مصر المعاصرة

مجلة ربع سنوية

تصدرها

الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والاحصاء والتشريع

يناير سنة ١٩٧٣
السنة الرابعة والستون
العدد ٣٥١
القاهرة

الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والاحصاء والتشريع

(معاد شهرها برقم ٥٩٢ فى ٢٩ ينـــاير ١٩٦٧)

تأسست الجمعية ســـنة ١٩٠٩ لتنمية الاهتمام بالدراسات والابحاث العلمية فى شـــئون الاقتصاد والاحصاء والتشريع .. وتحقيقا لهذا الغرض تصدر الجمعية مجلة « **مصر المعاصرة** » فى اربعة اعداد سنويا كما تنظم اجتماعات عامة ومحاضرات تعالج فيها مختلف المشاكل الاقتصادية والاحصائية والتشريعية ذات الاهمية البارزة من الناحيتين النظرية والتطبيقية . وتيسر الجمعية سبل الاطلاع على احدث المؤلفات والدوريات العربية والاجنبية فى مكتبتها الحافلة بهـــا .

مجلس الادارة

الرئيس : **الدكتور عبد الحـــكيم الرفاعى** محافظ البـــنك المركزى المصرى ســـابقا

نائبـــا الرئيس { **الدكتور محمـــد حلمى مـــراد** وزير التربيـــة والتعـــليم سابقـــا
الدكتور جابر جاد عبد الرحمن مدير جامعـــة القـــاهرة ســـابقا

السكرتير العام : **الدكتور جمـــال العطـــيفى** محام ومستشار قانونى مؤسسة الاهرام

أمين الصندوق : **الدكتور ابراهيم سعد الدين** نائب رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات سابقـــ

الأعضـــــاء :

الدكتور ابراهـــيم على صـــــالح	المستشـــار بوزارة العـــدل
الدكتور أحمد عز الدين عبد الله	الاستاذ بكلية حقوق جامعة عين شمس وعميدها السابق
الدكتور اسماعيل اسماعيل غانم	مدير جامعـــة عين شمس
الدكتور السعيد مصطفى السعيد	محـــام . مدير جامعة القـــاهرة سابقا
الدكتور حـــــامد الســـــايح	رئيس مجلس ادارة البنك الاهلى المصرى
الاســـتاذ حســـن زكى أحمـــد	رئيس مجلس ادارة بنك القاهرة
الدكتور رفعت السيد المحجـــوب	عميد كلية الاقتصاد والعلوم السياسية
الدكتور عبد الرازق محمد حسن	مدير عام وعضو مجلس ادارة بنك مصر
الدكتور عبد الســـلام بلبـــع	محام . رئيس محكمة النقض سابقا
الدكتور على احمـــد راشـــد	أستاذ بكلية الحقوق جامعة عين شمس
الدكتور محمـــود أمـــين انيس	مدير عام وعضو مجلس ادارة بنك القاهرة

السكرتير الفنى : **الاستاذ محمـــود حـــافظ غـــانم** مدير الادارة العامة للتخطيط بالبنك العقارى المصرى

مصر المعاصرة

(السنة الرابعة والستون ـ العدد ٣٥١ ـ يناير ١٩٧٣)

رئيس التحرير : الدكتور جمال العطيفى
سكرتير عام الجمعية

مطابع الاهرام التجارية
القاهرة ١٩٧٣

الثمن ٥٠ قرشا

اعضـــاء الجمعية

عضاء الجمعية اربع فئات : الاعضاء العاملون الذين يدفعون رسم اشتراك قدره مائة وخمسون قرشا سنويا والاعضـــاء المشتركون بنـــوك ومؤسسات وهيئات عامة وغيرها من الاشخاص الاعتبارية الذين يدفعون اشتراك سنويا لا يقل عن مائة جنيه والاعضاء الفخريون الذين أدوا خدمات جليلة للجمعية او للعلوم الاقتصادية او الاجتماعية او القانونية والأعضـــاء المراسلون وهم اعضاء يقيمون فى الخارج يسهمون فى اعمـــال الجمعية ونشر بها المختلفة .

تلقى جميع الاعضاء مجلة مصر المعاصرة بدون مقابل .

الاشتراك فى المجـــلة

رسم الاشتراك الســـنوى فى المجلة مائة وخمسون قرشا فى جمهـــورية مصر العربيـــة واثنان وسبعون شلنا او تسعة دولارات للبـــلاد الاخرى المنضمة الى اتحاد البريد العالمى .

ولا يحق للعضو او المشترك الذى لا يتسلم عددا من المجلة ولا يطلب به من ظهور العدد اللاحق ، ان يتلقى العدد المتاخر الا مقابل اداء ثمنه .

ثمن العدد لغير الاعضاء المشتركين خمسون قرشا فى جمهورية مصر العربية واربعة وعشرون شلنا او ثلاثة دولارات فى البلاد الاخرى المنضـــمة الى اتحاد البريد العالمى .

لا تسئل الجمعية عن الآراء التى تنشرها مجلتها « مصر المعاصرة » .

ولا يباح نقل او ترجمة شىء مما ينشر فى هذه المجلة بغير اذن سابق من الجمعية .

وكل ما يرسل الى المجلة للنشر يصبح ملكا للجمعية .

ترسل طلبات الانضـــمام والاشتراكات والاستعلامات الى سكرتيرية الجمعية صندوق بريد رقم ٧٣٢ .

مقر الجمعية ــ ١٦ شارع رمسيس بالقاهرة ــ ت ٥٢٧٩٧ .

الفهـــرس

صفحة

د. **حامد السايح** : وكالات الامم المتحـدة المتخصصة والنشاط الاقتصادى للامم المتحـدة ٥

د. **يحيى احمد نصر** : تحليـل اتجاه الأسـعار فى جمهورية مصر العربية فى الفترة ١٩٥٥ — ١٩٦٥ . . . . . ٢٩

د. **خير الدين حسيب** : حول مصادر وتطور الفـكر الاقتصادى فى العـراق ١٩٠٠ — ١٩٧١ . . . . . ٣٩

د. **عبد الجليل هويدى** : خصائص بنـوك الادخار المحلية . . ٧٧

د. **محمود الشـحات و د. سـعد زكى نصـار** : تقييم الاداء فى الجمعيات التعاونية الزراعية بمحافظة المنيـا ٩٥

د. **نعيم عطية** : حرية التجارة والصناعه امام مجلس الدولة الفرنسى ١٢٥

محمد حامد الجمل : نظرة جديدة للمرافق العامة (الجزء الثانى). ١٥٣

د. **فؤاد هاشم عوض** : السياسات الصـناعية فى جمهورية مصر العربية (بالانجليزية) ٥

د. **وجيـه شندى** : ازمة النقد الدولية (بالانجليزية) . . . ٥٥

د. **عبد الله حنفى** : دراسات عن تطوير نظم التسويق (بالانجليزية) ٧٩

د. **عبد الصاحب علوان** : تشريع تملـك الاراضى لغـرض تنمية الصحارى فى ج.م.ع. (بالانجليزية) ٩٧

وكالات الامم المتحدة الاقتصادية المتخصصة
والنشاط الاقتصادى للامم المتحدة(١)

الدكتور حامد السايح
رئيس مجلس ادارة البنك الاهلى المصرى

تم توقيع ميثاق الأمم المتحدة فى مؤتمر سان فرنسيسكو فى ٢٦ يونيو عام ١٩٤٥ بحضور خمسين دولة ومنذ ذلك التاريخ وتعمل تلك الهيئة الدولية جاهدة وفى اصرار على تحقيق الأهداف التى انشئت من اجلها وقد وصل عدد الدول الأعضاء فى هذه المنظمة الدولية حتى ابريل عـام ١٩٧٢ الى ١٣٢ دولة .

ويؤكد ميثاق الامم المتحدة على احترام الحقـوق الاساسية للانسـان وينادى على ضرورة الاهتمام باحترام القوانين الدولية والنهوض بالشئون الاقتصادية والاجتماعية للشعوب جميعا عن طريق التعاون الدولى .

وسحدد اهم اغراض الأمم المحدة فى :

— المحافظة على السلم والأمن الدوليين .

— تنمية العلاقات الودية بين الامم .

— التعاون الدولى على حل المشكلات العالمية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والانسانية والعمل على تعزيز احترام حقوق الانسان وحـريـاته الأسـاسية .

— تنسيق جهود الأمم فى سبيل ادراك وتحقيق هذه الاهداف المشتركة.

وفى ١٠ ديسمبر سنة ١٩٤٨ صدر الاعلان العالمى لحقوق الانسان وابرز من بين هذه الحقوق (فى المواد ٢٢ ، ٢٣ ، ٢٤ ، ٢٥ **حق الانسان فى العمل وان لكل شخص بصفته عضـوا فى المجتمع الحـق فى الضمانـة الاجتماعيه وفى ان تحقق بواسطة المجهود القومى والتعاون الدولى وبما يتفق ونظم كل دولة ومواردها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والتربوية التى لا غنى لهـا لكرامته والنمو الحر بشخصيته .**

وتتكون الأجهزة الرئيسيه للامم المتحدة من :

١ — الجمعية العامة General Assembly :

ويحق للجمعية العامة مناقشة كل ما يرد فى الميثاق أو يتعلق بسـلطات ومهام أى من اجهزة المنظمة ، ومن بينها المسائل المتعلقه بالتعاون الدولى فى المجالات الاقتصادية والاجتماعيه والثقافية والتعليمية والصحة .

---

(١) محاضرة القيت بدار الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى و الاحصاء والتشريع .

وتزاول الجمعية العامة اعمالها عن طريق سبع لجان اساسية مكونة من ممثلين من جميع الأعضاء وهى :

- اللجنة السياسية .
- لجنة الشئون الاقتصادية والمالية .
- لجنة الشئون الاجتماعية والانسانيه والثقافية .
- لجنه شئون الوصاية .
- لجنة الشئون الادارية والميزانية .
- لجنة الشئون القانونيه .
- اللجنه العامة .

٢ ــ مجلس الامن Security Council

٣ ــ المجلس الاقتصادى والاجتماعى Economic and Social Council (ECOSOC)

يعمل المجلس الاقتصادى والاجتماعى بتفويض من الجمعية العامة فى سبيل توجيه وتنسيق انشطه المنظمة فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية ووكالاتها المتخصصة .

ويقوم المجلس باعماله عن طريق لجان أساسية ولجان فرعية وهيئات اخرى متنوعة .

ويتبع المجلس المذكور اللجان العاملة الآتية :

- لجنة الاحصاء .
- لجنة السكان .
- لجنه التطور الاجتماعى .
- لجنة حقوق الانسان ــ وتتفرع منها لجنة منع التمييز العنصرى وحماية الأقليات .
- لجنة مركز المرأة .
- لجنة المخدرات .

ويتبعه ايضا اربع لجان اقتصادية اقليمية هى :

- اللجنة الاقتصادية لاوروبا .
- اللجنة الاقتصادية لآسيا والشرق الأقصى .

ــ اللجنة الاقتصادية لامريكا اللاتينية .
ــ اللجنة الاقتصادية لافريقيا .

كما ينبع المجلس عدد من اللجان والهيئات الفرعية الأخرى مثل :

لجنة الاسكان والبناء والتخطيط ، اللجنة الاستشارية لتطبيق العلم والتكنولوجيا من اجل التنمية ، ويجوز له استشارة المنظمات غير الحكومية فى المسائل المتعلقة بها والتى تدخل فى اختصاصه .

٤ ــ مجلس الوصاية

٥ ــ محكمة العدل الدولية

٦ ــ الامانة العامة

واذا كان عنوان بحثنا هو الوكالات الاقتصادية للامم المتحدة فاننى ارجو بادىء ذى بدء ان أوضح مقدما النقاط التالية : ــ

اولا : ان هناك من بين منظمات الامم المتحدة ــ غير الوكالات المتخصصة ــ ما يقوم بمهام اقتصادية بالدرجة الاولى وبشكل مباشر على الصعيد الدولى ومن هذه المنظمات :

١ ــ مؤتمر الامم المتحدة للتجارة والتنمية	UNCTAD
٢ ــ برنامج الامم المتحدة للتنمية	UNDP
٣ ــ منظمة الامم المتحدة للتنمية الصناعية	UNIDO
٤ ــ برنامج الغذاء العالمى	WFP
٥ ــ معهد الامم المتحدة للتدريب والبحوث	UNITAR
٦ ــ صندوق الامم المتحدة للطفولة	UNICEF
٧ ــ وكالات الامم المتحدة للاعانة والتشغيل	UNRWA

وان كان هذا البحث لا يتسع ليشمل كل هذه المنظمات واللجان بالاضافة الى الحديث عن الوكالات الاقتصادية المتخصصة فانى لا ارى سبيلا الى تجاهل بعض هذه المنظمات ذات الاهمية الكبيرة فى حياة الدول النامية وبالتالى سوف لتناول بعضها فى هذا البحث .

ثانيا : يبلغ عدد ما يطلق عليه اسم الوكالات المتخصصة التابعة خمس عشر وهى :

١ ــ الوكالة الدولية للطاقة الذرية	IAEA
٢ ــ منظمة العمل الدولية	ILO

٣ — منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة	FAO
٤ — منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة	UNESCO
٥ — منظمة الصحة العالمية	WHO
٦ — صندوق النقد الدولى	IMF
٧ — هيئة التنمية الدولية	IDA
٨ — البنك الدولى للانشاء والتعمير	IBRD
٩ — مؤسسة التمويل الدولية	IFC
١٠ — منظمة الطيران المدنى الدولية	ICAO
١١ — اتحاد البريد العالمى	UPU
١٢ — الاتحاد الدولى للمواصلات السلكية واللاسلكية	ITU
١٣ — المنظمة العالمية للارصاد الجوية	WMO
١٤ — المنظمة الحكومية الدولية الاستشارية للملاحة البحرية	IMCO
١٥ — الاتفاقية العامة للتعريفات الجمركية والتجارة (الجات)	GATT

وغالبية هذه الوكالات تقوم بأعمال تتصل بالحياة الاقتصادية بطريق مباشر أو غير مباشر فلاشك مثلا ان منظمة العمل الدولية بما تسديه من خدمات على الصعيد الدولى فى مجال العماله والعلاقات العمالية تؤدى خدمات اقتصادية واجتماعية من الدرجة الاولى . كذلك منظمة اليونسكو بمساهمتها فى تحسين جهود التربية والتعليم والثقافة تساهم فى تحسين نوع الانسان وبالتالى زيادة انتاجيته . ومنظمة الصحة العالمية بمعاونتها فى مجالات الصحة البدنية والفعلية لاشك تؤدى خدمة اقتصادية كبرى . ورغم ذلك فان هذا البحث لن يتسع لشمول كافة هذه الوكالات بل سيقتصر على ما يعمل منها فى المجال الاقتصادى بشكل مباشر وواضح . وان كنا قد نلمس بعضها فى الحديث عن علاقات الامم المتحدة بجمهورية مصر .

ثالثا : مع وضوح النصوص الواردة فى ميثاق الأمم المتحدة والاعلان العالمى لحقوق الانسان بشأن التكافل والتعاون الدولى لتحقيق التقدم الاقتصادى ورفع مستوى المعيشة فاننا نبالغ لو قلنا ان الامم المتحدة واجهزتها المختلفة قد أولت فى سنى حياتها الأولى موضوع التقدم الاقتصادى والاجتماعى فى الدول النامية أولى اهتماماتها .

ولم يكن هذا الوضع مستغربا بل ان له خلفياته ومبرراته المنطقية . فقد انشئت الأمم المتحدة والعالم يخرج لتوه من حرب طاحنة على من يخرجها الغالب والمغلوب على السواء لذلك كان التركيز الأول على تعمير ما خربته الحرب واعطاء اعلاة بناء الدول الاوربية المنهارة الاولوية الاساسية على ما عداها .

ومن جهة اخرى لم يكن لمجموعة دول العالم الثالث التى نطلق عليها حاليا « الدول النامية » صوت مسموع بل ويكاد ينعدم هذا الصوت اطلاقا

عند تأسيس هيئة الامم المتحدة حين كان اغلب دول العالم الثالث لا زال يرزح تحت نير الاستعمار ولم تكن ممثلة اصلا فى الامم المتحدة فى ذلك الحين. فقد بدات حركة التحرر الكبرى بعد الحرب العالمية الثانية واستمرت فى الخمسينيات والستينيات وكان من نتيجة ذلك ان زاد عدد الدول الاعضاء فى الامم المتحدة من خمسين دولة الى ١٣٢ دولة حاليا اغلبيتها الساحقة من دول العالم الثالث النامية .

فلا غرو والحالة هذه ان نجد مثلا ان النصيب الاغلب من قروض البنك الدولى للانشاء والتعمير كان يوجه الى الدول التى خربتها الحرب فى اوربا واليابان ولم يكن نصيب الدول النامية او الدول الفقيرة يعتد به بل ان معونة مارشال الكبرى Marshall Plan وجهت اساسا من امريكا لاعادة بناء اعدائها السابقين فى اوربا .

والواقع ان الفكر العالمى بدا فى الاتجاه نحو معالجه مشاكل التنمية فى بلاد العالم الثالث فى النصف الثانى من الخمسينيات بعد ان استكمل تعمير واعادة بناء الدول التى خربتها الحرب وبعد ان بدات اصوات الدول الناميه فى الارتفاع بمجرد أن انزاح عن اغلبها كابوس الاستعمار وتسلمت مقاليد أمورها وانتقلت اليها مباشرة مسئولية رفع مستوى معيشة سكانها وقد هالها الغبن الشديد الذى حاق باهلها وبمواردها نتيجة لسنوات طويلة من اهمال الاستعمار لتنمية الموارد الطبيعية والبشرية والتجاهل التام لرفاهيه الشعوب وحقوقها فى العيش الكريم من جانب الغزاة .

وقد انعكس هذا التيار الجديد على الفكر الدولى وبالتالى على اجهزة الامم المتحدة ذاتها فشاهدت السنة الاخيرة من الخمسينيات مداولات عديدة على الصعيد الدولى اسفرت فى النهاية عن انشاء عدد من المنظمات التى تعتبر من اهم منظمات الامم المتحدة اثرا فى حياة الدول النامية .

وقد تجلى اهتمام الامم المتحدة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية واضحا فى عقد الستينيات الذى خصصته الجمعية العامة فى عام ١٩٦١ كعقد الامم المتحدة للتنمية وكان من اهدافه الرئيسية تحقيق معدل نمو مقداره ٥٪ من اجمالى الدخل القومى فى الدول النامية .

وقد شجع هذا القرار على بذل الجهود الوطنية والدولية واسفرت الستينيات عن تحقيق هذا المعدل او ما يقرب منه فى الكثير من الدول النامية ، مما ادى بدوره الى تخصيص السبعينيات كعقد الامم المتحدة الثانى للتنمية وقد ارتبطت اهدافه الاقتصادية بكثير من الاهداف الاجتماعية .

وفى سبيل ذلك اتجهت الامم المتحدة عن طريق منظماتها ووكالاتها الاقتصادية المتخصصة الى تقديم العون للدول النامية فى مجال اعداد خطط شاملة للتنمية ، والعمل على زيادة موارد هذه الدول من الصادرات والاستثمارات الخارجية ، كما أولت اهتماما متزايدا بالتنمية الصناعية وحسن استغلال الموارد الطبيعية والبشرية .

وفى هذا الضوء فانى سوف أركز فى الجزء الوصفى من هذا البحث على هذه البرامج والمنظمات والوكالات المتخصصة الاقتصادية والتى انشأتها الامم المتحدة استجابة للارتفاع المتزايد لأصوات الدول النامية وتحقيقا للحاجة الملحة التى ظهرت وتبلورت على الصعيد الدولى للتكافل والتعاون الدوليين فى مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية ثم انتقل بعد ذلك لأتناول ببعض التفصيل عرض للتعاون بين أجهزة الأمم المتحدة المختصة وجمهورية مصر فى مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

١ ــ البنك الدولى للانشاء والتعمير (ومقره واشنطن) : IBRD

انشىء البنك الدولى فى ١٩٤٥/١٢/٢٧ لتقديم القروض اللازمة للتنمية الاقتصادية كما يشجع على النمو المتوازن للتجارة الدولية والاحتفاظ بتوازن موازين المدفوعات . ويقوم البنك بمنح القروض الى الدول الأعضاء والأقاليم التابعة لها وكذا الى المؤسسات الاقتصادية الخاصة فى هذه الدول بشرط ضمان الحكومات . وقد بلغت جملة القروض التى قدمها البنك منذ انشائه حتى عام ١٩٧١ حوالى ١٦ مليار دولار تم توظيف الجانب الأكبر منها فى مشروعات الطاقة والنقل والصناعة والزراعة وتنمية الثروات الطبيعية .

٢ ــ مؤسسة التنمية الدولية (ومقرها واشنطن) : IDA

وقد تولى البنك الدولى انشائها فى عام ١٩٦٠ لتقديم القروض بشروط أيسر من شروط منح القروض التقليدية للدول النامية بعد أن تبين أن عددا كبيرا من الدول النامية لا يمكن لاقتصادياتها ان تتحمل الاعباء المالية الكبيرة التى يستلزمها تمويل التنمية،على الأقل فى مراحل النمو الأولى ، أى أن المؤسسة تمارس أهداف التنمية التى يقوم بها البنك الدولى وتكمل نشاطه ، بتقديم قروض دون فوائد ، تمتد على أقساط طويلة تبلغ خمسين سنة . وقد بلغ مجموع الأموال التى ارتبطت بها المؤسسة حتى عام ١٩٦٩ حوالى ٢٢٩١ مليون دولار .

٣ ــ مؤسسة التمويل الدولية (ومقرها واشنطن) : IFC

وقد انشئت فى يوليو ١٩٥٦ ، ومنذ ١٩٥٧/٢/٢٠ أصبحت وكالة متخصصة تابعة للأمم المتحدة . ومع أنها مرتبطة بالبنك الدولى ارتباطا وثيقا ــ اذ انه يديرها ــ الا ان لها شخصية قانونية مستقلة كما أن أموالها منفصلة عن أموال البنك . وهى تعمل على التنمية الاقتصادية فى البلدان النامية عن طريق توظيف الأموال فى المشروعات الخاصة دون اشتراط ضمان حكومى والعمل على تجميع فرص الاستثمار ورأس المال الخاص والخبرات الادارية والحث على توظيفها فى المشروعات الانتاجية بالدول النامية . وقد بلغت التزامات المؤسسة حتى نهاية عام ١٩٦٨ حوالى ٢٧٧٫٩ مليون دولار فى ١٥٩ مشروعا تقع فى ٣٩ دولة .

٤ — صندوق النقد الدولى (ومقره واشنطن) : IMF

انشىء الصندوق فى ١٩٤٥/١٢/٢٧ وهو يهدف الى تشجيع التعاون النقدى الدولى وتوسيع التجارة الدولية وحل المشاكل المتعلقة بهما والعمل على الاستقرار النقدى ومنع التنافس على تخفيض العملة . كما انه يعاون على قيام نظام للدفع متعدد الأطراف مما ييسر على الاعضاء عقد الصفقات النقدية . ويقدم الصندوق مشورته للدول فى حل مشاكلها المالية ، وتلك المتعلقة بموازين المدفوعات والتضخم وفرض القيود على النقد الاجنبى . وقد بلغ رصيد الصندوق من الموارد ما قيمته ٢٢ مليار دولار من الذهب والعملات قام بدفعها اكثر من مائة دولة (فى عام ١٩٧١) .

٥ — برنامج الامم المتحدة للتنمية : UNDP

وفى سنة ١٩٥٩ انشىء الصندوق الخاص Special Fund ثم تطور الى برنامج الامم المتحدة للتنمية سنة ١٩٦٥ United Nations Development Programme وقد استوعب هذا البرنامج المعونة الفنية الذى انشأته الأمم المتحدة سنة ١٩٥٠ وقد لخص مستر Paul G. Hoffman مؤسس الصندوق ومدير البرنامج حتى العام الماضى اهداف البرنامج وسياسته فيما يلى :

(من الخطبة التى القاها فى حفل توديعه فى ١٩٧١/١٠/١٤) .

". The underlying cause of poverty in the low-income nations was not a lack of resources. Rather it was a failure to realise the potentials of the natural wealth and human talents at the disposal of those countries. It seemed to me, therefore, that there was an urgent need for a large-scale programme specifically designed to help the developing nations make progressively better use of their vast latent power to speed their own progress."

وهذه الفلسفة فى حد ذاتها سليمة اذ ليس من المعقول ولا من الممكن ان يقوم أى جهاز فى الامم المتحدة او غيرها باعباء التنمية الاقتصادية والاجتماعية فى بلاد العالم الثالث . بل الممكن هو مساعدة هذه الدول على تفجير قوى التنمية الكامنة من طريق التعريف بالموارد والتعاون فى خلق الجو المناسب والعناصر الأساسية للتنمية . ثم تدريب القوى العاملة للقيام والاستمرار باعباء النمو .

ويمثل برنامج الأمم المتحدة للتنمية اكبر واهم سبيل لتقديم المساعدات الفنية متعددة الأطراف الى الدول النامية ويمتد نشاط البرنامج ليشمل كل القطاعات الاقتصادية والاجتماعية . وقد نفذ البرنامج آلاف المشروعات فى كافة المجالات الزراعية والتعدينية والصناعية والنقل والمواصلات والطاقة والاسكان والبناء والتجارة والسياحة والصحة وتنمية البيئة والتعليم والتدريب والتخطيط الاقتصادى والتنمية الاجتماعية والادارة العامة .

وتقدم مساعدات برنامج الامم المتحدة للتنمية بناء على طلب الحكومات فقط بعا لأولويات احتياجاتها ولذا تعد هذه المساعدات جزء من خطط التنمية القومية الشاملة او جهود التنمية الاقليمية . وتتولى تنفيذ المشروعات التي يتم الموافقة عليها من هيئات الأمم المتحدة ذاتها مثل مكتب التعاون الفني والمكتب المختص بالتخطيط الاقتصادى ومسح الموارد او الوكالات المتخصصه للامم المتحدة وتكون الوكالات المساهمة والمنفذة مسئولة باستمرار عن الاشراف والتنفيذ . بينما يقوم برنامج الامم المتحدة للتنمية بتقديم تقارير منتظمه عن نشاطه الى المجلس الاقتصادى والاجتماعى التابع للامم المتحده الذى يقوم بدوره برفع تقارير الى الجمعية العامه وهى السلطه العليا التى تملك حق اقتراح التعديلات فيما يتعلق بمساعدات التنميه تحت هذا البرنامج .

وبنهايه عام ١٩٧٢ كان مجلس ادارة البرنامج قد أقر ١٫٣٦٣ مشروعا كبيرا بالاضافه الى الآلاف من مشروعات المعونة الفنية الاصغر حجما . ويقدر اجمالى نفقات هذه المشروعات عند استكمالها بحوالى ٣٥٠٠ مليون دولار تساهم الدول النامية ذاتها باكثر من نصفها . وقد ساهم البرنامج فى توفير اكثر من ٣٠ الف خبير ومستشار من مختلف الدول للعمل بمشروعاتها، كما قدم حوالى ٦٠ الف منحه لمواطنى الدول النامية .

