومى من جهة وبالسياسة الائتمانية المقررة فى وقت معين من جهة أخرى .

٢ ــ نظام توزيع المعاملات المصرفية لشركات القطاع العام (وتمثل معاملاتها جانبا هاما من حجم المعاملات المصرفية مع البنوك التجارية) يحد من قدرة البنوك فى الاستزادة من نشاطها على حساب نشاط بنك آخر لارتباط كل بالقطاعات المخصصة له . ومن ثم يصبح تطور حجم معاملات كل بنك محصلة لتطورات معاملات وحدات القطاعات المخصصة له .

٣ ــ سعر تكلفة استخدام الاموال ، وسعر استغلالها (ممثلا فى الفوائد المدينة والدائنة) محددة ويقررها البنك المركزى وتلتزم البنوك باتباعها .

٤ ــ أسعار الخدمات المصرفية تحددها لائحة هى لائحة تعريفة الخدمات المصرفية .

ومع القيود السابقة فان الربح لا زال يصلح مقياسا لتقييم الاداء فى البنوك التجارية فى ظل استمرار القطاع الخاص من ناحية ، والنشاط الذى يمكن للبنوك أن تمارسه فى مجال المعاملات الخارجية من ناحية أخرى ، وذلك الى جانب أثر التكلفة على حجم الربح ، ولا خلاف فى أن تكلفة عناصر النشاط تقع تحت سيطرة البنوك ويمكنها تحقيق أعلى عائد ممكن بأقل تكلفة ، وهو مجال خصب للمنافسة بين البنوك فى الحد من التكلفة .

ونود أن نشـــير الى خطورة الاهتمام بالكمية المطلقة للربح كمقياس للنشاط ، وضرورة ربط رقم الربح بالعناصر الوثيقة به ، سواء كعنـــاصر توليد ايرادات ، أو عناصر تكاليف ، هذا الى جانب عدم استخدام المقاييس المستخرجة كمؤشر دون الاستعانة بمؤشرات اختبارية أخرى .

ثالثا ــ التقارير كاداة لتحقيق الرقابة

التقرير وسيلة من وسائل الاتصال بين المستويات المختلفة داخل الوحدة ذاتها أو بين الوحدة وباقى أجهزة الرقابة الخارجية . ومما لا شك فيه أن التقارير ليست من أساليب الرقابة ، ولكنها من أدواتها الهامة والتى ترفع من كفاية العملية الرقابية ، طالما أنها تقوم على نقل البيانات والمعـــلومات الخاصة بنشاط الوحدة بسرعة ودقة ووضوح .

والتقارير التى نتناولها بالدراسة تعرف بالتقارير التجميعية ، أو الصاعدة من المستويات الدنيا الى المستويات الاعلى ، ويمكن أن نطلق عليها اصطلاح « التقارير الرقابية أو تقارير المتابعة » وبذلك لا نتعرض للتقارير التحليلية (التعليمات أو السياسات) ، أو تقارير أجهزة الاشراف والرقابة كتقارير مراقبى الحسابات .

أنواع التقاريـــر

تقسم التقارير الى تقارير شفوية ، مصورة ، رقمية ومكتوبة ، مصممة وفقا للغرض منها والتقارير الشفوية غير مرغوب فيها لمساوئها واخطارها ، أما التقارير المصورة ، فقد تكون واضحة ومعبرة ، ولكننا نعتقد أنها تكاد تقتصر فى استخداماتها على التقارير الداخلية فى المشروع كما أنها تتطلب مهارة معينة فى اعدادها . أما التقارير التى تقدم لاجهزة الرقابة الخارجية فهى تقدم مكتوبة أو احصائية أو مصممة وفقا لنماذج معينة ، وهذه التقارير تستخدم أيضا لاغراض المتابعة داخل الوحدة .

الشروط الواجب توافرها فى التقارير

١ ــ أن تكون واضحة وبسيطة وتتناسب لغتها مع مستوى الاشخاص والهيئات التى تقدم اليها وذلك دون اخلال بجوهرها .

٢ ــ أن تكون البيانات التى تتناولها قد تأكدت صحتها عن طريق المراجعة حتى تكون النتائج التى بنى عليها صحيحة .

٣ ــ أن تكون مختصرة فى الموضوع ، وأن تكون مقســـمة ومبوبة بما يساعد على تتبع ما تحتويه من بيانات .

٤ ــ أن يكون قوامها البيانات والاحصاءات والرسوم البيانية المعروضة بالشكل الذى يمكن من ابراز النقط الهامة دون حاجة الى بذل مجهود من ناحية من تعرض عليـــه .

ويضاف الى ما تقدم عدة اعتبارات يجب مراعاتها فى التقارير الداخلية أهمهـــا :

١ ــ أن تظهر التقارير الانحرافات بسرعة .

٢ ــ أن ترفع التقارير فى الوقت الملائم .

٣ ــ أن تكون المعلومات الواردة بها عبارة عن حقائق .

٤ ــ أن تكون طرق اعداد التقارير متماثلة بصفة مستمرة .

٥ ــ سهولة القراءة ومن ذلك وضع ملخص فى بداية التقرير يحتوى أهم النقـــاط .

٦ ــ التركيز على المستقبل .

توقيت التقاريـــر

تنقسم التقارير من حيث وقت تقديمها ، الى تقاريـــر دورية وتقاريـــر خاصة ، والتقارير الدورية هى أكثر التقارير شيوعا ، أما التقارير الخاصة فهى تقارير تتعلق غالبا بظروف استثنائية يضطر معها مصدر التقرير الى اعداده ورفعه لجهات الاختصاص داخل المشروع أو خارجه ، أو أن تكون بناء على طلب هذه الجهات ذاتها .

تصميم التقاريـــر

ان مخاطر الاجتهاد الشخصى فى اعداد التقارير المكتوبة ، خاصـــة مع اختلاف مصدرى التقارير تجعلنا نرى ضرورة الاعتماد على التقارير المصممة للغرض منها ، ومحاولة وضع نماذج محددة للتقارير ، بحيث تملأها مصادر البيانات بالنقل مباشرة من الدفاتر والسجلات ، يجعل مثل هـــذه التقارير أكثر تعبيرا وصدقا عن الوحدة محل الرقابة ، سواء كانت هذه الرقابة تتم بواسطة الادارة العليا أو أجهزة الرقابة الخارجية .

استخدامات التقارير

ونعتقد أن محاولة توحيد النظم المحاسبية للبنوك التجارية يعد أساسا صالحا لاعادة النظر فى جميع التقارير التى تعدها البنوك حاليا ، ســـواء للاستخدام الداخلى أو الخارجى ، وذلك بحيث تفى بجميع الاغراض ، ونرى أن تشمل التقارير التالية :

(أ) تقارير لخدمة المتابعة الداخلية فى البنك التجارى ، وتتضمن :

١ ــ تقارير يومية عن النشاط اليومى للاقسام والعمليات المختلفة .

٢ ــ تقارير شهرية تشمل تقارير خاصة بمصروفات وايرادات البنك ، وذلك الى جانب تقارير المركز الشهرى ، وغيرهـــا من البيانات التقليدية المطلوبة لاجهزة الرقابة الخارجية .

٣ ــ تقارير عن العمليات الخارجية تتناول معاملات البنك مع مراسليه فى الخـــارج .

(ب) تقارير لخدمة اغراض الرقابة الخارجية ، وتشمل هذه التقارير :

١ ــ تقارير ربع سنوية لمتابعة مدى تنفيذ الخطط المعتمدة من البنـــك المركزى .

٢ ــ تقارير سنوية تضم الى جانب بيانات البند (١) ، بيانات تفصيلية لتغطية أغراض تقييم الاداء ، وهذه التقارير تتضمن غالبا بيانات كمية عن كمية العمل وساعاته وعدد العاملين وعدد المستندات ..... الخ .

الميزانية التقديرية للبنك التجارى
كأداة تخطيط ورقابة

مقـــدمـــــة :

فى المشروعات التجارية والصناعية تتخذ الميزانية التقديرية للمبيعات أساسا لتحضير باقى الميزانيات الاخرى وهى الميزانية التقديرية للانتاج والميزانية التقديرية للمصروفات والقائمـــة التقديرية للارباح والخســـائر والميزانية التقديرية للاضافات الرأسمالية والميزانية التقديرية النقدية .

وفى البنوك لا يمكن تطبيق المراحل العمليـــة لاعداد الميزانية التقديرية الشاملة كما هو الحال فى المشروعات التجارية والصناعية . فوحدة التعامل فى المشروعات التجارية منتجات سلعية وخدمات . واذا كانت الميزانيـــة التقديرية للانتـــاج هى تقدير لعناصر الانتاج التى تتفاعل لتقديم الوحدات المنتجة (سلع أو خدمات) ، فان الميزانيات التقديرية الفرعيـــة فى البنوك التجارية تضم جميع عناصر الانتاج التى تتفاعل للاسهام فى تقديم الخدمات المصرفية والقيام بالوساطة المالية .

ولا يتوافر فى اعداد الميزانيات التقديرية فى البنـــوك التجارية الترتيب الزمنى مثل باقى المشروعات . ونرى أن تعد تقديرات كل قسم من أقسام النشاط المصرفى ــ ودائع ، توظيف ، خدمات مصرفية ــ فى وقت واحد ، نظرا للاعتبارات التى تحكم نشاطه وهى على سبيل المثال :

ــ بالنسبة للودائع فتخضع لسياسات على المستوى القومى فى مجال تجميع المدخرات وتأثرها بمستوى الدخل القومى والتغير فى معـــدلات الاستهلاك والادخار .

ــ وبالنسبة للتوظيف فيخضع لسياسات التنمية الاقتصادية والحاجـــة الى الاستقرار الاقتصادى وتشجيع قطاعات اقتصادية أو التركيز على اقاليم معينة .

اى اننا نرى خطوات مرحلية فى اعداد كل قسم من اقسام الميزانية التقديرية فى البنك التجارى وليس اعداد اقسام الميزانية على مراحل ، ولاعداد الميزانية التقديرية الشاملة بأقسامها على مستوى البنك فهذه مرحلة مميزة تلى اعداد الميزانيات الفرعية لكل الادارات والفروع وفقا للسياسات الموضـــوعة والدراسات والاحصاءات التى قامت بها الفروع وتتولى ادارة مركزية تجميع

الميزانيات الفرعية واعداد الدراسات اللازمة ووضع الميزانية التقديرية الشاملة بأقسامها فى صورتها النهائية على مستوى البنك وذلك تحت اشراف لجنة لها الاختصاصات التالية :

١ ــ التمهيد لاعداد الميزانية التقديرية للبنك بما يلى :

(أ) وضع الاهداف التى ستوضع الميزانية التقديرية من أجل تحقيقها وقد تكون :

ــ زيادة حجم المدخرات للحد من الاستهلاك .
ــ توجيه أكبر قدر من التوظيف للقطاعات التى تتحمل أعباء أكبر فى مجال التنمية الاقتصادية .
ــ تشجيع التصدير .
ــ نشر الوعى المصرفى والخدمات المصرفية فى مناطق معينة .
ــ تشجيع الصناعات الصغيرة .

(ب) توفير الاحصاءات والبيانات والدراسات الخاصة بالاجماليات على المستوى القومى (الدخل ، الاستهلاك ، الاستثمار ، الادخار) والارقام القياسية والخطط العامة على المستوى القومى والاقليمى والقطاعى .

٢ ــ وضع الميزانية التقديرية للبنك (كوحدة واحدة) فى صورتها النهائية تمهيدا لعرضها على اللجنة العليا لتخطيط النشاط المصرفى .

٣ ــ الاشتراك فى أعمال اللجنة العليا لتخطيط النشاط المصرفى .

٤ ــ متابعة تنفيذ الميزانية التقديرية فى البنك على المستوى الكلى وعلى مستوى الادارات والفروع واجراء التعديلات والتصحيحات الفورية اللازمة وفقا لتوجيهات الادارة العليا للبنك وبما يتفق والخطوط العريضة وتوجيهات اللجنة العليا لتخطيط النشاط المصرفى .

وبالنظر الى أهمية تقرير بنود الموازنة التخطيطية للبنك التجارى ، فقد تناولنا فيما يلى بعض المقترحات لاهم الدراسات اللازمة لتخطيط العناصر الرئيسية للموازنة .

الفــرع الاول
تقدير الودائع

عند تقدير الودائع فى البنك التجارى فى ظل نظام التخصيص ، ينبغى الفصل بين التقديرات الخاصة بكل من القطاعين العام والخاص ، فتقدير ودائع القطاع الخاص لا تستطيع البنوك أن تقدرها بالدقة الواجبة لخضوع ودائع هذا القطاع لعوامل مختلفة يصعب التحكم فيها ، ولذلك يكون من الاوفق التنبؤ بودائعه احصائيا فى ظل كل ما يحيط بها من عوامل مؤثرة . بينما ودائع القطاع العــام أصبحت ، فى ضوء التزامهــا باعداد موازنات تخطيطية ــ ومنها الموازنة النقدية ــ وقصر تعاملها مع بنك واحد ، فانه من اليســير التنبؤ بودائعه عن طريق الاتصــالات الشخصية وموازناته التخطيطية ــ قبل الاعتماد ــ ومع مراعاة الظروف المالية لكل وحدة من خلال تعاملها مع البنك . ولذلك سوف نعد تقديرات ودائع كل قطاع مستقلا عن الآخر .

اولا ــ تقدير ودائع القطاع الخاص

من بديهيات تقدير ودائع القطاع الخاص التعرف على كل العوامل المؤثرة فى ودائع هذا القطاع وأهمها :

١ ــ حجم الدخل القومى والتغير الذى يطرأ عليه .

٢ ــ أثر فئات الدخل للافراد على الميل الحدى للادخار مع ملاحظة :
- التغيرات على أنماط الانفاق .
- تغيرات مستويات الاسعار .
- تغيرات معدلات الضرائب على الدخل .
- الدورات الاقتصادية .

٣ ــ نظم الادخار الاجبارى (التأمينات والمعاشات) .

٤ ــ أسعار الفائدة الدائنة ونظم التأمين والادخار المتنافسة .

٥ ــ انتشار الوعى المصرفى .

٦ ــ الدوررات الموسمية زراعية وتجارية والمناسبات .

واذا أضفنا الى العوامل السابقة الاتجاهات العامة لايداعات القطاع فى ضوء المعاملات السابقة خلال عدة سنوات مع البنك ، يمكن ــ احصائيا ــ التنبؤ بحجم المدخرات التى يقدر البنك اجتذابها خلال فتــرة الميزانية التقــديرية .

خطوات اعداد تقديرات ودائع القطاع الخاص

تملى علينا الاعتبارات العملية أن نعد تقديرات ودائع القطاع الخاص تفصيليا حسب طبيعة الايداعات (جارية ، ادخارية ، مجمدة) وفيما يلى نتناول تقديرات كل نوع من الايداعات على حده .

(أ) تقدير الحسابات الجارية الدائنة

منذ أن أصدر البنك المركزى المصرى تعليماته عام ١٩٦٢ بعدم منح فوائد دائنة على الحسابات الجارية الدائنة ، كان من الطبيعى أن ينقل أصحاب الودائع الجارية — ذات الطبيعة الادخارية الثابتة — ودائعهم الى حسابات ادخارية يمنح عنها فائدة تتزايد بتزايد أجل الايداع ، وبذلك نستنتج أن الحسابات الجارية الدائنة تغذى من المصادر التالية :

١ — الافراد الذين يرفضون الفائدة لاسباب دينية ويفضلون فى هذه الحالة استمرار ايداع اموالهم فى حسابات جارية يمكن التصرف فيها عند الطلب .

٢ — المشروعات الخاصة (سواء منشآت فردية أو شركات) والجمعيات والهيئات غير الاقتصادية والتى تجنب من ايداعاتها الاموال اللازمة لمباشرة نشاطها .

وفى ضوء ما تقدم يقوم كل فرع من فروع البنك بتقدير ايداعات القطاع الخاص فى حسابات جارية دائنة لديه وذلك مع ملاحظة تقسيم مجتمع هذا القطاع الى فئات ايداع من حيث حجم كل وديعة والى المجموعات التالية :

١ — **أفراد** : وتقدر ايداعاتهم باحتساب المعدل المتزايد السنوى لايداعاتهم باستخدام احدى الطرق الاحصائية ، وذلك عن كل شهر من شهور العام ، ومع مراعاة أن المعدل المستخرج تقديرى يجب أن يخضع للتعديلات اللازمة فى ضوء المؤثرات العرضية والموسمية التى تحيط بمجتمع الافراد فى المنطقة التى يمارس فيها الفرع نشاطه ، وباحتساب متوسط المسحوبات الشهرية من حسابات هؤلاء الأفراد .

٢ — **المشروعات الخاصة** : وتشمل المنشآت الفردية وشركات الاشخاص والاموال والجمعيات التعاونية الخاصة ، ويراعى الفرع تقدير ايداعات هذا المجتمع وفقا للخطوات التالية :

(أ) التفرقة بين الانشطة الاقتصادية (زراعة ، صناعة ، تجارة ، خدمات) لاختلاف أنماط الانفاق والتأثيرات العرضية والموسمية التى تحيط بكل منها .

(ب) الاتصال الشخصى بكبار العملاء فى كل نشاط للتعرف على ظروفهم الاقتصادية واستكشاف اتجاهاتهم المستقبلة ، خشية تغيير النشاط

أو الاتجاه نحو التعامل مع فروع أخرى ، وقد تكون هناك احتمالات تغيير معدلات ايداعهم بالزيادة أو النقص .

(جـ) التعرف على اتجاهات التنمية وحجم الاستثمار المقدر للمنطقة التى يعمل فيها الفرع والتوقيت الزمنى للتنفيذ ، وسواء كان المصدر الميزانية العامة للدولة أو القطاع الخاص .

(د) استخراج معدلات التزايد السنوى لكل فئة من المشروعات لتكون بمثابة أداة لتأييد النتائج التى توصل اليها الفرع أو سببا لاجراء أية تعديلات .

(هـ) استخراج متوسط المسحوبات الشهرية من حسابات المشروعات .

٣ ــ الهيئات التى لا تهدف الى الربح ، وهذه قد تكون محلية كالنوادى والجمعيات الخيرية والنقابات والمنظمات ، وقد تكون أجنبية كالمنظمات الدولية والسفارات . ويتم تقدير ايداعات الهيئات المحلية فى ضوء معدلات التزايد السنوى وزيادة أعضاء كل هيئة فى المنطقة ومشروعاتها التى قد تلتهم جانبا من أموالها وقد تضطرها للاقتراض ، أما الهيئات الاجنبية ، فيحتاج تقدير ايداعاتها الى مراعاة ما يأتى :

(أ) التعرف على حجم ومصدر الدخل لكل هيئة والتى يتم التعامل على أموالها عن طريق الفرع .

(ب) التعرف على أوجه الانفاق لهذه الهيئات فى مناسبات موسمية كالاعياد القومية أو المعارض .... الخ ، أو مناسبات خاصة مثل زيارات كبار الشخصيات .

(جـ) متابعة العلاقات الاقتصادية والسياسية مع الدول التى تمثلها هذه الهيئات لما قد يكون لها من آثار على ما يحول اليها من أموال وما تنفقه منها .

(د) تقدير متوسط المسحوبات الشهرية من حسابات هذه الهيئات .

(هـ) تقوم الادارة المركزية بالبنك بتعديل التقديرات المجمعة لايداعات الهيئات الاجنبية على مستوى البنك كوحدة وفى ضوء ما يتجمع لديها من معلومات وما تجريه من دراسات .

وبتوافر البيانات السابقة عن ايداعات القطاع الخاص مع مراعاة لفئات الايداع (من حيث حجم الوديعة) ، يمكن للفرع أن يقدر المتوسط الشهرى لما قد تودعه مجتمعات القطاع فى حسابات جارية دائنة خلال عام مقبل ، ويلاحظ أن الارصدة الشهرية التقديرية للايداعات ستكون محصلة الايداعات المقدرة والمسحوبات المقدرة من حسابات القطاع .

(ب) تقدير الودائع الادخارية

تشتمل الودائع الادخارية على الودائع لآجال مختلفة ، والودائع باخطار سابق ، وهذه الايداعات تستمر فى البنك لفترات تتراوح بين ١٥ يوما وسنة ، وذلك الى جانب حسابات التوفير والتى قد تتمتع بميزات الحساب الجارى مع صرف فائدة سنوية ، وقد تكون لآجال مختلفة .

ويراعى عند تقدير ايداعات هذا النوع كل ما سبق الاشارة اليه من عوامل مؤثرة ، وتقسيم المودعين حسب أوجه النشاط الاقتصادى وفئات الايداع والشكل القانونى بالاضافة الى الخطوات التالية :

١ — حساب معدل التزايد السنوى لاستخراج المتوسطات الشهرية للأفراد نظرا لخضوعهم لقانون الاعداد الكبيرة وصغر حجم مدخراتهم غالبا وتركزها فى فئة متوسطة من حيث الحجم .

٢ — حساب متوسط المسحوبات الشهرية من حسابات التوفير لكل أجل بالنسبة للايداعات لآجال والتى تتصف بعدم الاستقرار .

٣ — تقدير ايداعات المشروعات الخاصة والهيئات وفقا للاسلوب السابق الاشارة اليه عند تقدير الايداعات فى حسابات جارية دائنة .

٤ — تقدير متوسط المسحوبات الشهرية من الايداعات لأجل أو باخطار سابق من ايداعات الأفراد فى الفئات الكبيرة ومن ايداعات المشروعات الخاصة والهيئات مع مراعاة التوقيت الزمنى للاستحقاقات سواء للايداعات المقدرة أو الايداعات القائمة من سنوات سابقة .

٥ — مراعاة العوامل العرضية والموسمية التى تحيط بمودعى القطاع وبالمنطقة التى يمارس فيها الفرع نشاطه .

(جـ) تقدير الودائع المجمدة

الوديعة المجمدة عبارة عن مبالغ يودعها العملاء لدى البنك ضمانا لعملية من العمليات كاصدار خطاب ضمان أو فتح اعتماد مستندى ، ويجمد البنك المبلغ المودع كضمان حتى انتهاء الغرض منه ، وتحول عندئذ الى الحسابات الحرة أو يسحبها العميل نقدا .

ويمكن لكل فرع اتباع الخطوات التالية لتقدير الودائع المجمدة للقطاع الخاص .

١ — استكشاف احتمالات اشتراك المشروعات الخاصة فى المنطقة فى عقود مقاولات (توريد أو انشاء) خلال السنة محل التقدير وحجم هذه العقود ومن ثم المبالغ التى ستودع لضمانها .

٢ ــ تقدير المبالغ المجمدة والتى سيتم الافراج عنها خلال فترة الميزانية سواء عن ضمانات من سنوات سابقة أو عن ذات السنة محل التقدير ، وذلك فى ضوء آجال هذه الضمانات واحتمالات تجديدها .

٣ ــ تقدير المبالغ التى ستجمد عن ضمانات الافراد فى السفر للخارج وكذلك المبالغ التى سيفرج عنها من هذه الضمانات خلال سنة التقدير .

وبعد قيام الفروع باعداد تقديراتها عن القطاع الخاص لكل نوع من الايداعات فى حسابات جارية دائنة أو ادخارية أو مجمدة ، تقوم الادارة المركزية للبنك بتجميع هذه التقديرات واجراء التنسيق اللازم بينها لوضع التقديرات الاجمالية للبنك فى مجموعة فى ضوء ما يتجمع لدى هذه الادارة من دراسات اقتصادية واحصائية واجتماعية عن الدخل القومى والاستهلاك والادخار والاستثمار ــ وتوزيعاتها جغرافيا وكذلك الارقام القياسية والنمو السكانى وتوزيع السكان والتشريعات المختلفة ومشروعات الدولة (الحكومة المركزية والمحليات) .

وتضع الادارة المركزية التقديرات النهائية لكل فرع ، مجمعة على مستوى البنك فى الصورة التالية :

١ ــ رصيد الودائع فى نهاية السنة المالية السابقة ، لكل نوع من الودائع / قطاعات الاعمال / قطاعات النشاط الاقتصادى .

٢ ــ متوسطات الايداع شهريا ، لكل نوع من الودائع / قطاعات الاعمال / قطاعات النشاط .

٣ ــ متوسطات المسحوبات شهريا ، لكل نوع من الودائع / قطاعات الاعمال / قطاعات النشاط .

٤ ــ استخراج أرصدة نهاية كل شهر ونهاية العام .

ثانيا ــ تقدير ودائع القطاع العام والحكومى

ويضم هذا القطاع الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة وشركات القطاع العام ووحدا تالحكم المحلى . ويميز هذا القطاع أن جميع وحداته تلتزم باعداد تقديرات لاوجه نشاطها . وتجدر الاشارة الى أن وحدات القطاع الحكومى تتعامل أساسا مع البنك المركزى نظرا لتركيز أموالها مع الخزانة الا أن عدم انتشار فروع هذا البنك بالاضافة الى الظروف التاريخية لبعض هذه الوحدات جعل كثيرا منها يتعامل مع البنوك التجارية خاصة الحكومات المحلية والهيئات العامة .

ولذلك نرى تقدير الودائع لكل من قطاع الخدمات والقطاع العام كل على حدة ، ويتولى كل فرع من فروع البنك وضع تقديرات الوحدات المتعاملة معه .

(أ) تقدير ودائع وحدات قطاع الخدمات العام .

وتخضع تقديرات هذا القسم للخطوات التالية :

١ — تقدير تسديدات وحدات قطاعات الأعمال الأخرى عن مستحقات لصالح وحدات هذا القطاع ومثال ذلك :

— مستحقات ضريبية .
— رسوم .
— دفعات مقدمة .
— مشتريات .

وهذه الايداعات تغلب عليها صفة الحسابات الجارية نظرا لقيام فرع البنك بتحويلها أولا بأول للبنك المركزى المصرى .

٢ — تقدير ايداعات وحدات هذا القطاع فى ضوء الدراسات الاستكشافية التى تتم للتعرف على مصادر أموالها وأوجه انفاقها ، ومن ثم يقدر فى نفس الوقت نفقات هذه الوحدات .

٣ — تقدير الاموال التى تودعها المحاكم (خاصة بنزاع أو القصر) والتى يمكن الوصول اليها بدراسة المتوسطات السنوية والشهرية لسلسلة زمنية عن فترة سابقة ، ويراعى أيضا متوسط السحب على هذه الاموال .

وبعد أن تتجمع جميع تقديرات قطاع الخدمات العام من الفروع المختلفة للبنك ، تقوم الادارة المركزية بالتنسيق بين هذه التقديرات مجمعة على مستوى البنك لايداعات ومسحوبات قطاع الخدمات العام وذلك فى ضوء ما يتوافر لديها من دراسات وبحوث واحصاءات خاصة بالتقديرات الاجمالية على المستوى القومى للوزارات والهيئات والمؤسسات (١) .

(ب) تقدير ودائع قطاع الأعمال العام (عدا الوسطاء الماليين)

يضم هذا القطاع جميع الوحدات التابعة للمؤسسات العامة والهيئات العامة ، عدا شركات التأمين ، ووفقا للنظام المحاسبى الموحد تقوم هذه الوحدات باعداد موازنات نقدية توضح متحصلاتها ومدفوعاتها بالنقد المحلى والاجنبى ، والفائض أو العجز النقدى على فترات ربع سنوية وسنوية ، ولا حدود على الحد الادنى لفترة الاعداد ، وان كانت هذه الموازنات لا زالت تفتقر للدقة والمنطق فى ضوء التطبيق العملى منذ عام ١٩٦٧ / ١٩٦٨ ، وحتى الان ، وهو ما ينسحب أيضا الى كل الموازنات التخطيطية ، وقد يكون الوقت كفيلا بتوفير الكادرات اللازمة لتنفيذ النظام ونجاحه .

(١) يثار فى هذا الصدد أن تأخر اعتماد الميزانية العامة للدولة يتعارض مع تقديرات هذا القطاع بواسطة البنك الذى يعد تقديرات لنشاطه المصرفى عن ذات الفترة ، وفى اعتقادنا أنه يمكن الحصول على التقديرات الخاصة بهذا القطاع قبل الاعتماد بوقت كاف (بالاتصالات الشخصية) ولو كاتجاه عام مع الاستعانة بالارقام الفعلية للقطاع حتى بتاريخ اعداد تقديراته .

ووفقا لنظام المتابعة المصرفية ، تلتزم وحدات هذا القطاع ــ اتفاقيا ــ على موافاة البنوك التجارية ــ كل مع البنك المخصص لها ــ بموازناتها النقدية قبل بدء العمل بها ، الامر الذى يجعل من اليسير على البنك التجارى أن يستخدم المتحصلات الواردة بهذه الموازنات كمصادر لاموال البنك ، ومدفوعاتها كاستخدامات له الا أنه مع استمرار الممارسة التقليدية للنشاط المصرفى وعدم توافر موازنات نقدية على هذا النمط لها فى القطاعات ، فانه لا مناص من أن يجرى البنك الدراسات التالية :

١ ــ المركز النقدى للوحدة فى نهاية السنة المالية السابقة على فترة الموازنة ، وهو بدوره ما يخضع للتقدير فى ضوء آخر مركز فعلى متوافر للبنك . فقد يوضح المركز فى نهاية السنة مع اتجاهات الموازنة عن الفترة الجديدة ما يلى :

(أ) أن الوحدة دائنة ومستمرة فى تحقيق فوائض نقدية أو .
(ب) أن الوحدة دائنة وسوف تسجل عجزا نقديا يلتهم الارصدة الدائنة او
(جـ) أن الوحدة دائنة مدينة وستحقق فوائض نقدية تسدد بها أرصدتها المدينة أو .

(د) أن الوحدة دائنة وسوف تسجل عجزا نقديا تزداد معه أرصدتها المدينة .

٢ ــ تفصل الوحدات ذات المراكز النقدية الدائنة ، أو تلك التى ستصبح دائنة ، لتكون بمثابة مصادر الايداع فى الحسابات الدائنة بأنواعها وبشرط تأييد هذا التنبؤ بما تعكسه الموازنات التخطيطية للوحدة والاتصالات الشخصية بها .

٣ ــ تفصل الوحدات ذات المراكز النقدية الدائنة والتى تتراكم فوائضها باعتبارها من مصادر الايداع الآجل فيما يزيد على مدفوعاتها ، وتقوم الفروع فى هذه الحالة بالاتفاق مع الوحدات على تقدير الفوائض التى يمكن تغذية الحسابات الآجلة بها مع ايضاح أهمية ذلك بالنسبة للوحدة باعتبار أن الحساب سيكون مصدر دخل وكذلك بالنسبة للبنك الذى يهمه التعرف على طبيعة هذه الفوائض ومصيرها .

٤ ــ الوحدات ذات المراكز النقدية الدائنة ، وتكاد تستهلك مدفوعاتها ما يتوافر لها من متحصلات ، يمكن اعتبار هذه المتحصلات مصدرا لتغذية حساباتها الجارية الدائنة .

٥ ــ يتم بالاتفاق مع الوحدات ، تقدير المبالغ التى يمكن أن تكون بمثابة غطاء لضمانات أو اعتمادات مستندية ، خلال فترة الميزانية ، وتوقيتها .

وفى ضوء ما تقدم يمكن للادارة المركزية تجميع التقديرات الواردة لها من الفروع واجراء التنسيق اللازم ، خاصة دراسة العلاقات التبادلية بين الوحدات

المتكاملة ، وكذلك فى ضوء فئات الايداع (حسابات جارية دائنة ، ادخارية، مجمدة) ، وتنتهى الى اعداد التقديرات الكاملة على مستوى البنوك لقطاع الاعمال العام على النحو التالى :

(أ) متوسط الايداع الشهرى فى كل من حسابات (الجارية ، لأجل ، مجمـــدة) .

(ب) متوسط السحب الشهرى فى كل من حسابات (الجارية ، لاجل،مجمدة) .

(جـ) أرصدة الودائع فى كل من حسابات (الجارية ، لأجل ، مجمدة) .

ثالثا ــ تقدير ايداعات قطاع الوسطاء الماليين

وتجدر الاشارة أن هناك أحد قطاعات الاعمال يمثل مصدرا من مصـــادر الايداع فى البنوك وهو قطاع الوسطاء الماليين الذى يضـــم شركات التأمين ، وصندوق توفير البريد ، وهيئتى التأمين والمعاشات ، والتأمينات الأجتماعية .

وتقدير ايداعات هذا القطاع تنطوى على جانب كبير من الدقة ، نظرا لقيام وحدات الوساطة المالية بالدراسات المسبقة لمصادر أموالها واستخداماتها ، بصورة من تقدير الفوائض التى ستكون من مصادر تغذية ايداعاتهم فى البنوك التجارية . وستجرى الادارة المركزية أيضا الدراسات اللازمة لتصوير ميزانية تقديرية لايداعات الوسطاء الماليين على مستوى البنك .

رابعا ــ تقدير الايداعات بعملات أجنبية

كما أن تقدير الايداعات يجب أن تتضمن حصيلة النقـــد الاجنبى ، والتى يفرد لها بند مستقل بالايداعات . ونرى أن تقديرات النقد الاجنبى كايداعات أو مسحوبات واستخراج أرصدتها الشهرية ، يمكن أن تخضـــع للاســـلوب الاحصائى ، بدراسة الاتجاه العام لهذا البند ، ومعدلات التغير فيه ، مع ملاحظة أثر خطة النقد الاجنبى وتعليمات الرقابة على النقد . وسبق أن أوضحنا عند تقدير ودائع القطاع العام أن موازناتها النقـــدية مبوبة حسب نوع النقد (محلى / أجنبى) وينطبق ذلك أيضا على باقى وحدات القطـــاع الحكومى ، ومن ثم لا يكون أمامنا سوى التقديرات التى تتعلق بالقطاع الخاص ، وهى ضئيلة للغاية ، ويصبح معهـــا ظهور أى انحـــرافات فى تقـــديرها من البساطة الى الدرجة التى لا تؤثر على اجمـــالى الودائع المحلية والاجنبيـــة أو الأجنبية فقط .

وبعد تقدير ايداعات كافة قطاعات الاعمال تقوم الادارة المركزية بوضع موازنة للودائع ، تبوب وتعد على النحو التالى :

١ ــ حسب نوع الايداع (جارى ، لاجل وباخطار ، مجمدة) .

٢ ــ حسب قطاعات الاعمال (حكومى ، أعمال عام ، وساطة مالية ، خاص) .

٣ ــ حسب قطاعات النشاط الإقتصادى (صناعة ، زراعة ، تجارة ، خدمات) .

٤ ــ تقدير للمتوسطات الشهرية لكل من :

(أ) الايداع .

(ب) السحب (التسديدات) .

٥ ــ استخراج أرصدة الودائع فى نهاية كل شهر .

تقديرات التوظيف

تقوم البنوك التجارية بتوظيف مواردها المتاحة ــ رأس المال ، الاحتياطيات، المخصصات ، الودائع ، المبالغ المقترضة من البنوك ــ فى عدة وجوه أهمها :

١ ــ منح القروض والسلفيات وخصم الاوراق التجارية .

٢ ــ اقتناء الاوراق المالية بأنواعها .

٣ ــ اقراض البنوك .

وتعتبر القروض والسلفيات وخصم الاوراق التجارية فى المرتبة الاولى بين أوجه التوظيف المختلفة .

ويليها حيازة الاوراق وأذون الخزانة ــ التى تعتبر من عمليات التوظيف المؤقتة وسريعة التصفية ــ أما اقراض البنوك الاخرى ، فهى الى جانب كونها عمليات اقراض فعلا ، فانها تمثل ــ الى حد ما ــ بند من بنود موازنة المركز المالى للبنك التجارى .

وفى هذا البحث ستقتصر دراستنا على عمليات منح القروض والسلفيات وخصم الاوراق التجارية ثم العمليات الخاصة بالاوراق المالية وأذون الخزانة .

العوامل التى تحكم الحجم الكلى للتوظيف

توجد بعض العوامل التى تحكم الحجم الكلى لاستثمارات البنك التجارى نوردها فيما يلى :

١ ــ الحد الادنى لاحتياجات القطاعات من الائتمان المصرفى لاستمرار عملية التنمية الاقتصادية .

٢ ــ مراعاة الحد الادنى المقرر للمتوسط اليومى لنسبة الاحتياطى النقدى الواجب الاحتفاظ به لدى البنك المركزى بغرض استمرار تطبيق هذا الاسلوب من الاشراف .

٣ ــ مرعاة احتياجات التمويل الموسمى للمحاصيل الزراعية ــ القطن ، الارز ، البصل .. الخ ..

٤ ــ مراعاة تعليمات البنك المركزى بشأن السياسات الائتمانية التى يقررها ، والتى غالبا ما تكون تحت نظر اللجنة العليا لتخطيط النشاط المصرفى ، ولجنة الميزانية التقديرية .

وفى ضوء ما تقدم يمكن أن نبدأ فى تقدير التوظيف فى كل من التسهيلات الائتمانية ، والاوراق المالية .

أولا ــ تقدير التسهيلات الائتمانية

تتكون التسهيلات الائتمانية من القروض والسلفيات والكمبيالات المخصومة، ونظرا للظروف التى تحكم كل من القطاع العام والخاص من اعتبارات فاننا سنضع تقديرات لكل قطاع على حدة ، ثم نعد تقديرات مجمعة .

تقدير التسهيلات الائتمانية لوحدات القطاع العام

تتكون هذه التسهيلات من أرصدة العجز النقدى لوحدات القطاع ، ويمكن توقيت هذا العجز ، والحاجة للتغطية ، وسداده من واقع الموازنات النقدية لهذه الوحدات ، وفيما يلى خطوات تقدير هذه التسهيلات :

١ ــ يحدد البنك ، من واقع الموازنة النقدية لكل وحدة ، مقدار العجز النقدى الشهرى ، الذى سيتم تغطيته بواسطة البنك ، وهو عبارة عن مبلغ الزيادة فى المدفوعات النقدية الشهرية على المتحصلات النقدية الشهرية .

٢ ــ بتجميع أرصدةالعجز النقدىالمقدرة بالبند السابق ، لكل الوحدات، ينتج مجموع الاحتياجات الشهرية لوحدات القطاع العام من التمويل المصرفى .

٣ ــ يضاف الى الرقم الناتج بالبند (٢) مجموع الارصدة النقدية التى يقرر منحها للوحدات كسلفة مستديمة اذا كانت محتسبة بالزيادة عن المقدر كعجز نقدى .

٤ ــ تقدير حجم التسهيلات الائتمانية المقررة لتمويل المحاصيل الزراعية الرئيسية فى ضوء : حجم المحصول ، الموارد الذاتية للوحدات القائمة بالتسويق ، وسرعة تصريف المحصول .

٥ ــ تقوم الادارة المركزية بالبنك بابلاغ فروعها بحجم الائتمان المقرر منحه ــ العجز النقدى ــ لكل وحدة لها نشاط يقع فى دائرة عمل تلك الفروع، حتى تلتزم هذه الفروع بالحدود المقررة لها .

تقدير حجم التسهيلات الائتمانية للقطاع الخاص

بعد الانتهاء من تقدير تسهيلات القطاع العام ، نجد أن الفائض من الموارد المتاحة للتوظيف فى تسهيلات ائتمانية أخرى يكون ضئيلا للغاية ، حتى أن البنك

سيجد نفسه مضطرا لعدم منح تسهيلات من الفائض المتاح الا لذوى المراكز المالية المتينة ، والذين يضطلعون بتنفيذ جانب من المشروعات الحيوية للدولة ، أو يقومون بعبء تنفيذ حاجات اقتصادية واجتماعية يتفق عليها مع المسئولين .

وفى ضوء ما تقدم ، يمكن لكل فرع من فروع البنك ، تقدير احتياجات عملاء القطاع الخاص من التسهيلات الائتمانية خلال شهور السنة مع توقيت السداد ، ومراعاة فئاتها من حيث الحجم ونوع النشاط (زراعة ، صناعة ، تجارة ، خدمات) ، وتعتبر هذه التسهيلات مرنة لقابليتها للزيادة والنقص ، تبعا لزيادة أو هبوط احتياجات القطاع العام من اجمالى التسهيلات الائتمانية المقدرة ، وذلك بالاضافة الى المرونة التى تضفيها قدرة البنك على منح عملاء جدد تسهيلات أو قبض يده عمن يتمتعون بتسهيلات قائمة ، وفقا لما تنتهى اليه الدراسات الخاصة بمراكز هؤلاء العملاء .

وبعد انتهاء الفروع من تقدير احتياجات القطاع الخاص من التسهيلات الائتمانية ترسل تلك التقديرات للادارة المركزية بالبنك للتنسيق بين تقديرات كل من القطاعين العام والخاص ، مع الاخذ فى الاعتبار أرصدة التسهيلات السابقة على فترة الميزانية ، والتسديدات المتوقعة منها خلال فترة الميزانية . وبذلك يمكن للادارة المركزية وضع موازنة التوظيف فى تسهيلات ائتمانية توضح :

١ ــ متوسط التسهيلات الممنوحة شهريا حسب قطاعات الاعمال والنشاط الاقتصادى .

٢ ــ متوسط التسديدات فى الحسابات المدنية حسب قطاعات الأعمال والنشاط الاقتصادى .

٣ ــ أرصدة التسهيلات فى نهاية كل شهر حسب قطاعات الاعمال والنشاط الاقتصادى .

ثانيا ــ تقدير التوظيف فى أوراق مالية

بالرغم من أن القروض تدر عادة أغلب ايرادات البنك الا أن البنك ــ سعيا وراء السيولة النقدية لمقابلة الاغراض المختلفة ــ يستثمر جانبا من أصوله فى الاوراق المالية وأذون الخزانة .

ونظرا للظروف التى أحاطت بالأوراق المالية ــ أخيرا ــ وبسوقها فى مصر ، بعد أن أصبح انشاء شركات الأموال وتمويلها يتركز فى القطاع العام والحكومى ، فان التوظيف فى الأوراق المالية أصبح يقتصر على السندات الحكومية ، اذون الخزانة ، مقابلة التيسيرات النقدية لحملة الأوراق المالية الخاصة بوحدات خضعت للتأميم ، وصدور القانون

رقم ١٣٤ لسنة ١٩٦٤ بشأن حظر تملك الشخص الواحد — عدا البنوك وشركات التأمين — أوراقا مالية تزيد قيمتها على ١٥ ألف جنيه بعد تسوية الديون المستحقة للبنوك بضمان هذه الاوراق .

وفى ضوء ما تقدم ، نجد أن البنوك ملتزمة — لفترة مقبلة — باستيعاب سندات التأميم بناء على توجيهات الدولة . أما بعد استقرار الاوضاع فسيتم تقدير الاوراق المالية المنتظر حيازتها ، على أساس الحركة التى ستتم فى الدين العام للدولة ، وهو ما يكون محلا لترتيبات مقدمة مع البنك المركزى ، الذى ينقل توجيهاته بشأنها الى اللجنة العليا للنشاط المصرفى لتبليغها بدورها للبنوك قبل اعداد موازناتها ، ومراعاتها عند التنسيق بينها .

وتجدر الاشارة الى أن البنوك التجارية تولى أذون الخزانة اهتماما خاصا فى ظل الأوضاع الاقتصادية القائمة ، وتحكم البنوك عدة اعتبارات عند تقدير توظيف أموالها فى أذون على الخزانة وهى :

١ — توافر فوائض نقدية — لفترة قصيرة — بما يزيد على حاجات البنك النقدية لمقابلة السحب النقدى .

٢ — اعتبارات الاحتفاظ بنسبة السيولة أو الموازنة فى متوسط نسبة الاحتياطى بغرض استمرار تطبيق هذه القواعد .

٣ — الاتجاه العام لاذون الخزانة المصدرة وعلاقتها بوسائل الدفع وحاجة البنك المركزى منها لتغطية اصدار البنكنوت .

٤ — حاجة البنك الى الاستعداد بالارصدة النقدية اللازمة لتمويل المحاصيل الزراعية الرئيسية (القطن ، الارز ، البصل) .

وجدير بالذكر أن تقدير التوظيف فى أوراق مالية هو من مهام الادارة المالية بالبنك التجارى فى ضوء حجم الموارد المتاحة للتوظيف ، وهو ما يكون محلا للتنسيق بواسطة الادارة المركزية عند اعدادها الموازنة الخاصة بالتوظيف (تسهيلات ، أوراق مالية) على مستوى البنك .

تقدير الخدمات المصرفية

يقوم البنك التجارى بدور هام الى جانب الوساطة المالية — والتى سبق عرض تقديرات عناصرها فى مجالى الايداع والتوظيف — وهذا الدور هو أداء الخدمات المصرفية وأهمها :

١ — فتح اعتمادات مستندية عن عمليات استيراد أو تصدير .

٢ — منح خطابات الضمان عن توريد أو مقاولات أو شخصية .

٣ ــ تحصيل الشيكات والكمبيالات والمستندات وكوبونات الاوراق المالية .

٤ ــ عمليات الصرف الاجنبى .

٥ ــ تأجير الخزائن والمخازن .

٦ ــ اجراء التحاويل ، وخدمات الاوراق المالية من شراء وبيع وصرف كوبونات .. الخ ..

وهذه الخدمات منها ما يؤثر فى صلب المركز المالى للبنك وموازنته النقدية ، أو يؤثر فى كلاهما ، وعموما فان جميع الخدمات المصرفية تشترك فى أنها مصدر ايراد للبنك التجارى .

وتقدير الخدمات المصرفية يرتبط كثير منها بعمليات الايداع أو التوظيف والنشاط الاقتصادى العام ، وفيما يلى نتناول كيفية تقدير البنك التجارى لنشاطه فى مجال الخدمات المصرفية .

أولا ــ فتح الاعتمادات المستندية

يقتصر نشاط الاستيراد فى مصر على شركات القطاع العام ، بينما يساهم القطاع الخاص بدور فى مجال التصدير ، ومن ثم يصبح تقدير الاعتمادات المستندية يختلف فى مراحله ومصادر بياناته تبعا لطبيعة هذه الاعتمادات ، وفيما يلى بيان خطوات تقدير الاعتمادات المستندية بنوعيها :

(أ) الاعتمادات المستندية (استيراد)

يرتبط تقدير هذه الاعتمادات بعدة عوامل أهمها :

١ ــ ميزانية النقد الاجنبى التى تعدها وزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية والتى يتحدد فى ضوئها المتاح من النقد الاجنبى للاستيراد .

ــ علاقة البنك التجارى بمراسليه فى الخارج وقدرته على الحصول على تسهيلات مصرفية من مراسليه .

٣ ــ حجم التجارة الخارجية مع دول العالم .

٤ ــ حاجة القطاعات المختلفة من الخارج والتى تتأثر بعوامل سياسية واجتماعية واقتصادية .

وفى ضوء العوامل السابقة يقوم البنك بدراسة عدد وقيمة الاعتمادات المستندية التى تقدر وحدات القطاع العام ، المخصصة للبنك ، أن تقوم بتنفيذها . ويضيف البنك ما قد يرى أنه قد يتولى تنفيذه عن وحدات أخرى غير مخصصة مما يتاح له من قدرات تتحدد فى ضوء علاقته بمراسليه وحجم

التسهيلات المصرفية الممنوحة له منهم ، وتجاه تجارة مصر مع الخارج جغرافيا ، والتى تتأثر وتؤثر فى علاقة البنك بمراسليه فى المناطق المختلفة من العالم ، ويقوم البنوك بعد ذلك بالآتى :

١ ــ حصر الاعتمادات المستندية التى لم تنفذ حتى نهاية العام المالى السابق لفترة التقدير .

٢ ــ تقدير الاعتمادات المستندية التى تفتح شهريا عن طريق البنك خلال فترة التقدير كما يلى :

(أ) عدد وقيمة الاعتمادات مع تصنيفها من حيث تغطيتها الى :

ــ اعتمادات تتم ــ عند تنفيذها ــ بالخصم على حساب العملاء .

ــ اعتمادات يقوم العملاء بتغطيتها كليا أو جزئيا بالخصم على حساباتهم الدائنة أو نقدا .

(ب) تصنيف عدد وقيمة الاعتمادات التى تنفذ الى :

ــ اعتمادات تنفذ من حصيلة متاحة .

ــ اعتمادات تنفذ خصما على حصص حسابات الاتفاقيات .

ــ اعتمادات تنفذ على تسهيلات مصرفية .

ــ اعتمادات تنفذ على تسهيلات موردين بالخارج .

٣ ــ تقدير عدد وقيمة الاعتمادات المستندية التى تنفذ شهريا .

٤ ــ تقدير أثر الاعتمادات التى يتم الارتباط عليها وتلك المنفذة على البنود التالية :

(أ) حجم الودائع (جارية ، لاجل أو باخطار سابق ، مجمدة) .

(ب) حجم التسهيلات الائتمانية .

(جـ) أرصدة حسابات المراسلين .

(د) حجم الالتزامات العرضية من :

ــ الجزء غير المغطى نقدا من الاعتمادات .

ــ عقود الصرف الآجل .

ــ الكمبيالات المقبولة من الالتزامات للموردين .

٥ ــ يقوم البنك بتسجيل حركة الاعتمادات وفقا للتبويب الوارد بالبند(٢) فى سجل احصائى رقابى يبين :

(أ) الاعتمادات المستندية غير المنفذة فى نهاية السنة المالية السابقة .

(ب) الاعتمادات المستندية المقدر فتحها شهريا .

(جـ) الاعتمادات المستندية المقدر تنفيذها شهريا .

(د) الاعتمادات المستندية المقدر بقائها دون تنفيذ فى نهاية السنة المالية التى يتم عنها التقدير .

٦ ــ تقدير العمولات والمصاريف المقابلة للاعتمادات المفتوحة والمنفذة وفقا لحركتها الواردة بالسجل الاحصائى المشار اليه فى البند (٥) .

(ب) الاعتمادات المستندية (تصدير) .

لعل من أهم الاعتبارات التى تراعى عند تقدير عدد وقيمة هذه الاعتمادات ما يأتى :

١ ــ العمليات الموسمية للمحاصيل الرئيسية كالقطن والارز والبصل .

٢ ــ حاجة الدولة من النقد الاجنبى ، مع مراعاة ميزانية النقد الاجنبى التى تعد عن فترة التقدير بواسطة وزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية .

٣ ــ قدرة البنك على منح تسهيلات مصرفية لمراسليه فى الخارج .

٤ ــ الاتفاقيات التجارية وحجم التجارة مع الكتل الاقتصادية فى الخارج.

ويقوم البنك بتقدير عدد وقيمة اعتمادات التصدير المفتوحة ، والمنفذة على النحو التالى :

١ ــ حصر الاعتمادات التى لم تنفذ حتى نهاية العام المالى السابق لفترة التقدير .

٢ ــ تقدير عدد وقيمة الاعتمادات التى تفتح شهريا خلال فترة التقدير مع تصنيفها وفقا لما يأتى :

ــ ما اذا كانت الاعتمادات سوف يتم تمويلها بتسهيلات من البنك ، مع بيان تلك التى تخص القطاع العام ، القطاع الخاص .

ــ الاعتمادات التى تتم مع دول الاتفاقيات .

ــ الاعتمادات التى تتم عن طريق تسهيلات مصرفية للمراسلين بالخارج.

ــ الاعتمادات التى تتم مع تحصيل قيمتها بالنقد الاجنبى .

٣ ــ تقدير عدد وقيمة الاعتمادات التى تنفذ شهريا .

٤ ــ تقدير أثر الاعتمادات المفتوحة وتلك المنفذة على البنود التالية :

ــ الودائع بما يضاف اليها من حصيلة التصدير .

ـ التسهيلات الائتمانية ، بما يتم تمويله من اعتمادات ، وخصم المستندات تحت التحصيل .

ـ أرصدة حسابات المراسلين .

ـ الالتزامات العرضية عن المستندات النقدية للتحصيل .

٥ ـ امساك سجل حركة اعتمادات التصدير وفقا للتبويب الوارد بالبند(٢) أعلاه مع مراعاة اجراء التسجيل وفقا لما ورد بالبند (٥) المقابل بالنسبة للاعتمادات من استيراد .

٦ ـ تقدير العمولات والمصاريف المقابلة للاعتمادات المفتوحة والمنفذة وفقا لحركتها الواردة بالسجل الاحصائى كما هو مبين بالبند السابق .

ثانيا ـ خطابات الضمان

يقوم البنك باصدار خطابات الضمان عن توريد مهمات أو بضائع ، عن مقاولات الانشاءات ، وللهجرة ، ووفقا للعرف السائد أو اللوائح المنظمة لاعمال الشراء والبيع فى الحكومة والقطاع العام أو الخاص فانه يشترط أن يغطى خطاب الضمان نسبة تتراوح بين ٢٪ ، ١٠٪ عن قيمة العملية .

ويقوم البنك بتقدير خطابات الضمان التى قد يصدرها خلال فترة الميزانية التقديرية بمراعاة متوسطات عدة سنوات سابقة لعدد وقيمة خطابات الضمان المصدرة خلالها وتلك التى قام البنك بسدادها ، وعلى البنك أن يتبع الخطوات التالية فى التقدير :

١ ـ حصر خطابات الضمان التى لم ينته أجلها حتى نهاية السنة المالية السابقة لفترة الميزانية .

٢ ـ تقدير عدد وقيمة خطابات الضمان التى تصدر شهريا مع بيان :

(أ) ما يخص القطاع العام مع مراعاة الربط بين تقدير ما يخصه منها ونشاطه المقدر وحجم الائتمان المقدر له وايداعاته لدى البنك .

(ب) ما يخص القطاع الخاص فى ضوء متوسطات عدة سنوات سابقة .

(جـ) التبويب لكل من البندين أ ، ب حسب نوع الخطاب ، ابتدائى أو نهائى ، نظرا لان مصير أى خطاب ضمان ابتدائى هو التصفية الفورية برده للبنك لانتهاء الغرض منه ، أو استبداله بخطاب نهائى عند رسو العملية على العميل .

٣ ـ تقدير عدد وقيمة خطابات الضمان التى يقدر مطالبة المستفيدين بقيمتها لاخلال العملاء بالشروط .

٤ ـ تقدير أثر خطابات الضمان المصدرة ـ شهريا ـ على البنود التالية :

(أ) الودائع (جارية ، وباخطار سابق ، أو مجمدة) .

(ب) التسهيلات الائتمانية .

(جـ) أرصدة حسابات المراسلين .

(د) الالتزامات العرضية عن الجزء غير المغطى نقدا من خطابات الضمان المصدرة .

٥ ــ امساك سجل احصائى بغرض الرقابة على حركة خطابات الضمان يبين :

(أ) عدد وقيمة الخطابات أول فترة الميزانية .

(ب) عدد وقيمة الخطابات المصدرة شهريا .

(جـ) عدد وقيمة الخطابات الملغاة شهريا مع بيان :

ــ الملغاة لانتهاء أجلها .

ــ الملغاة لسداد قيمتها للمستفيدين .

ــ الملغاة للتجديد .

(د) عدد وقيمة الخطابات الباقية حتى نهاية فترة الميزانية .

٦ ــ تقدير عمولات ومصروفات خطابات الضمان المصدرة شهريا .

ثالثا ــ عمليات التحصيل

تتركز الغالبية من عمليات التحصيل فى الشيكات والكمبيالات وكوبونات الأوراق المالية ، وهذه يمكن تقديرها على أساس المتوسطات الشهرية لعدة سنوات مع الوقوف على معدل التزايد أو النقص السنوى حسب تطور التعامل فى كل منها سواء نتيجة صدور تشريعات أو لاى تغيرات هيكلية فى الاقتصاد القومى (مثال ذلك ما يصدر بالحد من البيع بالتقسيط ، تأميم الشركات والاتجاه الى انشاء ما يجد منها بأموال عامة .. الخ) ، وحركة انشاء فروع جديدة للبنوك فى انحاء الجمهورية .

وعلى البنك أن يقوم بالتقديرات التالية بالنسبة لهذا البند :

١ ــ تقدير حجم الاوراق المحصلة وقيمتها شهريا .

٢ ــ تقدير أثر البند السابق على البنود التالية :

(أ) الحسابات الجارية الدائنة والمدينة .

(ب) بند الشيكات والحوالات تحت التحصيل .

(جـ) الالتزامات العرضية عن الاوراق تحت التحصيل .

٣ ــ تقدير العمــولات المستحقة عن تحصيل هــذه الاوراق ، وتكلفة أدائهــا .

رابعا ــ خدمات أخرى

يقوم البنك بتقدير حجم وقيمة الخدمات ، التى لم نتعرض لها فى البنود الثلاثة الاولى ، وذلك بغرض تقدير العمولات المستحقة عنهــا وتكلفة أدائها باعتبارها من مصادر ايرادات البنك .

وجدير بالذكر أن الخدمات المصرفية تعد حقلا مناسبا لتطبيق فكرة قياس الأداء نظرا لاستغراقها الجزء الأكبر من جهد العاملين والمصروفات العمومية (عدا الفوائد المدفوعة بالطبع) بالاضافة الى أنه من اليسير اخضاع أدائها للتنميط الى حد كبير ، وهو ما سوف نشير اليه تفصيلا من خلال بحث امكانية قياس أداء الخدمات المصرفية .

تقدير الايرادات والمصروفات
واعداد قائمة الارباح والخسائر التقديرية

بعد الانتهاء من تقدير أهم بنود المركز المالى للبنك التجــارى ، والنفقات الرأســمالية ، نجد أمامنا أحــد مكونات المركز المالى وهو رصــيد الربح أو الخسارة ، والذى لا يمكن تقديره الا بتفاعل عناصر متعددة تحتويها كل من المصروفات والايرادات .

ولاعداد تقديرات الايرادات والمصروفات تمهيــدا لاعداد قائمــة الارباح والخســائر التقــديرية للبنك ، نرى دراســة مكونات كل من الايرادات والمصروفات ، وفقا لمبدأ الاستحقاق ، ومع مراعاة التقدير وفقا للمبدأ النقدى أيضا لاستخراج القيم التى ستدرج ضمن الموازنة النقدية .

أولا ــ الايرادات

تختلف ايرادات البنوك التجارية عن تلك الخاصة بالمشروعات الاخرى ، نظرا لطبيعة نشاطها ، فتتعــدد أيرادات البنك التجارى بتعدد الخــدمات المصرفية التى يؤديها ، والتى تحكمها قواعد محددة تعرف بتعريفة أســعار الخدمات المصرفية (١) ، وهى تنص على أسعار الخدمات المصرفية المختلفة وفقا لمعدلات قيمية أو مئوية مع الالتزام بحدود قصوى ودنيا لكل . وهــذه التعريفة ملزمة لجميع البنوك التجارية ويقوم البنك المركزى بمتابعة مدى الالتزام بها ، ولا تجرى أية تعديلات عليها الا بموافقة مجلس ادارة البنك المركزى والذى أقر التعريفة بصورتها الحالية والتى تطبق منذ يناير ١٩٦٦ .

وجدير بالذكر أن تعريفة أسعار الخدمات المصرفية تعتبر من العــوامل المساعدة على سهولة تقدير ايرادات البنك المتوقعة خلال فترة زمنية مقبلة .

---

(١) وضعت القواعد الموحدة لتعريفة أسعار الخدمات المصرفية لاول مرة عام ١٩٥٨ بواسطة اتحاد البنوك للقضاء على المنافسة الضارة بينها ، ثم تم تعديلها بواسطة البنك المركزى .

خطوات تقدير الايرادات

من أبرز ايرادات النشاط الجارى للبنك التجارى الفوائد المدينة على القروض والسلفيات ، ايرادات الأوراق المالية ، العمولات المختلفة . ونرى اتباع الخطوات التالية لتقدير هذه الايرادات :

١ ــ تقدير الفوائد المدينة ــ بأسعار الفائدة السائدة ــ المستحقة عن متوسط قيمة القروض المقررة الممنوحة كل شهر حيث تستقطع مقدما . أما الاعتمادات (الحسابات الجارية المدينة) فتعد تقديرات ما يستحق عليها من فوائد على أساس المتوسط الشهرى للارصدة وباستخدام طريقة النمر .

٢ ــ يقوم كل قسم من أقسام الخدمات المصرفية ــ كمبيالات ، الصرف الأجنبى ، سلفيات ، خطابات ضمان ، اعتمادات مستندية ، تأجير خزائن . الخ ــ بكل فرع من الفروع بتقدير متوسط العمليات المصرفية المنتظر انجازها شهريا وتقدير العمولات المستحقة عليها بالاسعار المحددة بالتعريفة .

ثانيا ــ المصروفات

تشكل الفوائد المدفوعة أهم عناصر المصروفات فى البنك التجارى ، ويرتبط تقديرها بمتوسط أرصدة الودائع الاسبوعية (أو الشهرية) مع مراعاة آجال الاستحقاق لتحديد أسعار الفائدة التى سيتم على أساسها تقدير حجم الفوائد المدفوعة المستحقة .

ويلى العنصر السابق ــ فى الاهمية ــ الاجور والمرتبات ، وهو يرتبط بعدد العاملين وبسياسة الاجور التى تضعها الاجهزة المختصة (الخزانة ــ التنظيم والادارة) .

والعنصر الثالث هو الديون المشكوك فى تحصيلها ، وترتبط فى تقديرها بدراسة تفصيلية للديون القائمة ومدى امكانيات تحصيلها . ويلى ذلك الايجارات المختلفة ، وهى ترتبط بعقود محددة المدة والقيمة ، وهناك مصروفات اخرى مختلفة تقدر فى ضوء دراسات للاتجاه العام لنشاط البنك ومعاملاته مثل مصروفات المطبوعات والآلات الحاسبة والكاتبة ومصروفات التليفون والمياه والاضاءة الخ . . .

وبتحديد عناصر المصروفات ومقابلتها بالايرادات المقدرة يمكن استنتاج رصيد نتائج الاعمال الذى قد يسفر عن ربح وقد يسفر عن خسارة ، وتعرف عندئذ بالربح أو الخسارة المقدرة .

الموازنة النقدية للبنك التجارى

تمثل الموازنة النقدية للبنك التجارى حجر الاساس فى تخطيط نشاطه ، خاصة فى مجال الوساطة المالية ، وكما أن التدفقات النقدية للبنوك من العناصر اللازمة لمتابعة مسارات الاموال بين قطاعات النشاط الاقتصادى فى البنوك ،

فان الموازنة النقدية لا تقل أهمية عنها لانها تخطط لمسارات هذه الاموال خلال فترة زمنية مقبلة .

وقد يكون من أهداف الموازنة النقدية فى البنك التجارى تشغيل موارد البنك تشغيلا اقتصاديا وهو ما يضمن سلامة المركز المالى للبنك ، وفى اعتقادنا أن هناك هدف أكثر أهمية وهو ضمان نجاح البنوك فى مجموعها فى أن تسد حاجات المجتمع للاموال ، مع كفاءة فى ممارسة هذه الوظيفة . وتحقيقا لهذا الهدف كان من الضرورى أن يقوم كل بنك بوضع الخطة الكفيلة بتوقيت تدفق النقدية من جميع القطاعات واليها ، وسد ما لديه من عجز نقدى ، أو نقل ما لديه من فوائض فى ظل تخطيط لنشاط الجهاز المصرفى .

خطوات اعداد الموازنة النقدية

نرى أن تتكون الموازنة النقدية للبنك التجارى من عناصر الموازنات الفرعية السابق تكوينها وهى :

١ — **من موازنة الايداعات** ، المتوسطات الشهرية للايداع والسحب من الحسابات الجارية الدائنة والايداعات لأجل وبأخطار والودائع المجمدة .

٢ — **من موازنة التوظيف**

(أ) المتوسط الشهرى للمسحوبات من حسابات السلف ومن خصم كمبيالات .

(ب) المتوسط الشهرى للاستردادات فى حسابات السلف وخصم الكمبيالات .

(جـ) المتوسط الشهرى للتوظيف فى أوراق مالية والاستردادات مقابل المبيعات والاستهلاكات والخصم لدى البنك المركزى .

٣ — **من موازنة الايرادات والمصروفات :**

المبالغ المنتظر صرفها والايرادات المتوقعة شهريا .

٤ — **بنود موازنة وهى :**

(أ) الارصدة النقدية بخزينة البنك ، ويجب أن يراعى بشأنها ضمان الاحتفاظ بمتوسط يومى يقابل الاحتياجات العاجلة ، نتيجة انحرافات التقديرات عن المحقق .

(ب) الارصدة مع البنوك الاخرى ، وهذه تخضع فى تقديرها لما يتوافر لدى البنك من فوائض ، أو ما يسجله من عجز ، مع ضرورة تقدير متوسط يومى لما تسفر عنه المعاملات المصرفية العادية كأرصدة دائنة ومدينة .

(جـ) الارصدة لدى البنك المركزى والاقتراض منه ، ونرى أن يكون هذا الحساب هو محصلة بنود الموازنة فتصب فيه الفوائض التى لا سبيل لتوظيفها أو السحب منه لتغطية العجز المؤقت .

وجدير بالذكر أن بنود الموازنة ستكون أكثر من غيرها من عناصر النقدية مجالا للتنسيق على مستوى اللجنة العليا للنشاط المصرفى .

المركز المالى التقديرى
للبنك التجارى

ان الغرض الرئيسى من اعداد المركز المالى التقديرى هو بيان مركز البنك فى نهاية الفترات المحددة ، والوقوف على مدى تكامل العمليات التى يجريها البنك وتعكسها الميزانيات التقديرية الفرعية لجوانب نشـــاطه . واذا كان المركز المالى التقديرى لن يصور حقيقة الوضع المالى للبنك بالدقة الواجبـــة فانه ــ على الاقل ــ يعد بمثابة مؤشر لا بأس به ، واطار متمم لمجمـــوعة الميزانيات التقديرية الفرعية .

ويختلف المركز المالىالتقديرى للبنكالتجارى عن غيره من المشروعات فيما يحيط به من قيود واعتبارات أهمها علاقة البنك بالبنوك التجارية الشقيقة ، وكذلك الاهداف والسياسات التى تقوم على مباشرتها اللجنة العليا للنشـــاط المصرفى ، ولذلك نرى أن يكون اعـــداد المركز المالى التقـــديرى هو المرحلة الاخيرة ، بعد التنسيق بين البنوك بالنسبة للموازنات ، وبحيث يكون هذا المركز انعكاسا للصورة النهائية للموازنات بعد اعتمادها من للجنـــــة العليـــا .

خطوات اعداد المركز المـــالى التقديرى للبنك :

تعتبر قائمة المركز المـــالى الفعلى للسنة السابقة لسنة التقدير هى نقطة البدء لاعداد المركز المـــالى التقـــــديرى . وذلك بالطبع الى جانب استخدام أرصدة الميزانيات التقديرية الفرعية والتى تعد المصدر الرئيسى لبنود المركز المـــالى التقديرى .

ونظرا لان المركز المـــالى التقديرى للسنة موضع التقدير تعد غالبا قبيل نهاية السنة المـــالية السابقة لفترة الميزانية التقديرية ، فيجب اعداد تقديرات للشهر قبل الاخير عن تلك السنة ليكون بمثابة نقطة البدء لتقدير الارصدة الشهرية التالية له خلال فترة الميزانية التقديرية . وتستخرج هذه الارصدة على النحو التالى :

أ ــ بنود تستخرج من الميزانيات التقديرية الفرعية :

وهذه البنود هى الودائع ، القروض والكمبيالات المخصومة ، الاوراق الماليـــة واذون الخزانة ، رصيد الأرباح والخسائر ، الايرادات والمصروفات المستحقة والتى تدخل ضمن بنود الاصول والخصوم غير المبوبة .

ب ــ بنود تحتاج الى اجراء عمليات حسابية :

باستخدام أرصدة أول المدة واضافة الزيادة خلال فترة الميزانية ويطرح عنها ما يستنزل خلال ذات الفترة ، وهذه البنود هى :

١ ــ رأس المال .

٢ ــ المخصصات .

٣ ــ الشيكات والحوالات وخطابات الاعتماد الدورية المستحقة الدفع وتحت التحصيل .

جـ ــ بنود تظهر بقيمتها غالبا :

وأهم هذه البنود :

١ ــ الاحتياطيات ، حيث يتم تعديل أرصدتها بعد اعتماد توزيع الارباح .

٢ ــ الاصول الثابتة ، والتى تظهر بقيمة رمزية ثابتة نظرا لاعتبار المصروفات الرأسمالية نفقة جارية يحمل بها حساب الارباح والخسائر خلال العام الذى تمت فيه النفقة .

د ــ بنود موازنة :

وتستخرج من الموازنة النقدية وتتضمن :

١ ــ النقدية بالخزينة .

٢ ــ الارصدة لدى البنك المركزى والمبالغ المقترضة منه .

٣ ــ الارصدة المدينة والدائنة للبنوك المحلية والاجنبية الاخرى .

ومن وجهة نظرنا ، فان اعداد المركز المالى التقديرى يعد نقطة الانطلاق نحو تنفيذ الخطة التى تم اعداد الموازنات لتحقيقها خلال الفترة المقبلة . ونرى أن هذه الموازنة هى الاساس الذى يمكن للبنوك أن تعد منها تقديرات ميزانية الاعمال التى تلحق بميزانية الدولة .

والاسلوب المقترح لاعداد الموازنات فى البنوك التجارية ، ليس الا محاولة لاثارة اهتمام المسئولين والمختصين فى الحقل المصرفى لاعداد الموازنات التخطيطية فى البنوك ، وأن هدفنا الاساسى هو استخدام هذه الموازنات كأحد أساليب الرقابة المالية على البنوك التجارية .

دور البنك المركزى فى مجـــــال
تخطيط النشاط المصرفى ومراقبته

واذا أمعنا النظر فى دور البنـــك المركزى المصرى فى ظل نظام مخطط لاهداف محددة ولاجماليات دون تفاصيل ، ونجده لازال يمارس وظائفـــه باستخدام الأدوات التقليدية المتبعة فى الدول الرأسمالية ، والتى لم يتوافر لها من مقومات التخطيط المـــالى ما يتوافر للبنك المركزى المصرى كما يتضح من الصورة التالية :

١ ــ البنك المركزى المصرى يشرف اداريا وفنيا على البنوك العاملة فى الدولة .

٢ ــ اخضاع البنوك ــ كغيرها من وحدات القطاع العام ــ لنظام وضع موازنات سنوية ترتبط بالموازنة العامة لقطاع الاعمال .

٣ ــ سيطرة القطاع العام وزيادته فى مجالات متعـــددة وتأثيره فى الاقتصاد القومى .

٤ ــ تخطيط الاستثمار وتخطيط النقد الاجنبى ، ووضع أهـــــداف للاجماليات القومية (كالدخل القومى) .

واذا قارنا بين الادوات التقليدية الحالية لرسم وتنفيذ السياســـات المـــالية فى المجتمعات الرأسمالية ، والتى لازال البنك المركزى يأخذ بها ، لوجدناها قاصرة عن أن تؤتى ثمارها بالدقة والسرعة التى يوفرها التخطيط المنظم للنشاط المصرفى باستخدام أسلوب الميزانيات التقديرية .

ويثار فى هذا الشأن اعتراضات عن قصور العلاقات الاقتصادية فى المجتمع المصرى عن ضمان نجاح التخطيط المـــالى ، طالما ان هناك قطاع خاص ، وان القطاع العام غير ملتزم بخطط تفصيلية ، والائتمـــان التجارى بين جميع الوحدات لازال مستمرا ، والتمويل الذاتى للوحدات واقراضها بعضها البعض أمر معترف به .

خطوات وضع الميزانية التقديرية الشاملة للبنوك التجارية مجتمعة :

تعتبر الميزانية التقديرية الشاملة للبنوك التجارية تجميعا لموازنات البنوك التجارية ، ومن ثم نرى أن تتناول اللجنـــة العليا هـــذه الموازنات بالتعديل والتنسيق والتجميع تمهيدا لاعداد الموازنة الشاملة وذلك على النحو التالى :

١ ــ مراعاة اتساق اجماليات الموارد المقدرة على مستوى الجهاز المصرفى ، للموارد المتاحة وفقا للاعتبارات التالية :

أ ــ الزيادة المتوقعة فى دخول الافراد ومستوى المعيشة والميل للاستهلاك والادخار والسياسات المؤثرة فيها .

ب ــ الفوائض التقديرية لقطاع الاعمال العام فى ضوء الخطط العامة للانتاج والاستهلاك ، والحد من المبالغة فى تقديرات المشروعات لمواردها .

جـ ــ ايرادات الدولة ومصروفاتها .

د ــ الموارد المتاحة فى خطة النقد الأجنبى .

٢ ــ الموازنة بين تقديرات التوظيف والموارد المتاحة على مستوى الجهاز المصرفى ، وبشرط الاتساق بين حجم الائتمان المقدر والخطة المالية على المستوى القومى مع مراعاة ما يأتى :

أ ــ تحقيق أهداف التنمية وفقا للخطة العامة للدولة دون تضخم نقدى .

ب ــ توازن حجم وتوقيت التوظيف على مدار العام مع حجم السلع الاستهلاكية والخدمات المتاحة .

جـ ــ تغطية التوظيف للقدر غير المتوقع نتيجة انحرافات التخطيط .

د ــ الموازنة بين الحجم الكلى للائتمان المقدر للقطاع الخاص والاهداف المرسومة لهذا القطاع .

٣ ــ تحقيق مستو ىأفضل للخدمات المصرفية وتوسيع قاعدة المستفيدين فيها ، مع مراعاة :

أ ــ التوازن بين الحاجة للخدمات المصرفية والتوسع فيها .

ب ــ عدم اطلاق الحرية للبنوك فى التوسع دون اعتبار للحجم المناسب لنجاح التشغيل الكفء لوحدات كل بنك .

جـ ــ الحد من المنافسة الضارة التى تؤدى الى ضياع موارد البنوك دون حاجة حقيقية لاستمرار هذه المنافسة .

د ــ التوازن بين النمو المتوقع فى حجم النشاط والمصروفات خاصة أجور العاملين .

هـ ــ تحقيق استخدام أمثل للطاقات المتاحة لكل بنك ، وللجهاز المصرفى فى مجموعه من أجل رفع الكفاية الاقتصادية والحد من الطاقات الضائعة .

٤ ــ تحقيق الجهاز المصرفى ــ فى مجموعه ــ فائضا يتناسب مع ما تؤديه وحدات الجهاز من خدمات مصرفية ووساطة مالية ، وبما يتفق وحاجة المجتمع لتمويل التنمية من موارده الذاتية .

وفى ضوء ما تقدم يقوم ممثلو البنوك التجارية من أعضاء اللجنة العليا باجراء الاتصالات اللازمة مع بنوكهم ــ لجان الميزانية والادارة العليا فى كل بنك تجارى ــ لاجراء التعديلات اللازمة والتى يتم بتنفيذها الهيكل النهائى الشامل لموازنات البنوك ، والموازنة الشاملة على مستوى البنوك التجارية مجتمعة ، والتى تصبح بذلك معدة للاعتماد من مجلس ادارة البنك المركزى المصرى بوصفه الجهة المختصة بذلك مرحليا ، تمهيدا لتصوير ميزانيات أعمال البنوك الملحقة بالميزانية العامة للدولة ووفقا لتعليمات الخزانة فى شأنها .

الرقابة المالية على البنوك التجارية باستخدام الموازنات

لعل من أهم أسباب نجاح الرقابة على البنوك التجارية باستخدام موازناتها التخطيطية ، هو الاسلوب المقترح لاخضاع اعداد هذه الموازنات ومتابعة تنفيذها لسلطة متخصصة هى اللجنة العليا للنشاط المصرفى ، المقترح تشكيلها لهذا الغرض ويجب تدعيم دور هذه اللجنة بما سبق اقتراحه ــ فى مجال مناقشة تطوير أجهزة الرقابة على البنوك ــ من أهمية وحدة الرقابة على النشاط المصرفى ، والذى يعتبر ، من وجهة نظرنا ، من خواص تخطيط هذا النشاط .

ولكى تتم العملية الرقابية ، يجب أن تبلغ جميع الأجهزة المعنية والتى لها علاقة بمتابعة عنصر من عناصر الموازنات بما يخصها ومثال ذلك :

١ ــ الخزانة ، بالنسبة للمصروفات خاصة الاجور وما فى حكمها .

٢ ــ التخطيط ، بالنسبة للاضافات الرأسمالية ، وكذلك الموازنة النقدية والتى تستخدم فى تركيب الخطة المالية على المستوى القومى وكذلك فى متابعة التدفقات النقدية الفعلية فى البنوك التجارية .

٣ ــ جهاز الرقابة والاشراف على البنوك ــ المقترح اعادة تنظيمه ــ فى البنك المركزى ، حيث يبلغ بالخطة الشاملة للجهاز المصرفى مع مكوناتها من موازنات فرعية وشاملة لكل بنك .

٤ ــ الجهاز المركزى للمحاسبات ، حيث يتم ابلاغه بالخطة الشاملة للجهاز المصرفى ، دون الموازنات الخاصة بكل وحدة من وحداته .

ونرى أن الادارة العليا فى كل بنك مسئولة عن ممارسة دورها الرقابى فى متابعة الموازنات التخطيطية التى أعتمدت لمصرفهم ، وذلك عن طريق التقارير الدورية التى تعدها الادارة المختصة بالتخطيط والمتابعة وباشراف لجنة الميزانية بالبنك .

ويجب أن تبرز هذه التقارير :

١ — مدى تنفيذ الخطط الموضوعة والانحرافات التى تستحق أن تكون محلا للدراسة ، والتصحيح الفورى .

٢ — توضيح أسباب الانحرافات ، ومسئولية البنك عنها ، وما يرجع منها لاسباب خارجية .

٣ — توصيات المسئولين ، ولجنة الميزانية لمعالجة هذه الانحرافات وما اتخذ من قرارات أو صدر من توجيهات عاجلة للادارات التنفيذية بالبنك، ونتائج الاتصالات بالبنك المركزى واللجنة العليا للنشاط المصرفى فى هذا الشأن .

٤ — موافاة جهاز الاشراف والرقابة على البنوك بالبنك المركزى دوريا ، وعند كل طلب بالمقارنات بين التقديرات والمحقق والايضاحات اللازمة فى هذا الشأن .

ونظرا لمركزية الاشراف والرقابة على البنوك التجارية — كما تقدم اقتراحه — فى جهاز الاشراف والرقابة على البنوك ، وقيام هذا الجهاز بموافاة جميع الاجهزة المعنية الاخرى باحتياجاتها للمتابعة ، فى حدود اختصاصاتها ، فاننا سنتعرض فقط لدور هذا الجهاز فى مباشرة اختصاصاته فى الرقابة المالية على البنوك التجارية عن طريق متابعة تنفيذ الموازنات التخطيطية .

خطوات العملية الرقابية :

نرى — ابتداء — التأكيد بأن قيام جهاز الرقابة والاشراف على البنوك فى البنك المركزى يستمد سلطانه من علاقته الفنية والتنظيمية بكل من مجلس ادارة البنك المركزى وعلى رأسه محافظ البنك وكذلك اللجنة العليا للنشاط المصرفى ، كما أن مسئوليته تزداد خطورة اذا ما علمنا أن جميع الاجهزة المعنية تعتمد على تقارير متابعة هذا الجهاز بصفة أساسية . لذلك كان من الضرورى أن تتحدد خطوات العملية الرقابية بصورة تسمح بحد أدنى من المتابعة يمكن أن يفى بالاهداف المرجوة من استخدام أسلوب الموازنات التخطيطية فى ممارسة الرقابة المالية على البنوك . ولا يعنى هذا الاتجاه وضع الاجراءات والاساليب التخطيطية ولكن الرغبة فى أن يكون هناك اطارا للعملية الرقابية يتناول الخطوط العريضة فى مرونة تسمح بالحركة الفورية عند الضرورة ، ودون جمود تمليه القيود الاجرائية .

وفيما يلي الخطوات المقترحة اطارا لممارسة جهاز الرقابة والاشراف على البنوك بالبنك المركزى لدوره فى الرقابة المالية على البنوك التجارية فى مصر باستخدام أسلوب متابعة تنفيذ الموازنات التخطيطية :

أولا ــ ترد بيانات المتابعة من كل بنك تجارى على النحو التالى :

أ ــ بيانات أو استفسارات عاجلة ، وهذه لا تحكمها الدورية ، منها ما يبادر كل بنك بتقديمه للبنك المركزى ، لاطلاعه على موقف يستحق اقراره أو تقييمه نظرا لأهميته سواء بالنسبة للبنك التجارى ذاته ، أو لاثره على علاقته بالبنوك الاخرى والبنك المركزى أو ما قد يترتب عليه من نتائج تمس المصلحة العامة للمجتمع . وقد تنشأ الحاجة الى مثل هذه البيانات من البنك المركزى لما قد يتوافر لديه من معلومات عن البنك أو البنوك التجارية أو المركز الاقتصادى للدولة ، بما يحتاج الى مبادرة عاجلة لدراسة موقف معين لاجراء تعديلات على الموازنات أو تصحيح لتصرفات تمت .

ب ــ بيانات دورية يقترح أن تكون ربع سنوية ، تقدم خلال الاسبوع الاول التالى لفترة المتابعة ويجب أن تتناول كحد أدنى ، ما يأتى :

١ ــ مقارنة بين التقديرات والمحقق بالنسبة لكل بند من البنود التى أعدت عنها تقديرات خلال فترة الميزانية ، وذلك مع اظهار الانحرافات .

٢ ــ ايضاح وتبرير الانحرافات ، وما اذا كان المسئول عنها ادارة البنك أو أنها نتيجة عوامل خارجية ، وفى كلا الحالتين ، يوضح ما قامت به ادارة البنك من اجراءات أو ما اتخذته من قرارات مصححة .

٣ ــ ابداء رأى البنك حول مدى نجاحه فى تنفيذ خطته المعتمد لها موازناته التخطيطية وتوصياته فى هذا الشأن سواء فيما يخص البنك ذاته أو على مستوى الجهاز المصرفى أو الاقتصاد القومى ، وذلك حتى يتسنى للبنك المركزى واللجنة العليا للنشاط المصرفى اتخاذ الاجراءات واصدار القرارات والقيام بالاتصالات اللازمة خاصة فيما يتعلق باعداد أو تعديل موازنات فترة قادمة .

جـ ــ بيانات سنوية للتقييم الشامل والنهائى لكل بنك وللجهاز المصرفى عن مدى نجاح كل بنك من تنفيذ خطته خلال السنة ، وهذه البيانات تشمل ما سبق أن أشرنا اليه فى البيانات ربع سنوية وان كانت لا تحكمها فترة الاعداد ، التى اقترحنا لها أسبوعا واحدا ، وهذه البيانات لا تلغى البيانات ربع السنوية عن ربع السنة الاخيرة .

ثانيا ــ يقوم جهاز الرقابة والاشراف على البنوك باجراء الدراسات التحليلية والمقارنات باستخدام الاساليب الفنية اللازمة ، وذلك بالنسبة لكل بنك على حدة بغرض التعرف على ما قد تسفر عنه الانحرافات فى التنفيذ من اخلال بأهداف خطة البنك ، والسابق اعتمادها ، واثر هذه الانحرافات على تحقيق الخطة العامة للجهاز المصرفى .

ثالثا — يقوم جهاز الرقابة والاشراف على البنوك باعداد بيانات مجمعة على مستوى البنو كالتجارية مجتمعة ، وللجهاز المصرفى ، بغرض متابعة تنفيذ الخطة على المستويين ، وهو ما يكون أكثر تعبيرا وايضاحها لاثر الانحرافات لدى كل بنك على حدة ، والذى يتبين منها أنهـا معوضة أو تراكمية وذلك مع الأخذ فى الاعتبار العوامل التالية :

أ — الاجماليات القومية المتوافرة عن فترة المتابعة ، واستخدامها فى تتبع أثرها على تنفيذ الخطة العامة للجهاز المصرفى ، وأثر ما تم تنفيذه من هذه الخطة على هذه الاجماليات .

ب — الاتجاهات المقبلة ، سياسية أو اجتماعية أو اقتصـادية ، ومصدرها ، مع توصيات اللجنة العليا للنشاط المصرفى بشأنهـا لتكون بمثابة استدراك لمـا يجب أن تكون عليه الخطط الجزئية للفترة التالية لفترة المتابعة .

جـ — ما يتجمع لدى البنك المركزى — مباشرة أو من مصادر مسئولة أخرى — من شكاو أو احتياجات — قطاعات معينة لخدمة مصرفيـة أو ائتمان مصرفى بصورة أو بأخرى ، مع توصيات اللجنة العليا للنشـاط المصرفى لمـا يمكن أن يتم بشأنها خلال الفترة المقبلة .

رابعا — يعد جهاز الرقابة والاشراف تقريرا بنتائج المتابعـة عن كل بنك ، وكذلك عن البنوك التجارية مجتمعة مدعما بجميع الايضاحات والمعلومات والتوصيات اللازمة . وترفع جميع التقارير ، أولا بأول للجنة العليا وللنشاط المصرفى ، ذلك لكى تتولى دراستها فى اجتماع يتم فيـه ما يلى :

أ — تبادل الرأى بين مندوبى البنوك والاجهزة المعنيـة والبنك المركزى حول مدى نجاح تنفيذ خطة كل بنك والخطة العامة للجهـاز وما صادفها من قصور وأسبابه .

ب — الاتفاق على التعديلات اللازمة التى يجب أن تتم على خطط كل بنك وعلى الخطة العامة خلال الفترة أو الفترات القادمة .

جـ — التوصية بما تراه اللجنة بشأن تذليـل أية صعوبات تعترض التنفيذ وتخرج عن نطاق مسئولية الجهاز المصرفى ، ويحتاج الامر الى مساندة من الاجهزة الاخرى .

د — وضع تقرير عام للعرض على مجلس ادارة البنك المركزى عن كل فترة ربع سنوية ، أو سنوية للاحاطة والاعتماد .

خامسا — يتلقى جهاز الرقابة والاشراف من اللجنة العليا للنشاط المصرفى التوجيهات اللازمة لاخطار جميع الاجهزة المعنية ، كل فيمـا يخصه ، بالتقارير التفصيلية عن كل بنك ، أو على مستوى الجهـاز

المصرفى ، وذلك مع ملاحظة أن التقرير السنوى يبلغ أيضا الى مجلس الامـــة .

كما يتم التعزيز لكل بنك بالتوجيهات والتعديلات التى تم الاتفـــاق عليها فى اللجنة العليا للنشاط المصرفى ، والتى يتعين على أعضائها ، من مندوبى البنوك ، أن ينفذوا ما تم الاتفاق عليـــه فى حـــدود ما يدخل فى اختصاصات مصارفهم . وبذلك تصبح من مهام جهاز الرقابة والاشراف على البنوك مهمة متابعة تنفيذ هذه التوجيهات والتعديلات ، وفقا لظـــروف الحال ، سواء من خلال متابعة الخطط الجزئية لفترات مقبلة ــ اذا كانت التعديلات والتوجيهات تتعلق بها ــ أو بالمتابعة الخاصة ، أو الفورية للتوجيهات والتعديلات التى يجب تنفيذها فور اقرارها .

سادسا ــ اقراح جهاز الاشراف والرقابة على البنوك العقوبات المنصوص عليها فى القوانين المنظمة لنشاط القطاع العام ، بصفة عامة ، والبنوك بصفة خاصة عند المخالفة ، والتوصية بالاحالة الى التحقيق فى الحالات التى ترى شيوع مسئولية المخالفة فيها بما يتطلب تحديد المسئولية أو تحديد المخالفة .

وبذلك تكون قد تمت دورة رقابية باستخدام أســـلوب الميزانيـــات التقديرية ، تحقق رقابة مالية ، سابقة عندما تمت اجراءات تحـــديد الأهداف وتخطيط برامج تنفيـــذها واعتماد هـــذه البرامج ، وتحـــديد اجراءاتها ، ثم رقابة مالية خلال التنفيذ وبعده ، و فى هذا الصدد ، نعيد التأكيد الى أهمية العلاقات التبادلية بين الخطط الجزئية لكل بنك والخطة العامة للجهاز المصرفى وعلاقة كل منها بالخطط العامة للدولة ، واذا ما أهدرت هذه الاعتبارات من خلال وضع هذه الخطط ، أو عند متابعتها فان التنمية الاقتصادية فى المجتمع سوف تخضع لالاف القرارات والتصرفـــات التى تصدر عن الوحدات ، حسب نظرتها الفردية لمصلحتها ، ومن ثم تنعـــدم الرابطة بينها والتى تعد من أهم عوامل نجـــاح التخطيط على المســـتوى القـــومى .

مؤتمر فينا لقانون المعاهدات والتحكيم الدولى

دكتور ابراهيم محمد العنانى
مدرس القانون الدولى العـــام
بكليـــة الحقوق ــ جامعة عين شمس

من المتفق عليه فى الفقه والعمل الدولى أن مسألة تفسير أو تطبيق المعاهدات الدولية من المسائل القانونية التى يعتبر الخلاف حولهـــا خلافا قانونيـــا un différend juridique يقبل العـــرض على التحكيم أو القضاء . لذلك فاننا نجد العديد من الاتفاقيات الدولية ، الثنائية منهـــا والجماعية ، تتضمن شرطا باللجوء الى التحكيم أو القضاء لتسوية ما قـــد يثور بين الأطراف من خلافات حول تطبيقها أو تفسيرها (١) .

ويضاف الى ذلك ، النص صراحة على هذه القاعدة فى اتفاقيات عالمية كاتفاقيات لاهاى للتسوية السلمية للخلافات الدولية التى نتجت عن مؤتمرات السلام الدولى التى انعقدت فى لاهاى عامى ١٨٩٩ و ١٩٠٧ ، وعهد عصبة الامم ، ونظام محكمة العدل الدولية المرفق بميثاق الامم المتحـــدة .

فقد نصت المـــادة (١٦) من اتفاقيـــة لاهاى المبرمة عام ١٨٩٩ ــ والتى تقابل المـــادة (٣٨) فى فقرتها الاولى من اتفاقية لاهاى الموقعـــة عام ١٩٠٧ ــ على أنه فى المســـائل ذات الطبيعة القانونيـــة ، وفى المرتبه الأولى منها ما يتعلق بتفسير أو تطبيق الاتفاقيات الدوليـــة ، تقـــر الدول الموقعة بأن التحكيم هو الوسيلة الاكثر فعالية والاكثر عدالة فى نفس الوقت لتسوية ما لم يتم الفصل فيه من منازعات بالطرق الدبلوماسية (٢).

وقد تأيدت هذه القاعدة فى المـــادة (١٣) من عهد عصبة الامم الذى وضع فى أعقاب الحرب العالمية الاولى ، وذلك بالنص فى الفقرة الثانية منه على أن من بين المسائل التى تقبل الحل بواسطة التحكيم أو القضـــاء الخلافات المتعلقة بتفسير المعاهدات (٣) . وقد ورد ذات النص فى الفقرة

---

(١) Oppenheim, International Law, Vol. 1, 8th ed. 1958 p. 951.
وانظر أيضا رسالتنا للدكتوراه فى اللجوء الى التحكيم الدولى ، ١٩٧٠ ، ص ١٩١ وما بعدها .

(٢) J. B. Scott, Les Conférences de la Paix de La Haye de 1899 et 1907; 1927, Vol. 3, p. 9.

(٣) Colliard, Droit International et Histoire Diplomatique, 3e ed., T. 1, 1955, p. 293.

الثانية من المادة (٣٦) من نظام محكمة العدل الدولية الدائمة وأكدته الفقرة الثانية من المادة (٣٦) من نظام محكمة العدل الدولية المرفق بميثاق الامم المتحدة وذلك بتقريرها أن تفسير المعاهدات يعتبر من المنازعات القانونية التى يقر للمحكمة بالولاية الجبرية فى نظرها .

هذه القاعدة التى تأكدت على هذا النحو ، والتى لم يثر بشأن سلامتها جدل محل اعتبار ، كان من المفروض بداهة ، عندما يراد وضع معاهدة ليست الا قانونا أو بمعنى أدق دستورا للمعاهدات ، أن يرد النص عليها كقاعدة رئيسية من قواعد المعاهدات باعتبار أنها ضمانة أساسية لكفالة تناسق وتماسك واستقرار نظام المعاهدة فى حدود معينة ، وذلك بعملها على تجنب احتمالات عدم الاتفاق على وسيلة لتسوية الخلاف الذى قد يثور بين الاطراف حول تفسيرها أو تطبيقها .

ومع ذلك ، فان مؤتمر فينا لقانون المعاهدات الذى توصل الى وضع اتفاقية لقانون المعاهدات فى ٢٣ مايو ١٩٦٩ لم يتمكن من الحصول على موافقة الاطراف ، أى الدول المجتمعة فى المؤتمر ، على تضمين الاتفاقية شرطا عاما أو خاصا باللجوء الى التحكيم أو القضاء الدولى لتسوية الخلافات التى تتعلق بتفسير أو تطبيق المعاهدات أو حتى بخصوص تفسير وتطبيق اتفاقية فينا ذاتها (١) . وكل ما تمكن هذا المؤتمر من الوصول اليه هو الاخذ بحل توفيقى (نصت عليه المادتان ٦٥ ، ٦٦ وكذلك ملحق الاتفاقية) ، اقترحته بعض الدول المجتمعة لانقاذ المؤتمر مما كان يتهدده من فشل بسبب عدم الاتفاق على الاجراء الواجب اتباعه لتسوية الخلافات المتعلقة بالباب الخاص بالبطلان أو الانهاء فى المعاهدات ، وتعليق جانب كبير من الدول المشتركة فى المؤتمر موافقتها على اتفاقية قانون المعاهدات على حسم هذه المسألة .

ولكن قبل أن نعرض لهذه النصوص المتعلقة بوسائل التسوية والتى تضمنتها اتفاقية فينا ، سوف نبدأ بدراسة النص فى مشروع لجنة القانون الدولى على ضوء وسائل التسوية والانعكاسات المختلفة بشأنه .

النص فى مشروع لجنة القانون الدولى :

منذ أن تولت لجنة القانون الدولى ، التى خولتها الجمعية العامة للامم المتحدة بمقتضى قرار انشائها عام ١٩٤٧ مهمة تدوين وتطوير قواعد القانون الدولى ، دراسة موضوع تدوين قانون المعاهدات ، تعاقب على القيام بدور المقرر الخاص لها فى هذا الشأن أربع من كبار رجال القانون الدولى البريطانيين .

---

(١) أشار الأستاذ والدوك Sir Humphrey Waldock المقرر الخاص الى أنه لا يدخل فى مهمة لجنة القانون الدولى عند تقديمها لمشروعات اتفاقيات الى الجمعية العامة للامم المتحدة أن تضع نصا عاما يتعلق بتسوية الخلافات المتعلقة بتفسير أو تطبيق هذه الاتفاقيات Conférence des N.U. sur le Droit des Traités, 1er sess. Doc. off, p. 479.

فقد اختارت اللجنة الاستاذ « بريرلى Brierly » كمقرر خاص فى موضوع المعاهدات عام ١٩٤٩ ، غير أنه قدم استقالته من اللجنة بعد تقديم تقريره الثالث عام ١٩٥٢ واختارت اللجنة خلفا له الاستاذ « لوترباخت Lauterpacht » الذى لم يلبث أن قدم استقالته بعد عرض تقريره الثانى عام ١٩٥٤ وذلك نظرا لاختياره قاضيا بمحكمة العدل الدولية .

وجاء بعده الاستاذ فيتزموريس Fitzmaurice عام ١٩٥٥ وقدم خمسة تقارير متتالية فى خلال خمس دورات متعاقبة من عام ١٩٥٦ حتى عام ١٩٦٠ ولكنه استقال بعد ذلك نظرا لاختياره قاضيا بمحكمة العدل الدولية عام ١٩٦١ وخلفه فى القيام بدور المقرر الخاص للجنة الاستاذ همفرى والدوك Sir Humphrey Waldock الذى كان تقريره الأخير هو أساس المناقشات فى مؤتمر التقنين .

واذا ما راجعنا التقارير المختلفة التى قدمها المقررون الثلاثة الاول ، فاننا لا نجد ان أيا منها قد تعرض لمسألة تسوية الخلافات التى تثور بصدد المعاهدات ، وذلك يرجع فى الواقع الى أن هذه التقارير كانت مقتضبة لا تعالج الا المسائل الموضوعية التى تعطى لها الأولوية . ومن جهة أخرى لم يكن لدى لجنة القانون الدولى الوقت الكافى للتعمق فى دراسة هذه التقارير المتعددة لانشغالها بموضوعات تقنين أخرى كقانون البحار والعلاقات الدبلوماسية والقنصلية ودراسة اجراءات التحكيم .

وكذلك لم يتعرض الاستاذ « والدوك » لهذه المسألة الا فى تقريره الثانى الذى قدمه الى اللجنة عام ١٩٦٣(١) . فلقد ضمنه نص المادة (٢٥) الذى يحتوى شرط تسوية خاص مقتضاه أن على الطرف الذى يدعى حقا فى ابطال أو فسخ أو انهاء أو الانسحاب من أو ايقاف سريان معاهدة ، أن يعلن الطرف الاخر أو الأطراف الأخرى فى المعاهدة بذلك . فاذا صدر من الطرف الاخر أو الأطراف الأخرى اعتراض فلا يملك الطرف المدعى حرية التصرف منفردا بل يجب عليه :

أ ــ أن يحاول الاتفاق مع الطرف الاخر عن طريق المفاوضات .

ب ــ وعند فشل هذا الاتفاق ، يعرض الطرف المدعى احالة النزاع الى اجراءات التحقيق أو الوساطة أو التوفيق أو التحكيم أو التسوية القضائية . فاذا لم يوافق الطرف الاخر على هذا العرض أو اذا لم يجب عليه خلال فترة ثلاثة أشهر فانه يعتبر متنازلا عن اعتراضه الأصلى . أما اذا قبل الطرف الاخر اللجوء الى احدى وسائل التسوية السابقة فان ذلك لا يؤثر فى استمرار سريان المعاهدة الا اذا اتفق الأطراف على وقف سريانها مؤقتا ، أو أصدرت الجهة التى عهد اليها بالتسوية قرارا أو توصية بذلك (٢) .

---

(١) Annuaire de la Commission du Droit International, 1963 - 11.

(٢) الكتاب السنوى للجنة القانون الدولى ، ١٩٦٣ ، مجلد ٢ ، ص ٨٧ .

ويلاحظ على هذا النص :

اولا : أنه ليس بشرط تسوية عام متعلق بكل ما يثور بشأن المعاهدات من خلافات حول تفسيرها أو تطبيقها ، وانما هو شرط تسوية خاص بالخلافات التى تثور حول تفسير وتطبيق القواعد الخاصة بالبطلان أو الانهاء أو الفسخ أو الانسحاب من المعاهدات .

وثانيا : أن هذا النص لم يتضمن شرطا باللجوء الاجبارى الى التحكيم أو التسوية القضائية ، بل انه ذكر وسائل التسوية السلمية التى يتم اللجوء اليها بالاختيار بين الاطراف وهى المفاوضات والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية ، متأثرا فى ذلك بما تضمنته المادة (٣٣) من ميثاق الأمم المتحدة من وسائل للتسوية الاختيارية (١) .

وقد فسر الاستاذ « والدوك » المقرر الخاص ، هذا الموقف بالقول بأنه نظرا لأن التحكيم والتسوية القضائية اجراءات لم تقبلها جميع الدول كوسائل لتسوية المنازعات ، فانه يبدو من الضرورى عدم فرض اجراء معين على الاطراف وينبغى أن يترك لهم حرية الاختيار (٢) .

وقد دارت مناقشات حادة فى داخل لجنة القانون الدولى حول هذا النص فى جلساتها عامى ١٩٦٣ (٣) و ١٩٦٤ (٤) ، وانتهت هذه المناقشات الى رفض صيغة المادة (٢٥) بخصوص اجراءات التسوية . ووضعت صيغة جديدة تضمنتها الفقرة الثالثة من المادة (٦٢) من المشروع الذى عرضته اللجنة على الجمعية العامة للامم المتحدة ، والذى عرض بعد ذلك على المؤتمر الدولى فى فينا الذى دعت اليه الجمعية العامة فى ٥ ديسمبر ١٩٦٦ بناء على توصية من لجنة القانون الدولى ، وعقد هذا المؤتمر دورته الاولى فى ٢٦ مارس عام ١٩٦٨ .

والجديد الذى أتت به الفقرة الثالثة من المادة (٦٢) من مشروع اللجنة هو النص على أنه فى حالة الاعتراض من جانب طرف على ما يدعيه طرف آخر من وجود سبب للبطلان أو الانهاء ، يجب على الأطراف أن يلتمسوا حلا للنزاع عن طريق الوسائل المبينة فى المادة ٣٣ من ميثاق الأمم المتحدة (٥) والوسائل التى تنص عليها هذه المادة ، والتى يجب

---

(١) تنص الفقرة الاولى من المادة (٣٣) من الميثاق على أنه « يجب على أطراف أى نزاع من شأن استمراره أن يعرض حفظ السلم والامن الدولى للخطر أن يلتمسوا حله بادىء ذى بدء بطريق المفاوضة والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية أو أن يلجئوا الى الوكالات والتنظيمات الاقليمية أو غيرها من الوسائل السلمية التى يقع عليها اختيارها » .

(٢) الكتاب السنوى للجنة القانون الدولى ، ١٩٦٣ ، مجلد ٢ ، ص ٨٩ .

(٣) المرجع السابق ، مجلد ١ ، الجلسات ٦٩٨ الى ٧٠٠ ، ص ١٦٧ الى ١٨٢ والجلسة ٧١٤ ، ص ٢٧٨ الى ٢٨٠ .

(٤) المرجع السابق ، ١٩٦٦ ، مجلد ١ ، الجلسة ٨٤٥ ، ص ٣ الى ٨ والجلسة ٨٦٤ ، ص ١٤٨ الى ١٥١ والجلسة ٨٦٥ ، ص ١٥٧ الى ١٥٩ .

(٥) Art. 62 «3 - Si, toutefois, une objection a été soulevée par toute autre Partie, les Parties devront rechercher une solution par les moyens indiqués à l'article 33 de la Charte des Nations Unies».

على الاطراف أن يلتمسوا حلا للخلاف عن طريقها ، هى المفاوضة والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية وكذلك اللجوء الى الوكالات والتنظيمات الاقليمية أو أى وسيلة أخرى يختارها الاطراف .

والنص بهذه الطريقة يتميز عن ما جاء فى المادة (٢٥) من مشروع « والدوك » من حيث احترامه للمساواة بين الاطراف بخصوص حريتهم فى التصرف فى اطار ميثاق الامم المتحدة وقانون المعاهدات نفسه(١) وذلك ما دعى لجنة القانون الدولى الى الاعتقاد بأن هذا النص يواجه مختلف الاتجاهات الحكومية وكذلك الاتجاهات فى داخل اللجنة نفسها ، والذى يتفق كذلك مع الحالة الحاضرة للعمل الدولى ، حيث أنه اذا أخذت اللجنة بفكرة اللجوء الاجبارى الى اجراء محدد فانها بذلك تكون قد ابتعدت عن الحقائق العملية الدولية(٢) .

غير أنه يمكن أن يؤخذ على نص المادة (٦٢) فى فقرتها الثالثة الملاحظات التالية :

أولا : أنه لا يتضمن شرط اللجوء الى التحكيم أو الى أى طريق تسوية آخر بشكل نهائى . وانما يترك للاطراف حرية اختيار طريق للتسوية مقبول من جانب الجميع وذلك من بين الطرق السلمية التى ذكرتها المادة ٣٣ من ميثاق الامم المتحدة بصورة عامة وبشكل لا يقدم ضمانات كافية(٣) .

ثانيا : أن هذا النص لا يضع حلا يلجأ اليه عندما لا يتوصل الاطراف الى اتفاق حول اتباع أى من طرق التسوية السلمية التى احتواها نص المادة (٣٣) من الميثاق . حقيقى أن لجنة القانون الدولى قد أشارت فى تعليقها على المادة ٣/٦٢ الى هذا الاحتمال ورأت أنه على كل طرف أن يقدر الموقف وأن يتصرف وفقا لمقتضيات حسن النية Selon les exigences de la bonne foi (٤) ، ولكن ما هى مقتضيات حسن النية ، ووفقا لأى معيار يتم تقديرها ، ومن يملك سلطة التقدير هذه ؟ . ليست مقتضيات حسن النية ، فى الواقع ، بمعيار يمكن تقديره بطريقة موضوعية

---

(١) Annuaire de l'Institut de Droit International, 1967, Tome 52 - 1, p. 200.

(٢) Stanislaw E. Nahlik; La Conférence de Vienne sur le Droit des Traités. Une vue d'ensemble, AFDI, 1969, p. 24 et s ; D. Collard, Premières réflexions sur le «Traité des Traités» : La Convention de Vienne du 23 Mai 1969, Journal du Droit International, 1970, T. 97, p. 288.

(٣) أنظر ملاحظات الاستاذ Wright أمام مجمع القانون الدولى (الكتاب السنوى لمجمع القانون الدولى ، ١٩٦٧ مجلد ٥٢ ، جزء أول ، ص ٣٣٥) وكذلك :
Constantin Th. Eustathiades, Conciliation et arbitrage dans la Convention sur le Droit des Traités, Mélanges offerts à Polys Modinos, A. Pedone 1968, p. 30.

(٤) Rapport de la Commission de Droit International sur les travaux de sa 18ème session (1966), pp. 95 - 96, par 5.

ولذلك فان تقدير التصرف من حيث اتفاقه معها من عدمه مسألة تترك لمطلق التقدير الشخصى للدول .

ومن جهة أخرى ، أشارت لجنة القانون الدولى فى ذات التعليق الى أنه يمكن لأى دولة — سواء كانت طرفا فى الأمم المتحدة أو لا — أن تحيل الخلاف ، وفقا لشروط معينة ، الى جهاز الامم المتحدة المختص ، ولكن يثور التساؤل حول تحديد هذا الجهاز المختص ، أهو مجلس الامن أم هى الجمعية العامة ؟

من المقرر فقا لاحكام ميثاق الامم المتحدة أنه لكى يكون مجلس الامن مختصا بنظر خلاف معين فانه ينبغى أن يكون هذا الخلاف مهددا للسلم والامن الدولى (الفصل السادس والسابع من الميثاق) ، ولكى تكون الجمعية العامة مختصة ينبغى أن يكون من طبيعة الخلاف الاضرار بالرفاهية العامة أو تعكير صفو العلاقات الودية بين الأمم (المادة ١٤ من الميثاق).

والواضح — كما يرى الاستاذ Eustathiades بحق (١) — أن معظم الخلافات المتعلقة ببطلان أو انهاء أو وقف تطبيق المعاهدات لايمكن اعتبارها مهددة للسلم والامن الدولى أو العلاقات الودية بين الدول ، كما أننا بعيدين عن وقت يمكن أن نعتبر فيه « الرفاهية العامة » شيئا ملموسا يمكن أن تكون قاعدة لاختصاص الجمعية العامة بنظر مثل هذه الخلافات .

ومن جهة أخرى ، لا تتفق الطبيعة السياسية لهذه الاجهزة مع تخويلها مهمة تسوية خلافات ذات طبيعة قانونية كتلك المتعلقة ببطلان أو انهاء أو ايقاف سريان المعاهدات .

وعلى ذلك ، فانه لا يمكن قبول الفكرة التى أشارت اليها اللجنة وذلك باحالة الخلاف الى أجهزة الامم المتحدة لأن ذلك لا يتفق مع الطبيعة السياسية لهذه الاجهزة من ناحية ، ومن ناحية أخرى ليس مقبولا عملا أن تشغل هذه الاجهزة بنظر خلافات كثيرة الوقوع مما من شأنه اعاقة هذه الاجهزة عن مباشرة مهامها الرئيسية . وبالتالى ، فان الافضل هو محاولة التفكير فى اجراء آخر أكثر تخصصا لنظر مثل هذه الخلافات ، هذا الاجراء الذى سكت عن الاشارة اليه نص الفقرة الثالثة من المادة (٦٢) عند الفشل فى تطبيق المادة (٣٣) من الميثاق .

يرى الاستاذ Eustathiades (٢) انه يوجد احتمالان فى هذه الحالة . اما أن يختار الاطراف فى نزاع معين اتباع اجراء خاص ، واما أن يكون هذا الاجراء منصوصا عليه فى اتفاقية خاصة لتسوية الخلافات أو على أساس شرط تسوية مدرج فى معاهدة مبرمة بينهم .

فبالنسبة للاحتمال الاول يرى الاستاذ « استاتيادس » عدم التركيز عليه لأنه لن يخرج عن وضعين هما الاتفاق ، وهذا أمر وان كان غير

(١) C. Th. Eustathiades, ibid, p. 31.

(٢) المرجع السابق ، ص ٣١ وما بعدها .

مؤكد ، لا يثير أية مشكلة ، وأما عدم الاتفاق حول الاجراء الخاص ، وهذا أمر يستتبع اضطرابات فى العلاقات الاتفاقية وتعقيدات بالنسبة للدول .

وبالنسبة للاحتمال الثانى ، وهو وجود معاهدة خاصة باجراءات تسوية الخلافات بين الأطراف أو شرط تسوية فى معاهدة بينهم ، فان هذا الفقيه يرى أن الفقرة الرابعة من المادة (٦٢) من المشروع (١) قد تشكل فى الواقع ، تذكيرا للدول بابرام اتفاقيات بهذا الشأن أو تضمين ما قد يبرموه من معاهدات شروطا للتسوية . ولكن هذا الاحتمال يعيبه ما قد يؤدى اليه من اختلاف كبير فى الانظمة والاجراءات مع كافة ما يتبع ذلك من تعقيدات وخاصة مع افتراض تعدد المعاهدات المتعلقة بتسوية الخلافات وشروط التسوية . ومن جهة أخرى فان غالبية هذه المعاهدات ثنائية أو على الاكثر اقليمية ومن ثم تبقى الصعوبة قائمة بخصوص المعاهدات الجماعية .

واضح ، اذن من كل ما سبق أن احتمالا ما قد يحدث نتيجة النقص فى نص المادة (٦٢) من مشروع لجنة القانون الدولى يهدد مبدأ سلامة واستقرار المعاهدات ، هذا المبدأ الذى يهدف لتحقيق السعى نحو وضع قانون للمعاهدات . وكان الافضل أن يكمل نص المشروع بشرط يحيل الاطراف الى التحكيم أو الى محكمة العدل كمرجع نهائى فى حالة عدم توصلهم الى اتفاق حول وسيلة من الوسائل المذكورة فى المادة (٣٣) من ميثاق الأمم المتحدة أو حل عن طريقها (٢) .

ولكل ذلك ، كان نص المادة ٦٢ من المشروع مثار جدل حاد فى مناقشات مؤتمر فينا خلال دورتيه عامى ١٩٦٨ و ١٩٦٩ بشكل كاد أن يهدد المؤتمر بالفشل ، وعرضت بشأنه تعديلات مختلفة .

مؤتمر التقنين ونص المادة (٣/٦٢) من المشروع :

يلاحظ ، بادىء ذى بدء ، أنه لم يثر أى خلاف بين الدول المجتمعة فى مؤتمر فينا لقانون المعاهدات ، حول أهمية وفائدة وجود نص فى الاتفاقية يعالج مسألة تسوية الخلافات . فقد كان ثمة اتفاق عام حول ضرورة النص على اجراء لتسوية الخلافات التى قد تثور بشأن المعاهدات وخاصة الخلافات التى تدور حول تفسير وتطبيق النصوص المتعلقة ببطلان سريان المعاهدات . وكان هناك اتفاق على أن اتفاقية حول قانون المعاهدات تظل اتفاقية ناقصة اذا لم تعن بتحديد اجراء ملائم لتسوية الخلافات

---

(١) جاء فى هذه الفقرة النص على أن :

«Rien dans les paragraphes qui précèdent ne porte atteinte aux droits ou obligations des parties découlant de toute disposition en vigueur entre elles concernant le règlement des différends».

(٢) وهذه كانت وجهة نظر الاستاذ Gerald Fitzmaurice التى عرضها أمام مجمع القانون الدولى عام ١٩٦٧ ، الكتاب السنوى لمجمع القانون الدولى ، ١٩٦٧ ، مجلد ٥٢ جزء ١ ص ٢٧٥ .

وانظر ايضا :

Olivier DELEAU, Les positions françaises à la Conférence de Vienne sur le droit des traités, AFDI, 1969, p. 21.

المتعلقة بالمعاهدات(١) ، لان وجود هذا الاجراء ضمان هام لاستقرار العمل بالمعاهدات بصفة عامة .

ولكن الذى أثار النقاش هو مدى الاجراء الذى يؤخذ به والصيغة التى تضمنتها الفقرة الثالثة من المادة(٦٢) من مشروع اللجنة . فمنذ ان بدأت المناقشات فى المؤتمر فى دورته الاولى التى بدأت فى ٢٦ مارس عام ١٩٦٨ أمكن استخلاص وجود اتجاهين رئيسيين يسودان المناقشة مما كان من شأنه استمرار المناقشة فى هذا الموضوع مفتوحة حتى الدورة الثانية للمؤتمر التى بدأت فى التاسع من أبريل عام ١٩٦٩ .

وقد رأى الاتجاه الاول وجوب الابقاء على نص المادة (٦٢) دون أى تعديل .

وأيد الاتجاه الثانى ضرورة تعديل المادة بحيث لا تتضمن أى عنصر يهدد استقرار العلاقات التعاقدية(٢) .

فالاتجاه الاول ، وهو اتجاه الدول الاشتراكية وبعض الدول الصغيرة(٣) ، يرى أن الاجراء الذى نصت عليه المادة (٦٢) يتفق مع مبادىء القانون الدولى العام الاساسية وخاصة مبادىء المساواة فى السيادة وحسن النية وتسوية المنازعات بالطرق السلمية . وهذا المبدأ الاخير ورد النص عليه فى الفقرة الثالثة من المادة الثانية من ميثاق الامم المتحدة ، والتى لم تفرض اجراء محددا يتعين اللجوء اليه بالذات .

ففى القانون الدولى المعاصر يوجد التزام بحل المنازعات بالطرق السلمية ولكن يترك للدول اختيار وسائل التسوية . وقد أكدت هذا المبدأ ، كذلك ، اللجنة الخاصة بمبادىء القانون الدولى المتعلقة بالعلاقات

---

(١) Richard D. Kearney and Robert E. Dalton, The Treaty on Treaties, AJIL. 1970 Vol. 64, pp. 545 - 546.

كولار ، المرجع السابق ، ص ٢٨٧ ، ٢٨٩

(٢) Conf. des N.U. sur le Droit des Traités, 1er sess. 1968, Doc. off. Comptes-rendus anal., p. 479.

استاتيادس ، المرجع السابق ، ص ٢٩ .

René Jean DUPUY, codification et règlement des différends. Les débats de Vienne sur les procédures de règlement, AFDI, 1969, p. 80.

كولار ، المرجع السابق ، ص ٢٩٠ .

(٣) مثل سوريا وليبيريا وسيراليون وتنزانيا وجمهورية مصر العربية واندونيسيا وكينيا وغينيا والهند وايران وتايلند والكنغو الديمقراطية . كما يلاحظ أن اللجنة الاستشارية القانونية الافرو — أسيوية فى اجتماعها الذى انعقد فى نيودلهى فى ديسمبر ١٩٦٧ قد أقرت بما يقرب الاجماع أن المادة (٦٢) يجب الابقاء عليها وفقا لاقتراح لجنة القانون الدولى . انظر ديبوى ، المرجع السابق ، ص ٨٠ .

الودية والتعاون بين الدول فى عام ١٩٦٦(١) ، وليست المـــادة (٦٢) هذه الا انعكاسا لهذا الوضع ، ومن جهة ثانية فان من الصعب ، بالنسبة لدول المعسكر الشيوعى ، أن تقبل مبدا اللجوء الاجبارى الى التحكيم فى معاهدة لا تأخذ بمبدأ العالمية . Le principe d'universalité (٢)

وقيل أخيرا بأنه لا يتفق مع الواقع الدولى النص على اجـــراءات قضائية الزامية فى اتفاقية عامة ، وليس تقنين قانون المعاهدات مناسبة ملائمة للاخذ فى العلاقات الدولية بمبدأ سبق أن رفض فى مناسبات عديدة رغم أن نطاق التطبيق فيها لم يكن بهذا العموم (٣) .

أما الاتجاه الثانى ، فقد كان أنصاره ، وغالبيتهم من الدول الغربية ، مقتنعين تماما بأن الحل الوحيد هو تعديل المـــادة (٦٢) من مشروع لجنة القانون الدولى حتى يمكنهم الموافقة على الاتفاقية . وهذا التعديل المرجو، يجب أن تكون غايته هو وضع اجراء تسوية اجبارى عن طريق التحكيم أو القضاء ، يتم بواسطته حسم الخلافات المتصلة ببطلان أو انهـــــاء المعاهـــدات .

فالباب الخامس من مشروع لجنة القانون الدولى ، وهو الذى يعالج أحكام البطلان والانهاء يضم كثيرا من الاسباب المؤدية الى هذا البطلان أو الانهاء . وهذه الاسباب من الخطورة بحيث تتهدد استقرار العلاقات الدولية فى موضوع المعاهدات وبخاصة اذا ما لوحظ أنها تضم أفكارا جديدة من أهمها فكرة القاعدة الامرة Jus Cogens ، وللتخلص من هذه المخاطر ينبغى أن تبتعد عن التفسير الشخصى لهذه الأسباب ، الأمر الذى لا يتحقق الا باجراء تحكيم أو قضاء يلتزم الأطراف باللجوء اليه (٤) .

وفى ظل هذين الاتجاهين المتعارضين واجهت المـــادة (٦٢) من مشروع الاتفاقية الكثير من التعديلات ، تتخذ كلها ، كنقطة بدء ، الوضـــع المنتقد الذ ىيؤدى اليه تطبيق الفقرة الثالثة منها وهو الذى يثور عندما لا يتفق الاطراف على وسيلة من الوسائل المبينة فى المـــادة ٣٣ من ميثاق الامم المتحدة ، أو عندما لا يتم التوصل الى حل بواسطة هذه الوسائل .

---

(١) كولار ، المرجع السابق ، ص ٢٩٠ ، ديبوى : المرجع السابق ، ص ٨٠

(٢) أى حق جميع الدول فى ابرام المعاهدات والاتفاقيات العامة المتعددة الاطـــراف والتى تهم الجماعة الدولية والانضمام اليها : أنظر :

José CAICEDO CASTILLA; Les tendances politiques exprimées au sein de la Deuxième Session de la Conférence de Vienne sur le Droit de Traités, RGDIP, 1969, T. 73, P. 794.

د. أحمد عصمت عبد المجيد ، تقرير عن الدورة الثانية لمؤتمر الامم المتحدة لقانون المعاهدات ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، ١٩٦٩ ، مجلد ٢٥ ، ص ٢٢٦ .

(٣) NAHLIK ، المرجع السابق ، ص ٤٤ .

كولار ، المرجع السابق ، ص ٢٩٠ .

(٤) NAHLIK المرجع السابق ، ص ٤٣ .

كولار ، المرجع السابق ، ص ٢٨١ .

وببحث أهم التعديلات التى عرضت على المؤتمر نجد أنها تتركز حول فكرتين : الأولى ، هى أن يعهد بمهمة تسوية الخلافات الى محكمة تحكيم أو الى محكمة العدل الدولية ، والثانية ، تهدف الى وضع نظام لجنة خاصة لتسوية هذه الخلافات .

أولا ــ التعديلات فى صالح محكمة تحكيم أو محكمة العدل الدولية :

قدمت هذه التعديلات أساسا من جانب اليابان وسويسرا (١) ، وذلك على النحو التالى :

١ ــ التعديل اليابانى (٢) :

يهدف هذا التعديل الى ضمان تسوية كافة الخلافات الخاصة بتفسير وتطبيق النصوص الخاصة بالبطلان أو الانهاء . ويفرق هذا التعديل بين اجراء التسوية المخصص للخلافات المتعلقة بالقواعد الامرة واجراء التسوية الخاص بالخلافات الأخرى .

فبالنسبة لما يتعلق من الخلافات بالقواعد الامرة Jus Cogens فانه يجب احالتها الى محكمة العدل الدولية بناء على عريضة une requête يرفعها أحد الاطراف .

أما بخصوص الخلافات الاخرى المتصلة بالباب الخامس من المشروع فان على الأطراف فى الخلاف أن يبحثوا عن حل أولا وفقا للوسائل التى بينتها المادة ٣٣ من الميثاق . فاذا لم يتم التوصل الى تسوية وفقا لهذه الوسائل خلال اثنى عشر شهرا ، فيجب أن يعرض الخلاف على محكمة تحكيم يحدد نظامها فى ملحق للاتفاقية ، الا اذا اتفق الاطراف على اللجوء الى محكمة العدل الدولية .

وقد برر المندوب اليابانى النظام الخاص الذى يقترحه بخصوص الخلافات المتصلة بالقواعد الامرة على أساس أن هذه الخلافات تهم المجتمع الدولى بأكمله . وليس من المقبول أن يترك لتسوية خاصة بين الاطراف ، مسألة ينظر اليها على أنها تعبير عن النظام العام الدولى .

ولقد أيدت هذا المشروع كل من المملكة المتحدة والفيلبين ولكنه لم يحصل على الاغلبية المطلوبة لاقراره فى المؤتمر .

٢ ــ التعديل السويسرى (٣) :

يتركز هذا التعديل فى أن يترك للاطراف كامل الحرية فى اختيار طريق التسوية للخلاف القائم بينهم ، غير أن هذه الحرية لا يتعدى مداها ستة

---

(١) انظر فى ذلك ، ديبوى ، المرجع السابق ، ص ٧٥ وما بعدها .
كولار ، المرجع السابق ، ص ٢٩١ وما بعدها .

(٢) A/Conf. 39/C. 1/L. 338 et L. 339 Documents des Nations Unies, 1969.

(٣) A/Conf. 39/C. 1/L. 347, L. 348. Documents des Nations Unies 1969.

أشهر . فاذا لم يتم التوصل الى اتفاق فى خلال هذه المدة يجب أن يعرض الخلاف على جهة قضائية ، محكمة العدل أو محكمة تحكيم .

ولكن هذا التعديل كسابقه قد رفضه المؤتمر .

ثانيا ــ تنظيم لجنة تسوية خاصة :

أهم التعديلات التى تهدف الى انشاء لجنة تسوية خاصة هى التعديل الذى قدمته الولايات المتحدة الأمريكية وكذلك التعديل الذى اشتركت فى تقديمه ثلاثة عشر دولة ممثلة لاغلب المجموعات الجغرافيـــة فى الامم المتحـــدة .

١ ــ تعديل الولايات المتحدة الامريكية(١) :

عرضت الولايات المتحدة الأمريكية فى تعديلها فكرة تشكيل لجنـــة من خمسة وعشرين عضوا لنظر المنازعات الخاصة بالمعاهدات والتى لم يتوصل الاطراف الى اتفاق حول طريقة تسويتها أو التى لم يتم التوصـــل الى حل لها فى خلال اثنى عشر شهرا . وهذه اللجنة تشكل جهازا من أجهزة الامم المتحدة ، ويكون من حقها طلب آراء استشارية من محكمة العـــدل الدولية . وسلطة هذه اللجنة المقترحة هى اثبات الوقائع واستخلاص النتائج وتقديم تقرير أو تقارير عنها .

ويتضح من ذلك أن سلطة اللجنة المقترحة هى سلطة توفيقية بحتة ، ولا تضع حلا نهائيا للنزاع مما من شأنه العودة مرة أخرى امام الصعوبات التى أريد تجنبها عندما يقر الأطراف ما انتهت اليه اللجنة . ثم أن هـــذا النظام يعيبه التعقيد . ولذلك لم يلق هذا الاقتراح تأييداً فى المؤتمر .

٢ ــ تعديل الثلاثة عشر دولة(٢) :

قلنا أن هذا التعديل قدمته ثلاثة عشر دولة تابعة لاغلب المجموعات الجغرافية الممثلة فى الامم المتحدة . وهذه الدول هى ، جمهورية وســـط أفريقيا ، وكولومبيا وساحل العاج وداهومى والدانمرك ولبنان ومدغشقر وهولنده وبيرو وجابون وتونس والسويد وفنلنده .

وقد انضمت اليهم بعد ذلك ، النمسا وبوليفيا وكوستاريكا ومالطة وجزيرة موريس وأوغنده وبذلك أصبحوا تسعة عشر دولة(٣) .

وتقترح هذه الدول وضع نظام مركب من ثلاثة مراحل يرد النص عليها فى مادة (٦٢ مكررة) . وهذه المراحل الثلاثة هى : أولا ، مرحـــلة الاختيار الحر لطريقة التسوية ، ثانيا ، التوفيق ، ثالثا التحكيم الاجبارى .

---

(١) أنظر : كولار ، المرجع السابق ، ص ٢٩١ .

(٢) A/Conf. 39/C. 1/L. 352/Rev. 1 et corr. 2, Documents des N.U. 1969.
وانظر أيضا
كولار ، المرجع السابق ، ص ٢٩١ وما بعدها .
ديبوى ، المرجع السابق ، ص ٧٦ .

(٣) وقد أيدت هذا التعديل أيضا كل من فرنسا والمملكة المتحدة ، انظر كولار ، المرجـــع السابق ، ص ٢٩٢ .

فاذا لم يتوصل الاطراف الى اتفاق حول وسيلة تسوية للخلاف أو لم يوفقوا فى حله خلال سنة ، يمكن لاى منهم أن يطلب من السكرتير العام للامم المتحدة اعمال اجراءات التوفيق والتحكيم . ويقوم كل طرف فى الخلاف بتعيين اثنين من الموفقين أو المحكمين حسب الاحوال . ويعين رئيس لجنة التوفيق أو محكمة التحكيم على أساس المساواة بين الاطراف. ومن المفروض ، عادة ، أن تتم تسوية الخلاف فىمرحلة التوفيق فلا تكون هناك حاجة للتحكيم .

ولكى يتم تشكيل لجنة التوفيق سريعا ، من المقرر أن يضع السكرتير العام للامم المتحدة قائمة دائمة تضم أسماء للموفقين تختارهم الدول .

وتتحمل الأمم المتحدة نفقات هذه اللجنة ، فيما عدا نفقات الاجراءات التى يتخذها الأطراف اذ يتحملها الاخيرون .

والواقع ، أن هذا الاقتراح يثير من وجهة النظر الفنية المجردة — كما يرى الاستاذ ديبوى Dupuy (١) — اعتراضات مختلفة وخاصة اذا ما تصورنا أن يصل عدد الموفقين الذين تضعهم القائمة ، فى وقتنا هذا ، الى ٢٥٢ موفقا (بالنظر الى أن عدد أعضاء الأمم المتحدة ١٢٦ عضوا تقريبا) ، افلا يمكن أن يعتبر مثل هذا الرقم مرتفعا ، وبالتالى يصبح من الصعب — كما أشار الى ذلك مندوب الولايات المتحدة — أن يكتسب أى من رجال القانون المدرجين فى عداد الموفقين أو المحكمين ، خبرة كافية فى حل الخلافات الناشئة عن المعاهدات وذلك نظرا لاحتمال عدم اختياره كموفق الا فىحالة أو حالتين على الاكثر .وبالتأكيد ستكون هذه النتيجة عكسية اذا ما حدد عدد الموفقين .

وقد دعا ذلك أسبانيا الى تقديم تعديل على هذا الاقتراح راعت فيه تجنب هذه المآخذ(٢) . فقد اقترحت تشكيل لجنة احتياطية وذات صفة دائمة تسمى « لجنة الامم المتحدة للمعاهدات » Commission des Nations Unies pour les Traités وتتكون هذه اللجنة من عدد من ممثلى الدول الاعضاء فى الامم المتحدة (٣) ، يختارون بطريقة تكفل التوزيع الجغرافى وتمثيل الأنظمة القانونية والسياسية والاجتماعية الرئيسية فى العالم . وعلى الدول المنتخبة كأعضاء فى اللجنة ، أن تعين كممثلين شخصيات ذات اختصاص قانونى معترف به لمدة تسع سنوات ، ويتم تجديد ثلاثة منهم كل ثلاث سنوات .

وعندما عرضت هذه التعديلات على التصويت لم يحصل أى منها على الاغلبية الكافية لاقراره فى المؤتمر وهى أغلبية ثلثى الاعضاء الحاضرين والمشتركين فى التصويت .

---

(١) ديبوى ، المرجع السابق ، ص ٧٧ .

(٢) A/Conf. 39/C. 1/L. 391 doc. des N.U. 1969

(٣) هذا العدد لم يحدده الاقتراح .

وأخيرا ، فلقد ترتب على التعارض فى الاتجاهات التى سادت المؤتمر والتى حكمتها فى الجانب الأكبر منها الاعتبارات السياسية ، عدم تمكن الدول المجتمعة من اقرار نص المادة (٦٢) من مشروع لجنة القانون الدولى كما هو ، أو من قبول أى تعديل قدم فى سبيل تحقيق فعالية اجراءات التسوية . وأمام هذا الوضع وجد المؤتمر فى موقف يهدد بالفشل وذلك فى الساعات الاخيرة منه ، مما دعا الدول الممثلة لكافة الاتجاهات السياسية والجغرافية الى عقد اجتماعات متصلة للتوصل الى حل ينقذ المؤتمر ، الى أن توصلت مجموعة من الدول غالبيتها افريقية ــ وهى غانا وكينيا والكويت وساحل العاج ونيجيريا وتونس ومراكش والسودان ولبنان وتنزانيا ــ الى وضع صيغة تصالحية موفقة بين كل من الأفكار الغربية والأفكار الاشتراكية(١) .

وهذا الحل التوفيقى يتجه ، من ناحية ، الى اقتراح بالتصويت على تصريح بمبدأ العالمية ، ومن ناحية أخرى اقتراح نظام اجراءات تسوية جديد بخصوص الجزء الخامس من الاتفاقية أخذ به فى المواد (٦٥) و (٦٦) وفى ملحق الاتفاقية .

ونظرا لأن المؤتمر كان يرغب فى انهاء أعماله ، فقد أقر هذا الحل التوفيقى والذى سوف نتعرض له فيما يلى باعتباره الحل النهائى الذى أخذت به اتفاقية فيينا .

اجراءات التسوية فى اتفاقية فينا :

حددت اتفاقية فينا لقانون المعاهدات اجراءات التسوية الواجبة الاتباع عند المنازعة حول تفسير أو تطبيق القواعد الخاصة ببطلان معاهدة أو انهائها أو سريانها (القواعد الواردة فى الباب الخامس من الاتفاقية ، المواد من ٤٢ الى ٧٢) وذلك فى المادتين ٦٥ و ٦٦ والملحق المرفق بالاتفاقية (٢) .

---

(١) انظر : J. C. Castilla, RGDIP, 1969, T. 73, P. 79.
R. D. Kearney and R. E. Dalton, AJIL, 1970, p. 552.
كولار ، المرجع السابق ، ص ٢٩٣ .

(٢) نورد هنا هذه النصوص حسب الترجمة التى وضعها الدكتور أحمد عصمت عبد المجيد مندوب مصر لدى مؤتمر فينا والمنشورة فى المجلة المصرية للقانون الدولى ، مجلد ٢٥ ، ١٩٦٩ ، ص ٢٩٣ وما بعدها .

المادة ٦٥
الاجراءات الواجبة الاتباع فى حالات بطلان المعاهدة أو انهائها أو الانسحاب منها أو ايقاف العمل بها

١ ــ « على الطرف الذى يستند الى عيب فى ارتضائه الالتزام بمعاهدة كأساس للطعن فى صحتها أو انهائها أو الانسحاب منها أو ايقاف العمل بها وفقا لاحكام هذه الاتفاقية أن يبلغ الاطراف الاخرى بدعواه ويجب أن يوضح فى الابلاغ الاجراء المقترح اتخاذه بالنسبة الى المعاهدة وأسباب ذلك . =

وبالرجوع الى هذه النصوص ، نجد أن اتفاقية فينـــا قد وضـــعت نظاما لتسوية المنازعات المتعلقة بالباب الخامس من الاتفاقية ، يتركب من مرحلتين :

=

٢ — اذا مضت فترة لا تقل — الا فى حالات الاستعجال القصوى — عن ثلاثة شـــهور من استلام الابلاغ دون أن يصدر أى اعتراض من أى طرف آخر يكون للطرف صاحب الابلاغ أن يقوم بالاجراء الذى اقترحه بالطريقة المنصوص عليها فى المادة ٦٧ .

٣ — أما اذا صدر اعتراض من أى طرف آخر فان على الاطراف أن ينشدوا حلا عن طريق الوسائل المبينة فى المادة ٣٣ من ميثاق الامم المتحـــدة .

٤ — ليس فى الفقرات السابقة ما يؤثر فى حقوق والتزامات الاطراف طبقا لاى نصوص معمول بها تلزم الاطراف بشأن تسوية المنازعات » .