ويمول البرنامج عن طريق التبرعات الاختيارية المقدمة من اكثر من ١٢٥ دوله من الدول الغنية والفقيرة على السواء .

وبهدف رفع كفاءة المعونة التى يقدمها البرنامج ولزيادة فعاليتها وافق مجلس محافظى البرنامج فى يونيو ١٩٧٠ (بعد دراسة تقرير جاكسون عن تقييم البرنامج) على تعديل نظام المعونة التى يوفرها البرنامج . واعتمدت الجمعية العامة للامم المتحدة فعلا النظام الجديد المعدل فى ١١ ديسمبر عام ١٩٧٠ .

ويقوم النظام الجديد الذى بدأ تطبيقه منذ أول يناير سنة ١٩٧٢ على اساس وضع برنامج معونة لكل دولة مستفيدة لفترة تتراوح بين ثلاث وخمس سنوات . وتقدر هذه المعونة فى ضوء اهداف ومستلزمات تنفيذ خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية فى الدولة المعنية وفى ضوء امكانياتها واحتياجاتها الاجمالية من العون المالى والفنى الخارجى ، على ان تستعمل هذه المخصصات فعلا فى تمويل مشروعات التنمية المدرجة بالخطة .

٦ ــ مؤتمر الامم المتحدة للتجارة والتنمية : UNCTAD

وفى نفس الفترة ــ اواخر الخمسينيات واوائل الستينيات ــ تكتلت الدول النامية فيما بينها وعقدت عدة اجتماعات كان من اهمها مؤتمر الدول النامية بالقاهرة الذى عقد فى يوليو ١٩٦٢ ونتج عن تلك الاجتماعات تولد فكرة المسئولية الدولية عن التنمية الاقتصادية وضرورة التكافل والتعاون العالمى

فى هذا المجال . وفى الربع الثانى من ١٩٦٤ عقد أول مؤتمر على المستوى الدولى — يجمع بين الدول النامية والمتقدمة على السواء — لبحث مشاكل التنمية وكان هذا أول مؤتمر للتجارة والتنمية . وفى ديسمبر ١٩٦٤ اقيم مؤتمر الامم المتحدة للتجارة والتنمية كجهاز دائم من اجهزة الجمعية العامة ويهدف المؤتمر الى تشجيع التجارة الدولية باعتبارها عامل اساسى للنهوض بالتنمية الاقتصادية ، كما يهيء المؤتمر فرص التفاوض بين الدول من اجل ابرام اتفاقات تجارية متعددة الاطراف ، مع الاهتمام بتنسيق السياسات والاجراءات الحكومية فى ميدان التجارة الدولية ومشكلات التنمية المرتبطة بها ويشمل عمل المؤتمر دراسة طريق زيادة تدفقات الموارد المالية الى الدول النامية .

ومن أهداف المؤتمر الرئيسية ضمان أسعار مجزية وعادلة وثابتة للمنتجات الاولية للدول النامية وتحسين سبل وصول هذه السلع الى الأسواق الخارجية ، وكذلك العمل على زيادة صادرات هذه الدول من المنتجات المصنوعة ونصف المصنوعة .

وقد عقد المؤتمر الثانى للتجارة والتنمية فى نيودلهى فى فبراير / مارس ١٩٦٨ ، وكان من اهم قراراته مطالبة الدول المتقدمة بان تقوم بمنح الدول النامية مساعدات فى حدود ما نسبته ١ ٪ من اجمالى الناتج القومى بها ، كما اقر المؤتمر مطالبة الدول المتقدمة بمنح معاملة تفضيلية غير تمييزية لصادرات الدول النامية من المنتجات المصنوعة ونصف المصنوعة . واتخذ المؤتمر ايضا عدة قرارات بشأن التجارة بين دول الشرق والغرب وكذلك بعدد أسعار الشحن والتجارة البحرية .

وقد نتج عن هذه القرارات ان اتخذت دول السوق الاوروبية المشتركة المبادرة فى مجال التفضيلات الجمركية للدول النامية ، وذلك بتطبيقها نظام المعاملة التفضيلية الذى بدأ تنفيذه اعتبارا من اول يوليو ١٩٧١ ، بالنسبة لمعظم صادرات الدول النامية من المنتجات المصنوعة ونصف المصنوعة وتبعتها فيما بعد النرويج واليابان .

كما تجلت ايضا فى السنوات الاخيرة سياسة تنشيط كبيرة لأوجه التبادل التجارى بين دول الشرق والغرب وشهد عام ١٩٧٢ اتفاقات تجارية ضخمة بين الاتحاد السوفيتى والولايات المتحدة .

وبالنسبة للمؤتمر الثالث الذى انعقد فى مايو ١٩٧٢ بسنتياجو فقد لوحظ ازدحام جدول اعماله بالعديد من الموضوعات التى اثرت على قوة القرارات التى اتخذها خاصة مع استمرار معارضة الولايات المتحدة وبعض الدول الغربية للكثير من مطالب الدول النامية . الا ان المؤتمر سجل تقاعس هذه الدول عن تحقيق هدف الـ ١ ٪ الذى أقره المؤتمر الثانى وطالب الدول المتقدمة بتحقيقه فى موعد لا يتجاوز نهاية ١٩٧٢ مع زيادة نسبة المساعدات الحكومية الى الدول النامية . وعدم زيادة سعر الفائدة على المعونات عن

٢٪ واطالة فترة السداد الى ٢٥ — ٤٠ عاما وكذا اطالة فترة السماح لتتراوح بين ٧ — ١٠ أعوام . ودعى المؤتمر الى تيسير شروط الاقتراض من المنظمات الدولية وتوسيع نطاقها . وقد اتخذت الدول النامية قرارا بأغلبيتها فقط دون موافقة الدول المتقدمة لاعادة جدولة ديونها الخارجية واجراء تأجيل سداد الاقساط فى حالة تعرضها لمصاعب مالية . ووافق المؤتمر على ضرورة اشتراك الدول النامية فى اتخاذ أية قرارات تتعلق باصلاح نظام النقد الدولى فى المستقبل وربطه بمشاكل التجارة الدولية مع المطالبة بزيادة دور حقوق السحب الخاصة وتخصيص جزء منها لعمليات التنمية . وقد استجاب المؤتمر لمطالب الدول النامية باشراكها فى المفاوضات التجارية القائمة لتبادل التخفيضات الجمركية مع تكوين لجنة لمتابعة توسيع نطاق النظام العام للمزايا الجمركية . كما أصدر المؤتمر قرارا بأن يتولى سكرتيره العام متابعة الجهود المبذولة لنزع السلاح من حيث علاقتها بالتنمية الاقتصادية . وأخيرا فقد أصدر قرارا يتعلق بالآثار الاقتصادية لاغلاق قناة السويس فطالب بتنفيذ قرار مجلس الامن رقم ٢٤٢ لسنة ١٩٦٧ .

ورغم الضعف العام الذى اتسمت به قرارات هذا المؤتمر ، الا انه ساعد على ترميز الانظار على المشاكل الحالية للدول النامية والى ضرورة اشراك هذه الدول عند اتخاذ القرارات النقدية والتجارية الدولية التى لها تأثير مباشر على اقتصادياتها .

٧ — منظمة الامم المتحدة للتنمية الصناعية : UNIDO

ومن منظمات الامم المتحدة التى انشئت كانعكاس لتطور التفكير العالمى فى التنمية الاقتصادية منظمة الامم المتحدة للتنمية الصناعية .

وقد انشئت بموجب قرار الجمعية العامة فى ١٩٦٦ بهدف النهوض بالتنمية الصناعية فى الدول النامية .

٨ — برنامج الغذاء العالمى :

كما أنشىء فى عام ١٩٦٣ برنامج الغذاء العالمى الذى يعمل بالاشتراك مع منظمة الأغذية والزراعة ويسعى الى دعم التنمية الاقتصادية والاجتماعية عن طريق منح المعونات فى شكل مواد غذائية . وهو يستخدم فى ذلك فائض الانتاج الزراعى وما يحصل عليه من مواد غذائية وأموال وخدمات على سبيل الهبة لمقابلة جزء من الأجور النقدية للعاملين فى مشروعات التنمية او فى حالة النقص الطارىء الناجم عن الفيضان والكوارث المختلفة وقد زاد ما خصصه هذا البرنامج من معونات منذ انشائه على الالف مليون دولار .

٩ — الاتفاقية العامة للتعريفات الجمركية والتجارة (الجات) ومقرها جنيف :

وقد بدأت هذه الاتفاقية فى التنفيذ الفعلى فى أول يناير ١٩٤٨ ، وهى تهدف الى تنظيم التبادل التجارى الدولى وتخفيض الرسوم الجمركية والتشاور

الدولى فى المسائل التجارية ، وتولى الاتفاقية اهتماما بشرط الدولة الاولى بالرعاية والاقلال من الحواجز الجمركية ، عن طريق المفاوضات متعددة الاطراف الخاصة بالتعريفة التى تعتبر جداولها ملزمة للجميع لانها جزء مكمل للاتفاقية ، ورغم ان الاتفاقية لا تجيز من حيث المبدأ فرض قيود كميه على الواردات الا انه توجد بعض الاستثناءات خاصة عند وجود مصاعب تتعلق بموازين المدفوعات .

وقد انشىء المركز الدولى للتجارة فى عام ١٩٦٤ (فى نطاق سكرتاريه الاتفاقية) بهدف تزويد البلدان النامية بمعلومات عن اسواق التصدير ومعاونتها على تنميه وسائل تشجيع صادراتها وتدريب العاملين اللازمين لهذا الغرض . وقد عقدت الدول المنضمة الى الاتفاقية ستة مؤتمرات رئيسية (كان آخرها دورة كيندى ٦٤/٦٧) نتج عنها تخفيض أو تثبيت التعريفه الجمركيه بالنسبة لعشرات الآلاف من السلع التى يتم تبادلها عالميا .

ننتقل الآن الى التعريف بنشاط بعض هيئات ووكالات الامم المتحدة فى جمهورية مصر . وقبل ان ابدأ العرض لود أن اشير الى لن مدى اتساع هذا النشاط وشموله وتأثيره على حياتنا الاقتصادية والاجتماعية جدير بالتعريف اذ لا يلم بمداه الا الاقلية القليلة المتصله اتصال مباشر بهذا النشاط .

وأبرز ما تتضح له هذه الصورة الاتساع والشمول فى تعاون الجمهوريه مع الصندوق الخاص وخليفته برنامج الأمم المتحدة للتنمية . وقد سبق أن اشرنا فى مجال آخر الى الفلسفة التى يقوم عليها هذا البرنامج .

ويتضح من الجداول المرفقة جليا اتساع رقعة التعاون فمنذ انشاء الصندوق الخاص فى ١٩٥٩ تعاون الصندوق ثم خلفه برنامج الامم المتحدة للتنمية مع الحكومة فى حوالى ٣٥ مشروعا بلغت تكلفتها الكلية حوالى ٧٢ مليون دولار اعتمد مجلس محافظى البرنامج من الامم المتحدة لها حوالى ٢٦ مليون دولار والتى تساهم به الحكومة بالعملة المحلية ، والواقع أن العبرة هنا ليست فقط بعدد المشروعات ولا بقيمة المساهمة ولكن بمدى شمول هذه المشروعات بحيث تكاد تمتد الى كافة القطاعات من صناعة وزراعة وكهرباء ومواصلات وخلافه كما انها ذات أثر بعيد فى تنمية الموارد البشرية والمادية حيث تعنى عناية كبيرة بتدريب الفنيين والمشرفين والمدربين كما تنقل اليهم بقدر الامكان التكنولوجيا الحديثه مع تطوراتها السريعة وهو أمر هام للتقدم والنمو .

وبعد اعادة تنظيم اجهزة برنامج الأمم المتحدة للتنمية وتطويرها تم الاتفاق بين الحكومة والبرنامج على برنامج للتعاون للسنوات الخمس ١٩٧٧/٧٣ (واقع الأمر أن البرنامج يهدف اساسا على التعاون مع الحكومة على أساس الخطة العشرية للتنمية ولكن رؤى أن دقة التقدير تقتضى البدء بالسنوات الخمس

الآن . ولا شك ان مدى شمول هذا البرنامج وتعدد المشروعات المدرجة فيه يعكس بدوره ذى بدء مدى الشوط الذى قطعته البلاد فى التقدم ورسوخ اقدامها فى طريق النمو كما يوضح الرغبة الاكيدة من جانب الأمم المتحدة فى التوسع فى التعاون معنا حتى اصبحت مصر من الدول الأولى فى مدى الاستفادة من برامج الأمم المتحدة فان البرنامج الذى تم الاتفاق عليه يشمل ١٣٢ مشروعا تندرج تحت عشر قطاعات تكاد تشمل كافة مجالات النمو الاقتصادى والاجتماعى وهى الزراعة والرى والصرف والصناعة والتعدين والبترول والكهرباء والنقل والمواصلات والتجارة والمال والاسكان والتشييد والمرافق العامة والتعليم والخدمات العلمية والخدمات الصحية وخدمات أخرى . وتقدر قيمة مساهمة برنامج الأمم المتحدة فى هذه المشروعات بحوالى ٣٢ مليون دولار بالعملة الأجنبية فى حين تساهم الحكومة فى هذه المشروعات بحوالى ٣٠ مليون جنيه بالعملة المحلية .

وبالاضافة الى العمليات التى يقوم بها برنامج الأمم المتحدة لتنمية تنسيق الوكالات والمنظمات الأخرى مع الحكومة فى مشروعات عديدة بما قيمته حوالى ٨١ مليون دولار بالعملات الأجنبية وذلك فى السنوات الخمس ١٩٧٧/٧٣ واهم المساهمات عموما تأتى من برنامج الغذاء العالمى World Food Program وهو كما سبق بيانه برنامج يتم بالاشتراك مع مؤسسة الأغذية والزراعة ويهدف الى اتاحة بعض المواد التموينية الأساسية للعاملين فى مشروعات التنمية الاقتصادية وكذلك للطلبة فى بعض مراحل التعليم ومن المقدر أن تبلغ قيمة مساهمة هذا البرنامج حوالى ٦٦٫٥ مليون دولار فى الفترة المذكورة هذا بينما بلغت مساهمات برنامج الغذاء العالمى فى مصر — عن طريق المشاركة مع هيئة الأغذية والزراعة — حتى نهاية ١٩٧١ حوالى ١٠٣ مليون دولار وزعت على العاملين فى ١١٧ مشروعا من مشاريع التنمية الزراعية وغيرها وتتمثل فى مواد غذائية تقدم كجزء من مرتبات العاملين فى هذه المشروعات وكذلك المستوطنين الجدد وبذلك يمكن استخدام هذا الجزء من الأموال الحكومية الذى كان مخصصا للاجور فى تدعيم المشروعات والتوسع فيها .

— ساعد البرنامج فى عمليات توطين البدو الرحل فى منطقة الساحل الشمالى الغربى حيث قدم فى ٣ سنوات (بدأت فى يناير ١٩٦٤) سلعا غذائية حيوانية استفاد منها ٢٠ الف من البدو وحوالى ٥٠ الف رأس من الأغنام .

— قدم البرنامج معونات غذائية للعاملين بمشروعات تحويل أراضى رى الحياض بالوجه القبلى الى الرى الدائم ، كما ساعد الدولة على تدعيم مشروعات الصرف المغطى فى الدلتا ، كما اعتمد البرنامج تقديم ٢٫٤ مليون دولار قيمة معونات غذائية لتدعيم مشروع انقاذ معبد فيله الذى يتوقع أن يبدأ تنفيذه قريبا .

— وبالنسبة لمشروعات استصلاح واستيطان الأراضى الجديدة فى منطقة السد العالى فتبلغ المعونة الغذائية المقدمة حوالى ٥٤ مليون دولار لمدة

خمس سنوات يستفيد منها ٢٧ الف عائلة من المستوطنين الجدد ابتداء من عام ١٩٧٠ ليصل رقمهم فى عام ١٩٧٤ الى ٤٠ الف عائلة ، بالاضافة الى ٨٢ الف عامل فى عمليات الاستصلاح ليصل عددهم فى عام ١٩٧٤ الى ١٢٢ الف عامل . وتبلغ جملة الاموال التى وفرتها الدوله فى هذا المشروع حوالى ٣٨ مليون دولار تستخدم فى تنمية هذه المجتمعات ومشروعات الاسكان فيهـــا .

ــ كما قدم البرنامج معونات غذائية للمهجرين نتيجة حرب يونيو ١٩٦٧ وكذا الى المزارعين الذين اعيد توطينهم بمنطقه ابيس عام ١٩٦٩ لفرق اراضيهم[1] .

منظمة الزراعة والاغذية :

وقد كانت مصر من اولى الدول المشتركة فى منظمة الزراعة والاغذية فى عام ١٩٤٥ ، وقد استفادت من المشروعات العامة للمنظمه فى منطقـــة الشرق الادنى بالاضافة الى مساهمة المنظمه فى تنفيذ عديد من المشروعات فى مصر ذاتهـــا .

ففى عام ١٩٥٤ عقدت المنظمة بالقـــاهرة بالمركز التدريبى عن التقييم المـــالى والاقتصادى لمشروعات التنمية ، واشتركت مصر فى عمل التعدادات الزراعية تحت رعاية المنظمة فى عامى ١٩٥٥ ، ١٩٦٠ .

وقدمت المنظمة المعونة لمصر وغيرها من دول الشرق الادنى لتطوير التجارب والبحوث الحقلية ، كما حصلت مصر على مساعدة خبراء المنظمـــة لادخال اساليب المعاينة العلمية مقرونة بالقياسات الموضوعية لتحسين دقة التقديرات الجارية للانتاج المحصولى والحيوانى .

وساعدت المنظمة فى ادخال الأصناف المحسنة من الذرة والقمح والشعير فى مصر ، واستفادت مصر من البحوث التى تمت تحت اشراف المنظمـــة لاستنباط تقاوى محسنة من الأرز ولا سيما اليابانى والهندى منها .

كما دعت المنظمة الى عقد اجتماع فى القاهرة لبحث مشكلات انتـــاج وتسويق المحاصيل البستانية فى الشرق الادنى نظرا لمـــا تحققه من عائد مرتفع . وقد تضمنت الدراسات التى اجرتها المنظمة مشكلات انتاج الموالح فى الشرق الادنى وشمال افريقا ، واخذت المنظمة على عاتقها العمل على ابرام الاتفاقية الدولية لوقاية النباتات كوسيلة لتوحيد الجهود الدولية فى هذا المجال وقد انضمت مصر لهذه الاتفاقية . وتعاونت مصر مع المنظمة فى اقامة اول معمل مركزى لابادة الآفات الزراعية فى المنطقة . واعـــدت المنظمة مشروعا اقليميـــا لمكافحة الجراد الصحراوى انضمت اليـــه مصر واستمر لمدة سبع سنوات انتهت فى عام ١٩٦٧ . واهتمت المنظمة بتنمية

(١) المصدر : برنامج الامم المتحدة للتنمية فى الجمهورية العربية المتحدة

الانتاج الحيوانى فساعدت على تطوير برامج التلقيح الصناعى فى مصر . كما قدمت المعاونة فى انشاء مصنع لتجهيز الالبان بمعونة اليونسيف U.N.I.C.E.F. فى مصر . وساهمت فى تنفيذ مشروع لتحسين المراعى وادارتها وانتاج مواد العلف لعدد من دول الاقليم منها مصر . وعاونت مصر فى انتاج اللقاحات الخاصة بمقاومة وباء طاعون الخيل وانشاء وحدة بحوث تختص بالطاعون البقرى ولمراض الجهاز التناسلى التى ينظمها الفراد تحت اشراف معهد الشرق الادنى للصحة الحيوانية . وعاونت المنظمة فى تنمية المصايد الداخلية وزراعة الاسماك وادخال اصناف جديدة منها . وقدمت لمصر المعونة لاقامة المطابع وعمل الوجبات فى معسكرات العمال الموسميين التى تقام ضمن برامج التوطين . واشتركت المنظمة مع صندوق الاطفال ومنظمة الصحة العالمية فى استنباط خليط مسحوق السوبرامين الذى يتميز بقيمته الغذائية العالية ويتولى صندوق الأمم المتحدة للطفولة U.N.I.C.E.F. تزويد مصر بالمساعدات الفنية والاجهزة والمعدات اللازمة لانتاج السوبرامين كما وافقت المنظمة على المساهمة فى مشروع انتاج هذا الغذاء الجديد بنحو مليون دولار وقامت المنظمة ايضا بدراسات عن وضع التعليم والتدريب الزراعى فى مصر .

واشتركت فى تنفيذ برنامج الاغذية العالمى الذى يهدف الى مواجهة طوارىء الغذية والمساعدة فى تنفيذ برامج التغذية الخاصة . وقد بلغ عدد مشروعات البرنامج العالمى للأغذية فى مصر حتى نهاية عام ١٩٧١ ، ١١٧ مشروعا بلغت قيمتها ١٠٢ر٦ مليون دولار بالاضافة الى عمليات الاغاثة التى بلغت قيمتها ٥٣٧ر٨ الف دولار(١) .

وننتقل الى مجموعة الوكالات المتخصصة — المالية او التمويلية — ونبدأ بذلك مجموعة البنك الدولى للانشاء والتعمير ومؤسساته وصندوق النقد الدولى .

على النطاق الدولى نجد ان مجموعة القروض التى قدمها البنك الدولى للانشاء والتعمير منذ بدء نشاطه حتى نهاية السنة المالية ١٩٧٢ بلغ ٨٥١ قرضا قيمتها ١٨ر٣ مليون دولار كما قدمت هيئة التنمية الدولية IDA ٣١٤ قرضا قيمتها ٤ر٣ مليون دولار واسهمت مؤسسة التمويل الدولية فى ١٨٤ مشروعا بلغت قيمة استثماراتها فيها ٦٩٣ر٨ مليون دولار .

وقد سبق أن تناولنا بالبحث علاقات الجمهورية مع البنك الدولى ومؤسساته فى محاضرة القيت فى جمعية الاقتصاد والتشريع عام ١٩٧٠ كما شرحنا فى تلك المناسبة الدور الذى يلعبه البنك فى الدول النامية وتطور هذا الدور من الاهتمام بتعمير البلاد التى خربتها الحرب الثانية الى الاهتمام بالتنمية فى البلاد النامية ولكن يهمنا هنا أن نشير باختصار الى ان البنك

---

١ المصدر : منظمة الاغذية والزراعة فى الشرق الادنى ، ٢٥ عاما من العمل الدولى فى خدمة الزراعة .

الدولى وهيئة التنمية الدولية قد تزايد اهتمامهما بالمشاركة فى جهود التنمية فى جمهورية مصر فى السنوات الاخيرة .

فمنذ بداية نشاط البنك الدولى للانشاء والتعمير سنة ١٩٥٠ حصلت مصر على قرض واحد هو قرض تحسين قناة السويس سنة ١٩٦٠ بمبلغ ٥٦٫٥ مليون دولار وقد تصاعد التعاون مع مجموعة البنك الدولى للانشاء والتعمير فى السنتين الاخيرتين فتم عقد قرض لتمويل مشروع الصرف المغطى مع هيئة التنمية الدولية بمبلغ ٢٦ مليون دولار فى ١٩٧٠ وعقد قرض آخر فى سنة ١٩٧١ للمشاركة فى تمويل المشروعات الخاصة بالسكك الحديدية فى حدود مبلغ ٣٠ مليون دولار وحتى الآن لم تسهم مؤسسة التمويل الدولية فى اى مشروعات بجمهورية مصر . وبذلك يصل اجمالى القروض التى تم عقدها مع مجموعة البنك الدولى للانشاء والتعمير الى ١١٢٫٥ مليون دولار . والجدول التالى يبين ما حصلت عليه مصر من قروض بالمقارنة بمجموع قروض المجموعة(١) .

(بملايين الدولارات الامريكية)

	قروض البنك		قروض هيئة التنمية الدولية		المجموع		استثمارات مؤسسة التمويل الدولية	
	عدد	القيمة	عدد	القيمة	العدد	القيمة	العدد	القيمة
مصر	١	٥٦٫٥	٢	٥٦٫٠	٣	١١٢٫٥	—	—
العالم	٨٥١	١٨٢٨٤٫٣	٣١٤	٤٤٠٦٫٠	١١٦٥	٢٢٦٩٠٫٣	١٨٤	٦٩٣٫٨

وكما سبق أن ذكرنا فان اهتمام البنك الدولى ومجموعته بالمشاركة فى جهود التنمية فى مصر قد ازداد مؤخرا . لذلك فان خبراء البنك يقومون حاليا بدراسة عدد من المشروعات بالجمهورية لتحديد ما يصلح منها للتمويل من البنك ومؤسساته .

وقد انتهت اللجان الفنية بالبنك من اعداد التقارير النهائية لمشروع الصرف المغطى بالصعيد وينتظر أن تتم المفاوضات فى اوائل عام ١٩٧٣ على تقديم قرض لجمهورية مصر العربية لتنفيذ المشروع المذكور .

---

(١) المصدر :

World Bank, IDA Annual Report, 1972.
International Finance Corporation, Annual Report, 1972.
International Monetary Fund, Finance & Development No. 4, 1971, No. 3, 1972.

وتقوم حاليا بعثة من البنك الدولى باعداد التقارير النهائية للمشروع الذى يمنح بمقتضاه بنك الاسكندرية تسهيل ائتمانى من هيئة التنميه الدوليه لتمويل قطاع الصناعة . والتسهيل المذكور سوف يقدم لعملاء بنك الاسكندريه بالعملات الحرة وينم سداده على آجال تصل الى ١٥ سنة وذلك طبعا للغرض الذى يستخدم فيه القرض .

كما يقوم ايضا بعثة من البنك بدراسة الوضع فى شركات المحالج فى جمهورية مصر العربية . وينتظر ان يقدم البنك قرضا لمصر لتجديد جميع المحالج التى تعمل فى البلاد والتى مضى عليها آجال طويلة دون اجراء اى تعديلات بهـا . هذا بالاضافه الى انشاء عدة محالج جديدة يحتاج اليها القطاع حاليا . وينتظر أن تنتهى الدراسات الخاصة بهذا المشروع خلال النصف الاول من عام ١٩٧٣ .

ولما كانت مشروعات تنظيم الأسرة فى جمهورية مصر العربيـة تحظى باهتمام رئيسى من الجهات المسئولة بالبلاد فقد تم بحث امكانية الحصول على قرض من البنك فى هذا الشأن وقد انتهت بعثـات البنك من دراسة مشروعات تنظيم الأسرة فى مصر ويجرى حاليا النظر فى تقديم قروض من البنك لتنفيذ جانب من تلك المشروعات .

مشروعات اخـرى :

هذا وتقوم بعثه من خبراء البنك حاليا بدراسة امكانيات انشاء صناعات صغيرة فى الريف المصرى وامكانيات التوسع فى انتاج البلاد من الدواجن وينتظر أن تزور مصر فى اوائل عام ١٩٧٣ بعثة صناعية من خبراء البنك الدولى وستقوم البعثـة بدراسة تفصيلية لبعض القطاعات الصـناعية — كقطاع الغزل والنسيج وقطاع الأسمدة وقطاع البتروكيماويات — وفى مجال السياحه تم الاتفاق على حضور بعثة من خبراء البنك فى يناير القادم للاسلاع على النشاط السياحى بالبلاد توطئة لقيـام تعاون مع البنك فى مجـالات السـياحة .