المـــادة ٦٦

اجراءات التسوية القضائية والتوفيق والتحكيم

« اذا لم يتم الوصول الى حل وفقا للفقرة ٣ من المادة ٦٥ خلال الاثنى عشر شهرا التالية لتاريخ بدء الاعتراض تطبق الاجراءات التالية :

(ا) يجوز لكل طرف فى نزاع خاص بتطبيق أو تفسير المادتين ٥٣ و ٦٤ أن يرفعه كتابة الى محكمة العدل الدولية الا اذا قرر الاطراف باتفاق مشترك اخضاعه للتحكيم .

(ب) لكل طرف فى نزاع خاص بتطبيـــق أو تفسير أى مادة من مواد الباب الخـــامس من هذه المعاهدة أن يلجأ الى وسيلة من الوسائل المبينة فى ملحـــق الاتفاقية وذلك بتقديم طلـــب بهذا الشأن الى الامين العام للامم المتحدة » .

الملحـــق

١ — « يقوم الامين العام للامم المتحدة بوضع قائمة بأسماء موفقين من فقهاء القـــانون الممتازين وتحقيقا لذلك فان كل دولة عضو فى الامم المتحدة أو طرف فى هذه المعاهدة تدعى الى تعيين موفقين اثنين وتتكون القائمة من هؤلاء الاشخاص . ويكون تعيين الموفقين بما فيهم الذين يشغلون الاماكن الشاغرة لظرف قهرى لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد . وعند انتهاء المدة المحددة يستمر الموفقون فى القيام بوظائفهم التى أختيروا لها وفقا للفقرة التالية .

٢ — يقوم الامين العام باحالة النزاع الذى يرفع اليه بناء على المادة ٦٦ الى لجنة التوفيق، مكونة على الوجه الاتى :

تعين الدولة أو الدول الاطراف فى النزاع :

(ا) موفق يحمل جنسيتها و جنسية أحد هذه الدول تختار اسمه من الاسماء المدرجة بالقائمة المذكورة فى الفقرة (١) .

(ب) وموفق لا يحمل جنسية هذه الدولة أو احدى هذه الدول يختار اسمه من القائمـــة وتقوم الدولة الاخرى أو الدول الاخرين الاطراف فى النزاع بتعيين موفقين اثنين بنفس الطريقة الســـابقة .

ويجب تعيين الموفقين الاربعة الذين تم اختيارهم بمعرفة الاطراف خلال ستين يوما من تاريخ استلام الامين العـــام الطلب .

ويقوم الموفقون الاربعة خلال الستين يوما التالية لاخر تعيين باختيار عضو خامس يكون رئيســـا للجنـــة التوفيق .

واذا لم يتم تعيين الرئيس أو أحد الموفقين خلال المدة المنصوص عليها آنفا فان الامين يقوم بهذا الاجراء خلال الستين يوما التالية لانتهاء المدد المذكورة ويجوز للامين العام أن يعين رئيسا من الاسماء المدرجة فى القائمة أو باختيار عضو من أعضاء لجنة القانون الدولى . ويجوز مد المدد التى يجب أن تتم فيها التعيينات باتفاق اطراف النزاع ويتم شغل المناصب الخالية بنفس الطريقة الاولى .

=

المرحلة الاولى ، وهى لا تختلف فى شىء عما كانت تأخذ به المادة (٦٢) من مشروع لجنة القانون الدولى فى فقرتها الثالثة . ومؤداها أن يترك للاطراف كامل الحرية ـ عندما يثور النزاع بينهم ـ فى أن ينشدوا حلا عن طريق أى من الوسائل المبينة فى المادة (٣٣) من ميثاق الامم المتحدة (المادة ٦٥/٣) . فاذا لم يتوصل الأطراف الى حل على هذا الاساس خلال الاثنى عشر شهرا التالية لتاريخ بدء النزاع(١) فانه فى هذه الحالة نأتى الى اجراءات المرحلة الثانية .

وفى هذه المرحلة فرقت اتفاقية فينا بين المنازعات المتعلقة بتطبيق أو تفسير المادتين ٥٣ و ٦٤ وهما المادتان المتعلقتان بالقواعد الامرة ، وبين المنازعات الخاصة بتطبيق أو تفسير المواد الاخرى من الباب الخامس.

فبخصوص النزاع الذى يدخل فى الطائفة الاولى فانه يمكن لاى طرف فى هذا النزاع أن يرفعه كتابة الى محكمة العدل الدولية ، وذلك اذا لم يتفق الاطراف على اللجوء بشأنه الى التحكيم (المادة ٦٦/أ) .

أما اذا كان النزاع يدخل فى نطاق الطائفة الثانية فان لكل طرف فى هذا النزاع أن يتقدم بطلب الى الامين العام للامم المتحدة لكى يرفعه الى لجنة التوفيق التى يتم تشكيلها وفقا لما هو منصوص عليه فى ملحق الاتفاقية .

هذا هو النظام الذى أقرته الاتفاقية النهائية لقانون المعاهدات التى توصل اليها مؤتمر فينا عام ١٩٦٩ ، والذى يمكن أن توجه له الملاحظات التالية :

١ ـ يلاحظ ، بادىء ذى بدء ، أن النصوص الخاصة بالتسوية فى الاتفاقية لا تتضمن شرط تسوية عام ، بل ان مجال تطبيقها يقتصر فقط على المنازعات المتعلقة بالباب الخامس (المواد من ٤٢ الى ٧٢) .

٢ ـ يمكن القول ، فى الواقع ، أن النص على جواز اللجوء بخصوص المنازعات المتعلقة بتفسير أو تطبيق النصوص الخاصة بالقواعد الامرة

---

٣ ـ تضع اللجنة لائحة اجراءاتها . يجوز لها برضاء أطراف النزاع دعوة كل طرف فى المعاهدة الى تقديم وجهة نظره شفاهة أو كتابة . وتتخذ قرارات وتوصيات اللجنة بأغلبية أصوات الاعضاء الخمس .

٤ ـ يجوز للجنة أن تخطر الاطراف بأى وسيلة تمكنهم من الوصول الى حل مرض .

٥ ـ تستمع اللجنة الى الاطراف وتبحث ادعاءاتهم واعتراضاتهم وتتقدم باقتراحات بغرض مساعدتهم فى الوصول الى حل مرض .

٦ ـ ترفع اللجنة تقريرا الى الامين العام خلال الاثنى عشر شهرا التالية لتشكيلها ويبلغ الى أطراف النزاع تقرير اللجنة بما فى ذلك النتيجة التى توصلت اليها بشأن الوقائع أو المسائل القانونية غير ملزم للاطراف ولا يعتبر أكثر من توصيات مقدمة بغرض تسهيل الوصول الى حل مرض فى النزاع .

٧ ـ يقدم الامين العام للجنة المساعدات والتسهيلات اللازمة لها وتتحمل الامم المتحدة مصروفاتها .

(١) ويتحدد هذا التاريخ بالوقت الذى يصدر فيه الاعتراض من جانب أحد الاطراف على ما يدعيه طرف آخر فى المعاهدة عن وجود سبب يبرر الطعن فى صحته أو سريان المعاهدة .

(المواد ٥٣ و ٦٤) الى محكمة العدل الدولية بمجرد تقديم طلب من جانب واحد ، فيه ميزة أنه يعهد بمسائل هامة كهذه ، الى أعلى هيئة قضائية دولية مما يمكنها من أن تقدم للمجتمع الدولى قضاء ثابتا ومتناسقا حول نطاق ومضمون فكرة جديدة كفكرة القواعد الامرة(١) . ولكن يعيب الاحالة الى محكمة العدل الدولية فى هذا النص أنها لا تضع حلا لما قد يثور عن عدم موافقة الطرف الاخر الامتثال أمام المحكمة ، وبصفة خاصة أيضا اذا ماكان هذا الطرف لم يكن قد سبق له أن أعلن عن قبوله للاختصاص الاجبارى لمحكمة العدل الدولية وفقا للفقرة الثانية من المادة ٣٦ من نظام محكمة العدل الدولية(٢) .

٣ — لا يوجد سبب معقول يجعلنا نفهم أهمية التمييز الذى أجرته المادة ٦٦ بين المنازعات التى تمس تفسير أو تطبيق المواد ٥٣ و ٦٤ الخاصة بالقواعد الامرة والمنازعات المتعلقة بالمواد الاخرى فى الباب الخامس . فقد يكون من المقبول أن نتصور كما يرى جانب كبير من الفقه أهمية للتفرقة بين المنازعات القانونية Les litiges juridiques والمنازعات السياسية Les litiges politiques على أساس أن الأولى تقبل التسوية بتطبيق قواعد القانون بينما الثانية لا تقبل ذلك ، و (أو) أن الأولى تقبل العرض على القضاء (قضائية justiciable) أما الثانية فلا تقبل الا التسوية بالطرق السياسية (غير قضائية Non justiciable) (٣) . ولكن الذى لا يتصور قبوله هو التمييز بين طائفتين من المنازعات ،لايوجد شك فى دخولهما فى طائفة المنازعات القانونية ، والقول بأن احداهما يمكن عرضها على القضاء أو التحكيم والثانية تعرض على لجنة توفيق .

واذا كان — حقا — القول بأن حل المنازعات المتعلقة بتفسير أو تطبيق المواد الخاصة بالقواعد الآمرة مسألة تهم الجماعة الدولية بأسرها مما يقتضى عرضها على جهة قضائية حتى تضع تحديدا موضوعيا لنطاقها ومضمونها ، فان الخلافات التى تثور حول تفسير أو تطبيق أسباب البطلان أو الانهاء الأخرى تعادلها بل قد تزيد عنها فى الأهمية والخطورة ، وخاصة اذا ما لاحظنا أن منازعات خطيرة قد تثور بشأن استخدام القوة أو التغير الجوهرى للظروف ، من حيث أثرها فى سريان المعاهدة (٤) .

---

(١) I. M. Sinclair, Vienna Conference on the Law of Treaties, The International and Comparative Law Quarterly, 1970, Vol. 19, pp. 69.

وانظر أيضا :

كيرنى ودالتون ، المجلة الامريكية للقانون الدولى ، المرجع السابق ١٩٧٠ ، ص ٥٦١ .

(٢) أنظر فى ذلك ، ديلو ، الكتاب السنوى الفرنسى للقانون الدولى ، ١٩٦٩ ، ص ٢٢ — ٢٣ ديبوس ، المرجع السابق ، ص ٨٧ . ومع ذلك يمكن القول ردا على هذا النقد بأن قبول الدولة لاتفاق فينا دون تحفظ خاص من المادة (٦٦) منها يفيد قبولها لاختصاص محكمة العدل الاجبارى وفقا للمادة (٣٦ /٢) من نطاقها فى خصوص هذه المسألة .

(٣) ومع ذلك فان هذا التمييز بين المنازعات القانونية والمنازعات السياسية هو فى نظرنا تمييز غير سليم ، أنظر فى ذلك رسالتنا للدكتوراه فى موضوع « اللجوء الى التحكيم الدولى » . ١٩٧٠ ، ص ١٩١ وما بعدها وص ٢٠٧ وما بعدها .

(٤) انظر ، ديلو ، المرجع السابق ، ص ٢٢ و ٢٣ .

٤ ــ أن ما يصدر عن لجنة التوفيق فى المنازعات التى تعرض عليها بصدد تطبيق أو تفسير مواد الباب الخامس (فيما عدا المادتين ٥٣ و ٦٤) هى مجرد توصيات غير ملزمة للاطراف ، وبالتالى فهو اجراء غير فعال فى مسائل تحتاج الى حسم حتى يمكن أن نضمن استقرار وثبات العلاقات التعاقدية الدولية .

٥ ــ قد يمكن القول بأن تخويل السكرتير العام للامم المتحدة دورا فى اجراءات تسوية المنازعات ــ التى لا تعدو أن تكون منازعات قانونية ــ فيه تعارض مع اختصاصاته المحددة فى دستور وظيفته وهو ميثاق الأمم المتحدة .

٦ ــ أن ما جاء فى الفقرة السابعة من الملحق من النص على تحميل الأمم المتحدة مصروفات لجنة التوفيق قد تعرض لنقد خاصة من جانب مندوب البرازيل والذى رأى أنه من غير المفهوم أن تحمل الجماعة الدولية الأمم المتحدة عبء تسوية نزاع متعلق بمعاهدة ثنائية ، وأن من شأن هذا النظام تشجيع الدول على المنازعة فى صحة المعاهدات(١) .

من كل ما سبق يمكننا أن نستخلص أن نظام التسوية الذى انتهى اليه مؤتمر فينا يشوبه الكثير من النقص وخاصة لأنه يعوزه عنصر الفعالية العملية ، ويبدو أن المبرر الوحيد لاقرار المؤتمر له على هذا النحو هو الخوف من الفشل العام الذى كان يتهدده .

نظرة ختامية :

وعلى هذا ، فان مؤتمر فينا الدولى الذى ناقش مسألة قانون المعاهدات فى دورتين متعاقبتين ، الأولى فى الفترة من ٢٦ مارس حتى ٢٤ مايو عام ١٩٦٨ ، والثانية فى الفترة من ٩ أبريل حتى ٢٢ مايو ١٩٦٩ والذى وفق فى وضع اتفاقية لقانون المعاهدات بدأ التوقيع عليها فى ٢٣ مايو عام ١٩٦٩ (٢) وذلك نتيجة مجهودات مضنية قامت بها لجنة القانون الدولى طيلة عشرون عاما تقريبا ومستعينة فى ذلك بآراء وملاحظات الحكومات وكذا مناقشات الجمعية العامة للامم المتحدة ، هذا المؤتمر ، مع ذلك ، لم يتمكن من وضع شرط تحكيم أو تسوية قضائية اجبارية شاملة ، أو حتى شرط تسوية عام لمواجهة ما يثور حول تفسير أو تطبيق المعاهدات من منازعات ، وذلك رغم أن وجود هذا الشرط فى اتفاقية عامة لقانون المعاهدات له أهميته :

أولا : لأن اتفاقية قانون المعاهدات ــ مختلفة عن الاتفاقيات الأخرى ــ ذات طبيعة دستورية . اذ هى معاهدة المعاهدات تتولى تنظيم مصدر

---

(١) ديبوى ، المرجع السابق ، ص ٨٥ .

(٢) Nations Unies, Assemblée Générale, A/Conf. 39/27, 23 Mai 1969.
وأنظر الترجمة العربية للنص ، المرجع المشار اليه سابقا .

رئيسى للقانون الدولى(١) ، وبعد نفاذها لا تملك الدول مخالفة نصوصها عند وضعها لقواعد قانون دولى لاعتبارها القانون الأعلى . كما أن هذه الاتفاقية تتضمن مبادىء لم يكن متفقا عليها فى الفقه والعمل الدولى كالقاعدة الآمرة Jus Cogens وشرط بقاء الشىء على حاله La clause rebus sic stantibus الأمر الذى يحتاج الى نظام فعال يجنب التفسيرات المنفردة والمتنازعة .

وثانيا : أن النص على وسيلة فعالة لتسوية الخلافات أمر ضرورى لتجنب ما قد تستتبعه النصوص الخاصة ببطلان أو انهاء أو ايقاف العمل بالمعاهدات من مخاطر(٢) .

والحقيقة ، أن ما انتهى اليه مؤتمر قانون المعاهدات فى فينا ، لم يكن أمرا مفاجئا أو جديدا ، بل لقد سبق أن بذلت محاولات فى كل مؤتمرات التقنين السابقة التى دعت اليها الجمعية العامة للامم المتحدة — كمؤتمر قانون البحار الذى عقد فى جنيف عام ١٩٥٨ ومؤتمر فينا للعلاقات الدبلوماسية عام ١٩٦١ ومؤتمر فينا للعلاقات القنصلية عام ١٩٦٣ — لأجل النص على شرط تسوية اجبارى لحل ما قد يثور من خلافات بشأن الاتفاقيات التى انتهت الى وضعها ، غير أن كل هذه المحاولات باءت بالفشل، ولم يتم الاتفاق الا على ترك المسألة اختيارية متروكة لذوى الشأن (٣) . ونضيف الى ذلك أن الجمعية العامة أمام عدم الاتفاق الدولى على اقرار مبدأ اللجوء الى التحكيم الدولى فى اتفاقية عامة قد أقرت مشروع لجنة القانون الدولى عن اجراءات التحكيم بين الدول ، فقط كنموذج لقواعد تحتذى بها الدول عند ابرامها لاتفاقيات أو معاهدات .

والسبب فى كل ذلك يرجع ، فى الواقع ، الى عدم وجود الثقة المتبادلة من جانب الدول فى وسائل التسوية القانونية كالقضاء والتحكيم الدوليين . فهناك فريق من الدول وغالبيته من الدول الغربية قد جاهد فى مناسبات متعددة من أجل اقرار شرط باللجوء الى التحكيم أو القضاء وخاصة فى اتفاقية قانون المعاهدات لانها ترى فى ذلك الوسيلة القانونية الفعالة لتحقيق الاستقرار والثبات فى العلاقات الدولية (٤) .

---

(١) انظر فى المعاهدات كمصدر رئيسى للقانون الدولى :
P. Guggenheim, Traité de Droit International Public, Tome 1, 1967, p. 113 et s.

(٢) كولار ، المرجع السابق ص ٢٨٧ — ٢٨٨

(٣) أنظر : Herbert W. BRIGGS, Procedures for Establishing the Invalidity or Termination of Treaties under the International Law Commission's 1966 Draft Articles on the Law of Treaties, AJIL, 1967, Vol. 61, pp. 983 et s.

كولار ، المرجع السابق ، ص ٢٨٨ .

ديبوى ، المرجع السابق ، ص ٧١ .

(٤) وهذا الاتجاه أيده كثير من كبار رجال القانون الدولى أمثال Briggs Eustathiades, Ruegger, Hersh Lauterpacht, وغيرهم .

والفريق الاخر من الدول وعلى رأسه الدول الشيوعية وغالبية الدول الصغيرة قد قاوم هذا الاتجاه نحو القضاء الاجبارى على أساس من عدم الثقة أصلا فى وسائل التسوية القانونية ، أى التى تطبق قواعد القانون الدولى وذلك لشكه فى تحقيقها لمصالحه . ويؤيد هذا الفريق ضرورة أن تترك للدول حرية اختيار وسيلة التسوية الملائمة (١) .

ويحاول هذا الفريق من الدول تبرير موقفه المعارض للقضاء الاجبارى بمظاهر مختلفة (٢) .

فقد فسرت الدول الشيوعية عداءها للتحكيم والقضاء بالافكار التالية :

أ ــ ليس من السهل وجود قاض محايد فى العلاقات بين دول تنتمى الى أنظمة قانونية مختلفة .

ب ــ نظرا للاتحاد فى الذاتية بين كل من القانون والسياسة فى المجتمع الدولى الحالى فانه من الصعب على الدول الشيوعية أن تقبل قضاء يهدف الى تحقيق التعايش السلمى على أساس من قواعد ومبادىء تختلف عن القواعد والمبادىء التى تعتبرها جوهرية .

جـ ــ أن الحرب العالمية الثانية قد أثبتت صحة الفكرة التى قالها « لينين » عندما أكد أن أى محكمة تحكيم دولية ليست قادرة بذاتها على حفظ الانسانية من حروب امبريالية جديدة . ثم ان كل ما عرض على المحاكم الدولية حتى الان لا يعدو أن يكون مسائل ثانوية .

ومن جهة أخرى فان عددا قليلا من الدول هو الذى قبل اختصاص محكمة العدل الدولية .

---

(١) كان هذا هو الاتجاه الذى أيده وفد مصر فى المؤتمر ، انظر تقرير الدكتور أحمد عصمت عبد المجيد عن الدورة الثانيةلمؤتمر الامم المتحدة لقانون المعاهدات ، المجلة المصرية للقانون الدولى، مجلد ٢٥ ، ١٩٦٩ ، ص ٢٢٧ .

(٢) أنظر فى هذا الخصوص المراجع التالية :

P. Reuter : La justice internationale dans le système des Nations-Unies (Les Nations Unies chantier de l'avenir, Tome II, les Nations Unies au service de la Paix, 1962; p. 231).

H. Rolin; Les Pays de l'Est et le règlement pacifique des différends internationaux, Revue belge de Droit International, Année 1965, - 2, p. 376.

P. Reugger; Des clauses arbitrales et de juridiction dans les conventions internationales récentes (Recueil d'études de droit international, En Hommage à Paul Guggenheim, 1968, p. 694).

A. P. Sereni; Les nouveaux Etats et le droit international, RGDIP, 1968, t. 72, p. 305.

كاستيلا ، المرجع السابق ، ص ٧٩٤ .

د ــ أن القانون الدولى المعاصر قد ألزم الدول بتسوية خلافاتها بالطرق السلمية ، ولكن اختيار وسائل التسوية متروك للدول بالاتفاق .

أما بالنسبة للدول الصغيرة ، وهى دول تحرص على المحافظة على سيادتها واستقلالها خوفا من أطماع الدول الكبرى ، فان تفسير موقفها يرجع الى عدم الثقة أصلا فى قواعد القانون الدولى التى يعتقد أن غالبيتها من صنع الدول الاستعمارية منفردة ولا تحمى الا مصالح هذه الاخيرة . ونظرا لأن الدول الصغرى لم تشارك فى تكوين هذا القانون فانها تخشى من أن يمس تطبيقه مصالحها الاساسية(١) . ولقد ساهم أخيرا فى تعميق فقدان الثقة من جانب هذه الدول ، عدم فصل محكمة العدل الدولية فى قضية جنوب غرب أفريقيا عام ١٩٦٦ .

وقد أشار مندوب الهند فى الدورة الاولى لمؤتمر فينا للمعاهدات عام ١٩٦٨ الى أن من بين أسباب معارضة الدول الصغيرة للتحكيم الاجبارى ، هو أن هذه الدول لا تملك تحت تصرفها عددا كافيا من المستشارين القانونيين أو المحكمين حتى يستطيعوا مواجهة الاشتراك فى اجراءات التحكيم الاجبارى، وتجد نفسها مضطرة لذلك الى الاستعانة بالدول المتقدمة (٢) .

هذه فى الواقع هى البواعث الحقيقية للاتجاهات المتنازعة ــ والتى صدرت فى الغالب عن أسباب مصلحية وسياسية ــ التى سادت مؤتمر فينا والتى أجبرته ــ تحت تهديد الفشل ــ الى قبول نظام لاجراءات تسوية من سماته البارزة الضعف وعدم الفعالية . ونعتقد أن هذه النظرة كان من الممكن أن تتغير لو أن المؤتمر استطاع أن يقر وسيلة جبرية للتسوية كالتحكيم أو القضاء لما يكفله ذلك من استقرار وثبات فى العلاقات التعاقدية الدولية .

ولا نقصد من ذلك التقليل من قيمة اتفاقية فينا لقانون المعاهدات بوجه عام ، اذ لا يمكن لمنصف أن ينكر الخطوة التقدمية الهامة التى خطتها هذه الاتفاقية فى سبيل تقنين وتطوير قواعد القانون الدولى ، وهو هدف يشجع الجميع السير فى سبيل تحقيقه .

---

(١) قارن مع ذلك ، دكتور ابراهيم شحاته ، موقف الدول الحديثة من محكمة العدل الدولية ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، ١٩٦٤ ، مجلد ٢٠ ، ص ٦٤ وما بعدها .

(٢) Conférence des N.U. sur le Droit des Traités, 1er sess. Doc. off. p. 473.

وأنظر أيضا :
ديبوى ، المرجع السابق ، ص ٨٤ .

سيادة الدولة على الاثير

دكتور جعفر عبد السلام

مدرس القانون الدولى

كلية الشريعة والقانون ـ جامعة الازهر

تحديد المشكلة :

١ ـ رغم الهجوم الشديد الذى يشنه فقهاء القانون الدولى المحدثين على نظرية السيادة ، الا أنها لازالت تحكم العلاقات الدولية(١) . وتمارس كل دولة سيادتها على جزء من الكرة الارضية يعرف بالاقليم . ويشتمل الاقليم على جزء من اليابس ، وعلى مساحات من البحار هى ما يعرف بالبحر الاقليمى ، ثم على مساحة من الجو . ومن الامور الهامة فى القانون الدولى ، تحديد المدى الذى يمكن للدولة أن تمارس سيادتها فيه فى نطاق كل عنصر من عناصر اقليمها . واذا كانت الامور قد استقرت تماما بالنسبة لحدود الاقليم الأرضى والبحرى للدولة ، الا أن الأمر ليس كذلك فيما يتعلق بحدود اقليمها الجوى . ذلك أن ممارسة السيادة على الاقليم ترتبط بالقدرة على حيازته ، والحيازة المادية هى الاساس ، وان صعبت ـ كما هو الحال فى نطاق الفضاء ـ فان الحيازة المعنوية على الاقل واجبة . ونعنى بالحيازة المعنوية قدرة الدولة على السيطرة على جزء الاقليم بواسطة مدافعها وطائراتها . لذلك فلقد استقرت قاعدة السيادة على جزء من الاقليم الجوى للدولة هو ذلك الذى يمكن أن تصل اليه طائراتها ومدافعها وهو الغلاف الهوائى للارض . ولكن ما لبث التقدم العلمى أن دفع بالمشكلة الى مدى آخر حينما أدى اكتشاف الأقمار الصناعية والصواريخ بعيدة المدى ، وسفن الفضاء ، الى امكان وصول الانسان وتحليقه فى مناطق لا يوجد فيها هواء ، ولا تخضع للجاذبية الأرضية ، ولا يسهل على مدافع الدولة أو طائراتها أن تزود عنها أن مر... أو حلقت فوق اقليمها شيئا من هذه الوسائل . وهنا بدأ الفقه الدولى يواجه مشكلة جديدة ، هى تحديد النظام القانونى الذى يخضع له الفضاء الخارجى ، وأمكن للمجتمع الدولى أن يتوصل الى بعض الحلول للمشاكل التى يثيرها استخدام الفضاء الخارجى ، والتى وافقت عليها الدول فى ٢٧ يناير عام ١٩٦٧(٢) .

---

(١) يراجع فى التفاصيل : Jàn Tomko, The Domestic Jurisdiction of States and the U.N.O., Bratislava 1967, p. 555, Eagleton, international organization 1956, p. 33ss, Cohen, Recent theories of sovereignty, 1950.

وايضا حامد سلطان ، القانون الدولى العام فى وقت السلم ، ص ٧٧٢ ، وما بعدها . حافظ غانم ، مبادىء القانون الدولى العام ، ص ١٥٠ وما بعدها ، جعفر عبد السلام ، دروس القانون الدولى العام ، مذكرات لطلبة كلية الشريعة والقانون ، القاهرة عام ١٩٧١ ، ص ٨٩ وما بعدها .

(٢) جدير بالذكر أن المادة الثانية من هذه الاتفاقية قد أقرت مبدأ حرية الدول فى اكتشاف واستخدام الفضاء الخارجى مما يعد تطورا كبيرا فى نطاق تنظيم الفضاء ، واقرار بعدم وجود سيادة لاى دولة عليه ، يراجع فى هذا المعنى ويصا صالح فى مقاله عن هذه المعاهدة بمجلة مصر المعاصرة ، عدد اكتوبر عام ١٩٧٠ ، ص ٢٥١ وما بعدها .

٢ — على أن مشكلة السيادة قد تعرضت لمناقشات أخرى عندما مكن التقدم العلمى من استخدام الاثير . والاثير هو تسمية مفترضة للحيز الهوائى الذى تمر به الموجات اللاسلكية المختلفة . فلقد اكتشف العالم الفيزيائى مكسويل Maxwell عام ١٨٨٥ وجود نوع معين من الموجات تنتشر فى الاثير بسرعة الضوء (٣٠٠ ألف كيلومتر فى الثانية الواحدة)، وأمكن لعديد من العلماء بعده أن يوضحوا امكان استخدام هذه الموجات فى نقل الصوت والصورة بواسطة أجهزة ارسال خاصة ، تستقبلها أجهزة استقبال تبعد عنها بمسافات طويلة . وكان هذا بمثابة فتح جديد فى تاريخ الانسانية ، اذ أمكن استخدام هذه الموجات فى الاتصالات اللاسلكية بالتلغراف ، والراديو ، والتليفزيون ، وبالاقمار الصناعية حديثا(٣) .

والذى أثار المشكلة فى النطاق الدولى هو الخصائص التى تتميز بها هذه الاتصالات ، وخاصة بعد استخدامها حديثا كوسيلة اذاعية ، وكوسيلة لنقل الصورة بالتليفزيون ، وعن طريق الالتقاط من الأقمار الصناعية مباشرة فى أحدث التطورات لهذا الفن(٤) .

وتأتى على رأس هذه الخصائص الفنية ، كون الموجات اللاسلكية تجهل الحدود بين الدول . فالأثير يحمل الموجات التى ترسلها أجهزة الارسال من احدى الدول ، ويدخل بها فى مجال الدول الاخرى ، حيث تلتقطها أجهزة الاستقبال بها ، وتحولها الى صوت مسموع أو صورة مرئية ، دون أن يتقيد بالحدود السياسية للدول ، ودون أن يستئذنها فى الدخول(٥) . ويوضح أحد فقهاء القانون الدولى هذه الحقيقة بقوله « ان موجات الراديو لا يمكن أن تلاحظ بواسطة حراس الحدود ، وأى نوع من أنواع البرامج الاذاعية — مرغوب أو غير مرغوب فيه من الدولة — يمكن أن يعبر حدود الاقليم من الدول المجاورة أو حتى من دول تقع بعيدا عنها ، ولا تستطيع الحكومة أن تمنع دخول هذه البرامج ما لم تكن قد دخلت فى اتفاقية دولية تنظم قوة ارسال كل محطة من محطات الاذاعة(٦) » .

---

(٣) فى توضيح الخصائص الفنية للاتصالات اللاسلكية بصورة مبسطة يراجع مؤلف Andrew Haley بعنوان Space Law and Government, New York, 1963, وأيضا فوش فى مؤلفه مطول القانون الدولى الكتاب الاول ، الجزء الثانى ص ٦٦٣ وما بعدها .

(٤) يراجع تعليق للدكتور أحمد موسى عن الاتصالات بالاقمار الصناعية بالمجلة المصرية للقانون الدولى العدد ٢٦ عام ١٩٧٠ بالفرنسية ص ١١٦ .

(٥) Ch. Debbasch, Traité du Droit de la Radiodiffusion, Paris, 1967 p. 51, 540 ويقول المؤلف فى توضيح هذا المعنى : «La radiodiffusion, de par ses caractères techniques, ignore les frontières. Les ondes franchissent les barrières douanières sans que l'Etat recepteur accomplisse un acte positif pour les agréer. Cela était déjà vrai hier pour la radiodiffusion sonore, cela sera de plus en plus exact demain pour la télévision en raison des progrès des satellites...».

(٦) Mouton, The impact of Science on International Law, R.C.A. D.I., 1966 III, p. 169 ff.

٣ ــ ولقد ازدادت حدة هذه المشكلة فى السنوات الأخيرة نتيجة عوامل عديدة . فمن الناحية الفنية تقدم العلم فى مجال الاذاعات تقدما ضخما بحيث صارت الاذاعات المسموعة ، قوية ، ومنضبطة ، وواضحة ، وكذلك أدى اختراع الأقمار الصناعية الى امكان الارسال المباشر منها للصور الى حدود أية دولة على مدار الكرة الارضية ، ويتوقع العلماء تقدما ضخما فى هذا المجال فى القريب العاجل . وتولى الأمم المتحدة أهمية فائقة للمسألة لكى تستفيد من الارسال التليفزيونى فى نشر الاسهام الحضارى السريع بتوجيهه الى الدول المتخلفة والتى تعتبر فى أمس الحاجة اليه (٧) .

ومن الناحية السياسية أمكن استغلال الاذاعات فى الدعاية السياسية بكافة أشكالها وصورها ، وقامت العديد من الدول بتوجيه برامج الى دول أخرى تحرض شعبها على الثورة ، وتبث الدعايات المسمومة ضد أنظمة الحكم فيها ، مما يكون له أسوأ الأثر على الامن والاستقرار السياسى فى الدولة(٨) . وهكذا يعالج الفقه الدولى اليوم صورة من صور الحروب الحديثة ، ولونا من ألوان العدوان يتخذ ثوبا جديدا ، يطلق عليه العدوان الاذاعى L'agression radiophonique. (٩) .

٤ ــ ونستطيع أن نقرر أن العلم الحديث يقدم للدولة بعض الوسائل الفنية التى تستطيع بواسطتها أن تحد من أثر الدعاية الاذاعية ضدها ، أو العدوان الاذاعى ، سواء صدر ذلك من محطة تقع تحت سيادتها أو تقع تحت سيادة دولة أخرى . ويتمثل ذلك فيما يعرف بالموجات الهرزية

---

(٧) يراجع رسالة فى هذا المعنى للامم المتحدة بعنوان :
«Space Science and Technology Benefits to developing countries, the United Nations Conference on the exploration and peaceful uses of outer space, Vienna 1963, p. 5.

ويراجع كذلك مؤلف بعنوان : Les Télécommunications par Satellites لمجموعة من الاساتذة الفرنسيين ، عام ١٩٦٨ .

(٨) توجد العديد من الخصائص الاخرى الهامة لهذه الوسيلة من وسائل الاتصال . فلقد ساعد التقدم العلمى على سهولة تملك كل شخص لاجهزة الراديو والتليفزيون ، بحيث لم يعد هناك بيت عصرى يخلو منهما أو من أيهما على الاقل . ومن ناحية أخرى فمن المعروف اليوم أن الناس يميلون الى التأثر بما يسمعون ، وعادة ما يصدقون ما يقال لهم دون أن يكلفوا أنفسهم عناء البحث عن مصادره أو وجه الحقيقة فيه . ولقد دعى ذلك البعض الى تسمية العصر الذى نعيش فيه بعصر الاكاذيب ، نظرا لسهولة انتشار الكذب بهذه الطريقة ، وامكان ذيوعها بين أكبر عدد ممكن من الناس . فلم يحدث قط فى تاريخ العالم أن قرأ الرجال والنساء والاطفال وسمعوا أكاذيب كثيرة مثل تلك الاكاذيب التى سمعوها فى العشرين سنة الاخيرة يراجع فى هذا المعنى مقالا للدكتور أحمد زكى بمجلة العربى عدد ديسمبر عام ١٩٦٧ ، وبنفس المجلة مقالا آخر للاستاذ على أدهم ، عدد أكتوبر عام ١٩٦٧ .

(٩) ديباش ، مطول قانون الاذاعات ، المرجع السابق ، ص ٥٦٩ وما بعدها . وتبدو خطورة آثر الاذاعة والتليفزيون فى هذا النطاق اذا ما قارناها بغيرها من الوسائل الاعلامية الاخرى . فعادة تؤدى السينما وظيفة ترفيهية فقط ، كما تقوم الكتب والصحف بتأدية وظيفة ثقافية أو تعليمية فى الغالب . أما الاذاعة والتليفزيون فلقد صارا يستأثران بالجانب الهام من الوظيفة التعليمية والتثقيفية والترفيهية التى تجتمع على تأديتها هذه الوسائل جميعها . ومن ناحية أخرى فالوسائل الاخرى تحتاج الى قدر من الثقافة أو العلم حتى يمكن الاستفادة منها ، أما الاذاعة فيمكن أن يفيد منها المتعلم والجاهل على السواء . هذا بالاضافة الى شيوع الاستفادة بها ورخصه .
=

Herzian waves ، وهى موجات تطلقها الدولة للتشويش على الارسال الاذاعى المعارض فتمنع من سماعه بوضوح ، وقد تمنع هذا السماع كلية ، ويتوقف ذلك على مدى القدرات الفنية المتاحة للارسال القوى لدى الاذاعة المرسلة ، وتلك الموجودة باقليم الدولة التى تطلق الموجات الهرزية(١٠) . ورغم أن هذه الوسيلة تكاد تكون الوحيدة الموجودة لدى الدولة للدفاع عن سيادتها(١١) تجاه هذا العدوان ، الا أنها ليست وسيلة كاملة مع ذلك . فهى عادة ما تلاحظ من الجمهور ، فتقابل بأثر سىء ، وبالاحتجاج منه ، بل ان التشويش على اذاعة ما قد يدفع الجمهور الى التدقيق فى استماعها ، لان التشويش لا يمنع الصوت كلية . وهو على كل حال يحدث بلبلة لدى الجمهور ، ويضر بسلامة الدولة . وعلى ضوء هذه الاعتبارات يمكننا أن نستخلص مصلحتين متعارضتين تحكمان المشكلة ويمكن على أساسهما التوصل الى الحل الملائم فيما يتعلق بسيادة الدولة على الاثير : مصلحة المجتمع الدولى فى قيام التفاهم بين مختلف الشعوب ، وانماء العلاقات الودية بين الامم ، ولا شك أن ذلك يتطلب تقرير حرية الاثير حتى توجد الظروف التى يمكن أن يتم فيها تبادل البرامج والخبرات بين الشعوب بما يحقق هذه المصلحة (١٢) . والمصلحة الثانية هى مصلحة كل دولة فى صيانة أمنها القومى ، ومنع تعكير جوها بالدعايات المعارضة ، ولاشك أن ذلك يتطلب اخضاع الاثير لسيادة الدولة بما يعطى لها الحق فى أن « تشوش » على الاذاعات المعارضة ، وأن تطلق موجات تتداخل معها بما يمنع من سماعها بوضوح فى اقليمها(١٣) . وتقدر الدول كل من

=

وأهم من كل ذلك أن الدولة تملك أن تقوم بنوع من الرقابة على كافة هذه الوسائل فهى تستطيع أن تقص الاشرطة السينمائية ، أو تمنع دخول الصحف أو تصادرها اذا ما أتت أو تحظر مشاهدة الافلام السينمائية على طائفة معينة . ويكاد يكون ذلك متعذرا فى حالة الاذاعة التى تدخل كل البيوت ويسمعها ويراها الكبير والصغير ، ولا يسهل على الدولة أن تمارس رقابة فعالة فى كثير من الحالات ، وقد وجدت ظروف لم تستطع الدولة ان تفعل شيئا تجاهها ، الا بمصادرة أجهزة الاستقبال. يراجع شارل ديباش فى مطوله ص ٥ .

(١٠) يراجع فى حق الدولة فى اطلاق هذه الموجات ، أوبنهايم ، مطول القانون الدولى الجزء الاول طبعة ١٩٥٥ صفحة ٥٢٩ حامد سلطان القانون الدولى العام فى وقت السلم ، ص ٦٩٢ ، محمد طلعت الغنيمى ، الاحكام العامة فى قانون الامم ، قانون السلام ، الاسكندرية عام ١٩٧١ ص ٩٧٤ .

(١١) لجأت بعض الدول أثناء الحروب الى وسيلة خطيرة أخرى ، هى مصادرة أجهزة الاستقبال ، يراجع ما قرره ديباش فى مطوله عن المانيا الهتلرية ، ص ٥٤٢ ، وكذلك موتون ، فى محاضرات لاهاى عام ١٩٦٦ بعنوان تأثير العلم على القانون الدولى ص ١٦٩ .

(١٢) يمكن أن نجد أساسا قديما لهذه المصلحة فى العديد من نصوص ميثاق الامم المتحدة . فديباجة الميثاق تنص على تعهد شعوب الامم المتحدة بمسائل من بينها « ان ندفع بالرقى الاجتماعى قدما » وأن نرفع مستوى الحياة فى جو من الحرية أفسح » كما تنص المادة الاولى فقرة ٢ من الميثاق على أن من بين مقاصد الامم المتحدة « انماء العلاقات الودية بين الامم على أساس المبدأ الذى يقضى فى التسوية فى الحقوق بين الشعوب » .. ويمكن أن نستخلص نفس المعنى من الفقرة الثالثة من نفس المادة التى تنص على « تحقيق التعاون الدولى على حل المسائل الدولية ذات الصيغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والانسانية » .

(١٣) تعتمد هذه المصلحة بدورها على العديد من النصوص التى وردت فى ميثاق الامم المتحدة ، بل وعلى طبيعة النظام القانونى الدولى فى مرحلته الحاضرة . فالمادة الثانية فقرة ١ تقيد الهيئة الدولية فى عملها لتحقيق مقاصدها بمجموعة من القيود ، جاء نص الفقرة الاولى منها =

هاتين المصلحتين تقديرا مختلفا يؤدى الى تفضيل احداهما على الأخرى ، والاخذ بالسيادة المطلقة على الاثير أو تقرير الحرية الكاملة له ، وان كانت غالبيتها تتجه الى تقرير السيادة عليه . كذلك اختلف موقف الفقه من المشكلة بموقف مشابه لموقف الدول تقريبا . ومع ذلك فاننا نستطيع أن نصل الى حل توفيقى يرعى هاتين المصلحتين ، ويقوم على تقدير الاتجاهات الحديثة التى ــ وان اعترفت بفكرة السيادة ، الا أنها تقيدها بحقوق الدول الاخرى ، وان اعترفت بالحرية التى تحكم المرافق العامة الدولية ، الا أنها تخضع هذه المجموعة بدورها للتنظيم الذى يكفل لكافة الدول الاستفادة منها ــ وذلك ما سوف نفصله فيما يلى :

أولا ــ موقف الدول من المشكلة(١٤) :

٥ ــ يتوقف موقف الدول من السيادة على الاثير بحسب مجموعة من الاعتبارات يأتى على رأسها طبيعة نظام الحكم السائد فيها ، ثم مدى التقدم العلمى الذى عليه أفرادها ، وأخيرا مدى الدور الذى تمارسه فى توجيه سياسة العالم . فالدول الكبرى المتنازعة بحسب المذهب تحاول كل منها أن تدعو لمبادئها ، ومن ثم فهى تحاول أن تحتل أكبر عدد ممكن من الموجات لكى توجه اذاعاتها الى أكبر مجموعة ممكنة من الدول وباللغات القومية لكل دولة ، حتى تحقق أهدافها فى بسط نفوذها على أكبر مجموعة من الدول ، ومن ثم فمن الطبيعى أن تناصر مبدأ حرية الأثير . وهى بمناصرة هذه الحرية لن تخسر شيئا ، لأنها بتقدمها العلمى ستشغل معظم الموجات التى يمكن أن تسمع فى داخل اقليمها ان لم يكن كلها ، ولا تخشى اذاعات الدول الأخرى . كذلك تؤمن الدول الديمقراطية بحرية الأفراد ، ولا ترتضى فرض وصاية عليهم ، ومن ثم تطلق سماع الاذاعات الاخرى ، وتناصر مبدأ حرية الاثير ، وتجد فى التقدم العلمى لهؤلاء المواطنين ما يغنيها عن توجيههم ، فبامكانهم بسهولة تمييز السمين عن الغث ، ومعرفة الصحيح من الكاذب .

وعلى خلاف ذلك نجد موقف الدول الصغيرة ، والتى لا تأخذ بالمبدأ الديمقراطى . فالدول الصغيرة لا تستطيع أن تترك أثيرها لما يعكره من اذاعات قد تهدد نظامها وأمنها . وهى عادة تكون محط أنظار الاذاعات المعارضة لها .

= ليقرر « تقوم الهيئة على مبدأ المساواة فى السيادة بين جميع أعضائها » . كما تقرر الفقرة ٤ « يمتنع أعضاء الهيئة جميعا فى علاقاتهم الدولية عن التهديد باستعمال القوة أو استخدامها ضد سلامة الاراضى أو الاستقلال السياسى لاية دولة .. » وكذلك تنص الفقرة ٧ على أنه « ليس فى هذا الميثاق ما يسوغ للامم المتحدة أن تتدخل فى الشئون التى تكون من صميم السلطان الداخلى لدولة ما وليس فيه ما يقتضى الاعضاء أن يعرضوا مثل هذه المسائل لان تحل بحكم الميثاق .. » .

(١٤) يراجع فى التفاصيل : Evensen, Aspects of international law relating to modern Radio communication, R.C.A.D.I., 1965, II, p. 556 ff. Witton, Radio propaganda, A.J.I.L., Vol. 52, Fenwick, The use of Radio as an instrument of Foreign Propaganda, A.J.I.L., Vol. 32, p. 341 ff.

وتغالى الحكومات الديكتاتورية أحيانا فى فرض الوصاية على شعوبها . فالحكومة هى التى تتولى عن الشعب كل نشر ، وكل دعوة . وهى التى تغذى شعبها بالاخبار التى تجيزها فقط من داخل الدولة أو خارجها (١٥) . وهى على ذلك تناصر سيادتها المطلقة على الاثير .

ثانيا — موقف الفقه :

٦ — هناك اتجاهين رئيسيين للفقه من مشكلة السيادة على الاثير : الاتجاه الاول يناصر الحرية ، ويقول بضرورة فصل الاثير عن المجال الذى يوجد فيه أيا كان ، وأهمية تأسيس نظام دولى يأخذ فى حسابه المصالح المشروعة لكل دولة ، مع التشيع لمبدأ حرية ارسال واستقبال الاذاعات(١٦) . ووفقا لهذا الاتجاه يعتبر الاثير الداخل فى نطاق سيادة الدولة بما يحمله من موجات جزءا مستقلا عن هذه السيادة ، ومن ثم لا يجوز لها أن تتعرض له أو أن تشوش عليه .

أما الاتجاه الثانى فهو يقر بالسيادة الكاملة للدولة على الاثير . فالاثير جزء من الهواء الذى يحيط باقليم الدولة ، وقد بات مسلما به أن الهواء الذى يعلو اقليم الدولة الى ما لا نهاية فى الارتفاع يخضع لسيادتها . فمن اللازم اذن — فى منطق هذه النظرية — أن يتبع النظام القانونى الوسط الذى يمر به ، وعليه فليس للدولة سلطان على الموجات قبل أن تدخل فى مجالها الجوى(١٧) .

ويناصر الاتجاه الثانى العديد من الفقهاء ، نذكر منهم أوبنهايم ، الذى يقرر فى هذا المعنى « ان مبدأ السيادة الكاملة للدولة ، والذى يتمتع بالتأييد

---

(١٥) « سبيل العلم والتعليم ، والفقه والتفقه والسمو والتسامى فى نظر هذه الحكومة هو ما تنشره عن طريق صحفها هى واذاعاتها هى .. ثم ليس فى الدنيا بعد ذلك ما يستأهل أن يقرأ أو يسمع أو يعلم .. وشعبها عندها كالطفل تخشى عليه الخروج فى السن الباكرة الى أواسط الطريق حيث السيارات الجامحات . يكفيه الرصيف . ومن الحكومات من تأبى على شعوبها حتى الخروج الى الرصيف » . من أقوال للدكتور أحمد زكى فى مقال له بمجلة العربى بعنوان « البروباجنده » العدد ٢١٠٩ ديسمبر ١٩٦٧ .

(١٦) يراجع فى التفاصيل ، ديباش ، مطول قانون الاذاعات ، المرجع السابق الاشارة اليه ص ١٦ وما بعدها ، ايفنسن مقاله بأكاديمية لاهاى السابق الاشارة اليه عن خصائص الاتصالات بالراديو ، المجلد ١١٥ ، ص ٥٢٥ وما بعدها ، ويتون ، مقاله بعنوان الدعاية بالراديو ، سابق الاشارة اليه ، ص ٥٩٦ ، فينويك ، استعمال الراديو كوسيلة للدعاية الاجنبية سابق الاشارة اليه ، ص ٣٤١ وما بعدها .

ويشير ايفنسن الى أن المبدأ الذى ساد فى المراحل الاولى لتطور الراديو هو أن الدولة تملك السيادة على الهواء الذى يعلو اقليمها بالنسبة لموجات الراديو بنفس الطريقة المقررة بالنسبة لشركة الطيران . ويشير الى تأييد المبدأ فى اللقاءات المتعددة لجماعة القانون الدولى فى فيينا عام ١٩٢٦ ، وارسو عام ١٩٢٨ والذى قررت فيه ان « مبدأ السيادة على الهواء ينبغى أن ينص عليه فى أى مؤتمر للراديو «The principle of air sovereignty should be embodied in any international Radio Conférence».

(١٧) ديباش ، مطول قانون الاذاعات ، المرجع السابق ص ١٦ ، ايفنسن ، خصائص الاتصالات بالراديو ، المرجع السابق ص ٥٢٦ .

بالنسبة للملاحة الجوية ، يمكن الدولة من أن تمنع تعكير الهواء الذى يعلو اقليمها ، والذى تسببه الاتصالات اللاسلكية المنبثقة من مصدر خارجى ، وذلك عن طريق الموجات الهرزية

The principle of exclusive sovereignty in air space for the subjacent State, which has received general approval in connection with aerial navigation, enables that state to prohibit the disturbance of the air space over its territory by means of Herzian waves caused for the purpose of wireless communication and emanating from a foreign source». (١٨)

كما نجد تأييدا للفكرة فى المؤتمرات الدولية العديدة التى عقدت خلال المراحل المبكرة لتنظيم الراديو(١٩) .

ومع ذلك فهذه النظرية لم تعد تحظى بتقدير كبير من الفقه لأكثر من سبب . فهى تتجاهل أوجه الخلاف بين الملاحة الجوية والموجات اللاسلكية . فالدولة تستطيع أن تتحكم فى الملاحة الجوية وتمنع المرور فوق اقليمها ، وتتصدى بالقوة لمن يخالف أوامرها . ولا تستطيع ذلك فى حالة الموجات الا بوسيلة أسوأ منها ، وهى اطلاق موجات لا تقل تعكيرا لجوها ، عن تلك التى تريد أن تحاربها ، وهى تتجاهل مصلحة المجتمع الدولى فى قيام التعاون ، وانماء العلاقات بين أفراده ، فتصطدم بالعديد من نصوص ميثاق الامم المتحدة(٢٠) ، بل وتتعارض مع مبدأ آخر يقر به العرف الدولى فى مجال الاتصال بالراديو ، وهو منع التداخل بين الموجات(٢١) .

لذلك فالاتجاهات الفقهية الحديثة تساند النظرية الاولى ، وهى التى تقول بحرية الاثير . كما أن المؤتمرات الدولية الحديثة التى عقدت فى مجال الاتصال بالراديو تناصر مبدأ الحرية . بل نستطيع أن نجد قواعد عرفية واتفاقية دولية تؤيده فى وقتنا الحاضر . فهذا اوبنهايم نفسه يقرر أن استقراء معظم الاتفاقيات الدولية التى عقدت فى هذا المجال تجعل بالامكان أن نستخلص « أن هذه المعاهدات تمثل بداية محاولات لادخال عنصر رئيسى

---

(١٨) Oppenheim, International Law, 8th edition 1955, Vol. I, p. 529.
ونجد عبارات مماثلة فى مؤلف أستاذنا الدكتور حامد سلطان ، القانون الدولى العام فى وقت السلم ، ص ٦٩٢ ، محمد طلعت الغنيمى ، الاحكام العامة فى قانون الامم ص ١٩٤ .

(١٩) يراجع هامش ١٦ من هذا المقال .

(٢٠) يراجع هامش ١٢ من هذا المقال .

(٢١) يقول ايفنسن فى هذا المعنى .
A theory basing radio Law on the principle of the sovereignty of States over their air spaces is untenable. It disregards the governing laws of nature in this field. Obviously the penetration of radio waves from the stations of one country to the air space of other country cannot be prevented».
يراجع مقاله عن خصائص الاتصال بالراديو السابق الاشارة اليه ص ٥٢٦ .

للتنظيم القانونى فى ميدان من ميادين النشاط البشرى والذى يعتبر — بحكم طبيعته — متجاوزا للحدود الاقليمية للدولة (٢٢) » . ونجد تأكيدات لهذا المعنى فى عبارات للفقيه الفرنسى ردسلوب يقول فيها « ان العرف والمعاهدات يلزمان الدولة بأن تترك الموجات المنبثقة من دول أخرى حاملة اذاعات أو برقيات تمر باقليمها La coutume et les traités obligent l'Etat de laisser passer les ondes émises par des postes radiotélégraphiques ou radiotéléphoniques situés hors de son territoire».

وهو يعلل ذلك بالاستناد الى أن القدرة المادية للدولة على منعها تعتبر محدودة(٢٣) ونجد تأكيدات مماثلة لتقرير الحرية لدى أوكنيل (٢٤) ، وديباش (٢٥) .

وهكذا يصل الفقه الحديث الى الاقتناع بأن المبدأ العام الذى يحكم سيادة الدولة على الاثير هو الحرية ، بمعنى حرية الدول فى أن ترسل ما تشاء من الاذاعات الى حدود الدول الاخرى ، وحرية الافراد فى كل دولة فى أن يستقبلوا على أجهزتهم ما يريدون من موجات . ويحظر هذا المبدأ العام على الدولة أن تتخذ تدابير من شأنها أن تمنع مواطنيها من استقبال الاذاعات ، وينصرف ذلك بحسب الاصل الى وسائل التشويش أو الرقابة البوليسية (٢٦) . وبعبارة أخرى ليس من حق دولة أن تحول دون المرور البرىء للموجات الصوتية المذاعة من اقليم دولة أخرى (٢٧) .

ولقد تأيد مبدأ الحرية هذا فى العديد من المؤتمرات والاتفاقيات الدولية . ولعل أول التأكيدات الجماعية التى تقررت له هى تلك التى أصدرها مجمع القانون الدولى عام ١٩٢٧ والتى نصت على حق كل دولة فى اقامة وعمل محطات الاذاعة اللاسلكية وفقا لما تراه على اقليمها ، وأيا كان المالك لهذه المحطات . كما حظرت على أى دولة أن تعترض مجرد مرور الموجات الكهرومغنطيسية فوق اقليمها(٢٨) . وكذلك قررت المادة ٥ فقرة

(٢٢) أوبنهايم ، القانون الدولى ، المرجع السابق ، الموضع السابق .
(٢٣) Redslob, Traité de Droit des gens, Paris 1950, p. 177.
(٢٤) D.P. O'Connell, international law, Vol. I, second edition, London, 1970 p. 590.
(٢٥) ديباش ، مطول قانون الاذاعات ، المرجع السابق الاشارة اليه ، ص ٥٤١ .
(٢٦) ديباش ، المرجع السابق ، ص ٥٧٠ .
(٢٧) على صادق أبو هيف ، القانون الدولى العام ، الطبعة التاسعة ، الاسكندرية عام ١٩٧١ ، ص ٤٨١ . وهو يعلل ذلك بالقول بأن مثل هذا المرور يساعد على تقوية الروابط الروحية ، والاتصال الفكرى بين مختلف الشعوب .
(٢٨) وتلك هى عبارة القرار :
«Chaque Etat possède le droit... de règlementer à son gré l'établissement et l'exploitation des postes radiotélégraphiques situés sur son territoire quel qu'en soit le propriétaire». «L'Etat ne saurait empêcher le simple passage des ondes hertziennes au-dessus de son territoire».
نقلا عن Sibert فى مؤلفه Traité de Droit international public جزء ١ ص ٥٨٠ .

أولى من الاتفاقية العامة لتنظيم الراديو المنعقدة فى واشنطن عام ١٩٢٧ ، وكذلك اتفاقية مدينة اطلنطس المنعقدة عام ١٩٤٧ ، واتفاقية بيونيس ايريس المنعقدة عام ١٩٥٢ ، واتفاقية جنيف المنعقدة عام ١٩٥٩ ، مبدأ الحرية . ونجد فى ديباجة هذه الاتفاقية الاخيرة « مع الاعتراف الكامل بحق السيادة المقرر لكل دولة فى تنظيم اتصالاتها اللاسلكية ، فان المؤتمرين لتحقيق هدف تسهيل التعامل والتعاون بين الشعوب ، عن طريق المرافق اللاسلكية الفعالة ، قد اتفقوا على عقد الاتفاقية الاتية (٢٩) » . ويعلق أحد الفقهاء على هذه العبارة بقوله : « ان ذلك يعد تعبيرا صريحا عن تبنى المساهمين فى هذه الاتفاقية لمبدأ الحرية على أنه من القواعد العامة للقانون الدولى الوضعى (٣٠) » .

ويعتمد أنصار هذا الاتجاه فى تأييد آرائهم ، فضلا عن طبيعة الاثير ، وعدم امكان الدولة السيطرة عليه ، الى حجج أخرى تتصل بحقوق الانسان، فلقد ورد فى الاعلان العالمى لحقوق الانسان نصا يقول بأن : « لكل فرد الحق فى حرية الرأى وفى التعبير عنه ، بما فى ذلك الحق فى عدم التحقيق معه من أجل آرائه ، كما أن له الحق فى أن يبحث عن الأخبار والافكار ، وأن يرسلها ويستقبلها بدون اعتبار للحدود ، وبأى وسيلة كانت » (المادة ١٩) .

وتوجد تأكيدات أخرى لهذا المبدأ فى قرار الجمعية العامة للامم المتحدة أدانت فيه التشويش على الاذاعات ، واعتبرت « كل اجراء من هذا القبيل بمثابة انكار للحق المقرر لكل فرد فى أن يستعلم عن الاخبار بمنتهى حريته ، وان يستقبل الاراء والافكار بدون اعتبار للحدود » (٣١) . كذلك فلقد أوصى المؤتمر العام لليونسكو الدول الأعضاء فى دورته التى عقدت ببيروت عام ١٩٤٨ ، بأن تكفل لكل مواطن الحق فى الاستماع الحر للاذاعات ، ولو كانت منبثقة من دولة أخرى (٣٢) .

ثالثا : الحل المختار :

٧ ــ على أن مبدأ الحرية المطلقة للاثير لم يعد مسلما به بدوره اليوم. وعلى حد تعبير ايفنسن فان تقرير مثل هذا الحق المطلق سوف يتبلور الى حق الدولة ــ ليس فقط فى أن تدعو لنفسها بحرية عبر اذاعاتها الى حدود الدول الأخرى ــ وانما يعنى أيضا تقرير الحق المطلق لها فى أن تختار الموجات التى تفضل أن ترسل عليها اذاعاتها المختلفة بدون اعتبار لمصالح وحاجات

---

(٢٩) «Fully recognizing the sovereign right of each country to regulate its telecommunication, the plenipotentiaries... with the object of facilitating relations and co-operation between the peoples by means of efficient telecommunication services, have agreed to conclude the following convention.»

(٣٠) نقلا عن ايفنسن ، خصائص الاتصال بالراديو ، ص ٥٢٧ .

(٣١) يراجع قرار الجمعية العامة الصادر فى الدورة الخامسة عشر ، رقم ٢٠ ، ص ٤٤ ، بتاريخ ١٥ ديسمبر عام ١٩٥٠ .

(٣٢) مشار اليه فى شارل ديباش ، مطول قانون الاذاعات ، المرجع السابق الاشارة اليه ، ص ٥٧١ .

الدول الاخرى ، وفضلا عن ذلك فان تقرير مثل هذه الحرية يغفل طبيعة القوانين الطبيعية التى تحكم المشكلة والناتجة من الحاجة الضخمة والمتزايدة الان الى الموجات بعد أن اتسع نشاط الاتصالات اللاسلكية الى حد كبير . ولا شك أن ترك الحرية للدول فى هذا المجال بصفة مطلقة ، سيكون لصالح البعض على حساب البعض الآخر . ولقد أظهرت التطلعات التى مرت بهذا المرفق الهام الحاجة الماسة الى تقييد حرية الدول فى نطاقه . ذلك أنه لا يتصور أن تترك دولة تحت رحمة الدعايات المغرضة التى تقوم بها الدول الاخرى ضدها ، والتى انتشرت على نطاق واسع الان . لذلك لانكاد نجد دولة واحدة ، ولا فقيه منصف يتجاهل المشكلة ، حتى بين غلاة الحرية .

٨ — كل هذه الاعتبارات المتعارضة التى تحكم مشكلة السيادة على الاثير تدعونا الى القول بأنه لا يمكن أن يخضع للسيادة المطلقة للدولة ، لأنها لا تستطيع السيطرة عليه كما سبق أن رددنا ، كما يقيد من سيادتها فى هذا الخصوص حق التبادل المقرر لصالح الدول الأخرى ، ومصلحة المجتمع الدولى فى التعاون بين دوله .. ولا يمكن أن يخضع الاثير كذلك للحرية المطلقة للدول بحيث يتيح لها أن تستخدم أجواء الدول الأخرى للاضرار بأمنها وسلامتها . والحقيقة وسط بين هذا وذاك ، ويمكن أن نجدها فى التطور الحديث لمبدأ السيادة ، وفى الحدود التى تنظم أى حرية تتقرر للافراد أو للمجتمعات فى مجال من المجالات . فلقد بات مسلما به أن السيادة صارت تخضع للقيود التى تمليها ضرورة تنظيم المجتمع الدولى ، والحقوق التى يقررها القانون الدولى للدول الاخرى . كما أنه — من ناحية أخرى — لا توجد أية حرية بلا قيود تنظم طريقة ممارستها ، وتكفل لكافة الدول أن تتمتع بها على قدم المساواة(٣٣) .

فالسيادة والحرية صارا لا يتعارضان الان بصورة كبيرة . ويمكننا أن نغلب — على أساس ما ينادى به الفقه الحديث والمؤتمرات الدولية — مبدأ الحرية فى حدود القيود التى يفرضها وجود المجتمع الدولى . ولكن ما هى هذه الحدود التى ترد على حرية الأثير ؟

رابعا : تنظيم الاثير فى المؤتمرات والاتفاقات الدولية :

٩ — نستطيع أن نستخلص هذه القيود من أعمال المؤتمرات الدولية التى بحثت المشكلة ، ومن الاتفاقيات الدولية ، وقرارات المنظمات الدولية . ونجد أول تعبير عن هذه القيود فى قرارات مجمع القانون الدولى التى سبق أن أشرنا اليها ، والتى قررت مبدأ الحرية ، فلقد أعطت للدولة الحق — كلما دعت الى ذلك ضرورة **أن تحافظ على مصالحها** ، أو أن تقوم بالالتزامات المفروضة عليها — فى أن **توقف الاذاعات الخارجية التى تتعارض مع هذه المصالح والواجبات** . كما أوجبت على كل دولة أن تنظم عمل محطاتها اللاسلكية **بشكل لا يعكر سلامة عمل محطات الدول المجاورة** .

(٣٣) تراجع هذه المشكلة تفصيلا فى رسالتنا ، شرط بقاء الشىء على حاله ، القاهرة عام ١٩٧١ ص ٢٣٢ وما بعدها .

وجاء بهذه القرارات أنه اذا تسبب عمل اذاعات احدى الدول فى تعكير خطير غير منقطع لاذاعات دولة أخرى ، فانها تكون مسئولة عن ذلك، انما يجب أن يكون تقرير هذه المسئولية على ضوء الممكنات الفنية (٣٤) . ونجد العديد من الاتفاقيات التى تواجه مشكلة الدعاية بالراديو radio propaganda وتفرض على الدول أن تمتنع عن اتخاذها ضد سلامة وأمن الدول الاخرى . فلقد أولت عصبة الأمم المشكلة عناية كبيرة ودعت الى مؤتمر انعقد فى جنيف فى ١٧ سبتمبر عام ١٩٣٧ ، انتهت الى ابرام اتفاقية بين ٢٨ دولة حول « استخدام النشر لاجل السلم(٣٥) » the use of Broadcasting in the cause of Peace» ولقد تضمنت المعاهدة ١٥ مادة. وحظرت المادة الاولى منها استعمال الاذاعة فى تهيج المشاعر أو احداث الاضطرابات أو « تحريض شعب أية دولة على القيام بأعمال لا تتفق مع النظام العام الداخلى أو أمن أى دولة طرف فى الاتفاقية » .

ويدخل فى نطاق هذا المنع التحريض على الحروب الاهلية أو الاضطرابات أو المشاكل الخ ..

كما نصت المادة الثانية . على أن « الاطراف المتعاقدة تتعهد ــ بالتبادل فيما بينها ــ على ألا تشكل الاذاعات الناتجة من محطات تقع فى اقليمها أى تحريض لحرب من دولة ضد أخرى .. » ..

ومن ثم فهذا النص يمنع استخدام الاذاعات للتحريض ضد الحرب التقليدية . كما تمنع المادة الثالثة من الاتفاقية اذاعة أخبار أو تعليقات محرفة أو كاذبة ، والزمت هذه المادة الدول المسئولة عن ذلك بتصحيح مثل هذه الأخبار « فى أقرب وقت وبوسائل فعالة » . وتذهب المادتان ٤ ، ٥ من الاتفاقية خطوة أبعد من ذلك ، وتفرض على الاعضاء التزاما بأن « تنشر أخبارا صحيحة من محطات اذاعاتها » . فالمادة ٤ تتضمن أن الدول الاعضاء « تتعهد بأن تؤكد ــ خاصة فى أوقات الازمات ــ بأن محطات الاذاعة التى تنبعث من اقليمها والتى تنشر أخبارا تتعلق بالعلاقات الدولية، ينبغى أن تراجع صحتها بدقة كاملة من أشخاص مسئولين عن النشر الاخبارى » . وعلى ذلك فيجب أن تراعى الاذاعات أن تنشر أخبارا صحتها مؤكدة ، والا فان عليها أن تمتنع عن النشر . ومن الناحية الاخرى نجد أن

---

(٣٤) Sibert, Traité de Droit international public, T. 1, Paris 1951, p. 850, Stark, introduction to international law, London, 1958, p. 147.

وأشار اليها كذلك على صادق أبو هيف فى مؤلفه القانون الدولى ، المرجع السابق الاشارة اليه ، ص ٤٨٢ .

(٣٥) يراجع فى شرح هذه الاتفاقية محاضرة ايفنسن بأكاديمية لاهاى ، السابق الاشارة اليها من ص ٥٥٦ ــ الى ص ٥٥٧ ، وتعليق ويتون بالمجلة الامريكية للقانون الدولى المجلد ٥٢ ، ص ٧٤١ ، حيث يصف هذه الاتفاقية « بأن موادها الخمس عشرة ، والسبع توصيات التى تضمنتها ، تمثل واحدة من أهم الدعايات ذات المعنى التى عنيت ببيان شرور النشر الاذاعى » .

الاتفاقية لم تلزم الدول باذاعة الأخبار التى من شأنها أن تدعم حسن التفاهم بين الدول(٣٦) .

وهناك مجموعة من الاتفاقيات الاقليمية الامريكية احتوت على نصوص مماثلة لنصوص هذه الاتفاقية . ومن بين هذه الاتفاقيات نجد اتفاقية أمريكا الجنوبية للاذاعات التى عقدت فى ١٠ أبريل عام ١٩٣٥ متضمنة نصا بهذا الخصوص هو نص المادة السابعة التى حظرت الاذاعات التى تضر بحسن سير العلاقات الدولية . ولتحقيق هذا الهدف أوجبت على الدول الأطراف أن يقوموا بفحص برامج اذاعاتهم ، وأخبارهم بعناية لكى يتحققوا من رسميتها ودقتها ، وتطلبت كذلك ألا تحتوى البرامج الاذاعية على عبارات أو أفكار هجومية أو مسيئة الى الأطراف الأخرى ، أو تتضمن تدخل فى الشئون الداخلية لهم . وبعبارات مماثلة يجرى نص المادة الرابعة من اتفاقية أخرى عقدت كذلك بين دول أمريكا الجنوبية فى ٢٠ يونيو عام ١٩٣٧ (٣٧) .

وعقد مثل هذه الاتفاقية فى نطاق منظمة الدول الأمريكية له دلالة كبيرة ، فهو يعكس الواقع المؤلم الذى عانته هذه الدول من جراء حرب الاذاعات التى تشنها كل منها ضد الاخرى ، لذلك فلقد تبع هذه الاتفاقية اتفاقيات أخرى بين هذه الدول . كما نجد أن المنظمة اهتمت اهتماما كبيرا بالمشكلة ، وحاولت مرارا أن تجد الحلول الملائمة لها . وقد أوصت المنظمة منذ زمن بعيد الدول الاعضاء بها ، بالانضمام الى اتفاقية جنيف المنعقدة عام ١٩٣٧ والتى سردنا أحكامها منذ قليل . وكذلك أصدرت توصيات عديدة فى دوراتها المنعقدة فى بيونس ايرس عام ١٩٣٦ ، ريو دى جنيرو عام ١٩٣٧ ، وليما عام ١٩٣٨ . وجميعها تحذر الدول الاعضاء من ارسال اذاعات تعكر صفو العلاقات السلمية بين الدول ، وتدعوهم الى ضرورة استخدام الراديو كوسيلة للمحافظة على استقرار العلاقات الدولية ، وتنمية التعاون بين الدول . وقد وصل اهتمام هذه الدول بالمشكلة الى الحد الذى جعلهم يعدلون ميثاق المنظمة ، فى المؤتمر الذى عقد فى بوجوتا عام ١٩٤٨ ، باضافة نص جديد يحظر على الدول الأعضاء فى المنظمة أن تتدخل فى الشئون الداخلية للدول الأخرى ،

---

(٣٦) يوجد التزام محدود فقط فى هذا المجال أشارت اليه المادة (٥) من الاتفاقية والتى تضمنت أن الطرف فى المعاهدة ينشر — بناء على طلب الطرف الاخر — الاخبار التى تتعلق بثقافته القومية وحضارته والتى من شأنها أن تبث أساسا قويا للتفاهم بين الدول لهدف تحقيق السلم . ايفنسن ، محاضرة لاهاى ، ص ٥٥٨ وجدير بالذكر أن هذه المعاهدة لا زالت سارية المفعول حتى وقتنا الحاضر .

(٣٧) تعليق ويتون بالمجلة الامريكية للقانون الدولى بعنوان الدعاية الاذاعية ، سابق الاشارة اليه ، ص ٧٤٣ مجلد ٥٢ .

ورغم هذه التأكيدات لم تتوقف الحرب الاذاعية بين هذه الدول مما دعى مجلس المنظمة الى الاجتماع واصدار نداء الى جماعة الدول الامريكية لكى توقف هذه الدول كافة اشكال الدعاية العدائية ضد بعضها البعض ، وضد أية دولة أمريكية أخرى . تعليق ويتون ، نفس المرجع ، ص ٧٤٥ .

بما فى ذلك التدخل الاذاعى . وحرص هذا المؤتمر على ضرورة تقرير مسئولية الدول عن الدعاية الاذاعية التى توجهها ضد الدول الأخرى (٣٨) .

ولقد استطاع مجلس فقهاء الدول الأمريكية أن يبلور مشكلة السيادة على الاثير فى المادة السادسة من مشروع الاتفاقية التى أعدها عام ١٩٥٣، والتى أقرت حق الدول فى البث الاذاعى ، والتعبير عن الرأى عبر حدود الدول الاخرى باستثناء الحالات التى « تمثل دعاية تستهدف التحريض على استخدام القوة أو العنف ضد دولة أخرى » .

خامسا : المشكلة أمام منظمة الامم المتحدة :

١٠ ــ ولقد اهتمت منظمة الأمم المتحدة بالدعاية الاذاعية اهتماما كبيرا ، وأصدرت العديد من التوصيات ذات الأثر الهام فى توضيح أبعاد المشكلة . كذلك دعت الى عقد مؤتمر دولى لبحث المشكلة ، وساهمت فى اعداد مجموعة من الاتفاقيات لم تقرها الدول بعد لكن تعتبر ملزمة لها .

فلقد أصدرت الجمعية العامة للامم المتحدة قرارا بالاجماع عام ١٩٤٧ يلوم كل أشكال الدعاية التى تكون من طبيعة تحرض أو تشجع على أى تهديد للسلم ، أو أى خرق له أو ارتكاب اعمال العدوان . وطالب القرار الحكومات على أن تعمل على أن تغرس أسس العلاقات الودية بين الدول ، بكل الوسائل الدستورية الملائمة ، وذلك باستعمال أدوات النشر المختلفة (٣٩) . كما صدر قرار آخر من الجمعية عام ١٩٥٠ أدان أشكال العدوان المباشر وغير المباشر ، واعتبر العدوان الاذاعى جريمة ضد السلم والامن الدوليين (٤٠) . ولقد دعت منظمة الامم المتحدة كذلك الى مؤتمر خصصته لبحث حرية الصحافة ووسائل النشر . وقدمت أمام هذا المؤتمر ثلاثة مشروعات لاتفاقيات لم يتم اقرارها للاسف ، وان أصدر هذا المؤتمر ٤٠ قرارا تنظم حرية وسائل الاعلام ، وتقرر مسئوليات أدبية على عاتق الدول فى هذا الشأن .

وخلاصة هذه القرارات هى السماح لوسائل النشر بحرية الارسال لمختلف الدول على أن تتحرى الصدق ، وأن تتجنب الاساءة . كما أدانت هذه

---

(٣٨) مع ذلك ، فبعد عام واحد من هذا التعديل ، عرضت جمهورية سانتو دومنجو نزاعا على مجلس مستشارى منظمة الدول الامريكية عام ١٩٤٩ اتهمت فيه جمهورية هايتى بأنها مارست ضدها نشرا اذاعيا منظما ، مثيرا للشغب ، وينطوى على الاضرار بها . ولقد تمت تسوية النزاع وديا ، بعد أن تعهدت الدولتان « بألا تسمحا بأى نشاط فردى أو جماعى أو حزبى ، محلى أو خارجى ، ينطلق من اقليمهما ، ويكون الغرض منه الاساءة الى السلم الداخلى ، سواء فى داخل الدولتين ، أو أى بلد آخر صديق . وعقب هذا الحادث دعت لجنة القانون الدولى التابعة لمنظمة الوحدة الامريكية الدول الاعضاء الى عقد مؤتمر بكراكاس ، انتهى الى توقيع بروتوكول ، وافقت فيه هذه الدول على منع استخدام الراديو فى الدعاية ضد حكومات الدول الاخرى . يراجع تعليق ويتون المشار اليه ، ص ٧٤٤ .

(٣٩) الكتاب السنوى للامم المتحدة عام ١٩٤٧ ، ص ٩١ وما بعدها .

(٤٠) الكتاب السنوى للامم المتحدة عام ١٩٥٠ ، ص ٢٠٣ . كما أصدرت هذه الجمعية قرارا عام ١٩٥٢ جاء به أن أجهزة الامم المتحدة تدرس التدابير الممكنة لتجنب الاضرار التى يمكن أن توجه الى التفاهم الدولى باذاعة أخبار كاذبة أو محرفة .

القرارات كل أشكال الدعاية الاذاعية التى تستهدف التحريض أو التشجيع على تهديد السلم ، أو خرق الامن ، أو أعمال العدوان أو أى اختلاق أو تحريف للانباء ، على أى نطاق وسواء أكان حكومى أو خاص . وصوت المؤتمر لصالح قرار يلزم الحكومات بأن تفرض العقوبات ضد النشر المنتظم لتقارير مزيفة أو لمداولات كاذبة ، يكون من شأنها أن تسىء الى علاقات الود والصداقة بين الدول أو الشعوب . كما تبنى المؤتمر اقتراحا تقدم به الوفد الفرنسى بتقرير الحق لكل دولة فى أن تطلب من السكرتير العام أن ينشر تصحيحا للاخبار الكاذبة التى تذاع ضدها (٤١) .

١١ — وهكذا نجد أن هناك اجماع على السماح بحرية النشر ، مع ضرورة تقييده بعدم نشر أنباء تسىء الى الدول الاخرى ، أو تحرض على الشغب فى داخل اقليمها ، أو اختلاق أنباء أو تعليقات كاذبة .

سادسا : حرية الاثير فى زمن الحرب :

١٢ — وتشتد هذه القيود أكثر فى أوقات الحرب ، وتخول قواعد القانون الدولى للدولة المتحاربة حقوقا أكثر تجاه الاذاعات المعارضة . ولقد توصل المجتمع الدولى الى وضع الاصول العامة لهذه الحقوق فى اتفاقية جنيف المنعقدة عام ١٩٢٢ . فلقد أعطت للدولة الحق فى مراقبة البث الاذاعى الذى ينطلق من محطات الدول الاخرى ، وحظرت قيام أى محطة اذاعية فى اقليم الدولة فى حالات الحرب بدون تصريح من الدولة . كما أن الاتفاقية فرضت على الدول المحايدة التزامات هامة . فلقد حظرت عليها السماح باقامة محطات اذاعية فوق اقليمها تعمل لحساب دولة متحاربة ، حتى ولو لم تكن الدولة قد أذنت لها صراحة بالعمل . واعتبرت مخالفة ذلك خرقا لقانون الحياد . وفى مقابل ذلك الزمت الاتفاقية المحطات الاذاعية التابعة لدول متحاربة بأن تتوقف عن استخدام أية أجهزة اذاعية تقع على الاقليم المحايد . وأعطت لحكومات الدول المحايدة الحق فى أن تستخدم كافة الوسائل الممكنة لكى توقف هذا الاستعمال . (تراجع المواد ٢ ، ٤ ، ٦) . كما أعطت الاتفاقية للدول المحايدة الحق فى أن تحد أو أن تمنع اذاعة أخبار تتعلق بالمتحاربين ، وتتصل بالعمليات العسكرية (٤٢) .

الخلاصة :

نخلص من هذه الدراسة الى أن المجتمع الدولى يقر فى الاونة الحاضرة بحرية الاثير ويسمح بانتقال الموجات التى تحمله من اقليم دولة الى اقليم

---

(٤١) تراجع وثائق الامم المتحدة عن هذا المؤتمر : Doc. E/Conf., 6/19, E/121.
كما يراجع تعليق لويتون بالمجلة الامريكية للقانون الدولى عام ١٩٤٩ ، ص ٣٧ — ص ٨٧ بعنوان :
«The United Nations conference on the freedom of information and the movement against international propaganda.»

(٤٢) يراجع فى التفاصيل ، ديباش ، مطول قانون الاذاعة ، المرجع السابق ، ص ٥٧٣ .

دولة أخرى ، ويقيد مبدأ الحرية هذا القواعد التقليدية للسيادة اذ يجعل بالامكان أن تنتقل اذاعات الى اقليم الدولة ولو لم تكن راضية عنها . ويعتبر ذلك انتصارا ضخما للقانون الدولى ، وتفضيلا لمصلحة هامة ، هى تنمية التعاون الدولى الذى يقرره ميثاق الامم المتحدة . ومع ذلك فهذه الحرية ليست مطلقة بل تقيدها قيود تسمح للدولة بأن تدافع عن نفسها ضد الاذاعات التى تهدد أمنها وسلامتها أو توجه اليها الحرب الاذاعية . ويزداد مدى هذه القيود فى أوقات الحرب ، حيث تتوافر مصلحة أكبر فى منع النشر الاذاعى . ولكن هذه القيود لا تهدم مبدأ حرية النشر الاذاعى ، بل تنظمه بما يجعله يحقق أهدافه .

ولكن الواقع الدولى اليوم لا يحترم هذهالحرية كثيرا ، ثم هو فى كثير من الاحيان يسىء استخدامها . فهناك من الدول من يرفض أن تسمع غير أخباره، بل هناك تشريعات تقر ملاحقة من يستمع الى الاذاعا تالاجنبية ، وتجيز محاكمته ، ويجعل قانونها من الاستماع الى الاذاعات الاجنبية للدول الغير صديقة جريمة . ومن الناحية الاخرى لا زالت دول كثيرة تسىء استخدام هذه الحرية وتقوم بأعمال دعاية ضد الدول الأخرى .

ونحن نأمل فى أن تتوصل الجهود الكبيرة التى تبذلها المنظمة الدولية فى الوصول الى حلول أكثر حسما لكل من هاتين الظاهرتين .

السمات الأساسية لقانون العقوبات الليبى

الدكتور أحمد عبد العزيز الألفى

خبير أول بالمركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية

تمهيـــــد :

اضطر المشرع الليبى بعد اعلان الاستقلال فى ديسمبر ١٩٥١ الى اصدار مجموعات كاملة من القوانين (المدنى والتجارى والعقوبات والاجراءات الجنائية والمرافعات المدنية والتجارية ونظام القضاء) لسد الفراغ التشريعى الذى خلفه الاستعمار .

وكان قانون العقوبات فى بدء صدوره فى نوفمبر ١٩٥٣ مستقى فى أغلبه من قانون العقوبات الايطالى ، ثم عدل تعديلا كبيرا بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٥٦ ، ممـــا جعله فى صورته الحالية مزيجا من القـــانونين الايطـــالى والمصرى . وقد أفلح واضعوا القانون الى حد كبير فى التوفيق بين الاتجاه الوضعى الذى يمثله القانون الايطالى وبين فقه المدرسة التقليدية الحديثة الذى يعكسه القانون المصرى ، وان كان الأمر لا يخلو بطبيعة الحال من بعض التعارض أو التضارب فى النصـــوص المترتب على السرعة التى صاحبت تعديل سنة ١٩٥٦ . وعلى أية حال فان قانون العقوبات الليبى يعد من أفضل القوانين العربية فى تبنيه لبعض الاتجاهات الحـــديثة(١) . وسنشير الى هذه الاتجاهات فى عرضنا لملامح هذا القانون .

تقسيمات القـــانون :

اشتمل القـــانون على ٥٠٧ مادة موزعة على كتب أربعـــة : أولها عن الجرائم عامة ، والثانى عن الجنايات ضد المصلحة العامة ، والثالث عن الجرائم ضد آحاد الناس ، والرابع عن الجنح الأخرى والمخالفات . وقسم الكتاب الأول الى ست أبواب ، أولها تضمن قواعد عمومية ، والثانى فى العقوبات ، والثالث فى الجرائم ، والرابع فى الفاعل ، والخامس فى سقوط الجريمة وانقضاء العقوبة ، والسادس فى المجرمين الخطرين وفى التدابير الوقائية . وقسم الكتاب الثانى الى ثمانى أبواب ، أولها عن الجنايات والجنح ضد شخصية الدولة ، والثانى عن الجرائم ضد الادارة العامة ، والثالث عن الجرائم التى ترتكب ضد القضاء ، والباب الرابع عن الجـــرائم ضد

---

(١) Naguib Hosni, La législation pénale dans le monde arabe, Rev. Sc. Crim., 1967, p. 811.

الدين والشعائر الدينيـــة المعترف بها والتعـــدى على حرمة الأموات ، والخامس عن الجرائم ضد السلامة العامة ، والسادس عن الجرائم ضد الأمن العام ، والسابع عن الجرائم المخلة بالثقة العامة ، والثامن عن الجرائم ضد الاقتصاد العام والصناعة والتجارة وحرية العمل . وتضـــمن الكتاب الثالث ست أبواب ، أولها عن الجرائم ضد الأفراد ، والثانى عن الجرائم ضد الأسرة ، والثالث عن الجرائم ضد الحرية والعرض والأخلاق ، والرابع عن الجرائم ضد حرية الأفراد ، والخامس عن الجرائم الماســـة بالشرف ، والباب السادس عن الجرائم ضد الأموال . أما الكتاب الرابع والأخـــير فقد قسم الى أربع أبواب ، أولها عن الجنح الأخرى والمخالفات المتعلقة بالنظام العام ، والثانى عن الجنح الاخرى والمخالفات المتعلقة بالسلامة العـــامة ، والثالث عن الجنح الأخرى والمخالفات المتعلقة بالآداب العامة ، والرابع عن الجنح الأخرى والمخالفات المتعلقة بالحماية العامة للأموال .

ويلاحظ أن المشرع الليبى قد راعى الى حد كبير التقسيمات التى اتبعها القانون الايطالى . ومن ناحية أخرى فقد اتبع النهج الذى أخذ به هـــذا القانون فى وضع عنوان لكل مادة ، وان جاءت بعض العناوين غير متفقة مع ما نص عليه فى متن المـــادة . وكان الرأى السائد قديما أن عنـــوان النص لا يدخل فيه وبالتالى لا يعتد به فى التفسير ، غير أن الفقه الحديث متفق على أن عنوان النص جزء منه وينبغى أخذه فى الاعتبار . وفى رأينـــا أنه اذا كان هناك تعارض بين العنوان وبين متن النص فيجب الاعتـــداد بما جاء بالمتن ، لأن ما ورد فيه هو الذى يحدد صور السلوك التى يعنيها المشرع بالتجريم والعقاب(١) .

بعض الخصائص العـــامة للقانون :

١ ــ التفسير القضائى للنصوص الجنائية :

يصدر التفسير القضائى عن القاضى وهو يفصل فى الدعوى المعروضة عليه . وبحسب الأصل فان التفسير القضائى غير ملزم ، فهو لا يقيـــد قاضيا آخر ، بل انه لا يقيد نفس القاضى ، فله أن يعدل عنه الى تفسير آخر اذا عرضت عليه مسألة مماثلة للمسألة التى أصدر بسببها التفسير السابق . غير أن المشرع الليبى خرج على هذا الأصل بالنسبة لقضـــاء المحكمة العليا ، فقرر فى المـــادة ٢٨ من قانون هذه المحكمة أن المبادىء القانونية التى تقررها المحكمة العليا فى أحكامها تكون ملزمة لجميع المحاكم والسلطات فى ليبيـــا .

٢ ــ رقابة القضاء على دستورية القانون :

يثور الخلاف حول رقابة القضاء على القانون من حيث الموضوع ، أى الرقابة على دستورية القانون . وينكر الفقه التقليدى هـــذا الحق على

---

(١) أحمد عبد العزيز الالفى ، شرح قانون العقوبات الليبى ، القسم العام ، ١٩٦٩ ، المكتب المصرى الحديث للطباعة والنشر ، الاسكندرية ، صفحة ٨٧ .

القضاء ، أخذا بفكرة الفصل بين السلطات . والاتجاه السائد فى الفقه الآن على أن من حق القضاء العادى مراقبة دستورية القانون ، مراعاة لقاعدة تدرج القواعد القانونية التى تقتضى اهدار النص الأدنى درجة اذا تعارض مع نص أعلى مرتبة . وفى ليبيا يبدو مما جاء بالفقرتين الثانية والثالثة من المادة ١٥ من قانون المحكمة العليا أن سلطة الرقابة على دستورية القانون من شأن هذه المحكمة وحدها . وتطبيقا لذلك قضت بأنه « ليس لمحكمة الموضوع مراقبة دستورية القانون ، اذ أن هذا الحق منعقد للمحكمة العليا وحدها طبقا لنص المادة ١٥ من قانون المحكمة العليا » (١) . كما جاء فى حكم لها فى دعوى مدنية أن « المحكمة العليا باعتبارها محكمة نقض لها الحق فى الفصل فى الطعن اذا اشتمل دفاع الطاعن على مطالب تتعلق فى جملتها أو بعضها بعدم دستورية القوانين التى صدر الحكم المطعون فيه بالنقض تطبيقا لها ، سواء كان ذلك الحكم مدنيا أو جنائيا أو فى مسألة من مسائل الأحوال الشخصية »(٢) .

٣ ــ وضع تعريف لبعض المصطلحات :

يذهب الرأى الراجح فى الفقه الى أن لقانون العقوبات استقلاله عن فروع القانون الأخرى ، أى أن له ذاتية autonomie خاصة به . ويترتب على ذلك أنه قد يعطى لما يورده من مصطلحات مدلولات تختلف عن معناها اللغوى أو عن تلك التى تقررها لها القوانين الأخرى(٣). ويبدو اتجاه المشرع الليبى فى تبنى هذا الرأى فى حرصه على ما نص عليه فى المادة ١٦ عقوبات ، فهى تقرر : « يقصد بالعبارات التالية فى القانون الجنائى المعانى الآتية » :

١ ــ تعد الجريمة مرتكبة علانية اذا كان ارتكابها :

(أ) بطريق الصحافة أو غيرها من وسائل الدعاية أو النشر .

(ب) فى محل عام أو مفتوح أو معروض للجمهور وبحضور عدة أشخاص .

(ج) فى اجتماع لا يعد خاصا نظرا للمكان الذى انعقد فيه أو لعدد الحاضرين أو للغرض الذى عقد من أجله .

٢ ــ **ذوو القربى :** هم الأصول والفروع والزوج والأخوة والأخوات والاصهار من نفس الدرجة والأعمام والأخوال وأبناؤهم ، ولا يعد بين ذوى القربى الأصهار اذا توفى أحد الزوجين دون عقب .

---

(١) يونيو ١٩٦٨ ، مجلة المحكمة العليا ، العدد الثانى ، يناير ١٩٦٩ ، صفحة ٧ .

(٢) ٢٥ يونيو ١٩٦٦ ، مجلة المحكمة العليا ، العدد الاول ، أكتوبر ١٩٦٦ ، صفحة ١٨ .

(٣) يرجع فى ذلك لمحاضرات الاستاذ تليوديلوجو عن « قانون العقوبات وتطبيقه » ، القاهرة ، ١٩٥٦ ، بند ٤٩ ، صفحة ٣٢١ ــ الدكتور محمود نجيب حسنى ، شرح قانون العقوبات ، القسم العام ، ١٩٦٢ ، صفحة ٧ .

٣ ــ **العنف ضد الأشياء** : هو انتزاع الشيء عنوة اذا ترتب على ذلك هلاكه أو تلفه أو تحويله أو تغيير وجه استعماله .

٤ ــ **الموظف العمومى** : هو كل من أنيطت به مهمة عامة فى خدمة الحكومة أو الولايات أو الهيئات العامة الأخرى سواء كان موظفا أو مستخدما ، دائما أو مؤقتا ، براتب أو بدونه ، ويدخل فى تلك محررو العقود والأعضاء المساعدون فى المحاكم والمحكمون والخبراء والتراجمة والشهود أثناء قيامهم بواجباتهم » .

وعلى هذا الأساس قضت المحكمة العليا « بأن قول الطاعن بأنه يخضع فى علاقته بالمصنع الى قانون العمل وليس الى قانون الخدمة المدنيةوبالتالى فانه لا يعتبر موظفا ، فان هذا القول مردود بأن العبرة فى اعتبار الشخص موظفا عموميا فى تطبيق أحكام قانون العقوبات هو كونه يعمل فى خدمة الحكومة أو الهيئات العامة ، ولا اعتبار بعد ذلك الى القانون الذى ينظم علاقته بالحكومة أو المدة التى يقضيها فى الخدمة ، فالمادة ١٦ / ٤ عقوبات سوت بين أن يكون موظفا أو مستخدما ، براتب أو بدونه »(١) .

٤ ــ الغرض من العقوبة :

عنى المشرعبالنص فى القانونعلى الهدفالاصلاحى للعقوبة ، مسايرا فى ذلك الأفكار الحديثة التى تدعو الى اصلاح الجناة واعادة تأهيلهم . فنصت المادة ٤١ على وجوب أن تراعى العقوبة فى طريقة تنفيذها الى اصلاح الجانى وتربيته تحقيقا للاهداف الخلقية والاجتماعية من العقاب ، وأن تراعى فى تنفيذ العقوبات المقيدة للحرية المبادىء الانسانية ومبادىءالعمل والتهذيب . وحرص المشروع على أن ينص فى المادة ٤٥ على وجوب اعطاء المحكوم عليهم أجورا على ما يقومون به من أعمال أثناء قضاء عقوبتهم ، وعيا منه بأهمية ذلك فى أن يحقق العمل فى السجن الهدف الاصلاحى للعقوبة وحتى لا ينقلب الى نوع من السخرة . وعلى هذا الأساس أيضا خلا القانون من عقوبة الأشغال الشاقة ، وجعل السجن المؤبد أشد العقوبات السالبة للحرية .

٥ ــ أركان الجريمة :

تابع المشرع الليبى مسلك التشريع الايطالى فلم ينص الا على الركنين المادى والمعنوى للجريمة ، وخصص لكل منهما فصلا من الباب الثالث من الكتاب الأول . وقد أراد بذلك أن يتفادى النقد الذى يوجه للقائلين بوجود ركن شرعى يتمثل فى النص الذى يحدد الجريمة ويبين عقوبتها ، باعتبار أن النص هو خالق الجريمة وبالتالى لا يجوز أن يعد ركنا فيها .

---

(١) ١٩ مارس ١٩٦٦ ، مجلة المحكمة العليا ، العدد الاول ، السنة الثالثة أكتوبر ١٩٦٦ ، صفحة ٢٩ .

غير أن هذا النقد لا يقوم اذا اعتبرنا الركن الشرعى هو الصفة غير المشروعة للسلوك ، وهذه الصفة ليست هى ذات النص وان كانت تستخلص منه(١) . واتباع هذا النظر يتيح معالجة أحكام الأركان المختلفة فى ترتيب منطقى يتفق مع الأصول والمبادىء المقررة فى تحليل الجريمة ، على خلاف ما نلمسه فى التشريعات التى تكتفى بالنص على ركنين فقط . فقد اضطر المشرع الليبى مثلا الى تجميع الأحكام الخاصة بحالة الضرورة والاكراه المادى والاستعمال المشروع للسلاح والدفاع الشرعى تحت عنوان أسباب الاباحة ، مع أنها لا تنتمى كلها الى ركن واحد .

وعلى هذا الأساس أيضا اضطر الى ايراد المادة ٦٦ الخاصة بشرط العقاب condition de punibilité ضمن مواد الفصل الرابع التى تبين أحكام الركن المعنوى ، مع أن شرط العقاب من عناصر الركن الشرعى . وتنص هذه المادة على أنه : « اذا علق القانون العقاب على جريمة على تحقق شرط ، كان الفاعل مسئولا عن الجريمة المتحقق فيها الشرط حتى ولو لم يقصد الحادث الذى يتوقف تحقق الشرط عليه » .

ومن أمثلته فى القانون الليبى ، ضبط الفاعل والجريمة فى حالة تلبس حين يكون قيامها معلقا على هذا الضبط ، كما هو الشأن فى جريمة لعب القمار (م ٤٩٣) ، وجريمة السكر الظاهر (م ٤٩٧) ، وجريمة هتك العرض والمواقعة بالرضا (م ٤١٠) . ومن قبيل شرط العقاب كذلك ، التنبيه بالدفع على المحكوم عليه بالنفقة وامتناعه بعد ذلك عن سدادها ، اذ لا تقوم الجريمة بهذا الامتناع حيث لا يكون مسبوقا بالتنبيه وهو شرط غير متوقف على ارادة المحكوم عليه بدفع النفقة (م ٣٩٨ مكرر أ) . وعندنا أن شرط العقاب وان كان أمرا لازما لقيام الجريمة الا أنه ليس ركنا مستقلا ، فهو مجرد تطبيق لأحد الأركان العامة وبالذات الركن الشرعى . ولعل مما يؤكد أن شرط العقاب يعد من عناصر الجريمة وليس واقعة خارجة عن كيانها ــ كما يذهب الى ذلك بعض الفقهاء (٢) ــ أن المشرع الليبى وضع عنوانا للمادة ٦٦ هو « الظروف الذاتية للجريمة » فقد تجنب استخدام نفس العنوان الذى وضعه المشرع الايطالى للمادة ٤٤ المقابلة لها وهو «الشروط الموضوعية للعقاب » . فالعنوان الأول يفيد أن شرط العقاب باعتباره من الظروف الذاتية للجريمة يدخل ضمن عناصرها الأساسية .

٦ ــ سلطان النص الجنائى من حيث المكان :

الأصل فى القانون الليبى الأخذ بمبدأ اقليمية النصوص الجنائية،ويستفاد ذلك من المادة الرابعة حيث تنص : « تسرى أحكام هذا القانون على كل ليبى أو أجنبى يرتكب فى الأراضى الليبية جريمة من الجرائم المنصوص

---

(١) الدكتور محمود نجيب حسنى ، صفحة ٦٢ .
(٢) الدكتور رمسيس بهنام ، النظرية العامة للقانون الجنائى ، ١٩٦٥ ، صفحة ٣٩٢ ــ الدكتور محمود نجيب حسنى ، صفحة ٤٥ .

عليها فيه ، ويعد فى حكم الأراضى الليبية الطائرات والسفن حيثما وجدت اذا لم تكن خاضعة لقانون أجنبى حسب القانون الدولى » .

وتقابل الفقرة أولا من المـادة الخامسة الفقرة الأولى من المـادة الثانية من قانون العقوبات المصرى ، وهاتان الفقرتان تنصان على سريان القانون على كل من يرتكب خارج البلاد فعلا يجعله فاعلا أو شريكا فى جريمـة وقعت كلها أو بعضها فى اقليم الدولة . ويذهب بعض الشراح الى أن الحالة التى تتضمنها هاتان الفقرتان تعد استثناء من مبدأ الاقليمية (١) . على أن الواقع أن هذه الحالة ليست الا تطبيقا للمبدأ ، فالمعيار فى اعتبار الجريمة قد ارتكبت فى اقليم الدولة أن يتحقق فيه جزء ولو يسير من ركنها المـادى . واذا كان النص يفترض ارتكاب الجانى فعلا خارج الاقليم فليس فى ذلك خروج على مبدأ الاقليمية طالما أن الجريمة قد ارتكبت كلها أو بعضها فيه ، اذ لا أهمية لوجود الجانى داخل الاقليم أو خارجه فى تطبيق مبدأ الاقليمية (٢) .

واستثناء يسرى القانون الجنائى على جرائم ترتكب خارج ليبيا فى حالتين :

١ — الجرائم التى وردت فى الفقرة الثانية من المـادة الخامسة ، سواء كان مرتكبها ليبيا أو أجنبيا ، وهى الجنايات المخلة بأمن الدولة ، وجنايات التزوير المنصوص عليها فى المادتين ٣٣٤ ، ٣٣٥ وجناية تزييف النقـود المتداولة فى ليبيا ، وجناية الرق .

٢ — الجنايات والجنح التى يرتكبها الليبى فى الخارج اذا عاد الى ليبيا ، وكان الفعل معاقبا عليه بمقتضى قانون البلد الذى ارتكبه فيـه (المـادة السادسة) ، وهذه المـادة تكاد تتفق مع نص المـادة الثالثة من قانون العقوبات المصرى . غير أن المشرع الليبى أضاف لها عبارة « عدا الجرائم المنصوص عليها فى المـادة السابقة » زيادة فى تأكيد أن الليبى الذى يرتكب فى الخارج جناية من الجنايات الواردة فى المـادة الخامسة يمكن أن يحاكم دون أن يعود الى ليبيا ، وحتى اذا كانت هذه الجرائم غير معاقب عليهـا فى قانون البلد الذى ارتكبت فيه ، وهو أمر مستفاد من عدم تحديد جنسية الجانى فى الحالات التى نصت عليها المـادة الخامسة ، اذ يخضع لحكمها الليبيون والأجانب على السواء .

ووضع المشرع قيدا يحول دون اقامة الدعوى العمومية عن الجرائم المرتكبة فى الخارج نص عليه فى المـادة ٧ . ويتمثل هذا القيد فى عدم جواز اقامة الدعوى العمومية على من يثبت أن المحاكم الأجنبية حكمت عليه نهائيا فبرأته أو أدانته واستوفى عقوبة ، واستثنى من هذا القيد الأحوال المنصوص عليها فى المـادة الخامسة . ويعنى هذا أن القيد ينصب فقط على الجنايات والجنح التى يرتكبهـا الليبى فى الخارج . ويترتب على ذلك أن الليبى أو

---

(١) الدكتور رمسيس بهنام ، صـفحة ٢٤٢ .

(٢) الدكتور محمود نجيب حسنى ، صـفحة ٣٨ — أحمد الالفى ، ص ١١٠ .

الأجنبى الذى يرتكب خارج ليبيا جناية مخلة بأمن الدولة أو جناية تزوير أو جناية تزييف نقد أو جناية رق ، أو إذا ارتكب أى منهما فعلا فى الخارج يجعله فاعلا أو شريكا فى جريمة وقعت كلها أو بعضها فى ليبيا ، فانه تجوز محاكمته أمام المحاكم الليبية حضوريا أو غيابيا ، حتى لو كان قد حوكم أمام محاكم دولة أجنبية وبرىء أو حكم عليه ونفذت فيه العقوبة .

واذا كان هذا المسلك يعد خروجا على مبدأ عدم جواز محاكمة الشخص عن فعل واحد مرتين ، الا أن الذى حدا بالمشرع الى ذلك هو خطورة الجرائم الواردة فى المادة الخامسة ، فهى اما أن تقع على الدولة ذاتها أو على مصالحها الحيوية ، واما أن تقع كلها أو بعضها فى اقليم الدولة ، ولهذا فهو يريد أن يضمن معاقبة مرتكبيها وفقا لأحكام القانون الليبى . وقد أخذ مشروع قانون العقوبات فى مصر بمثل هذا الحكم ، فأجاز اعادة محاكمة الجانى اذا كانت الجريمة المرتكبة فى الخارج جناية ماسة بأمن الدولة أو بالثقة العامة فى أوراقها أو فى عملتها ، وفى هذه الحالة يتعين على القاضى أن يدخل فى اعتباره عند الحكم ما تحمله المحكوم عليه فى الخارج من عقوبة أو حبس احتياطى .

٧ ــ التزام القاضى بتسبيب تقدير العقوبة :

تجمع التشريعات على اعطاء القاضى سلطة تقديرية ، غير أنها اختلفت فى حدود هذه السلطة ، فبعضها ــ كالقانون الفرنسى والمصرى ــ يجعلها سلطة مطلقة ، والبعض الآخر ــ كالقانون الايطالى واليونانى والليبى ــ جعلها سلطة مقيدة .

فالقانون المصرى يخلو من أية قاعدة لتوجيه القاضى فى استعماله لسلطته التقديرية بين الحد الأدنى والحد الأقصى للعقوبة . ولذلك فقد استقر قضاء محكمة النقض على أن تقدير العقوبة التى يستحقها المتهم فى الحدود المقررة بالقانون للجريمة التى ثبتت عليه ، من سلطة محكمة الموضوع ، وهى غير ملزمة بأن تبين الأسباب التى من أجلها أوقعت عليه العقوبة بالقدر الذى ارتأته . وذهبت الى أكثر من ذلك فقررت فى حكم لها أنه : « لما كانت المحكمة لم تخرج فى تقدير العقوبة المقضى بها على الطاعن على ما هو مقرر قانونا لجريمة الضرب التى أدين الطاعن بها وفقا للمادة ١/٢٤٢ عقوبات ، فانها لا تسأل عن موجبات الشدة حتى ولو كانت قد تزيدت فذكرت عللا خاطئة لا تنتجها أو تهدى الى عكسها »(١) .

أما فى القانون الايطالى واليونانى والليبى ، فسلطة القاضى التقديرية ليست مطلقة ، فهى مقيدة ثم هى خاضعة للرقابة . ومرجع كونها سلطة مقيدة ، أن هذه القوانين تتضمن توجيها للقاضى فى ممارستها ، فعليه

(١) ٢٠ ابريل ١٩٦٥ ، مجموعة أحكام النقض ، السنة ١٦ ، رقم ٨١ ، صفحة ٣٩٣ .

التزام بمراعاة المعايير التى حددتها هذه القوانين (المـــادة ١٣٣ عقوبات ايطالى ، م ٧٩ يونانى ، م ٢٨ ليبى) .

وأما من حيث كونها سلطة خاضعة للرقابة فمرجعه أن على القاضى التزاما ببيان الأسباب التى استند اليها فى أعمال هذه السلطة التقديرية (المادة ١٣٢ ايطالى ، م ٤/٧٩ يونانى م ٢٧ ليبى) .

وجاء نص المـــادة ٢٧ كالآتى : « يحكم القاضى بالعقوبة التى يـــراها مناسبة فى حدود ما نص عليه القانون ، وعليه أن يبين الأسباب التى تبرر تقديره . ولا يجوز له تعدى الحدود التى ينص عليها القانون لكل عقوبة بزيادتها أو انقاصها الا فى الأحوال التى يقررها القانون » .

وبالرغم من صراحة هذه المـــادة فى الزام القاضى ببيان الأسباب التى تبرر تقديره للعقوبة ، الا أن المحكمة العليا الليبية ذهبت فى بعض أحكامها الى أن القاضى ليس ملزما ببيان الأسباب التى استند عليهـــا فى تحديده للعقوبة ما دامت فى حدود القانون . فجاء فى حكم لها : « ان تقدير العقوبة هو أمر موضوعى من اطلاقات محكمة الموضوع لا سلطان عليه لمحكمة النقض بشرط أن يكون فى الحدود التى ضبطها القانون ، فالقاضى يتدرج لتحـــديد العقوبة حسب اجتهاده الخاص المطلق بدون لزوم الى بيان أسباب ما بين الحد الأقصى والحد الأدنى للعقوبة المقررة للجريمة »(١) .

ومع أن نص المـــادة ٢٧ عام يشمل كافة الحالات التى يكون للقـــاضى فيها سلطة تقـــديرية ، الا أن المحكمة العليـــا رأت فى بعض أحكامها أن الالتزام بالتسبيب يقتصر فقط على الحالات التى تقرر فيها المحكمة أن المتهم مجرم معتاد أو محترف أو ذو ميل اجرامى(٢) .

على أن أحكام المحكمة العليا تواترت مقـــررة التزام القاضى بتسبيب تقديره للعقوبة ، فاذا لم يبين الأسباب كان حكمه معيبا وقابلا للنقض . وأبانت المحكمة فى عدة أحكام لها الحكمة التى حددت بالشارع الى ايراد المـــادتين ٢٧ ، ٢٨ ، فقررت : « لقد استهدف المشرع الليبى من وضـــع نص المـــادتين ٢٧ ، ٢٨ عقوبات هى انه ازاء السلطة التقديرية الواسعة المدى التى أقامها القانون للقاضى عند تقدير العقوبة هى وجوب تنظيم استعمال تلك السلطة بالتحوط بها بالقيود والضمانات التى تكفل حسن استخدامها وتصل بها الى الغاية المرجوة وهى الملاءمة والتناسب بين كل جريمة بذاتها وظروف فاعلها وبين القدر اللازم من العقاب عليها ، وذلك حتى لا تتغلب حرية القاضى فى التقدير الى نـــوع من التحكم والاعتساف الذى

---

(١) ٢١ يونيو ١٩٥٨ ، مجلة المحكمة العليا ، الجزء الثانى ، صفحة ١٦٢ ـ وفى نفس المعنى ٩ مايو ١٩٥٦ ، الجزء الاول ، صـــفحة ٥٢٣ .

(٢) ٨ يناير ١٩٦٦ ، مجلة المحكمة العليا ، العدد الثالث ، ابريل ١٩٦٦ ، صـــفحة ٣٤

يجرى على غير أساس ولا ضابط ولا هدف فى القانون مما يلحق الخلل بالعدالة ويخرج بالعقوبة عن الغاية التى كانت لها . ولذلك وضع المشرع أمام القاضى الضوابط والأسس التى ينبغى أن يستهديها فى تقدير العقاب فى حدود ما نص عليه القانون ، وجعل من المحتم عليه بيان الأسباب التى استند اليها فى تقديره كى يؤمن التزامه الأوضاع التى يصح بناء التقدير عليها فى التشريع ويضمن رقابة محكمة الموضوع على محتوى أوراق الدعوى بأصول ثابتة بهذه الأوضاع وتسبغ عقلا ومنطقا حمل نتيجة التقدير عليها وتأديته اليها . وانه وان كان المشرع فيما أورده من ضوابط وأوضاع لهداية القاضى فى تقدير العقاب لم يقصد بداهة الى الزامه باستعراضها جميعا فى كل دعوى ليقيم التقدير على ما توفرت أسبابه فيها وينص على اطراح ما كان غريبا عنها أو غير مؤثر فيها ، وانما بغية أن يشير القاضى فى حكمه الى العناصر البارزة والظروف التى اكتنفت تقديره ودعت اليه ، ولازم ذلك أن مجرد ابراز الحكم للجريمة بوصفها فى القانون والتثبت من أركانها التى تقوم عليها لا غناء فيه عن ايراد الأسباب التى تبرر تقدير العقاب . واغفال الحكم تناول تلك الضوابط بصفة خاصة وفى الحدود اللازمة للدعوى يعتبر قصورا فى تسبيب الحكم يستوجب بطلانه » (١) .

وقد استقر قضاء المحكمة العليا الآن على التزام القاضى بتسبيب تقديره للعقوبة كما استقر قضاؤها ، كما ذهبت الى ذلك محكمة النقض الايطالية، على أنه ليس من الضرورى ايراد كل الحالات المنصوص عليها فى المادة ٢٨ ، بل يكفى الاستناد على بعضها فى تقدير العقوبة التى يوقعها .

على أنه لا محل لالزام القاضى بمراعاة المادة ٢٧ اذا كان القانون يقرر للجريمة عقوبة من حد واحد ، ذلك لأنه انما يطبق العقوبة التى فرضها القانون (٢) . واذا كان على القاضى أن يسبب تقديره للعقوبة وفقا لما تقدم ، الا أنه اذا أغفل ذلك وقضى بالحد الأدنى ، فلا يجوز للمحكوم عليه أن يطعن على الحكم بالنقض لانعدام مصلحته (٣) .

واذا أبرز القاضى الأسباب التى استند اليها فى التقدير ، فتقديره لا يخضع لرقابة المحكمة العليا ، ما دامت الأسباب التى ساقها تؤدى عقلا الى النتيجة التى خلص اليها .

أما العناصر التى يرجع اليها فى تقدير العقوبة ، فقد نصت عليها المادة ٢٨ ، وهى تنقسم الى نوعين ، نوع يدل على خطورة الجريمة ، ونوع يدل على شخصية الجانى . فالعناصر التى تدل على خطورة الجريمة هى:

---

(١) ٢٦ يونيو ١٩٦٥ ، العدد الثانى ، السنة الثانية ، صفحة ١٦ ــ ٨ يناير ١٩٦٦ ، العدد الرابع ، صفحة ٤٢ ــ ١٧ يونيو ١٩٦٧ ، العدد الاول ، السنة الرابعة صفحة ٣٨ .
(٣) ٣٠ ابريل ١٩٦٠ ، مجلة المحكمة العليا ، الجزء الثانى ، صفحة ٢٧٠ .
(٢) ١٢ يونيو ١٩٦٥ ، العدد الاول ، السنة الثانية ، صفحة ٤٩ .

١ ــ طبيعة الفعل ونوعه والوسائل التى استعملت لارتكابه وغايته ومكان وقوعه ووقته وسائر الظرف المتعلقة به .

٢ ــ جسامة الضرر أو الخطر الناتج عن الفعل .

٣ ــ مدى القصد الجنائى ، سواء كان عمديا أو غير عمدى ، وهذا التعبير الوارد فى القانون غير دقيق ، والمقصود هو شدة وكثافة العمد أو درجة الخطأ . أما العناصر التى تدل على شخصية الجانى أو بتعبير النص ، التى تتبين منها نزعة المجرم الى الاجرام فهى :

١ ــ دوافع ارتكاب الجريمة وخلق المجرم .

٢ ــ سلوك المجرم وقت ارتكاب الجريمة وبعده .

٣ ــ ظروف حياة المجرم الشخصية والعائلية والاجتماعية .

٨ ــ صلة السببية :

لا تضع التشريعات عادة معيارا يحدد علاقة السببية ، تاركة ذلك للفقه والقضاء ، غير أن قلة من التشريعات نصت على معيار للسببية ، من ذلك قانون العقوبات الايطالى فى المادتين ٤٠ ، ٤١ وقانون العقوبات الليبى فى المادتين ٥٧ ، ٥٨ ومشروع قانون العقوبات فى مصر .

وتفيد الفقرة الأولى من المادة ٥٨ أن المشرع استبعد الاستناد على نظرية السبب المباشر كأساس لتحديد رابطة السببية . فهذه النظرية تعتد فقط بالسبب الذى يؤدى مباشرة الى احداث النتيجة ، واستبعاد الأسباب الأخرى ومن بينها سلوك الجانى اذا لم تكن متصلة مباشرة بها. بينما تنص هذه الفقرة على أن صلة السببية لا تنتفى بين الفعل أو الامتناع من جهة وبين الحادث (النتيجة) من جهة أخرى فى حالة وجود أسباب أخرى سابقة عليه أو مصاحبة له أو لاحقة به وان كانت هذه الأسباب مستقلة عن فعل الفاعل أو امتناعه .

وتقطع الفقرة الثانية من هذه المادة بأن المشرع استبعد اتخاذ نظرية تعادل الأسباب أساسا لتحديد رابطة السببية . فالفقرة تقرر انتفاء صلة السببية بين الحادث وبين الوقائع اللاحقة له اذا كانت هى وحدها كافية لوقوعه . بينما تذهب نظرية تعادل الأسباب الى توافر رابطة السببية مهما كانت أهمية العوامل الأخرى التى ساهمت مع سلوك الجانى فى احداث النتيجة ما دامت كلها قد تسلسلت عن هذا السلوك .

وتفيد أحكام المحكمة العليا أنها تعتد بالسبب الكافى أو الملائم فى القول بتوافر علاقة السببية . فجاء فى حكم لها : « القاعدة أن المتهم لا يؤاخذ الا على نتيجة فعله أو تلك التى يحتمل أن تتسبب منه وفقا للمجرى العادى للامور ، أما اذا كانت الأسباب التى اقتحمت سلسلة وقائع الحادث من

الأمور التى لا يمكن احتمال حدوثها فان علاقة السببية تعد منتفية »(١) كما جاء فى حكم آخر : « ان عدم الحيطة والرعونة هما من صور الاهمال الواردة فى المادة ٣/٦٣ عقوبات ، ولا يشفع للطاعن عدم تحديد السرعة فى الطريق الذى وقع فيه الحادث والمملوء بحركة المرور كما هو ثابت من تحقيقات الشرطة والنيابة لان ذلك يوجب على سائق السيارة التخفيف من سرعتها لاحتمال وقوع مخاطر فى الطريق وهو أمر دائم التوقع »(٢) .

وأورد المشرع عذرا قانونيا يستوجب تخفيف العقاب اذا توافرت علاقة السببية وكان الجانى لا يعلم بالأسباب السابقة أو المصاحبة للفعل ، أو كانت الأسباب اللاحقة مستقلة عن فعله أو امتناعه،اذا كانت لهذه الأسباب أهمية كبيرة فى وقوع الحادث . ففى هذه الحالة يسأل الجانى عن النتيجة ما دام سلوكه يعتبر سببا ملائما لحدوثها ، غير أنه يتعين على المحكمة أن تخفض عقوبته على النحو الوارد فى الفقرة الرابعة من المادة ٥٨ . فاذا كانت عقوبة الجريمة الاعدام أو السجن المؤبد تخفض عقوبته الى السجن لمدة لا تقل عن عشر سنوات ، وتخفف العقوبات الأخرى بمقدار لا يزيد على الثلث .

وتطبق الاحكام السابقة سواء كانت الاسباب المتدخلة مع سلوك الجانى ترجع لأسباب طبيعية أو ناشئة عن فعل غير مشروع قام به شخص آخر (الفقرة الأخيرة من المادة ٥٨) . وفى الجرائم التى تقع بالامتناع ، يكون الجانى مسئولا عن النتيجة التى تحدث كلما كان امتناعه سببا ملائما لحدوثها ، بشرط أن يكون عليه التزام قانونى يفرض عليه الحيلولة دون وقوع النتيجة (المادة ٢/٥٧ عقوبات) .

٩ ــ عذر تجاوز الحدود التى يعينها القانون أو أمر السلطة أو داعى الضرورة أو الدفاع الشرعى :

لم ينص القانون المصرى الا على عذر تجاوز حدود الدفاع الشرعى (المادة ٢٥١) مع أن عدم التناسب بين سلوك الجانى وبين الواجب اللازم القيام به أو الخطر المراد دفعه ، والذى يقتضى اعتبار الجانى معذورا ، قد يتوافر فى حالات تنفيذ القانون أو أمر الرئيس أو داعى الضرورة أو الاكراه . وقد أحسن المشرع الليبى فى جمع كل هذه الحالات فى المادة ٧٣ التى تقرر : « اذا تعدت خطأ الأفعال المنصوص عليها فى المواد السابقة الحدود التى يعينها القانون أو أمر السلطة أو داعى الضرورة يعاقب مرتكبها بعقوبة الجرائم الخطيئة للافعال التى يرتكبها ، اذا نص القانون على امكان ارتكاب تلك الجرائم خطأ » .

ويذهب معظم الفقهاء الايطاليين الى أن الأفعال التى يأتيها المدافع ــ ومن فى حكمه ــ والتى يتجاوز بها حدود الدفاع تكون جريمة عمدية . وترى قلة منهم أن الجريمة التى تقع تجاوزا لحد الدفاع هى فى حقيقتها

(١) ١٨ يونيو ١٩٦٠ ، مجلة المحكمة العليا ، الجزء الثانى ، صفحة ٣٢٥ .
(٢) ٧ نوفمبر ١٩٦٤ ، السنة الاولى ، العدد الرابع ، صفحة ٣٧ .

جريمة غير عمدية ، لأنها وبصرف النظر عن نتيجتها المتعمدة وليدة تهور ورعونة . وعندنا أن الرأى الأول هو الذى يتفق مع التكييف القانونى السليم ، فالأفعال التى يأتيها المدافع متجاوزا حدود الدفاع يعلم بها ويريد احداثها هى والنتيجة التى ترتبت عليها ، والعلم والارادة بهذا التصوير كافيان لتوافر القصد الجنائى لديه ، وبالتالى يكون ما وقع منه مكونا جريمة عمدية . ولا يقدح فى ذلك ما جاء بصدر المادة ٧٣ من أنه « اذا تعدت خطأ الأفعال المنصوص عليها فى المواد السابقة الحدود التى يعينها القانون ... » ، لأن المشرع يعنى أن يكون التجاوز ذاته هو الذى يحدث خطأ ، بأن يشوب تصر فالمدافع سوء تقدير يجعله يعتقد على خلاف الواقع أن أفعاله متناسبة مع الخطر . أما اذا كان من تعرض للخطر قد تعمد التجاوز ، بأن كان عالما بأن فى وسعه درء الخطر بأفعال أقل جسامة ولكنه مع ذلك أتى هذه الأفعال مدركا كنهها ومريدا نتيجتها ، فانه يسأل بلا جدال عن جريمة عمدية ولا يستفيد من العذر الوارد فى المادة ٧٣ .

وانتفاء التناسب يؤدى الى عدم قيام سبب الاباحة ، وبذلك تصبح الأفعال التى تتعدى حدود الدفاع أو الحق أو الواجب أو داعى الضرورة أفعال غير مشروعة . غير أن المشرع قدر دقة موقف من يكون فى احدى هذه الحالات فالزم القاضى بالحكم عليه بعقوبة الجريمة الخطئية اذا كانت الأفعال المرتكبة يعاقب عليها القانون باعتبارها جريمة خطئية .

أما اذا كانت الأفعال التى يرتكبها أحد من المتجاوزين لحدود الاباحة لا يعاقب عليها القانون بوصف الخطأ ، كما لو تجاوز المدافع حدود الدفاع بأن قبض على المعتدى فى حين لا يعرف القانون جريمة قبض غير عمدية ، أو اتخذ التجاوز صورة قتل الدابة التى بمتطيها المعتدى فى حين يشترط القانون للعقاب على قتل حيوانات الغير توافر العمد ، فقد ثار خلاف بشأنها فى الفقه الايطالى . فيذهب الرأى الراجح الى عدم العقاب على التجاوز فى هذه الحالات ، لأنه ما دام القانون يعتبر الأفعال المتجاوز بها حدود الاباحة فى حكم الجرائم الخطئية . وما دام القانون لا يعاقب على هذه الأفعال بوصف الخطأ لذلك يتعين تبرئة المتهم .

على أننا لا نأخذ بهذا الرأى لأ نالأفعال المتجاوز بها حدود الاباحة هى أفعال غير مشروعة ، وهى تكون فى الحقيقة جرائم عمدية ، لأن المتجاوز يقصد تحقيق النتيجة التى تحدث . واذا كان القانون قد نص على عقاب الأفعال المتجاوز بها حدود الاباحة بعقوبة الجرائم الخطئية اذا كان القانون يعاقب عليها بهذا الوصف ، فان ذلك لا يجوز أن يؤدى الى أفلات من يتجاوز حدود الاباحة من كل عقاب لمجرد أن القانون لا يعاقب على أفعاله باعتبارها جرائم خطئية . وفى رأينا أن المتجاوز لحد الاباحة يظل مسئولا عن نتيجة أفعاله باعتبارها جرائم عمدية ، وان كان للقاضى — تقديرا لما يحيط به من ظروف — أن يخفض عقوبته استنادا الى نظرية الظروف المخففة (المادة ٢٩ عقوبات ليبى) (١) .

---

(١) أحمد الالفى ، فقرة ١٣٨ ، صفحة ١٩١ — ويأخذ بهذا الرأى أيضا الدكتور رمسيس بهنام ، صفحة ٣٧٧ .

١٠ ــ الجريمة المتتابعة الأفعـــال :

نص القانون على حكم الجريمة المتتابعة الأفعال فى المادة ٧٧ التى تقرر: « اذا ارتكبت عدة أفعال تنفيذا لدافع اجرامى واحد فانها تعد جريمة واحدة اذا كانت خارقة لحكم قانونى واحد وان اختلفت فى جسامتها أو ارتكبت فى أوقات مختلفة ، الا أن العقوبة فى شأنها تزاد الى حد الثلث » .

ولا مقابل لهذه المـــادة فى القانون المصرى ، وان كان الفقه والقضـــاء يعرفان الجريمة المتتابعة الأفعال ويعاقب عليها بعقوبة واحدة دون زيادة. ويشترط لاعتبار الجريمة متتابعة الأفعال أن تكون الأفعال المكونة لهـــا وقعت اعتداء على حق واحد واستهدف بها تحقيق غرض اجرامى واحد . وقد تختلط الجريمة المتتابعة الأفعال مع الحالة التى يعد فيها الجانى مرتكبا لعدة جرائم من نوع واحد كل منها قائم بذاته ، ويجب ترك الأمر لقـــاضى الموضوع يستخلصه من ظروف الحال . وقضت المحـــكمة العليـــا بقيام الجريمة المتتابعة « اذا كانت الأفعال التى ارتكبها الطاعن وهى التزوير فى الاوراق الرسمية واختلاس الاموال كانت أفعال متعددة ارتكبت كلهـــا لدافع اجرامى وحصلت فى أوقات مختلفة لذلك يجب تطبيق المـــادة ٧٧ عقوبات »(١) .

ونصت المـــادة ٧٧ على أن عقوبة الجريمة المتتابعة الأفعال تزاد الى حد الثلث ، كما نصت المـــادة ١٩١ اجراءات على أن كل محل يقع فيـــه أحد الأفعال الداخلة فى هذه الجريمة يعد مكانا لارتكابها وذلك بالنســـبة لتحديد الاختصاص المكانى .

ويلاحظ أن المـــادة ٧٧ أسمت هذه الجرائم بالجرائم المستمرة ، الا أن المشرع يقصد بها فى الحقيقة الجرائم المتتابعة الأفعال . ذلك لأنها تتكون من عدة أفعال يعتبر كل منها جريمة ، فى حين أن الجريمة المستمرة تتكون من فعل واحد مستمر الحدوث أى من حالة جنائية مستمرة . وقد يرجع الخطأ فى العنوان الذى وضعه المشرع للمـــادة ٧٧ الى أن المـــادة ٨١ عقوبات ايطالى التى أخذت المـــادة ٧٧ عن فقرتيها الثانية والثالثة عنونت باسم « الجريمة المستمرة » . كما أن بعض الفقهاء درجوا على استخدام اصطلاحى الجريمة المستمرة continu والجريمة المتتابعة الأفعـــال successif كمترادفين (٢).

١١ ــ الجريمة الايجابية التى تقع بالامتناع :

تنص الفقرة الثانية من المـــادة ٥٧ على أن تطبق على الممتنع أحـــكام الفاعل اذا لم يحل دون وقوع حادث يفرض القانون الحيلولة دون وقوعه. وقد حسم المشرع الليبى بهذا النص خلافا ثار بشأن الجريمة الايجابيةالتى

---

(١) ٨ يناير ١٩٦٦ ، مجلة المحكمة العليا ، العدد الرابع ، يوليو ١٩٦٦ ، صفحة ٣٤ ، هذا وقد وقعت أفعال التزوير والاختلاس خلال فترة تزيد عن شهرين .

(٢) ستيفانى وليفاسير ، قانون العقوبات ، مختصر دالوز ، جزء ١ ، بند ١٦١ ، صفحة ١٥٤ ــ بوزا وبينائل ، شرح قانون العقوبات وعلم الاجرام ، جزء ١ ، بند ١٨٥ ، صفحة ١٩٦

تقع بالامتناع (أى الجريمة السلبية ذات النتيجة) ، وسوى بين الفعل والامتناع من حيث وجوب توافر علاقة السببية ، كما سوى بينهما فى المعيار الذى تبنى عليه هذه العلاقة . وقرر مسئولية الممتنع عن النتيجة كلما كان عليه التزام قانونى يفرض عليه الحيلولة دون وقوع الجريمة . ويظل الشخص مسئولا سواء كان القانون هو المصدر المباشر لالتزامه ، أو كانت مصدره المبادىء القانونية العامة كالالتزام المفروض على كل من الزوجين برعاية الآخر وعلى الاباء والأمهات برعاية أطفالهم ، أو كان مصدر الالتزام العقد ، كالتزام شخص بناء على عقد بقيادة أعمى أو التزام الممرضة باعطاء المريض دواء ، أو كان مصدره الفعل الضار كمن يلقى ببقية سيجارة مشتعلة فتشتعل النار فى مكان القائها فهو يلزم قانونا باطفائها فان لم يفعل يعد ممتنعا فى حكم المادة ٢/٥٧ . وبناء عليه فلا يجوز أن تقتصر مسئولية الممتنع على الحالة التى يفرض فيها القانون عليه مباشرة منع وقوع الجريمة كما قد يبدو من ظاهر النص . وهذا التفسير هو الذى يتفق مع حكم الفقرة الثانية من المادة ٤٠ عقوبات ايطالى ، وهى المصدر التاريخى للمادة ٥٧(١) .

ويثور فى هذا الصدد بحث ما اذا كان الاشتراك فى الجريمة يمكن أن يتحقق باتخاذ موقف سلبى ، أى بالامتناع عن الحيلولة دون وقوع النتيجة مع القدرة على ذلك والرغبة فى وقوعها . وكان الرأى الراجح فى مصر على أن الاشتراك لا يتحقق الا بنشاط ايجابى من الجانى ، فالموقف السلبى الذى يقفه شخص من جريمة ترتكب لا يجعله شريكا فيها . وتؤيد محكمة النقض هذا الرأى ، فقد جاء فى حكم لها « أنه لا جدال فى أن الاشتراك فى الجريمة لا يتكون الا من أعمال ايجابية ولا ينتج أبدا من أعمال سلبية »(٢) . ويأخذ أغلب الفقهاء الفرنسيين بهذا الرأى ، كما تؤيده محكمة النقض الفرنسية ، فقد قضت بأن من شاهد لصا وهو يسرق وكان فى امكانه منع السرقة ولكنه التزم موقفا سلبيا قاصدا وقوعها فانه لا يعد شريكا . على أن هذه المحكمة قررت فى حكم آخر لها أن العشيق يعتبر شريكا لمن قام باجهاض عشيقته لمجرد حضوره اجراء العملية وعدم اعتراضه على ذلك (٣)

غير أن الأخذ بهذا الرأى يؤدى الى نتائج خطيرة ، لأن المساعدة عن طريق الامتناع قد تكون أحيانا أجدى من المساعدة الايجابية . فرجل الشرطة الذى يشاهد جريمة ترتكب ولا يمنعها رغبة منه فى حدوثها يعتبر شريكا للفاعل اذ لولا امتناعه لما وقعت الجريمة . وفصلت المادة ٢/٥٧ فى هذا الخلاف بتسويتها بين الفعل والامتناع فى توافر علاقة السببية . ومن ناحية أخرى فليس فى نص المادة ١٠٠ عقوبات (التى تقابل المادة ٤٠

---

(١) أحمد الالفى ، فقرة ٣٤ ، صفحة ٤٩ — وأنظر فى الواجب القانونى الذى يلقى على الممتنع وفى علاقة السببية بين الامتناع والنتيجة الاجرامية ، الدكتور محمود نجيب حسنى ، شرح قانون العقوبات اللبنانى ، الفقرات : ٢٨٤ ، ٣١٠ ، ٣١١ ، ٣١٢ ، ٣١٣ ، ٣١٤ .

(٢) ٢٨ مايو ١٩٤٥ ، مجموعة القواعد القانونية ، جزء ٦ ، رقم ٥٨٣ ، صفحة ٧١٩ .

(٣) جارسون فى عرضه للمادتين ٥٩ ، ٦٠ — ستيفانى وليفاسير ، بند ٢٥٧ .

عقوبات مصرى) ما يفيد أن المشرع يستلزم حدوث وسائل الاشتراك بنشاط ايجابى . ويفسر موقف الفقه والقضاء فى فرنسا ومصر بخلو قانون العقوبات فيها من نص مماثل للفقرة الثانية من المـــادة ٥٧ ، ولذلك فان مسألة الجريمة التى تقع بالامتناع لا زالت محل خلاف ، سواء كان مرتكبها فاعلا أو شريكا . أما فى القانون الليبى ، فالعبرة هى بوجود التزام يفرض على الممتنع الحيلولة دون وقوع الجريمة أو بعدم وجود هذا الالتزام ، وفى حالة وجوده فان الممتنع يسأل عن النتيجة بوصفه فاعلا أو شريكا حسب الدور الذى ساهم به .

١٢ ــ المساهمـــة الجنـــائية :

تتفق أحكام المساهمة الجنائية ــ أصلية كانت أو تبعية ــ كمـــا نص عليها القانون الليبى مع أحكامها فى القانون المصرى ، فالمواد من ٩٩ الى ١٠٣ عقوبات ليبى مأخوذة عن المواد من ٣٩ الى ٤٣ عقوبات مصرى .

على أن هنـــاك ثلاث ملاحظـــات :

(أ) أراد المشرع الليبى أن يتلافى النقد الذى وجه للمـــادة ٣٩ عقوبات مصرى بالنسبة لأثر الأحوال الخاصة بأحد الفاعلين التى تقتضى تغيير وصف الجريمة أو العقوبة على الفاعل الاخر . فالفقـــرة الأخيرة من هذه المـــادة تقرر أنه لا تأثير لهذه الأحوال سواء علم بها الفاعل الآخر أو لم يعلم بها . الأمر الذى ترتب عليه وجود تفرقة لا مبرر لها بـــين الفاعل الآخر وبين الشريك الذى يتأثر بالأحوال الخاصة بالفاعل التى تقتضى تغيير وصف الجريمة اذا كان عالما بتلك الأحوال (الفقرة أولا من المـــادة ٤١) . وقـــد اضطر جانب من الفقه والقضاء الى محاولة رفع هذا التناقض بالقول بأن الفاعل يجمع بـــين صفتى الفاعل والشريك ، على أساس أن ما يسهم به الفاعل يتضمن ويتجاوز ما يقوم به الشريك وقد حاول المشرع الليبى التسوية بين الفاعل والشريك فى هذا الشأن بأن أضاف للمـــادة ٩٩ عبارة لم تـــرد فى المـــادة ٣٩ ، فجاءت الفقرة الأخيرة من المـــادة ٩٩ على هذا النحو : « ومع ذلك اذا وجدت أحوال خاصة بأحد الفاعلين تقتضى تغيير وصف الجريمة أو العقوبة بالنسبة له فلا يتعدى أثرها الى غيره منهم **اذا كان غير عالم بتلك الأحوال** ، وكذلك اذا تغير الوصف باعتبار قصد مرتكب الجريمة أو كيفية علمه بها » .

واذا كانت هذه الاضافة تمكن من مد أثر الأحوال الخاصـــة بالفاعل التى تغير من وصف الجريمة الى الفاعل الآخر اذا كان عالما بتلك الأحوال ــ كما هو الحال بالنسبة للشريك ــ الا أنها أدت الى اثارة اشكال لا يمـــكن تفسيره أو قبوله فيمـــا يتعلق بالظروف التى تغير من العقوبة ، ذلك أن هـــذه الصياغة تعنى تأثر الفاعل الآخر بهذه الظروف اذا علم بهـــا ، وهو أمر غير

منطقى ، لأن الظروف التى تغير من العقوبة ليست من عناصر الجريمة ، بل هى تتعلق بمدى استحقاق الجانى للعقاب، ومن غير المستساغ اطلاق تأثير هذه الظروف على كل المساهمين — فاعلين كانوا أو شركاء — ولو ثبت علمهم بها . ويبدو شذوذ ذلك جليا اذا كان الظرف من شأنه أن يخفف العقاب، كحالة عذر صغر السن ، لأن معناه استفادة زملاء الصغير الذين يرتكبون معه الجريمة بالرغم من اكتمال أهليتهم الجنائية . ولا يمكن استبعاد هذا الحكم بقصر نطاق هذا الشرط على الظروف المشددة للعقاب — كحالة العود — ، لأن صراحة المادة ٩٩ لا تحتمل هذا التفسير الضيق(١) .

(ب) صدر القانون الليبى خاليا من الاتفاق كوسيلة من وسائل الاشتراك، وكان فى ذلك متسقا مع الاتجاه الحديث الذى أوصى به المؤتمر الدولى السابع لقانون العقوبات بعدم اعتبار الاتفاق وسيلة من وسائل الاشتراك ، لأنه اذا لم يقترن بتحريض أو مساعدة لا يكون فى الواقع دافعا الى ارتكاب الجريمة وتكون فى الحقيقة مجهودا خالصا لفاعلها . غير أن الاتفاق أضيف للمادة ١٠٠ كوسيلة ثالثة من وسائل الاشتراك بموجب المادة الثامنة من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٥٦ .