وبالنسبة لعلاقة الجمهورية بصندوق النقد الدولى فقد كانت دائما علاقة تعاون وطيد مستمر . ففى ٢٧ ديسمبر سنة ١٩٤٥ انضمت جمهورية مصر العربية الى عضوية صندوق النقد الدولى بحصة قدرها ٤٫٥ مليون دولار امريكى . وقد زيدت هذه الحصـة عـدة مرات بحيث كانت على النحو التـالى :

فى ٢٩ مارس سنة ١٩٤٨ أصبحت الحصة	٦٠ مليون دولار
فى ١٢ ابريل سنة ١٩٦٠ أصبحت الحصة	٩٠ مليون دولار
فى ٢٢ يونيو سنة ١٩٦٢ أصبحت الحصة	١٢٠ مليون دولار
فى ٥ ابريل سنة ١٩٦٦ أصبحت الحصة	١٥٠ مليون دولار
وفى سـنة ١٩٧٠ أصبحت الحصة	١٨٨ مليون دولار

وقد استفادت مصر من مختلف أنواع التسهيلات التى يقدمها الصندوق سواء فى ذلك السحب على شريحة الذهب أو السحب فى اطار برامج التثبيت النقدى والاقتصادى أو من التسهيلات التى يتيحها الصندوق فى اطار التمويل التعويضى الخاص بالتسويق عن النقص فى حصيلة الصادرات نتيجة لأسباب طارئة خارجة عن ارادة الدولـــة .

والجدول التالى يبين مسحوبات الجمهورية من الصندوق . ويتضح من الجدول أن ما تم شراؤه من الصندوق قد بلغ ٣٢٦٫٢ مليون دولار تم أعاده شراء أغلبها ، أى سدادها للصندوق ، طبقا للبرامج الزمنية المتفق عليها مع الصـــندوق .

رقم	تاريخ العملية	المبالغ المشتراة (بالمليون دولار)	
١	١٩٤٩/ ٤/ ٦	٣٫٠	
٢	١٩٥٦/ ٩/٢٦	١٥٫٠	
٣	١٩٥٧/ ٢/٢٦	١٥٫٠	
٤	١٩٦٠/ ٤/٢١	٧٫٥	
٥	١٩٦٠/ ١٢/٢٠	٢٧٫٣	
٦	١٩٦١/ ٧/٢٨	١٠٫٠	
٧	١٩٦٢/ ١/ ٩	٢٢٫٤	
٨	١٩٦٢/ ٣/١٣	٧٫٥	
٩	١٩٦٢/ ٥/١٦	٢٠٫٠	برنامج الدعم الأول ٤٢٫٥ مليون دولار
١٠	١٩٦٢/ ٩/ ٧	١٠٫٠	
١١	١٩٦٢/ ١١/١٥	٧٫٥	
١٢	١٩٦٣/ ٢/١٤	٥٫٠	
١٣	١٩٦٣/١٠/١٥	١٦٫٠	تمويل تعويضى
١٤	١٩٦٤/ ٦/٢٤	٢٠٫٠	برنامج الدعم الثانى ٤٠ مليون دولار
١٥	١٩٦٤/ ٨/١٤	٥٫٠	
١٦	١٩٦٥/ ٢/١٦	١٠٫٠	
١٧	١٩٦٥/ ٤/ ٩	٥٫٠	
١٨	١٩٦٦/ ٣/٢٠	٧٫٥	لسداد الزيادة الأخيرة فى الحصة برنامج الدعم الثالث لمواجهة الأحوال الطارئة تمويل تعويضى
١٩	١٩٦٨/ ٢/٢٠	٤٠٫٠	
٢٠	١٩٦٨/ ٣/٢٠	٢٣٫٠	
٢١	١٩٧٠/ ٦/٢٤	١٧٫٥	
٢٢	١٩٧١/ ٩/١٧	٣٢٫٠	
		٣٢٦٫٢	

مساهمة برنامج التنمية التابع لهيئة الأمم المتحدة فى مشروعات الصندوق الخاص

إسم المشروع	تاريخ موافقة مجلس المحافظين		اعتمادات مجلس المحافظين دولار	مساهمة الحكومة دولار	الإجمالى دولار
مشروع تجريبى لصرف الأراضى لزراعية	مايو	١٩٥٩	٣٦٥,٠٠٠	١,٠٠٠,٠٠٠	١,٣٦٥,٠٠٠
مسح التربة باستخدام الصور الجوية*	مايو	١٩٥٩	٣٢٧,٥٠٠	٥٠٠,٠٠٠	٨٢٧,٥٠٠
معهد تدريب الطيران المدنى*	مايو	١٩٦٠	١,٠٦٣,٤٠٠	٧٩٧,١٠٠	١,٨٦٠,٥٠٠
معمل أبحاث القطن*	ديسمبر	١٩٦٠	٦٨٧,٣٠٠	٧٧٨,٠٠٠	١,٤٦٥,٣٠٠
معهد الصحة الحيوانية*	ديسمبر	١٩٦٠	٦٦٨,٠٠٠	٣٣٧,٠٠٠	١,٠٠٥,٠٠٠
معهد الصحة الحيوانية (المرحلة الثانية)	يناير	١٩٦٨	٩٦١,٤٠٠	٦٥٤,٠٠٠	١,٦١٥,٤٠٠
معهد التدريب المهنى*	ديسمبر	١٩٦٠	٧٩٩,٢٥٠	٥٥٩,٠٠٠	١,٣٥٨,٢٥٠
المعمل القومى للمقاييس والمعايرة	مايو	١٩٦١	٩٧٣,٧٠٠	٤,٠٠٠,٠٠٠	٤,٩٧٣,٧٠٠
المعمل المركزى للمبيدات الزراعية	مايو	١٩٦١	٦١٦,٠٠٠	٣٧٠,٠٠٠	٩٨٦,٠٠٠
معهد الصناعات الصغيرة	يناير	١٩٦٢	٦٠٠,٦٠٠	٦٩٨,٠٠٠	١,٢٩٨,٦٠٠
معهد الصناعات الصغيرة (المرحلة الثانية)	يناير	١٩٦٨	٥٤٤,٦٠٠	١,٧٠٠,٠٠٠	٢,٢٤٤,٦٠٠
معهد المنصورة الفنى للتعليم العالى	مايو	١٩٦٢	١,٧٥٦,٤٠٠	٣,١١٤,٠٠٠	٤,٨٧٠,٤٠٠
معهد بحوث الخضر وإنتاج البذور	يناير	١٩٦٣	٥٥١,٩٠٠	٦١٨,٠٠٠	١,١٦٩,٩٠٠
بحوث ما قبل الإستثمار الساحل الشمالى الغربى	يونيه	١٩٦٣	٩٤٨,٥٠٠	١,١٥٠,٠٠٠	٢,٠٩٨,٥٠٠
معهد الأرصاد الجوية التدريب والبحث	يناير	١٩٦٤	٤٢١,٩٠٠	١,٤٠٢,٠٠٠	١,٨٢٣,٩٠٠
معهد السكك الحديدية التدريب المهنى	يونيه	١٩٦٤	٩٨٨,٦٠٠	٧,٠٦٥,٠٠٠	٨,٠٥٣,٦٠٠
معهد البترول والتعدين	يناير	١٩٦٥	٩٦٨,٣٠٠	١,٢٨٨,٠٠٠	٢,٢٥٦,٣٠٠
مشروع تقييم الثروة المعدنية فى إقليم أسوان	يونيه	١٩٦٥	١,٧٩٥,٨٠٠	١,٧٨٨,٠٠٠	٣,٥٨٣,٨٠٠

مركز تنمية بحيرة ناصر	يناير	١٩٦٦	١,٧٢٢,٧٠٠	٩٤٦,٠٠٠	٢,٦٦٨,٧٠٠
معهد القوى الكهربائية للتدريب	يوليه	١٩٦٦	٧٦٧,٩٠٠	١,٣٣٥,٠٠٠	٢,١٠٢,٩٠٠
مركز تنمية التصميمات الصناعية والهندسية	يناير	١٩٦٧	١,٠٣٥,١٠٠	١,٢٢٤,٠٠٠	٢,٢٥٩,١٠٠
مصنع إنتاج المبيدات	يناير	١٩٦٨	١,٠٥٣,٦٠٠	١,٢٥٣,٠٠٠	٢,٣٠٦,٦٠٠
معهد الأمن الصناعي	يناير	١٩٦٧	٧٩٦,٠٠٠	٢,٦٩٠,٠٠٠	٣,٤٨٦,٠٠٠
مشروع تنمية إنتاجية الخامات الزراعية	يوليه	١٩٦٨	٢٧٤,٧٠٠	٧٠,٠٠٠	٣٤٤,٧٠٠
مشروع تربية الحيوان للبحوث والتدريب	يوليه	١٩٦٨	٩٩٢,٠٠٠	١,٢٦٩,٠٠٠	٢,٢٦١,٠٠٠
مركز الرقابة الإنتاجية للغزل بالإسكندرية	يوليه	١٩٦٩	٧٤٥,٤٠٠	٨٠٠,٠٠٠	١,٥٤٥,٤٠٠
المعهد الفني للمواصلات السلكية واللاسلكية	يوليه	١٩٦٩	٩٥٢,٢٠٠	٢,٦٥١,٠٠٠	٣,٦٠٣,٢٠٠
مشروع تنمية التصميمات في الأراضي المستصلحة على مياه المشروع العالي	يناير	١٩٧٠	٩٧٤,٠٠٠	٩٣١,٧٠٠	١,٩٠٥,٧٠٠
مشروع دراسات حماية الشواطئ	يناير	١٩٧٠	٩٩٢,٦٠٠	١,١٠٣,٠٠٠	٢,٠٩٥,٦٠٠
مركز التصميمات للصرافة للبحوث والتنمية	يناير	١٩٧٠	٤٦٣,٧٠٠	٣,٣٧٠,٠٠٠	٣,٨٣٣,٧٠٠
المجموع الكلي بالدولار			٢٥,٨٠٨,٠٥٠	٤٥,٤٦٠,٨٠٠	٧١,٢٦٨,٨٥٠

* انتهاء بعونة الصادوق للمشاريع .
* المساهمة النقدية للحكومة في المصروفات المحلية وتمثل ١٥ في المائة من جملة تكلفة الخبراء الاجانب . وتدرجة ضمن اعتمادات مجلس المحافظين وليست ضمن مساهمة الحكومة .

المصدر : برنامج التنمية التابع لهيئة الامم المتحدة في مصر ، اليوبيل الذهبي ١٩٤٥ — ١٩٧٠ شركاء في التقدم الاقتصادي .

جمهورية مصر العربية وحقوق السحب الخاصة :

فى ٢٣ سبتمبر سنة ١٩٦٨ صدر القرار الجمهورى رقم ٤٥ لسنة ١٩٦٨ بالموافقة على التعديلات التى ادخلت على اتفاقية صندوق النقد الدولى وتتعهد جمهورية مصر بجميع الالتزامات المتعلقة بالاشتراك فى حساب « حقوق السحب الخاصة » المنصوص عليها فى اتفاقية الصندوق وفقا لقوانينها وباتخاذ كافة الاجراءات اللازمة للوفاء بتلك التعهدات .

وطبقا لقرار محافظى الصندوق الصادر فى ٣ اكتوبر سنة ١٩٦٩ فقد خصص لجمهورية مصر ٧٤ر٤ مليون وحدة من وحدات حقوق السحب الخاصة عن الفترة الاساسية الأولى التى تبدأ اعتبارا من أول يناير سنه ١٩٧٠ (ولمدة ثلاث سنوات) ، ومن هذا المبلغ ٢٥ر٢ مليون وحدة للسنه الأولى من تلك الفترة (سنة ١٩٧٠) .

وفى أول يناير ١٩٧١ حصلت مصر على ٢٠ مليون وحدة جديدة هى قيمة نصيبها فى الترخيص الثانى لحقوق السحب الخاصة . كما حصلت فى أول يناير عام ١٩٧٢ على ١٩ر٩٢٨ مليون وحدة قيمة نصيبها فى الترخيص الثالث والاخير .

هذا استعراض سريع لبعض نواحى نشاط منظمات ووكالات هيئة الأمم التى تسهم بالجهد والمال فى التعاون مع الجمهوريه لرفع مستوى المعيشة وارساء قواعد التنمية الاقتصادية حتى تصل بالبلاد الى مرحلة التنمية الذاتيه Self Sustained Growth وهى المرحلة التى تنقل الدولة من حالة الدولة النامية الى مصاف الدول المتقدمة التى يمكنها بدورها أن تساعد الدول الاقل حظا على النمو .

ولكن هناك وجها آخر لهذه الصورة . فمع ما تتلقاه مصر من مساعدة من الأمم المتحدة ووكالاتها ومنظماتها فانها تسهم ايضا من جانبها فى دعم هذه المؤسسات . فكما سبق أن أوضحنا تسهم الجمهورية بحصص فى كل من مجموعة البنك الدولى ومؤسستيه وفى صندوق النقد الدولى كما تسهم فى تكاليف هيئة الأمم ذاتها بحوالى ١٣٨ الف جنيه وبرنامج التنمية للامم المتحدة بمبلغ ٢٠٠ الف جنيه مصرى ومنظمة التنمية الصناعية بمبلغ ٤٧ر٥ الف جنيه والاغذية والزراعة بمبلغ ٩١ر٢ الف جنيه . والعبرة هنا ليست بقيمة المساهمة فى المجتمع الدولى العبرة بالشعور بالمشاركة والاسهام فى الجهود الدولية بجدية واقتناع فى اطار الامكانيات المتاحة . واذا كانت المساهمات المالية التى تقدمها الجمهورية متواضعة نسبيا فانها تقدم للمجتمع الدولى — عن طريق الأمم المتحدة ومنظماتها — مساهمة هامة وفعالة ، مساهمة بأكثر العناصر قيمة ونعنى العنصر البشرى وذلك عن طريق مشاركة ابنائها الخبراء فى شتى فروع العلم والمعرفة فى مختلف برامج الأمم المتحدة فى بلاد العالم المختلفة . وللأسف ليس فى متناول يدى حاليا حصر وتصنيف لخبرائنا الذين يعملون فى هذا المجال ولكن كلنا يعلم مدى انتشار الخبراء المصريين (عن طريق الأمم المتحدة أو عن غير هذا الطريق) فى شتى بقاع الأرض ومدى الجهد الذى يبذلونه — والذى يلقى تقدير الجميع — فى سبيل تعزيز جهود دول العالم الثالث فى طريق النمو .

مخصصات برنامج الأمم المتحـــدة للتنمية
لبرنامج مساعدات ج٠ م٠ ع٠ خلال الفترة
٧٣ — ١٩٧٧ ٠

بالآلاف دولار

القطاع	مشروعات جارية في ١٩٧٢				البرنامج المقترح ١٩٧٣–١٩٧٧				القيمة الإجمالية	٪	المشروعات الاحتياطية
	مشروعات كبيرة	مشروعات صغيرة	مشروعات كبيرة	جارية صغيرة	مشروعات جديدة كبيرة	مشروعات جديدة صغيرة					
الزراعة	٢٣٤٠	٤٠	٣٥٨٥	—	٢٩٠٠	٥٠			٨٩١٥	٢٧	١٥١٨
الري والصرف	—	٨	—	—	—	٢٩			٣٧	١ر٠	٣٠٠
الصناعة والتعدين والبترول	١٣٣٩	١٨١	٥٥٩	١٠٣	٤٧٧٦	٢٢٠			٧١٧٨	٢١	٢٧٥٠
الكهرباء	١٦٩	١	٢٩	—	١٢٤	—			٣٢٣	١	٧٠
النقل والمواصلات	١٤٩٥	٣٣٠	٨٠٥	٩٨	٢٠١٨	—			٤٧٤٦	١٤	٢٨٣٣
التجارة والمال	—	—	—	—	٨٠٠	—			٨٠٠	٣	٣٧٠
الإسكان والتشييد	—	—	—	—	—	—			—	—	٤٠٠
المرافق العامة	—	—	—	—	—	—			—	—	—
التعليم والخدمات العلمية	١٥٨٥	٢٩٩	١٧٥٧	١٩٢	٢٨٦٢	١٩٠			٦٨٨٥	٢٠ر٩	٣٦٠٥
الخدمات الصحية	٤٦٥	١٧١	٨٠٥	٦٣	٧٠٠	٩٠			٢٢٩٤	٧	٢٠٠
خدمات أخرى	٦٠٨	١١٢	٦٨	٤٤	٨٠٠	١٧٢			١٨٠٤	٦	٣٥٩
المجموع	٨٠٠١	١١٤٢	٧٦٠٨	٥٠٠	١٤٩٨٠	٧٥١			٣٢٩٨٢	١٠٠	١٢٤٠٥

المصـــدر :
Arab Republic of Egypt, Country Programme Proposal for United Nations Development Programme Assistance 1973 - 1977.

تقديرات معونة البرامج المنظمة للوكالات المتخصصة والهيئات الدولية (١)
لمشروعات التنمية فى مصر المنفذة بواسطة
تلك الوكالات ١٩٧٣ — ١٩٧٧

		القيمة بالألف دولار					الإجمالى
		١٩٧٣	١٩٧٤	١٩٧٥	١٩٧٦	١٩٧٧	١٩٧٣-١٩٧٧
مساهمات هيئات دولية بخلاف							
برنامج الأمم المتحدة التنمية :	UNDP	٢٢٥٣١	٢٣٩٤٠	١٠١٢٨	٥٩٢٢	٣٨٠٠	٦٦٣٢١
برنامج الغذاء العالمى	WFP	٢٠٠٠	٢٠٠٠	٢٠٠٠	٢٠٠٠	٢٠٠٠	١٠٠٠٠
برنامج الأمم المتحدة لتنظيم الأسرة	UNFPA	٥٠٠	٥٠٠	٥٠٠	٥٠٠	٥٠٠	٢٥٠٠
منظمة اليونيسيف	UNICEF	٣٢٦	٣٢٦	٣٢٦	٣٢٦	٣٢٦	١٦٣٠
البرامج المنظمة منظمة الصحة العالمية	WHO	٥٠	٥٠	٥٠	٥٠	٥٠	٢٥٠
الوكالة الدولية لطاقة الذرية	IAEA	٤٥	٣٧	٣٧	٣٧	٣٧	١٩٣
المنظمة الدولية للأرصاد الجوية	WMO	١٣,٢	١٣,٢	١٣,٢	١٣,٢	١٣,٢	٦٦
منظمة التنمية الصناعية	UNIDO	٦٠	٦٠	٦٠	٦٠	٦٠	٣٠٠
برنامج الخدمات الصناعية الخاصة	SIS						
المجموع		٢٥٥٢٥,٢	٢٦٩٢٦,٢	١٣١١٤,٢	٨٩٠٨,٢	٦٧٨٦,٢	٨١٢٦٠

المصدر : United Nations Development Programme Office in Cairo.

(١) بخلاف تلك التى يوفرها برنامج الأمم المتحدة للتنمية .

اجمالى المبالغ المدرجة فى ميزانية منظمة الصحة العالميـــة للانفاق على المشروعات الصحية بجمهورية مصر العربية ١٩٧٢ ــ ١٩٧٤

بالآلاف دولار

		١٩٧٢	١٩٧٣	١٩٧٤
المبالغ المخصصة من البرنامج المنتظم للمنظمة	Regular Budget Funds	٣٢٣	٣٦٣	٣٩٥
المبالغ المخصصة من برنامج الأمم المتحدة للتنمية	UNDP	٤٠٤	٤٥٤	٤٤٤
المبالغ المخصصة من برنامج الأمم المتحدة للتنمية ومن الحكومات	UNDP and Funds in Trust	٣٨	٧٤	٣٠
المبالغ المخصصة من برنامج الأمم المتحدة لتنظيم الأسرة	United Nations Fund for Population Activities	١٧٨		
المبالغ المخصصة من اليونيسيف	UNICEF	٣٣٦		

المصـــدر :

World Health Organisation, Proposed Programme and Budget Estimates 1974 for the Eastern Mediterranean Region, Alexandria, August 1972, p. 78.

تحليل اتجاه الأسعار فى جمهورية مصر العربية
فى الفترة ١٩٥٥ ــ ١٩٦٥

الدكتور يحيى احمـــد نصر
الاستاذ المساعد بكلية التجارة
جامعـــة الازهـــر

مقـــدمة :

ان اختيار تاريخ فترة العشر سنوات لتحليل ظاهرة ارتفاع الأسعار لسببه أنها تبدأ بعد صدور العديد من القـــوانين التى أزالت الـــكثير من معوقات التنمية ــ فمنذ بداية عام ١٩٥٥ تبددت مشاعر القلق والتخوف وخلق المناخ الملائم للاستثمار الصناعى(١) ــ وينتهى قبل عدوان ١٩٦٧ الذى كان له تأثير خاص على كثير من الظواهر الاقتصادية منها زيادة نفقـــات المعيشة وارتفاع الأسعار . وهذه الظاهرة كانت ملموسة بشكل واضح وقد أظهرتها الأرقام القياسية لنفقات المعيشة وأسعار الجملة الى حد ما كمـــا يظهر من الجدول التالى :

الأرقام القياسية لأسعار الجملة ونفقات المعيشة
(يونيو ــ اغسطس عام ١٩٣٩ = ١٠٠)

السنة	جملة المواد الغذائية	جملة المواد الصناعية	أسعار الجملة عامـــة	الرقم القياسى الرسمى لنفقات المعيشة
١٩٥٥	٣٣٢	٣٧٦	٣٥١	٢٨٣
١٩٥٦	٣٧٦	٣٦٢	٤١٥	٢٩٧
١٩٥٧	٣٨٣	٤٦١	٤١٩	٣٠٦
١٩٥٨	٣٩٢	٤٣٥	٤١٣	٣٠١
١٩٥٩	٣٨٣	٤٥٧	٤١٨	٣٠٤
١٩٦٠	٣٨٨	٤٥١	٤١٨	٣٠٦
١٩٦١	٤١٦	٤٣٥	٤٢٥	٣٠٩
١٩٦٢	٤٠٣	٤٣٨	٤٢٠	٢٩٦
١٩٦٣	٤٠٣	٤٤٨	٤٢٥	٣٠٢
١٩٦٤	٤٤٥	٤٦٢	٤٥٣	٣٣٩
١٩٦٥	٤٩٩	٤٨٠	٤٩٠	٣٧٧

المصدر : نشرة البنك الاهلى عام ١٩٦٥ العدد الاول والثانى وعام ١٩٦٧العدد الاول .

(1) P. O'Brien : The Revolution in Egypt's Economic System. p. 66. O. U. P. 1966.

ومن الجدول السابق يمكن حساب نسبة الزيادة فى الأسعار على النحو المبين فى الجدول التالى :

نسبة الزيادة فى الأسعار

	المواد الغذائية	المواد الصناعية	أسعار الجملة عامة	تكاليف المعيشة
١٩٥٥، ١٩٦٥	٤٨٪	٢٩٪	٣٩٪	٣٣٪
المتوسط السنوى	٤٫٨٪	٢٫٩٪	٣٫٩٪	٣٫٣٪

وهذه النسب تعتبر صغيرة نسبيا ولكنها لا تتناسب وواقع الحال فى الأسواق المحلية من ارتفاع كبير ملموس فى بعض الأسعار واختفاء بعض السلع وانتشار السوق السوداء بالنسبة للبعض منها .

ويمكن ارجاع ارتفاع الأسعار لعدة عوامل فى مقدمتها ما يلى :

اولا : اختلال التوازن بين الزيادة فى كل من الدخل القومى ووسائل الدفع

قدرت زيادة الدخل القومى بنسبة ٧٫٢ ٪ سنويا طبقا لخطة مضاعفة الدخل القومى(١) وان كان بعض الخبراء الأجانب يقدرون هذه الزيادة بمقدار أقل يتراوح ما بين ٥٪ و ٦ ٪ سنويا (٢) . واذا قارنا هذا بزيادة وسائل الدفع نجد أن هناك اختلالا بين الظاهرتين .

فقد زادت وسائل الدفع فى الفترة ٦٠/٦٥ كما يظهر من الجدول الآتى :

---

١ بيان السيد الدكتور الوزير المختص عن مشروع الميزانية ١٩٦٥/٦٦ .

(2) B. Hussein and D. Mead : The National income of U.A.R. (Egypt) — 1959 - 1962. I. N. P 1963.

نهاية السنة	١٩٦٠	١٩٦١	١٩٦٢	١٩٦٣	١٩٦٤	١٩٦٥
مجموع وسائل الدفع	٤٠٤,٨	٤٥٥,٤	٤٤٢,٨	٥١٦,٣	٦١٦,٤	٦٥٢,٤
مطلوبات من القطاع الخاص	٢٥٥,٨	٢٦٢,٣	٢٩١,١	٣١٧,١	٣٢٩,١	٣٣٧,٦
مطلوبات من البنوك المتخصصة	٨٩,٣	٩٦,١	١٠٥,١	١٠٩,٨	١٢٤,٧	١٢٣,٥
مطلوبات من الحكومة	٣٥٠,٦	٤٠٣,٠	٤٦٣,٨	٦١٤,٠	٧٥١,٠	٨٣٨,١

المصدر : المجلات الاقتصاديه للبنك المركزى .

فوسائل الدفع تزيد بمعدل ١٢٪ سنويا تقريبا والسبب الرئيسى فى هذه الزيادة هو انفاق الحكومة والقطاع العام .

فالقيام بتنفيذ مختلف المشروعات كاقامة المصانع وبناء السدود واستصلاح الأراضى وتشييد المدارس والمستشفيات ومد الطرق ورصفها وغير ذلك من المشروعات الأساسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ادت الى زيادة انفاق الحكومة والقطاع العام ، ويضاف اليها مصروفات الالتزامات العسكرية ، والخدمات فى الداخل والخارج .

ويظهر الجدول السالف الزيادة الملحوظة بشكل واضح فى المطلوبات من الحكومة والقطاع العام اذا ما قورنت بالقطاع الخاص حيث ان عبء التقدم يقع معظمه على عاتق القطاع العام فى تلك الفترة وفى الوقت الحاضر وهذا وضع طبيعى اذ ان المجتمع يتحول من مجتمع راسمالى ــ كانت المصلحة الخاصة هى الباعث على العمل ــ الى مجتمع اشتراكى يهدف الى مصلحة المجموع لا المصلحة الفردية .

ثانيا : اسباب اخرى

١ ــ بطء زيادة الانتاج فى القطاع الزراعى :

تعتبر الزراعة القاعدة الأساسية للبناء الاقتصادى فهى التى توفر الحاجات الاستهلاكية الغذائية للأفراد وهى التى تمد الصناعات بالجزء الغالب من الخامات اللازمة لها . غير ان لها دورا رئيسيا آخر فى جمهورية مصر العربية حيث تعتبر هى المصدر الأساسى لدخل الغالبية من سكان الريف الذين يبلغون ثلثى السكان وتساهم بنحو ٧٣ ٪ من الصادرات سنويا (١) .