(ج) تضمن القانون الليبى نصا لا مقابل له فى القانون المصرى هو المادة ١٠٣ مكررة « أ » التى تقرر : « فى الأحوال التى ينص فيها القانون على تشديد العقاب لتعدد الفاعلين يتحقق التعدد بحضور الشريك تنفيذ الجريمة » وهذا النص يغنى ويحول دون اتباع المسلك الذى انتهجته محكمة النقض المصرية باعتبار الشريك الذى يتواجد على مسرح الجريمة فاعلا فيها . وهو المسلك الذى يعارضه بعض الفقهاء لأنه يخالف نصوص القانون التى تفرق بين الفاعل والشريك ، ولا يتفق مع تعليقات الحقانية التى قصرت عمل الفاعل على العمل التنفيذى الذى يتحقق به الشروع ، كما أنه لا يضع معيارا دقيقا للتمييز بين عمل الفاعل وعمل الشريك ويؤدى الى اختلاف الحلول باختلاف الحالات (٢) . وفى رأينا أن النص الليبى لا يعتبر حضور تنفيذ الجريمة ، أى التواجد على مسرحها ، مبررا لاعتبار الشريك فى هذه الحالة فاعلا فى الجريمة كما تذهب الى ذلك محكمة النقض المصرية .

---

(١) الدكتور محمود نجيب حسنى ، المساهمة الجنائية فى تشريعات الدول العربية صفحة ١٩٤ — أحمد الالفى ، صفحة ٢٧٤ .

(٢) الدكتور محمود نجيب حسنى ، شرح قانون العقوبات ، صفحة ٤٦٩ — الدكتور رمسيس بهنام ، صفحة ٦٥٣ .

١٣ ـ الشـــذوذ الاجرامى :

لم يضع القانون المصرى أحكاما خاصة لمواجهة الشذوذ الاجرامى ، أى حالات الاضطراب فى القوى العقلية التى لا تصل الى حد افقاد الجانى كلية القدرة على الادراك والاختيار . ولا سبيل أمام المحاكم الا الاستناد الى نظرية الظروف المخففة مراعاة لمسئولية المجرم الشاذ المخففة . ومن المسلم به أن العقوبة العادية حتى لو خففت لا تصلح حيال هؤلاء الجناة .

أما المشرع الليبى فقد حرص على وضع أحكام متميزة للمجرمين الشواذ، ونصت على هذه الأحكام المـــادتان ٨٤ ، ٨٥ عقوبات . وتنص المادة ٨٤ على أنه « يسأل من كان وقت اقتراف الفعل فى حالة خلل عقلى غير مطبق ناتج عن مرض أنقص قوة شعوره وارادته بقدر جسيم دون أن يزيلها . الا أنه تستبدل فى شأنه بعقوبة الاعدام السجن لمدة لا تقل عن عشر سنوات وبعقوبة السجن المؤبد ، السجن لمدة لا تقل عن خمس سنوات ، وتخفض العقوبات الأخرى بمقدار ثلثيها » .

وتنص المـــادة ٨٥ على أنه : « اذا وجد عيب جزئى فى العقل يستوجب انقاص المسئولية وفقا للمـــادة السابقة أو تسمم مزمن ناتج عن تعاطى الخمور أو المخدرات وكذلك عند ادانة الأصم والأبكم ، يقضى هؤلاء مدة عقوبتهم فى محل خاص يوضعون فيه تحت رعاية خاصة للعـــلاج الملائم . وليس للقاضى أن يعين مدة العقوبة الا فى حدها الأدنى ، وتظل قائمة الى أن تسمح الحالة النفسية والعقلية للمحكوم عليهم بارجاعهم الى المجتمع. وفى هذه الحالة يأمر قاضى الاشراف بالافراج عنهم بناء على رأى مدير المصحـــة والطبيب النفسانى التابع لهـــا ، مع فرض المراقبة عليهم اذا اقتضى الحـــــال » .

وبالرغم من أن القانون أطلق على الاجراء الذى يتخـــذ ازاء المجرمين الشواذ اسم عقوبة ، الا أنه فى حقيقته تدبير وقائى ، لتميزه بكافةخصائص التدابير الوقائية ، فهو غير محدد المدة ، لأن المـــادة ٨٥ ألزمت القـــاضى بأن يحكم بالحد الأدنى فقط تاركا تحديد الوقت الذى يفرج فيه عن المجرم الشاذ لقاضى الاشراف . ومن ناحية أخرى فهو لا ينفذ فى السجون العادية، بل فى مصحات ترعى المحكوم عليهم طبيا وتعمل على علاجهم .

ولمـــا كانت المحكمة لا تحدد الوقت الذى يفرج فيه عن المجرم الشاذ ، لأن دورها يقتصر فقط على تحديد الحد الأدنى للتدبير ، لذلك فان سلطة الافراج عنه تكون من شأن قاضى الاشراف ، وهو القاضى الجزئى فى دائرة اختصاصه (المادة ٥١١ اجراءات) .

١٤ ــ وقف تنفيذ العقوبة والعفو القضائى عن الصغار :

نص القانون الليبى على نظام وقف تنفيذ العقوبة فى المواد من ١١٢ الى ١١٧ عقوبات . وتكاد أحكامه تتفق مع أحكام وقف التنفيذ فى القانون المصرى . والفارق الأساسى بين النظامين أن وقف التنفيذ فى القانون الليبى يكون بحسب الأصل شاملا للعقوبة الأصلية وللعقوبات التبعية وسائر الآثار الجنائية الا اذا نص الحكم على عدم وقفها ، وذلك بعكس الحال فى القانون المصرى .

والى جانب نظام وقف التنفيذ الذى يمكن أن يستفيد منه البالغون والأحداث ، نصت المادة ١١٨ على نظام خاص للصغار ، يماثل نظام الاختبار القضائى ، وفيه لا يصدر حكم بالادانة على المتهم ، بل يمنح عفوا قضائيا ، وتقرر هذه المادة أنه : « اذا ارتكب الصغير دون الثامنة عشرة جريمة يعاقب عليها بعقوبة مقيدة للحرية لمدة لا تزيد على سنتين أوبغرامة لا تجاوز خمسين جنيها أو بالعقوبتين معا جاز للقاضى أن يمنحه العفو القضائى اذا توافرت الظروف المنصوص عليها فى المادة ١١٣ من هذا القانون . وتسقط الجريمة بصيرورة الحكم بالعفو نهائيا . ولا يجوز منح العفو القضائى للصغير الذى سبق الحكم عليه بعقوبة جنائية كما لا يجوز منحه أكثر من مرة واحدة » .

١٥ ــ الخطورة الاجرامية والتدابير الوقائية :

عرف المشرع الليبى الشخص الخطر فى المادة ١٣٥ عقوبات . ويتضح من هذا التعريف أنه يلزم لتوافر الخطورة الاجرامية شرطان . أولهما أن يكون الشخص قد ارتكب فعلا يعد جريمة فى القانون ، سواء كان مرتكبه مسئولا جنائيا أو غير مسئول . وهذا الشرط الذى تمسك به المشرع الليبى لا غنى عنه ، حتى يمكن الاستناد على معيار موضوعى فلا يكون هناك محل للتحكم أو للاختلاف فى التقدير . والشرط الثانى ، أن تتوافر دلائل أخرى الى جانب الجريمة تدل على احتمال أن يقدم الجانى على ارتكاب جرائم فى المستقبل ، ووضع المشرع عدة عوامل يستهدى بها القاضى فى تقدير هذا الاحتمال بينها المادة ٢٨ عقوبات .

وتقتصر تطبيقات فكرة الخطورة الاجرامية فى القانون الليبى على الحالات الآتية :

١ ــ الاعتياد على الاجرام ، ونصت عليه المادة ١٤٦ وهى تقابل المادة ١٠٣ عقوبات ايطالى .

٢ ــ احتراف الاجرام ــ المادة ١٤٧ وهى مأخوذة عن المادة ١٠٥ عقوبات ايطالى .

٣ ــ الانحراف فى الاجرام ــ المادة ١٤٨ وتقابل المادة ١٠٨ عقوبات ايطالى .

وفى هذه الحالات الثلاث يحكم على الجانى بالعقوبة المقررة عن الجريمة ثم يحال الى معتقل خاص بعد تنفيذ مدة العقوبة .

٤ ــ الشذوذ الاجرامى .

٥ ــ الأحداث الخطرون (المادة ١٥١ عقوبات) .

وفى هاتين الحالتين يخضع الجانى لتدبير وقائى علاجى .

أما التدابير الوقائية التى نص عليها القانون الليبى فهى ثلاثة أنواع : تدابير وقائية سالبة للحرية ، وتدابير مقيدة للحرية ، وقد بينتها المادة ١٤٤ عقوبات ، وتدابير وقائية مالية هى ضمان حسن السلوك والمصادرة(١) .

تلك هى بعض ملامح القانون الليبى التى وردت فى القسم العام منه ، على أمل أن نتمكن من عرض بعض ملامحه المضمنة فى القسم الخاص فى مقال تال .

(١) يرجع فى هذا الموضوع لمقال للكاتب نشر فى المجلة الجنائية القومية ، نوفمبر ١٩٧٠ من صفحة (٣٧٩) الى صفحة (٣٩١) ــ ولمقال الاستاذ المستشار أحمد فتحى مرسى عن : التدابير الوقائية فى تشريعات الدول العربية مجلة القضاة ، سبتمبر ١٩٧٠ ، صفحة ٩٦ .

نظـــام المفوض البرلمـــانى فى أوروبا

دراســـــة مقـــــارنة

الدكتور حاتم على لبيب جبر
المستشار المساعد بمجلس الدولة

مقـــــــــدمة

تستند نظم الحكم فى الدول العصرية على مبدأ ســيادة الشعب ، ومؤدى هذا المبدأ أن يمكن الشعب — ممثلا فى مجلس الشعب المنتخب — من مراقبة الحكومة التى تتولى أدارة المرافق العامة ومن التأكد من احترام الحكومة لمبدأ الشرعية .

وتحقيق ذلك ليس بالامر الهين ، اذ لا تتم رقابة مجلس الشعب على الحكومة عادة بالكفاية المطلوبة لعدة اعتبارات ، منها أن وسائل المجلس المؤدية الى كفالة احترام الادارة للقانون — والتى أهمها المسئولية الوزارية — لا تتناسب غالبا مع المخالفات التى ترتكب ، كما أن الاعتبارات السياسية البحتة المرتبطة بنظام الاحزاب لا تيسر مساءلة الوزارةالحائزة على ثقة أغلبية أعضاء مجلس الشعب ، وأخيرا فان المجلس يفتقر عادة الى قدر كاف من البيانات الدقيقة التى تمكنه من تقدير كفاية العمـــل الادارى تقديرا سليما .

واذا كانت بعض الدول تسلط الاضواء على « القضاء » وحده لكفالة حماية الافراد من عسف الادارة وحماية مبدأ الشرعية ، فان بعضا آخر منها لا يكتفى بذلك ، بل يبحث عن وسائل أخرى مكملة للقضاء لتحقيق هذه الاهداف ، ترتبط بالسلطة التشريعية . ومن هذه الدول الاخـــيرة السويد التى اقامت منذ سنة ١٨٠٩ نظاما خاصا بها سمى بنظا مالمفوض البرلمـــانى Ombudsman (١) ، لان جوهره يقوم على رقابة الادارة والقضاء بواسطة هيئة غير ادارية مفوضة من جانب البرلمان السويدى .

ويختص المفوض البرلمـــانى « الامبودزمان » — طبقا لنص المـــادة ٩٦ من الجزء الخاص بشكل الحكومة والسلطة التنفيذية Regeringsform من الدستور السويدى الصادر سنة ١٨٠٩ — بمراقبة تطبيق القضـــاء

---

(١) تعنى كلمة « امبودزمان » من الناحية اللغوية « الوكيل أو الممثل » .

والموظفين للقوانين ، كما يتولى — طبقا للقانون وأمام المحاكم المختصة — ملاحقة الذين أخلوا ثناء توليهم وظائفهم بواجباتهم أو ارتكبوا مخالفات للقـــانون .

وبالاضافة الى ما تقدم ، فان المفوض البرلمـانى يختص بدراســة التشريعات القائمة ويحيط مجلس الوزراء والبرلمـان علما بما يراه لازما من تعديلات عليها .

وهذا النظام يرتبط الى حد كبير بالتطورات الدستورية فى السويد التى ترجع جذورها الى زمن بعيد والتى هدفت الى الموازنة بين السلطات المختلفة فى الدولة والحد التدريجى من سلطات الملك فى الحكم ، وكفالة رقابة برلمانية حقيقية على السلطة التنفيذية .

وقد أكد نظام المفوض البرلمـانى السويدى سلطة البرلمـان على الادارة والقضاء اللذين كان الملك يسيطر عليهما ، ومكن البرلمـان الذى لم يكن ينعقد آنذاك بصفة مستمرة من مد رقابته — بواسطة المفـوض البرلمـانى — على الادارة فيما بين أدوار الانعقاد .

والواقع أن القضاء والادارة لم ينفصلا عن بعضـهما البعض فى السويد قديما ، وكانت احدى مهام الملك الاساسية توزيع العـدالة بين المواطنين ، كما أن القضاة كانوا يتبعونه مباشرة شـأنهم فى ذلك شـأن باقى الموظفين .

وقد ظل الملك طبقا لدستور سنة ١٨٠٩ رئيسا للسلطة التنفيذية ، وكان الوزراء مجرد مستشارين للملك الذى له حق مخالفة آرائهم ، ولم تكن لهم سلطات أصيلة فى اصدار القرارات وهو الامر الذى أفقدهم القدرة على القيام بدور قيادى فى مواجهة باقى الموظفين .

وترتب على ذلك انفصـال الحكومة عن الادارة ، ووجود وزراء وأجهزة وزارية تابعة لهم يقومون أساسا بمهمة التخطيط ويكونون مـع الملك الحكومة المسئولة أمام البرلمـان وحده ، والى جانبها أجهزة مركزية مستقلة عن الوزراء يرأسها مديرون وتتكون منهـا الادارة التى تتبع الملك(١) وتتمتع طبقا للتقاليد السويدية بقدر كبير من الاستقلال حتى فى مواجهة الملك نفسه(٢) .

---

(١) لا زال للملك هذه السلطة فى الوقت الحالى من الناحية النظرية وان كان مجلس الوزراء هو الذى يتخذ القرارات التى يوقعها الملك .

(٢) يجوز للملك — وللحكومة حاليا — فصل مديرى الاجهزة المركزية لانهم يشغلون ما يسمى بوظائف الثقة التى لا يتمتع شاغلوها بعدم القابلية للعزل ، ولكن ذلك قلما يحـدث فى العمل .

وقد ارتبط نظام المفوض البرلمانى فى السويد بتلك التفرقة بين الحكومة والادارة ، وبالسمات الخاصة للجهاز الادارى السويدى التى لا تبيح بصفة عامة أعمال المسئولية الادارية للوزراء (١) ، والتى تأخذ بمبدأ عدم قابلية الموظفين للعزل وذلك على التفصيل الذى سندرسه فيما بعد . ومكن هذا النظام من مساءلة الموظفين ــ الذين يكونون الجهاز الادارى للدولة ــ بواسطة المفوض البرلمانى . وبذلك أصبحت علاقة المفوض البرلمانى بموظفى الادارة السويدية شبيهة بعلاقة الوزير بموظفى وزارته فى الدول التى تطبق مبدأ السلطة الرئاسية التقليدى فى الجهاز الادارى . كما وزع اختصاص الرقابة على السلطة التنفيذية بين المفوض البرلمانى ــ الذى يراقب نشاط الملك فى مجال الادارة عن طريق مراقبة الموظفين والقضاة ــ وبين البرلمان الذى يراقب وحده الوزراء الذين يعتبرون أعضاء فى الحكومة ومستشارى الملك .

ونجح هذا النظام فى التغلب على عدم كفاية وسائل الرقابة الوزارية على الادارة فضلا عن عدم كفاية وسائل الرقابة البرلمانية التقليدية عليها . وكان المفوض البرلمانى أداة فعالة فى يد البرلمان السويدى مكنته من الحصول على البيانات المتعلقة بكيفية سير الادارة فى السويد التى انفصلت فيها الحكومة عن الادارة وأصبح تطبيق القانون فيها فى يد هيئات لا تتبع الوزراء من الناحية الرئاسية .

هذا وسنقسم دراستنا لنظام المفوض البرلمانى الى بابين ، الاول ويبحث فى الملامح الرئيسية لهذا النظام فى السويد ، والثانى يبحث نظام المفوض البرلمانى فى باقى الدول السكندنافية والمانيا الفيدرالية وانجلترا . أما الخاتمة فانها تتعرض لمدى الحاجة الى الاخذ بهذا النظام فى مصر .

---

(١) لا يسأل الوزراء عموما فى السويد عن اعمال الاجهزة الادارية التى تتمتع بالاستقلال والتى تتولى تطبيق القوانين واللوائح التى تصدرها الحكومة .
والوزراء عادة لا يمكنهم اصدار الاوامر الى القائمين على الاجهزة الادارية بالعمل على وجه معين ، وكل ما يمكن للحكومة عمله هو أن تبدى رأيها الى الادارة بشكل غير رسمى وبدون أثر ملزم وأن تسعى الى أن تصاغ القوانين واللوائح الملزمة للاجهزة الادارية على وجه يلزمها بأن تعمل طبقا لوجهة نظر الحكومة .

الباب الاول

الملامح الرئيسية لنظام المفوض البرلمانى السويدى

لما كان نظام المفوض البرلمانى السويدى يهدف أساسا الى رقابة الادارة ، فقد رؤى ألا يرتبط بها بحال من الاحوال وأن يتولى البرلمان تعيينه .

وهذه الصلة التى تربط البرلمان بالمفوض البرلمانى وان كانت تضمن استقلاله عن الادارة ، وتيسر عليه مهمة السهر على حماية حقوق الافراد ، وتمكنه من الالتجاء الى البرلمان فى حالة اصرار الادارة على رفض اتباع أحكام القانون ، الا أن هذه الصلة يجب ألا تؤدى الى تدخل الاعتبارات السياسية فى تعيين المفوض البرلمانى على حساب الكفاية الفنية ، كما يجب ألا تؤدى الى تدخل أعضاء البرلمان بما لهم من اتجاهات سياسية متباينة فى أعماله أو التأثير عليه ، على وجه يمنعه من العمل متى كانت الظروف غير ملائمة سياسيا .

ويشترط فى المفوض البرلمانى أن يكون قانونيا وخبيرا فى المسائل الادارية ، ويتم تعيينه وتعيين المفوض البرلمانى الاحتياطى (١) الذى يحل محله — فى حالة خلو منصبه ، أو قيام عائق يحول بينه وبين العمل — لمدة أربع سنوات بواسطة ثمانية وأربعين من أعضاء البرلمان يختارهم البرلمان لهذا الغرض ، ويراعى فى هذا الاختيار تمثيل الاحزاب المختلفة فى البرلمان بنسبة أهميتها فيه ، كما أن تعيين المفوض البرلمانى لا يتم الا بعد خمسة عشر يوما من تاريخ هذا الاختيار .

وفى حالة عدم حصول المرشحين لمنصب المفوض البرلمانى على الاغلبية المطلقة يعاد التصويت ، واذا لم يحصل أحد من المرشحين على هذه الاغلبية بعد التصويت الثالث يعين من حصل على أكثر الاصوات . وفى حالة التساوى يتم الاختيار بالقرعة .

ولا يجوز الطعن فى اجراءات تعيين المفوض البرلمانى أمام أية جهة بما فى ذلك البرلمان .

---

(١) يوجد حاليا فى السويد ثلاثة من المفوضين البرلمانيين الاصليين واثنان من المفوضين البرلمانيين الاحتياطيين .

ويحاط البرلمان علما بتعيينه ، وعلى البرلمان فى حالة خلو منصب المفوض البرلمانى قبل الميعاد المحدد اتخاذ اجراءات تعيين بديل عنه فورا أو فى أول دور مقبل للانعقاد حسب الاحوال ، وتنتهى مهمة المفوض البرلمانى الاحتياطى باتمام هذا التعيين .

أما اذا خلا منصب المفوض البرلمانى الاحتياطى وحده فان البرلمان يختاره طبقا للقواعد المتقدمة فى حالة انعقاده أو يختاره جهاز خاص دائم تابع للبرلمان فى غير دورات الانعقاد .

ورغبة فى المحافظة على استقلال المفوض البرلمانى عن الادارة وعن سلطان الملك ولضمان حيدته وقدرته على المحافظة على القانون وعلى حقوق الافراد ، فقد حرم على المفوض البرلمانى تولى أى منصب عام آخر أثناء فترة توليه هذا المنصب ، وخول حق تعيين مرؤوسيه ومساعديه وتوزيع العمل فيما بينهم ومباشرة سلطاته الرئاسية عليهم(١) ، كما أنه فى ذات الوقت وفى علاقته بالبرلمان يعمل بحرية تامة فى اطار التعليمات الصادرة اليه منه والتى يصدق عليها الملك ويأمر بنشرها ما دامت هذه التعليمات مطابقة للقانون ، والمفوض البرلمانى لا يتقيد بحرفية التعليمات الصادرة اليه وانما يأخذ فى اعتباره أولا الهدف الذى يسعى الى تحقيقه وهو رقابة الادارة والقضاء وكفالة احترام حقوق الافراد .

وعلى الرغم من أن الاصل فى المفوض البرلمانى أنه لا يأتمر بأوامر البرلمان المباشرة وأن له حرية مطلقة فى اختيار الوسائل التى تمكنه من أداء عمله بكفاية ، فانه يلتزم بمعاونة البرلمان فى حالات محددة على سبيل الحصر .

ومن ذلك أنه يجوز للجنة الدستور بالبرلمان وحدها مساءلة الوزراء جنائيا أمام المحكمة العليا طبقا للمادة ١٠٦ من ال Regeringsform اذا ما خالفوا الدستور أو القوانين مخالفة جسيمة أو أوصوا بمخالفتها أو تسببوا فى هذه المخالفات أو وافقوا عليها باخفائهم عمدا بعض الايضاحات ، أو فى حالة عدم اعتراضهم على قرار من الملك فيه مخالفة جسيمة للدستور .

ولجنة الدستور فى هذه الحالات لا يجوز لها رفع الدعوى الجنائية على الوزراء بنفسها وانما عليها أن تتوجه الى المفوض البرلمانى الذى يلتزم برفعها . كذلك يجوز للبرلمان أو لمن يفوضه أن يأمر المفوض البرلمانى باتهام أعضاء الادارات المالية التابعة للبرلمان أمام المحاكم الجنائية اذا ما خالفوا القانون .

---

(١) يجوز الطعن فى الجزاءات التأديبية التى يوقعها المفوض البرلمانى على مرءوسيه أمام احدى لجان البرلمان .

وعلى المفوض البرلمانى تقديم تقرير سنوى الى البرلمان ، يبين فيه كيفية قيامه بأداء أعمال وظيفته ، والعيوب التى لمسها فى التشريع ، ووسائل معالجة هذه العيوب ، وتتولى اللجنة التشريعية للبرلمان دراسة هذا التقرير .

ويجوز فصل المفوض البرلمانى قبل انتهاء مدة عمله بناء على اقتراح اللجنة التشريعية للبرلمان ، وموافقة البرلمان . وهذا اجراء استثنائى لم يحدث فى تاريخ السويد (١) .

الفصل الأول

حدود اختصاص المفوض البرلمانى السويدى

يتولى المفوض البرلمانى السويدى — كما ذكرنا — مراقبة تطبيق القضاة والموظفين للقوانين . وتثير عبارة « القضاة والموظفين » بعض الملاحظات التى ترتبط بطبيعة نظام الوظيفة العامة فى السويد .

ويمكن القول مبدئيا أن الوزراء باعتبارهم مستشارى الملك يخضعون للبرلمان وحده الذى يراقب الحكومة ، وذلك بالمقابلة للمفوض البرلمانى الذى يراقب الادارة ولا يتدخل فى السياسة .

ومن ناحية أخرى فانه فيما عدا بعض الوظائف الهامة المسماة بوظائف الثقة (٢) ، يعتبر الموظفون بصفة عامة والقضاة غير قابلين للعزل الا بواسطة المحاكم وبعد تحقيق .

وعدم القابلية للعزل هذه تخفف الى حد كبير من السلطة الرئاسية التى للرئيس على المرؤوس ، كما تخفف منها أيضا تقاليد الادارة السويدية التى تحد من سلطة الجهة الرئاسية فى التعقيب على قرارات المرءوس .

ويقابل هذا الاستقلال الوظيفى مسئولية مشددة ذات طابع جنائى أساسا كجزاء لمخالفة القانون ، وهذه المسئولية تشمل القضاة أنفسهم، وذلك مع ملاحظة أن القانون السويدى يمنحهم كما يمنح كبار الموظفين ضمانا قضائيا ، اذ يستحيل على الأفراد تحريك الدعوى الجنائية ضدهم

---

(١) يجوز أيضا لكل من تعدى المفوض البرلمانى على حقوقه أن يرفع الامر الى القضاء العادى.

(٢) حددت المادة ٣٥ من الـ Regeringsform هذه الوظائف ، وهى تشمل على سبيل المثال الوزراء ومديرى الاجهزة المركزية والنائب العام ومديرى السجون والسكك الحديدية والبريد والتلغراف والجمارك ومدير شرطة العاصمة والمحافظين وقواد الجيش والبحرية .

متى ارتكبوا المخالفات الوظيفية المنصوص عليها فى الباب العشرين من القانون الجنائى ، وذلك بعكس الحال بالنسبة لصغار الموظفين ، كما أن الدعوى الجنائية لا يجوز رفعها فى هذه الاحوال على كبار الموظفين والقضاة ، الا بواسطة المفوض البرلمانى ، أو النائب العام نفسه .

ويمكن القول بصفة عامة أن الأعمال الوظيفية للاشخاص المكلفين بخدمة عامة تخضع لرقابة المفوض البرلمانى ، كما تخضع لرقابته أعمال الموظفين غير الوظيفية اذا كان لهذا أثر على حسن أداء الوظيفة وذلك بالاضافة الى حقه فى اتهام كل من يتعدى على حرية البرلمان ولجانه سواء أكان موظفا أم غير موظف .

وللمفوض البرلمانى فى سبيل أداء واجبه اتباع مختلف الوسائل التى تساعده فى التعرف على حقيقة نشاط الادارة والقضاة والتى من أهمها القيام بزيارات تفتيشية للاجهزة الادارية والمحاكم ، والتأكد من أن الدعاوى المعروضة عليها تدرس ويبت فيها فى زمن معقول ومن مضى زمن مناسب بين ارتكاب الجرائم ورفع الدعوى الجنائية على مرتكبيها .

وعلى المفوض البرلمانى بصفة خاصة التثبت من أن كافة الاجراءات التى يترتب عليها الحرمان من الحرية تمت طبقا للقانون ، كما أن من حقه حضور مداولات ومناقشات المحاكم والأجهزة الادارية دون أن يكون له صوت معدود فى هذه المداولات ، وله أن يطلع على الملفات والمستندات التى قد يحتاج اليها . وعلى كافة الموظفين تقديم المعونة اليه والرد على أسئلته ،ورفضهم مساعدته يعد من قبيل الخطأ الوظيفى الذى قد يترتب عليه اتخاذ المفوض البرلمانى اجراءات ضدهم تشمل فرض غرامات عليهم تحصل بناء على طلبه .

ويعتبر حق « الاتهام » أداة المفوض البرلمانى الرئيسية فى سبيل أداء واجبه ، وهو يوجهه عادة بعد سؤال الموظف الذى نسبت اليه المخالفة . وعلى المفوض البرلمانى أن يحتاط فى توجيه الاتهام لأنه ــ وغيره ممن لهم سلطة الاتهام فى السويد ــ يسأل فى حالة توجيهه الاتهام دون سبب أو بالخلاف للقانون .

ويلاحظ هنا أن منح المفوض البرلمانى حق رفع الدعوى الجنائية على الموظفين فى حالة اخلالهم بأعمال وظائفهم وذلك الى جانب النائب العام(١) يعكس باهتمام السويد بضمان حيدة الجهاز الذى يتولى مساءلة الموظفين ، كما أن التعليمات المعطاة للمفوض البرلمانى تلزمه بمساعدة كل شاك لم يستمع اليه النائب العام .

---

(١) الى جانب الاختصاصات التقليدية للنائب العام السويدى فى مجال الاتهام الجنائى فانه يتولى أيضا مراقبة سير الادارة ، وهذا الاختصاص الاخير للنائب العام لم تعد له الا أهمية ثانوية بعد أن أصبح المفوض البرلمانى يتولاه بكفاية تامة .

وللمفوض البرلمانى أن يستعين بالنيابة فى مباشرة الدعوى الجنائية ، وله أن يحفظ الموضوع اذا قامت الادارة من ذاتها بتعويض الضرر الناشىء عن الخطأ الذى تسأل عنه . وللمفوض البرلمانى أيضا اذا ما لاحظ تناقضا فى تطبيق القانون أو عيبا غير مقصود فى تطبيقه أن يذكر بالتفسير السليم للقانون وأن ينبه الى وجوب تطبيقه وذلك دون أن يوجه اتهاما الى أحد . ويجوز له فى بعض الحالات التى يتبين له فيها أن الاجراء الادارى رغم مشروعيته مخالف لقواعد العدالة وغير منطقى من الناحية الموضوعية ، أن يطلب من الادارة تقرير ميزة للمضرور . وهذا الطلب غير ملزم لها وان كان له أثره من الناحية الفعلية .

وللمفوض البرلمانى أيضا دور لا ينكر فى مجال توحيد الاجراءات الادارية وذلك عن طريق التوصية باتباع أفضل الاجراءات التى تضمن حقوق الافراد .

هذا ومن المهم أن نذكر أنه اذا كان الاخذ بنظام المفوض البرلمانى فى السويد يؤدى فى النهاية الى اعادة حقوق المضرورين من العمل الادارى غير المشروع الى أصحابها ، فان الهدف الاول لهذا النظام هو حماية المجتمع والمحافظة على مبدأ الشرعية وضمان حسن سير الادارة .

ويتبين ذلك جليا من عدم تطلب « المصلحة » كشرط لقبول المفوض البرلمانى النظر فى الشكاوى المرسلة اليه ، وامكان تدخله ذاتيا دون حاجة الى تلقى شكوى أصلا اذا ما علم بوجود خطأ وظيفى ، وهو أمر يعد من مزايا نظام المفوض البرلمانى الأساسية لأنه يمكن من تقييم كفاية العمل الادارى بواسطة جهة محايدة ، وان كان يقلل من أهمية ذلك أن المفوض البرلمانى كما سنرى لا يمكنه أن يؤثر مباشرة على الادارة بعكس القضاء الادارى فى فرنسا أو فى مصر .

ويجدر بنا أيضا أن نبرز حقيقة أن عمل المفوض البرلمانى ليس من قبيل العمل القضائى الذى يهدف الى الفصل فى منازعة تقوم بين أطراف متعددة ويبت فيها طبقا لاجراءات محددة ، كما أن اختصاصاته وان كانت تقترب فى بعض النواحى من اختصاصات قاضى التحقيق الا أنها تختلف عنها من نواح عديدة . وهذا لا يعنى بطبيعة الحال أن المفوض البرلمانى المستقل تماما عن الادارة يقوم بعمل ادارى .

وقد عدل نظام المفوض البرلمانى تعديلا شاملا سنة ١٩٦٧ بهدف زيادة فعاليته بعد أن زاد عدد الشكاوى المقدمة اليه وتضاءلت مقدرته على سرعة البت فى الموضوعات المعروضة عليه .

وقد استحدث هذا التعديل نصوصا صريحة تبيح للمفوض البرلمانى احالة الشكاوى الواردة اليه الى الجهات الادارية المختصة اذا ما رأى

محلا لذلك ، وحفظ الشكاوى التى يتبين له بعد دراستها انه لا أهمية لها سواء من وجهة نظر الصالح العام أو الخاص .

وقبل أن نختم دراستنا للملامح الرئيسية لنظام المفوض البرلمانى السويدى سنتعرض لنظام المفوض البرلمانى العسكرى Militieombudsman الذى له أهمية خاصة فى السويد .

وقد أنشأ السويد فى سنة ١٩١٥ جهاز المفوض البرلمانى العسكرى الذى يكمل جهاز المفوض البرلمانى التقليدى ، ويهدف الى رقابة الادارة العسكرية وضمان حقوق الجنود ، وذلك بعد أن قررت السويد فى أوائل هذا القرن التوسع فى التجنيد الاجبارى وزيادة مخصصات الجيش .

ويتولى المفوض البرلمانى العسكرى ــ فى حدود اختصاصه ــ مراقبة تنفيذ القوانين واللوائح ، ويهتم بصفة خاصة بالمحافظة على الحريات ومراقبة الادارة الاقتصادية العسكرية وأجهزة الرقابة الداخلية العسكرية كما أن عليه أن يتعرض لمختلف الاخطاء التى تخل بحسن ادارة مرفق الدفاع الوطنى .

وللمفوض البرلمانى العسكرى فى سبيل أداء مهمته تلقى الشكاوى والقيام بزيارات تفتيشية لمنشآت الدفاع الوطنى للتأكد ــ على الاخص ــ من حسن الصيانة والنظافة وكفاية الاحتياطى من المهمات ولضبط الدفاتر. كما أنه مسئول عن حسن معاملة الجنود ، وعن مستوى الطعام الذى يقدم اليهم وعن وسائل الامن المكفولة لهم أثناء التدريب .

ويتولى المفوض البرلمانى العسكرى أيضا دراسة مختلف المشاكل القانونية الداخلة فى حدود اختصاصه ، ويتأكد من شرعية الجزاءات التأديبية الموقعة على الجنود ، كما انه يعتبر أحيانا جهة افتاء للادارة العسكرية عندما تلجأ اليه للافتاء فى المسائل القانونية الخاصة بها .

ولما كانت مؤهلات المفوض البرلمانى العسكرى قانونية فان له أن يستعين فى عمله بخبراء عسكريين يختارهم لمساعدته .

وللمفوض البرلمانى العسكرى الاطلاع على كافة الوثائق العسكرية دون أن يكون من حق أحد الاعتراض على ذلك بحجة سرية خطط الدفاع الوطنى ، ووسائل العمل التى يجوز له استخدامها شبيهة بتلك التى يستخدمها المفوض البرلمانى التقليدى والتى سبق لنا الاشارة اليها ، كما أن طبيعة اختصاصهما متشابهة الى حد بعيد مع فرق ضئيل يتمثل فى أن دور المفوض البرلمانى العسكرى فى مجال «الرقابة الادارية البحتة» أوسع من دور المفوض البرلمانى التقليدى فى هذا المجال .

وقد الغى تعديل سنة ١٩٦٧ لنظام المفوض البرلمانى وظيفة المفوض البرلمانى العسكرى وأصبح يوجد حاليا مفوض برلمانى للشئون الحربية والعدالة يسمى Justitieombudsman for Domstols-och Forvarsvasendet ومفوض برلمانى للادارة المدنية يسمى Justitieombudsman for Civil forvaltningen ويختص الاول بدراسة كافة المسائل المتعلقة بمرفق العدالة والاتهام والضبط القضائى والشئون الحربية مع تخفيف العبء عليه فى هذا المجال الاخير وعدم الزامه بالتفتيش المنتظم والمستمر على الادارة الاقتصادية العسكرية مادامت هناك أجهزة أخرى تتولى هذا العمل ، وذلك مع الابقاء على اختصاصه فى هذا المجال من ناحية المبدأ . وقد خفف هذا التعديل عن كاهل المفوض البرلمانى المختص بالشئون الحربية والعدالة عبء اجراء رقابة فنية لم يكن مؤهلا لها تماما ، كما أكد التعديل أن رقابة المفوض البرلمانى على الادارة ليست روتينية بحال من الاحوال .

الفرع الاول

رقابة المفوض البرلمانى السويدى للقضاء

أخذت السويد بمبدأ رقابة المفوض البرلمانى للقضاء وذلك لاسباب تاريخية خاصة بها ترجع الى ارتباط القضاء بالملك ، وخوف المشرع السويدى من تأثيره على القضاء على وجه يخل بحقوق المواطنين .

ويلاحظ أنه لم يكن ثمة تفرقة بين الادارة والقضاء قبل نهاية القرن الثامن عشر ، نظرا لسيطرة الملك التامة عليهما ، ولان الموظفين والقضاة كانوا يتبعون الملك تبعية مباشرة يصعب معها التفرقة بين هاتين الطائفتين .

وكانت القرارات الادارية والاحكام تصدر آنذاك عن جهات واحدة وبنفس الاشكال ، ولم تظهر التفرقة بين الادارة والقضاء الا بالتدريج خلال القرن التاسع عشر ، وان ظل للصلة التاريخية بينهما أثرها رغم ذلك .

ومن الجدير بالذكر أن للملك فى السويد — حتى يومنا هذا — حق تعيين قضاة المحكمة العليا وقضاة محاكم الاستئناف ، وقد خشى واضعوا دستور سنة ١٨٠٩ من أن يسىء الملك استعمال حقه هذا بتعيين قضاة يدينون له بالولاء والطاعة ويعملون وفقا لاهوائه الشخصية ، وأن يؤدى اعمال مبدأ عدم القابلية للعزل المطبق فى السويد الى استحالة التخلص من هؤلاء القضاة . وكان ذلك سببا أساسيا من الاسباب التى أدت الى تقرير رقابة المفوض البرلمانى على القضاء . كذلك فان المحكمة العليا

فى السويد كانت فى الاصل مجلس الملك ، وكان وزير العدل يرأسها حتى سنة ١٨٤٠ ، كما أن الملك كان له صوتان فى هذه المحكمة حتى سنة ١٩٠٩ . وبذلك فان رقابة المفوض البرلمانى للقضاء كانت بمثابة رقابة غير مباشرة على نشاط الملك .

ويضاف الى ما تقدم أن حق الافراد فى الالتجاء الى المحكمة العليا فى السويد ليس مقررا فى جميع الاحوال لان هذه المحكمة مرحلة ثالثة من مراحل التقاضى وليست محكمة نقض بالمعنى التقليدى المفهوم فى مصر ، ولذلك فقد رؤى أن رقابة المفوض البرلمانى للقضاء تفيد فى ضمان قدر من التناسق فى تطبيق القانون(١) .

وقد أراد البرلمان أيضا أن يراقب كيفية استعمال الملك حقه فى اصدار التفسيرات التشريعية بعد موافقة المحكمة العليا وذلك فى غير أدوار انعقاد البرلمان . فقرر وجوب ابلاغ المفوض البرلمانى بالتفسيرات التشريعية الصادرة فى هذه الحالة ، حتى يمكن للبرلمان الغاءها اذا ما اعترض عليها . وهو أمر لم يحدث الا مرة واحدة فى تاريخ السويد .

كذلك فان المشرع السويدى هدف — عند أخذه بنظام رقابة المفوض البرلمانى للقضاء — الى موازنة السلطات الواسعة المقررة للقضاة فى توجيه الدعاوى واستقلالهم الوظيفى بمسئولية مقابلة حرصا منه على حماية حقوق الافراد ، كما هدف الى التغلب على المشاكل المترتبة على عدم أخذ السويد بنظام مخاصمة القضاة ومنعها الافراد من رفع الدعاوى على القضاة واتهامهم اكتفاء بمنح هذا الحق للمفوض البرلمانى وللنائب العام .

هذا ويسأل المفوض البرلمانى القضاة عن الاخطاء التى ترتكب فى غير مجال اصدار الاحكام بالمعنى الضيق ، كالتأخير غير المبرر فى السير فى الدعوى (٢) ، والاخطاء الاجرائية أثناء نظرها ، وسوء المحافظة على المستندات ، والاخطاء فى تنفيذ الاحكام ، وعدم احترام القضاة لالتزاماتهم الوظيفة ، واخلالهم بالسلوك الواجب عليهم اتباعه أثناء أوقات العمل ، أو فى غير هذه الاوقات . ويسأل المفوض البرلمانى القضاة كذلك عن الاحكام النهائية — بل والابتدائية أحيانا — الصادرة بالخلاف للقانون ، وان كان لا يكفى عادة للمساءلة مجرد ثبوت الخطأ ، وانما يلزم ثبوت سوء النية أو الاهمال الجسيم ، أو الضرر الجسيم أو أن يترتب على صدور

---

(١) هدف المشرع السويدى أيضا العمل على توحيد التفسير القانونى للنصوص التشريعية عن طريق تمكين المفوض البرلمانى من الالتجاء — دون قيد — الى المحكمة العليا .

(٢) يقوم المفوض البرلمانى بزيارات تفتيشية للمحاكم للتأكد من عدم تأخير السير فى الدعاوى كما انه يختار بعض الدعاوى ويدرس ملفاتهم تفصيليا .

الحكم المخالف للقانون اضطراب عام فى مجال العلاقات القانونية . وبمعنى أصح ، فان المعيار الذى يستلهمه المفوض البرلمانى لمساءلة القضاة عموما هو معيار الخطأ « غير العادى » الذى لا يرتكبه القاضى العادى الحريص .

ويسأل المفوض البرلمانى أعضاء النيابة العامة أيضا عن الأتهامات المخالفة للقانون الموجهة للافراد ، وعن الرفض الخاطىء بتوجيهه الاتهام (١) . وتدخل المفوض البرلمانى فى هذه الأحوال لا يؤثر على سير الدعوى المرفوعة أمام المحكمة وان كان يمكن أن يؤدى الى مسئولية عضو النيابة المختص . وهنا أيضا يشترط للمساءلة ثبوت الخطأ الجسيم غير العادى .

ويلاحظ أن القاضى المخطىء يمكنه أن يتفادى الاتهام أحيانا عن طريق تعويض المضرور ، وان كان الاصل أن يرفع المفوض البرلمانى الدعوى على القاضى أمام القضاء الجنائى ، فاذا ما برىء فليس ثمة مشكلة ، أما اذا أدين فقد تكتفى المحكمة بتوجيه النظر الى الخطأ الذى ارتكب ، وذلك بقصد تلافى ارتكابه فى المستقبل ، وقد تقضى المحكمة بمساءلة القاضى مدنيا أو جنائيا .

وفى هذه الحالات المختلفة فان الذى يحاكم القاضى هو محكمة عادية مشكلة من قضاة ، وهو الامر الذى جعل جزءا من الفقه يذهب الى أن الدعوى تصطبغ بالصبغة التأديبية ، والى القول بأن هذا النظام يضفى قدرا من الحماية للقضاة .

ومن المهم أيضا أن نشير الى أن اتهام القاضى وادانته لا يؤثران على حجية الحكم الذى أصدره ، والذى كان العيب المنسوب اليه سببا فى محاكمة القاضى ، وان كان يمكن للمفوض البرلمانى أحيانا أن يطلب من الملك استخدام حق « العفو » لتصحيح الخطأ فى الحكم كما يمكنه أن يطلب اعادة النظر فيه طبقا للقواعد العامة . ويجوز أيضا للشاكى الالتجاء الى هاتين الوسيلتين والاستفادة من الحكم الصادر بادانة القاضى لاصلاح ما أصابه من ضرر بسبب خطأ القاضى ، وهذا أمر له أهميته بطبيعة الحال ، خاصة اذا ما أخذنا فى الاعتبار أنه لا يجوز للافراد فى السويد مخاصمة القضاء كما سبق لنا أن ذكرنا .

والخلاصة أن المفوض البرلمانى لا يساهم مباشرة فى اصدار الاحكام، ولا يغير من مضمونها ، وانما يسعى أساسا الى تحقيق الصالح العام عن طريق رقابة القضاء ، وذلك لاسباب خاصة ترتبط بظروف السويد التاريخية وبطبيعة النظام القضائى هناك .

---

(١) يقوم المفوض البرلمانى بزيارات تفتيشية للنيابات ، ويلاحظ أن سلطة النيابات السويدية فى توجيه الاتهام مقيدة الى حد كبير ، وهى لا تتمتع بسلطة تقديرية واسعة فى هذا المجال بعكس الحال فى فرنسا .

الفرع الثانى

رقابة المفــوض البرلمــانى السويدى للادارة

المبحث الاول ــ التعويض (١)

عرفنا من دراستنا السابقة أن المفوض البرلمــانى السويدى لا يعد جهة ادارة ، أو محكمة ، ولذلك فانه لا يختص بتقرير مسئولية الادارة أو بتعديل أو الغاء القرارات الادارية حتى وان كان له دور فى مراقبــة الادارة .

وعندما يشكو المضرور الى المفوض البرلمــانى من اجراء ادارى خاطىء فان المضرور لا يسعى غالبا الى مجرد المحافظة على مبدأ الشرعية، وانمايطالب بتعويض ما أصابه من ضرر . وبمعنى آخر فانه يطالب المفوض البرلمــانى بالتدخل لاصلاح الضرر الذى تسبب فيه الموظف بخطئه .

ويشترط لتدخل المفوض البرلمــانى فى هذه الحالة واحالة الموظف الى المحاكمة الجنائية ، أن يكون ثمة تعد على حق مقرر للشاكى وضرر أصابه ، كما يجب توافر ركن الخطأ المؤدى الى المساءلة الجنائية فى فعــل الموظف ، نظرا لان القانون الجنائى السويدى يربط المسئولية المدنيــة بارتكاب جريمة .

وبطبيعة الحال فان المحكمة الجنائية التى يحال اليها الموظف الذى اتهمه المفوض البرلمانى ان تفصل فى الدعوى بكل حرية بناء على الوقائع المعروضة أمامها . ولا يجوز لها أن تقضى بمسئولية الموظف المدنية الا فى حالة ادانته جنائيا ، وان كان للمفوض البرلمانى ــ تطبيقا لمبــدأ العدالة ــ أن يطلب أحيانا من الحكومة منح تعويض يقدره للمضرور فى الحــالات التى لا يمكنه فيها الحصول على تعويض بطريق آخر . كما يجوز للمفوض البرلمــانى بدلا من اتهام الموظف المخطىء الاكتفاء بالتعويض الذى منحه للمضرور . ويجوز للمفوض البرلمانى أيضا فى هذه الحالة الاخيرة الاكتفاء بطلب محاكمة الموظف تأديبيا .

ومن الواجب هنا أن نذكر أن القانون السويدى لا يحقق ضمانات للافراد مماثلة لمــا يجرى عليه الحال فى فرنسا وفى مصر ، وذلك فى مجال المسئولية المدنية للادارة ، وهو بصفة عامة لا يسأل الادارة عن الاخطاء فى ادارة المرافق العامة الا اذا وجد نص خاص يقضى بذلك(٢) .

---

(١) تطبق فنلندا نظاما شبيها فى خطوطه العريضة للنظام السويدى .

(٢) لا يختلف الحال كثيرا فى فنلندا التى تحل مسئولية الادارة محل مسئولية الموظــف المخطىء خطأ مرفقيا ، وذلك بالنسبة لبعض أوجه النشاط الادارى وبعض الاخطــاء المحددة على سبيل الحصر .

المبحث الثانى — رقابة المشروعية

لا يقتصر دور المفوض البرلمانى على العمل على تعويض المضرور من النشاط الادارى غير المشروع ، وانما يراقب المفوض البرلمانى مدى شرعية النشاط الادارى ذاته . والمفوض البرلمانى باعتباره يمثل جهازا مستقلا عن الادارة ليست له سلطة رئاسية فى مواجهتها حتى وان كانت له اختصاصات متعددة تمكنه من مراقبة الادارة ، وذلك الى جانب اختصاصه الاصيل المتعلق باتهام الموظف المسئول عن العمل الادارى غير المشروع .

ومن ناحية أخرى ، فان حق المفوض البرلمانى فى التصدى لمراقبة العمل الادارى دون حاجة الى تقديم أى شكوى اليه أصلا ، يصبغ نشاطه الى حد ما بصبغة النشاط الادارى .

ويمكن القول بصفة عامة أن رقابة المفوض البرلمانى تشمل النشاط الادارى بأكمله بما فى ذلك القرارات التأديبية ، وأن القانون الجنائى السويدى(١) بتجريمه عددا كبيرا من المخالفات الوظيفية يوسع من مجال تطبيق القانون الجنائى على حساب القانون التأديبى ، ويدخل القانون الجنائى فى مجالات مقصورة فى العادة على القانون التأديبى .

والمفوض البرلمانى يدرس مختلف الظروف المحيطة بالموظف المخطىء والخطأ الذى ارتكبه ، وله دور أساسى فى تحديد ما يجب عرضه من مخالفات وظيفية على القضاء وما يجب أن تتولى الادارة نظره بنفسها ، كما أن المفوض البرلمانى يقوم بدور فى مجال التأديب عندما يطلب من الادارة اتخاذ اجراء تأديبى ضد الموظف ، حتى وان كانت الادارة حرة من الناحية النظرية فى اجابته الى طلبه أو رفضه(٢) .

ورقابة المفوض البرلمانى لشرعية العمل الادارى ، قد تستهدف الغاء القرار الادارى المخالف للقانون . والحالات التى يجوز له فيها التدخل شبيهة بتلك المعروفة فى قضاء الالغاء التقليدى فى فرنسا وفى مصر . وبمعنى آخر فان المفوض البرلمانى مسئول عن مراقبة مدى احترام الادارة لقواعد الاختصاص والشكل والاجراءات ، وله فى هذا الشأن سلطات واسعة تمكنه من التوصية باحترام قواعد معينة للشكل غير مقررة صراحة فى القانون ، اذا كان ذلك يؤدى الى زيادة ضمانات الافراد . ويراقب

---

(١) لا يختلف القانون الجنائى الفنلندى كثيرا عن القانون الجنائى السويدى فى هذا المجال .
(٢) يلاحظ أن من حق المفوض البرلمانى رفع الدعوى الجنائية على الموظف المسئول عن عدم اتخاذ أى اجراء تأديبى ضد الموظف المخطىء .

المفوض البرلمانى كذلك مدى احترام الادارة لركن السبب Motif والباعث أو الهدف But والمحل Objet فى القرارات الادارية .

وبالنسبة لركن السبب فانه يسعى الى وضع قاعدة عامة تهدف الى وجوب تسبيب كافة القرارات الادارية ، كما أن رقابته تمتد الى مادية الوقائع Motif de fait ووصفها القانونى Motif de droit

والمفوض البرلمانى فى السويد لا ينتقد عادة القرار الادارى المبنى على سبب معيب اذا كان فى وسع الادارة اتخاذ هذا القرار بناء على سبب آخر صحيح(١) .

كذلك فان للمفوض البرلمانى دورا هاما فى مجال مراقبة عيب مخالفة الادارة القانون باعتباره العيب المتصل بمحل القرار ، وأيضا بالنسبة لعيب الانحراف بالسلطة المتصل بالهدف الذى ابتغاه الموظف من اصدار القرار الادارى .

ورقابة المفوض البرلمانى استعمال الادارة لسلطتها التقديرية لا تختلف فى طبيعتها عن رقابة مجلس الدولة التقليدية فى هذا الشأن فى فرنسا وفى مصر . وهذه الرقابة محدودة نسبيا لعدة أسباب ، أهمها : ان أداة المفوض البرلمانى الاساسية لتحقيق الرقابة هى مساءلة الموظف شخصيا بناء على الخطأ أمام القضاء الجنائى ، بينما الاخطاء التى يمكن أن تؤدى الى المساءلة الجنائية فى مجال استعمال السلطة التقديرية محدودة للغاية بطبيعة الحال .

وعلى كل فان للمفوض البرلمانى انتقاد القرارات الادارية المبنية على سلطة تقديرية متى كانت هذه القرارات تتميز بالغلو وعدم التناسب ، وهو يأخذ فى اعتباره عند النظر فى ملاءمة اجراءات الضبط الادارى المتعلقة بالحريات العامة مدى أهمية هذه الحريات والقيود المقررة قانونا عليها ، ومدى الاخلال بالنظام العام الذى أدى الى اتخاذ الاجراء ، وأثره فى تقييد الحرية ، وما اذا كان يمكن الوصول الى النتيجة المرجوة بوسيلة أخرى لا مطعن عليها(٢) .

وأيا كانت حدود اختصاص المفوض البرلمانى ، فان المهم هو معرفة وسائل العمل التى تمكنه من مراقبة شرعية النشاط الادارى . وأولى هذه

---

(١) يجرى المفوض البرلمانى الدنماركى ايضا على هذه السياسة .
(٢) يلاحظ أن رقابة المفوض البرلمانى النرويجى والدنماركى استعمال الادارة لسلطتها التقديرية أوسع من رقابة المفوض البرلمانى السويدى والفنلندى فى هذا المجال .

الوسائل هى حقه فى الالتجاء الى القضاء وذلك فى حدود معينة ترتبط بالنظام القضائى المطبق وقواعد الاختصاص السارية (١) .

فالقاعدة فى السويد بالنسبة لطلب الغاء القرار الادارى هى التظلم الى الجهات الرئاسية ، والالتجاء الى المحاكم الادارية فى الحالات التى يجوز فيها ذلك (٢) ، ليس الا مرحلة أخيرة من مراحل التظلم الرئاسى . كما لا يجوز للقضاء العادى تقدير شرعية العمل الادارى الا فى حالات استثنائية بحتة ، ولذلك فان المفوض البرلمانى — الذى لا يستطيع بحكم اختصاصه اللجوء الا الى القضاء العادى — لا يمكنه مطالبة هذا القضاء بتقدير شرعية العمل الادارى الا فى تلك الحالات الاستثنائية وحدها ، وان كان يجوز للمفوض البرلمانى بطبيعة الحال اتهام الموظف الذى أصدر قرارا غير مشروع أما مالقضاء الجنائى اذا كان ثمة محل لذلك (٣) . وهذه هى الوسيلة الاساسية الوحيدة التى تحت يد القضاء العادى السويدى لمراقبة شرعية العمل الادارى والتى لها أهميتها كاجراء ردع ، خاصة اذا ما أخذ فى الاعتبار أن المحكمة تقضى أحيانا بالبراءة وتنتقد العمل الادارى رغم ذلك .

ومن ناحية أخرى فان معاقبة الموظف لا تكفى لاعادة الحق الى أصحابه فى الحالا تالتى لا يتحقق فيها ذلك الا بالغاء القرار وهو الامر الذى لاتملكه المحكمة عادة .

والواقع انه مادامت المحكمة عاجزة عن الغاء القرار الادارى المعيب ، فان دورها لن يتعدى دور الردع ، حيث سيمتنع الموظفون عن تكرار القيام بالعمل الادارى غير المشروع الذى أدى الى الادانة ، وسيعتبر الحكم سابقة توضح للادارة كيفية العمل فى المستقبل وتحدد المدلول الصحيح لنصوص القانون .

---

(١) يختص القضاء العادى فى الدنمارك عموما بنظر المنازعات الادارية ، والمفوض البرلمانى فيها لا يجوز له التدخل أمام المحاكم لالغاء أو تعديل القرار الادارى . وفى فنلندا حيث توجد محاكم ادارية يجوز للمفوض البرلمانى فى بعض الحالات أن يطلب منها الغاء القرارات الادارية المخالفة للقانون .

(٢) يلاحظ أن اختصاص القضاء الادارى السويدى بالنظر فى المنازعات الادارية غير شامل حتى فى مجال رقابة المشروعية ، كما أن جزءا كبيرا من التظلمات فى هذا الشأن يفصل فيه مجلس الوزراء وحده .

(٣) للمفوض البرلمانى الدنماركى أن يأمر الجهة المختصة باتهام الموظف ، ولكنه لا يلجأ عادة الى هذا الاسلوب بسبب عدم تعرض القانون الجنائى فى الدنمارك لمسئولية الموظفين الا فى حالات استثنائية أما فى النرويج فان اختصاص المفوض البرلمانى مقصور على ابداء الرأى ثم الالتجاء الى سلطات الاتهام لتقرير ما تراه .

هذا ويلاحظ أن المفوض البرلمانى يمكنه أن يتوجه الى الادارة ذاتها لانعقاد نشاط لها غير ملائم حتى وان كان مشروعا ، كما ان عليه أن يوجه نظرها الى كل عيب يلمسه فى تطبيق القانون وذلك دون حاجة الى إتهام أحد أمام المحاكم .

والاخذ بوجهة نظر المفوض البرلمانى فى هذه الحالة الاخيرة وان لم يكن ملزما للادارة الا أنه من المفهوم أن فى مقدوره اذا لم يؤخذ برأيه أن يستعمل سلاح الاتهام ضد الموظف المسئول اذا كان ثمة محل لذلك .

وأخيرا فان المفوض البرلمانى عليه أن يحيط البرلمان علما ــ فى التقرير السنوى أو التقارير الخاصة التى يقدمها اليه(١) ــ بكيفية تطبيق الادارة للقوانين ، وأن يوجه نظره الى أوجه النقص فى التشريعات والعيوب فى تطبيقها والى حالات التعدى على الحرية .

واختصاصات المفوض البرلمانى هنا شبيهة الى حد ما باختصاصات لجان التحقيق البرلمانية نظرا لان المفوض البرلمانى يمكن البرلمان من الحصول على معلومات عن النشاط الادارى وذلك فى ظل نظام يفرق ــ كما ذكرنا ــ بين الادارة والحكومة ويجعل تطبيق القانون عادة فى يد هيئات ادارية لا تتبع من الناحية الرئاسية الوزراء الذين يمكنهم اعطاء الاجابات الشافية للاسئلة التى تثار فى البرلمان .

وقد أثار نجاح المفوض البرلمانى فى السويد اهتمام الدول السكندنافية الاخرى ، وسرعان ما أخذت به هذه الدول ، وكذلك جمهورية المانيا الاتحادية وانجلترا بعد تطويره بما يتلاءم وظروف كل منها الخاصة .

وسندرس فى الباب الثانى بايجاز تطبيقات نظام المفوض البرلمانى فى كل من فنلندا والدنمارك والنرويج وجمهورية المانيا الاتحادية وانجلترا .

---

(١) يفضل المفوض البرلمانى عادة تقديم هذه التقارير الى الحكومة لاتخاذ ما يلزم بشأنها .

الباب الثانى

نظام المفوض البرلمانى فى فنلندا والدنمارك والنرويج والمانيا الاتحادية وانجلترا

الفصل الاول

نظام المفوض البرلمانى فى فنلندا

ترتبط فنلندا بالسويد بروابط تاريخية وثيقة ، ولذلك فقد كان من الطبيعى أن تكون فنلندا أثر حصولها على استقلالها سنة ١٩١٩ أول دولة تطبق نظام المفوض البرلمانى بعد السويد .

ويقوم نظام المفوض البرلمانى الفنلندى مثل هذا النظام فى السويد على أساس أنه أحد أجهزة البرلمان التى تضمن احترام الادارة والقضاء(١) لمبدأ الشرعية وتكفل حماية حقوق المواطنين(٢) ، كما أن وسائل العمل التى يملكها المفوض البرلمانى الفنلندى تشبه الى حد بعيد تلك التى للمفوض البرلمانى السويدى ، وتشمل حق رفع الدعوى الجنائية ، والتنبيه الى وجوب تطبيق القانون تطبيقا سليما ، والقيام بالزيارات التفتيشية ، والاطلاع على المستندات ، والقيام بالتحريات ، وحضور جلسات المحاكم واجتماعات الاجهزة الادارية .

ويتميز نظام المفوض البرلمانى الفنلندى عن نظام المفوض البرلمانى السويدى بعدم وجود منصب المفوض البرلمانى العسكرى ، وتولى المفوض البرلمانى المدنى اختصاص رقابة القوات المسلحة الفنلندية . كما يتميز نظام المفوض البرلمانى الفنلندى بوجود تقارب أكبر بين اختصاصات المفوض البرلمانى الذى ينتخبه مجلس النواب لمدة أربع سنوات ، واختصاصات النائب العام الذى يعينه رئيس الجمهورية ، وذلك رغم استقلال وظيفة كل منهما عن الاخرى وعدم جواز تدخل أى منهما فى عمل الاخر . ويتبين هذا التقارب فى أن لكل من المفوض البرلمانى والنائب العام دوره فى رقابة الادارة والقضاء ، وفى توجيه الاتهام الجنائى الى الموظفين والقضاة ، وكذلك الى الوزراء بعد الحصول على اذن البرلمان ، وذلك بعكس الحال فى السويد التى يتولى فيها المفوض البرلمانى وحده هذا الاختصاص .

---

(١) لا تختلف الاعتبارات التاريخية التى دعت الى أخذ فنلندا بمبدأ رقابة المفوض البرلمانى للقضاء عن تلك التى أدت الى ذلك فى السويد .

(٢) يلاحظ أن فنلندا لا تأخذ بنظام لجان التحقيق البرلمانية .

كذلك فان باقى وسائل العمل التى يملكها المفوض البرلمانى والنائب العام متشابهة ، ولكل منهما حق الاطلاع على محاضر اجتماعات مجلس الوزراء ، كما ان على كل منهما أن يقدم تقريرا الى البرلمان بشأن كيفية أدائه لاعمال وظيفته وملاحظاته بشأن مدى احترام الادارة للقانون (١) .

والواقع ان دور النائب العام الفنلندى ــ الذى يعتبر أيضا مستشارا للحكومة ــ فى رقابة النشاط الحكومى أوسع من دور المفوض البرلمانى الذى لا تمتد رقابته ــ بعكس النائب العام ــ الى قرارات رئيس الجمهورية .

هذا ويراقب المفوض البرلمانى الفنلندى أعمال مجلس الوزراء والوزراء ويوجه النظر الى الاجراءات غير المشروعة الصادرة عنهم ، وله فى حالة عدم الاخذ بوجهة نظره حق احاطة البرلمان علما بالموضوع . وكما ذكرنا فان للمفوض البرلمانى أن يطلب من البرلمان الموافقة على توجيه الاتهام الجنائى الى الوزراء طبقا لقانون خاص صادر فى سنة ١٩٢٢ وذلك فى حالة مخالفتهم لواجباتهم الوظيفية .

وللمفوض البرلمانى حق تلقى الشكاوى(٢) ، وله أن يحضر جلسات مجلس الوزراء ، وأن يحصل على محاضر جلساته ، كما أن المفوض البرلمانى عليه أن يحيط البرلمان علما فى التقرير السنوى الذى يقدمه اليه بقرارات وتوصيات البرلمان التى لم تتخذ الحكومة بشأنها أى اجراء .

ويمتد اختصاص المفوض البرلمانى الفنلندى أيضا الى رقابة أعضاء الجهاز الادارى بأكمله والقضاة ، وعلى المفوض البرلمانى أن يتأكد من احترامهم للقانون وأن يتخذ اللازم فى الحالات التى يثبت له فيها ارتكاب أخطاء وجرائم وظيفية .

وقد وجهت الى نظام المفوض البرلمانى الفنلندى انتقادات عديدة ، أهمها ان انتخابه بواسطة البرلمان لمدة مؤقتة يترتب عليه نوع من عدم الاستقرار قد يزهد الكفاءات عن الترشيح لوظيفة المفوض البرلمانى ، كما أنه يخشى من تأثره بالعوامل السياسية المختلفة داخل البرلمان ــ الذى يتولى اعادة انتخابه ــ حتى ان لم يكن للبرلمان سلطة اصدار الاوامر اليه بشأن كيفية أدائه لاعمال وظيفته أو فصله قبل انتهاء مدة عمله .

---

(١) يقدم النائب العام تقريره الى رئيس الجمهورية فضلا عن البرلمان وذلك بعكس المفوض البرلمانى الذى يكتفى بتقديم تقريره الى البرلمان .

(٢) لا يوجد ميعاد زمنى لتقديم الشكوى وان كان الاصل انها يجب أن تكون مكتوبة ، كما أن المفوض البرلمانى لا ينظر الشكاوى غير الموقع عليها .

الفصل الثانى

نظام المفوض البرلمانى فى الدنمارك

طبقت الدنمارك نظام المفوض البرلمانى لأول مرة فى عام ١٩٥٤ بعد تطويره بما يتلاءم وظروفها الخاصة التى من أهمها ان الموظفين فى الدنمارك قابلون للعزل ، وان الدنمارك لها جهاز ادارى تقليدى يقوم على السلطة الرئاسية ، وعلى رأسه وزراء مسئولون عن وزاراتهم أمام البرلمان ، كما ان مواد القانون الجنائى التى تحكم مسئولية الموظفين فى الدنمارك محدودة ، وهى لا تأخذ بنظام المحاكم الادارية ، وانما تجعل القضاء العادى مختصا بنظر مختلف الدعاوى .

وينتخب البرلمان الدنماركى المفوض البرلمانى فى بداية أول دورة برلمانية يتم انعقادها بعد اجراء الانتخابات العامة ، كما يجوز له أن يفصله اذا فقد ثقته به ، ويشترط فيه أن يكون قانونيا وألا يكون عضوا فى البرلمان . كما لا يجوز للمفوض البرلمانى أن يجمع بين عمله هذا وبين العمل فى منشآت القطاع العام أو الخاص الا بموافقة اللجنة البرلمانية المختصة .

ويحدد البرلمان القواعد المنظمة لعمل المفوض البرلمانى ، كما ان مساعديه يخضعون للقواعد الوظيفية التى تحكم العاملين فى البرلمان .

وعلى المفوض البرلمانى ان يقدم تقريرا سنويا عن نشاطه الى الحكومة والى البرلمان يتضمن ملاحظاته بشأن العيوب فى التشريع وما يراه لازما من اجراءات لزيادة ضمانات الافراد ورفع مستوى كفاية الادارة . ولا يعنى ذلك كله فقدان المفوض البرلمانى استقلاله فى مواجهة البرلمان أو الحكومة خاصة اذا ما أخذ فى الاعتبار انه لا يجوز لهما الزامه بدراسة موضوع معين أو منعه من دراسته ، كما ان المفوض البرلمانى هو المسئول عن تعيين وفصل معاونيه .

ويتولى المفوض البرلمانى مراقبة النشاط الادارى للوزراء(١) ، ولا يجوز له مساءلة الوزير أو أى موظف مباشرة أمام المحكمة ، وانما يتعين عليه لذلك أن يلجأ الى السلطة المختصة .

ولما كان الدستور ينص على انه يجوز للملك أو للبرلمان مساءلة الوزراء بسبب الاعمال المتعلقة بوظائفهم وذلك أمام محكمة خاصة ، لذلك فان المفوض البرلمانى اذا ما رأى مساءلة أحد الوزراء مدنيا أو جنائيا بسبب خطأ فى أداء الواجب وجب عليه اخطار اللجنة المختصة فى البرلمان لاتخاذ اللازم .

---

(١) يلاحظ أن محاضر جلسات مجلس الوزراء فى الدنمارك سرية .

كذلك فان المفوض البرلمانى يراقب موظفى الحكومة المركزية المدنيين والعسكريين ، كما يمتد هذا الاختصاص الى العاملين فى الادارة المحلية المنتخبين والمعينين وذلك فى حدود معينة تأخذ فى الاعتبار الظروف الخاصة للادارة المحلية ووجوب المحافظة على استقلال وحدات الادارة المحلية ، كما تأخذ فى الاعتبار وجوب المحافظة على الشرعية ، وهو الامر الذى يترتب عليه جواز تدخل المفوض البرلمانى دون ما عائق فى جميع الحالات التى يحدث فيها اخلال بمصالح قانونية أساسية .