(١) كتاب الاتحاد العام بغرفة التجارة : التطور الاقتصادى فى البلاد العربية ١٩٥٠ ــ ١٩٦٥ ص ٢١٢ .

وبالرغم من هذا فان الزيادة فى الانتاج الزراعى على أحسن تقدير لم ترد عن ٥ر٥ ٪ سنويا وهى لا تتناسب مع معدل الزيادة فى انتاج قطاع الصناعه الذى يرتفع بمعدل ٢ر١٣ ٪ تقريبا فى السنة وفقا للخطة الخمسية للتنميه وهو وضع يبدو طبيعى لاتجاه الخطة نحو سرعة التصنيع ولكن بطء القطاع الزراعى فى مواجهة مطالب التقدم ترتب عليه عجز فى تزويد البلد بالمواد الغذائيه مما ترتب عليه ارتفاع أسعار تلك المواد ، واختفاء بعضها من الأسواق . والجدول التالى يبين ضعف معدل الزيادة فى القطاع الزراعى بالنسبة لغيره من القطاعات .

القطاع	سنة الأساس ٥٩-٦٠	السنة الأولى ٦٠-٦١	السنة الثانية ٦١-٦٢	السنة الثالثة ٦٢-٦٣	نسبة زيادة السنة الثالثة إلى سنة الأساس
الزراعة	٥٨١,٦	٥٨٢,٧	٥٦٤,٨	٦٢٢,٩	٧ ٪
الصناعة	١٠٨٦,٧	١١٥٢,٣	١١٩٨,٢	١٣١٩,٩	٢٢٪
التشييد	١٠٢,١	١٠٠,٥	١٤١,٧	١٦٥,٩	٦٢٪
الكهرباء	١٨,٤	٢٢,٠	٢٨,٤	٣١,٦	٧٢٪
إجمالى القطاعات السلعية	١٧٨٨,٨	١٨٥٧,٥	١٩٣٣,١	٢١٤٠,٣	٢٠٪

المصدر : الكتاب السنوى للاحصاءات العامةللجمهورية العربيه المتحدة ١٩٥٢ — ١٩٦٣ .

٢ — البطء النسبى فى زيادة الانتاج الصناعى فى الصناعات الاستهلاكية :

وتقدر زيادة انتاجها بحوالى ٧ ٪ سنويا فقط — فاذا ما قورنت بمعدل الزيادة فى الصناعات الاخرى مثل المعادن ، وتقدر الخطة زيادة انتاجها بنسبة ٤٠٪ سنويا تقريبا ، والطاقة وتقدر معدل زيادتها بحوالى ٢٣٪ سنويا . والصناعات المعدنية والالات وتقدر زيادة انتاجها بنسبة ٥٨ ٪ سنويا تقريبا ، والصناعات الكيماوية وتقدر الخطة كذلك زيادة انتاجها بنسبة ٤٢٪ سنويا تقريبا . نلاحظ مدى هذا البطء فى الصناعات الاستهلاكيه التى تغذى الأسواق . ومن الجدول التالى يظهر ضعف الزيادة فى الصناعات الاستهلاكية بالنسبة لغالبية الصناعات الأخرى خلال ١٩٦٤ — ١٩٦٥ وفقا لتقديرات الخطة .

٣ — **ان اعادة توزيع الدخل القومى** لصالح الطبقات الفقيرة وارتفاع الأجور خلق قوة شرائية جديدة طالبت بحقها فى الاستهلاك وخاصة بالنسبه

الانتـــاج الصـــناعى

الصناعات الإنتاجية	قيمة بملايين الجنيهات		الأرقام القياسية للإنتاج	
	٦٠-٥٩	٦٥-٦٤	٦٠-٥٩	٦٥-٦٤
١ — معـــدنى	٢٢	٧٤,٠	١٠٠	٣٣٨
٢ — غذائية	٦١,٦	١٣٤,٠	١٠٠	٢١٨
٣ — الصناعات الهندسية و الآلات	٦٠,٦	٢٣٥,٨	١٠٠	٣٩٣
٤ — الصناعات الكيماوية	٣٧,٢	١١٦,٥	١٠٠	٣١٣
٥ — الصناعات الاستهلاكية	٦٧٥,٣	٩٢٥,٤	١٠٠	١٣٧
٦ — صناعات أخـــرى	٢٣٨,١	٣٢٧,٨	١٠٠	١٣٨

المصدر : الخطـــة العـــامة للتنمية الاقتصـــادية والاجتماعيـــة ١٩٦٠ — ١٩٦٥ بعثة التخطيط القومى .

للمواد الغذائية . وقد ادى هذا الى ظهور بعض حالات من الندرة فى هـــذه المواد وخاصة فى المدن الكبيرة . وتمت اعادة توزيع الدخل بعدة طرق منها اعادة توزيع الأراضى الزراعية نتيجة للاصلاح الزراعى ، وارتفاع الأجـــر بصفة عامة ، وزيادة الضرائب على الدخول الكبيرة وزيادة الانفاق العـــام على الخدمات التى تستفيد منها الطبقات الفقيرة .

٤ — **زيادة الخـــدمات** : تعمل الدولة على زيادة الخدمات لتسهيل عمليات التنمية الاقتصادية والجدول التالى يبين ذلك .

الخدمـــات	سنة الأساس ٦٠-٥٩	السنة الأولى ٦١-٦٠	السنة الثانية ٦٢-٦١	السنة الثالثة ٦٣-٦٢	نسبة زيادة السنة الثالثة إلى سنة الأساس
نقل ومواصلات وتخزين والسلع	١٣٥,٥	١٤٦,٥	١٦٠,٣	١٧٢,٠	٢٧٪
مبانى سكنية	٧٦,٠	٧٧,٥	٧٩,٤	٨١,١	٧ ٪
مرافق عامة	١١,١	١١,٣	١٢,١	١٢,٨	١٥٪
مال وتجارة	١٦٥,٣	١٩٦,٠	١٩٢,٥	٢٠٢,٩	٢٣٪
خدمات أخرى	٣٧١,٢	٣٩٦,٧	٣٩٩,٨	٣٧٠,٨	٢٣٪

المصدر : الكتاب السنوى للاحصاءات العامة بجمهورية العربية المتحدة ١٩٥٢ — ١٩٦٣ .

ويظهر الجدول السابق ارتفاع معدل الزيادة فى مختلف الخدمات ما عدا المبانى السكنية مما يطل ازمة المساكن الحالية . فمعدل الزيادة فيها اضعف بكثير من غيرها من الخدمات ويرجع السبب فى ذلك الى قلة استثمارات الدولة نسبيا فى هذا القطاع فى الوقت الذى قل فيه القطاع الخاص ايضا من معدل استثماره فيها فى تلك الفترة لما يتصف به راس المال الخاص من طبيعة حساسة فتخفيض الايجارات وقلة مواد البناء المخصصة للمساكن ادى الى عزوف اصحاب رؤوس الأموال عن الاستثمار فى هذا القطاع وزاد منهم الى الاستهلاك او الى الاكتناز العقيم .

ويعتبر زيادة الانفاق على قطاع الخدمات سببا من اسباب زيادة الطلب وبالتالى الأسعار بصفة عامة .

٥ ــ **تدفق تيار هجرة اليد العاملة من الريف الى المدن** : فى القاهرة والاسكندرية يتركز اكبر نسبة من السكان . ففى المدة ما بين ١٩٢٧ الى ١٩٣٧ كان يوجد هر١٢ ٪ من مجموع سكان القطر بهما ، وفى عام ١٩٤٧ كان يوجد ١٦ ٪ ، وفى عام ١٩٦٠ كان هناك ١٩ ٪ من سكان القطر بهما . والجدول التالى يبين نسبة تركز السكان فى مختلف المدن (١) .

السنة	السكان (بالمليون)	المدن (أكثر من ٢٠,٠٠٠ نسمة)	
١٩٤٧	١٨,٩	٥,٥	٪٢٩,١
١٩٦٠	٢٦,٥٦	٩,٣٧	٪٣٦,٣

وقد ادى هذا الى ندرة المواد الغذائية وارتفاع الأسعار فى مختلف المدن حيث انه لم يصحبه تيار آخر فى زيادة المواد الغذائية من الريف فاصبحت اليد العاملة الجديدة تشارك فى استهلاك ما كان مخصصا من قبل لسكان المدن مما ادى الى ظهور بعض المشكلات وخاصة مشكلات التموين وظهور حالات من السوق السوداء المعروفة وقتذاك وخاصة فى القاهرة والاسكندرية . وقد عملت الدولة على معالجة هذه الظاهرة حاليا عن طريق مزيد من الاهتمام بالقطاع الزراعى وقرى الريف .

٦ ــ **النقص فى حجم العملات الأجنبية** يؤدى الى قلة استيراد ما يلزم من سلعت استهلاكية ويعرقل القدرة الانتاجية بصفة عامة مما يترتب عليه

(١) وهذه الظاهرة يعانى منها الدول المتقدمة والنامية ، وقد تعجب الدول المتقدمة هذه المشكلة عن طريق مزيد من الاهتمام و العناية بالاقاليم و قامة بعض المصانع فى مناطق اقراسة ذات الدخل المنخفض نسبيا برفع مستوى الدخل وتوفير فرص اكبر للعمالة ، كما هو ــ فى ــ نها مرتفعا .

عدم المقدرة على سرعة مواجهة الاحتياجات الاستهلاكية للمواطنين والجدول التالى يبين رصيدنا من العملات الأجنبية مقدرة بالدولار فى الفترة ما بين عامى ١٩٥٣ و ١٩٦٣ :

السنة	بملايين الدولارات
١٩٥٣	٥٥٤
١٩٥٤	٥٥٨
١٩٥٥	٤٦٧
١٩٥٦	٢٧٨
١٩٥٧	٢٧٧
١٩٥٨	٢٥٥
١٩٥٩	١٨٣
١٩٦٠	١١٧
١٩٦١	٤٧
١٩٦٢	٤٣
١٩٦٣	٤٢

المصـــدر : International Financial Statistics

كما يبين الجدول التالى صافى الأصول الاجنبية (بملايين الجنيهات المصرية) فى السنوات ١٩٦١ و ١٩٦٢ و ١٩٦٣ :

الشهر نهاية	١٩٦١	١٩٦٢	١٩٦٣
الثلاث أشهر الأولى	٦١,١	١٦,٦	— ٢٧,٧
الثلاث أشهر الثانية	٦٩,٦	٢٦,٣	— ١٠,٣
الثلاث أشهر الثالثة	٤٩,٦	— ١٠,٨	— ١٨,٠
الثلاث أشهر الرابعة	٢٨,٠	— ٢٩,٧	— ٢٨,٨

المصدر : السابق ذكره .

من الجدولين السابقين نرى مدى الانخفاض المستمر للأصول الاجنبية مما ترتب عليه عدم مقدرة الدولة على مواجهة الاستيراد بشكل علم وفى مجال الاستهلاك بشكل خاص . ونعتقد ان هذه المشكلة اساسية وكان من وسائل العلاج التى اتخذتها الدولة بشأنها ضغط المصروفات فى الخارج بشكل علم .

٧ — الخوف من الانخفاض المستمر فى القوى الشرائية للنقود ادى الى زيادة الميل للاستهلاك . فالخشية من ارتفاع الاسعار ادى الى التعجيل بارتفاعها ، ذلك أن البعض كان ما زال لديه وسائل دفع كبيرة فأدت بهم حالة الخوف من التطور الاشتراكى الى تفضيل الاستهلاك على الاستثمار مما رفع أسعار كثير من السلع ، وأثر على الحالة النفسية لكثير من الناس فشاع نوعا من الأعراض عن الاستثمار سواء كان طويل الأجل أم قصير الأجل . وفضل الكثيرون انفاق ما لديهم فى شراء مختلف السلع الاستهلاكية .

٨ — هل النفقات العمالية ازدادت فى الصناعة وأثرت فى الأسعار ؟
ان متوسط أجر العامل منذ ١٩٥٧ الى سنة ١٩٦١ انخفض فى المتوسط نفس معدل ارتفاع جملة الأجور والمرتبات اقل من معدل ارتفاع عدد المستغلين بصفة عامة مما ادى الى هبوط معدل الأجر السنوى المدفوع للشخص فى الصناعات المختلفة الى ١٣٤ جنيه سنة ١٩٦١ مقابل ١٤٢ جنيه سنة ١٩٥٧ و ١٤٦ جنيه سنة ١٩٦٠ (١) .

على انه يمكن الرد على ذلك بأن عدد ساعات العمل قد نقصت عما كانت عليه وقد أدت القوانين الاشتراكية التى صدرت فى سنة ١٩٦١ الى رفع مستوى أجور العمال بما نصت عليه من توزيع ٢٥ ٪ من الأرباح على العاملين .

كما نص القانون رقم ١٠٢ لسنة ١٩٦٠ فى شأن تحديد حد ادنى لأجور العمال بالمنشآت الصناعية على أن يكون الحد الأدنى لما يتقاضاه العامل الذى تجاوز سنه ثمانية عشرة سنة من أجر يومى فيما فى المنشآت الصناعية التى يسرى فى شأنها أحكام المادتين ١ ، ٨ من القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٥٨ خمسة وعشرين قرشا .

وهذا يؤدى الى ارتفاع تكلفة الانتاج وبالتالى أسعار البيع . وان كان هذا الأمر يحتاج لبحث أشمل .

٩ — ربما كانت بعض المشروعات العامة تميل الى رفع مستوى الأسعار فى مختلفة السلع فى بعض الأحوال بطرق ملتوية لزيادة أرباحها على حساب المستهلكين . ويمكن بحث هذه الحالة ولكن من الصعب الحصول على بيانات واضحة عن هذه الظاهرة .

١٠ — ان قطاع تجارة التجزئة ولا سيما تجار الخضروات والفواكه والتجوم يعمدون الى رفع الأسعار واخفاء السلع من السوق للحصول على أرباح غير عادية وقد شجعهم على هذا ضعف القطاع التعاونى وعدم انتشار الجمعيات التعاونية على نطاق واسع وفعال فى تلك الفترة .

---

(١) نشرة البنك المركزى سنة ١٩٦٤ المجلد الرابع .

كما أن سهولة الحصول على صفة التاجر لكل من يرغب فى اكتسابها مقابل دفع رسم زهيد قد أدت الى ظهور فئة كبيرة من التجار الوهميين الذين يدعون هذه الصفة حتى يمكنهم الحصول على حصص من السلع التى توفرها الدولة للتجار ثم يبيعونها بعد ذلك بأسعار باهظة . من ذلك مثلا ان ثمن طن الشمع الخام بالسعر الذى كانت تبيعه به الدولة هو ١٦٫٥ جنيه الا أن ثمن الاذن للطن الواحد فى السوق السوداء كان أكثر من ذلك بكثير ويتسلم التاجر الوهمى الاذن مرة واحدة كل شهر ثم يبيعه بأسعار باهظة فيحقق ربحا غير عادل ثم لا يباشر بعد ذلك فى كثير من الأحيان اى نشاط تجارى . وينطبق ذلك ايضا على كثير من السلع مثل الصاج والصاج المجلفن والزنك بأنواعه والمسامير البرمة والجلفنايز والنشادر والسيكربونات الصودا والصبغة والمواد الكيماوية الأخرى وغير ذلك من السلع التى لم تكن تنتج بعد محليا بوفرة .

١١ — كذلك يرجع ارتفاع الأسعار الى اختلاف تقديرات جداول الاستهلاك التى كانت تضعها وزارة التموين بالنسبة لكل سلعة فى كل محافظة وبصفة خاصة السلع المستوردة ، عن الاحتياجات الحقيقية .

وكان هذا الاختلال يزداد فى مواسم معينة . ومن أمثلة ذلك ارتفاع أسعار الحلاوة الطحينية بسبب نقص استيراد السمسم وارتفاع أسعار أعواد الثقاب بسبب نقص استيراد الخشب والورق المقوى .

١٢ — مما سهل ارتفاع أسعار بعض السلع عدم خضوعها للتسعيرة الجبرية فمن بين سبعة آلاف سلعة كانت متداولة تقريبا فى السوق المصرية كان لا يخضع للتسعيرة الجبرية سوى ١٢٠٠ سلعة فقط الأمر الذى يسر للتجار التلاعب فى أسعارها .

الخاتمـــة :

ان مشكلة ارتفاع الأسعار ونفقات المعيشة مشكلة عامة فى مختلف الدول ، المتقدمة منها والنامية . فقد ارتفعت الأسعار ونفقات المعيشة بنسبة كبيرة فى أوربا الغربية وكذلك الحال فى الدول النامية التى تعمل على مجابهة التخلف والقضاء عليه الا أن الأمر يحتاج الى دراسة عميقة متعددة الجوانب للوقوف على أسباب هذا الارتفاع فى كل حالة على حدة .

ولأسباب ارتفاع الأسعار فى مصر فيما نعتقد ترجع كما ذكرنا الى نوعين من الأسباب :

أولا — سبب نقدى : هو زيادة انفاق القطاع العام وزيادة وسائل الدفع بمعدل أكبر من زيادة الانتاج والمعروض فى الأسواق من منتجات .

ثانيا ــ اسباب هيكلية : منها بطء معدل زيادة القطاع الزراعي عند ما يقارن بمعدلات مع عملية التطور الزراعي وبطء زيادة الانتاج الاستهلاكي وهجرة السكان الى المدن الكبيرة وجشع القطاع الخاص وضعف القطاع العام .

ومعنى ذلك انه يجب ان يكون هناك توازن بين العرض « الانتاج » والطلب « الدخول » . فحينما ان هناك سلعا تواجه طلبات المستهلكين الذين زادت دخولهم وارتفعت مستويات معيشتهم ، فلن يكون هناك ارتفاع فى الاسعار .

وقد يقال انه فى فترة التنمية لابد من بعض التضحيات وخاصة فى مجال الاستهلاك وذلك لكى تستطيع البلاد الوصول الى نقطة الانطلاق ولكن يرد على هذا بان الارتفاع الكبير فى الاسعار قد أصاب السلع الضرورية . ونعتقد ان مجال التضحيات يكون أصوب لو انه انصب على السلع الغير ضرورية ، والخدمات التى لا يستدعيها بالضرورة عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

ثم ان الأمر يصبح فى نوعية عامة بشكل فعال . ورقابة مشددة من السلطات العامة على التجار ومختلف اجهزة الدولة حتى لا يزداد الانسان غير المشبع .

كذلك نعتقد انه كان يجب امتصاص القوة الشرائية الزائدة من الطبقات الثرية وذلك عن طريق الضرائب التصاعدية الكبيرة وتحديد الدخل بوجه عام وتشجيع الادخار وتوعية الجماهير بمسئوليات التنمية وتضحياتها .

وقد اتخذت الدولة فى الفترة الاخيرة عدة اجراءات للحد من ظاهرة ارتفاع الاسعار المتزايد ومعالجة ما ظهر من اوجه القصور والانفاق فى القطاع العام ، دون ان يكون لها اثرها فى وقف ظاهرة ارتفاع الأسعار .

حـــول مصادر وتطور الفكر الاقتصادى فى العراق
١٩٠٠ — ١٩٧١

الدكتور خير الدين حسيب
استاذ الاقتصاد — جامعة بغـــداد

مقـــدمة :

يمثل هذا البحث(١) النتائج الأولية الأساسية للمحاولات المتتالية والمتكاملة التى قام بها المؤلف منذ سنة ١٩٦٣ حتى الوقت الحاضر لحصر مصادر الفكر الاقتصادى العربى فى العراق خلال القرن العشرين ، وبالتحـــديد منـــذ سنة ١٩٠٠ حتى نهاية عام ١٩٧١ ، وذلك بجمع وتصنيف جميع مؤلفات الاقتصاديين فى العراق فى مجال العلوم الاقتصادية المختلفة ، وباللغات المختلفة ، خلال هذه الفترة ، سواء اكانت هذه المؤلفات على شكل كتب او نشرات مستقلة او اطروحات ، رسائل جامعية ، او مقالات ، وكذلك نتائج المحاولات التى بذلت لتقويم عام للفكر الاقتصادى فى العراق وتطوره بقدر ما تعكسه هذه المؤلفات بشكل عام عن طريق بيان وتحـــديد السمات والاتجاهات العامة فيهـــا والخروج ببعض الاســـتنتاجات والملاحظـــات والمقترحات حولها .

اولا — حدود البحث :

يهدف هذه الدراسة ابتداء الى حصر ما ساهم به الاقتصاديون فى العراق خلال الفترة ١٩٠٠ — ١٩٧١ فى العلوم الاقتصادية ، وان تشمل كل ما كتبوه ســـواء عن العراق او عن غيره من اقتصاديات البلاد العربية او مناطق اخرى فى العـــالم . الا انه رغبة فى استكمال ملكتبه المؤلفون العرب عن اقتصاديات العراق فقد اتسعت الدراسة ، استثناء ، لتشمل ما كتبه المؤلفون العرب خارج العراق عن جانب او اكثر من الاقتصاد العراقى فقط ، وعلى ذلك فان الدراسة محددة بدائرتين متداخلتين ولكنهما غير متطابقتين ، الأولى يحددها بلد المؤلف وتشمل ما ساهم به « **الاقتصاديون فى العراق** » سواء

---

(١) ستصدر الدراسة التفصيلية لهذا الموضوع فى كتاب مستقل ، هو تحت الطبع الآن ، عن دار الطليعة فى بيروت بعنوان « مصادر الفكر الاقتصادى العربى فى العراق ١٩٠٠— ١٩٧١ » ويقع الكتاب فى حوالى الخمسمائة صفحة .

اسمان « **عن العراق او غيره** » . والثانية يحددها البلد موضوع البحث ويشمل مدلوله « **الاقتصاديون العرب** » من العراقيين وغير العراقيين . « **عن العراق** » .

ورغم ان الطابع العام الغالب لهذه الدراسة هو عن « الفكر الاقتصادي العربي في العراق » لا انه شامل ، استثناء ايضا ، مكتوبات الاقتصاديين في العراق من غير العرب ، **وعددهم قليل جدا ومساهمتهم محدودة** . ولا يؤثر على الطابع العام الغالب عليها .

وتشمل نتاج المؤلفين العرب من العراق او عن العراق ما كتبوه بجميع اللغات ، سواء بالعربية او باللغات الاجنبية .

اما « **فترة الدراسة** » ، فقد حددت بدايتها بسنة ١٩٠٠ كبداية للقرن العشرين . واما تحديد نهاية الفترة بسنة ١٩٧١ فقد اقتضتها الاعتبارات العملية لاعداد هذه الدراسة حيث انها تشمل آخر سنة قبل اعداد القسم الاخير من هذه الدراسة خلال سنة ١٩٧٢ .

وقد استعمل تعبير « **الاقتصاديون** » او « **المؤلفون** » في هذه الدراسة ليشمل الذين كتبوا في العلوم الاقتصادية بمفهومها الواسع وموضوعاتها المختلفة ، سواء اكانوا ممن يصح اطلاق اسم الاقتصاديين او المؤلفين عليهم ، او يستحقون هذه التسمية ام لا ، وقد اتخذ ذلك « **معيار الكتابة في العلوم الاقتصادية** » اساسا لهذه التسمية ، مع ما يترتب على ذلك من تجاوز احيانا على الاقتصاديين وعلى المؤلفين .

اما تعبير « **الاقتصاد** » فقد استعمل هنا ليشمل الموضوعات الاقتصادية التطبيقية والنظرية ، المعاصرة والتاريخية . وبالنظر لتوسع الموضوعات الاقتصادية وتشعب صلاتها وتعقدها مع جوانب الحياة الاخرى ، فان الدراسة اتسعت احيانا لتشمل بعض الجوانب التي وان لم تكن اقتصادية صرفة فهي على جانب الاقتصاد وحاشيته . ولذلك شملت هذه الدراسة قسم العلوم الاقتصادية ما كتب في مواضيع مكملة مثل الجغرافية الاقتصادية والادارة والتعاون والاحصاء والتأمين . ولكن لم افراد قسم خاص لها في التصنيف الخاص حسب المواضيع حتى يمكن تحديد هوية المواضيع الاقتصادية الصرفة والمتكاملة على كل حدة .

وتشمل هذه الدراسة على جميع ما كتب من مؤلفات وبحوث ودراسات سواء على شكل « **اطروحات او رسائل جامعية** » او على شكل « **كتب ونشرات مستقلة** » او « **مقالات** » ، وقد شملتها الدراسة جميعا ، ضمن الحدود التي اشرت اليها اعلاه . ودون اية محاولة لتحديد ما يشكل وما لا يشكل منها مساهمة فكرية في العلوم الاقتصادية واستثناء مالا يشكل مثل

هذه المساهمة ، للأسباب التي سنشير اليها فيما بعد . ولقد اقتصر في هذه الدراسة على ما كتب من اطروحات وكتب ومقالات من التي يمكن تحديد هوية كاتبها فقط .

ولذلك . ولاعتبارات عملية اخرى ، فقد **استثنيت التقارير والنشرات الاقتصادية الحكومية** التي يتعذر تحديد كاتبها او التي اصدرتها وزارة او دائرة حكومية معينة وليس شخصا او اشخاصا معينين يعملون فيها ، مع ما في هذا الاستثناء من تقييد لاطار المساهمة ، اذ ان معظم هذه التقارير ساهم في اعدادها مؤلفون من العراقيين ايضا ولن كان يتعذر تحديد اسمائهم . كما ان هذه التقارير والنشرات الرسمية من السعة بحيث تحتاج الى دراسة وتجميع خاص بها فقط ، وهو ما آمل ان يكون موضوع دراسة اخرى مني او من آخرين .

وقد **استثنيت** من هذه الدراسة ايضا **التشريعات (القوانين والانظمة)** الاقتصادية وكذلك **مقالات مراجعة الكتب** (Review, Articles) كما استثنى منها المقالات والدراسات الاقتصادية **التي نشرت في الصحف (الجرائد) اليومية او الاسبوعية** ، حيث يتعذر عمليا الرجوع الى كل الصحف التي صدرت خلال هذه الفترة والوقوف على ما نشر فيها مما يشكل مساهمة في العلوم الاقتصادية ، على الرغم من **ان البعض من هذه المقالات التي بقيت خارج نطاق هذه الدراسة قد تكون اهم ((علميا)) من بعض ما اشتملت عليه الدراسة من مقالات** والتي دخلت فيها لانها نشرت في مجلات دورية فقط بغض النظر عن قيمتها العلمية .

كما تجب الاشارة الى ان الكلام ((**عن العراق**)) ينحصر في حدوده الحالية لانه اكتسب كيانه القانوني كقطر قائم بذاته عن الدولة العثمانية بعد الحرب العالمية الاولى . وكان عراق اليوم قبل ذلك مكونا من ثلاث ولايات رئيسية مع بعض السناجق ، وحدود هذه الولايات والسناجق بمجموعها اوسع من حدود العراق الحالية . غير ان الاجزاء التي لم تعد اليوم ضمن القطر العراقي لم تكن لها ميزة خاصة تنفرد بها عن بقية الولايات ولا مبرر من عدم الاشارة اليها في هذه الدراسة ، خاصة وان ما كتبه العرب عن الاقتصاد في العراق او عن العراق بحدوده الحالية قبل الحرب العالمية الاولى قليل جدا كما سنبين ذلك فيما بعد .

ثانيا ــ مصادر الدراسة :

لقد تم اللجوء الى اكثر من وسيلة واحدة للوقوف على كل ما ساهم به الاقتصاديون العرب في العراق او عن العراق . فقد تم اولا توجيه رسائل شخصية الى حوالي (٢٠٠) اقتصادي في العراق ، ممن يعتقد ان لهم مساهمات فكرية منشورة ومن المعروفة اسماءهم وعناوينهم وتم توضيح الهدف من الدراسة لهم والمعلومات المطلوبة مع الرجاء منهم بابلاغ من لم تصلهم مثل هذه الرسائل من معارفهم من الاقتصاديين ممن يشملهم موضوع

الدراسة بأن يبعثوا بالمعلومات التي تخصهم . وقد حددت فترة شهر لهم للاجابة وارسال المعلومات المطلوبة . وبعد انتهاء المدة ، وبسبب ضعف الاستجابة ، تم ارسال رسائل جديدة لهم لتذكيرهم بذلك . ورغم ان الحصيلة النهائية من الاجابات لم تكن تزيد عن ٢٥٪ من عدد الرسائل الموجهة ، الا انها اثبتت انها كانت ذات فائدة كبيرة لهذه الدراسة . فقد امكن عن طريقها الحصول على معلومات مفيدة عن عدد كبير من الاطروحات والمقالات المكتوبة من قبل الاقتصاديين العراقيين في الدول الاشتراكية ، كما كانت مفيدة في تدقيق المعلومات التي تم جمعها من مصادر اخرى من داخل العراق .

وكانت الوسيلة الثانية هي اللجوء الى فهارس المكتبات المختلفة في العراق بما في ذلك المكتبة المركزية لجامعة بغداد ، والمكتبة الوطنية ، ومكتبة المتحف العراقي ، ومكتبات الكليات المختلفة في جامعة بغداد ذات العلاقة بالموضوع .

كما تمت الاستفادة من البيليوغرافيا التي نشرها معهد البحوث الاقتصادية في الجامعة الأمريكية في بيروت للفترة ١٩٣٨ — ١٩٦٥ [١] ، والبيليوغرافيا التي نشرها مركز التنمية الصناعية للدول العربية [٢] ، ومعجم المؤلفين العراقيين للأستاذ كوركيس عواد [٣] ، وبعض البيليوغرافيا التي أعدتها المكتبة المركزية لجامعة بغداد للاطروحات ولما نشر خلال بعض الفترات .

واضافة الى ذلك فقد تم الرجوع الى جميع المجلات المتوفرة في العراق التي يمكن أو يحتمل أن تنشر فيها مقالات ذات طابع اقتصادي ، واستخلص منها ما كتبه الاقتصاديون في العراق فيها .

وقد استخدمت هذه المصادر المختلفة لتكمل بعضها البعض ولأغراض تدقيق شمول هذه الدراسة .

ورغم كل المحاولات والجهود التي بذلت لأن تشمل الدراسة كل ما يجب

---

a Economic Research Institute, American University of Beirut. A Selected and Annotated Bibliography of Economic Literature on the Arabic Speaking Countries of the Middle East 1938 - 1952, Beirut. 1954.

b Economic Research Institute, American University of Beirut. A selected and Annotated Bibliography of Economic Literature on the Arabic Speaking Countries of the Middle East, 1939-1965, Beirut. August 1967.

٢ جامعة الدول العربية — مركز التنمية الصناعية للدول العربية — بيليوغرافيا المطبوعات العربية الصادرة في مجالات التنمية الصناعية في الدول العربية (غير الدائم) للتنمية الصناعية للدول العربية ، الكويت — ١٠ — ١٧ أكتوبر تشرين أول ، ١٩٧١ .

٣ كوركيس عواد — معجم المؤلفين العراقيين في القرنين التاسع عشر والعشرين ١٨٠٠ — ١٩٦٩ م ، المجلد الأول والثاني والنصف . بغداد ١٩٦٩ .

ان تشمله . فانني لا استطيع ان ادعي ذلك ، ولكنني اعتقد ، وليس بدون ما يبرر ذلك ، انها قد اشتملت على الأغلبية الساحقة لما يجب أن تضمه .

ثالثا ــ طريقة عرض النتائج :

لقد تم **تصنيف المؤلفات** التي شملتها هذه الدراسة وتم عرضها في الدراسة المسلسلة **بطريقتين ــ الأولى** ، وهي الأساس ، **حسب المواضيع الرئيسية** (Subject Index) وذلك في الفصل الثاني من الدراسة ، حيث تم تقسيم المواضيع الى سبعة عشر موضوعا رئيسيا ، كما قسمت بعض المواضيع الرئيسية الى مواضيع فرعية أيضا كلما وجد ذلك مفيدا أو ضروريا، كما سنبين ذلك فيما بعد . ثم تم تصنيف ما كتب تحت كل موضوع رئيسي أو فرعي حسب أسماء المؤلفين . هذا وقد صنفت اسماء المؤلفين تحت المواضيع بحسب الحروف الأبجدية وحسب الاسم الأول وليس على أساس اسم الأب أو العائلة ، حيث وجد أن ذلك ، رغم مخالفته للتصنيف الشائع في العالم ، الا انه اقرب الى الاستعمال الاعتيادي في العراق واكثر مساعدة على الاستدلال من الاسم الأول على ما نشره كل مؤلف .

وقد تم تصنيف كل مؤلف تحت موضوع واحد فقط هو الموضوع الرئيسي الذي يقع تحته ، على الرغم من أن بعض هذه المؤلفات تعالج اكثر من موضوع واحد ويمكن نظريا تصنيفها تحت أكثر من موضوع . ولكننا لاعتبارات عملية قمنا بتصنيفها مرة واحدة تحت الموضوع الرئيسي الذي تعالجه .

وقد تضمن التصنيف حسب المواضيع الاشارة بالنسبة للمؤلفات من الكتب الى اسم المؤلف وعنوان موضوع الكتاب ، والطبعة ان وجدت ، واسم الناشر ، ومكان النشر وسنته ، وعدد صفحات الكتاب . أما بالنسبة للاطروحات فقد تضمنت بالاضافة الى اسم المؤلف وعنوان الأطروحة وعدد صفحاتها ، الدرجة العلمية التي قدمت من أجلها الأطروحة والجامعة التي كتبت فيها . وأما بالنسبة للمقالات فقد تضمنت اضافة الى اسم المؤلف وعنوان المقال ، الاشارة الى اسم المجلة التي نشرت فيها المقالة وعددها وسنتها ان وجدت ، وارقام الصفحات التي تضمنت المقالة . الا انه كانت هناك حالات قليلة لم تتم الاشارة فيها الى تاريخ أو عدد صفحات بعض الكتب والأطروحات او محل نشر بعض الكتب وذلك لما لعدم ذكر ذلك فيها أصلا ، وهو الغالب ، أو لتعذر معرفته وعدم امكان العثور على نسخة منها وهي حالات نادرة ؛ كما ينطبق ذلك على الحالات التي لم يذكر فيها عدد صفحات الكتاب .

وفي حالة المؤلفات المشتركة التي ساهم فيها أكثر من مؤلف ، فقد ادرجت تحت اسم مؤلفيها فقط حسب اسبقية الحرف الأول من سمه ولشير بجانب اسمه الى الآخرين المشتركين فيها .

هذا وقد تم اعطاء رقم متسلسل لما كتب تحت المواضيع المختلفة ، بحيث اصبح لكل مؤلف رقم خاص به .

اما الطريقة **الثانية** للتصنيف ، فقد تم في الفصل الثالث من الدراسة التفصيلية تصنيف المؤلفات المختلفة ، بغض النظر عن المواضيع ، **حسب اسماء المؤلفين** (Author Index) . الا انه وجد انه سيكون من باب التكرار الذي يصعب تبريره والذي يؤدي الى تضخيم الدراسة ، رغم بعض فائدته ، ذكر تفاصيل ماكتبه كل مؤلف بالشكل الذي ذكرت فيه عند تصنيفها تحت المواضيع . ولذلك تمت الاشارة تحت اسم كل مؤلف الى **عناوين** مؤلفاته فقط والى « **ارقام** » مؤلفاته هذه حسب التسلسل الذي اعطي اليها في الفصل الثاني الخاص بالتصنيف حسب المواضيع ، وبذلك يمكن عند الحاجة الرجوع الى هذه الأرقام في التصنيف السابق ومعرفة تفاصيل محل وتاريخ النشر وعدد الصفحات . وبالنسبة للمؤلفات المشتركة فقد ادرجت في هذا الفصل من الدراسة التفصيلية تحت اسم كل مؤلف ساهم فيها على حدة .

رابعا — خلاصة النتائج والاستنتاجات والملاحظات العامة :

لم نحاول في هذه الدراسة القيام بتقويم فردي لكل ما نشر مما تضمنته الدراسة التفصيلية ، لأن مثل هذا التقويم لكل مؤلف على حدة أمر يصعب تقديره أو تحمل مسؤوليته ، ولأن أية عملية تقويم لتلك المساهمة الفكرية ستتضمن ، مهما بذلت المحاولات الموضوعية فيها ، بعض المقاييس والمعايير الشخصية والتي قد تكون تحكمية . كما انها ستتضمن الحكم بمقاييس الحاضر على ما كتب في ظروف علمية وفي سياق تاريخي وضمن امكانيات تختلف عما هو متوفر في الوقت الحاضر(١) . بالاضافة الى ذلك فان «حساسية» الكثير من الاقتصاديين في العراق ، وربما في غيره من الدول العربية ايضا ، لمثل هذا التقويم ، بسبب عدم رسوخ التقاليد العلمية عندنا بشكل واضح حتى الآن ، كان أحد الدوافع المهمة للتردد من مثل هذا التقويم . كما أن هذا التقويم يتطلب وقتا وسعة وعمقا واطلاعا واخصاصا اكثر مما استطيعه او املكه . ولذلك كله لم نحاول في هذه الدراسة تقويما فرديا للمؤلفات .

---

١ ـ للاستاذ سطيع الحصري رأي قيم حول هذه النقطة بالذات حيث يقول : ان منزلة الباحث والمفكر في « تاريخ العلوم والافكار » لا تتعين بملاحظة « جميع الآراء المختلفة والمتناقضة » التابعة في تكوينه ومؤلفاته العديدة ، بل تقرر بملاحظة « الآراء المبتكرة » التي يتميز بها على معاصريه و « الحقائق الجديدة » التي يضيفها الى المكتسبات الفكرية العامة و « التعميمات التي يقوم بها » بهذه الصورة في سجل تقدم الافكار والعلوم .. كل ذلك بمعزل عن الآراء المختلفة التي يلقى فيها بشتركا مع معاصريه ، بطبيعة الحال . ان هذه الملاحظة هذا المعيار الاساسي في دراسة المفكرين والعلماء العظماء ، يجول دون تقدير مزاياهم العظيمة حق قدرها .. ومقادير ذلك يكتسب خطورة خاصة ، عندما يعود الامر الى عظماء المفكرين .. وأقول بلا تردد لولا ذلك لما استطاع احد من المفكرين و العلماء السابقين ان يحتفظ بمكانته العظيمة والمبتكرة في هذا العصر من تطور العلوم الهائل وتقدمها . راجع ابو خلدون ساطع الحصري .. فراسلة عن مقدمة ابن خلدون ، الطبعة الثانية ، الناشر ، دار الكاتب العربي ، بيروت ، ١٩٦٧ ، ص ٥ — ١٧) .

وبدلا عن ذلك فقد تمت في هذه الدراسة محاولة لتقويم وبيان الاتجاهات العامة فيها والخروج ببعض الاستنتاجات والملاحظات العامة . ولذلك سنحاول في هذا القسم عرض خلاصة النتائج ، ومن خلالها أحيانا ، وبصورة مستقلة أحيانا أخرى ، نتعرض لأهم الاتجاهات والاستنتاجات والملاحظات العامة فيها مع بعض المبررات حولها .

١ ــ الخلاصة العامة :

يبين الجدول رقم (١) خلاصة بالمؤلفات التي شملتها الدراسة حسب أنواعها المختلفة من أطروحات ، رسائل جامعية ، وكتب ونشرات مستقلة ، ومقالات . ويتبين من الجدول أن مجموع ما نشر خلال الفترة ١٩٠٠ ــ ١٩٧١ التي شملتها هذه الدراسة قد بلغ ٢٣٧٤ مؤلفا ، وان المقالات قد شكلت الغالبية ما نشر حيث بلغت نسبتها ٥٩٪ ، في حين تمثل الكتب والنشرات المستقلة ٣٢٪ ، والأطروحات (الرسائل الجامعية) ٩٪ .

كما بين الجدول رقم (٢) اللغات التي كتبت بها هذه المؤلفات ، ومنه يتبين أن ٨٥٪ منها قد كتبت بالعربية ، وأن الغالبية ما كتب بلغة أجنبية قد كتب بالانكليزية حيث بشكل ١٢٪ من مجموع المؤلفات ، في حين تمثل اللغة الفرنسية ١٪ من المؤلفات ، واللغات الاجنبية الاخرى ٢٪ فقط .

جدول رقم (١)
تصنيف المؤلفات حسب أنواعها
١٩٠٠ ــ ١٩٧١

نوع المؤلف	العدد	
١ ــ الاطروحات (رسائل جامعية)	٢٢٥	٩
٢ ــ الكتب والنشرات المستقلة	٧٤٩	٣٢
٣ ــ المقالات	١٤٠٠	٥٩
المجموع	٢٣٧٤	١٠٠

جدول رقم (٢)
تصنيف المؤلفات حسب اللغة المكتوبة بها
١٩٠٠ — ١٩٧١

اللغة المكتوبة بها	عدد المؤلفات	٪
العربية	٢٠١٧	٨٥
الانكليزية	٢٧٧	١٢
الفرنسية	٣٦	١
لغات أجنبية أخرى	٤٤	٢
المجموع	٢٣٧٤	١٠٠

٢ — التقسيم الزمني لتطور الفكر الاقتصادي في العراق :

قد يكون من المفيد متابعة تطور الفكر الاقتصادي في العراق خلال المراحل المختلفة في القرن العشرين ، ومن أجل ذلك فقد قسمت الفترة ١٩٠٠ — ١٩٧١ الى أربع فترات ، الأولى تبدأ من ١٩٠٠وتنتهي بظهور العراق كيان مستقل قائم بذاته بعد انتهاء الحرب العالمية الأولى بسنوات قليلة أي حتى عام ١٩٢٠ ، حيث تبدأ الفترة الثانية التي تنتهي بنهاية الحرب العالمية الثانية في ١٩٤٥ . والثالثة تبدأ من نهاية الحرب العالمية الثانية حتى ثورة ١٤ تموز ١٩٥٨ . والأخيرة تبدأ منذ ثورة ١٤ تموز حتى نهاية عام ١٩٧١ وهي السنة التي تقف عندها هذه الدراسة . ومع وجود بعض التداخل في بعض السمات المميزة لهذه الفترات الأربعة الا ان لكل منها ، بقدر ما يتعلق الأمر بموضوع دراستنا ، ما يميزها عن الأخرى كما سنرى تباعا .

ويبين الجدول رقم ٢ تصنيف المؤلفات حسب الفترات الزمنية الأربعة المشار اليها أعلاه ، ومنه يتبين بانه لم ينشر خلال الفترة ١٩٠٠ حتى ١٩٢٠ الا خمس مقالات فقط ، أما خلال الفترة ١٩٢٠ — ١٩٤٥ فقد نشر ٩٠ مؤلفا تمثل ٤٪ من مجموع ما نشر ، وبمعدل اقل من اربع مؤلفات سنويا فقط . وأما خلال الفترة التالية ١٩٤٦ — ١٩٥٨ فقد بلغ ما نشر ٤٥٦ مؤلفا ، وهو يمثل ١٩٪ من مجموع ما نشر خلال جميع الفترات ، وبمعدل ٣٨ مؤلفا خلال كل سنة واما خلال الفترة الأخيرة ١٩٥٩ — ١٩٧١ ، فقد نشر ١٧٨٥ مؤلفا وتمثل ٧٥٪ من المجموع ،

جدول رقم ٣

تصنيف المؤلفات حسب الفترات الزمنيـــة التى نشرت خلالهـــا

الفترة الزمنية	الكتب	عدد المؤلفات المنشورة والمخطوطة	المقالات	المجموع	النسبة المئوية ٪
حتى سنة ١٩٢٠	—	—	٥	٥	—
١٩٢٠ — ١٩٤٥	٤	٥٨	٢٨	٩٠	٤
١٩٤٦ — ١٩٥٨	٦١	١٨٣	٢١٢	٤٥٦	١٩
١٩٥٩ — ١٩٧١	١٦٠	٤٧٨	١١٤٧	١٧٨٥	٧٥
بدون تاريخ	—	٣٠	٨	٣٨	٢
المجموع	٢٢٥	٧٤٩	١٤٠٠	٢٣٧٤	١٠٠

ومعدل حوالى ١٤٩ مؤلفا خلال السنة الواحـــدة وقد كان هناك ٣٨ مؤلفا او حوالى ٢ ٪ من المؤلفات لم يذكر فيها تاريخ نشرها أو لم نتمكن من معرفته .

ثم ننتقل الآن لبيان الملامح العامة للفكر الاقتصادى فى العراق وتطوره خلال كل من هذه الفترات الاربعة .

(أ) الفترة الاولى ١٩٠٠ — ١٩٢٠ :

وفى الفترة الاولى ١٩٠٠ — ١٩٢٠ حيث كان العراق خلالها وحتى الحرب العالمية الأولى خاضعا للحكم العثمانى سياسيا ، فان ما عثر عليه من انتاج فكرى اقتصادى منشور خلال هذه الفترة لا يتعدى خمس مقالات منشورة ، قدمها عام ١٩٠٥ والبقية فى الفترة ما بين ١٩١٣ و ١٩٢٠ . الا أن عدم وجود كتب ودراسات اقتصادية خلال هذه الفترة لا تعنى انه لم توجد نظم وتقاليد مالية واقتصادية وهى من مزايا النظام العثمانى الذى كان العراق خاضعا له .

وترجع قلة هذا الانتاج الفكرى الاقتصادى خلال هذه المرحلة الى طبيعة موقع العراق والى الظروف الخاصة التى كانت تسوده حينذاك . فالعراق يتميز بين الاقطار العربية بانه يقع على الطرف الشرقى للعالم العربى ، وان له خط حدود يفصل بينه وبين اقطار اسلامية غير عربية لطول مما لأى قطر

عربي حر ، وهو القطر العربي الوحيد الذي يحده قطران مسلمان غير عربيين ، وان فيه عددا من الأماكن المقدسة ، عند الشيعة خاصة ، مما يجعل عددا كبيرا من الزوار من ايران والهند يؤمه سنويا ، فيساهم كل ذلك في خلق مجال واسع نسبيا للتبادل الثقافي والاقتصادي مع الدول الاسلامية . الا ان العراق من الاقطار العربية التي لا تتصل مباشرة بساحل المتوسط وبذلك فان اتصاله بأوروبا حضاريا وثقافيا أضعف من اتصال الاقطار العربية الأخرى الواقعة على البحر المتوسط . والواقع ان التغلغل الاوربي في العراق جاء متأخرا اكثر مما هو في بعض الاقطار الأخرى . كما انه بدأ ينحسر عنه سياسيا قبل أن ينحسر عن اي قطر عربي آخر . فالعراقيون لم يتصلوا مباشرة بالغربيين اتصالا يتكافأ مع اتصال الاقطار العربية الأخرى بهم . يضاف الى ذلك ان الجاليات المسيحية في العراق ، وهي التي تتبع نظمها الدينية فرصة الاتصال بالغرب ، ليست كثيرة . واغلبيتها المطلقة شرقية محلية ، لذلك فان النصرانية لم تكن باعثا ونسبا قويا للاتصال بالغرب ، شأن ما حدث في لبنان مثلا .

يضاف الى ذلك ان المدارس الرسمية التي انشئت في العراق ، ابان تلك الفترة ، كانت تتبع النظم والمناهج التي تقررها الدولة في استانبول بناء على حاجتها وطبقا لأوضاعها . ولذلك فان اهم المدارس التي انشئت هي المدارس العسكرية . كما ان البلد الرئيسي الذي كان العراقيون يذهبون لاكمال الدراسة فيه هو استانبول . اما السفر للدراسة في الغرب فقد بدأ متأخرا . وان عدد الطلاب العراقيين الذين ذهبوا للدراسة في الكلية الأمريكية ببيروت (الجامعة الأمريكية) والكلية الكاثوليكية ببيروت (جامعة القديس يوسف) أو الكلية الأمريكية في ماردين ضئيل جدا ؛ كما ان عدد من ذهب منهم للدراسة في الغرب قليل .

(ب) الفترة الثانية ١٩٢٠ — ١٩٤٥ :

وتتميز هذه الفترة بظهور العراق ككيان دولي قائم بذاته منسلخ عن الدولة العثمانية ، وتحت الانتداب البريطاني ، ثم اصبح مستقلا سنة ١٩٣٢ . كما تميزت هذه الفترة بادخال نظم وافكار جديدة في الحكم بما في ذلك النظم المالية والاقتصادية مما دفع الى الكتابة ومناقشة النظامين العثماني والبريطاني .

كما كان من الأحداث الاقتصادية الهامة خلال هذه الفترة ، الأزمة الاقتصادية العالمية التي بدأت في اواخر العقد الثالث ، والنتائج الاقتصادية التي ترتبت على الحرب العالمية ، والتي من شأنها جميعها ان تثير الاهتمام بالاقتصاد . وقد توسعت خلال هذه الفترة تجارة العراق الخارجية ، في الصادرات والواردات ، وخاصة مع الغرب ، كما سجلت بدايه لنشاط صناعي وانشاء بعض المعامل الغربية لانتاج السلع في العراق كمعمل غزل بلشا وغيره ، وبذلك بدأت الحياة الاقتصادية ومؤسساتها تتعقد فازداد عدد التجار والشركات التجارية ، وتعددت اعمالها ونشاطها

واتسع افقها وميدانها ، ولابد أن يرافق كل ذلك اهتمام بالأمور الاقتصادية وتفكير بها .

وكذلك كان استمرار تدخل الانكليز فى الحكم وسيطرتهم عليه فى العراق، وخاصة فى الفترة التى سبقت دخول العراق فى عصبة الأمم فى سنه ١٩٣٢، مما لمناقشة اعمال الادارة البريطانيه ، بما فى ذلك جوانبها الاقتصاديه ، حيث وجدت هذه المناقشات سبيلها الى الخطب السياسية التى كان يلقيها بعض رجال السياسة فى احزابهم او فى المناقشات البرلمانية أو فى غيرها من المجالات .

وقد بدأت ميزانية الدولة خلال هذه الفترة تنظم على أسس عصرية ، كما ازدادت فيها الدراسات التى تهدف الى التنمية الاقتصادية ، كمشروعات الرى او الزراعة او طرق المواصلات ، ومع أن معظم من كتبها كان من الأجانب وخاصة الانكليز ، الا أن العراقيين ساهموا بقسط غير قليل فيها ، بتقديم بعض المعلومات والآراء ، وان كان من الصعب حصر ذلك وتحديده .

وقد تميزت هذه الفترة بالاهتمام بدراسة علم الاقتصاد ، حيث ابتدأ تدريس الاقتصاد خلال العقد الرابع فى بعض المدارس الثانوية اولا ثم فى مدرسة الحقوق ودار المعلمين العالية ، كما بدأت البعثات العلمية الى جامعة بيروت الأمريكية تتتابع منذ سنة ١٩٢٥ واتسعت بعد ذلك لتشمل ارسال طلبة البعثات العراقية الى انكلترا والولايات المتحدة وفرنسا والمانيا وغيرها ، وتزايد عدد الفروع التى يتخصص فيها الطلبة ، وكان من هذه الفروع الاقتصاد وبعض الموضوعات المتعلقة به . وقد ازداد خلال هذه الفترة عدد الكتب العربية الواردة الى العراق والتى يتناول بعضها الاقتصاد كما ازداد عدد المتقنين للغات الأجنبية التى تمكنهم من مطالعة الكتب الأجنبية بما فيها الكتب الاقتصادية .

وقد ازدادت خلال هذه الفترة محاولات احلال العراقيين فى الادارة محل الهنود والانكليز تدريجيا . ومع أن أغلبية الدوائر كان يراسها الانكليز فى ابتداء هذه الفترة الا أن عدد الموظفين العراقيين اخذ يتزايد واخذ العراقيون يكتسبون خبرة من الادارة الانكليزية التى استهدفت ادخال النظم الغربية ، وبدأ العراقيون يتحملون مسئولية ادارة البلاد ، بما فيها الأمور المالية ، كما تميزت هذه الفترة ببدء احلال الموظفين العرب تدريجيا محل اليهود فى الشئون المالية .

وقد اصبحت الحياة المادية من اهم المثل التى يطالب الناس بتوفيرها ، اى بدأت الأفكار الغربية التى تطالب بالرفاه المادى تنتشر ، وزاد من قوتها توسع المدن ، فأدى كل ذلك الى زيادة الاهتمام بالميادين الاقتصادية والكتابة عنها . كما أن طرق التفكير الغربية التى أخذت تغزو العراق عن طريق مؤسسات التعليم وسبل الاتصال الأخرى ادت الى أن يكون التفكير الاقتصادى سائرا على الأنماط الغربية .

ومع ان السياسة لم تهتم في هذه الفترة بالبحوث الاقتصادية ، الا انها احتت مطالبها بالاصلاح والتقدم . فاستلزم ذلك التدقيق في اختيار الوزراء والموظفين المهتمين بشئون المالية . وصار وزير المالية من اقوى الوزراء واهمهم واسمع من المقاييس التي يحكم بها على الوزارة .

رغم من كل هذه المظاهر والحوادث التي اشرنا اليها اعلاه خلال هذه الفترة والتي كانت تشير الى الاهتمام بالأمور الاقتصادية وحمله التفكير فيها ، الا ان ما كتب ونشر في الاقتصاد خلالها في العراق او عنه لا يعكس ذلك الواقع كثيرا . فقد نشر خلال هذه الفترة ، كما تبين من الجدول رقم ٣١ ، ٩٠ مؤلف ، تمثل ٤ / فقط من مجموع ما نشر خلال القرن العشرين فيه ، وكان بينها ٤ اطروحات و ٥٨ كتابا ونشرة مستقلة و ٢٨ مقالة ، وبمعدل اقل من اربع مؤلفات سنويا فقط ، كما ان اغلبيتها نشرت خلال السنوات العشر الاخيرة من هذه الفترة . وقد تجلى معظم هذا الاهتمام بالشئون الاقتصادية وعبر عن نفسه في الغالب ليس عن طريق الكتب والمقالات المنشورة مما تشمله هذه الدراسة وانما على شكل مقالات ومناقشات اقتصادية في الجرائد اليومية ، كما عبرت عن جانب منه الخطب والمناقشات في مجالس النواب والاعيان التي كانت تقيمه خلال تلك الفترة ، وهما مصدران لم يدخلا ضمن مجموعة المصادر التي تشير اليها هذه الدراسة رغم ان البعض منها اهم علميا واقتصادي من بعض ما نشر على شكل نشرات مستقلة او مقالات في مجلات دورية مما تشمله هذه الدراسة ؛ ولكننا للاسباب والاعتبارات العلمية التي اشرنا اليها اثناء كلامنا عن « حدود البحث » اعلاه لم يكن من الممكن شمول دراستنا لهذين المصدرين .