والمفوض البرلمانى الدنماركى لا يراقب القضاة لما فى ذلك من مخالفة لمبدأ استقلال القضاء كما هو مطبق فى الدنمارك .

وللمفوض البرلمانى أن يتدخل من تلقاء نفسه أو بناء على شكوى، وهو يتمتع بسلطة تقديرية كاملة فى هذه الحالة الاخيرة ، كما ان قراره بشأن التصرف فى الشكوى لا يجوز الطعن فيه أمام أية جهة .

ويشترط لقبول الشكوى أن تقدم خلال سنة من تاريخ ارتكاب المخالفة أو من تاريخ آخر قرار ادارى صدر فى الموضوع ، وأن يكون الشاكى قد استنفد كافة مراحل التظلم الادارى ، وذلك كله فى غير الحالات التى تتعلق فيها المخالفة بمصلحة قانونية أساسية .

ويجوز للمفوض البرلمانى أن يطلب من الموظف المشكو فى حقه ومن الادارة كافة البيانات والمستندات اللازمة لتحقيق الشكوى ، كما أن للمفوض البرلمانى أن يأمر أصحاب الشأن بالمثول أمام المحكمة لسماع شهادتهم ، والامر هنا شبيه بالاستجواب الذى يتم اثناء التحقيق القضائى ، ولا يجوز أن يحضره الا المشكو فى حقه .

وللموظف المشكو فى حقه أن يطالب بأن تحقق السلطة التأديبية فى المخالفة المنسوبة اليه ، وفى هذه الحالة يتعين على المفوض البرلمانى أن يوقف التحقيق وأن يحيل الموضوع مع البيانات المتعلقة به الى السلطة التأديبية المختصة ، يتعين على المفوض البرلمانى أيضا ايقاف التحقيق اذا قامت جهة الادارة بعمل تحقيق للكشف عما وقع من مخالفات تأديبية ، أو عند قيام النيابة بالتحقيق لشبهة ارتكاب الجريمة .

وبالنسبة لوسائل العمل التى يمكن للمفوض البرلمانى استخدامها فانه يلاحظ مبدئيا أن المفوض البرلمانى لا يجوز له تعديل أو الغاء القرارات الادارية ، كما ان نشاطه الاساسى لا يقوم على الاتهام الجنائى أو التأديبى ، وذلك رغم أنه يجوز له أن يأمر النيابة بالتحقيق مع الموظف الذى يرتكب أخطاء وظيفية تقع تحت طائلة قانون العقوبات ، أو برفع

الدعوى الجنائية عليه ، كما يجوز للمفوض البرلمانى أن يأمر الادارة بمحاكمة الموظف المخطىء تأديبيا .

والاسلوب الذى غالبا ما يتبعه المفوض البرلمانى الدنماركى هو أن يبين لاصحاب الشأن وجهة نظره فى الموضوع الذى درسه(١) سواء اتخذ ذلك شكل نقد الاجراء الخاطىء أو التوصية باتخاذ اجراء معين لاصلاح الخطأ .

ورغم أن آراء المفوض البرلمانى هنا لا تلزم الادارة قانونا الا أنها غالبا ما تؤدى الى اعادة الحق الى صاحبه .

وللمفوض البرلمانى كذلك أن ينصح الشاكى باللجوء الى المحاكم وذلك دون اخلال بحق المفوض البرلمانى فى نظر الموضوع وابداء رأيه فيه ، كما يجوز له اقتراح تقديم مساعدة قضائية الى الشاكى الذى يرفع الدعوى ضد الادارة أو الموظف المخطىء .

وأخيرا فان على المفوض البرلمانى احاطة اللجنة المختصة فى البرلمان والجهة الادارية المختصة بكل الموضوعات التى تعرض عليه وتكشف عن أخطاء ذات أهمية خاصة .

الفصل الثالث

نظام المفوض البرلمانى فى النرويج

تتشابه نظم الحكم فى السويد والنرويج الى حد كبير ، كما أن الموظفين فيها غير قابلين للعزل أيضا بصفة عامة وان كانوا لا يتمتعون بالضمان القضائى الذى يميز النظام الادارى السويدى والذى سبق لنا الاشارة اليه ، ولذلك فانه كان من الطبيعى أن تأخذ النرويج بنظام المفوض البرلمانى بعد تطويره على وجه يتلاءم مع ظروفها الخاصة .

وبالنسبة لنظام المفوض البرلمانى العسكرى فى النرويج المعمول به منذ عام ١٩٥٢ فانه يتميز بطبيعة خاصة نظرا لوجود أجهزة منتخبة داخل الجيش النرويجى تتلقى شكاوى الجنود المتعلقة بشئونهم المعيشية وبحقوقهم .

وتتولى لجنة المفوضين البرلمانيين المشكلة من سبعة أعضاء ينتخبهم البرلمان لمدة أربع سنوات دراسة الموضوعات التى تعرضها عليها الاجهزة المنتخبة سالفة الذكر ، كما تدرس لجنة المفوضين البرلمانيين مختلف الشكاوى والطلبات التى يقدمها اليها الجنود ، وكذلك شكاوى وطلبات الضباط وموظفى وزارة الدفاع فى الحالات التى لم يحدد فيها

(١) يفضل المفوض البرلمانى أحيانا عدم التعرض للموضوع فى المسائل الحساسة المتعلقة باساءة استعمال السلطة ، ولذلك فانه يكتفى فى هذه الحالات بأن يذكر أنه نظرا لدقة الموضوع فانه من الافضل أن يترك الفصل فيه للمحاكم .

القانون أسلوبا معينا للتظلم الرئاسى ، وللجنة أيضا أن تقوم بجولات تفتيشية فى المنشآت العسكرية ، وأن تتصدى لدراسة الموضوعات الداخلة فى اختصاصها ، وذلك فضلا عن دورها كمستشار للبرلمان ولوزير الدفاع فى شئون الدفاع .

وللجنة المفوضين البرلمانيين رئيس يسمى « مفوض برلمانى الدفاع » ، وهو الوحيد من بين أعضاء اللجنة الذى لا يتمتع بعضوية البرلمان ، كما أنه يقوم بعمله بصفة دائمة ويتقاضى مرتبا يحدده البرلمان بعكس باقى أعضاء اللجنة .

ولمفوض برلمانى الدفاع دور بارز فى ادارة أعمال اللجنة وهو لا يعرض عليها الا المسائل الهامة فقط ، وله أن يطلب من الادارة ما يحتاج اليه من بيانات لازمة لدراسة الموضوعات المعروضة عليه(١) .

واذا تبين لمفوض برلمانى الدفاع وجود خطأ من جانب الادارة فانه يقترح عليها اصلاح الخطأ أو اعادة دراسة الموضوع ، وان كان لا يملك سلطة الزامها باتخاذ أى اجراء .

وتقدم لجنة المفوضين البرلمانيين تقريرا سنويا الى البرلمان عن أعمالها واقتراحاتها بشأن التعديلات التشريعية التى تراها لازمة لحسن سير الادارة ، كما يجوز للجنة تقديم تقارير خاصة الى البرلمان خلال العام .

ولتقارير لجنة المفوضين البرلمانيين أهميتها الحيوية باعتبارها أداة اللجنة الحقيقية فى مواجهة الادارة .

أما نظام المفوض البرلمانى المدنى النرويجى المعمول به منذ عام ١٩٦٢ فانه يشبه الى حد ما نظام المفوض البرلمانى الدنماركى . وينتخب البرلمان المفوض البرلمانى المدنى لمدة أربع سنوات ، وللبرلمان سلطة واسعة عليه حيث أنه يحدد واجباته واختصاصاته وله أن يفصله اذا رأت أغلبية ثلثى الاعضاء ذلك .

ويقدم المفوض البرلمانى المدنى تقريرا سنويا الى البرلمان الذى من حقه أن يأمره بدراسة بعض الموضوعات وتقديم تقارير عنها اليه .

ويراقب المفوض البرلمانى المدنى النرويجى الوزراء (٢) والجهاز الادارى بصفة عامة (٣) ، ولا يتولى المفوض البرلمانى المدنى الرقابة

---

(١) يلاحظ أن القانون النرويجى لا يقرر عقوبات على الامتناع عن تقديم البيانات التى يطلبها مفوض برلمانى الدفاع .

(٢) يلاحظ أن الوزراء فى النرويج مسئولون عن وزاراتهم طبقا للقواعد التقليدية فى النظم البرلمانية .

(٣) تتولى المحاكم العادية فى النرويج مهمة الرقابة القضائية لاعمال الادارة .

المـــالية أو رقابة الملك ممثلا فى مجلس الوزراء ، لان هذا الاختصـــاص يدخل فى صـــميم عمـــل البرلمان ، كذلك فان رقابة المفـــوض البرلمـــانى المدنى لا تمتد الى القضاء أو الى المسائل التى أبدى البرلمـــان رأيه فيها .

والمفوض البرلمـــانى المدنى يتصدى بذاته لدراسة الموضوعـــات الداخلة فى اختصاصاته كما أنه يتلقى شكاوى أصحاب الشأن ، وهـــو لا يملك سلطة الاتهام فى مواجهة الموظفين كما لا يجوز له اصدار الاوامر الى سلطات الاتهام وان كان يملك حق النقد وابداء الرأى غير الملزم حتى فى القرارات القائمة على سلطة تقديرية متى تميزت بعدم تناسب واضح .

هذا وتتشابه القواعد المطبقة فى الدانمارك والنرويج والمتعلقـــة بشروط قبول الشكاوى وبوجوب استنفاد وسائل التظلم الادارى قبـــل تقديمها الا فى حالات خاصة ، كما أن النرويج تطبق النظام الدنماركى الذى يجيز للمفوض البرلمـــانى المدنى الحصول على شهادة الشهود عن طريق المحاكم والذى سبق لنا الاشارة اليه ، وان كان لا يجوز للمفوض البرلمانى المدنى النرويجى الحصول على المستندات الداخلية للادارة Documents Internes أو القيام بزيارات تفتيشية الا فى الحالات التى يعـــين فيها هذا الاجراء على حل موضوع فردى معروض على المفوض البرلمانى .

الفصل الرابع

نظام المفوض البرلمـــانى العسكرى فى ألمـــانيا الاتحادية

أدخل قانون ١٩٥٧/٦/٢٦ نظام المفوض البرلمـــانى العسكرى فى ألمـــانيا الاتحادية بهدف ضمان الحقوق الاساسية للجنود واخضـــــاع الادارة العسكرية للبرلمـــان فضلا عن ابعاد الجيش الالمـــانى عن تقاليده العسكرية السابقة التى مكنته قبل هزيمة ألمانيـــا ســـنة ١٩٤٥ من أن ينشىء دولة داخل الدولة .

ويتولى مجلس النواب Bundestag انتخاب المفوض البرلمـــانى العسكرى Wehrbeauftragte بالاغلبية المطلقة لاعضائه(١) وذلك لمدة خمس سنوات ، ويشترط أن يتم الترشيح لهذا المنصب بواســـطة لجنة الدفاع بمجلس النواب أو بواسطة مجموعة برلمـــانية أو عدد معين من أعضاء المجلس ، كما يجوز للمجلس أن يفصـــل المفـــوض البرلمانى العسكرى اذا فقد ثقته فيه .

(١) يلاحظ أن المفوض البرلمانى يتبع رئيس مجلس النواب وظيفيا ، كما أن رئيس مجلس النواب يعين ويفصل مساعدى المفوض البرلمانى العسكرى ، وذلك بناء على اقتراح المفوض البرلمانى .

ويختص المفوض البرلمانى العسكرى أولا بضمان حماية الحقوق الاساسية للعسكريين ومنع الاخلال بالمبادىء التى تقوم عليها الادارة العسكرية الالمانية والتى تهدف الى عدم تمييز الجنود عن غيرهم من أبناء الامة وحثهم على المساهمة الايجابية فى نشاط الدولة أسوة بغيرهم من المواطنين .

كما أن رقابة المفوض البرلمانى العسكرى تمتد الى العسكريين والى المنشآت العسكرية والاجهزة الادارية للجيش .

والمفوض البرلمانى العسكرى يتمتع باستقلال كامل فى هذا المجال عن البرلمان الذى لا يستطيع أن يأمره باتخاذ اجراء معين ، وذلك بعكس الحال عند مزاولة المفوض البرلمانى العسكرى اختصاصه الثانى كجهاز من أجهزة مجلس النواب لضمان الرقابة البرلمانية على الجيش ، اذ يجوز هنا لمجلس النواب وللجنة الدفاع اصدار تعليمات مفصلة الى المفوض البرلمانى يتعين عليه اتباعها وتقديم تقارير خاصة عن كيفية تنفيذها ، وذلك فضلا عن التزامه بتقديم تقرير سنوى عن أعماله الى المجلس (١) .

هذا وتتشابه سلطات المفوض البرلمانى العسكرى الالمانى التى يمارس بها اختصاصه الاول سالف الذكر الى حد ما مع اختصاصات المفوض البرلمانى السويدى ، اذ يجوز للمفوض البرلمانى العسكرى الالمانى الاشتراك فى مداولات المحاكم العسكرية الجنائية والتأديبية ، وله أن يأمر الاجهزة المختلفة الاتحادية والمحلية بمساعدته فى القيام بالتحقيق، وأن يطلب بيانات من وزارة الدفاع ، وتقارير عن كيفية مزاولة سلطات التأديب عملها وعن القضاء العسكرى الجنائى وعن الادارة العسكرية ، وذلك كله فى الحدود التى لا تتعارض فيها هذه البيانات والتقارير مع أسرار الدفاع .

والمفوض البرلمانى العسكرى الالمانى يحصل على المعلومات سواء عن طريق الشكاوى الموقع عليها والمقدمة من العسكريين وحدهم (٢) ، أو بوسائله الذاتية التى أهمها الزيارات التفتيشية للمنشآت العسكرية (٣) .

ويلاحظ أخيرا أن المفوض البرلمانى العسكرى يمكنه أن يحيل الشكوى المقدمة اليه الى الجهات المختصة التى تتولى رفع الدعوى الجنائية أو التأديبية واحاطته علما بما تم فى الموضوع ، كما يمكنه أن يحيل الشكوى الى الادارة لاتخاذ ما يلزم لحل الموضوع داخليا ، وفى هذه الحالة الاخيرة لا يحق للمفوض البرلمانى التدخل ثانية فى الامر .

---

(١) لا يجيز القانون للمفوض البرلمانى العسكرى حق طلب تعديل القوانين السارية .

(٢) يجوز استثناء لاعضاء البرلمان توجيه الشكاوى الى المفوض البرلمانى العسكرى بشأن المسائل الداخلة فى اختصاصه .

(٣) يجوز منع المفوض البرلمانى العسكرى من زيارة بعض المنشآت العسكرية السرية .

الفصل الخامس

نظـــام المفوض البرلمـــانى فى انجلترا

طبقت انجلترا نظام المفوض البرلمـــانى منذ عام ١٩٦٧ بعد مناقشات واسعة دارت حول فائدة هذا النظـــام ومدى تأثـــيره على رقابة البرلمان على السلطة التنفيذية .

ويتميز نظام المفوض البرلمـــانى البريطانى عن نظام المفوض البرلمانى التقليدى لدرجة يمكن معها القول بأن المفوض البرلمـــانى البريطانى لايعدو أن يكون جهاز تحقيق يعمل لصالح أعضاء البرلمـــان ، وذلك بعد أن فقد أهم حق من حقوق المفوض البرلمانى الا وهو حق « الاتهام » .

ويسمى المفـــوض البرلمـــانى فى انجلترا بالقوميســـير البرلمـــانى للادارة ، ويعين بقرار من الملكة لمدة غير محددة ، كما يجوز فصله بقرار منها بعد موافقـــة مجلس البرلمان أو عند انتهاء الســـنة التى يبلغ فيها سن الخامسة والستين .

وللمفوض البرلمانى حق تعيين معاونيه وتفويضـــهم فى اختصاصاته ، وهو يمارس عمله فى فروع الادارة البريطانية المركـــزية أو أجزاء هـــذه الفروع التى حددها القانون على سبيل الحصر (١) .

كما أن القانون حدد أيضا مجالات معينة تخرج صراحة عن اختصاصه مثل النشاط الدبلوماسى والامن وادارة المستشفيات وعقود الادارة ومسائل الموظفين وأفراد القوات المسلحة (٢) .

ورغبة فى الابقاء على اختصاصات البرلمـــان البريطانى كاملة فى مجال مراقبة الادارة ، فقد نص القانون على انه يجوز للمفوض البرلمانى أن يحقق فى مجالات النشـــاط الادارى الداخلة فى اختصاصـــــه متى قـــدم المضرور (٣) من نشاط الادارة المخالف للقانون شكوى الى أحد أعضاء مجلس العموم وأحالها العضو الى المفوض البرلمـــانى لتحقيقها .

---

(١) لا تشمل هذه الفروع الادارة المحلية أو المشروعات المؤممة . وقد أجاز القانون للملكة تعديل المجال الذى يجوز للمفوض البرلمانى ممارسة اختصاصاته فيه . وقرار الملكة فى هذا الشأن لا يجوز الغاؤه الا بواسطة البرلمان .

(٢) أجاز القانون هنا أيضا للملكة اضافة مجالات أخرى تخرج عن نطاق اختصاص المفوض البرلمانى . وقرار الملكة فى هذا الشأن لا يجوز الغاؤه الا بواسطة البرلمان .

(٣) يمكن القول بصفة عامة أن كلمة « المضرور » هنا تشمل الافراد والاشخاص المعنوية الخاصـــة .

والاصل أن المضرور عليه أن يقدم شكواه الى مجلس العموم خلال سنة من تاريخ العلم بالعيب المنسوب الى الادارة ، ومع ذلك يجوز للمفوض البرلمانى فى حالات خاصة ان يقرر اجراء تحقيق فى الشكاوى المقدمة بعد الميعاد . وله فى ممارسته التحقيق ، ذات السلطات المخولة للمحاكم وذلك من عدة وجوه ، أهمها تلك المتعلقة باستحضار وسماع الشهود وتلك المتعلقة بحق الاطلاع على المستندات (١) ، كما أن المفوض البرلمانى يتمتع بحرية تامة فى اجراء التحقيق أو ايقافه ، وان كان الاصل أن يمتنع عليه التدخل كلما أمكن للشاكى أن يرفع دعوى أمام المحاكم .

والمفوض البرلمانى البريطانى ليس له حق توجيه « الاتهام » الى المسئول عن العيب المنسوب الى الادارة بأى حال من الاحوال (٢) ، وانما يقتصر دور المفوض البرلمانى على ابلاغ عضو مجلس العموم الذى طلب اجراء التحقيق (٣) بنتيجته أو بالسبب الذى من أجله رأى المفوض البرلمانى عدم اجراء التحقيق ، كما يبلغ المفوض البرلمانى ذلك الى الادارة والى أصحاب الشأن المنسوب اليهم الخطأ .

وللمفوض البرلمانى أيضا اذا ما تبين له وجود خطأ من جانب الادارة غير قابل للتعويض أن يقدم تقريرا فى الموضوع الى مجلس العموم وذلك الى جانب التقرير السنوى عن أعماله والتقارير الخاصة التى يقدمها الى المجلس .

وخلاصة كل ما تقدم أن نظام المفوض البرلمانى البريطانى له سمات خاصة تجعله من قبيل النظم المستحدثة التى لا ترتبط بنظام المفوض البرلمانى التقليدى الا من ناحية الشكل فقط دون الموضوع ، لانه فى الواقع مجرد أداة مطورة للرقابة البرلمانية التقليدية على الادارة البريطانية .

---

(١) لا يجوز للمفوض البرلمانى فى انجلترا الاطلاع على المستندات الخاصة بمجلس الوزراء .

(٢) طبقت نيوزيلندا نظام المفوض البرلمانى اعتبارا من ١٩٦٢/١٠/١ ، ورغم اختلاف هذا النظام عنه فى بريطانيا الى حد ما الا أنهما يتفقان من ناحية أن المفوض البرلمانى النيوزيلندى لا يستطيع أن يتخذ اى اجراء مباشر اذا ما تبين له وجود عيب فى الادارة الحكومية ، وانما له حق تقديم نتيجة تحرياته فى هذا الشأن الى الجهة الادارية المختصة ثم الى رئيس الوزراء اذا لم تنفذ توصيات المفوض البرلمانى المتعلقة بكيفية اصلاح الخطأ ثم الى البرلمان .
وقد قيل أن المفوض البرلمانى النيوزيلندى مثل كلب الحراسة المقيد الذى من حقه أن يعوى دون أن يعض .

(٣) اذا كان هذا العضو قد فقد عضويته عند الانتهاء من التحقيق فان المفوض البرلمانى يبلغ نتيجته الى العضو الذى يعتقد المفوض البرلمانى أنه أحق من غيره بتلقى نتيجة التحقيق .

خاتمـــــة

والان وبعد أن انتهينا من دراسة نظام المفوض البرلـــانى فى دول أوربا الغربية ، نرى من واجبنا أن نبحث مدى ملاءمة الاخذ بهذا النظام فى جمهورية مصر العربية وما اذا كنا بحق فى حاجة اليه لســـد نقص فى أجهزة الرقابة القائمة فى بلدنا .

ومن رأينا أن نظام المفوض البرلمانى ــ فى الدول السكندنافية بوجـــه خاص ــ له حسناته التى مكنته من ايجاد نوع من الرقابة المحـــايدة على الادارة بواسطة جهاز لا يتمتع بسلطة ذاتية فى توقيع الجزاء على أفراد الجهاز الادارى الذين يرتكبون أخطاء وظيفية ، وان كان يتميز بقدر كبير من المرونة وعدم التقيد بالشكليات ، وهو الامر الذى أكسب هذا النظام ثقة واحترام الجماهير فى تلك الدول .

الا أن نظام المفوض البرلـــانى التقليدى يحمـــــل فى طياته بعض المتناقضات ويرتبط نجاحه بظروف خاصة بالدول السكندينافية التى تتميز بمساحتها الصغيرة نسبيا وبتعدادها الضئيل وبميل مواطنيهـــا الطبيعى للخضوع للقانون وبارتفاع مستوى معيشتهم وبكفاية أجهزتها الادارية .

وأولى الصعوبات التى يواجهها نظـــام المفـــوض البرلـــانى والتى تسترعى الانتباه هى كيفية المواءمة بين خضـــــوع المفوض البرلـــانى للبرلمان على الوجـــه الذى سبق لنا تفصيله وبين الاستقلال الذى يجب أن يتمتع به لكى يتمكن من أن يؤدى عمله بعيدا عن التيارات السياســـية المختلفة التى يمكن أن تؤثر عليه .

وتبرز هذه المشكلة بوضوح تام فى الدول التى تأخذ بنظام الاحـــزاب ، حيث يتولى حزب الاغلبية فى البرلمان انتخـــاب المفوض البرلمانى ، وهـــو الامر الذى قد يؤثر على حريته فى انتقاد الحكومة الحائزة على ثقة أغلبية أعضاء البرلمـــان . كذلك فانه قد يصعب ابعاد المفوض البرلـــانى عن المشاحنات السياسية اذا ما انتقد نشاط للادارة وانتهزت المعارضـــــة الفرصة لاحراج الحكومة والتشهير بها .

وبالاضافة الى ما تقدم فانه يتصور امكان الضغط على المفـــوض البرلـــانى بغية تحقيق أهداف سياسية خاصة لا ترتبط بحال بالصـــالح العام الذى يجب على المفوض البرلـــانى السعى اليه أولا وأخيرا ، وهو أمر قد يسىء الى مركزه .

أما الصعوبة الثانية التى يمكن أن تثور فهى كيفية نجاح نظام المفوض البرلمانى فى دولة مساحتها كبيرة نسبيا وتعداد سكانها ضخم ــ كما هو الحال فى مصر ــ وحيث يكثر تقديم الشكاوى بشكل لا مقابل له فى الدول الاوروبية وذلك لاسباب عديدة ، منها دون شك وجود نقص فى كفاية جهازنا الادارى .

واذا ما قيل بوجوب ابعاد المفوض البرلمانى عن نظر مختلف شكاوى الجمهور ــ حتى لا يغرق فى طوفان من الشكاوى لا ينقطع ــ وقصر اختصاصه على بحث المسائل الجوهرية وحدها ، فان ذلك يكون بمثابة اعتراف بفشل نظام المفوض البرلمانى ، لان هذا النظام لا يهدف الى مجرد بحث المسائل الجوهرية ــ وهو الامر الذى يمكن أن تتولاه أجهزة أخرى ــ وانما يهدف هذا النظام أولا وقبل كل شىء الى حماية المواطنين العاديين من عسف الادارة والدفاع عن القيم الانسانية وعن مبدأ الشرعية .

ولا محل أيضا للمطالبة بزيادة عدد المفوضين البرلمانيين لدرجة تمكنهم من دراسة كل الشكاوى التى ترد اليهم ، لان ذلك معناه خلق جهاز جديد ضخم لرقابة الادارة ، يتكون من مئات الموظفين يفتقد الى التناسق اللازم بين أعضائه وتعوزه المرونة والبساطة والسرعة فى البت التى تعد أهم سمة لجهاز المفوض البرلمانى التقليدى الذى يعد أعضاؤه بالعشرات على أكثر تقدير .

واذا ما انتقلنا الى دراسة نطاق اختصاص المفوض البرلمانى فان أول ما نلاحظه هو شمول هذا الاختصاص لرقابة القضاء فى بعض الدول مثل السويد وفنلندا ، وذلك بعكس باقى الدول السكندينافية وألمانيا الاتحادية وانجلترا .

وقد سبق لنا أن بينا أن سبب أخذ السويد بالذات بمبدأ رقابة المفوض البرلمانى للقضاء يرجع الى ظروف تاريخية خاصة بها ترتبط بصلة القضاء فى الماضى بالادارة ، وخوف المشرع السويدى من تأثير الملك على القضاء على وجه يخل بالضمانات الواجب كفالتها للافراد .

ولا شك أن تدخل المفوض البرلمانى فى أعمال القضاة وأعضاء النيابة فى جمهورية مصر العربية أمر لا يمكن قبوله لاسباب عديدة ، أولها اختلاف نظمنا عن نظم السويد ، وعدم تصور تدخل الادارة أو غيرها فى أعمال القضاء حيث أن المادة ١٦٦ من الدستور تنص صراحة على أن « القضاة مستقلون لا سلطان عليهم فى قضائهم لغير القانون ، ولا يجوز لاية سلطة التدخل فى القضايا أو فى شئون العدالة » ، كما أن بعض الاختصاصات الممنوحة للمفوض البرلمانى السويدى ومنها حقه فى

حضور مداولات ومناقشات المحاكم تتعارض تعارضا صريحا مع هـذا النص الدستورى الذى أكد مبدأ استقلال القضاء فى مصر .

كذلك فان قانون المرافعات المدنية والتجارية الصـادر بالقانون رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨ يجيز فى المواد ٤٩٤ وما بعدها منه للافراد مخاصـمة القضاة وأعضاء النيابة ، وذلك بعكس ما تجرى عليه السويد فى هـذا الشأن ، وهو أمر يحقق الى حد كبير الاهداف التى ابتغاها المشرع السويدى من بسط رقابة المفوض البرلـمانى على القضاة وأعضاء النيابة .

هذا ومن المعروف أن حالات مخاصمة القضاة وأعضاء النيابة فى مصر تشمل الغش والتدليس والغدر والخطأ المهنى الجسيم وامتنـاع القاضى عن الاجابة على عريضة قدمت له أو عن الفصل فى قضية صالحة للحكم ، وكذلك الاحوال الاخرى التى يقضى فيها القائمون بمسئولية القاضى والحكم عليه بالتعويضات .

واذا ما قضت المحكمة بصحة المخاصمة ، فانها تحكم على القـاضى أو عضو النيابة المخاصم بالتعويضات والمصاريف وببطلان تصرفه .

أما عن اختصاص المفوض البرلـمانى المتعلق بالرقابة الفنية عـلى أعمال القضاة وأعضاء النيابة ، فان قانون السلطة القضائية رقم ٤٣ لسنة ١٩٦٥ يحقق هذه الرقابة بكفاية أكبر وبوسائل عديدة ، منهـا حق رئيس المحكمة أو وزير العدل فى تنبيه القضاة الى كل ما يقع منهم مخالفا لواجباتهم أو مقتضيات وظائفهم ، وحق وزير العدل والنائب العام فى توجيه التنبيهات الى أعضاء النيابة الذين يخلون بواجبات وظائفهم ، ومنها كذلك حق اقامة الدعوى التأديبية على القضاة وأعضاء النيابة ، وحق التفتيش على أعمالهم بواسطة جهاز متخصص يختار أعضـاؤه من بين القضـاة أو أعضاء النيابة حسب الاحوال(١) ، وأعضاء هذا الجهاز بطبيعة الحال أقدر من غيرهم على التعرف على ظروف عمل رجال القضاة والنيابة ودراسة ملفات القضايا دراسة تفصيلية جادة وموضوعية .

وأخيرا فاننا ننوه بأنه فيما عدا السويد وفنلندا اللتين أخذتا بمبدأ رقابة المفوض البرلـمانى للقضاة لاسباب تاريخية خاصة بها ، لم تقبل أى من الدول الاوروبية الاخرى التى طبقت نظام المفوض البرلـمانى مبدأ اخضاع القضاة لرقابة المفوض البرلـمانى لـما فى ذلك من مخالفة للمبـادىء الدستورية المعمول بها فى هذه الدول ولتقاليدها التى تلتزم بها .

---

(١) تنص المادة ٦١ مكررا من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ على تشكيل ادارة للتفتيش الفنى بالمجلس ، كما تتضمن المادتان ٦٥ ، ٦٦ من هذا القانون الاحكام الخاصة بتأديب أعضاء مجلس الدولة .

وبالنسبة لدور المفوض البرلمانى فى مجال اطلاع السلطة التشريعية على كيفية سير الادارة ، فاننا نلاحظ مبدئيا أن المفوض البرلمانى قد يساهم فى تمكين السلطة التشريعية من التعرف على الاسلوب الذى تباشر به السلطة التنفيذية نشاطها وذلك فى الحالات التى لا تملك فيها السلطة التشريعية وسائل فعالة لمراقبة السلطة التنفيذية ومتابعة تصرفاتها وتحقيق الشكاوى المتعلقة بنشاطها .

والامر ليس كذلك فى جمهورية مصر العربية التى ينص دستورها على أن يتولى مجلس الشعب مراقبة أعمال السلطة التنفيذية وعلى أن لاعضاء المجلس توجيه الاسئلة والاستجوابات الى رئيس مجلس الوزراء ونوابهم والوزراء ونوابهم لمحاسبتهم فى الشئون التى تدخل فى اختصاصاتهم. كما ينص الدستور على أن الوزراء مسئولون أمام مجلس الشعب عن السياسة العامة للدولة ، وكل وزير مسئول عن أعمال وزارته كما أن للمجلس أن يقرر مسئولية رئيس مجلس الوزراء(١) .

واذا قرر مجلس الشعب سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أو نوابهم وجب عليه اعتزال منصبه . ويقدم رئيس مجلس الوزراء استقالته الى رئيس الجمهورية اذا تقررت مسئوليته أمام مجلس الشعب .

ويجوز لعشرين من أعضاء مجلس الشعب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الوزارة بشأنه .

كذلك فان المادة ١٣١ من الدستور تنص على أن « لمجلس الشعب أن يكون لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانه بفحص نشاط احدى المصالح الادارية أو المؤسسات العامة أو أى جهاز تنفيذى أو ادارى أو أى مشروع من المشروعات العامة وذلك من أجل تقصى الحقائق وابلاغ المجلس بحقيقة الاوضاع المالية أو الادارية أو الاقتصادية أو اجراء تحقيقات فى أى موضوع يتعلق بعمل من الاعمال السابقة .

وللجنة فى سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما تراه من أدلة وأن تطلب سماع من ترى سماع أقواله وعلى جميع الجهات التنفيذية والادارية أن تستجيب الى طلبها وأن تضع تحت تصرفها لهذا الغرض ما تطلبه من وثائق أو مستندات أو غير ذلك » .

---

(١) يجيز الدستور أيضا لرئيس الجمهورية ولمجلس الشعب احالة الوزراء ونوابهم الى المحاكمة عما يقع منهم من جرائم أثناء تأدية أعمال وظائفهم أو بسببها .
وتكون محاكمة الوزراء ونوابهم واجراءات المحاكمة وضماناتها والعقاب على الوجه المبين بالقانون .

وهذه الاحكام المختلفة الواردة فى الدستور التى تمكن مجلس الشعب فى مصر من مراقبة السلطة التنفيذية تختلف دون شك عن النظام المطبق فى السويد الذى يفرق بين الحكومة المسئولة أمام البرلمان وحده وبين الادارة التى تتميز بقدر كبير من الاستقلال ، وذلك على التفصيل الذى سبق لنا الاشارة اليه .

كما أنه واضح من هذا الاستعراض السريع لاختصاصات مجلس الشعب المصرى فى مجال رقابة الادارة أن هذه الاختصاصات تكفل بحسن تطبيقها رقابة فعالة على نشاط الادارة لا تقل بحال عن الرقابة التى يمكن أن يمارسها المفوض البرلمانى فى هذا الشأن .

وبالنسبة للدور الذى يمكن أن يقوم به المفوض البرلمانى فى اطار النظام القضائى القائم فى جمهورية مصر العربية ، فان أول ما نلاحظه أن دور المفوض البرلمانى التقليدى فى مجال حماية حقوق الافراد فى السويد يرتبط أساسا بحق رفع الدعوى الجنائية وبالقضاء الجنائى سواء فى مجال التعويض أو رقابة المشروعية ، كما أن القانون السويدى يضيق مجال المسئولية المدنية للادارة عما يجرى عليه الحال فى مصر ، ولا يجعل القضاء العادى — الذى يلجأ اليه المفوض البرلمانى — مختصا بتقدير مشروعية العمل الادارى الا فى حالات استثنائية وذلك كله على التفصيل الذى سبق لنا الاشارة اليه .

ويمكن أن نضيف أيضا أن من ضمن أسباب الاخذ بنظام المفوض البرلمانى فى السويد نقص فعالية القضاء الادارى هناك وضيق مجال اختصاصه .

والامر عندنا يختلف عنه فى السويد اختلافا كبيرا ، لان الظروف الخاصة التى ساهمت فى منح المفوض البرلمانى فى السويد حق رفع الدعوى الجنائية الى جانب النيابة العامة — رغم ما قد يترتب على ذلك من ازدواج فى العمل وشيوع فى المسئولية — هذه الظروف لا مقابل لها فى مصر حيث تؤدى النيابة العامة دورها كاملا وبكفاية مشهود بها فى مجال التحقيق فيما ينسب الى الموظفين العموميين من جرائم وفى رفع الدعوى الجنائية عليهم ، وذلك مع الاخذ فى الاعتبار أن قانون العقوبات المصرى يتضمن العديد من النصوص التى تتعرض لمسئولية الموظفين العموميين الجنائية فى حالة اخلالهم بواجبات وظائفهم ، وأن هذه النصوص تتناول مختلف الجرائم التى يمكن أن تقع من هؤلاء الموظفين .

كذلك فانه لا يفوتنا أن نذكر أن النيابة الادارية فى مصر — وهى الجهة المحايدة التى تتولى التحقيق فى المخالفات الادارية واقامة الدعوى التأديبية — تقوم بدور حيوى ومؤثر فى هذا المجال يتفق تماما والصالح العام(١) .

(١) يقدم مدير النيابة الادارية فى نهاية كل عام الى رئيس الجمهورية تقريرا شاملا عن عملها يتضمن ملاحظاته ومقترحاته .

وبطبيعة الحال ، فان لاجهزة الرقابة المختلفة فى مصر دورها الهام فى الكشف عن المخالفات التى يرتكبها الموظفون ، وفى مقدمة هذه الاجهزة الرقابة الادارية والجهاز المركزى للمحاسبات .

ومن جهة أخرى فان لجمهورية مصر العربية قضاء اداريا له اختصاص واسع فى مجال مراقبة المشروعية وتعويض المضرورين من القرارات الادارية المخالفة للقانون (١) وهذا القضاء سعى بكفاية واقتدار منذ قيامه الى تحقيق العدالة للمواطنين والموازنة بين الصالح العام والصالح الخاص ، وهو الامر الذى جعله يحظى بثقة واحترام الافراد الذين يلجأون اليه لرفع الضرر الذى يصيبهم من القرارات الادارية المخالفة للقانون (٢) .

ولهذا كله ، فان قيام نظام المفوض البرلمانى التقليدى فى جمهورية مصر العربية فى ظل نظام للقضاء الادارى كنظامنا لا تصبح له ذات الأهمية التى يكتسبها قيام هذا النظام فى دولة لا تأخذ بنظام القضاء الادارى ، أو تطبق هذا النظام بشكل محدود كما هو الحال فى السويد .

واذا كان دستور جمهورية مصر العربية رغبة منه فى تأكيد مبدأ سيادة القانون وتحقيق الشرعية قد نص فى المادة ١٧٩ منه على أن « يكون المدعى العام الاشتراكى مسئولا عن اتخاذ الاجراءات التى تكفل تأمين حقوق الشعب وسلامة المجتمع ونظامه السياسى ، والحفاظ على المكاسب الاشتراكية والتزام السلوك الاشتراكى ، ويحدد القانون اختصاصاته الاخرى ويكون خاضعا لرقابة مجلس الشعب ، وذلك كله على الوجه المبين فى القانون » فان العوامل والاعتبارات المختلفة التى أشرنا اليها والتى تظهر اختلاف الاوضاع فى مصر عنها فى السويد تدعونا الى القول بألا نسعى الى جعل نظام المدعى العام الاشتراكى مطابقا لنظام المفوض البرلمانى التقليدى كما هو معروف فى السويد . ويجب قبل اصدار القانون المنفذ لاحكام المادة ١٧٩ من الدستور أن ندرس الفلسفة التى سيقوم عليها نظام المدعى العام الاشتراكى دراسة موضوعية عميقة ومتأنية تأخذ فى اعتبارها واقعنا الخاص وألا نندفع الى نقل نظم واقتباس أحكام مستوردة من دول تختلف ظروفها عنا اختلافا كبيرا .

---

(١) يختص القضاء العادى فى جمهورية مصر العربية بتعويض الاضرار الناشئة عن الاعمال المادية المخالفة للقانون التى ترتكبها الادارة .

(٢) يلاحظ أن لرئيس مجلس الدولة الحق فى تقديم تقارير دورية الى رئيس الجمهورية تتضمن ما أظهرته الاحكام أو البحوث من نقص فى التشريع القائم أو غموض فيه أو حالات اساءة استعمال السلطة من أية جهة من جهات الادارة أو مجاوزة تلك الجهات لسلطاتها .

المراجـــع

BARATIER (P.) : "Une nouvelle garantie des sujets Britanniques contre les pouvoirs administratifs." Revue du Droit Public 1966 (pp. 85 - 90).

BEXELIUS (A.) : "The Swedish institution of the Justitie-ombudsman." Revue internationale des sciences administratives 1961 (pp. 243 - 256).

HURWITZ (S.) : "Le contrôleur général de l'administration civile et militaire au Danemark." Revue internationale des sciences administratives 1956 (pp. 181 - 190).

HURWITZ (S.) : "The Danish parliamentary commissioner for civil and military government administration." Public law 1958 (pp. 236 - 253).

KASTARI (P.) : "The parliamentary ombudsman, his functions, position and relations to the chancellor of justice in Finland." Revue internationale des sciences administratives 1962 (pp. 391 - 398).

KRAEHE (R.) : "Le délégué parlementaire à la défense du Bundestag." Revue du Droit Public 1966 (pp. 545 - 553).

KRARUP (O.) : «Judicial review of administrative action in Denmark." Revue internationale des sciences administratives 1967 (pp. 9 - 16).

LANGROD (G.) : "Le contrôle parlementaire de l'administration dans les pays nordiques, le rôle du ombudsman en Suède, en Finlande et au Danemark." La revue administrative, revue trimestrielle de l'administration moderne 1959 (pp. 664 - 673).

LANGROD (G.) : "L'expérience Allemande du ombudsman militaire." La revue administrative, revue trimestrielle de l'administration moderne 1964 (pp. 72 - 75).

LANGROD (G.) : "Vers une généralisation de l'ombudsman, le cas de la Nouvelle Zélande.» La revue administrative, revue trimestrielle de l'administration moderne 1965 (pp. 624-630).

LANGROD (G.) : "L'option Britannique en faveur de l'ombudsman." La revue administrative, revue trimestrielle de l'administration moderne 1967 (pp. 453-461).

LEGRAND (R.) : "L'ombudsman scandinave, études comparées sur le contrôle de l'administration." Paris L.G.D.J. 1970.

MIRKINE GUETZEVITCH (B.) : "Les constitutions Européennes." Presses universitaires de France 1951.

NATIONS UNIES : "Cycle d'études de 1962 sur les recours en justice et les autres recours contre l'exercice abusif de l'autorité administrative et plus spécialement le rôle des institutions parlementaires." Stockholm, Suède, 12 - 25 Juin 1962.

NATIONS UNIES : "Recours contre l'exercice abusif de l'autorité administrative." Etudes, New York 1964.

NORTHEY (J.) : "A New Zealand ombudsman." Public law 1962 (pp. 43 - 51).

PEDERSON (L.) : "The Danish parliamentary commissioner in action." Public law 1959 (pp. 115-127).

PUGET (H.) : "Le contrôle de l'administration, les systèmes classiques, l'ombudsman et la prokuratura.." Revue internationale de droit comparé 1965 (pp. 5-19).

ROWAT (D.) : "The parliamentary ombudsman, should the scandinavian scheme be transplanted." Revue internationale des sciences administratives 1962 (pp. 399-405).

الدكتورة ليلى تكلا : الامبودسمان . دراسة تحليلية مقارنة لنظـــام المفوض البرلمانى . ١٩٧١ .

CORRECTION

Please note that column 7 of Table 2 "Changes in Industrial Structure of Employed Persons 6 Year old and over in Egypt, 1937-47" on page 71 of our issue No. 344, April 1971, should be read as follow :

Agriculture, forestry, hunting and fishing ...	– 11.17
Mining and quarrying	0.00
Manufacturing	2.09
Construction	– 0.51
Electricity, gas, water and sanitary services ...	– 0.04
Commerce	0.92
Transport, storage and communication	0.55
Services	2.74
Activities not adequately defined	5.42
Total	—
Redistribution Index...	11.72

fonctionnement du commerce international. Il est souhaitable que les obstacles dans les relations maritimes commerciales soient supprimés par une volonté commune plutôt que par des actions unilatérales.

Le trafic et le commerce maritime international exigent l'établissement de règles uniformes en vue de résoudre tous les problèmes juridiques et économiques qui concernent les différends nés des transactions commerciales maritimes et l'établissement de règles d'arbitrage international, spécialement adaptées à ce domaine.

Les pays en voie de développement ayant la prétention d'appliquer un système de protection préférentielle de leurs navires nationaux, reconnaissent, il nous semble, le fait que certaines conditions doivent être remplies pour leur permettre d'exécuter leur projet à savoir :[11]

1)—que la marine nationale ainsi créée soit rentable, ce qui présuppose la rationalisation des investissements.

2)—que des investissements importants leur permettent de mettre en chantier leur projet.

3)—que tout navire exige un équipage qualifié.

Or si les pays développés ont des bonnes intentions pour aider au développement de la marine marchande nationale, ils refusent d'admettre le système de protection préférentielle alléguant le fait qu'un tel système de protection défavoriserait leurs ressortissants au seul bénéfice des ressortissants de ces pays jeunes, et que des répercussions économiques qui se produiraient sur le plan international aboutiraient à des résultats contraires à ceux espérés.

CONCLUSION

De l'analyse précédente, il résulte que le principe d'égalité de traitement des navires est consacré par le droit, mais anéanti par des pratiques, soit unilatérales, soit par les ententes entre divers pays.

On doit tenir compte des difficultés qui résultent des pratiques discriminatoires et les atteintes qu'elles portent au bon

11) Voir notre thèse sur les aspects récents du droit international public en matière des transports maritimes internationaux — Chapitre deuxième, deuxième partie — mars 1969.

Mais, dans tous les cas, il faut déterminer avec exactitude dans quel domaine le régime doit être appliqué, et parmi quels pays en voie de développement de niveau économique différent.

Si, par exemple, en ce qui concerne la flotte commerciale, on traite sur le plan d'égalité la Grèce et un pays africain quant aux investissements, on aboutirait à tout autre résultat que celui d'aider ce dernier; on pourrait même dire que l'on aboutirait par ce traitement à une discrimination si on jugeait la question du point de vue «égalité», sinon de celui du droit.

De même, lorsque les avantages accordés constituent une restriction quantitative discriminatoire en provenance des pays tiers, il peut en résulter un niveau de prix élevé dans les pays accordant les avantages, ainsi que dans ceux qui n'en accordent pas, en raison du prix appliqué par ces pays dans leurs rapports mutuels avec d'autres pays n'accordant pas ces régimes et les pays développés.

Dans le domaine des investissements, il y a aussi des grands risques, que ceux-ci ne donnent pas de résultats positifs en moyen terme ou à long terme, qu'ils visent à développer des entreprises de matériel lourd pour la construction de navires, même de moyen tonnage.

Etant donné qu'à l'heure actuelle les données économiques peuvent changer d'un moment à l'autre, il y a des risques qu'après cinq ou dix ans, les installations techniques lourdes ne répondent plus aux exigences de la conjoncture économique internationale et les investissements deviennent non rentables ni pour les uns, ni pour les autres.

Par contre, les investissements tendant à développer les ports, afin qu'ils répondent aux exigences futures des navires géants, à la modernisation des anciennes entreprises par les machines modernes pour l'achèvement d'équipement divers, destinés à rationaliser les procédés de fabrication, conjointement avec l'amélioration et l'organisation et des méthodes de gestion, sont non seulement souhaitables, mais ils sont rentables pour les investisseurs et pour les bénéficiaires.

Etats d'aider, et la bonne foi de certains autres d'en profiter des arrangements conventionnels.

A — Le régime préférentiel demandé par les pays en voie de développement.

Cette question doit être considérée dans le contexte approprié. La conférence des Nations-Unies sur le commerce et le développement demandait que soit constitué un système de préférences non-réciproques et non discriminatoires pour les exportations de produits manufacturés et semi-finis ; ceci fut rejeté par un certain nombre de pays développés. A la deuxième session de la conférence, tous les pays développés ont accepté cette idée.[10]

Toutefois, contrairement à ce que l'on pouvait espérer, les pays développés n'étaient pas disposer sincèrement à négocier les principaux aspects de ces préférences demandées par les pays en voie de développement.

Il nous semble que les demandes des pays en voie de développement ne constituent pas une entrave au commerce maritime international, si elles restent dans les limites raisonnables et si elles visent à atteindre un niveau supérieur de la capacité de la flotte commerciale nationale.

B — Les inconvénients du régime préférentiel.

Il y a des risques que ce régime aboutisse à un régime discriminatoire, si le mécanisme des préférences ne s'applique pas d'une manière impartiale.

---

10) Des précisions se trouvent dans les documents officiels «Actes de la Conférence des Nations-Unies sur le commerce et le développement» — 2ème session — Vol. III — Problèmes et politiques du commerce des articles manufacturés et des articles semi-finis — Publication des Nations-Unies — No. de vente : F. 68 II D - 16.

prétendent contrôler les contrats passés à l'étranger entre ressortissants étrangers, et les litiges qui se sont élevés à propos de l'application de ce texte.

Finalement, au point de vue international, cette attitude n'est pas inégale, car on peut considérer qu'il y a là l'exercice pour le gouvernement américain de son pouvoir souverain, même si celui-ci s'exerce de manière unilatérale.[8]

II — Exceptions au principe de la non-discrimination : le régime préférentiel.[9]

Bien que la discrimination, quelle que soit sa forme soit condamnée dans les relations maritimes internationales, des pratiques existent toujours qui s'apparentent à des discriminations qu'en raison de leur nature et du but à atteindre sont autorisées, lorsqu'elles ne dépassent pas les limites fixées et lorsqu'elles ne se détournent pas de leurs buts. De telles pratiques existent entre pays développés et certains pays en voie de développement.

Définition

> Par régime préférentiel nous entendons les arrangements conclus entre les pays développés et en voie de développement qui favorisent à certains égards la possibilité d'une coopération entre ces pays par la protection de certains marchés ou de certains produits, par l'abaissement des barrières élevées contre l'exportation de produits exportés vers les pays développés.

Mais ce régime préférentiel par le mécanisme des avantages pour les uns et des obligations pour les autres, dans la pratique ne tarde pas à devenir à coup sûr un régime discriminatoire semblable aux autres. Il y a donc même dans ce régime un certain nombre d'inconvénients malgré la bonne volonté de certains

8) Voir notre thèse — op. cit. — P. 154 à 161.

9) Il y a un important travail à l'étude du «développement des échanges et l'intégration économique entre pays en voie de développement» fait par les Nations-Unies — doc. off. T D / B / 85 Revue 1 — 1967.

rine marchande entre les deux pays. Cet accord prévoit aussi la clause de la nation la plus favorisée, en ce sens que les navires de l'une ou de l'autre partie doivent être préférés à tout autre navire étranger et cela sur des bases compétitives du frêt.

f)—Ainsi des accords entre l'U.R.S.S. et Ceylan, Cuba, l'Egypte, l'Inde, l'Indonésie et la République Démocratique Allemande, sont conclus sous partage du trafic par moitié.

Mais en dehors de ces exemples donnés à titre de référence seulement, il y a d'autres formules de discrimination consacrées par les lois nationales cette fois, qui accordent des licences d'importation et d'exportation. Dans ce cas nous classons les Etats-Unis d'Amérique,[6] l'Australie et le Brésil.

En particulier aux Etats-Unis l'attitude prise dans ce domaine est caractéristique : depuis la dernière guerre ils ont progressivement réservé à leur pavillon plusieurs catégories de cargaisons.

En 1961, ils ont promulgué une loi consécutive au dépôt de «Bonner Bill»,[7] laquelle ne leur reconnaît plus seulement un droit de contrôle sur les conditions d'application des tarifs des conférences maritimes, mais comporte des dispositions leur permettant de réglementer les taux de frêt des navires appartenant à des entreprises, mêmes étrangères, intéressées au trafic des Etats-Unis.

Suivant ce texte «tout contrat qui n'est pas reconnu par la commission est illégal». Cette décision est applicable quel que soit l'endroit où le contrat a été conclu.

Cette loi en effet pourrait constituer une atteinte à la souveraineté des pays étrangers dans la mesure où les Etats-Unis

6) R. Dorat des Monts — «Les mesures prises par les Etats-Unis d'Amérique en faveur de leur marine marchande et leurs conséquences sur l'avenir des transports maritimes. — A.F.D.I.P. — 1964.

7) Législation américaine «Bonner Bill» adoptée par le Congrès en 1961, sous le numéro 87 - 346 ; elle a pris ce nom du nom du Sénateur Bonner, qui en a été le promoteur.

Ainsi des ententes, accords ou des mesures nationales sont nombreux en ce sens !

a)—Entre l'Argentine et le Brésil, accord daté du 23 mars 1953, et renouvelé le 1er septembre 1958 dont l'article 10 dispose : «Les marchandises incluses dans ledit accord devraient être transportées de préférence par les bâteaux argentins et brésiliens en égalité. Dans le cas où il est nécessaire de faire appel aux bâteaux étrangers, le transport doit se faire par l'autre et vice-versa, mais si finalement les pavillons étrangers participeront aux transports, ceci ne doit pas se faire sans les intérêts desdits pays.»

b)—Entre la Bulgarie et l'Inde, des accords sont signés en mars 1960 dont l'article IX comporte des clauses de la nation la plus favorisée. Dans le cas où des navires étrangers participeront aux transports entre ces pays, ils ne peuvent pas augmenter les taux de frêt et le délai de transport et ils ne doivent pas porter atteinte aux échanges entre les parties à l'accord.

c)—Entre l'Argentine et la Colombie, un accord a été signé le 25 avril 1954, dont l'article 11 dispose que :

«Les marchandises qui font l'objet d'échanges dans cet accord doivent être transportées en égalité par les navires des deux pays.»

d)—L'accord[5] entre l'Inde et la Tchécoslovaquie, signé le 3 novembre 1960, prévoit que les deux pays intéressés doivent utiliser les navires nationaux en vue de transporter les cargaisons de marchandises prévues dans cet accord, et que le taux de frêt doit être compétitif.

e)—Egalement entre la Grèce et l'Inde un accord signé à New-Delhi le 14 février 1958 prévoit que des efforts doivent être entrepris en vue de favoriser le développement de la ma-

5) Une bonne étude a été faite par les Nations-Unies au sujet «les lignes maritimes par lignes régulières dans le commerce extérieur de l'Inde». doc. off. Nations-Unies T D / B / C 4 / 31 — 1967.

Une superstructure changeante et renouvelée et une stratégie coordonnée entre les entreprises de taille moyenne est nécessaire, de sorte que celles-ci puissent assurer une souplesse de tactique pour s'adapter sans retard aux diverses formes de débouchés nouveaux, et aux diverses formes de tactiques calculées de la concurrence libre dans un moment donné.

B — En quoi consiste la discrimination des pavillons maritimes dans la pratique.

Les pratiques par exemple par des moyens directs ou indirects pour tenter d'empêcher les navires étrangers de venir dans leurs ports constituent une atteinte au principe de l'égalité de traitement.

Une disposition conventionnelle qui avait exclu des pratiques pareilles se trouve dans le traité de Versailles du 28 juin 1919, dont l'article 327 dispose que :

> «Les navires des puissances doivent être traités sur le pied d'égalité avec les navires nationaux».

Mais aussi la convention de Genève de 1958 sur la haute mer dans son article 3 par 2 prescrit l'égalité de traitement des navires dans les ports, et la conférence des Nations-Unies sur le commerce et le développement, par la convention qu'elle avait acceptée le 8 juillet 1965 relative au commerce de transit des Etats sans littoral, avait consacré le principle de la non-distinction entre les pays maritimes et ceux qui ne disposent pas de littoral.

Mais dans la pratique, les Etats ne se conforment pas à l'aspect théorique de certains principes, et font tout pour bouleverser le trafic maritime international et plus de quarante pays[4] appliquent des mesures discriminatoires, et 40% environ du trafic international est influencé par ces pratiques.

---

4) Une étude préparée par «The Committee of european national shipowners associations» en novembre 1967, se réfère au sujet «Governments intervention and flag discrimination in international shipping».

efforts d'obtenir les meilleurs résultats financiers se trouveraient dépourvues des capitaux, et ils ne pourraient plus faire face à la concurrence libre et dynamique, et survivre.

2) — de ne pas tenir compte que, la plupart des pays ont besoin de combler le déficit de la balance commerciale qui est lié, dans une large mesure, à la demande d'importation, due elle-même au développement économique, et que la pression croissante des besoins courants de la consommation, résultant en partie de l'accroissement démographique ne permet pas d'élever le taux de l'épargne nationale de façon à obtenir un taux adéquat d'investissements.

Donc, si l'Etat accorde maintenant des avantages fiscaux à certaines entreprises étrangères en désavantageant d'autres, ou si les capitaux étrangers qui peuvent assurer la pénétration des techniques industrielles modernes dans un pays sont exclues parce que ces techniques pourraient supplanter les techniques internes dans la libre concurrence, l'Etat tombe dans la voie de la discrimination.

Si encore l'Etat prenait des mesures restrictives qui consisteraient à ne garantir le libre accès au marché régional qu'aux entreprises dans un certain pourcentage au moins du capital provenant de la région, — ce qui pourrait encourager les détenteurs de capitaux de la région à intervenir plus activement sur le marché agricole —, cette mesure pourrait défavoriser les pays les moins avancés, car ils ont vraisemblablement moins de capitaux à investir et dépendent par conséquent davantage des investissements étrangers.

La meilleure solution consisterait à assurer le développement des entreprises et des investissements nationaux, par une action publique ou privée, nationale ou internationale ; d'assurer également les moyens de formation, les facilités de crédit et l'assistance technique nécessaire ; la recherche des chefs d'entreprises compétents et organisateurs, des circuits de distribution dans les pays mêmes, si l'on veut voir s'améliorer la relation existant entre les entreprises privées locales et les sociétés entre les mains étrangères.

nementale consultative de la navigation maritime[3] dont le but est de constituer un système de collaboration entre les gouvernements dans le domaine de la réglementation et des usages gouvernementaux ayant trait aux questions techniques de toutes sortes qui intéressent la navigation commerciale internationale, et d'encourager l'adoption générale de normes aussi élevées que possible en ce qui concerne la sécurité maritime et l'efficacité de la navigation.

Dans le paragraphe (b) de l'article premier, nous lisons :

Le but de l'organisation est d'encourager l'abandon des mesures discriminatoires et des restrictions non indispensables appliquées par les gouvernements à la navigation commerciale internationale, en vue de mettre les ressources des services maritimes à la disposition du commerce mondial sans discrimination; l'aide et l'encouragement donnés par un gouvernement en vue du développement de sa marine marchande nationale et pour des fins de sécurité ne constituent pas en eux-mêmes une discrimination, à condition que cette aide et ces encouragements ne soient pas fondés sur des mesures conçues en vue de restreindre la liberté, pour les navires de tous pavillons, de participer au commerce international.

Cette formule condamne donc la discrimination dans le commerce et le trafic maritime international. Toutefois, cette même formule peut prêter à des confusions multiples, et l'Etat, dans ces efforts d'aide directe aux activités qui tendent vers le développement, l'amélioration technique des entreprises de construction navale, et l'extension des débouchés, risque de tomber dans les excès.

Il pourrait donc prendre un double risque :

1) — de privilégier les entreprises nationales au dépend des entreprises privées, surtout de moyenne taille, qui dans leurs

3) Documents de base I — Convention intergouvernementale maritime consultative de la navigation maritime — Londres, 1968 — La convention créant cette organisation est faite à Genève le 6/3/1948, mais elle fut amendée conformément aux résolutions adoptées par l'Assemblée le 15/9/1964 et le 28/9/1965.

Les navires en entrant dans un port doivent faire l'objet d'un traitement égal et aucune distinction ne doit être faite dans le seul but de leur causer des ennuis injustifiés.

Mais la pratique ne va pas de pair avec les éléments théoriques du problème et pour cette raison, afin que nous soyons plus concrets, nous examinerons deux points :

— Quels sont les apports conventionnels excluant la discrimination,

— En quoi consiste la discrimination des pavillons maritimes dans la pratique.

A — Le droit conventionnel excluant la discrimination.

a) — **Définition du terme discrimination.**

En raison de la multiplicité des formes que peut revêtir le caractère discriminatoire de telle ou telle mesure, nous tentons de donner une définition restrictive de la discrimination :

> La discrimination est le comportement gouvernemental qui consacre un traitement inégal entre les pavillons égaux en principe et ayant comme but et objectif intentionnel d'avantager les uns et léser les autres.

Dans cette définition, nous considérons les mesures prises au niveau gouvernemental d'une manière unilatérale sans tenir compte des règles concernant l'ensemble du trafic. Ces mesures ne visent qu'à étendre les intérêts suprêmes et immédiats des Etats qui les ont prises, sans tenir également compte du fait qu'en agissant ainsi, ils bouleversent le trafic maritime international, alors que pendant longtemps le trafic maritime a été considéré comme un bien commun.

b) — **Les dispositions conventionnelles en vigueur.**

Une formule très importante se trouve dans l'article premier de la convention portant création de l'organisation intergouver-

un sens déterminé, le développement de certaines branches de l'activité économique, de certaines industries de construction navale.

Dans ces efforts pour assurer le maximum possible du transport international par la flotte commerciale nationale les plus graves atteintes sont portées au principe de l'égalité des pavillons maritimes.

C'est dans ces efforts que l'intervention de l'Etat se manifeste par des aides directes ou indirectes par les tarifs spéciaux de soutien, que la discrimination économique apparaît, avantageant les uns au détriment des autres. Toutefois, les mesures qui visent soit à fausser définitivement la libre concurrence, soit à donner à certaines entreprises la chance de résister à cette même concurrence internationale, ne revêtent pas toutes le caractre discriminatoire.

I — Les atteintes au principe de l'égalité du traitement entre les navires nationaux et étrangers par des mesures gouvernementales discriminatoires.

La position théorique du droit international est l'égalité de traitement entre les Etats souverains. Donc, dans les relations maritimes internationales, lorsqu'intervient un élément dérogeant à ce principe, nous pouvons dire que le principe de l'égalité est atteint, que l'élément dérogeant, s'il vise à avantager les uns au dépens des autres, constitue une forme de discrimination.

Si les Etats dans la liberté de leur souveraineté peuvent prendre des mesures de réglementation du trafic et réserver même une partie des transports intérieurs à leurs navires nationaux, néanmoins, ces mêmes Etats se sont pas autorisés à faire des distinctions, suivant la nationalité du navire, de la personne détentrice des capitaux dans l'armement, ou sur l'origine des produits transportés.[2]

2) L'article 2 de la convention de Barcelone (1921) est rédigé dans le sens de l'exclusion de toutes formes de discrimination basée sur la nationalité des personnes, du pavillon, de l'origine des produits, ou de leur provenance.

LE PRINCIPE DE L'EGALITE DES PAVILLONS ET DE LA NON-DISCRIMINATION EN MATIERE DES TRANSPORTS MARITIMES INTERNATIONAUX

MICHEL KOULOURIS*

Les Gouvernements de plusieurs pays aident leur marine marchande et, dans ce contexte la question des privilèges des pavillons maritimes prend de l'importance, dans l'état actuel des choses où les transports maritimes internationaux jouent un grand rôle dans le développement économique des Etats, et surtout dans l'équilibre de leurs balances des paiements.

Les gains des transporteurs nationaux des pays en voie de développement, pour les exportations, importations et trafics entre pays tiers, s'élèvent seulement à 442,6 millions de dollars. Sur ce total, 47 % reviennent à l'Amérique Latine, et 33 % à l'Asie.(1)

Ces chiffres montrent manifestement à quel point les pays en voie de développement dépendent des transporteurs maritimes des pays développés pour l'acheminement de leurs échanges extérieurs. Le fait, que des dépenses de frêt maritime constituent un poste déficitaire important de la balance des paiements des pays en voie de développement, n'est pas contesté.

Etant donné l'importance et les répercussions que peuvent avoir sur l'économie d'un pays les transports maritimes par les navires nationaux ou étrangers, les gouvernements de la quasi-totalité des pays prennent des mesures pour protéger leur marine marchande. Ces gouvernements essayent d'orienter dans

---

* Docteur en Droit International, Licencié de la Faculté de Droit de Paris, Diplômé des Sciences Politiques d'Athènes et de l'Institut des Hautes Etudes Internationales de Droit Public.

1) Ces chiffres sont relevés des documents officiels : Actes de la conférence des Nations-Unies sur le commerce et le développement — Vol. V. Financement et commerce invisible (publication des Nations-Unies - No. de vente 64 II B 15) — P. 295 — Doc. E/Conf. 46/14.

posés dans les trois mois, à dater du dépôt de la demande de brevet et à défaut, de considérer cette demande comme nulle et non avenue.

c) la non délivrance des Attestations relatives au payement des annuités échues sauf règlement des droits dûs sur toute Attestation délivrée par l'Office, et ce, conformément aux Réglements du Trésor Public.

— Le Ministère de la Recherche Scientifique, dans le but de procéder à une révision fondamentale de la loi sur les Brevets, a entrepris d'inviter des experts d'Ouest et d'Est. Ces experts, après avoir pris contact avec le personnel de l'Office des Brevets (et son organisation interne) et les Conseils en Brevets, expliquent le système en vigueur dans leur pays et présenteront à nos Autorités compétentes, des rapports contenant leurs remarques au sujet de la situation présente à l'Office des Brevets, ainsi que leurs suggestions quant aux modifications à apporter à la loi et au système d'organisation interne.

— Du point de vue théorique, la propriété industrielle est, jusqu'aujourd'hui en Egypte, étudiée comme partie intégrante du Droit Commercial et tous les auteurs appartiennent à cette discipline. On commence, à peine, à entrevoir l'importance du sujet et de ses multiples aspects (économiques, scientifiques, etc...)

Cette lacune doit être comblée. Elle le sera. Nous l'espérons.

— La loi sur les brevets (No. 132/1949) concerne aussi «les dessins et modèles industriels».

— Du point de vue de l'Administration de l'Etat, on avait créé deux Offices : l'Office des Brevets et l'Office des Dessins et Modèles Industriels.

— Ces deux Offices dépendaient du Ministère du Commerce et de l'Industrie (Département de la Propriété Industrielle) à l'instar de l'Office des Marques de Commerce et celui des Conventions Internationales (ce dernier chargé des relations avec les Organisations Internationales).

— Par la suite, avec la nouvelle division ministérielle, tous ces Offices (chargés de la protection de la propriété industrielle) furent de la haute compétence du Ministère du Ravitaillement (ou Approvisionnement) et du Commerce Intérieur, de qui dépendait l'Administration de l'Enregistrement et du Contrôle Commercial. A cette Administration étaient rattachés également l'Office du Registre de Commerce et celui des Noms Commerciaux. Tous ces Offices procédent en grande partie, à un simple (plus ou moins) travail d'enregistrement.

— En Juillet 1969, un Décret Présidentiel détacha l'Office des Brevets d'Invention du Ministère du Ravitaillement et du Commerce Intérieur pour le rattacher au Ministère de la Recherche Scientifique. Dès que ce dernier Ministère prit en charge l'Office des Brevets, il commença une révision de la Loi et de son Réglement d'exécution, en vue d'une application plus stricte des dispositions légales.

Ainsi par exemple :

a) l'exigence d'un mandat légalisé.

b) l'exigence que toutes pièces et documents accompagnant la demande de brevet, dussent être dé-

par la loi (10, 15 ou 20 ans) et que seuls ont une vie supérieure à 7 ans, les brevets concernant les industries de pointe (chimie, electronique, etc...)

La législation en vigueur en Egypte (Loi 132/1949) donne 10 ans (non renouvelables) «aux inventions chimiques ayant trait aux aliments, aux substances médicamenteuses ou aux compositions pharmaceutiques» et 15 ans (renouvelables pour 5 autres années) aux autres inventions. A cet égard, plusieurs questions se posent et entre autres :

— faut-il égaliser la période de protection ?

— faut-il écourter cette période ?