كما يلاحظ ان الترجمة من اللغات الاجنبية الى العربية في الاقتصاد خلال هذه الفترة كانت شبه معدومة . حيث لم يترجم خلال هذه الفترة كلها الا اربع كتب فقط ، مما يشير الى احد مظاهر التخلف في متابعة الفكر الاقتصادي العالمي ومحاولة هضمه واستيعابه .

الا انه من الملاحظ ان هذه الفترة سجلت بداية الكتابة عن اقتصاديات العراق بشكله الاكثر تبويبا ، بما في ذلك بعض الاطروحات الجامعية وغالبيتها حول تاريخ العراق الاقتصادي ، كما تسجل هذه الفترة ظهور مجلة عربية محترمة ببغداد عام ١٩٣٧ ، والتي رغم الملاحظات التي سنشير اليها حولها ، فقد مثلت منبرا للكتابة في الموضوعات الاقتصادية ومناقشة بعض جوانب الحياة الاقتصادية اليومية .

الا ان مدى تخلفنا الفكري الاقتصادي خلال هذه الفترة يبدو واضحا اذا ما قارنا حجم ونوعية كتاباتنا الاقتصادية خلالها مع ما كان قد وصل اليه الفكر الاقتصادي العالمي خلال نفس الفترة نوعا وكما .

(ج) الفترة الثالثة ١٩٤٦ ـ ١٩٥٨ :

شهدت هذه الفترة انتاجا فكريا اقتصاديا غزيرا نسبيا ، بعد أن توفرت للعراق ادوات هذا الانتاج واسبابه . فقد عاد بعد الحرب الثانية الى العراق عدد ممن كانوا يدرسون الاقتصاد في الغرب ، وازداد ارسال البعثات العلمية الى الخارج بشكل متزايد بما فيها عدد غير قليل لدراسة الاقتصاد ، كما تم انشاء أول كلية لتدريس الاقتصاد كعلم مستقل في سنة ١٩٤٧ وهي كلية التجارة والاقتصاد العراقية . وكذلك تأسيس جمعية للاقتصاديين العراقيين في العراق في اواخر هذه الفترة خلال سنة ١٩٥٧ حيث ساهمت هذه الجمعية بنشاط فكري اقتصادي مهم وذلك عن طريق المحاضرات التي رتبت لها . أما الأحداث الاقتصادية التي مرت على العراق خلال هذه الفترة فقد دفعت هي الأخرى المعنيين بالموضوع الى الكتابة عنها فمن جهة كانت هناك مشكلات تصفية الآثار الاقتصادية للحرب من مشكلات تمرين وارتفاع الاسعار والأرصدة الاسترلينية للعراق المجمدة لدى انكلترا، ومن جهة اخرى بدأ انشاء معامل صناعية كبيرة كمعمل شركة الغزل والنسيج العراقية ومعمل شركة الاسمنت العراقية في اواخر العقد الخامس . كما كان الضغط الداخلي وثورة مصدق في ايران عوامل اجبرت شركات النفط على تعديل اتفاقيات النفط معه من جهة والى زيادة مقادير الانتاج والتصدير من جهة اخرى .فدات عوائد النفط تزداد ازديادا ملحوظا سريعا مما دفع الى تشكيل هيئة مستقلة للاعمار الاقتصادي في سنة ١٩٥١ هي « مجلس الاعمار » الذي خصص له ابتداء ١٠٠٪ من عوائد النفط ثم انقصت ، بعد الازدياد الكبير في عوائد النفط ، الى ٧٠٪ قبل ثورة ١٩٥٨ والى ٥٠ ٪ بعد ثورة تموز ١٩٥٨ . وقيام هذا المجلس باعداد برامج للاعمار وتنفيذه عددا كبيرا من المشاريع المختلفة وما اثارته اعمال هذا المجلس ومشروعاته من نقاش وجدل حولها . وكلها أمور دفعت الى الكلام عنها ومناقشتها فكانت دافعا الى انتاج فكري اقتصادي متزايد .

وقد نشر خلال هذه الفترة الثالثة ، كما يتبين من الجدول رقم (٣) ، ٤٥٦ مؤلفا ، وهي تمثل ، كما سبق أن بينا ، ١٩ ٪ من مجموع ما نشر خلال القرن العشرين ، وبمعدل ٣٨ مؤلفا في السنة الواحدة ، بالمقارنة مع اقل من اربع مؤلفات خلال الفترة السابقة لها . وكان من بين ما نشر خلالها ٦١ اطروحة و ١٨٣ كتابا ونشرة مستقلة و٢١٢ مقالة ، أي بنسبة ١٣٪ و ٤٠٪ و ٤٧٪ على التوالي .

ومن السمات المميزة للانتاج الفكري الاقتصادي خلال هذه الفترة كثرة ما كتبه المؤلفون العرب في العراق عن الاقتصاد باللغات الاجنبية ، وخاصة الانجليزية . والتي تمثل أهم جانب من الانتاج الفكري الاقتصادي خلال هذه الفترة . فبجانب الكتب القليلة بالانكليزية التي صدرت خلال هذه الفترة كان هناك ما يزيد على الستين اطروحة علمية ، معظمها بالانكليزية ، قدمت الى الجامعات الاجنبية المختلفة التي يدرس فيها الطلبة العراقيون ، وكان ما يزيد على نصفها اطروحات للدكتوراه والبقية للماجستير (عدا عدد قليل

جدا للبكالوريوس ، . كما قدم معظمها فيما بعد سنة ١٩٥٠ . وباستثناء عدد قليل جدا منها تناول بعض جوانب التاريخ الاقتصادى للعراق . فان معظم البقية منها انصبت على معالجة موضوعات اقتصادية تطبيقية معظمها يدور حول الفترة التى تلت تاسيس مجلس الاعمار وعلى مناقشة وتقويم مشاريع اعمال هذا المجلس والتطور الاقتصادى للعراق بشكل عام . كما تجدر الملاحظة الى ان معظم هذه الاطروحات خلال هذه الفترة كتب رقدم الى جامعات امريكيه فى الولايات المتحده . وتليها الجامعات الانكليزيه والفرنسيه والجامعه الامريكيه فى بيروت . وعدد قليل منها فى الجامعات المصرية وبعض الجامعات الأوربيه الأخرى . ولم يكن بينها اطروحات معظمه الى أيه جامعة فى الدول الاشتراكية ، وهو يعكس طبيعة الأوضاع السياسيه وعلاقات العراق مع الدول الاشتراكية خلال هذه الفترة .

وبجانب هذه الكتب والاطروحات بالانكليزيه وبغيرها من اللغات الاجنبيه، ظهرت مجموعه من المقالات والبحوث المهمة خلال هذه الفترة بلغات اجنبيه ايضا . نشرت معظمها فى مجلات اجنبيه خارج العراق .

كما نشطت الترجمة نسبيا خلال هذه الفترة بالمقارنة مع سابقتها . فقد ترجم خلالها الى العربيه ١٧ كتابا ومقالة واحدة . ولكنها تختلف عما يمكن أن تلعبه الترجمه الاقتصادية الى العربية فى اغناء الفكر الاقتصادى العربى فى العراق .

وقد تميزت هذه الفترة ايضا بكثرة ما كتب باللغه العربية عن الاقتصاد فى العراق . حيث ظهر عدد كبير من الكتب والنشرات المستقله ، الا ان مستوى هذا الانتاج بشكل عام . مع استثناءات قليله ، كان ادنى من مستوى الاطروحات باللغات الاجنبيه عموما . وقد كتب عدد غير قليل من هذه الكتب من قبل اساتذة الاقتصاد فى المعاهد العراقية العاليه . وغرض التدريس بالذات ، وكان بعضها يدور حـول مبادىء الاقتصـاد وتاريخ الاقتصاد والمذاهب الاقتصادية . كما تناول عدد من هذه الكتب والنشرات جوانب الاقتصاد العراقى المختلفة . وكانت اغلبيتها اقتصادية صرفه . وان كان بعضها يعالج جوانب اقتصادية معينة كجانب ثانوى ضمن معالجته لمواضيع اساسية اخرى كبعض ما نشر من كتب ونشرات عن الري ل العراق .

ونشر كذلك خلال هذه الفترة عدد كبير من المقالات والبحوث الاقتصاديه باللغه العربية قارب عددها المائتين ، وقد احتوت مجلة غرفة تجارة بغداد مجموعه كبيرة منها ، وكذلك مجلة المعلم الجديد ومجلة الكمارك والمكوس ثم مجلة الزراعة العراقية ، كما نشر عدد قليل جدا منها فى مجلات عربيه خارج العراق .

ومن المهم ان نلاحظ ان هذه الفترة شهدت بعض الاتجاهات التقدميه فى الفكر الاقتصادى العـربى فى العراق ، وخاصة فيمـا كتب فى بعض

الاطروحات والمقالات خارج العراق وفى قليل مما نشر داخل العراق نفسه ؛ وظهرت فيها الصيحات الأولى للاقتصاديين الذين سلطوا بعض الأضواء على مشكلة الاقطاع فى العراق وضرورة الاصلاح الزراعى ، وعلى طبيعة مناهج مجلس الاعمار فى العراق ومدى نجاحها فى معالجة مشاكل الاقتصاد العراقى الاساسية . كما شهدت بعض التنبه الفكرى الاقتصادى لما يجرى فى القطاع النفطى الأجنبى فى العراق ، وان كان ما كتب فى الموضوع الأخير ظل بعيداً فى غالبيته عن مواجهة صميم المشكلة مع الشركات النفطية الأجنبية وظل يدور فى غالبه حول جوانب المشكلة . ورغم طبيعة الأوضاع السياسية التى كانت موجودة فى العراق خلال هذه الفترة الا انها لم تحل دون التعبير ونشر مثل هذه الاتجاهات والانتقادات ، مع ملاحظة أن معظمها كتب فى اطروحات قدمت الى جامعات أجنبية وفى خارج العراق بعيداً عن التأثير المباشر للسلطة السياسية فى الداخل .

وعلى العموم **تمثل هذه الفترة مرحلة « الانطلاق »** Take-off **فى تاريخ الانتاج الفكرى الاقتصادى فى العراق** . اذا جاز لنا أن نستخدم هنا تعبير البروفسور روستو فى هذا المجال .

(د) الفترة الرابعة ١٩٥٩ ــ ١٩٧١ :

لقد شهدت هذه الفترة عددا من الاحداث الاقتصادية الهامة كانت لها انعكاساتها الواضحة على نوع وكم واتجاهات الانتاج الفكرى الاقتصادى خلالها فى العراق .

لقد شهدت بداية هذه الفترة ثورة ١٤ تموز ١٩٥٨ وادخال الاصلاح الزراعى بعدها باشهر قليلة ، وتعديل بعض القوانين المالية . واعيد النظر فى بدايتها فى أجهزة الاعمار فى العراق وتم الغاء مجلس ووزارة الاعمار وانشاء مجلس ووزارة التخطيط والتحول من مركزية التخطيط والتنفيذ الى مركزية التخطيط ولامركزية التنفيذ ، والغى آخر منهاج للاعمار الذى شرع قبيل الثورة واعدت بدلا عنه خطة اقتصادية مؤقتة أعقبتها فيما بعد ثلاثة خطط اقتصادية . وبدأت قضية النفط تثير اهتماما متزايدا وبدلت المفاوضات مع شركات النفط انتهت بالمواجهة معها وتشريع قانون رقم (٨٠) عام ١٩٦١ ، ثم تاسيس شركة النفط الوطنية ، وصدور قانون رقم (٩٧) عام ١٩٦٧ ، وما تخلل ذلك واعقبه من احداث نفطية هامة داخل وخارج العراق . كما صدرت عام ١٩٦٤ القرارات الاشتراكية وما تضمنته من تأميم كلى وجزئى لعدد من القطاعات الاقتصادية ، وسيطرة القطاع العام بشكل متزايد على التجارة الخارجية ، واشراك العاملين فى الأرباح والادارة ، واتخاذ عدد من الاجراءات فى اتجاه تحقيق عدالة اكبر فى توزيع الدخول والثروات .

كما شهدت هذه الفترة عودة اعداد متزايدة من طلبة البعثات العراقيين من الجامعات الغربية بعد اكمال دراستهم العالية فيها فى الاقتصاد وتزايد

مساهمتهم فى الحياة الاقتصادية اليومية واتخاذ القرارات فيها وفى العمل الاكاديمى فى الجامعات كما بدىء لأول مرة فى بداية هذه الفترة ، واستمر فيما بعد . بارسال او سفر عدد متزايد من الطلبة العراقيين للدراسه فى جامعات الدول الاشتراكيه . وفى الاتحاد السوفيتى بشكل خاص ودول أوربا الشرقيه والصين بدرجة اقل .

كما توفرت مجالات اكبر لنشر الفكر الاقتصادى داخل العراق بصدور مجله « الاقتصادى » فى بداية هذه الفترة عام ١٩٦٠ ، وصدور مجله « الصناعى » فى نفس السنه ، ثم صدور عدد من المجلات الاخرى فى النصف الثانى من الستينيات ممن تهتم أو فتحت ابوابها لنشر المقالات الاقتصاديه فيهـا .

وكان لكل هذه الاحداث والعوامل آثارها المباشره والواضحة على حجم ومستوى واتجاهات ما نشر خلال هذه الفترة الاخيرة . فقد نشر خلال الاثنى عشرة سنة التى شملتها هذه الفترة . كما يبين ذلك من الجدول رقم (٣) ، ما مجموعه ١٧٨٥ مؤلفا وبمعدل ١٤٩ مؤلفا سنويا ، بالمقارنة مع ٤٥٦ مؤلفا وبمعدل ٣٨ مؤلفا سنويا خلال فترة الاثنتى عشرة سنه التى شملتها الفترة السابقة ١٩٤٦ — ١٩٥٨ ، اى حوالى اربعه اضعافها من حيث الكم . كما يشكل ما نشر خلال الفترة الأخيرة هذه ٧٥ / من مجموع ما نشر خلال القرن العشرين . ومن ضمن مجموع ما كتب خلال هذه الفترة كان هناك ١٦٠ أطروحة و ٤٧٨ كتابا ونشرة مستقلة و ١١٤٧ مقاله ، وهى تشكل ٩ / و ٢٧ / و ٦٤ / من المجموع الكلى على التوالى .

ويلاحظ ان عدد واهمية الاطروحات قد زادت خلال هذه الفترة وبلغت ضعفى ونصف ما كانت عليه خلال الفترة السابقة ، كما يلاحظ انها ضمت لأول مرة عددا من الاطروحات التى قدمت فى بعض جامعات الدول الاشتراكيه بلغ مجموعه ٢٩ اطروحة . وهى تشكل ١٨ / من مجموع الاطروحات خلال هذه الفترة . وبينها ١١ اطروحة قدمت فى بعض جامعات الاتحاد السوفيتى لوحده . وبقدر ما أمكن الاطلاع عليه من خلاصات معظم الاطروحات التى قدمت فى بعض جامعات الدول الاشتراكية والتى تفضل اصحابها مشكورين مارسالها الينا ردا على استفساراتنا وطلبنا منهم ، وبقدر ما يمكن الحكم على تلك الاطروحات من خلال هذه الخلاصات ، فلا يبدو انها عكست اى تغيير نوعى مهم فى الاتجاهات العامة الاقتصادية فى الأطروحات الاقتصادية عمومـا . وكان الجانب الوصفى والتجميعى والاستعراض التاريخى للوقائع والأمور الاقتصادية غالبا على كثير منها ، ولم يكن بينها الا عدد محدود جدا واقل من القليل مما حاول دراسة بعض تجارب والنظم الاقتصادية للدول الاشتراكية التى قدمت هذه الاطروحات الى جامعاتها لتنل نتائج هذه الدراسة والتجارب الى العراق للاستفادة مما يمكن الاستفادة منها .

وقد زادت الترجمة الى العربية نسبيا خلال هذه الفترة حيث تمت ترجمة

١٠٣ مؤلفا ، تمثل حوالى ٦ / فقط من مجموع ما نشر خلالها ، وهى وان كانت تمثل حوالى ستة اضعاف ما ترجم خلال الفترة السابقه لها وخلال نفس المدة ، الا انها تظل اقل كثيرا من حجم الترجمه المطلوب فى هـذه الفترة من تطور الفكر الاقتصادى فى العراق .

كما زاد عدد الكتب والنشرات المستقلة التى نشرت بالعربيه خلال هذه الفترة الى حوالى ثلاثه اضعاف ما نشر خلال الفترة السابقة ، ولكن يظل ما ذكرناه سابقا قائما بذته ، باستثناء عدد قليل نسبيا من الكتب التى نشرت والتى تمثل اضافات اصيلة للفكر الاقتصادى فى العراق ، فان معظم ما نشر من كتب خلالها كان يغلب عليه طابع التجميع والوصف او الترجمة غير الموفقه ولا حتى الامينه احيانا من بعض المصادر الأجنبية .

وقد لعبت المساعدات التى تقدمها الجامعات العراقيه وبعض المؤسسات العلميه الاخرى كالمجمع العلمى العراقى وغيره من تعضيد النشر ومساعدة المؤلفين ماديا فى نشر مؤلفاتهم دورا مهما فى نشر قسم غير قليل من هذه الكتب بالعربية ، الا انه يبـدو حتى الآن أن هناك مجـالات أوسع بكثير امام الاقتصاديين العراقيين للاستفادة من هذه المزايا المـادية لتعضيد النشر مما لم يستغل بعد .

الا انه يجب ان يلاحظ **ان الزيادة فى ما نشر خلال هذه الفترة من كتب ومقالات ، باستثناء الاطروحات ، بالمقارنة مع الفترة السابقة ، والتى بلغت حوالى الأربعة اضعاف ، لا تعكس ارتفاعا مماثلا فى مستوى الانتاج الفكرى الاقتصادى فى العراق بالمقارنة مع الفتـرة السابقة وانه رغم حصول تحسن نسبى فى مستوى الانتاج خلال هذه الفترة الا ان الطابع الكمى وليس النوعى كان هو الغالب عليه ، وان الفجوة بيننا وبين ما وصل اليه الفكر الاقتصادى العالمى تزداد اتساعا .**

٣ ـ التقسيم حسب المواضيع الرئيسية للاقتصاد :

لقد تم تصنيف المؤلفات فى قسم خاص من الدراسة التفصيلية حسب المواضيع الرئيسية للاقتصاد ، حيث تم تقسيمها الى سبعه عشر موضوعا رئيسيا والى عدد من المواضيع الفرعية . ويبين الجدول رقم (٤) خلاصة تصنيف المؤلفات حسب المواضيع الرئيسية ، كما يبين الجدول رقم (٥) تفاصيل تصنيف المؤلفات حسب المواضيع الرئيسية والفرعية مبينا بالنسبة لكل موضـوع رئيسى وفرعى عدد المؤلفات حسب أنواعهـا (أطروحة او كتاب او مقالة) وحسب اللغة المكتوبة بها .

وليس من الممكن الادعاء انه كانت هناك دائما اسس منطقية للتقسيم الذى اتبع ، ولكنه تقسيم املته واوجدته طبيعة وحجم ما نشر من مواضيع مختلفة . كما ان المؤلفات المذكورة تحت هذه المواضيع الرئيسيه والفرعية ليست مستقله عن بعضها تماما ، كما سبق ان بينا ، وقد تم ادخال كل مؤلف مرة واحدة تحت الموضوع الرئيسى الذى وجد انه اكثر ملاءمة له .

ومن متابعة الجدول رقم (٤) ودراسة ما كتب فى هذه المواضيع الرئيسية المختلفة تبين ما يلى :

(أ) كان من بين المواضيع الرئيسية التى حظيت باهتمام واضح فى كتابات الاقتصاديين فى العراق هى التاريخ الاقتصادى وتاريخ الفكر والمذاهب الاقتصادية ، والتركيب الاقتصادى والتنمية والتخطيط والدراسات الاقتصادية العامة ، والسكان واليد العاملة ، والأرض والملكية الزراعية ، والنفط ، والصناعة ، والنقود والبنوك .

(ب) يلاحظ أن ما كتب حول القطاع العام فى العراق ، رغم أهمية هذا الموضوع المتزايدة وحيويته ، لا يزال قليلا .

ج) من الملاحظ أن قضايا الاستخدام والبطالة والسكن والتغذية ومستوى المعيشة ، على أهميتها الكبيرة ، لم تحظ بقدر كاف من اهتمام الاقتصاديين فى العراق .

(د) ان موضوع الثروة الحيوانية ، على أهميتها البالغة للاقتصاد العراقى وكونها تساهم تقريبا بنصف ما يساهم به قطاع الزراعة عموما فى الناتج القومى ، لم تحظ باهتمام كاف من الاقتصاديين العراقيين ، وهو موضوع يستحق أن يركز الاهتمام عليه اقتصاديا لأنه بالاضافة الى أهميته يمكن أن يحقق نتائج سريعة لما يستثمر فيه ، كما يعتقد أن معامل رأس المال فيه منخفض نسبيا .

(هـ) ان الثروة السمكية والغابات : رغم أهميتها التى لا تزال محدودة فى الناتج القومى فى الوقت الحاضر ، تحتاج هى الأخرى الى مزيد من الاهتمام ومعالجة جوانبها الاقتصادية .

(و) يلاحظ أن مواضيع الصناعة الاستخراجية ، عدا النفط ، لم تحظ باهتمام كاف من الكتابات الاقتصادية ، خاصة وانها تضم امكانيات وموارد طبيعية ضخمة لم تستغل بعد .

(ز) أن صناعة البناء والتعمير لم تحظ باهتمام كاف ، رغم انها تمثل احدى نقاط الاختناق الرئيسية فى تنفيذ مشاريع التنمية الاقتصادية فى العراق .

(ح) يلاحظ ضعف اهتمام الاقتصاديين العراقيين عموما بقطاع النقل والمواصلات .

(ط) أن قطاع التجارة الداخلية ، على أهميته الحيوية ، لا يزال بحاجة الى اهتمام أكبر بكثير مما أعطته كتابات الاقتصاديين العراقيين له حتى الوقت الحاضر .

(ى) يلاحظ أن ما كتب حول الأسعار وتكاليف المعيشة قليل جدا ولا يتناسب مع أهميته وتأثيره على حياتنا اليومية .

(ك) هناك حاجة لمزيد من الدراسة والبحث من قبل الاقتصاديين العراقيين حول اقتصاديات الدول الأجنبية — عدا العربية — ودراسة

تجاربها الاقتصادية للاستفادة مما يمكن الاستفاده منه ، او اقلمته وهو ما يجب أن يتجه اليه الاقتصاديون العراقيون بشكل أكبر وما كان يمكن لن يكون موضع اهتمامهم وموضوعا لبعض أطروحاتهم التي اعدوها في جامعات اجنبيه مما يمكنهم من الحصول على مصادر المعلومات عن البلد الذي درسوا فيه اكثر بكثير مما هو متوفر في العراق عنها ومما قد لا يكفي اساسا للقيام ببحوث اقتصادية جدية حولها . وبالاضافة لذلك فان من الواضح ان هناك حاجه الى وجود اقتصاديين عراقيين يتتبعون اقتصاديات الدول الكبرى والصناعيه الرئيسية ويختصون فيها لما لاقتصاديات هذه الدول من تأثيرات هامة على اقتصادياتنا ، كما أن هناك حاجة مماثلة لاقتصاديين عراقيين يختصون ويتتبعون اقتصاديات الدول النامية الكبرى والرئيسية سواء من حيث الاستفادة من تجاربها او من حيث أهمية اسواقها لنا .

جدول رقم (٤)
تصنيف المؤلفات حسب المواضيع الرئيسية

الموضوع	عدد المؤلفات	النسبة المئوية ٪
١ – الدراسات الاقتصادية النظرية	١٠١	٤
٢ – تاريخ الاقتصادي وتاريخ الفكر الاقتصادي والمذاهب الاقتصادية	١٨٥	٨
٣ – التركيب الاقتصادي . التنمية والتخطيط والدراسات الاقتصادية العامة	٣٠٥	١٣
٤ – السكان واليد العاملة	٢٢٥	٩
٥ – الأرض والزراعة	٣٢٠	١٣
٦ – النفط	١٥٥	٦
٧ – الصناعة	١٨٢	٨
٨ – النقل والمواصلات	٢٥	١
٩ – التجارة الداخلية	٥٣	٢
١٠ – التجارة الخارجية وميزان المدفوعات	١٠٤	٤
١١ – الإسعار وتكاليف المعيشة	١١	١
١٢ – النقود والبنوك والتمويل	١٣٦	٦
١٣ – المالية العامة	٩٤	٤
١٤ – إقتصاديات الدول العربية الأخرى	٨٨	٤
١٥ – العلاقات الاقتصادية العربية والدولية	١١٧	٥
١٦ – إقتصاديات الدول الأجنبية عدا العربية	٥٩	٣
١٧ – مواضيع إقتصادية مكملة	٢١١	٩
المجموع	٢٣٧١	١٠٠

جدول رقم (٥)

تصنيف المؤلفات حسب المواضيع وحسب اللغة

الموضوع الرئيسي والفرعي	(أ) مجموع ما كتب عنه حسب نوع المؤلف				(ب) مجموع ما كتب عنه بلغات مختلفة			
	مؤلفون	كتب بقلم مستقل	مقالات	المجموع	العربية	بالانكليزية	بالفرنسية	بلغات أجنبية مختلفة	المجموع
١ – الدراسات الاقتصادية النظرية	١	٦٥	٣٥	١٠١	٩٦	٤	—	١	١٠١
٢ – التاريخ الاقتصادي وتاريخ الفكر والمذاهب الاقتصادية :									
(أ) التاريخ الاقتصادي	١٠	٢٨	٥٩	٩٧	٨٨	٩	—	—	٩٧
(ب) تاريخ الفكر والمذاهب الاقتصادية	١	٤٢	٤٥	٨٨	٨٦	٢	—	—	٨٨
المجموع	١١	٧٠	١٠٤	١٨٥	١٧٤	١١	—	—	١٨٥
٣ – التركيب الاقتصادي والتنمية والتخطيط والدراسات الاقتصادية العامة :									
(أ) التركيب الاقتصادي والدخل القومي	٤	٣	٢٤	٣١	١٩	١٠	١	١	٣١
(ب) التنمية والتخطيط في الدول النامية	١	١٢	٦٧	٨٠	٧٢	٦	٢	—	٨٠
(ج) التخطيط والتطور الاقتصادي في العراق	١٨	١٧	٦٠	٩٥	٦٤	٢١	٤	٦	٩٥
(د) القطاع العام في العراق	١	٤	٨	١٣	١١	—	١	١	١٣
(هـ) الدراسات الاقتصادية الاستعراضية العامة عن العراق	٥	٤٦	٣٥	٨٦	٧٢	١٠	٤	—	٨٦
المجموع	٢٩	٨٢	١٩٤	٣٠٥	٢٣٨	٤٧	١٢	٨	٣٠٥

تابع جدول رقم (٥)

تصنيف المؤلفات حسب المواضيع وحسب اللغة

الموضوع الرئيسى والفرعى	(أ) مجموع ما كتب عنه حسب نوع المؤلف				(ب) مجموع ما كتب عنه بالمؤلفات المختلفة				
	الدوريات	كتيبات وشذرات مختلفة	مقالات	المجموع	٪	بالعربية	بالإنكليزية	بالفرنسية	بلغات أجنبية أخرى	المجموع
٤ — السكان واليد العاملة :										
(أ) إقتصاديات السكان	١	٣	١٥	١٩	—	١٧	١	١	—	١٩
(ب) إقتصاديات العمل والإنتاجية	٤	١٢	١٣	٢٩	—	٢٥	٢	١	٢	٢٩
(ج) السكان	١	٩	١٠	٢٠	—	١٣	٥	٢	—	٢٠
(د) اليد العاملة	٣	٤	٩	١٦	—	١٤	١	—	١	١٦
(هـ) الاستخدام والبطالة	١	٢	٤	٧	—	٦	١	—	—	٧
(و) الهجرة والبداوة	٢	١٠	٥	١٧	—	١٤	٣	—	—	١٧
(ز) الأجور	—	—	٦	٦	—	٦	—	—	—	٦
(ح) علاقات العمل	٣	٩	٢١	٣٣	—	٢٩	٤	—	—	٣٣
(ط) الضمان الاجتماعى	١	٦	١٠	١٧	—	١٥	٢	—	—	١٧
(ى) السكن	—	٢	٢	٤	—	٤	—	—	—	٤
(ك) التغذية ومستوى المعيشة	—	١	٤	٥	—	٥	—	—	—	٥
(ل) التعليم والتدريب المهنى والصناعى	٦	٩	٣٧	٥٢	—	٤٦	٦	—	—	٥٢
المجموع	٢٢	٦٧	١٣٦	٢٢٥	٩	١٩٤	٢٥	٣	٣	٢٢٥

تابع جدول رقم (٥)

تصنيف المؤلفات حسب المواضيع وحسب اللغة

الموضوع الرئيسى والفرعى	(أ) مجموع ما كتب عنه حسب نوع المؤلف					(ب) مجموع ما كتب عنه باللغات المختلفة				
	الدوريات	كتيبات ونشرات سنوية	مقالات	المجموع	%	بالعربية	بالانكليزية	بالفرنسية	بلغات أجنبية أخرى	المجموع
٥ – الأرض والزراعة :										
(أ) الاقتصاد الزراعى والتخطيط الزراعى	٤	٢٥	٣١	٦٠	–	٥١	٨	١	–	٦٠
(ب) الأرض والفلاح والملكية الزراعية والإصلاح الزراعى والعلاقات الزراعية	٢٥	٤١	٤٥	١١١	–	٨٣	٢٤	١	٣	١١١
(جـ) الموارد المائية والرى	٣	٢٤	٨	٣٥	–	٢٨	٧	–	–	٣٥
(د) الزراعة – المحاصيل الحقلية والخضروات والفواكه	٥	٤١	٢٢	٦٨	–	٦٥	٣	–	–	٦٨
(هـ) الميكنة الزراعية والخدمات الزراعية	٢	٦	١١	١٩	–	١٧	٢	–	–	١٩
(و) الثروة الحيوانية	–	٩	٨	١٧	–	١٦	١	–	–	١٧
(ز) الثروة السمكية	–	١	٤	٥	–	٥	–	–	–	٥
(ح) الغابات	–	٣	٢	٥	–	٥	–	–	–	٥
المجموع	٣٩	١٥٠	١٣١	٣٢٠	١٣	٢٧٠	٤٥	٢	٣	٣٢٠
٦ – التخطيط	٢١	٥٢	٨٢	١٥٥	٦	١٢٢	١٩	٣	١١	١٥٥

تابع جدول رقم (٥)
تصنيف المؤلفات حسب المواضيع وحسب اللغة

الموضوع الرئيسى والفرعى	(أ) مجموع ما كتب عنه حسب نوع المؤلف					(ب) مجموع ما كتب عنه بالغات المختلفة				
	المؤسسات	الكتب والنشرات المستقلة	مقالات	المجموع	%	بالعربية	بالانكليزية	بالفرنسية	بلغات اجنبية أخرى	المجموع
٧ — الصناعة :										
(أ) التصنيع	١٣	١٩	٩٢	١٢٤	—	١٠٢	١٨	—	٤	١٢٤
(ب) الصناعة الإستخراجية (عدا النفط الخام)	—	٣	٧	١٠	١	١٠	—	—	—	١٠
(ج) الصناعة التحويلية (عدا تصفية النفط)	٤	١٣	٢٦	٤٣	—	٤٠	٢	١	—	٤٣
(د) صناعة الكهرباء والماء	—	—	٢	٢	—	١	١	—	—	٢
(هـ) صناعة البناء والتعمير	—	١	٢	٣	—	٣	—	—	—	٣
المجموع	١٧	٣٦	١٢٩	١٨٢	٨	١٥٦	٢١	١	٤	١٨٢
٨ — النقل والمواصلات	٢	٧	١٦	٢٥	١	٢٢	١	٣	—	٢٥
٩ — التجارة الداخلية	٣	٥	٤٥	٥٣	٢	٤٨	٥	—	—	٥٣
١٠ — التجارة الخارجية وميزان المدفوعات	١٠	٨	٨٦	١٠٤	٤	٩٤	٨	—	٢	١٠٤
١١ — الأسعار وتكاليف المعيشة	٢	١	٨	١١	١	٨	٢	—	١	١١
١٢ — النقود والبنوك والتمويل :										
(أ) النقود والبنوك	١٣	٢٢	٦٢	٩٧	—	٨٤	١١	٢	—	٩٧
(ب) التمويل	٥	٥	٢٩	٣٩	—	٢٧	١١	١	—	٣٩
المجموع	١٨	٢٧	٩١	١٣٦	٦	١١١	٢٢	٣	—	١٣٦

تابع جدول رقم (٥)
تصنيف المؤلفات حسب المواضيع وحسب اللغة

الموضوع الرئيسي والفرعي	(أ) مجموع ما كتب عنه حسب نوع المؤلف					(ب) مجموع ما كتب عنه باللغات المختلفة				
	الدوريات	مطبوعات وتقارير	كتب	المجموع	%	بالعربية	بالإنكليزية	بالفرنسية	بلغات أجنبية أخرى	المجموع
١٣ – المالية العامة	٩	٣٤	٥١	٩٤	٤	٨٤	٧	٢	١	٩٤
١٤ – اقتصاديات الدول العربية الأخرى	١٠	٤٢	٣٦	٨٨	٤	٦٤	١٩	–	٥	٨٨
١٥ – العلاقات الاقتصادية العربية والدولية :										
(أ) العلاقات الاقتصادية العربية	٢	٦	٣٦	٤٤	–	٣٦	٤	٣	١	٤٤
(ب) العلاقات الاقتصادية الدولية	٣	١٢	٥٨	٧٣	–	٦٦	٥	١	١	٧٣
المجموع	٥٠	١٨	٩٤	١١٧	٥	١٠٢	٩	٤	٢	١١٧
١٦ – اقتصاديات الدول الأجنبية عدا العربية	٢١	٧	٣١	٥٩	٣	٣٥	١٨	٣	٣	٥٩

تابع جدول رقم (٥)

تصنيف المؤلفات حسب المواضيع وحسب اللغة

الموضوع الرئيسي والفرعي	(أ) مجموع ما كتب عنه حسب نوع المؤلف					(ب) مجموع ما كتب عنه باللغات المختلفة				
	الدوريات	كتيبات ونشرات	مقالات	مجموع	%	بالعربية	بالانكليزية	بالفرنسية	بلغات أجنبية أخرى	مجموع
١٧ – مواضيع إقتصادية متكاملة :										
(أ) الجغرافية الاقتصادية	٢	١٤	٣	١٩	–	١٦	٣	–	–	١٩
(ب) الإدارة	٢	٣٢	٨٢	١١٦	–	١٠٥	١١	–	–	١١٦
(ج) التعاون والتعاونيات	١	١٣	٢٨	٤٢	–	٤١	١	–	–	٤٢
(د) الإحصاء	–	٩	٥	١٤	–	١٤	–	–	–	١٤
(هـ) التأمين	–	١٠	١٠	٢٠	–	٢٠	–	–	–	٢٠
المجموع	٥	٧٨	١٢٨	٢١١	٩	١٩٦	١٥	–	–	٢١١
المجموع العام	٢٢٥	٧٤٩	١٣٩٧	٢٣٧١	١٠٠	٢٠١٤	٢٧٧	٣٦	٤٤	٢٣٧١
%	٩	٣٢	٥٩	١٠٠	–	٨٥	١٢	١	٢	١٠٠

٤ ــ حول لغة ومحل النشر

وبالنسبة للغات التى نشرت بها هذه المؤلفات المختلفة ، فقد كتبت اغلبيتها ، كما هو متوقع ، باللغة العربية ، حيث بلغ عدد ما كتب منها بالعربية ٢٠١٤ مؤلفا وهو يشكل ٨٥٪ من المجموع . اما مجموع ما كتب باللغات الاجنبية المختلفة فقد بلغ ٣٥٧ مؤلفا ، ويمثل ١٥٪ من المجموع . وكانت اللغة الاجنبية الغالبة هى الانكليزية حيث استعملت فى كتابة ٢٧٧ مؤلفا أو ١٢٪ من المجموع الكلى ، فى حين لم يكتب بالفرنسية الا ٣٦ مؤلفا وهى تمثل اكثر قليلا من ١٪ من المجموع . بينما كتب باللغات الاجنبية الاخرى المختلفة ٤٤ مؤلفا وتمثل حوالى ٢٪ من مجموع المؤلفات .

وقد يبدو لاول وهله ان نسبة ما كتب باللغات الاجنبية ، وهى ١٥٪ من مجموع ما كتب ، نسبة لا بأس بها وتشير الى اتجاه للكتابة والمساهمة فى الفكر الاقتصادى العالمى . الا أن هذه الصورة العامة لا تعكس حقيقة الامر ، ذلك ان اغلبية ما نشر بلغة اجنبية هو الاطروحات العلمية التى بلغ مجموع ما كتب منها بلغة اجنبية ١٩٨ اطروحة ، بينما لم ينشر من الكتب والنشرات والمقالات بلغة اجنبية الا ١٥٩ مؤلفا فقط ، ١٣٢ منها باللغة الانكليزية و ١٥ بالفرنسية و ١٢ باللغات الاجنبية الأخرى . وبعبارة اخرى فان ما نشر بلغة اجنبية من مجموع الكتب والمقالات المنشورة (عدا الأطروحات) يبلغ اقل من ٧٪ فقط .

كما أن الصورة تبدو اكثر وضوحا اذا ما علمنا أن من مجموع ما نشر بلغة اجنبية (عدا الاطروحات) خارج العراق والبالغ ١٥٩ مؤلفا ، فان ١٠٠ مؤلف منها فقط قد نشر خارج العراق منها ٣٨ كتابا و ٦٢ مقالة . وهى لا تمثل الا اقل من ٥٪ من مجموع الكتب والمقالات . وينخفض العدد والنسبة اكثر اذا ما استثنينا من ذلك ما نشره الاقتصاديون العراقيون من كتب ومقالات فى لبنان باللغة الأجنبية ، وعندها فان ما سيبقى مما هو منشور بلغة اجنبية خارج العراق والوطن العربى لقل من القليل ، وليس بينها الا عدد قليل محجل من البحوث العلمية الاقتصادية التى نشرت خارج الوطن العربى والتى تمثل نتائج ابحاث علمية اجريت داخل العراق .

وليس الغرض مما قيل هو التقليل من مكانة مجلاتنا الاقتصادية فى العراق أو عدم الاهتمام ببناء ورفع مستواها العلمى ، وهو ضرورى واساسى . ولكنه يبقى صحيحا ان مستوى هذه المجلات عموما هو دون مستوى المجلات العلمية الاقتصادية المعروفة خارج العراق بكثير ، وكدليل واحد على ذلك فقط ، فانه قد نشأت مجلات تلخيصية اجنبية فى العالم تخصصت فى نشر نبذة قصيرة عن كل بحث يظهر فى المجلات الاختصاصية فى العالم ، وليس بين مجلاتنا الاقتصادية فى العراق حتى الآن مجلة واحدة تعترف بها هذه المجلات التلخيصية .

من ذلك كله يتبين ان **ما نشره الاقتصاديون العراقيون بلغة اجنبية وفى خارج العراق (عدا الاطروحات التى سنتكلم عنها فيما بعد) هو محدود وقليل جدا ، وهو يلقى ظلالا من الشك حول المستوى العلمى لمعظم الانتاج الفكرى الاقتصادى فى العراق** . ان هذا النشر مرغوب فيه لامتحان مستوى هذا الانتاج ، لان هذه المجلات ودور النشر الاجنبية تفيد بحد أدنى من المستوى العلمى فيما ينشر فيها . كما انه يعرف العالم الخارجى على انتاجنا ، وهو فوق ذلك يعرض آراءنا وافكارنا الاقتصادية للتقويم والنقد والمناقشة الحرة المفتوحة بدلا من أن تبقى حبيسة فى العراق . ومع أن هنالك استثناءات قليلة لكتب ومقالات نشرت لاقتصاديين عراقيين بلغة اجنبية خارج العراق ومن قبل دور نشر ومجلات اجنبية لها مكانتها العلمية ، الا أن هذه الاستثناءات القليلة والمحدودة لا تغير من الصورة الاساسية التى اشرنا الى ملامحها .

ان الاهتمام بالنشر بلغة اجنبية خارج العراق لا تعنى ولا يجب أن تعنى التقليل او الاساءة من استعمال اللغة العربية كلغة للاقتصاد ، كما انه لا يمنع دون بناء مستوى علمى رفيع لمجلات اقتصادية عراقية أو عربية . لكن الواقع يبقى ان الانتاج الفكرى الاقتصادى العالمى تتقدمه اللغات الاجنبية والانكليزية غالبا ، وان التفاعل مع هذا الفكر الاقتصادى العالمى ضرورة من اجل اغناء فكرنا الاقتصادى ورفع مستواه ، ولذلك فاننا بحاجة الى **اهتمام اكبر بالكتابة والنشر بلغات اجنبية وفى المجلات العلمية الاقتصادية الاجنبية وان ذلك بحاجة الى دراسة وتوفير المقومات اللازمة له والتشجيع والحث عليه ، وربما كان من المفيد ، ولفترة طويلة قادمة ، اشتراط النشر بلغة وفى مجلة اجنبية كشرط اساسى فى تحديد اصالة البحوث التى تقدم فى الترقيات العلمية فى الجامعات العراقية ، وفى تقويم الانتاج الفكرى الاقتصادى فى المجالات الاخرى خارج الجامعة عندما يتطلب الامر ذلك .**

٥ ـ حول المجلات الاقتصادية العراقية :

واذا كان الاهتمام بالنشر خارج العراق مفيد وضرورى ، فانه من الضرورى ايضا أن نعمل على بناء وترسيخ مجلة اقتصادية علمية عراقية او / وعربية يركز الاهتمام عليها فى الوقت الحاضر ، ولفترة قادمة ، حتى يتسع حجم هذا الانتاج ويرتفع مستواه ليبدأ عندها فقط ظهور مجلات اقتصادية تخصصية اكثر فى مجالات العلوم الاقتصادية المختلفة وبسبب اهمية موضوع المجلات فقد يكون من المفيد القاء نظرة سريعة على المجلات التى نشر وينشر فيها الانتاج الفكرى الاقتصادى فى العراق .

فقد تبين مما نشر فى العراق ، أنه حتى سنة ١٩٦٠ لم تكن هناك مجلة اقتصادية واحدة متخصصة فى العراق ، عدا مجلة « **غرفة تجارة بغداد** » (والتى سميت مجلة التجارة فيما بعد) التى صدرت منذ عام ١٩٣٧ ،

ولعل طبيعة اهتماماتها التجارية الواسعة وطبيعة الجهة والمصالح التي تشرف على اصدارها تجعل من الصعب اعتبارها مجلة اقتصادية أكاديمية . اما مجلة « **الاقتصادي** » التي تصدرها جمعية الاقتصاديين العراقيين ، وهي أول مجلة اقتصادية متخصصة تظهر في العراق ، فلم تظهر الا عام ١٩٦٠ فقط . كما ظهرت في نفس السنة ايضا مجلة « **الصناعي** » التي يصدرها اتحاد الصناعات العراقي ، والتي سميت أولا « مجلة اتحاد الصناعات » ثم سميت « الصناعي » فيما بعد ، وهي تهتم بنشر المقالات ذات الطابع الاقتصادي بالاضافة الى اهتماماتها الاخرى .

وحتى ظهور مجلة « الاقتصادي » ثم الصناعي ، فالملاحظ ان معظم ما نشر من الافكار الاقتصادي في العراق على شكل مقالات قد اخذ طريقه الى مجلات غير متخصصة . فقد نشر في الثلاثينيات عدد من المقالات الاقتصادية في مجلة « **المعلم الجديد** » التي صدرت منذ عام ١٩٣٧ ، ومجلة « **عرفه تجاره بغداد** » التي صدرت في نفس العام ايضا . كما نشر عدد من المقالات في الاربعينيات في المجلتين السابقتين وفي مجلة « **القضاء** » التي تصدرها نقابة المحامين العراقيين والتي صدرت عام ١٩٤٢ ، ثم في مجلة « **الزراعة العراقية** » التي بدأت مديرية الزراعة العامة في اصدارها عام ١٩٤٥ . واتسعت مجالات النشر في الخمسينيات لتشمل « **مجلة كلية الآداب والعلوم** » التي بدأت كلية الاداب والعلوم في اصدارها عام ١٩٥٦ . ومجلة « **الكمارك والمكوس** » التي بدأت مديرية الكمارك والمكوس في وزارة المالية باصدارها عام ١٩٥٦ .

وفي الستينيات بدأ النشر في مجلة « الاقتصادي » و « الصناعي » ، وحتى بدلا من ان يقتصر النشر على مجلة اقتصادية واحدة وعلى رغم مستواها المتدني ، فقد شهد عقد الستينات ، وخاصة النصف الثاني منه ، موجة من اصدار مجلات جديدة بدأت تستحوذ على نشر كثير من المقالات الاقتصادية فيها . فقد صدرت عن جامعة البصرة مجلة « **المربد** » ومجلة « **القانون والاقتصاد** » و « **مجلة الجامعة** » ، ثم اصدرت كلية الاقتصاد والعلوم السياسية في بغداد عام ١٩٦٩ مجلة « **الاقتصاد والعلوم السياسية** » التي لم تعش طويلا وتوقفت عن الصدور ، واصدرت جامعة المستنصرية مجلة « **الجامعة المستنصرية** » ، ثم تبعت وزارة الاقتصاد باصدار مجلة « **الاقتصاد** » والمصرف التجاري العراقي باصدار مجلة « **المصرف** » ، وهكذا الى عدد اخر من المجلات الاخرى التي لم تنشأ كلها لترجمة طموح علمي لا يجد مجالات النشر في ما هو موجود من مجلات حاليه . وربما كان اصدار مجلة خاصة بكل مؤسسة علمية أو وزارة اصبح يشير الى انه قضية عبء واعتبار ، وهكذا كانت طبيعة العملية ان انتجت هذه المجلات الجديدة في الغالب بتاسم المجلات السابقة ما كان يمكن أن ينشر فيها . كما ان حرصها جميعا على نشر « اي شيء » اقتصادي يقع تحت اليد في الشاهل في مستوى وجدية ما ينشر فيها عموما ، باستثناءات قليلة جدا ، خاصة وان معظمها بدأت تدفع اجورا عما ينشر فيها من مقالات مما جعل اجتذاب اليها من كثير من الاقتصاديين ، بغض النظر عن مستواها العلمي .

ان هنالك حاجة ماسة لتوفير الجهود والامكانيات والتركيز على مجلة اقتصادية اساسية فى العراق يضمن لها مستوى اكاديمى عال ، ويتم فيها تقويم البحوث قبل نشرها ، وضمان حد ادنى من مستوى ما ينشر فيها . وقد تكون مجلة « الاقتصادى » الحالية التى تصدرها جمعية الاقتصاديين العراقيين افضل نقطة انطلاق لذلك ، كما يمكن التفكير ببدائل اخرى . ولكن المهم ان يتركز افضل انتاجنا الفكرى الاقتصادى الذى ينشر فى داخل العراق فى مجلة واحدة ، وهو مشكوك فيما اذا كان يكفى لمجلة اقتصادية واحدة على مستوى علمى مقارب من مستوى المجلات الاقتصادية العالمية مكيف اذا تم توزيعه بين العديد من المجلات واضطرت كل مجلة الى نشر كل او اكثر ما يرد لها للنشر بغض النظر عن مستواه العلمى .

كما يلاحظ **ان اهتمام الاقتصاديين العراقيين بالنشر فى المجلات الاقتصادية العربية المتخصصة ، وخاصة فى مصر ولبنان ، قليل ومحدود ، وسيظل من المرغوب فيه ان ينشر اقتصاديونا فى المجلات العلمية الرصينة فى الوطن العربى لتبادل الاطلاع والمعرفة ومن أجل تفاعل هذا الفكر فى الاقطار العربية المختلفة .** كما تبرز من اجل ذلك ضرورة النظر من اجل **انشاء مجلة اقتصادية عربية قومية جديدة** يتجه الاقتصاديون العرب فى اطارهم المختلفة لنشر جزء من بحوثهم وخلاصة تجاربهم فيها ، **لو لم يتم تبنى احدى المجلات القطرية فى احد البلدان العربية لهذا الغرض** ولتحويلها الى مجلة اقتصادية « قومية » بدلا من ان تبقى قطرية . لقد استطاعت مؤتمرات الاقتصاديين العرب ، التى عقدت منها ثلاثة خلال السنوات السبع الاخيرة، ان تساهم جزئيا فى هذا المجال ، ولكن تباعد مواعيد انعقادها والظروف المادية وغير المادية التى تتحكم فى تحديد مجالات المساهمة الفكرية فيها، لم يمكنها حتى الآن من ان تكون نقطة الانطلاق لهذا المنبر الاقتصادى العربى المطلوب فى مجال النشر ، وربما لكن ، اذا تعذر تبنى احدى المجلات القطرية وتحويلها الى مجلة اقتصادية قومية ، **الانطلاق من اتحاد الاقتصاديين العرب** لاصدار مجلة اقتصادية عربية دورية شريطة أن توفر لها المقومات والظروف اللازمة لانجاحها .

٦ ــ حول الاطروحات (الرسائل الجامعية) :

تمثل الاطروحات عموما اهم الانتاج الفكرى الاقتصادى فى العراق ، لانها تكتب وتعد تحت اشراف علمى ، ولانها ، رغم اختلاف مستوى الجامعات ، تخضع لتقويم علمى عند مناقشتها واقرارها ، كما تخصص لها ، وخاصة لاطروحات الدكتوراه منها ، مدة هى فى الغالب اطول مما يخصص لاعداد الكتب او المقالات .

لقد بلغ مجموع الاطروحات التى قدمت للجامعات المختلفة ٢٢٥ لطروحة ، وهى تمثل ، كما سبق أن ذكرنا ، اكثر بقليل من ٩٪ من مجموع الانتاج الاقتصادى العربى فى العراق . ويبين الجدول رقم (٦) تصنيف

الاطروحات حسب الشهادة او الدرجة الجامعية المقدمة من اجلها ، ومنه يبين ان اكثر من نصف هذه الاطروحات او حوالى ٥٦٪ من مجموعها قد قدمت للحصول على شهادة الدكتوراه ، بينما قدمت ٣٩٪ منها لدرجة الماجستير ، كما نالت الاطروحات التى قدمت كجزء من متطلبات الدبلوم ٢٪ من المجموع فقط ، بينما قدم ٣٪ منها لدرجات علمية اخرى كالدبلوم وما شابه ذلك . كما يبين الجدول رقم ٧ تصنيف الاطروحات حسب الدول التى اعدت فى جامعاتها ، ومنه يتبين ان ٧١٪ من مجموع الاطروحات قد قدمت الى جامعات غربية ، منها ٤٨٪ قدمت الى جامعات امريكية ، وما يزيد قليلا على ١٠٪ قدمت الى جامعات انجليزية . وما يزيد على ٨٪ الى جامعات فرنسية ، وحوالى ٤٪ فقط الى جامعات غربية اخرى . بينما بلغ مجموع الاطروحات التى قدمت الى جامعات فى الدول الاشتراكية حوالى ١٣٪ من مجموع الاطروحات منها حوالى ٥٪ قدمت الى جامعات الاتحاد السوفيتى . اما الاطروحات التى قدمت الى جامعات عربية فقد بلغ مجموعها ١٦٪ من المجموع ، منها حوالى ٨٪ قدمت الى الجامعات المصرية ، و ٤٪ قدمت الى جامعة بغداد ، وما يزيد على ٤٪ الى جامعات عربية اخرى وعلى الاخص الجامعة الامريكية فى بيروت .

وبالنسبة للغة التى كتبت بها الاطروحات يبين الجدول رقم ٨ تصنيف الاطروحات حسب اللغة المكتوبة بها ، ومنه يتبين ان ما يزيد على ٨٨٪ منها كتبت بلغة اجنبية ، وان اغلبيتها كتبت باللغة الانكليزية حيث بلغت نسبتها ٦٥٪ من مجموعها ، بينما كتب منها بالفرنسية ما يزيد على ٨٪ ، وما كتب بالروسية حوالى ٥٪ ، بينما كان هناك ما يزيد على ٩٪ كتبت بلغات اجنبية اخرى . هذا وكان عدد الاطروحات التى كتبت باللغة العربية حوالى ١٢٪ من المجموع .

ويبين الجدول (٩) تصنيف الاطروحات حسب الفترات الزمنية التى كتبت خلالها ، ومنه يتبين انه حتى نهاية الحرب العالمية الثانية لم تكتب الا ٤ اطروحات فقط ، فى حين زاد عددها منذ نهاية الحرب العالمية الثانية وحتى ثورة ١٤ تموز الى ٦١ اطروحة ، بينما كتبت خلال الفترة التى اعقبت ثورة ١٤ تموز ١٩٥٨ ، ١٦١ اطروحة او ما يزيد على ٧١٪ من المجموع .