— faut-il pour les brevets déposés avec priorité d'une demande de brevet étranger, exiger la preuve d'un maintien de ce brevet étranger d'une manière périodique ? Nous comprenons que cette exigence porte atteinte à la «territorialité» du droit des brevets. Mais si le brevet étranger est tombé dans le domaine public, n'est-on pas en droit, d'autre part de cesser le payement de redevances pour son exploitation ?

Il est vrai que ceci peut être prévu (et exigé) dans les textes relatifs à l'octroi et au maintien de la licence d'exploitation, mais il n'en reste pas moins qu'il existe un lien certain entre les deux sujets.

B — Développements en cours

La loi sur les Brevets d'Invention, est trop importante, vu ses implications (économiques surtout) pour être modifiée hâtivement. Cette modification est déjà soumise à des études.

En attendant, quels sont les développements au cours ?

minateur: Nous pensons qu'il y a lieu de créer des instances de Recours à deux degrés et hautement spécialisées car recourir en dernier ressort — comme le prescrit la loi en vigueur — à un Tribunal (Conseil d'Etat) composé de juristes (qui en général renvoient toutes les questions techniques à des organismes spécialisés) constitue une perte de temps qui peut être très longue si l'une des partie emploie des manœuvres dilatoires pour éviter une décision qu'elle sait d'avance, pas favorable.

5 — Les Licences d'exploitation :

Il est à noter qu'à ce jour, l'Office des Brevets ne possède pas de Registre dans lequel doivent être portées les licences d'exploitation octroyées.

Leur octroi n'est pas encore soumis à une règlementation rigoureuse. D'où les abus.

Il y a lieu à cet égard, de prévoir un texte dans la loi des Brevets en vertu duquel toute licence d'exploitation d'un **Brevet d'Invention** (une invention véritable, dans le sens moderne et très étroit, telle qu'elle sera précisée par les textes nouveaux) doit être soumise non seulement à l'examen préalable de l'Office des Brevets, mais devra également être confirmée par une Attestation d'un Office **International**, comme étant un brevet portant sur une invention «nouvelle» d'après l'état de la technique universelle.

Sur base de cette dernière Attestation, on pourra alors évaluer (avec d'autres éléments d'appréciation) la redevance (royalty) pour son exploitation dans le pays.

6 — La période de protection :

La pratique internationale a prouvé (voir «La Propriété Industrielle» 82e Année, No. 8, page 202) que la vie d'un brevet atteint rarement celle qui lui est impartie

1 — La loi doit, tout d'abord, renforcer les critères d'«invention» et de «nouveauté» dans le sens admis par les normes actuelles.

2 — Elle doit, d'autre part, avoir en vue d'encourager l'initiative créatrice des travailleurs et offrir des stimulants matériels et moraux, non seulement aux inventeurs, mais aussi aux innovateurs, rationalisateurs ,etc... A cet égard, nous devons signaler l'existence d'un Décret Présidentiel No. 1053 d'Avril 1967 sur le «Système des stimulants pour les innovations, les rationalisations et les travailleurs d'élite». Cette loi concerne uniquement les fonctionnaires de l'Etat et les travailleurs du Secteur Public. Cette première limite écarte les travailleurs du Secteur Privé (dont les droits intellectuels restent encore régis par le Code Civil — article 688 et la loi sur les Brevets — Articles 7, 8 et 9).

Par ailleurs, ce Décret Présidentiel n'envisage que le stimulant matériel et non point le stimulant moral. Il faudrait donc que la nouvelle loi sur les brevets pallie à cette lacune en instituant à côté du brevet d'invention (dont le critère sera rendu plus étroit), le certificat d'auteur, etc... à l'instar des pays socialistes en fixant les modes de calcul de la rémunération du travailleur, créateur ou innovateur.

3 — Etablir un système d'examen qui deviendrait de plus en plus rigoureux pour atteindre peu à peu, le niveau des pays les plus avancés.

Pour ce faire, il faudrait :

a) renforcer le niveau (et le nombre) des cadres et spécialistes qui y seront affectés.

b) mettre à leur disposition une information constamment mise à jour.

4 — Le problème des Recours contre les décisions de l'Exa-

2) Nécessité d'unification des législations (en partie réalisée) entre les pays arabes, surtout ceux qui ont franchement choisi la voie non capitaliste de développement et appartiennent à un système politique et économique plus ou moins semblable, en commençant d'abord par ceux géographiquement proches (Egypte, Soudan, Libye).

3) Unifier la terminologie scientifique et technique de langue arabe (un effort est fait dans ce sens par plusieurs organismes et à leur tête l'Académie de Langue Arabe du Caire).

4) Créer un Centre d'Information Scientifique (ou plusieurs) national et multi-national (dans le cas d'union entre deux ou plusieurs pays arabes).

5) Créer dans chaque usine (importante) ou dans chaque groupe d'usines travaillant dans la même production (ou de productions connexes) des laboratoires de recherches à qui seront fournis régulièrement toute la documentation technique et scientifique intéressant cette branche de la production. Ces laboratoires à leur tour confieraient leurs problèmes et fourniraient au Centre d'Information Scientifique les résultats de leurs recherches.

6) Enfin et, au fur et à mesure de l'approfondissement du contenu de la voie non capitaliste de développement, créer tous ces organismes et institutions qui ont fait de l'URSS, le pays le plus avancé.

III

A — Thèmes d'une nouvelle loi sur les brevets

De tout ce qui précède, nous pouvons d'ores et déjà poser les principaux thèmes d'une nouvelle loi sur les brevets tout en ayant soin de souligner qu'il s'agit, ici, d'un travail individuel, avec toutes ses limites.

a) **les critères**

— d'éviter, en tout premier lieu, une nouvelle forme de colonisation (technologique)

— de permettre à ce pays — originairement agricole (et à monoculture) — de construire une industrie **nationale** et **diversifiée** (lourde et légère)

— de promouvoir la recherche scientifique (pure et pratique) ainsi que la rapide croissance de l'activité inventive

— de se doter enfin, d'un cadre d'hommes et d'institutions (Office de Brevets, Office d'Informations techniques etc...) aptes à hâter le passage du pays du stade de sous-développement au stade des pays avancés socialement et économiquement.

b) **Les limites :**

— les moyens financiers

— le manque d'une idéologie claire et définie, lacune qui neutralise «l'initiative créatrice des masses» et qui empêche les hommes de soulever des montagnes.

Ces limites, telles que posées, ne sont pas constructives, en attendant leur disparition dans un délai plus ou moins long, que faire ?

1) S'appuyer toujours plus, sur l'aide fraternelle et de principe du camp socialiste. Cette aide, dans le domaine des Brevets, se marque déjà par le nombre croissant de brevets déposés par les pays du camp socialiste.

Cette aide prend aussi la forme de coopération technique (échange d'information — quoique encore faible —) entre notre pays et le camp socialiste.

4 — «Brevet» et «Invention» : Nouvelles notions.

Les notions de «brevet» et d'«invention» ne sont plus celles du siècle dernier.

D'une part, en ce qui concerne le brevet, le principe sacro saint de la «PROPRIETE de l'inventeur» est en voie de disparition. Il suffit de comparer le Décret de Lénine de 1919 et l'article 1er de la loi française de 1791. La cession d'inventeur n'est plus qu'une fiction légale couvrant l'appropriation par les grands (et les petits) monopoles de la «matière grise» de cette nouvelle couche prolétarienne (les savants et les chercheurs) qui n'a que sa force cérébrale à vendre.

Le brevet en fait a perdu ce caractère de «propriété individuelle» (tout en gardant son caractère de monopole temporaire).

D'autre part, «l'invention», en tant que notion, est soumise à des critères de plus en plus rigoureux. Car en effet, comment peut-on qualifier, par exemple, du même titre «d'invention» l'ouvre-boîte et les procédés «Schlumberger» utilisés dans l'industrie d'extraction du pétrole, sans parler des inventions vraiment insolites (voir à ce sujet le très édifiant et amusant livre de Jacques See «Brevets d'Invention, tout à fait insolites» — Tchou Edition, Paris - 1968 et «La Propriété Industrielle» No. 4, page 94 et No. 8 p. 201, 82ème Année).

Déjà l'URSS et les pays socialistes en sont venus à de nouveaux critères (découverte, invention, innovation, etc...) et en Occident on distingue déjà entre le modèle d'utilité et l'invention.

CONCLUSION

De cette esquisse rapide et superficielle à laquelle manque en tous cas, l'appui d'une analyse statistique, il faut dégager les critères et les limites d'une loi sur les brevets d'invention pour un pays indépendant en voie de développement :

caines appartiennent à des personnes physiques ou morales privées et il est important de relever à ce propos que, dans le cadre gouvernemental de l'assistance bilatérale, on n'encourage pas seulement le transfert de connaissances techniques, brevetées ou non, aux pays en voie de développement, mais également celui des biens et des capitaux. L'encouragement de ces transferts s'effectue par la garantie des Etats-Unis pour les investissements dans les pays en voie de développement (A quel prix !! C. H.) par les subventions versées par le Gouvernement pour les études concernant les besoins et occasions d'investissements et par les dons (!! C. H.) et crédits accordés par le Gouvernement à ces pays. En outre, le Département du Commerce prête son concours direct à des hommes d'affaires étrangers qui cherchent une participation financière, l'assistance technique ou des accords de licence aux Etats-Unis.

Finalement, les divers traités d'imposition, conclus entre les Etats-Unis et des pays en voie de développement, prévoient des dispositions assurant un traitement favorable (naturellement ! C. H.) aux paiements pour l'emploi de brevets et de connaissances techniques connexes.

L'importance des brevets pour le développement des pays en voie d'industrialisation, mise en lumière par le rapport des Nations Unies et d'autres études, a sans doute contribué à stimuler un certain nombre de ces pays à entreprendre ou à envisager une révision de leurs lois sur les brevets. **En tant que mesure de politique générale, le Gouvernement des Etats-Unis a attiré l'attention de ces pays sur le fait qu'une révision tendant à restreindre les droits attachés au brevet, ou d'en diminuer la valeur ,pourrait avoir des effets défavorables sur la capacité du pays d'attirer des capitaux étrangers et de faciliter l'afflux de connaissances techniques.»** (on paye le prix imposé ou l'on n'obtient rien !!! C. H.)

Ainsi, ce responsable américain voudrait que les capitaux (sous forme d'argent et/ou de technique) aient les mains absolument libres dans les pays sous-développés et confirme la thèse d'un néo-colonialisme par la main-mise du monopole technologique.

b) le haut pourcentage — croissant — des dépôts nationaux (indigènes) dans ces mêmes pays (avancés).

Dans un monde divisé en deux camps: impérialiste et socialiste, comment permettre à un monde (Tiers-Monde) qui «a été... jusqu'à maintenant tenu complètement à l'écart de l'orbite du progrès historique» (Lenine) et **scientifique** de surmonter son retard technologique. Car le camp impérialiste ajoute aujourd'hui à son arsenal l'impérialisme scientifique et technique et la licence d'exploitation devient de plus en plus une marchandise qui supplante, dans le commerce international et surtout entre les pays avancés, les produits finis ou semi finis. Nous pensons — quant à nous — qu'une solution positive, décisive et radicale de la contradiction principale de notre époque, donnera le vrai élan au Tiers-Monde pour qu'il puisse en un délai historique très court, rattraper le progrès.

En effet, malgré les vœux exprimés par le Secrétaire Général de l'O.N.U. dans son rapport à l'Assemblée Générale (1964) qui soulignait que «la question de brevets doit être considérée dans la perspective plus large de la possibilité de faciliter le transfert de connaissances techniques, protégées ou non par des brevets, aux pays sous-développés et d'augmenter l'aptitude de ceux-ci à adopter et utiliser les connaissances techniques étrangères pour l'exécution de leurs programmes de développement».

Malgré ces vœux, on rencontre une forte opposition.

A titre d'exemple, M. Harvey J. Winter, Chef adjoint de l'International Business Practices Division, du Département d'Etat des U.S.A. (voir Propriété Industrielle No. 3, 82e Année, page 76), avoue franchement dans un discours à la section américaine de l'AIPPI, que :

«Le Gouvernement des Etats-Unis reconnaît que le transfert de connaissances techniques aux pays en voie de développement est indispensable au développement économique de ces pays. La plupart des connaissances techniques améri-

Ce n'est pas l'inventeur qui crée l'industrie, mais l'industrie qui crée l'inventeur.

2 — Internationalisation de la science et de la technique.

En outre, une autre tendance se manifeste (depuis déjà longtemps) décelée par Lénine qui écrivait que «**toute la vie économique,** politique et spirituelle **de l'humanité s'internationalise** de plus en plus, **même sous le capitalisme.** Le socialisme l'internationalise entièrement». (Oeuvres T. 19, p. 259, Ed. française). Cette thèse se confirme, même en matière de Brevet. Le monde parle déjà du «brevet universel», après le brevet européen, scandinave, afro-malgache, ou Comecom, etc...

3 — Danger de cette internationalisation pour le Tiers Monde.

Il suffit à cet égard d'examiner le «rapport des dépôts allochtones sur les dépôts indigènes pour avoir une mesure rapprochée de la **dépendance** des pays considérés par rapport aux technologies étrangères». Il suffit également d'é-étudier la tendance grandissante des pays capitalistes les plus dynamiques (U.S.A., JAPON, G.F.R., etc...) à procéder à des dépôts étrangers dans le plus grand nombre de pays pour s'assurer du monopole technologique par voie de brevet.

Une remarque importante s'impose : ce sont les pays avancés qui sont les principaux Etats importateurs (La Propriété Industrielle, 82e Année, No. 6, p. 201 et suivantes).

Les statistiques annuelles des BIRPI sont d'ailleurs très éloquentes.

Elles démontrent :

a) le nombre infime (et même décroissant, comme en Egypte) des dépôts de brevets, comparé au nombre de ceux déposés dans les pays avancés (Belgique, Australie, pour ne choisir que les petits).

de transformation appartient encore au secteur privé).

C'est-à-dire, qu'elle est un pays qui ne veut plus (et ne peut) suivre la voie capitaliste de développement sans pour cela pouvoir — dans l'état actuel des forces productives internes — suivre la voie socialiste.

L'Egypte depuis la Charte Nationale de Nasser (1962), a compris également qu'il devenait «inéluctable» d'adopter le socialisme scientifique comme base et méthode à cette voie de développement non capitaliste.

B — Le contexte international

1 — La Révolution Scientifique et Technologique.

De 1949 à nos jours et malgré le délai historique relativement très court, le monde a — depuis déjà quelques années — passé de l'ère Planétaire à l'ère Cosmique.

Ce bond qualitatif, cette révolution (dans le sens le plus sublime du mot) permet à l'HOMME de maîtriser — pour lui-même — encore plus la nature, de la prendre à la gorge, pour lui faire dévoiler ses secrets et ses richesses les plus intimes.

Elle (cette révolution) est le fruit de la science, le fruit d'un saut gigantesque des forces productives.

Ce bond, d'autre part, n'est plus (ne peut plus être) le fruit du travail individuel (comme l'inventeur d'il y a encore 25, 250 ou 2500 ans) mais le fruit d'un travail social, de collectivités (laboratoires de recherches de l'Etat ou des grands monopoles des pays capitalistes ou organismes de recherches étatiques dans les pays socialistes).

Cette révolution a fait de la **science** elle-même, une **force productive** (et quelle force !) que seuls les pays hautement évolués sont à même, aujourd'hui, d'utiliser pour procéder à ces bonds de plus en plus audacieux dans la science et la production.

grandes lignes, inspirée par la loi anglaise. On imita cette loi en y apportant, toutefois, les modifications dictées par les conditions propres à l'Egypte de 1949, et les limites que les anglais ou leurs agents, voulurent y apporter.

Cette loi de 1949 a été promulguée à la veille du tournant historique de 1952 et surtout, avant le choix de la voie non-capitaliste du développement et la création de l'industrie lourde (d'Etat).

Il devient nécessaire de la modifier pour qu'elle puisse répondre à l'étape de notre développement ainsi qu'à nos besoins.

Suivant quels critères procéder à cette modification et dans quelles limites ?

II

Contextes dans lesquels s'opère cette modification.

Cette modification de la loi sur les brevets doit s'envisager dans deux contextes (dialectiquement liés l'un à l'autre).

A — Le Contexte interne (national)

1 — L'industrialisation, besoin vital.

L'industrialisation est le seul moyen de nous assurer le progrès. Seule l'industrie (y compris l'industrialisation de l'agriculture) est capable de couvrir les besoins d'une population aux besoins grandissants, qui aspire à un niveau de vie humaine.

2 — Le contenu social nouveau.

L'Egypte pour pouvoir répondre à son besoin vital d'industrialisation a choisi la voie non-capitaliste de développement (10% de l'industrie lourde est étatique, 80% de l'industrie

Ces Tribunaux Mixtes, pourtant, ne jugeaient que des litiges où seuls des intérêts étrangers étaient en jeu.

Il était alors «normal» que les étrangers, vivant en Egypte, jouissant de droits et de possibilités d'instruction fermées à la très grande masse des Egyptiens (85%), fussent d'une part, liés à la technique et d'autre part, protégés par des Tribunaux créés pour défendre leurs abus, dans un pays où ils étaient les maîtres.

Pour nous, égyptiens, il nous suffisait de produire du coton pour alimenter les fabriques de textile ou les filatures du Lancashire (Angleterre).

L'instruction, contrôlée par l'occupant, était servie au compte-goutte. Et les programmes, toujours établis par lui, faisaient de nous des fonctionnaires juste aptes «à de simples opérations d'enregistrement, d'inscription, de contrôle...» (Lenine, L'Etat et la Révolution).

Mais la bourgeoisie égyptienne montante, se devait de créer ses propres cadres en Egypte et notre première Université fut ainsi créée en 1925, après une lutte acharnée.

Même alors et jusqu'à nos jours, les disciplines scientifiques (médecine, ingénieurs, sciences) étaient diffusées en langue anglaise, tenant ainsi notre langue, l'arabe, à l'écart de la voie du progrès.

En général et jusqu'aujourd'hui, dans une certaine mesure, nous n'avons encore pu — par exemple — former des ouvriers qualifiés possédant des connaissances techniques comparables à ceux des pays avancés et constituant l'ossature de toute industrie véritable.

L'industrie, jusqu'en 1952, n'était qu'une industrie de transformation de produit agricoles.

La loi sur les brevets, elle-même résultat de la lutte victorieuse entre la bourgeoisie nationale et l'occupant, fut, dans ses

REFLEXIONS TRES GENERALES
à propos d'un projet de révision de la loi sur les Brevets d'Invention en Egypte

CHEHATA HAROUN

I

Généralités

La loi dans les pays avancés est le reflet de la lutte des classes (ou leur disparition). Dans les pays du Tiers Monde — jusqu'à la libération — elle est **principalement** le reflet de la lutte anti-impérialiste et **subsidiairement** le reflet de la lutte des classes à l'intérieur de la société.

Avec l'évolution — et la formation — des classes à l'intérieur des sociétés du Tiers Monde, on voit apparaître une bourgeoisie d'abord marchande puis industrielle, qui aspire à se créer un cadre législatif pour la défense de ses intérêts à la fois contre l'occupant — qui paralyse son développement — et, aussi, contre les autres forces sociales.

La loi égyptienne sur les brevets d'invention constitue, à notre avis, une victoire de la lutte entre la bourgeoisie nationale et la bourgeoisie impérialiste. Une étape vers l'indépendance.

C'est en Août 1949 (c'est-à-dire, 140 ans après la première loi russe de 1812) que cette loi vit le jour. Il a fallu encore attendre **deux ans** (Juillet 1951), pour sa mise en vigueur par la promulgation de son Arrêté Exécutif.

Avant ces textes législatifs, les Tribunaux Mixtes (conséquence des Capitulations) avaient créé, d'une part, un Greffe de l'Enregistrement et d'autre part, un droit coutumier basé sur des décisions rendues par ces mêmes Tribunaux (dont la plus ancienne — à notre connaissance — date de 1897, voir Bulletin de Legis. & de Juris. Egyp. IXe année, page 389).

The cost approach in determining the value of "g" is an objective one when changes in quality are abrupt and are not measurable, or when widespread alterations in the design or composition occur. It is also less costly than the hedonic index method.

This method, however, needs full cooperation from important producers of the varieties of the commodity under consideration, and it is up to the statistical authority to decide to use a volume index of direct inputs or relative total cost or producer's asking price to evalute "g", and of course his decision depends entirely on the availability of data.

when one of them (either the old variant or the new one) was on sale[1].

The imputed value to each characteristic is derived from an equation expressing market prices as a function of each of the attributes. The functional relation is derived from data on market price and the magnitude of each attribute for varieties of the commodity actually on sale at the same time as either of the two variants being compared.

The measurable characteristics chosen will probably be suggested by observation of the market and consultation with trade. It is desirable to work with a linear function between market prices (or the log of market prices) and the selected measurable attributes ; but when the results are not satisfactory, then it is necessary to turn to second or third degree functions. The parameters of the function could be obtained by the method of least squares.

Hedonic method has been used in several fields especially in the case of the price of automobiles, fruits and vegetables. It is also applied when there are not too marked changes in the operating characteristics of mass production, industrial machinery, such as electric motors, or consumer goods, especially household appliances.

4. Evaluating "g" from the Cost or Supply Price Data :

The relative cost or producer's asking price of two variants may be used to determine the value of "g". The method of evaluating "g" from cost data is based on the assumption that relative costs or producer's asking price for two variants of a commodity are proportional to relative market values. The relative cost can be obtained from the relative volume index of inputs of materials and labour. It is also obtained from the cost of producer's asking price of the difference in components, materials, etc. between the two variants.

(1) An example of this is the difference in horsepower of the motor between two variants of a particular type of automobile.

When appropriate measurable changes occur in the make-up or operating characteristics of articles, it is meaningless to use substitution to evaluate "g".

2. Splicing Method :

This method, to which we have referred above, is suitable in the case of abrupt replacement of one variant by another if it is judged that the difference in prices between the two variants approximates the market value of the difference in quality between them, especially when "pure changes" in price are not taking place for related items. When considerable changes occur in the design of industrial machinery, splicing method becomes practical because of the impossibility of assessing the economic value of the differences between the new article in the market and the old one. In these circumstances prices quotations for new articles must be introduced into the series after enough time has been allowed for efficient production and marketing. It is also important that time interval between price quotations for the new and old articles must be as short as possible.

Splicing may also be used in dealing with substitution in imports or even exports of one item by another, particularly for countries whose external trade is not diversified.

3. Evaluating "g" by the Hedonic Index :

When substitution or splicing does not seem appropriate to evaluate "g", or when the relationship between market value and difference in quality is not simple in character, it is desirable to evaluate "g" by the hedonic index.

The hedonic index is an estimate of the factor "g" by valuing two variants of an item, before and after a change in quality, in terms of the value which would, on the same market, be imputed to each of their significant measurable attributes. The process of the hedonic index can be reduced to be the estimation of the value which would be imputed to the difference in the significant measurable characteristics between two variants,

Another method for dealing with quality changes is to use price index numbers for the deflation of value changes. The advantage of this method lies in the fact that price movements for different varieties of a commodity which are made from similar materials by similar processes are likely to be very much alike. Thus, the average price movement for the members of a class or sub-class of commodities may be approximated by an average of a limited number of price quotations for goods of constant quality. If it is difficult to obtain price quotations for a particular specification or if this specification ceases to by representative of the varieties now traded, it is necessary to shift to a new specification, and in doing so to allow for any shift in quality involved. Precisely how this shift should be introduced depends on whether a base or a current weight price index is being used. Provided that the value of transactions is known at each date, a base weighted price index requires only a knowledge of the parameters in the price-quality relationship in the current periods; whereas a current-weighted price index requires the knowledge of the corresponding parameters in the base period.

Finally, as the problem of quality changes is rather a complicated matter in the compilation of index number, and because there is no unique method to be followed, we would suggest four approximate methods(1) for the measurement of the factor "g".

1. **Substitution Method:**

When the change in the specification of an item is trivial, such as changing the colour of a foutainpen, substitution may be used for the purpose of estimating"g". It is also appropriate to use substitution in case of minor improvements in the composition or performance of an item which is linked with an increase in the price of the same magnitude as the rise in"pure" price for related articles.

(1) For more details see U.N. Statistical Commission, Document E/CN. 3/246, 4th March 1958.

and a Paasche price index can be obtained immediately

If the other complementary indexes are needed (i.e. Laspeyres price index and Paasche quantum index), then we should find a current price-quality relation in order to estimate A_1 and B_1.

It is important, however, to remark here that :

(i) If $B_0 > 0$ and $A_0 = 0$, then the quantity of beer is appropriately measured by Qso (i.e. the alcohol content).

(ii) If $B_0 = 0$ and $A_0 > 0$, then the liquid volume is the measure of beer.

Methods for Measuring the Factor "g"

The measurement of the factor "g", which is considered by Von Hofsten to be the appropriate quality indicator, is sometimes easy to calculate and some other times not.

It is easily calculated when the change from one variety to another is taking place gradually. But when the change is abrupt, the calculation method becomes complicated.

One common method of treating a simple aspect of the quality problem can be applied when goods are graded by size or by weights. Thus eggs are frequently graded by size and large ones, other things being equal, cost more than small ones. If information were available about the number of eggs in each grade, it would be possible to treat each grade as a separate commodity.

This result could be reproduced exactly if there were an exact relationship between price and size (or weight) and if information were available about the average size (or weight) of eggs sold as well as about their number. Such information could be obtained by sampling methods without the necessity for detailed records of all quantities sold classified by grade.

To derive a price-quality relation for P_{so}, we proceed as follows, since :

$$P_{ro} \quad Q_{ro} = P_{so} \; Q_{so} = V \qquad 1.3$$

it follows that :

$$P_{so} = \frac{P_{ro} \; Q_{ro}}{Q_{so}} = P_{ro} \frac{Q_{ro}}{Q_{so}} = \frac{P_{ro}}{Z} \qquad 1.4$$

then if we multiply equation 1.1 by $\frac{1}{Z}$, (that is by $\frac{Q_{ro}}{Q_{so}}$)

we get:

$$P_{ro} \frac{Q^{ro}}{Q^{so}} = \frac{A_o}{Z} + B_o$$

but :

$$P_{ro} \frac{Q_{ro}}{Q_{so}} = P_{so} \quad \text{(see equation 1.4 above)}$$

hence :

$$P_{so} = \frac{A_o}{Z} + B_o \qquad 1.5$$

Multiply 1.5 by Q_{so},

$$P_{so} \quad Q_{so} = A_o \; Q_{ro} = B_o \; Q_{so} \qquad 1.6$$

Formula 1.6 is the same as 1.2.

Now the Laspeyres quantity index for beer is :

$$L \; q = \frac{A_o \; Q_{r1} + B_o \; Q_{s1}}{A_o \; Q_{ro} + B_o \; Q_{so}} \qquad 1.7$$

Let us take the case of beer as an example. In this case there are two measures of quantity : one is the "bulk barrel", which is a measure of the volume liquid; and the other is the "standard barrel", which is the measure of alcoholic strength.

Now put :

Q_r = the quantity of beer in liquid volume.

Q_s = the quantity of beer in alcohol volume

P_r = the price of beer per unit of liquid

P_s = the price of beer per unit of alcohol.

It follows that :

$$V = P_r Q_r = P_s Q_s = \text{expenditure on beer}$$

$$Z = \frac{Q_s}{Q_r} = \text{the quality of beer, that is the strength.}$$

Furthermore, suppose that in the base year a price-quality relationship has been found between P_r and Z such as :

$$P_{ro} = A_o + B_o Z$$

$$= A_o + B_o \left(\frac{Q_{so}}{Q_{ro}} \right) \qquad 1.1$$

If we multiply equation 1.1 by Q_{ro}, we get :

$$P_{ro} Q_{ro} = A_o Q_{ro} + B_o Q_{so} \qquad 1.2$$

Equation 1.2 means that expenditure on beer in the base year is expressed as a weighted sum of two quantities : Q_{ro} and Q_{so}, where the weights are A_o and B_o respectively. If equation 1.1 gives a realistic relation between prices and quality in the year, then a Laspeyres quantity index which takes quality into consideration can be obtained, and a Paasche price index also obtainable.

This procedure was applied, as mentioned above, by the Swedish statisticians in connection with index numbers of milk prices, where in 1941 the milk with fat content of 3.6 percent was sold for 30 ÖRE per litre (the Swedish currency). But in autumn of the same year the authorities reduced the fat content to 3.0 percent and at the same time reduced the price per litre to 29 ORE. To calculate an ordinary price index we will get :

$$\frac{29}{30} = 0.97, \qquad \text{i.e. 3\% reduction in price.}$$

But this is not a proper index that reflects the actual situation since no attention is paid to the reduction in fat content of milk. In order to do so, the Swedish authority resorted to the caloric content as a measure of quality, and it was calculated so that higher fat content corresponded to "650" and the lower to "600" caloric percent. Now if we put

$$\frac{600}{650} = 0.923 = g$$

Then the true index will be

$$\frac{1}{g} \cdot \frac{P_1^b}{P_o^a} = \frac{1}{0.923} \cdot \frac{29}{30} = 1.05$$

i.e. 5% increase in prices.

After this simple example we reach a point that necessitates the discussion of the nature of the factor "g" and methods of its estimation.

This factor has been introduced by Von Hofsten in his book "Price Indexes and Quality Change" in 1952 in which he proposed several methods to estimate it. But before presenting these methods let me give another example which may clarify — in mathematical terms — the problems connected with quality changes due to the presence of varieties of one or more commodities.

The first author who paid attention to this problem was G.H. Knibbs[1] in 1912 when he was dealing with the problem of differences in the thread content of textiles. He noticed that in textiles a tweed at the second date may have the same general appearance and weight and replace the use of that at the first date, but the number of threads in warp and woof may be wholly different and this may, of course, have affected the price. Such a case of pseudo-identity may be treated, Knibbs suggests, in one of two ways according to the purpose of the investigation. For one economic purpose it may be regarded as not a case of identity of regimen, since the difference in price is due to difference in quality, and would vitiate the deduction of a change in the purchasing-efficiency of money. For another economic purpose, however, we may ignore this difference and treat it as if it were identical and deduce the purchasing-efficiency of money regarded as under the compulsions of social habits, which are continually replacing the usage-commodities of any date by others of different quality, or even of different character.

Knibbs' method can be called the splicing method, which was used in Sweden for the Swedish cost-of-living index. An example may clarify this approach :

If at year "0" we have only one variety of goods, say "a"; and in year "1" this variety has disappeared and been substituted by variety "b" ; then in order to compare the quality of one article with that of the other, we put the quality of article "b" to the quality of article "a" equal to a constant, say "g to 1". Then multiplying the average price by this constant, one would obtain :

$$I_{01} = \frac{1}{g} \cdot \frac{P_1^b}{P_o^a}$$

where P_1^b and P_o^a refer to prices of the two commodities.

(1) Knibbs, G.H. : Prices, Price Indexes and Cost of Living in Australia, 1912.

PROBLEMS OF QUALITY CHANGES IN THE COMPILATION OF INDEX NUMBERS

Dr. JAWAD M. HASHIM

In attempting to construct price or quantum index numbers, we usually (although not correctly) assume that the same commodities included in the index are present in both periods of comparison, and also assume that price quotations are obtainable for the commodities in the base and the current years.

In practice, these two assumptions may not hold true, especially if the two periods of comparison are remote from each other. Moreover, one of the main features of the dynamic world today is the change — sometimes rapidly — of the commodities from old products to new, the change in the design of products, etc.

In effect, the problem of quality arises when two or more varieties of a commodity would sell at the same time for different prices in the same stable market. The introduction of new products also leads to the existence of quality problems in index number compilation.

A case intermediate between a mere change in variety (such as the average strength of beer or the average size of eggs) and a wholly new product is the appearance of new models. Practically, the problem of new models arises in a wide range of products and is particularly noticeable in the case of motor cars.

In constructing index numbers, care must be taken in order to adjust the data in hand for differences in quality so that the result would not be distorted.

TABLE 6.—*Summary for the Regression Results*

No. of observation 9 (Years). Independent Variables Regressed on Output	R^2	sign. of (F. 95)	Effects of other Variables (F. 95)
A_1,C.F.I.T	96.9960	Sing.	—
A_2,C,F,I,T	96.6201	Sign.	—
A_2,C,F,I	93.2663	Sin.	T has insign. effect
A_1,C,F,I	72.5230	Insign.	T has sign. effect
T,A_2	89.5601	highly sign.	Input factors have insign. effect.

A_1 = cultivatable land area.
A_2 = cropped land area.
F = fertilizer.
I = other inputs.
T = time.
C = Credit available.

TABLE 7.—*Important Agricultural Statistics In* 1952 *and* 1960

Item	1952	1960	Change%
Agricultural Loans (L.E. 000's)	15,686	31,926	+103.5
Cropped Area (Feddan 000's)	9,310	10,370	+ 11.4
Credit Available (L.E.-fedd)	1.7	3.1	+ 82.4
Quantity of fertilizers (Ton 000's)	769	934	+ 21.5
Quantity fertilizer-fedd. (Ton)	0.083	0.090	+ 8.4
Other Inputs used (L.E. 000's)	109.00	98.000	— 10.1
Other Inputs L.E.-feddan	11.7	9.5	— 23.2
Net Agr. Income (L.E. 000's)	240.000	349.000	+ 45.4

Source : Table 5.

In the same time, the test for the contribution due to input factors showed great insignificance which means that changes in output during the period under investigation were mainly due to changes in agricultural productivity and that changes in input factors in the same period had no significant statistical effect on output.

Table 6 summarizes the results mentioned above.

On the basis of these results, given the available data, the increase occurred in agricultural production during the period under investigation was mostly due to increasing agricultural productivity.

Table 7 shows the increase occurring in agricultural statistics in 1960 compared with the situation in 1952.

As the amount of agricultural loans was doubled at the end of the period, it provided more capital for agricultural production which was increased as a result of increases in its productivity. This provides a sound ground for the writer to conclude that credit and loans granted through the 1952 - 1960 period under investigation have significantly affected agricultural production in Egypt through increasing agricultural productivity.

Also, the writer concludes, as the great bulk of these loans have been made available through cooperatives which have supervised their members to a great extent, that the cooperative system in Egypt has facilitated the performance of the agricultural finance system and has avoided the obstacle which had hindered its operation before.

Moreover, the suitability of multiple regression analysis in determining productivity is very clear and useful even without a large amount of data.

Correlation between credit available and output + 70.78 per cent.

Correlation between fertilizer used and output + 62.35 per cent.

Correlation between value of other inputs and output — 45.55 per cent.

This indicates that the variables used as indicators for changes in agricultural productivity, cropped land area and time, were the highest correlated factors with output, while other inputs had negative correlation with output.

2) When five factors, cultivatable area, credit, fertilizers, and other inputs as input factors and time as indicator for changes in productivity, were regressed on output, R^2 = 96.9960 per cent (F test indicates significant correlation at five per cent level of significance).

Regression co-efficients were significant at five per cent for all the factors except cultivatable area which indicates that the correlation was significant.

The same result was obtained when cropped area was used instead of cultivable area.

3) When cropped area was used with other input factors only excluding the effect of time, R^2 = 93.2663 per cent (F test was significant).

4) When input factors including cultivatable area were regressed excluding the effect of time R^2 = 72.5230 per cent (F test was insignificant).

In the same time, the test for the contribution due to time in explaining the variation beyond that explained by input factors showed significant effect of time on output.

5) When productivity indicators, time and cropped area, were used excluding input factors effect, R^2 = 39.5601 (F test was highly significant at 1%).

TABLE 5.—*Agricultural Output and Inputs Components in Egypt During the Period* 1952 — 1960

Year	Credit Available (L.E.000's) (1)	Cultivatable Area (Feddan 000's) (2)	Cropped Area (Feddan 000's) (3)	Quantity of Fert. Used (Ton 000's) (4)	Value of Inputs other than fert. (L.E. 000's) (5)	Value of total Agr. output (L.E.000's) (6)
1952	15,686	5,672	9,310	769	109,000	369,000
1953	16,068	5,715	9,380	740	99,000	382,000
1954	16,934	5,744	9,910	784	101,000	433,000
1955	18,331	5,745	9,966	758	98,000	432,000
1956	16,479	5,771	9,962	788	88,000	445,000
1957	18,463	5,831	10,100	879	87,000	425,000
1958	21,981	5,843	10,089	873	87,000	421,000
1959	25,802	5,865	10,269	995	94,000	449,000
1960	31,926	5,879	10,370	934	98,000	474,000

Sources : (1) Table 2.
(2) National Bank of Egypt, *Economic Bulletin*, Vol. XVII, No. 2 (Cairo : 1964), p. 245.
(3) *Ibid.*, Vol. XIII, No. 1 (Cairo : 1960), pp. 68, 94.
(4) Egypt, Central Committee for Statistics, *Fundamental Statistical Data* (Cairo : 1962), p. 93.
(5 & 6) Egypt, Ministry of Agriculture, *Agriculture Economics*, Vol. XII. No. 1 (Cairo : January, 1962), p. 17. Arabic. The values are deflated by the writer on the constant basis of 1953 prices, obtained from *U.N.'s Statistical Yearbook*, 1961, p. 479.

1)	Cultivable land area	(A_1)	
2)	Quantity of fertilizer used	(F)	Input components
3)	Value of other inputs used	(I)	
4)	Amount of credit available	(C)	
5)	Cropped land area	(A_2)	Indicators for changes in agricultural productivity.
6)	Time	(T)	

Time and cropped area were chosen as indicators for changes in agricultural productivity on the following basis : (a) Time measure the changes occured as a result of improvement in technology over time and was represented by an automatic linear trend 0, 1, 2, 3. (b) Cropped area, which is the total number of feddans cultivated by different crops the year around — multiple cropping, measure the improvement in land productivity because on limited cultivatable land area, it is possible to cultivate two or three crops a year only by increasing its productivity through the use of highly intensive irrigation and drainage system, high quality seeds and fertilizers, machinery, and other improved technology tools.

To overcome the curvilinear characters of the production function, logarithmic form was used to transform the function into linear function.

The variable model used in this analysis was the technical equation $O = f\ (A, F, I, C, T)$.

Various multiple hypotheses were used in the forms :

1. $O=f(A_1, F, I, C, T)$
2. $O=f(A_2, F, I, C, T)$
3. $O=f(A_2, F, I, C)$
4. $O=f(A_1, F, I, C)$
5. $O=f(A_2, T)$

The results obtained are summarized in the followings :

1) Correlation between cropped area and output + 93.85 per cent.

Correlation between time and output + 83.39 per cent.

Correlation between cultivatable area and output + 78.62 per cent.

Table 4 shows the compound annual growth rates for agricultural output and population in Egypt during the 1952 - 1960 period. Total agricultural production and total food production were increasing at compound annual rate of 2.9 per cent and 3.4 per cent respectively while total population was increasing at 2.4 per cent. This clarifies that agricultural production was increasing at higher rate than increase in population which is required to obtain economic growth in the country. This means that the increase in agricultural production has supported the increase occurring in population and realized excess or surplus which could be used to support the economic growth of the country.

TABLE 4.—*Percentage Compound Annual Growth Rates and Agriculture's Share of Gross National Product and Total Employment In Egypt during the* 1952 — 1962 *Period*

% Compound Annual Growth Rate					Agr's Share %	
Total pop.	Gross National Product	Agr. Sector Output	Total Agr. Production	Total Food Pro.	Gross National Product	Total Emplo-yment
2.4	4.9	2.4	2.9	3.4	36.2	64

Source : Christensen and Yee. *Journal of Farm Economics, Vol.* 46 No. 5 (December, 1964) p. 1054 .

Multiple Regression Analysis for Agricultural Productivity.

Table 5 shows total value of agricultural output and the components of inputs used in agricultural production during the 1952 - 1960 period in Egypt. These data have been used statistically by the writer to determine whether the increase in agricultural production, during that period, was due to inputs or agricultural productivity.

Multiple regression with different multiple hypothesis was run, for the nine years period, between the dependent variable, agricultural output (0), and the following independent variables :

The Effect of Agricultural Finance and Cooperatives on Agricultural Production in Egypt during the 1952 — 1960 Period.

The limitation of cultivable land area in Egypt necessitates the improvement of agricultural productivity to support the economic development of the country.

In such a situation, abundant labour needs to be used to improve natural resources. Investment must be made to improve technical skills and managerial talents of rural people. Scarce supply of capital inputs from outside agriculture need to be used sparingly and where marginal returns are largest in order to increase crop yields and the overall productivity in agriculture, which is defined as the ratio between total output and total input with annual outputs and inputs valued at constant prices so that real changes in the overall productivity ratio can be observed over time.(1)

Over the 1952 - 1960 period, great amount of capital has been made available for farmers in Egypt for agricultural production, which has been increased. Moreover, this period had experienced a great deal of stability in the relations affecting production factors in the agricultural sector with a good response from farmers to the changes that took place at that period. Those were the main reasons for choosing the 1952 - 1960 period for this analysis under the assumption that the growth in agricultural productivity could be related to the increase in the amount of capital forwarded toward agriculture.

Recent research has proved that both capital, presented by loans granted by Agricultural and Cooperative Credit Bank, and agricultural production have been significantly increased over the period under consideration.(2)

---

1) Raymond P. Christensen and Harold T. Yee, «The Role of Agricultural Productivity in economic Development.» **Journal of Farm Economic**, Vol. 45, No. 5 (December, 1964), p. 1051.

2) Abdallah Abu-Hammad, «An Analysis of Factors Inhibiting Performance of Agricultural Credit Programs in Developing Countries» (Unpublished Master's thesis, Department of Agricultural Economics, the Ohio State University, 1965).

Fig. 2. — The Development of agricultural loans extended by the Agricultural & Cooperative Credit Bank according to beneficiaries (individuals and cooperatives).

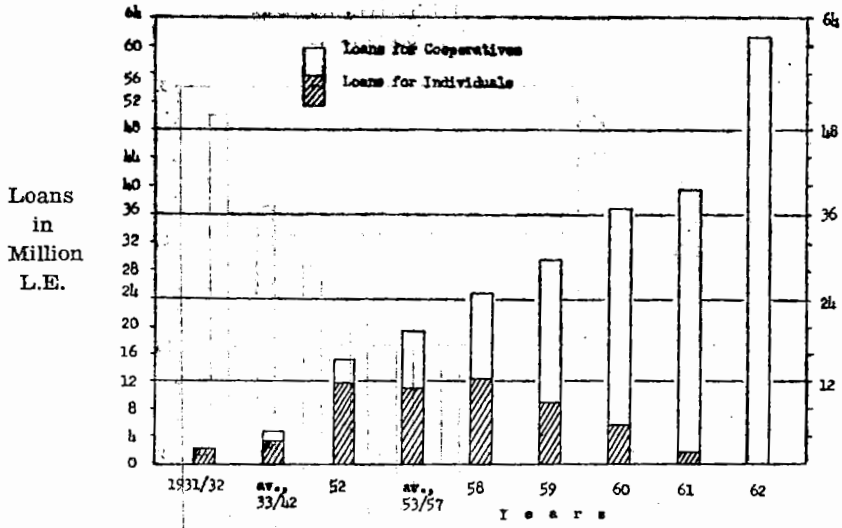


Fig. 1. — The Development of agricultural loans extended by the Agricultural and Cooperative Credit Bank in cash and in kind.

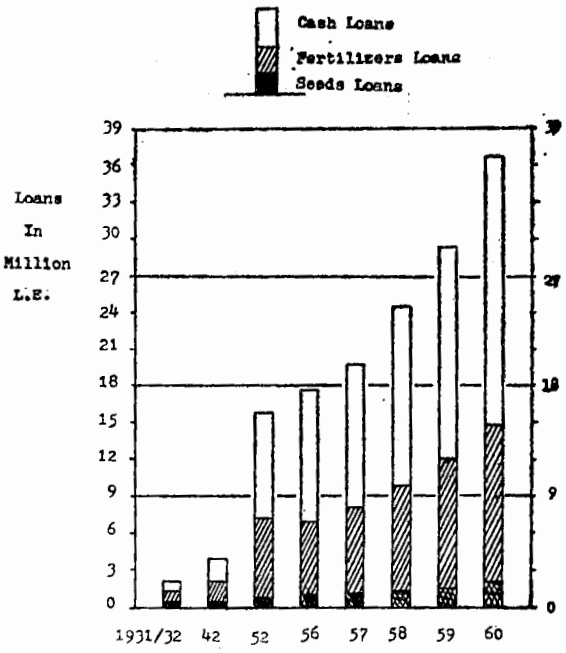


TABLE 3.—*The development of the agricultural loans granted by the Agricultural and Cooperative Credit Bank According to uses*

(L.E. 000's)

Year	Advances For					Total	Increase in Total As % of Preceding year *
	Production Expenses	Against Agr. Product	Livestock Breeding	Machinery Purchases	Others		
1952	13,822	1,785	—	73	6	15,686	—
1953	15,386	627	—	43	12	16,068	2.4
1954	15,228	1,635	—	62	9	16,934	5.4
1955	17,047	1,185	—	88	11	18,331	8.2
1956	14,663	1,597	9	178	32	16,479	–10.1
1957	16,796	1,478	25	164	—	18,463	12.0
1958	19,661	2,056	58	159	47	21,981	19.1
1959	23,101	1,955	165	497	84	25,802	17.4
1960	27,395	3,151	384	891	105	31,926	23.7
1961	32,574	1,683	445	751	239	35,692	11.8
1962	49,087	7,531	205	545	20	57,390	60.8

Source : Egypt, Ministry of Agriculture, *Ministry of Agriculture in Fifty Years*, November 1913–1963 (Cairo : November 20, 1963), p. 476. Arabic.

* Calculated by the writer.

TABLE 2.—*The development of the loans granted by the agricultural and co-operative credit bank for agriculture*

Year	Agr. Advances According to Redemption (1)				Total Agr. As % of Total Loans Granted (2)	Total Agr. loans as % according to Beneficiaries (3)		
	Short-term	Medium	Long	Total		Co-ops	Inds.	Total
1931	N.A.	N.A.	N.A.	2,200,000	100	—	100	100
1942	N.A.	N.A.	N.A.	4,000,000	100	19	81	100
1952	15,606,325	73,121	6,572	15,686,018	98.5	21	79	100
1953	16,013,215	42,573	11,962	16,067,750	98.3	23	77	100
1954	16,862,707	61,828	9,235	16,933,770	97.4	26	74	100
1955	18,231,830	87,742	11,020	18,330,592	94.5	30	70	100
1956	16,269,040	182,432	27,782	16,479,254	92.9	38	62	100
1957	18,317,686	135,879	9,651	18,463,216	91.4	42	58	100
1958	21,774,382	201,541	5,533	21,981,456	89.8	50	50	100
1959	25,221,214	572,210	8,805	25,802,229	90.0	70	30	100
1960	30,735,761	1,095,638	94,975	31,926,374	89.9	84	16	100
1961*	34,257,425	1,205,387	229,000	35,691,812	90.4	96	4	100
1962*	56,600,000	770,000	20,000	57,390,000	94.1	100	—	100

Sources : (1) *Egyptian Economic and Political Review*, Vol. 7, No. 5, May, 1961, p. xv.
(2) Calculated by the writer from (1).
(3) *Agricultural and Cooperative Credit Bank Publication*, No. 1, 1964, pp. 148, 149, Arabic.
* Table 3.

It is clear that even the Agricultural and Cooperative Credit Bank is not confined to agriculture, its services granted for agriculture represent the main portion of its activities.

Table 3 shows the distribution of the advances granted by the Agricultural and Cooperative Credit Bank throughout the 1952 - 62 period according to uses and the percentage increase in the total from year to year.

It is clear that loans granted to finance seasonal needs of agriculture in short-term loans, in cash and in kind, constitute the most important part.

The advances granted for livestock breeding started late in 1956 on small scale but it was growing very fast.

Figure 1 shows the development of agricultural loans granted by the Agricultural and Cooperative Bank up to 1960 and their proportions in cash and in kind. Figure 2 shows the same development extended to 1962 and the structure of the loans according to beneficiaries individuals and cooperatives.

TABLE 1. — *Loans and Services Granted to Agrarian Reform Cooperatives*

Year	Loans in Cash & Kind L.E.	Services L.E.	Total L.E.
1953	1,144,000	350,000	1,494,000
1954	1,678,787	456,000	2,134,787
1955	2,142,865	752,427	2,895,292
1956	2,680,788	955,620	3,636,408
1957	2,890,556	1,230,650	4,121,206
1958	3.150,787	1,635,120	4,785,907

Source : National Bank of Egypt, **Economic Bulletin,** Vol. XIII, No. 1 (Cairo · 1960), p. 38.

The Agricultural Credit Facilities Available for Farmers and Cooperatives in Egypt.

Although some farmers could borrow from other commercial banks, this study is confined to the credit available from the Agricultural Credit Bank which was converted to the Agricultural and Cooperative Credit Bank since 1948, and then the Egyptian Public Organization for Agricultural and Cooperative Credit since 1964.

The loans granted by this bank represent the great bulk of the credit available for agriculture in Egypt.

Table 2 shows the development of agricultural loans granted by the Agricultural and Cooperative Credit Bank in selected years since its first year of operation and their distribution according to redemption and beneficiaries.

The changes in advances structure, according to beneficiaries, individuals and cooperatives, reflect the policy adopted by the country to achieve closer specialization in cooperative finance up to the time it was completely confined to cooperatives in 1962.

The rise in the advances and increasing services rendered to cooperatives reflect the growing importance of the Bank over the time and especially in recent years.

The Fifth Stage : Supervised Agricultural Credit System.

Supervised credit involves more detailed individual loan analysis and follow-up supervision... This type of credit shows promise of expanding the use of credit and of stimulating agricultural development. It is necessary for the government to subsidize this kind of program or to pay at least for the educational phase of the work... Most of the problem seem to be lack of trained personnel, insufficient capital, and high cost of planning and supervision of loans.(1)

Supervised credit was started in Egypt in 1952 after the promulgation of the Agrarian Reform Law and the redistribution of the confiscated land among landless farmers. The law required new proprietors to participate in the formation of cooperative societies. The Higher (National) Committee for Land Reform Organization, then the administration authority for the confiscated land, allocated sufficient funds and appointed a special supervisor for every cooperative, whose job was to participate with the board of directors in the control and administrative responsibilities. Loans were granted to cover the needs of farm operation. Loans in kind were encouraged. A technical staff provided farmers with high quality seeds, fertilizers, determined crop rotations, etc. Care is taken of marketing the products and advances, equal to eighty per cent of the crop value, were granted as soon as the product was delivered to Agrarian Reform warehouses. Savings were encouraged between the new small landowners.

Table 1 shows the development of loans, in cash and in kind, as well as the services, included irrigation, ploughing, mechanical threshing, pest control, and cost of guarding, rendered to Agrarian Reform Cooperatives throughout the 1953 - 1958, period.

1) Smith, op. cit., p. 5.

by the government to keep the bank under its supervision for the farmers' benefit.

The Fourth Stage : The Conversion to Cooperative Bank. To overcome the weaknesses which have appeared in the co-operative movement, the bank was converted to a cooperative bank, instead of the idea that was raised for the establishment of a new bank. In 1948, its capital was increased by L.E. 500,000 half of which was subscribed by the government, and the other half by cooperative societies. In March 1949, its name was changed to the Agricultural and Cooperative Credit Bank.

In spite of these efforts, agricultural credit system was greatly handicapped and did not help too much in solving the financial problem because of :[1]

1) The weaknesses of cooperative understanding between farmers and managers of cooperative societies which did not permit them to seek advantages from cooperative privileges.

2) Loans were granted to cooperatives without any supervision even without making sure that such loans were actually granted to the members or used in the purposes for which the loans were granted.

3) Most loans were requested in cash and only for a limit extent in kind. Without supervision, those loans were used unproperly. Thus, they failed to help borrowers to improve their benefits.

4) Collateral security needed, the endorsement of landowners for tenants and land mortgage for small farmers, has deprived small farmers, who constitute the majority, of loans.

5) The bank served small portion of the farmers, most of them were big landowners.

6) The granted loans were insufficient for the purposes for which they were granted.

---

1) National Development Council, **Agricultural Short and Medium term Financial Policy Improvement in Egypt,** A report prepared by Mahmoud El Shafie and Zaki Shearh, No. 1 (Cairo : 1956). Arabic.

Agricultural Credit in Egypt.

The agricultural finance and credit system was organized recently in Egypt passing through five stages.

The First Stage : Before the Establishment of the Co-operative Movement in 1923 : — There were neither farmer's organizations nor any specialized agent for agricultural finance. Farmers had very limited and highly excessive sources to get their needs. Those sources were relatives, big landowners under the feudalism system, usurers and merchants who used to lend with an exorbitant interest rate, and foreign controlled commercial banks.

These insufficent ways of borrowing raised farm mortgage from L.E. 50,000 in 1876 to about L.E. 7 millions in 1883. As a result of that, one bank, throughout five years, expropriated about 54,000 feddan in the settlement of about L.E. 1.5 million debts, about L.E. 28 per feddan.

The Second Stage : Formation of Cooperatives : — In 1923 the first cooperative law in Egypt was enacted organizing agricultural cooperatives with the main purpose of lending to their members. The government deposited to their account the sum of L.E. 100,000 at Bank Misr, and allowed them to draw from this credit at five per cent interest the advances which they have granted to their members.

Because of the small number of farmers involved in cooperative societies along with the inadequate funds allocated for loans and the complication of remittance, this program failed to help farmers solving their financial problems.

The Third Stage : The Establishment of the Agricultural Credit Bank. The agricultural economic depression in 1930 necessitated the existence of a specialized bank for agricultural credit. In November 1930 the Decree No. 50 was enacted authorizing the government to participate in the establishment of an agricultural bank which was created by another decree on July 25, 1931 with the name of Agricultural Credit Bank.

The Bank was organized as a joint stock company with initial share capital of L.E. one million, one half of which was owned

Therefore, increase in agricultural productivity is the only way to provide food and fiber needed for inhabitants, savings to be invested in non-agricultural sectors, and to yield sufficient returns for people having agriculture as a way of livelihood.

Capital needed for agricultural development was and, for some extent, still facing problems. Saving[1] is insufficient because of low income level, and credit faces many problems in lending and borrowing. On the lending side :

1) Lack of lending sources.

2) Lack of loanable funds available for agriculture.

3) High rate of interest on the available funds.

4) The granted loans are insufficient to finance borrower's purposes.

On the borrowing side :

1. Lack of education and managerial ability which avoid the best use of borrowed capital to the borrower's advantage. This reduces farmer's returns.

2. Small farmers, the majority in the country, lack the suitable collateral which deprived them of loans for a long time.

3. Low repayment and risk bearing ability, especially for small farmers, results from uncertainty in agricultural production and its effect upon small farmers.

These problems have given rise to extensive government participation in the farm credit field.

---

1) No data are available concerning savings in agriculture. However, Ministry of Planning has reported that total domestic savings to total national products was 14% in 1964/65, 13% in 1965/66, and 13.7% in 1966/67 with an average of 13.3% for the three years period. It is worth noticed that the same ratio in 1964 was 38% in Japan, 36% in Yougoslavia, 29% in Western Germany, 28% in the USSR, 26% in Poland, and 19% in Eastern Germany, (Ministry of Planning, **Following up and Evaluation of Economic growth in the U.A.R., 1966/67,** Cairo, August 1968, P. 152 - 155). Arabic.

This is the most hopeful to increase agricultural production to support the economic growth of any nation. Thus, agriculture should be changed from the traditional system, as it is in almost all the underdeveloped countries, to the commercial business.

In changing from a self-sufficient or traditional system of farming to a commercial business of farming requires the use of money... We cannot improve productivity very far without substituting capital for labor. This capital is in the form of fertilizer, machinery, and other material... The changing of the proportion or mix of these factors [land, labor, capital, and management] may make a great change in production and productivity per man... A frighly developed agriculture will require the efficient use of a large amount of capital and credit.(1)

The best source to acquire capital is savings. But for farmers with small holdings, low productivity, and high uncertainty, income is insufficient to allow savings. Therefore, some agricultural credit system should be organized to provide loans for agricultural needs in suitable terms and reasonable rates of interest. A specialized system is prefered in this situation because of uncertainty involved in agriculture and seasonality of the product which requires a flow of relatively small amounts of capital over a relatively long period of time throughout the production processes without any returns until the maturity of the products which are influenced by uncontrolled factors.

These certain characters necessitate a governmental participation to provide farmers with the loanable funds to start any agricultural development in developing countries. Such system should aim to create more agricultural efficiency which can support its ends.

The situation in Egypt.

In Egypt the cultivated land is limited, to a great extent, to irrigation water available from the River Nile. So, cultivable land is limited. In the same time population increases constantly.

1) Marvin G. Smith, «Agricultural Economic Development in the World (Agricultural Credit and Capital,, 1959), p. 1, 2. (Mimeographed).

DETERMINATION OF AGRICULTURAL PRODUCTIVITY IN EGYPT : MULTIPLE REGRESSION ANALYSIS

Dr. GAMEH M. GAMEH
College of Agriculture, Al-Azhar University

Agriculture in recent days, as other types of business, needs capital to increase its productivity to secure sufficient returns to rural people. Moreover, in developing countries, such as Egypt, agricultural output should be increased to supply economic surplus which can be used in consumption, further production in agriculture, or to provide capital needed for investments in non-agricultural sectors for the economic growth of the country.

This research has been undertaken to show how multiple regression analysis can be used to determine productivity within the agricultural sector of the economy, and to clarify the role of capital in this respect. Therefore, the need for capital in agriculture is cited, the situation of capital and credit in the Egyptian agricultural sector is reviewed, and then the effect of capital on agricultural production and thus productivity is tested with the use of a multiple regression analysis.

The Need for Capital and Credit in Agriculture :

Increase in agricultural output comes from two main sources :

1. The horizontal expansion by increasing the area under cultivation, which does not hold great promise because of the limitation of the cultivable land available for a country.

2. The vertical expansion by increasing agricultural productivity in two ways :—

a) the use of additional inputs other than land.

b) the use of improved technology.

In addition, the complete adoption of co-operative marketing of cotton has resulted in an increase of more than L.E. 11 million per year during 1965-1969 period. Also if the cultivated land which amounted to 1694 thousand feddans under complete co-operative marketing continue to be the same in the future, the expected annual increase in the value of cotton production will amount to L.E. 3.8 million.

REFERENCES

ZAKI M. SHABANA, Ph. D. Agricultural Marketing, second edition Dar El Maaref, Cairo, 1962.

MOHAMED M. HAMDY, Ph. D. Statistical Methods, fourth edition, Dar El Maaref, Cairo, 1961.

ROBERT FERBER, Market Research, Statistical Techniques in Market Research, McGraw Hill Book company. Inc. New York 1949.

be the same. Then the difference in total production is multiplied by the difference in price.

Yield per feddan under co-operative marketing 5.55 cantars.

Yield per feddan under free marketing 5.16 cantars.

Difference in yield per feddan .39 cantar

Annual cultivated land under co-operative marketing. 1694000 feddans.

The expected annual increase in total production .39×1694000 = 660660 cantars.

Price difference per cantar L.E. 5.672.

Monetay value of the annual expected increase in total production 5.672×660660 = L.E. 3,806,732

CONCLUSION

The study shows that under free marketing for cotton, the cultivated land was the main important factor affecting total production of cotton. This was indicated both by the correlation coefficient which was .92 and the coefficient of determination which was .85.This means that under free marketing for cotton, 85 percent of variation in production was explained by changes in cultivated land.

For partial co-operative marketing there was a strong relationship between the yield per feddan and total production. The correlation coefficient and the coefficient of determination were .96 and .92 respectively. This means that 92 percent of changes in cotton production during the period was due to changes in the yield per feddan.

Under complete co-operative marketing, previous-year price was the main factor affecting cotton production. For instance, the correlation coefficient was .7. Accordingly, 49 percent of changes in total production of cotton can be explained by changes in the previous year price.

THE MONETARY VALUE OF PRODUCTION INCREASE AS A MEASURE OF THE EFFICIENCY OF CO-OPERATIVE MARKETING OF COTTON.

One way of measuring the efficiency of co-operative marketing of cotton is to estimate the production increase in terms of money. This will be accomplished in this section.

First :

1—Average total production per year after complete adoption of co-operative marketing .....8,994,000 cantars.

2—Average total production under free marketing ... 7057,000 cantars.

3—Difference per year due to co-operative marketing ...1,937,000 cantars.

Second :

1—Average price cantar after complete adoption of co-operative marketing .....L.E. 16.287

2—Average price per cantar under free marketing ... L.E.10.525

3—Price difference.....L.E. 5.762

Third :

The monetary value for production increase per year due to co operative marketing ..... 1937000×5.762 = L.E. 11,160,994.

Possibility of Continuous increase in the efficiency of co-operative marketing of Cotton

It is possible also to estimate the monetary value of the expected increase in total production of cotton due to continuous adoption of co-operative marketing. This can be accmplished by multiplying the difference in yield per feddan under complete co-operative and free marketing by average cultivated land under co-operative marketing, assuming such area of land continues to

wise, the coefficient of determination shows that only .0004 percent of changes in total production was due to changes in the yield per feddan, (Table 5.).

3—Total production and previous-year price

$$\hat{Y} = 23 + 2.0\ X$$

There was a positive relationship between total production and previous-year price as indicated by the above equation. Also, the coefficient was statistically significant. The correlation coefficient and the coefficient of determination were .7 and .49 respectively. This means that almost fifty percent of changes in total production was due to changes in previous-year price during 1965-1969 period.

TABLE 5.—*Relationships of cotton production and cultivated land, yield per feddan and previous year price — Egypt* 1940 – 1969.

Independent Factor X	Regression equations	r	r2
Cultivated land	A $\hat{Y} = 1.32 + 4.1\ X$	0.92	0.85
	B $\hat{Y} = 7.213 - 0.816\ X$	0.07	0.005
	C $\hat{Y} = 5.88 + 2.07\ X$	0.48	0.23
Yield per feddan	A $\hat{Y} = 6.79 + 0.05\ X$	0.02	0.0004
	B $\hat{Y} = 149.3 + 31.4\ X$	0.96	0.92
	C $\hat{Y} = 9.37 + 0.005\ X$	0.02	0.0004
Previous year price	A $\hat{Y} = 5.575 + 0.154\ X$	0.47	0.221
	B $\hat{Y} = 7.635 + 0.072\ X$	0.02	0.004
	C $\hat{Y} = 23.9 + 2.0\ X$	0.70	0.49

Where : $\hat{Y}$ = total production of cotton
X = the independent factor

Source : Table 1.

The regression equation indicates a positive relationship between yield per feddan and total production. The correlation coefficient between total production and the yield per feddan was .96. The coefficient was statistically significant. Also, the coefficient of determination was .92. This means that 92 percent of changes in total production of cotton was due to changes in the yield per feddan for the period, (Table 5.).

3—Total production and the previous-year price

$$\hat{Y} = 7.635 + .072 X$$

If the price increases by L.E. 1, total production increases by .072 million cantars. Yet, the regression coefficient was statistically insignificant.

In addition, the coefficient of determination was .0004. This means that less than one percent of changes in total production of cotton during 1953-1964 was due to changes in the previous-year price.

Third C—Complex co-operative marketing, 1965-1969

1—Total production and cultivated land

$$\hat{Y} = 5.88 + 2.07 X$$

Although the regression coefficient was positive, the coefficient was statistically insignificant. The coefficient of correlation was .48 and was statistically insignificant. According to the coefficient of determination, only twenty three percent of changes in total production was due to changes in the cultivated land during the 1965-1969 period.

2—Total production and the yield per feddan

$$\hat{Y} = 9.372 + .005 X$$

Although the above equation indicates a positive regression coefficient, the coefficient was statistically insignificant. Like-

statistically insignificant. The calculated t was .07 while the tabulated t was 2.201 and 3.106 at both five and one percent respectively.

Likewise, the correlation coefficient was statistically insignificant. The coefficient was 0.02. Thus, only .0004 percent of changes in total production was due to changes in yield per feddan.

3—Total production and previous-year price

$$\hat{Y} = 5.575 + .154 X$$

There was a direct relationship between the previous-year price and total production of cotton. If previous-year price increases by L.E. 1, total production increases by .154 million cantars. Yet the regression coefficient was statistically insignificant. The calculated t was 1.5 and the tabulated t was 2.201 and 3.106 at five and one percent level respectively.

The correlation coefficient and the coefficient of determination were .47 and .22 respectively. Yet, the coefficient of correlation was statistically insignificant. Only 22 percent of changes in total production was due to changes in previous year price.

Second B—Partial co-operative marketing 1953-1964

1—Total production and cultivated land

$$\hat{Y} = 7.213 - .816 X$$

The regression equation indicates a negative relationship. In other words, when the cultivated land increased by one million feddans total production decreased by .816 million cantars. However, the regression coefficient was statistically insignificant.

Likewise, the correlation coefficient was only .07 and was insignificant. According to the coefficient of determination, only .005 percent of changes in total production was due to changes in cultivated land.

2—Total production and yield per feddan

$$\hat{Y} = 149.3 - 31.4 X$$

THE RELATIONSHIP OF COTTON PRODUCTION AND CULTIVATED LAND, YIELD PER FEDDAN AND PREVIOUS-YEAR PRICE.

In this section the effect of cultivated land, yield per feddan and previous-year price on total production for the three time periods is examined. In other words, the question to be raised is : is there any significant effect of the indicated factors on the production of cotton during free marketing, partial co-operative marketing and complete co-operative marketing ?

First A—Free marketing, 1940-1952.

1—Total production and cultivated land

$$\hat{Y} = 1.32 + 4.1 X$$

The above regression equation indicates a positive relationship between cultivated land and cotton production. It also shows that an increase of cultivated land by one million feddans will result in 4.1 million cantars of cotton. The regression coefficient was statistically significant at both five and one percent levels. The calculated t was 5.6 while the tabulated t was 2.201 and 3.106 at five and one percent levels respectively.

The simple correlation coefficient was .92. The coefficient was highly significant. The calculated t was 7.78 while the tabulated t was 2.201 at 5 percent and 3.106 at one percent level.

Also, the coefficient of determination was .85 which means that 85 percent of the variation in total production of cotton was due to changes in cultivated land during the period (Table 5.).

2—Total production and yield per feddan

$$\hat{Y} = 6.794 + .52 X$$

The regression equation indicates that when the yield per feddan increases by one cantar, total production of cotton increases by .05 million cantars. However, the coefficient was

2—Yield per feddan

Yield per feddan tended to increase by .23 Cantar per year or by four percent of the yield per feddan for the period.

3—Total production

Total production tended to decrease by 1.3 percent of the average production for 1965-1969 period.

TABLE 4.—*Trend equations for cultivated land, yield per feddan and total production of cotton.*

	Trend Equations	The rate of increase per year	The annual increase to period average
Cultivated land in thousand feddans	A $\hat{Y} = 1400 + 0.078\ X$	0.08	6.0
	B $\hat{Y} = 1725 + 0.007\ X$	0.01	1.2
	C $\hat{Y} = 1700 - 0.1\ X$	—0.10	—6.0
Yield per feddan in cantars	A $\hat{Y} = 5.16 - 0.069\ X$	—0.07	—1.4
	B $\hat{Y} = 5.03 + 0.036\ X$	0.08	1.6
	C $\hat{Y} = 5.55 + 0.23\ X$	0.23	4.0
Total production in million cantars	A $\hat{Y} = 7.06 + 0.247\ X$	0.25	3.5
	B $\hat{Y} = 8.58 + 0.095\ X$	0.095	2.2
	C $\hat{Y} = 9.38 - 0.12\ X$	—0.12	—1.3

Where : X denotes years,
A denotes 1940-1952 period, 1964 is the original point
B denotes 1953-1964 period, the mid 58/1959 year is the original point.
C denotes 1965-1969 period, 1967 is the original point.

Production Trends

First A—Free marketing, 1940-1952.

1—Cultivated land

During 1940-1952 there was a positive trend in the cultivated land for cotton. The trend equation shows that the annual increase was 80 feddans per year during that period, (Table 4.).

2—Yield per feddan

The yield per feddan tended to decrease at a rate of .07 Cantar per year during the period. The average yield per feddan was 5.16 Cantars. The decline in the yield per feddan represented 1.4 percent of the average yield for the period.

3—Total production

During the free marketing period total production of cotton tended to increase. The annual increase, on the average was .25 million Cantars, or 3.5 percent of the yearly average cultivated land for the period.

Second B—Partial co-operative marketing, 1953-1964.

1—Cultivated land.

Cultivated land tended to increase during 1953-1964 period. The annual increase represented 1.2 percent of the average cultivated land for the period.

2—Yield per feddan

The yield per feddan for B period was 5.03 Cantars. The annual increase was .08 Cantar per feddan or 1.6 percent of the average yield for period B.

3—Total production

Total production tended to increase at .095 million Cantars or 2.2 percent of the average production for the period.

Third C—Complete co-operative marketing, 1965-1969.

1—Cultivated land

During that period the cultivated land tended to decrease at six percent of the average cultivated land for the period.

average for the whole period was 1573 thousand feddans. Probably the difference in cultivated land between period B and C was due to changes in agricultural rotation or due to the rise of new cash crops in some areas.

The average yield per feddan for A, B and C periods was 5.16, 5.03 and 5.55 Cantars respectively. The average for the whole period was 5.18 Cantars per feddan, (Table 3.).

When total production per year was examined, it was found that total production on the average was 7057 thousand Cantars for period A, 8579 for period B and 8994 for period C. The average production per year for 1940-1969 period was 7899 thousand Cantars.

Total production per year for period C exceeded total production for period B due to the increase in the yield per feddan. But total production for period B exceeded total production for period A due to the fact that the cultivated land in period B exceeded the cultivated land in period A, (Table 3.).

TABLE 3.—*Cultivated land, yield per feddan and total production of cotton in Egypt (averages)*

Period	Cultivated land Feddans 000's	Yield per feddan in Cantars	Total production Cantars 000's
A	1393	5.16	7057
B	1717	5.03	8579
C	1694	5.55	8994
All periods	1573	5.18	7989

Sources : Table 2.

Continued Table 2.

Marketing periods	Year	Cultivated land Feddans 000's	Yield per feddan in cantars	Total production cantars 000's	Price per cantar L.E.
B. Partial Co-operative marketing	1953	1324	5.35	7082	11.990
	1954	1579	4.90	7749	12.472
	1955	1816	4.10	7347	14.214
	1956	1653	4.38	7230	17.030
	1957	1819	4.96	9021	14.792
	1958	1905	5.21	9925	13.633
	1959	1760	5.78	10175	14.971
	1960	1872	5.11	9564	16.900
	1961	1986	3.38	6713	14.400
	1962	1657	5.52	9147	15.800
	1963	1627	5.43	8834	15.600
	1964	**1611**	**6.26**	**10081**	**16.700**
	Average	1717	5.03	8579	14.874
C. Complete Co-operative marketing	1965	1900	5.48	10414	16.200
	1966	1859	4.89	9098	16.000
	1967	1626	5.37	8733	16.175
	1968	1464	5.87	8730	16.086
	1969*	**1622**	**6.16**	**9994**	**16.972**
	Average	1694	5.55	8994	16.287

Feddan = 1.038 acre
Cantar = 157.5 Kg.

* Preliminary data

Sources : 1—Agricultural Economics Bulletins, Miscelleaneous, Agency of Agricultural Economics and Statistics, Ministry of Agriculture.

2—Agency of Statistics and Census. The annual General Statistics, 1960, 1961, Cairo, 1962, p. 252.

PRODUCTION CHANGES

Table 3 displays production changes for cotton in three time periods. The average cultivated land was 1393, 1717 and 1694 thousand feddans for A, B and C periods respectively. The

tive-marketing years from 1940 through 1952. Period B includes 12 years of partial co-operative marketing from 1953 through 1964. Cotton in this period was marketed co-operatively mainly in the agrarian reform areas. Cotton marketed co-operatively in this period represented nearly five percent of the annual cotton production. Period C includes five years from 1965 through 1969. In this period all produced cotton was marketed by co-operatives, (Table 2.).

Source of Data :

Data over thirty years were collected and calculated from two main sources : 1—Bulletins of agricultural economics, and 2—Bulletins of the Agency of Statistics and Census. Both sources of data were examined and utilized.

TABLE 2.—*Cultivated land, yield per feddan, total production, price per cantar for cotton in Egypt*, 1940 – 1969.

Marketing periods	Year	Cultivated land Feddans 000's	Yield per feddan in Cantar	Total production Cantars 000's	Price per Cantar L.E.
A. Free marketing	1940	1684	5.44	9170	3.085
	1941	1644	5.09	8374	3.550
	1942	706	6.00	4233	5.435
	1943	713	5.01	3569	6.935
	1944	853	5.44	4640	7.935
	1945	982	5.31	5221	7.487
	1946	1212	5.01	6066	8.434
	1947	1254	5.08	6370	12.320
	1948	1441	6.17	8900	11.046
	1949	1692	5.14	8704	14.930
	1950	1975	4.30	8500	25.144
	1951	1979	4.08	8076	18.243
	1952	**1967**	**5.04**	**9922**	**12.282**
	average	1393	5.16	7057	10.525

TABLE 1.—*Value of exported cotton as a percentage of Egypt's Exports,* 1960 – 1969.

YEAR	%
1960	80.9
1961	64.4
1962	70.5
1963	77.8
1964	62.3
1965	72.9
1966	73.9
1967	64.8
1968	70.4
1969	64.1

Source : The Central Agency for Public Mobilisation and Statistics

Objectives :

The general purpose of the study is to evaluate the impact of Co-operative marketing on cotton production by analyzing the direction and the magnitude of the effects of such marketing organization .

Specific objectives are to study the relationships of cotton production and certain factors in three different marketing periods. These factors include : cultivated land, yield per feddan and previous-year price.

Procedure and Methodology :

The procedure used in this study contains three parts. First, the magnitude of change in cotton production for three time periods is determined. Second, statistical relationships of cotton production response are developed for three time periods. Third, these relationships are used to evaluate the effects of co-operative marketing on cotton production.

The years 1940 through 1969 were divided into three time periods, A,B, and C. Period A indicates thirteen non--co-opera-

A STATISTICAL ANALYSIS OF THE RELATIONSHIP OF COOPERATIVE MARKETING AND COTTON PRODUCTION IN EGYPT

M. A. ELSHAHAT* — S.S. YASSEN**

INTRODUCTON

Before the twenty third of July 1952, agricultural products were bought and sold under the free market mechanism. But because farmers did not have complete information about the market for their crops, it was natural that they were subject to the exploitation of middlemen. Consequently, the government started after the revolution to organize and control agricultural prices for the main field crops. Cotton was one among others that has been subject to governmental control.

It is well known that cotton is considered one of the main cash crops for farmers in Egypt. It is produced in most governorates.

Also, cotton and its products are still considered the main exports of Egypt (Table 1). This means that cotton is the main source for foreign exchange required for Egypt's industrialization.

Therefore, governmental intervention was necessary in marketing of cotton. Such intervention aims to :

1—Protect producers from middlemen exploitation,

2—Guarantee fair prices for cotton producers,

3—Supply producers with guaranteed seeds, fertilizers and insecticides, and,

4—Establish and maintain good grades for cotton to meet the specifications of domestic and foreign demand.

---

*) Associate Professor of Agricultural Economics, College of Agriculture at Minya, Assiut University.

**) Agricultural Economist, Ministry of Justice.

commodities on world markets, improving the terms of trade of developing countries and the expansion of trade of these countries. In this sense, stabilization policies are part of the over all strategy of economic development.

9 — The relative stability of prices within the range established or set is not necessarily a measure of the "correctness" of the range in any absolute sense. It does, however, reflect its realism in relation to the means used for defending it. The correctness of the set or established prices should be measured through their influence on production and the market as well as on the real income of different social classes.

6 — Controlling the domestic prices of export primary products in the developing countries includes a wide variety of measures. It, however, requires the existence of some sorts of state monopoly in the field of foreign trade.

Since the nationalization of foreign trade and cotton trade in connection with the other nationalizations in the year 1961, Egypt has been able to control the domestic prices of cotton/which is still the dominant export commodity/ directly by fixing these prices. The usage of the other maesures : area restrictions, buffer stock policies and export taxes/ in fact they are not imposed formally but they are the margin between Egyptian Cotton Commission fixed export and buying prices/ is confined to the aim of influencing the international cotton prices in a manner optimal to the country.

7 — The success in achieving stability of the prices of primary products on the international markets, which is not less needed in the developing countries than that on national markets, depends on cooperation not only among the exporters but also of the principal importing countries.

An international approach to the problem of instability has a great advantage to both exporting and importing countries.

Many attempts were undertaken to stabilize the international markets for primary commodities. The most important ones were undertaken by the United Nations Havana Conference of 1947/48 on Trade and Employment and by the United Nations Geneva Conference on Trade and Development in 1964. For the time being the problem is still to a large extent theoretical and far from being adequately solved. The attempts at stabilizing the international markets for primary products should be encouraged.

8 — The requirement for international action in the field of trade goes far beyond the problem of stabilization of primary commodity markets. Stabilization measures help to meet one set of the difficulties facing the developing countries with their heavy dependence on primary commodity trade. But problem of instability needs to be talked indirectly as well — through rising the prices of primary

expansion on the so-called black market. This does not mean, however, that all administrative means of struggle against speculation are ineffectual. Such means can help, to a certain extent, especially when the shortage of supply is not severe. They can help particularly in smoothing fluctuations of prices. In the second case, however the state can influence the prices only indirectly. The view that the state is entirely powerless because price equilibrium is determined by supply and demand is oversimplified. Trading state organizations and cooperatives can influence the prices indirectly through influencing supply, demand and prices simultaneously. This can be carried out through many policies. The most important ones are :

a — providing farmers with market information;

b — eliminating the middlemen and the speculatiors in the marketing of farm produce;

c — purchasing and selling certain quantities of certain products at fixed prices;

d — regulating and controlling the flow of commodities in time and space.

This means that controlling agricultural prices by the state consists of :

a — the direct fixing of the prices of certain basic products, and

b — influencing the market with the aim of maintaining prices within defined limits, i.e., influencing agricultural prices indirectly.

Controlling agricultural prices does not need fixing prices for all agricultural products. Besides being needless it is rather difficult or even imposible to fix prices for all agricultural products. Such attempts will encounter insurmountable difficulties.

5 — In Egypt price control has been effective to certain extent. It is true that food prices have risen rapidly but they would have risen even faster but for price control.

say that the transformation of this possibility into reality depends upon the efficiency of these organizations. Experience shows that the most important obstacle here is the lack of knowledge of the market, the lack of sufficient elasticity in the organization of marketing and a tendency to vested interests that sometimes appears in commercial policy. In the developing countries the agricultural cooperatives could play an active role in organizing the agricultural marketing. In Egypt the agricultural cooperatives have, since the year 1952, developed considerably and come to play an active role in purchasing agricultural products. We must warn here against administrative measures to eliminate the middlemen in the marketing of farm produce without replacing them with an active marketing apparatus —trading state organizations and cooperatives—. Such means should lead to unfavourable results.

3 — Beside controlling the prices, organizing the agricultural market by the state has many other aims. The most important one of these aims is mobilizing the agricultural marketed surplus badly needed for the development of industrialization in developing countries.

4 — Two fundamentally different situations should be considered when speaking of controlling agricultural prices :

a) the state is the only or main purchaser of agricultural products, e.g. industrial crops, and has at its disposal sufficient stocks allowing it to control the markets :

b) the state purchases a certain quantity of products but a substantial part of these products goes through the free market.

In the first case, i.e., the existence of formal or actual state monopoly the state can fix prices and those fixed state prices are actually decreed prices which the producer has to accept, whether he likes it or not/or else he can stop producing/. This means that the existence and maintenance of fixed state prices lie in the possibility of state regulation of supply and demand. Attempts to fix prices under conditions where the state does not control the markets do not usually yield positive results. They lead to reducing the sales on the legal market and their

$$\frac{\left\{ \frac{P'_{t-1}\ Q'_{t-1} + P'_{t-2}\ Q'_{t-2} + P'_{t-n}\ Q'_{t-n}}{X} \right\}}{q'_t}$$

Where :

St = producer price :

P = market price/net proceeds per ton/

P' = expected market price /net proceeds per ton/

Q = volume of crop;

Q' = expected volume of crop;

$\frac{1}{X}$ = fraction of expected proceeds of current year paid out, i.e., included in calculation of producer price;

n = number of years over which proceeds are averaged for smoothing fluctuations.

The shortage of this formula is that it ties the domestic prices of export crops only with their international prices neglecting the domestic general prices level, price relations and the changes in costs of production. To avoid this the prices should be systematically revised.

Fourth : Control of the agricultural prices.

1 — An efficent control of the agricultural prices requires a wide variety of complementary measures : organizing the agricultural marketing by the state, regulating agricultural finance, investments and production, adequate policy for exports and imports, proportionate development of industry and agriculture, proportionate distribution of national income, adequate wage policy and in some cases rationing of some commodities.

2 — Organizing the agricultural marketing by the state necessitates strengthening and activizing trading state organizations and cooperatives. These organizations could eliminate the middlemen and the speculators in the marketing of farm produce—who grab a large part of the sale proceeds of this produce and exploit both the producer and the consumer— and increase its efficiency. It is needless to

setting or establishing the agricultural prices, indeed. contains a large element of ad hoc decision as we know from experience. This large element of ad hoc decision appears to have a considerable advantage in enabling allowance to be made for policy and other factors not really susceptible to statistical treatment and in preventing the formula over the course of years, from getting out of step with the changing requirements. Contrary to appearances no formula provides a hard-and-fast answer to the question of the desirable level of prices for different agricultural products.

5 — In the field of agricultural price policy, the prices should not be rigid, they have to deviate, within certain limits, from the base according to the harvest conditions. Decreed prices/prime prices/have to be set and announced as a rule before the farmers make production decisions, the purchase prices /secondary prices/ have to be more elastic/ move within a certain range/.

6 — In Egypt, in setting agricultural prices—as well as industrial prices— the government price policies have been mainly concerned with accomplishing certain income distribution; the possibility of affecting production does not seem to have played a great role. The idea of "normal" or "fair" profits plays a dominant role; prices high enough to cover costs of production and allow for a "fair" profit margin (the profit margin equals the rent of the land). In other words, the idea of cost-plus pricing where costs are average costs including depreciation and the profit plus is understood as "normal" or "fair" profits in some sense, is at work. Cost-plus pricing is generally not conductive to efficiency in resources allocation and production.

7 — Bauer and Paish formula seems to be expedient or adequate for setting or determining producer prices of export crops in the developing countries. It smoothes out the fluctuations in these prices and at the same time keeps them in touch with the world market trends. the formula is as follows :

$$S_t = \frac{P'_t}{X} + \frac{1}{n} \left\{ P_{t-1} Q_{t-1} + P_{t-2} Q_{t-2} + P_{t-n} Q_{t-n} - \right.$$

concept on which this formula is based could be of some use in the developing countries, that is:

a) the general level of agricultural prices should be set in close connection with the planned increase in agricultural production and the planned proportions of distributing the national income among different sectors of the economy/agriculture, industry, etc./

b) in shaping agricultural prices, all the interconnected magnitudes : production, prices, incomes, accumulation and consumption should be taken into consideration;

c) There must exist a close link between the level of agricultural prices and the various forms of carrying out agricultural investments. Suppose for example that in accordance with the general principles of economic policy the greater part of investments in agricultural is made by the state e.g. in the form of tractor stations. In that case the prices paid to the farmers should be lower than they would have to be if the farmers took care of their own investments. It follows that any changes in the system of finance must be accompanied by well defined changes in the general level of agricultural prices;

d) in the field of agricultural price policy it is necessary to take into consideration the whole set of prices and not only the prices of some particular products;

e) the empirical way to determine the correct relations between prices of different products may be of some use if the matter is only analysed in a correct way.

4 — In the field of agricultural price policy much scope is left to ad hoc decision. Each of the formulas most used in

1 — The national plan aims at increasing the agricultural production by a %

2 — To fulfil this, total agricultural investments amount to I should be carried out;

3 — From these total investments the state will carry out the amount of I_1, and the farmers themselves have to carry out the rest $I - I_1 = 1_2$;

4 — The plan aims at increasing the consumption of the rural population /C/ by Δ C.

Then, to realize these aims the net incomes of the farmers /D/ should be equal to $C + \Delta C + 1_2$.

If we know that D = Q/quantities of production/x P/ prices/-T / costs of production/

Then the agricultural prices should be at the level of $\frac{D + T}{Q} = \frac{C + \Delta C + I_2 + T}{Q}$

To link up this theoretical system of farm prices with the actual price system for farm products, it should be taken into consideration the process of transfer of income/ taxes levied from farmers and subsidies and credits to agriculture/and some other factors.

Given the general price level, the relations between the price of different agricultural products must be so shaped that they differ in favour of certain crops and induce changes in the structure of production to match as far as possible the changes in the structure of society's needs.

The application of production-redistribution formula as a base for setting agricultural prices in the developing countries may face serious difficulties. The accurate and continuous statistical data concerning production, prices, incomes, accumulation and consumption badly needed for the application of this formula are not available. Also, the role of the state in regulating and carrying out the agricultural investments is not significant in most developing countries. But in spite of this, the fact remains that some general ideas of the

determination of the national income distribution by several factors.

One often meets the opinion that there is a contradiction between the task of influencing the distribution of the national income and the other tasks enumerated before (regulating production and consumption). Harmonizing price policy with other forms of influencing agricultural production — taxation system, credits, rural production aid, organization of the market for agricultural produce, etc.— is necessary to reconcile such conflict or contradiction.

Third : the bases of setting or establishing the agricultural prices.

1 — Prices should cover costs of production and allow for appropriate net income for the farmers. The costs which must be covered by prices are the material costs and the costs of labour which are determined historically and in connection with the mode of production. Production costs should be derived from economically sound farms under normal conditions. Agricultural net income should increase at the same rate of growth of non-agricultural income — if not more.

2 — While it is true that prices should cover costs of production and allow for certain profit margin, it is equally true that price system which automatically adjusts itself to the level of actual costs cannot influence the direction of development of agricultural production.

3 — Production-redistribution formula—which constitutes an attempt at theoretical generalization of the practice of price setting for agricultural products in socialist countries— constitutes foundation for a rational or an expedient price policy in the purchase of agricultural products. It establishes a more flexible link between prices and production than the other methods, i.e., cost of production formula, parity price formula, farm income formula, multiple factor formula and ad hoc—non-formula—method.

The following hypothetical example shows how the level of agriculture prices should, according to this formula, be determined. Let us assume the following :

It is an important task for the agricultural price policy in the developing countries to play an active role in slowing down the rapid growth of demand for food/this does not mean that the urgent food needs can be ignored/, increasing the substitution of other commodities/manufactures/for it, fulfilling equilibrium between food demand and supply and directing the consumption structure of agricultural commodities in the direction socially desirable. The demand for food in developing countries is more responsive to price movements, particularly downward movements, than in developed countries. This would suggest that price policy does play an effective role influencing consumption of agricultural commodities in developing countries and directing its structure.

Price is an important factor for influencing consumption and directing its structure but it is by no means the only one. To influence consumption more effectively we must apply certain additional non-price means of influencing consumption.

c) Influencing in a determined way the distribution of the national income between agricultural and non-agricultural population as well as between different rural social groups.

The view-point of some economists saying that price policy should not be considered as a task related to the distribution of the national income and that it is necessary to limit oneself to the consideration of the agricultural price function in organizing production and consumption while transferring the task of income distribution to other policy means such as taxes and subsidies is not correct. In practice, the tax system cannot, in most cases, adequately solve the problem of national income distribution. In most developing countries, due to the limited administrative capacities, to adjust income distribution among agricultural and non-agricultural population as well as between accumulation and consumption in a satisfactory way through direct taxes and subsidies is very difficult, if not impossible from the administrative point of view. Of course, the price policy by itself is not in a position to solve this problem but it is however, and must be the essential element in the joint

ii) It would be necessary to follow a course of stimulating production not by means of incessantly increasing prices but by gradually reducing production costs, i.e., by lowering prices of means of production. Such policy might be in many cases a more efficient way of stimulating production than rising agricultural prices.

iii) If indeed credit rationing is a bottleneck to expanded agricultural production, credit programmes might be a more sufficient way of breaking the bottleneck than high agricultural prices.

2. *Price relations and influencing production.*

There are some price relations which exert a decisive influence on the structure and the direction of the development of agricultural production. The most important one of these price relations in the Egyptian agriculture is that of cotton and grain.

One of the major issues in the Egyptian agricultural policies has been that of cotton production vs. grain production/cotton and grain are competitor crops/or in other words how to allocate the agricultural land between cotton and grain in an optimal way taking into account not only economic preferences but also social and political ones. It has been found that expanding the area cultivated by cereals and supplying domestic consumption with local grain production rather than imports seem to be justified and that also justified is to increase export cotton in the form of manufactures rather than raw material. Price relations of cotton and grain have been used as instrument for implementing such policy and they play an important role in this field. But it should be stressed that price relations are not the only instrument. A method of physical control, i.e., area restrictions, has been also applied and they also play an important role in implementing such policy. This vital problem has been analysed and treated comprehensively in the thesis.

b) Influencing the consumption of agricultural commodities and directing its structure.

prices into consideration in order to adopt the production patterns to the profitability of world market prices—producing more when export prices are high and contracting producting for export when prices are low—.

7 — Regulating and controlling food prices by the state is of a great importance in developing countries in order to avoid the sharp rise in these prices, as a result of large shift coefficient for demand relative to shift coefficient for supply which is of major economic significance in most developing countries, to increase the participation of the rural sector in capital formation and to avoid the inflationary pressure with its well-known unfavourable effects on the economy. Practice has proved that price regulation and control are helpful in avoiding the inflationary pressure.

Second : The tasks of the agricultural prices policy in the developing countries.

a) Influencing production and obtaining the optimum benefit from production factors in agriculture.

1. *The general agricultural prices level and influencing production.*

The general agricultural price level has an important effect on the degree of intensification of agriculture. It is, however, necessary to reject the thesis that the intensification of agriculture can only take place under conditions of constantly rising agricultural prices since :

i) the assumption that the problem of productive investments can only be solved by means of ensuring farmers high prices and that the farmers will themselves regulate the range and direction of investments in a satisfactory way must be considered deceptive, the view at the opposite extreme, namely, that the state should concentrate the total values of agricultural products surplus and undertake the investments in a centralized way is likewise incorrect. What is necessary is a suitable policy of strong "injections" influencing agricultural production by the combined stimuli of peasant and state investments.

tainty and prevent a rational economic calculation and planning on the part of the farmers. The view-point that agricultural prices determined by free market automatism, i.e., without state market intervention, guide the allocation of resources, adjust production to demand structure and thereby attain market equilibrium is not correct. This is explained by the cobweb theorem.

3 — The relative stabilization of agricultral prices has many advantages. It ensures the farmers a certain degree of income stability. It eliminates incertainty and makes a rational economic accounting and planning possible for the farmers. It helps in influencing agricultural production and adjusting it to demand structure. It is of importance to the consumers and to the branches of industry utilizing agricultural raw materials as much as to the farmers themselves and to the development of the agricultural production.

4 — In developing countries the need for stabilizing the prices of agricultural export products on international markets is not less than that on the national markets. The violent fluctuations in prices of these products on international markets result in fluctuations in the export earnings from these products. This checks development.

5 — Stabilizing agricultural prices does not mean that we can set rigid prices. Price stabilization in this sense is in contradiction with stabilization of incomes of farm population. Price stabilization should mean that the state in setting prices must, to a certain extent, reckon with the harvest and that price changes which result from the changes in costs of production and the adjustment of agricultural production to the structure of demand should be accentuated while price changes which do not bring about this consideration and are only factor of uncertainty in economic management should be eliminated. In this way we can strike a sort of compromise between the two contradictory claims which farmers habitually advance, namely, stabilization of prices and stabilization of incomes.

6 — Also, when thinking at what level national prices for export crops should be stabilized we must take their international

However to influence the development of agriculture by prices in the developing countries it is of a great importance, if not necessary, or indispensable, to regulate and control these prices by the state and not to leave them to be determined by the free market mechanism.

The purpose of this article is to examine and analyse the reasons behind this importance, the tasks of the agricultural price policy in the developing countries, the bases on which the agricultural prices have to be set or established in order to achieve and fulfil these tasks and the methods of controlling the agricultural prices in order to ensure that the set or established prices are in fact operative and in turn to achieve and fulfil the tasks of the agricultural price policy.

All these problems are studied and analysed with special reference to Egypt.

First : The significance and the role of regulating and controlling the agricultural prices by the state in the developing countries.

1 — A specific characteristic of agricultural prices under conditions of free market mechanism is that they are subject to different types of violent fluctuations. Such fluctuations have many bad effects on the farmers income. They create a situation of income instability. The view-point of some economists who believe that the fluctuations in prices mutually counterbalance the fluctuations in the harvest, thus providing agricultural economy with a certain degree of income stability is not fully true. It has been known by king's Law that the total returns to the farmer for the larger output/ a good harvest / are appreciably smaller than the returns from the poor harvest. This is because of the low elasticity of demand which results in a high flexibility of prices.

2 — The violent fluctuations in agricultural prices have, also, many bad effects on agricultural production. They render difficult the process of adopting a regular investment programme. They make difficult the adjustment of production to demand structure since they create a situation of uncer-

ever, it has been found that increasing home production of food and supplying domestic consumption with local food production rather than imports seem to be justified not only from social and political point of view but also from the economic point of view.

Agriculture plays a significant role in providing industry with raw materials; two main industries are wholly dependent in their activity upon agricultural raw materials; they are textile industry and food industry. In the year 1967 they represented about 58% of the total value of industrial production. Agriculture helps industrial development also by providing an expanding market for industrial products.

Agricultural plans aim mainly at the maximization of production — by means of increasing the area under cultivation through land reclamation as well as increasing the yield of the cultivated area—, influencing the structure of production in the direction socially desirable and the socialization of agriculture.

Price is an important instrument for influencing the expansion of agricultural production, but it is by no means the only or most important one. The aggregate agricultural production response to price, as a general, is low. It is even lower in a subsistence low income traditional agriculture than in a commercial high income modern agriculture. In order to "steer" the development of agriculture it is not enough to manipulate the prices; it is necessary to use the whole range of measures adequate prices, adequate investment programme, agricultural credit facilities, research into crops, pests, diseases, fertilizers, rotations, etc., technical progress, administrative measures, an agricultural education programme including agricultural extension staff and farm institutes which adult farmers may attend for short residential courses—the human development is essential for agricultural development in the developing countries—. In some countries, existing tenure systems cause a lack of interest in agricultural progress because farmers do not share fairly in the increased output. In such cases reforms towards improved tenure systems are essential for agricultural development.

A good price policy affects the production favourably only when objective conditions conductive for the growth of agricultural output are existing or may be created.

of the economy, could be neglected. There is ample evidence from experience of the important contribution of increased agricultural output and productivity to economic growth. There should be a balance in the development of both these sectors. A balanced agricultural and industrial development would solve many problems that face development and ensure stable overall economic growth.

In Egypt in spite of the notable expansion in industrial sector and its concomitant impact on the economy — the industrial income increased from L.E. 127 million in the year 1952/53 to L.E. 477 million in the year 1966/67 and its share in the national income increased during the same period from 16% to 22%—, agriculture has continued to play a principal role in the country's economic life.

The agricultural income increased from L.E. 252 million in the year 1952/53 to L.E. 611 million in the year 1966/67 — at constant prices it increased during the same period to L.E. 360 million, i.e., by 43% with an average annual rate of growth about 3%. Still 28% of the national income is derived from this activity — the share of agricultural income in the national income has, due to the development of the other sectors, decreased since it was 31 percent in the year 1952/53. About 58% of the population derive their livelihood from agriculture. Agriculture is still a major source of foreign exchange generation. About 70 percent of the country's total exports are from agricultural origin : cotton, rice, onions, groundnuts, etc. About 28% of public total investments come from agriculture — in the year 1967/68 public total investments were about L.E. 379 million and the contribution of agriculture to these investments was about L.E. 106 million. It is worthwhile to mention that the state agricultural investments in that year were about L.E. 160 million, i.e., there is a net capital outflow from agriculture/.

Food production in Egypt has lagged behind the demand for food which has considerably risen as a result of the high rates of population growth and the increases in the people's cash incomes and other factors. An increasing imports of food have to compete with the importation of capital goods. Food imports constitute, in recent years, about 25% of total imports. How-

REGULATION AND CONTROL OF THE AGRICULTURAL PRICES IN THE DEVELOPING COUNTRIES WITH SPECIAL REFERENCE TO EGYPT

Dr. SAAD ZAKI NASSAR

Researcher at the Division of Agricultural Economics and Statistics, Ministry of Agriculture, Dukki, Cairo

Some group of developing countries, though each of them has its own environments and problems, are more or less in common with regard to some features and problems : overpopulation and high rates of population growth, low-per-capita income and standard of living relatively to developed countries, high rate of increase in the demand for food — as a result of rising incomes, increasing population, growing urbanization and some other factors — relatively to the rate of increase of food production, a high per cent of the population derive their living from agriculture and agriculture still contributes the major sector of the national economy, agriculture is still in most case traditional, low productivity of factors of production, a shortage of capital, a lack of modern technique and the dependence, in the field of exports, to a large extent, on agricultural exports.

This makes tackling and treating certain problems in the developing countries in general with special reference to a certain country possible and reasonable

Most of the developing countries, having suffered a long from stunded growth and decay, have taken to planned economic and social development in some form or another as a means of take-off process, achieving rapid growth and raising the standard of living of the masses.

No one can deny that industrialization is a key to economic progress in the developing countries.

But this does not mean that the development of agriculture, which in most developing countries is still the dominant sector

En outre, depuis 1968, les véhicules automobiles utilitaires peuvent franchir les frontières des pays membres de la Communauté en transportant dans leur réservoir 50 litres de carburant admis en franchise de taxes.

Une autre directive mérite d'être citée, car elle illustre clairement la volonté des organes communautaires d'inciter les ressortissants de la CEE à prendre conscience de la réalité de l'harmonisation fiscale. Cette directive qui date de 1969 autorise les voyageurs circulant au sein de la CEE d'importer, d'un Etat membre dans un autre, certains produits de consommation courante sans pour autant acquitter pour ces produits de droits d'accise ou de TVA. La valeur globale des marchandises pouvant être importées en franchise de taxes est égale, précise la directive, à soixante- quinze unités de compte, c'est à dire à la somme équivalente à 420 Frs. français.

Quant au dernier texte qu'il convient de citer, il a trait aux impôts indirects frappant les rassemblements de capitaux. Ce texte qui date de 1969 vise à réduire, voire à supprimer les taxes indirectes qui frappent les rassemblements de capitaux et qui donnent naissance à des discriminations, des doubles impositions et des disparités peu compatibles avec la libre circulation des capitaux. A cette fin, il est fait obligation aux Etats membres de limiter le montant des taxes afférentes aux opérations financières; c'est ainsi est-il précisé que le taux de droit d'apport ne peut dépasser 2%. Parfois même certaines opérations sont totalement exonérées d'impôts indirects : c'est le cas notamment pour la création, l'émission, l'admission en bourse, la mise en circulation ou la négociation d'actions ou de toute autre valeur mobilière.

En définitive il est possible en ce qui concerne les impôts indirects autres que les droits d'accise et les taxes sur le chiffre d'affaires, de dresser un bilan positif de l'action des communautés.

Mais en réalité, force est de constater que dans l'ensemble, les résultats atteints dans le domaine de la fiscalité indirecte sont très modestes par rapport aux ambitions de certains européens intégrationnistes. Il semble bien par ailleurs que cette conclusion soit aussi valable en matière de rapprochement des législations relatives aux impôts directs.

A en juger d'après les divers rapports généraux des Communautés parus depuis 1964, la Commission aurait procédé à un classement officieux des accises. Certaines d'entre elles devraient être maintenues, d'autres supprimées. Parmi celles dont le sort est encore incertain figurent les accises sur les boissons non alcoolisées et sur le vin.

Quant aux accises devant être maintenues, donc harmonisées, la Commission en a retenu deux concernant les tabacs manufacturés et le fuel-oil; à leur sujet la Commission a fait deux propositions de directive qui, au demeurant, n'ont pas encore été examinées par le Conseil. Il semble enfin qu'il faille ranger parmi les accises à supprimer ou à incorporer dans le système commun de TVA les accises portant sur des produits relativement secondaires qui n'apportent que des recettes fiscales assez faibles; c'est le cas des cartes à jouer, des briquets, des pierres à briquet, des appareils d'éclairage, etc.

Tous ces résultats peuvent certes paraître bien minimes : ils le sont. En revanche, il faut noter que l'harmonisation d'autres impôts indirects a progressé notablement.

2—L'HARMONISATION DU RELIQUAT DES AUTRES IMPOTS INDIRECTS

L'étude du bilan de la politique fiscale communautaire serait incomplète s'il n'était pas fait état des mesures prises dans le domaine des taxes indirectes autres que les droits d'accises et les taxes sur le chiffre d'affaires. Un simple inventaire des réalisations accomplies en l'espèce permettra de se rendre compte de la réalité de l'harmonisation des fiscalités.

Le 13 Mai 1965, le Conseil des Communautés devait prendre une décision relative à "l'harmonisation de certaines dispositions ayant une incidence dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable". Cette décision instaure notament le principe d'une méthode commune de calcul de la taxe sur les véhicules automobiles et sur les bâtiments de navigation intérieure destinés au transport de marchandises.

bien déterminés. Il semble ainsi qu'une des raisons d'être principale de l'accise sur les boissons alcoolisées en Belgique réside dans le désir de lutter contre l'alcoolisme. Inversement si l'Italie a aboli il y a quelques années les accises sur le vin, c'est parce que cette boisson est considérée dans ce pays comme un produit de première nécessité.

Parmi les obstacles à surmonter sur la voie de l'harmonisation des accises figure également le problème de savoir si une telle harmonisation doit conduire à la création ou à la suppression de ces taxes. Rappelons en effet que pour un même produit, des accises ne sont pas toujours perçus par chacun des Etats membres. Sur quelle base sera-t-il possible de rapprocher les réglementations nationales ?

Nous ne prétendons pas apporter de réponse à cette question, mais il nous incombe de soulever le problème. De même on peut raisonnablement se demander s'il ne serait pas possible d'incorporer tout simplement les accises dans le système commun de TVA

En fait, il semble difficile d'envisager à l'heure actuelle d'opérer une telle incorporation. Il résulterait en effet de cette assimilation une grave perte de recettes qu'il faudrait bien compenser par ailleurs. Or si cette compensation résultait du relèvement des taux de la TVA, une hausse généralisée des prix risquerait fort de s'en suivre. En outre, il apparaît que certaines accises, frappant notamment des produits de petite consommation, peuvent être modifiées avec une grande simplicité au moyen de la TVA.

Sur la base de ces quelques réflexions où en est l'état actuel des travaux relatifs à l'harmonisation des accises dans la CEE ?

L'état des travaux à l'heure actuelle.

Si aucune mesure concrète ou obligatoire à l'égard des Etats membres n'a encore vu le jour jusqu'à présent dans le domaine de l'harmonisation des droits d'accise, il n'en demeure pas moins que les services de la CEE ne sont pas restés inactifs.

d'accise viennent frapper de façon discriminatoire les produits de la terre. L'exemple typique à cet ,égard est celui du vin puisque deux Etats, l'Italie et l'Allemagne n'imposent pas d'accise sur cette boisson.

Ce simple exemple permet de montrer que l'intégration économique européenne ne se réalisera que dans la mesure où des progrès auront été enregistrés en matière d'harmonisation fiscale. La réciproque d'ailleurs est vraie : le rapprochement des législations sur les accises ne se fera qu'à la condition que la politique générale d'intégration se poursuive. En traitant du problème des accises sur le gas-oil, la Commission devait d'ailleurs se prononcer en ce sens dans les termes suivants : "La complexité des liens entre la tarification de l'usage des infrastructures, la taxation des carburants et l'harmonisation générale des accises sur les produits pétroliers rend inopportune une solution pragmatique de rapprochement des seules taxes frappant le gas-oil."

La cause est donc entendue : l'harmonisation des accises est souhaitable pour la réalisation du Marché commun. Mais est-elle pour autant possible ?

Les modalités de l'harmonisation des accises.

Autant un accord a pu rapidement être conclu au sujet de la création du système commun de TVA, autant un tel accord semble difficile à réaliser dans le domaine de l'harmonisation des accises. De fait, nombreux sont ici les obstacles à surmonter. Comme on le sait, les accises rapportent tout d'abord des revenus substantiels aux budgets des Etats. Par ailleurs leurs existence est liée à la poursuite de certains objectifs.

La manipulation des droits d'accises est ainsi une arme classique de la politique économique des gouvernements. En ce sens, la Belgique peut avoir intérêt à maintenir des droits d'accises élevés sur les hydrocarbures, si elle entend continuer à encourager le développement de son trafic ferroviaire.

Pareillement, il est possible d'établir une corrélation entre l'existence de certaines accises et la poursuite d'objectifs sociaux

Etats membres l'incidence des accises sur le prix des cigarettes varie entre 59 et 80%. Pour certains produits pétroliers tels que le supercarburant et l'essence normale, ces pourcentages oscillent entre 54 et 74%. Le prix d'une bouteille d'alcool serait de 3 à 60%moins élevé selon les Etats membres si aucun droit d'accise n'existait.

Ces quelques exemples pris au hasard permettent d'appréhender les énormes difficultés qui se posent en matière d'harmonisation des accises. Celles-ci constituant d'importantes sources de revenus pour les budgets nationaux, on ne peut s'attendre, dans le domaine de leur harmonisation, à des discussions serrées entre gouvernements. Il n'est donc pas surprenant que si peu de progrès aient été réalisés en la matière. Et pourtant un rapprochement des législations est bien souhaitable pour la bonne marche du Marché commun.

Les raisons actuelles de l'harmonisation des accises.

Un premier point est à faire remarquer, qui milite en faveur de l'harmonisation. Il existe parmi les Etats membres de la CEE une disparité relative au nombre de produits frappés par ces accises. Si tous les Etats membres perçoivent ce genre de taxes sur les tabacs manufacturés, les alcools, les huiles minérales et la bière, la France elle, se distingue en ne taxant pas le sucre. Au surplus, il y a de nombreuses petites accises que connaissent presque exclusivement l'Italie, l'Allemagne : ces accises concernent le sel, les huiles de graines, les allumettes, les cartes à jouer, certains moyens d'éclairage, etc.

Quant aux taux d'imposition, ceux-ci peuvent varier, comme on le sait, de façon considérable d'un Etat à un autre, et une telle situation est fâcheuse car elle va à l'encontre du principe de la libre circulation des marchandises.

Par ailleurs, l'harmonisation des accises est indispensable à mesure qu'un rapprochement s'opère dans la politique industrielle ou agricole des Etats membres. Dans cet ordre d'idées on peut donc se demander à quoi peut servir une organisation commune des marchés agricoles si dans un même temps des droits

Chapitre III

L'HARMONISATION DES DROITS D'ACCISE ET DES AUTRES IMPOTS INDIRECTS DANS LE MARCHE COMMUN

Les taxes sur le chiffre d'affaires ne constituent pas à elles seules la totalité des ressources fiscales indirectes des Etats. Ces derniers perçoivent également des droits d'accise et d'autres impôts indirects d'importance relativement secondaire. Dans leur désir d'établir l'harmonisation des fiscalités au sein du Marché commun, les auteurs du traité de Rome ne pouvaient pas ne pas inclure ces impôts dans leur programme de rapprochement des législations. Agir autrement et laisser aux Etats membres la possibilité d'asseoir les droits d'accise de leur choix aurait neutralisé les effets de la mise en place du système commun de TVA. On conçoit donc aisément la nécessité d'une harmonisation des accises et des impôts indirects autres que les taxes sur le chiffre d'affaires.

I—L'HARMONISATION DES DROITS D'ACCISE

De tous les impôts perçus par les Etats, les droits d'accise sont les plus anciens. Leur ancêtre, la gabelle ou impôt sur le sel est le plus connu. Malgré leur âge très respectable, les accises ont survécu aux progrès des techniques fiscales. Cette survivance n'est pas le fruit du hasard. Les accises constituent en effet traditionnellement une appréciable source de revenus pour les finances publiques. En Italie, elles entrent à concurrence de 28% dans le total des ressources fiscales; dans les cinq autres pays de la CEE, l'importance des accises, quoique moindre, doit cependant être soulignée puisqu'elles procurent à ces pays environ 15% des recettes fiscales. Enfin, ces impôts constituent 23 à 46% du total de la fiscalité indirecte.

Ces pourcentages élevés n'ont rien d'étonnant si l'on songe que les droits d'accise renchérissent parfois dans des proportions considérables le prix des produits qu'ils frappent. Au sein des

à leur guise les taux d'imposition. De fait, les incidences économiques et politiques d'une modification des taux de la TVA sont telles qu'il est bien difficile d'innover du jour au lendemain en la matière.

Les conséquences éventuelles de l'harmonisation des taux de la TVA.

Les auteurs des directives de 1967 sur la TVA avaient de sérieuses raisons pour différer la mise en place de taux communs d'imposition. Des calculs ont été faits récemment qui montrent que la moindre modification des taux dans le sens de la hausse ou de la baisse peut entraîner une foule de conséquences plus ou moins heureuses. Nous ne voulons pour preuve de cette affirmation que les conclusions auxquelles sont parvenus un groupe d'experts.

D'après ces conclusions, il apparaît tout d'abord que les taux d'imposition communs aux Six Pays de la CEE devraient forcément être obtenus en opérant la moyenne des taux nationaux en vigueur. Dans ces conditions, il est fort probable que la France qui connaît des taux d'imposition assez élevés devrait consentir à une baisse des taux. Inversement, l'Allemagne se verrait contrainte de procéder à une augmentation de ses taux, ceux-ci étant relativement bas à l'heure actuelle.

En conséquence, l'adoption de taux moyens s'accompagnera en France d'une diminution considérable du produit de la TVA à l'inverse d'ailleurs de l'Allemagne. Un taux moyen de 14,50% ferait perdre au Trésor français environ 10% de ses ressources fiscales.

Cette diminution des recettes issues de la fiscalité indirecte devra bien être compensée parallèlement par d'autres sources de revenus. Il faudra certainement alors procéder à une augmentation des impôts directs, ce qui, on s'en doute, soulèvera bien des récriminations. Comme on le voit, l'harmonisation des taux n'est pas pour demain, de la même façon d'ailleurs que l'harmonisation des accises.

Les insuffisances du système commun de TVA

A s'en tenir aux seules directives de 1967, sans même faire état de la suppression éventuelle des barrières fiscales, il apparaît que le système actuel présente d'importantes lacunes. D'une part l'agriculture et le commerce de détail ne sont pas compris dans le régime commun : d'autre part, les états membres disposent et disposeront même après le Ier. Janvier 1972 d'une même liberté pour fixer à leur gré les taux d'imposition.

En matière agricole, les états membres sont libres d'appliquer les taxes sur le chiffre d'affaires de leur choix. Certes, la Commission a bien saisi le Conseil en 1968 d'une proposition de directive visant à étendre la TVA au secteur agricole, mais en l'état actuel des choses le monde rural peut rester en dehors de l'application de la réglementation commune. Et, depuis les dernières manifestations des agriculteurs à Bruxelles, il ne semble pas que l'atmosphère soit propice à une extention de la TVA à l'agriculture.

Quant au commerce de détail, celui-ci échappe également à la TVA, les états membres étant libres de le soumettre ou non au système commun.

Mais c'est dans le domaine des taux de la TVA que la liberté des états risque le plus de ralentir l'harmonisation fiscale. Certes, si la disparité des taux d'un état à un autre n'est pas incompatible avec le maintien des compensations financières aux frontières, cette même disparité va à l'encontre de l'instauration d'un marché commun comportant une saine concurrence et ayant des caractéristiques analogues à celles d'un marché intérieur.

La disparité des taux entraîne en effet la mise en oeuvre des ristournes à l'exportation et des taxes à l'importation qui elles-mêmes occasionnent des frais et des retards dans l'acheminement des produits, tout cela constituant autant d'obstacles à la libre circulation des marchandises.

Cependant, il ne semble guère possible en l'état actuel des choses de mettre un frein à la liberté des états membres de fixer

était auparavant le cas dans les pays appliquant le système de la taxation cumulative à cascade. Toutefois la règle de l'imposition dans le pays de consommation, n'en sera pas infirmée le moins du monde. Le système communautaire de TVA n'entend pas mettre en place un impôt supranational : tout au plus entend-il hamoniser des impôts sur le chiffre d'affaires propres à chaque état membre.

Une telle affirmation a d'ailleurs été corroborée par un ancien membre de la Commission M. Van Der Groeben, qui devait déclarer en 1969 devant le parlement européen : "Harmoniser les systèmes fiscaux ne signifie pas les uniformiser, mais seulement promouvoir leur adaptation réciproque dans la seule mesure nécessaire à la neutralité de la concurrence dans la Communauté" La poursuite de l'harmonisation des fiscalités dans le Marché commun répond donc à des objectifs relativement limités.

Dans cet ordre d'idées rien n'a encore été décidé en ce qui concerne l'affectation du produit de la T V A, réserve faite de l'attribution à la Communauté d'une partie des recettes de cette taxe selon un taux maximum de 1%. En admettant d'ailleurs que le principe de l'affectation du produit de la TVA au seul état importateur soit accepté, les frontières fiscales n'en seront pas moins supprimées. A ce stade, en effet, surgira un autre problème, à savoir celui de la création d'un office de clearing, chargé de compenser et de répartir les recettes fiscales issues de la TVA. C'est là on s'en doute un problème de haute politique et force est bien d'avouer que nous n'en sommes pas là.

Quoiqu'il en soit, la naissance de la TVA commune doit être saluée comme un grand pas de fait, tant il est vrai que bien souvent l'introduction de la TVA dans un pays est source de difficultés économiques et politiques de toutes sortes. La Belgique en sait quelque chose, elle qui vient d'instaurer au Ier. Janvier de cette année la TVA au risque de provoquer à la fois une flambée de prix et le mécontentement de nombreux commerçants. Et pourtant le système commun de TVA tel qu'il apparaît à la lecture des directives de 1969 est encore bien incomplet.

ginalité de la réglementation commune par rapport à la réglementation française est de ne pas connaître la règle du «butoir».

Quant au quatrième critère, il concerne les exonérations. A leur sujet rien de bien original n'est à relever. Les exportations sont bien évidemment exonérées, de même d'ailleurs que les prestations de services relatives à des exportations ou à des biens en transit.

Tels sont les quatre grands principes retenus dans le système commun de TVA. Mais il faut s'empresser d'ajouter que ces règles sont sujettes à accommodement. Si les états membres doivent à la date du premier Janvier 1972 mettre en vigueur le régime communautaire de TVA, ils continuent cependant à jouir d'une appréciable liberté de manoeuvre. C'est ainsi que sous réserve de procéder à certaines consultations, ils peuvent mettre en œuvre d'autres exonérations : ils sont libres d'instaurer certaines mesures particulières afin de simplifier la perception de la TVA, ils peuvent également soumettre ou non le commerce de détail à la TVA. Enfin ils ont la faculté de fixer à leur gré les taux d'imposition. Pour toutes ces raisons il est possible d'affirmer que le modèle européen de TVA est loin d'être monolithique : cependant, malgré la liberté de manoeuvre qu'il laisse aux états membres, le systéme commun a été conçu dans la perspective de supprimer les frontières fiscales dans un avenir plus ou moins lointain.

L'établissement de la TVA : première étape sur la voie de la suppression des barrières fiscales.

Avec l'entrée en vigueur au premier Janvier 1972 du système commun de TVA, un pas considérable aura été accompli sur la voie de la suppression des frontières fiscales : néanmoins cet événement ne signifiera pas pour autant que ces mêmes frontières auront été abolies.

De fait le régime des compensations financières que nous connaissons subsistera au delà de l'année prochaine. Ce régime s'appliquera certes avec plus de facilité puisqu'il ne sera plus nécessaire de calculer les taux moyens d'imposition, comme cela

d'attirer l'attention sur quelques particularités du régime de la T V A, à partir des quatres critères qui traditionnellement permettent de déterminer la spécificité d'un impôt.

Le premier critère est celui de l'assujettissement. Se voulant être un impôt général sur la consommation, la T V A communautaire se devrait d'adopter une large définition de la notion d'assujettissement. La réglementation nouvelle précise à cet égard : «Est considéré comme assujetti quiconque accomplit d'une façon indépendante et à titre habituel des opérations relevant des activités de production, de commerçant ou de prestataires de services que ce soit ou non dans un but lucratif». En fait, ce genre de définition n'innove pas par rapport au système français initial de T V A.

Le deuxième critère est celui des bases d'imposition. A ce stade encore la T V A communautaire se révèle être un impôt général sur la consommation puisque telle qu'elle est définie dans les directives de 1967, l'assiette d'imposition du nouvel impôt européen est très large. Cette assiette comprend d'une part toutes les importations de biens, d'autre part les livraisons de biens et les prestations de services, effectués à titre onéreux à l'intérieur du pays par un assujetti; il est intéressant de voir, en matière d'assiette d'imposition, que les représentants des Etats membres ont pris il y a un an une décision très importante: ils ont décidé qu'à partir du 1er Janvier 1975 les ressources propres de la CEE comprendraient notamment celles de la T V A obtenues par l'application d'un taux ne pouvant dépasser 1 % d'une assiette déterminée. En d'autres termes, cela signifie que l'assiette de la T V A devra être la même au sein des Etats membres et cela avant Janvier 1975.

Le troisième critère, quant à lui, concerne les mécanismes de liquidation de la taxe. D'une manière générale, le montant d'un impôt est calculé par l'application d'un taux à une assiette déterminée, après déduction éventuelle des sommes non imposables. Au sujet des taux d'imposition, la réglementation européenne est muette : nous verrons pourquoi par la suite. Quant aux déductions, elles doivent être calculées «impôt sur impôt» et non «base sur base» comme c'est le cas en France. Au surplus, l'ori-

Chapitre II :

LE SYSTEME COMMUN DE T V A AU SEIN DE LA C E E

Conformément aux directives du 11 Avril 1967, dont il a été question précédemment, l'entrée en vigueur du système commun de la T V A au sein des six Etats membres de la C E E aurait dû avoir lieu le 1er Janvier 1970. Mais à cette date, la Belgique et l'Italie ayant déclaré ne pas être en mesure d'introduire le nouveau mode de taxation, le Conseil des Communautés a accepté de repousser au 1er Janvier 1972 l'harmonisation des législations relatives à l'introduction de la T V A. Observons toutefois que la France a été en 1954 le premier pays à instaurer la T V A au sein de la CEE; elle a été suivie par l'Allemagne en 1968, par les Pays-Bas en 1969, par le Luxembourg en 1970, et par la Belgique au 1er Janvier 1971. A la suite des directives de 1967, les Etats membres devront modifier — si ce n'est déjà fait — leur réglementation fiscale, de telle façon que les modalités générales de la T V A, applicables sur leur territoire, soient semblables à celles définies dans le système commun. Il est donc intéressant d'étudier les modalités du nouvel impôt européen, puisque celui-ci sera commun l'an prochain aux pays de la C E E, et peut-être même à la Grande-Bretagne, dès 1973, s'il faut en croire les déclarations récentes du gouvernement Britannique.

Les caractéristiques générales de la T V A communautaire.

L'équilibre du système repose sur l'idée que la T V A doit constituer un impôt général sur la consommation, impôt devant permettre par la suite d'aboutir à la suppression des frontières fiscales, au moyen de l'abolition des taxations à l'importation et des détaxations à l'exportation pour les échanges entre les Etats membres.

La T V A : un impôt général sur la consommation.

Notre propos n'est pas ici de faire une étude détaillée de la T V A ; une telle étude dépasserait le cadre de cet article et serait nécessairement incomplète. Notre propos n'a pour but que

la T V A le produit est taxé sur la seule valeur ajoutée, il n'en va pas de même dans l'autre mode de perception. Dans le régime de la taxe cumulative à cascade, le produit fini subit la taxation autant de fois qu'il y aura eu d'entreprises à participer à sa fabrication.

En conséquence, il peut être difficile de connaître la charge fiscale indirecte totale ayant grevé le produit fini, puisque cette charge fiscale varie selon le nombre de transactions commerciales ayant affecté la fabrication du produit en question.

C'est pourquoi le Traité de Rome a prévu d'instaurer «un taux moyen d'imposition» à l'intention des Etats membres qui perçoivent la taxe sur le chiffre d'affaires selon le procédé cumulatif à cascade. Le taux moyen d'imposition permet, dans ce cas, d'évaluer forfaitairement le pourcentage représenté par la taxe cumulative dans le prix du produit fini.

En définitive, le système des compensations financières aux frontières est donc bien indépendant du mode de perception des taxes sur le chiffre d'affaires. Toutefois, la cohésion du Marché Commun a rendu nécessaire que les Etats membres s'entendent sur un procédé commun de taxation. Depuis le 11 Avril 1967 c'est chose faite.

A cette date, le Conseil des Communautés a adopté deux directives visant à mettre sur pied un système commun de perception des taxes sur le chiffre d'affaires. Le système choisi a été celui de la T V A. Si ce dernier procédé a été préféré au mode cumulatif à cascade, c'est en raison de sa neutralité économique bien connue et de sa relative simplicité au regard des règles communautaires. Alors que la taxation cumulative par son effet «boule de neige» incite à la concentration verticale des entreprises, la T V A elle, est neutre. Au surplus, elle n'oblige pas à procéder à de savants calculs pour évaluer la notion de «taux moyen d'imposition» calculs qui, au demeurant, sont souvent sujets à contestations, comme l'attestent les nombreux recours intentés devant la cour de justice de Luxembourg.

A l'heure actuelle, les directives du 11 Avril 1967 sont bien près d'être réalisées puisqu'un seul pays, l'Italie, n'applique pas encore le système commun de T V A.

Tel est schématiquement décrit, le système fiscal en application dans le commerce intracommunautaire. On voit qu'un tel système n'entraîne pas pour autant la disparition des frontières fiscales ni la suppression des contrôles douaniers. Cependant, il permet de lutter contre les discriminations d'origine fiscales; qui plus est, il permet la mise en place d'un système européen de taxe sur le chiffre d'affaires.

VERS UN REGIME COMMUN DE TAXE SUR LE CHIFFRE D'AFFAIRES

On distingue, traditionnellement, deux modes de perception des taxes sur le chiffre d'affaires : au système de perception selon la taxe cumulative à cascade, s'oppose la taxe à la valeur ajoutée.

Lors de l'entrée en vigueur du Traité de Rome, ces deux procédés étaient en usage, puisque la France connaissait déjà la T V A alors que ses cinq autres partenaires pratiquaient le régime de la taxation cumulative à cascade. Pourtant cette disparité n'a pas été et n'est pas incompatible avec une politique d'harmonisation fiscale. Au contraire, le système des compensations financières aux frontières, tel qu'il vient d'être décrit, permet la mise en place d'un modèle commun de taxation sur le chiffre d'affaires.

En ce qui concerne d'abord la T V A, celle-ci s'accommode du système des ristournes à l'exportation et des taxes compensatoires à l'importation. Avec la T V A il est aisé en effet de déterminer avec rigueur la mesure par laquelle l'impôt indirect se répercute dans le prix des marchandises. Pour cela, il n'y a qu'à appliquer le taux de la T V A au prix de vente du produit et par une simple soustraction, on obtient le prix du produit dégrévé des taxes indirectes.

Avec les taxes cumulatives à cascade, il est cependant plus difficile d'apprécier la façon dont la taxe s'est répercutée dans le prix de vente; mais ce n'est pas impossible. Cette difficulté tient à la nature même de ce procédé de taxation. Alors qu'avec

res à l'importation. Ainsi, si le taux applicable de la T V A est de 20 % le produit importé de Belgique coûtera 96 unités de compte.

Ce sont les règles générales du commerce international qui justifient ce régime de ristournes fiscales à l'exportation et de taxes compensatoires à l'importation. Il est d'usage, en effet, qu'un Etat ne peut faire payer l'impôt qu'à ses propres nationaux : c'est pourquoi, si le système de ristournes à l'exportation n'existait pas, ce serait le consommateur du produit importé qui, indirectement, contribuerait à alimenter les caisses de l'Etat producteur du produit en question.

Parrallèlement, s'il n'était pas permis à un Etat d'asseoir des taxes compensatoires sur les marchandises importées, on serait en présence de la situation paradoxale suivante : le bien exporté d'un pays dans un autre aurait un prix de vente inférieur au produit national concurrent, car ce même bien aura bénéficié dans son pays d'origine de ristournes fiscales à l'exportation, alors que le produit national équivalent, lui, n'aura pas joui d'avantages semblables.

Tel qu'il vient d'être exposé, le système des compensations financières n'est cependant pas propre au Marché Commun : c'est, au contraire, un système en usage dans le commerce international, qui n'empêche nullement un Etat d'opérer, par le jeu de la fiscalité, une discrimination en faveur de ses produits, autrement dit, aux dépens des produits étrangers. Ce régime, en effet, n'interdit pas à un Etat d'établir des taux d'imposition différents, variant selon que le produit est de fabrication nationale ou bien de fabrication étrangère. Afin précisément de lutter contre cet état de choses, la réglementation communautaire fait obligation aux Etats membres de respecter deux règles impératives : les Etats membres ne peuvent d'une part, imposer les produits importés de taxes supérieures aux taxes indirectes intérieures; d'autre part, ils ne peuvent accorder à leurs propres marchandises de ristournes fiscales supérieures aux impositions ayant frappé les produits similaires fabriqués sur leur propre territoire.

1) Les barrières fiscales en vigueur ne doivent avoir aucune influence discriminatoire sur le prix des marchandises importées ou exportées entre les Etats membres de la Communauté.

2) Les barrières fiscales ne doivent pas empêcher la mise en place d'un système commun de taxes sur le chiffre d'affaires. Ce sont ces deux conditions qui justifient le système actuel.

Lutte contre les discriminations :

On sait que le Marché Commun est d'inspiration libérale, car il cherche à réaliser la libre circulation des marchandises entre les Etats membres de la C E E. Un tel objectif implique l'idée que les marchandises circulant au sein de la Communauté soient mises sur un strict pied d'égalité au regard des lois sur la concurrence. En d'autres termes, il ne faut pas que certains produits issus d'un Etat membre soient avantagés — ou au contraire pénalisés — par la charge fiscale qui les grève. Dans la perspective d'assurer la libre circulation des marchandises, la fiscalité doit être neutre. Or, le meilleur moyen de permettre cette neutralité de l'impôt est précisément le système actuel.

Dans ce système, l'Etat membre, exportateur de bien, peut déduire du coût de production de ce bien le total des impôts indirects ayant grevé le produit aux divers stades de sa fabrication. Le produit ainsi exporté arrive donc dans le pays de consommation exempt de toute charge fiscale indirecte, si bien qu'à son tour, l'Etat importateur est libre de grever ce même produit des taxes indirectes de son choix.

Un exemple concret permettra de mieux saisir la logique de ce système. Prenons une marchandise produite par la Belgique et vendue dans ce pays au prix de 100 unités de compte. Dans ce prix, est compris la charge fiscale indirecte totale égale à 20 unités de compte. Conformément à la réglementation communautaire, l'exportateur belge a le droit de vendre aux prix de 80 unités de compte son produit dans un autre pays de la C E E. Imaginons que ce pays soit la France. A son tour, la France a le droit de grever le produit belge importé de taxes compensatoi-

équivalent à des droits de douane, les barrières fiscales indirectes, pour ne parler que d'elles, subsistent encore. Tel importateur français de produits allemands devra acquitter au trésor français la T V A afférente aux biens importés et inversement, tel exportateur allemand pourra déduire des produits qu'il exporte, à destination de la France, la somme des Impôts indirects qui normalement grèvent le prix de ses marchandises sur le marché intérieur allemand.

En définitive, ceci explique la survivance des contrôles douaniers aux frontières intracommunautaires, survivance dont on ne saurait s'étonner tant qu'un espace fiscal réellement unifié n'aura pas été réalisé. Devant un tel état de choses, il est juste de se demander à quoi peut bien servir un système commun de T V A ou un régime harmonisé d'imposition directe, si parallèlement les contrôles douaniers aux frontières continuent à subsister.

Justification des barrières fiscales actuelles :

Bien évidemment, il ne sera question ici que des barrières fiscales indirectes. Ces barrières sont, en effet, beaucoup plus faciles à éliminer que les obstacles résultant de la fiscalité directe. Les auteurs du Traité de Rome ne s'y sont pas trompés, qui n'ont prévu expressément d'harmonisation que pour les impôts indirects.

Or même dans ce domaine, tout était à faire en 1958, lors de l'entrée en vigueur du Traité de Rome. A cette époque, chaque Etat membre pouvait lever l'impôt de son choix, selon des modalités et des taux qu'il était seul à déterminer. Dans ces conditions, il était impossible de réaliser en un tour de main un espace fiscal unifié. Aussi est-il apparu nécessaire d'admettre à titre provisoire des barrières fiscales.

Toutefois, cette possibilité de laisser subsister des frontières fiscales a été subordonnée, dès l'origine du Marché Commun, au respect des deux principes suivants :

LES TENDANCES RECENTES DU DROIT FISCAL EUROPEEN

Prof. GILBERT TIXIER
Professeur de Droit Fiscal à l'Université de Paris

Chapitre 1er

GENERALITES

Mis à part les problèmes relatifs à la politique agricole commune ou à l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché Commun, de nombreux obstacles se dressent encore sur la voie d'une Europe économiquement intégrée. Un des obstacles dont l'opinion a peut-être le moins conscience, alors qu'il est un des plus redoutables, est constitué par la fiscalité.

De fait, les Etats, toujours jaloux de leur indépendance financière, font preuve d'une méfiance chronique, dès lors qu'il s'agit de limiter leur souveraineté fiscale. Or, c'est précisément à ce résultat qu'aboutit toute tentative visant à harmoniser les fiscalités des Etats membres de la CEE. Aussi, la discrétion qui entoure l'harmonisation des fiscalités est peut-être voulue, les administrations fiscales des Etats étant soucieuses de ne pas porter sur la place publique un débat, qui très souvent les oppose déjà au sein des réunions feutrées d'experts.

Quoi qu'il en soit, l'Europe «fiscale» progresse petit à petit. A l'heure actuelle, l'Italie est le seul Etat membre de la Communauté à n'avoir pas encore adopté le modèle européen de taxe sur la valeur ajoutée (T V A) ; encore s'apprête-t-elle à le faire au 1er janvier 1972; de plus, certains autres impôts indirects ou certaines franchises fiscales sont en voie d'harmonisation, et des progrès ont été enregistrés dans le domaine du rapprochement des fiscalités directes.

Et pourtant en 1971, plus de trois ans après la disparition, au 1er Juillet 1968, des frontières douanières et des taxes d'effet

SOMMAIRE

Articles

Page

GILBERT TIXIER — Les tendances récentes du droit fiscal européen 5

SAAD Z. NASSAR — Regulation and control of the agricultural prices in the developing countries, with special reference to Egypt 23

M.A. EL SHAHAT et S.S. YASSEN — A statistical analysis of the relationship of cooperative marketing and of cotton production in Egypt 41

G.M. GAMEH — Determination of agricultural productivity in Egypt : multiple regression analysis 55

JAWAD M. HASHIM — Problems of quality changes in the compilation of index numbers 75

CHEHATA HAROUN — Réflexions très générales à propos d'un projet de révision de la loi sur les brevets d'invention en Egypte 85

MICHEL KOULOURIS — Le principe de l'égalité des pavillons et de la non-discrimination en matière des transports maritimes internationaux 101

FOUAD MOURSI — Nouvel aperçu sur la formation du système bancaire égyptien (en arabe) 5

A.G. HEWEIDY — Fondation et but des banques d'épargne dans les divers pays (en arabe) 41

MOHSEN H. HAMZA — L'intégration économique régionale entre les pays du Tiers-Monde : stratégie récente du développement économique (en arabe) 77

AHMED S. MOHAMAD — Développement du contrôle financier et comptable des banques commerciales en Egypte (en arabe) 105

IBRAHIM M. EL ENANI — La conférence de Vienne sur le droit des traités et l'arbitrage international (en arabe) 169

GAAFAR ABDEL SALAM — Souveraineté de l'Etat sur l'éther (en arabe) 189

AHMAD EL ALFI — Les traits principaux du code criminel Libyen (en arabe) 205

HATEM A.L. GABR — L'Ombudsman en Europe (en arabe) 225

MEMBRES DE LA SOCIETE

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.E. 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 payement du prix.

Le prix du fascicule est de P.T. 40 pour la R.A.E. et 10 shillings ou $ 1,25 pour l'étranger.

Les opinions émises par les collaborateurs de la revue n'engagent pas la reponsabilité 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.

L'EGYPTE CONTEMPORAINE

(LXIIème ANNEE, OCTOBRE 1971, No. 346)

Rédacteur en Chef : **Dr. GAMAL EL-OTEIFI**
Secrétaire - Général
de la Société

Imp. AL-AHRAM
LE CAIRE, 1971

Prix : P. T. 40