جـــدول رقـــم (٦)
تصنيف الاطروحات (الرسائل الجامعية)
حسب الشهادة العلمية المقدمة من اجلهـــا

الشهادة العلمية		عدد الاطروحات	النسبة المئوية
البكالوريوس وما يعادلها	(B.A.)	٥	٢
الماجستير	(M.Sc.)	٨٨	٣٩
الدكتـــوراه	(Ph.D.)	١٢٦	٥٦
غيرها (دبلوم ومماثل)		٦	٣
المجمـــوع		٢٢٥	١٠٠

جدول رقم (٧)
تصنيف الأطروحات (الرسائل الجامعية)
حسب الدول التي اعدت في جامعاتها

الدولة أو المنطقة التي أعدت الأطروحة في جامعاتها		عدد الأطروحات	النسبة المئوية
١ ـ الدول الغربية :			
أمريكا		١٠٩	٤٨
إنكلترا		٢٣	١٠
فرنسا		١٩	٨
دول غربية أخرى		٨	٥
مجموع الدول الغربية		١٥٩	٧١
٢ ـ الدول الإشتراكية :			
الإتحاد السوفيتي		١١	٥
دول اشتراكية أخرى		١٨	٨
مجموع الدول الاشتراكية		٢٩	١٣
٣ ـ الدول العربية :			
العـــراق		٩	٤
مصـــر		١٨	٨
دول عربية أخرى		١٠	٤
مجموع الدول العربية		٣٧	١٦
٤ ـ المجموع		٢٢٥	١٠٠

جدول رقم (٨)
تصنيف الاطروحات (الرسائل الجامعية)
حسب اللغة المكتوبة بها

اللغة	عدد الاطروحات	النسبة المئوية
١ – اللغة العربية	٢٧	١٢
المجموع	٢٧	١٢
٢ – اللغات الأجنبية :		
الإنكليزية	١٤٧	٦٥
الفرنسية	٢١	١٠
الروسية	١١	٥
اللغات الأجنبية الأخرى	١٩	٨
المجموع باللغات الأجنبية	١٩٨	٨٨
المجموع	٢٢٥	١٠٠

جدول رقم (٩)
تصنيف الاطروحات (الرسائل الجامعية)
حسب الفترات الزمنية التي كتبت خلالها

الفترة الزمنية	عدد الاطروحات	النسبة المئوية
١ – حتى سنة ١٩٢٠	–	–
٢ – ١٩٢٠ – ١٩٤٥	٤	٢
٣ – ١٩٤٦ – ١٩٥٨	٦١	٢٧
٤ – ١٩٥٩ – ١٩٧١	١٦٠	٧١
المجموع	٢٢٥	١٠٠

وبالنسبة للمواضيع الاقتصادية الرئيسية التى عالجتها هذه الاطروحات والمبينة تفاصيلها فى الجدول رقم (٥) . فيلاحظ ان ٤٠ اطروحه منها او حوالى ١٧٪ منها قد انصبت حول الارض والزراعه وان ٢٥ لطروحه من ذلك كان حول الارض والاصلاح الزراعى فقط . كما أن ٢٩ لطروحه منها قد كتبت حول التركيب الاقتصادى والتنمية والتخطيط والدراسات الاقتصادية العامة منها ١٨ اطروحة حول التخطيط والتطور الاقتصادى فى العراق فقط . كما حظى النفط باهتمام جزء مهم منها حيث كان الموضوع الرئيسى لـ ٢١ اطروحه منها . وكذلك حظيت الصناعة بجزء مهم منها حيث خصصت ١٧ اطروحه منها لهذا الغرض . كما كانت النقود والبنوك والتمويل الموضوع الرئيسى لـ ١٨ اطروحه . **وعلى العموم فان قضايا الاصلاح الزراعى والتخطيط الاقتصادى فى العراق وقضايا النفط كانت من أهم المواضيع التى عالجتها هذه الاطروحات وركزت عليها .**

ومن المهم ملاحظه ان كون اغلب هذه الاطروحات تمثل الجانب المهم من المساهمة الفكريه للاقتصاديين العرب فى دراسة الاقتصاد فى العراق فهو دليل على ان **الجامعات الأجنبية ، والغربية خاصة ، لا تزال تمثل اهم المراكز العلمية للانتاج الفكرى الاقتصادى عن العراق .**

الا ان اهم ما يلاحظ بالنسبه لهذه الاطروحات ، وهى تمثل كما قلنا اهم الانتاج الفكرى الاقتصادى فى العراق ، **ان معظمها ظلت حبيسة الجامعات الأجنبيه التى قدمت اليها ، وكان اشعاعها وافادتها للفكر الاقتصادى فى العراق محدودا جدا** . وذلك لانه لم تتم الاستفادة منها فى العراق الا قليلا ، **لان بعضها فقط متوفر فى المكتبه المركزية فى جامعه بغداد او على نطاق شخصى** ، والمكتوب منها بلغة اجنبيه ، وهو الغالب ، لا يستطيع الذين لا يجيدون اللغه الاجنبيه ، الاستفاده منها ، كما أن الذين يتقنون لغة اجنبيه واحدة (كالانجليزية مثلا) لا يستطيعون الاستفادة ، فى الغالب من الاطروحات المكتوبه بلغه اجنبيه اخرى غير التى يجيدونها .

وقد زاد فى تعقيد وخطورة هذه الثغرة العلميه الكبيره ، ان مجموع **ما ترجم من هذه الاطروحات الى اللغة العربية قليل جدا** ولا يزيد عن ١٠ اطروحات فقط ، كما أن ما نشر منها على شكل كتب فى خارج العراق قليل جدا هو ايضا وبلغ ٧ فقط . بل واكثر من هذا لم يبذل الا محاولات **محدودة جدا لتلخيص نتائج هذه الاطروحات فى مقالات علمية ونشرها فى مجلات اقتصادية داخل العراق او خارجه** باللغه العربيه او حتى بلغة الاطروحه نفسها . وهذا كله ساهم فى تحديد وتضييق مجال الاستفادة من هذه الاطروحات ، بل لا شك **ان عدم الاستفاده هذه تمثل عاملا من العوامل المهمة وراء ضعف مستوى الانتاج الفكرى الاقتصادى فى العراق من غير الاطروحات .**

ان معظم الذين كتبوا هذه الاطروحات قد تولت الدولة الانفاق عليهم عن طريق البعثات الدراسية . وتحملت الدولة من اجل اعدادهم لهذه الاطروحات مبالغ ضخمة كبيرة ، ولذلك فان بقاء انتاجهم العلمي هذا بدون تمكين الاقتصاديين في العراق من الاستفادة منه عن طريق تخصيص وصرف مبالغ اضافية قليلة لترجمته هو اضاعة لجانب مهم من مصروفاتها هذه على طلبة البعثات .

ولذلك ومن اجل اغناء الفكر الاقتصادي في العراق ورفع مستواه ، ومن اجل تمكين اكبر عدد من الاقتصاديين في العراق من الاستفادة من الانتاج الفكري الاقتصادي الذي تضمنته هذه الاطروحات ومن اجل تمكين الجهات المعنية في الدولة من الاستفادة من نتائج بعض او معظم هذه الدراسات . **فان هناك حاجة ماسة وملحة لاعداد وتبني برنامج علمي تتولاه جهة مسؤولة في جامعة بغداد او مؤسسة البحث العلمي ، ويقوم بموجبه ترجمة هذه الاطروحات الى العربية وفق برنامج تراعى فيه الامكانيات والاولويات على ان يهدف في النهاية الى ترجمتها جميعا** ، سواء عن طريق قيام مؤلفيها انفسهم بترجمتها بعد مساعدتهم وتشجيعهم وتعويضهم ماديا وتوفير امكانيات الطبع لها ، او عن طريق قيام مترجمين متخصصين من غير مؤلفي هذه الاطروحات بترجمتها . كما ان هناك **ضرورة لقيام الذين يتقدمون بالاطروحات ويحصلون على درجات علمية عن طريقها بان يقوموا** ، بالالزام ان كانوا طلبة بعثات او منح او زمالات دراسية حكومية او بالتشجيع المادي او الادبي معا ، **بنشر خلاصة لها على شكل مقال باللغة العربية في احدى** المجلات الاقتصادية في العراق لان من شان هذا ان يتيح الاطلاع السريع للاقتصاديين العراقيين والعرب عموما على نتائج هذه الدراسات العلمية ، كما سيؤدي نشر هذه المقالات الى رفع المستوى العلمي للمجلات الاقتصادية العراقية ، وربما دفع تلك المجلات التخصصية العالمية حينئذ الى بدء الاهتمام بما ينشر في مجلاتنا الاقتصادية من بحوث . على ان ينظر الى نشر هذه المجلات لخلاصة الاطروحات كأمر مكمل ومتمم لترجمتها الكاملة الى العربية وليس كبديل له .

واخيرا هناك ضرورة للحصول على نسخة من كل اطروحة اقتصادية عراقية او عربية عن العراق قدمت الى اية جامعة في الخارج وتوفيرها في محل واحد وافضل جهة لذلك هي المكتبة المركزية في جامعة بغداد . وقد توفرت في معظم الجامعات الاجنبية في الخارج الآن امكانيات تصوير هذه الاطروحات وارسالها لمن يطلبها لقاء مبالغ ضئيلة ، وعلى الجامعات ان توفر للمكتبة المركزية الامكانيات المادية اللازمة لذلك ، وعلى المكتبة المركزية للجامعة بعد ذلك ، ان تعتبر الحصول على نسخ من جميع اطروحات العراقيين ، وحتى غيرهم مما له علاقة بالعراق وبالدول العربية ، امرا له اولوية خاصة على مهماتها الاخرى .

٧ ــ حــول الترجمة :

لا مناص لنا من الاعتراف بأننا الآن ولفترة طويلة جدا قادمة بحاجة متزايدة الى الاطلاع والاهتمام بالانتاج الفكري الاقتصادي العالمي ، المكتوب بغير اللغة العربية . ولا سبيل الى ذلك الا بمعرفة لغة اجنبية للاطلاع عليه من جهة وبترجمة أهم الانتاجات والتطورات في هذا الفكر الى العربية من جهة أخرى . وليس هذا مجال الكلام عن ضرورة اتقان الباحثين من الاقتصاديين العراقيين للغة اجنبيــة لتمكينهم من متابعة الانتــاج الفكري الاقتصادي العالمي وملاحقة التطورات السريعة فيه ، والتي اضطرت الكثير من دول العالم نفسه في السنوات الأخيرة تحت ضغط سرعة البحث العلمي الى استعمال اللغة الانــكليزية اكثر فأكثر كلغة علمية دولية (١) . ولكن موضوع اهتمامنا في هذه الدراسة بيان أهمية الترجمة الى العربية لامهات وآخر تطورات الفكر الاقتصادي العالمي .

فلما كنا لا نزال في المراحل الاولى ، والمتخلفة للاسف ، من بناء الفكر الاقتصادي العربي ، فاننا بحاجة قبل ومن أجل ان نصل الى مرحلة الابداع والمساهمة الفعالة في الفكر الاقتصادي العالمي الى « هضم » ماكتب ويكتب باللغات الاجنبية الحية الأساسية في الاقتصاد . وترجمة أهم هذا الانتاج الفكري الاقتصادي العالمي وأهم التطورات فيه تمثل وسيلة مهمة من الوسائل التي تساعد كثيرا في عملية الهضم هذه ، وذلك لتمكين الاعداد الكبيرة من الاقتصاديين الذين لا يجيدون لغة أجنبية أو يتعذر عليهم الوصول الى مصادر هــذا الفكر العالمي من توســيع وتعميق وتجديد معلوماتهم الاقتصادية .

ولمــا كانت اعداد متزايدة من الاقتصــاديين العراقيين قد تخرجت من جامعات اجنبيــة مكنتهم من الالمــام بالقــدر الضروري من أهم اللغــات الاجنبية العــالمية ، فقد كان من المفروض ان تتحمل هــذه الطلائع عبء الترجمة الى العربية لاهم وآخر تطورات الفكر الاقتصادي العالمي . ولذلك يصــبح من المفيد القاء بعض الضوء على ما تم تحقيقه في هذا المجال ومدى تقصيرنا وتخلفنا فيه .

لقد بلغ مجموع ما ترجم خلال الفترة (١٩٠٥ ــ ١٩٧١) ١٢٥ كتــابا ومقــالة فقط ، منهــا ٥٧ كتــابا (ضــمنها النشرات المســتقلة) و ٦٨ مقالة . ويمثل عدد المؤلفات المترجمة ما يزيد قليلا عن ٥٠٪ فقط مما ساهم به الاقتصاديون العرب في العراق وعن العراق . والجدول رقم (١٠) يبين عدد الكتب والمقالات الاقتصادية الاجنبية المترجمة الى العربية حسب الفترات الزمنية المخطط .

---

(١) وصفي حطب ــ الفكر الطبي العربي في مائة عام . مجلة الابحاث ، السنة ١٩ ، العدد ٣ و ٤ ايلول ــ كانون أول ١٩٦٦ ، ص ٣١٥ ــ ٣٢٩ .

ورغم حصول تقدم نسبي في العشر سنوات الأخيرة في عدد البحوث فانه لا يزال متخلف ودون المستوى المطلوب بكثير . فحتى ١٩٢٠ لم يترجم الى العربية أي مؤلف أو بحث اقتصادي ، وبلغ مجموع ما ترجم خلال الفترة ١٩٢٠ — ١٩٤٥ أربعة كتب فقط . أما خلال الفترة ١٩٤٦ — ١٩٥٨ فقد بلغ مجموع ما ترجم في العلوم الاقتصادية هو ١٨ مؤلف منها ١٧ كتاب ومقالة واحدة . وقد سجلت الفترة الاخيرة ١٩٥٩ — ١٩٧١ . تقدما نسبيا في مجال الترجمة في الاقتصاد حيث بلغت ترجمة ١٠٣ مؤلفات منها ٣٦ كتابا و ٦٧ مقالة ولكنها لا تمثل الا حوالي ٦٪ فقط مما نشر خلال نفس الفترة . كما سبق أن تطرقنا الى مدى تخلفنا في ترجمة الاطروحات التي كتبها الاقتصاديون العراقيون بلغات اجنبية .

جدول رقم (١٠)
تصنيف الكتب والمقالات الاقتصادية الاجنبية المترجمة الى العربية حسب الفترات الزمنية

الفترة	عدد المؤلفات المترجمة الى العربية		
	كتب	مقالات	المجموع
حتى سنة ١٩٢٠	—	—	—
١٩٢٠ — ١٩٤٥	٤	—	٤
١٩٤٦ — ١٩٥٨	١٧	١	١٨
١٩٥٩ — ١٩٧١	٣٦	٦٧	١٠٣
المجموع	٥٧	٦٨	١٢٥

ان هذا الواقع بحاجة ماسة وسريعة الى معالجة جدية . والى تشجيع ودعم وتوفير الامكانيات والمناخ الملائم لذلك . واذا كنا نريد فعلا تعميم وتوسيع الاستفادة من الفكر الاقتصادي العالمي ، واذا كنا فعلا نريد ان نكون لنا يوما ماهساهمة متميزة ، وليست رمزية فقط ، في هذا الفكر العالمي فليس لملمنا الا هضم هذا الانتاج العالمي اولا ، والترجمة احدى الوسائل المهمة في سبيل تحقيق ذلك . ان مؤسسة البحث العلمي والجامعات العراقية مدعوة ومطالبة بوضع برامج جدية وواسعة في مجال الترجمة في العلوم الاقتصادية . وفي العلوم الاخرى ايضا ، وعلى ان تكون هذه البرامج عملية تعالج اسباب تخلف واقعنا وتنطلق من وسائل عملية لتجاوز هذا التخلف .

ثم ان على معظم اقتصاديين ان يلتفتوا ويعترفوا بان معظم ما يسمى ادبيا بالمكتبة العربية لمعظم ما نشر من كتب اقتصادية بالعربية

وباستثناءات قليلة جدا ليس الا ترجمة وتجميعا ممسوخا ومشوها . بدرجات متفاوتة . وانه من الافضل بكثير بدلا من ان ندعى تثقيفا للكتب فى الاقتصاد وباللغة العربية فى مواضيع نظرية لا تملك مقومات المساهمة بجديد فيها عما قدمه لنا الفكر العالمى عنها وانما لا يزيد معظمها عن كونه مجرد تجميع وترجمة مشوهة ، فان من المفيد علميا وادبيا لنا وللفكر الاقتصادى العربى أن نتوجه الى ترجمة أمهات الكتب والبحوث الاقتصادية العالمية كما هى لتمكين الاقتصاديين العرب من الاطلاع عليها على صورتها الحقيقية وغير الناقصة او الممسوخة .

٨ ــ الملاحظات العامة الاخرى :

واضافة الى ما ذكر اعلاه . فان هناك عدد من الملاحظات والاستنتاجات العامة الاخرى التى نرى من المفيد الاشارة اليها وهى :

(أ) **بلغ عدد الاشخاص الذين ساهموا** بشكل او بآخر فى الفكر الاقتصادى العربى فى العراق خلال هذه الفترة ٩٢٦ شخصا بمعدل ٢٫٥ مؤلف للكاتب الواحد ؛ وهو معدل منخفض جدا ، ناهيك عن نوعية انتاجهم الفكرى هذا الذى سبقت الاشارة اليه .

ب يلاحظ ان **مساهمة المرأة فى الفكر الاقتصادى فى العراق محدودة جدا وتكاد تكون معدومة** ، فقد بلغ عدد من كتبن منهن مما يدخل ضمن هذه الدراسة ١٧ مؤلفة فقط ، وليس بينهن الا سبعة ممن كتبن فى صلب الاقتصاد ، والبقية كتبن فى اختصاصات مكملة فى التاريخ والآثار والادارة والاجتماع مما شملته هذه الدراسة .

(جـ) يلاحظ من متابعة انتاج الاقتصاديين ان عددا منهم ممن اكملوا دراستهم العالية فى جامعات اجنبية خارج العراق قد اعتبروا ، او هكذا كانت ، **كتابة اطروحتهم (رسالتهم الجامعية) نهاية المطاف** ، وكان انتاجهم العلمى بعدها اما معدوما او قليلا جدا ، مع ان المفروض ان تكون كتابة الاطروحة هى مرحلة التدريب على الطريقة العلمية فى البحث ولن تكون مقدمة لتطبيق هذه الطريقة فى البحث العلمى فى مجالات اخرى ؛ اى ان تكون البداية وليست النهاية .

كما يلاحظ ان البعض الآخر منهم قد استمر فى الانتاج العلمى بعد انهاء دراستهم فى الخارج والعودة الى العراق خلال السنوات الأولى فقط من عودتهم ، **ثم بدا انتاجهم يقل تدريجيا حتى وصل الى مرحلة الركود .**

ان هذه الظاهرة بحاجة الى دراسة جدية ، للوقوف على **الاسباب التى ادت الى جمود هذه الطاقات العلمية** ، والتى كان من المفروض ، بعد أن حصلت على التدريب العلمى الضرورى فى الخارج ، أن تغنى معلوماتها

بما تحصل عليه من خبرات عملية اثناء عملها فى قطاعات الدولة المختلفة او اثناء العمل الاكاديمى ، وان يعبر ذلك عن نفسه فى انتاج علمى جديد .

وربما كان من المفيد لمعالجة ذلك ، **ادخال عنصر الانتاج والنشر العلمى كعامل من العوامل المهمة التى تؤخذ بنظر الاعتبار فى الترفيع المادى او فى تحمل مسؤوليات اعلى ، وهو ما لا يكترث به كثيرا فى الوقت الحاضر ، فيما عدا استثناءات قليلة .**

ا د لم تكن للاقتصاديين العراقيين **الا مساهمة محدودة جدا ورمزية فى المؤتمرات الاقتصادية العلمية الدولية** . سواء كان السبب فى ذلك هو عدم اتاحة الفرصة والتخطيط من الجهة المسؤولة فى اشراك الاقتصاديين العراقيين فيها ، او لارسال غير المختصين الى هذه المؤتمرات لحيانا ممن لا يملكون امكانية المساهمة فيها ومن اجل الترفيه فقط ، او نتيجة لمحدودية امكانية مساهمة الاقتصاديين العراقيين فى مثل هذه المؤتمرات اصلا ، او الثلاثة جميعا ، فانه من المرغوب فيه والضرورى **ان يشاركوا ويساهموا فى هذه المؤتمرات الاقتصادية الدولية بنطاق اوسع وان يتم التخطيط لهذه المشاركة واعداد البحوث الضرورية لها** ، لان فى هذه المشاركة اغناء وتوسيع لفكرنا الاقتصادى من جهة بما تتيحه لنا من الاطلاع على تجارب وخبرات وافكار الآخرين . وكذلك بما تقدمه من فرص لنا وتدفعنا لاعداد وتقديم بحوث اقتصادية على مستويات عالية فى هذه المؤتمرات الدولية من جهة أخرى .

٩ — كلمة اخيرة :

وختاما لا احد فى الصورة القاتمة الحاضرة للفكر الاقتصادى العربى فى العراق التى كشفت هذه الدراسة عن بعض معالمه الاساسية سوى عزاء واحد ، وهو ان سرعة تطور نمونا العلمى الاقتصادى كبير نسبيا ، وقد نجد فى هذا شعاعا من الامل فى ان نصل فى يوم قادم الى مرحلة بناء فكر اقتصادى عربى نعتز به وان نتمكن حينئذ من المساهمة الفعلية الجدية فى الفكر الاقتصادى العالمى .

خصـــائص بنـــوك الادخار المحليـــة(١)

الدكتور عبد الجليل هويدى

تنتشر المؤسسات الادخارية فى كثير من بلاد العالم ، وتنتهج كل دولـــة الأسلوب الادخارى الذى يلائم ظروفها الاقتصـــادية والاجتماعية . وكثيرا ما تنشىء هذه الدول انواعا متعـــددة من الأجهزة الادخارية حتى تتناسب وفئات المجتمع . فيودع كل مواطن مدخراته فى الأوعية الادخارية التى تتلاءم واحواله الاقتصاديه والاجتماعية .

وبنوك الادخار المحليه هى نوع من هذه الأجهزة ، وتتميز بخصائص معينة منها أن هذه البنوك تختص بمناطق محلية فى المدن والقرى لخدمتهـــا وزيادة رفاهية افرادها . كما أن هذه البنوك تقبل الودائع الادخارية من صغار المدخرين من النشىء الحديث والطبقات الفقيرة من العمال والفلاحين. ولكى تزيد هذه البنوك من نشاط الأفراد الادخارى وتقوى من ثقتهم بأنفســهم ولكى تدار بأقصى جهد ، فقد اعطت للمدخرين الحق فى المساهمة فى الادارة ليستثمروا أموالهم بأنفسهم .

وهذه البنوك لا تبغى من هذا الجهد الذى تبذله فى سبيل البيئة المحليـــه والمواطنين المحليين مالا أو أجرا وانما تبغى المنفعة المحلية والمصلحة العامة .

وسنناقش هذه الخصائص فى أربعة مباحث : فنتناول الطبيعة المحليـــة لبنوك الادخار فى المبحث الأول ؛ ونخصـــص المبحث الثانى لبيان كيفية تكوين المساهمين من صغار المدخرين ، ثم نعرض فى مبحث ثالث لادارة هـــذه البنوك بمعرفة المودعين لنفسهم ، ثم نوجز فى المبحث الرابع الخاصـــية الأخيرة لهذه البنوك وهى أن القصد من انشـــائها ليس الربح وانمـــا نشر الرفاهية فى المجتمع .

---

(١) انظر بحثنا « نشأة بنوك الادخار واغراضها فى الدول المختلفة » المنشور فى العدد ٢٤٦ الصادر فى أكتوبر سنة ١٩٧١ من هذه المجلة من ص ٤١ الى ص ٧٦ .

المبحث الأول

الطبيعة المحلية لبنوك الادخار

يقصر بنوك الادخار اعمالها على دائرتها المحلية ، لذلك فهي مرتبط ارتباطا وثيقا بالجماهير . وتمد قروضها الى الطبقات الفقيرة وأصحاب الحرف الصغيرة والملكيات الزراعية المحدودة . ولذلك فان نطاقها المحلى يعتبر من أهم مميزات هذه البنوك .

وفى الوقت الذى تقوم فيه الصناعات الكبيرة فى المدن الكبيرة ، حيث أوعيه التجميع المركزيه للأموال ، ويتهافت كثير من المواطنين على الانتقال الى هذه التجمعات طلبا لمزيد من الرفاهية ووسائل المعيشة المريحة فى المدن، نجد بنوك الادخار تجذب المواطنين فى الضواحى والقرى والمدن الصغيرة الى تثبيت اقدامهم وارتباطهم بمواطنهم المحلية ، لما تقدمه لهم من تسهيلات، ومنحهم من قروض ، وما تؤديه لهم من استشارات . كما تساعدهم على توفير معيشة كريمه لهم .

وعلى ذلك فان بنوك الادخار تقوم بعملية توازن بين الريف والحضر وتذيب كثيرا من عوامل التفرقة فى الرفاهية بين المدن والقرى ، كما تقلل من شدة التفاوت بين الطبقات الضعيفة فى الأقاليم والطبقات الغنية المتركزة فى المدن الكبرى .

وبنوك الادخار المحليه لا تمد نطاق عملها خارج حدودها المحلية سواء من ناحية الاقليم اى الأرض التى تدخل فى نطاق عملها او من ناحية الأفراد المقيمين فى حدود هذا النطاق .

ولعلنا نذكر ان بنوك الادخار المحلية نشأت على أنقاض جمعيات الصداقة وجمعيات الفقراء فى انجلترا ، فى جهات محدودة فى أول الامر ، ثم انتشرت فى جميع الجزر البريطانية بعد ذلك فى النطاق المحلى ، كما ظهرت فى الولايات المتحدة الأمريكية اولا فى المناطق الصناعية لخدمة العمال فى أماكن التعدين والمهاجر والزراعة ولخدمة اهالى هذه المناطق ، وقامت فى المانيا لحماية المجتمع العمالى من النشاط المتزايد للصناعة بسبب ظهور الآلة فى أماكن معينة ، وتجمع الحرفيين وأصحاب الاعمال المتوسطه ولتمدهم بكافة التسهيلات المطلوبة للتوسع فى حجم اعمال الصنعه الحرفية والمتوسطة ومقاومة صناعة الآله . اى ان هذه البنوك قامت بتأمين البنيان الاجتماعى عن طريق مشاركة الطبقات الشعبية فى

المساهمة المالية والاشراف المالى والرقابى على الاستثمارات المختلفة لهم بحيث تضمن لهم امكانات معيشية .

ويرى محبذو نظام بنوك الادخار المحلية ان هذه الصفة المحلية لها مميزاتها الآتية :

١ ـ ان قيام بنوك الادخار فى المدن والقرى على اسس محلية يؤدى الى اشراك المواطنين المحليين فى صناعات ومنشآت صغيرة وعديدة وبالتالى الى انجاح وسائل التنمية الاقتصادية ، فتخرج بالمشاريع من حيز الجمود الى التطور ثم الى التضاعف والنمو العميق الجذور ، وهى تزيد من ثقتهم على القدرة فى تطوير انفسهم وامكان البدء بالصغير من المشروعات ليصلوا بها الى مشروعات اكثر تطورا واكبر حجما .

٢ ـ تستطيع هذه البنوك مراعاة الاعتبارات النفسية فى خلق وتنمية الوعى الادخارى وذلك عن طريق استثمار الودائع فى نفس المنطقة المحلية.

٣ ـ زيادة الروابط والعلاقات الوثيقة القوية بين المواطنين وبين البنك والادارة المحلية ممايزيد من الثقة بين الناس ويدعم علاقاتهم باعتبارهم عائلة واحدة .

٤ ـ الاستفادة من دعم السلطات المحلية سواء بالمال أو بالادارة او الاشراف حتى تتمكن من النجاح فى اداء دورها ومهمتها التربوية فى مجال الادخار .

٥ ـ ان بنوك الادخار تنبع من القاعدة لا من القمة اى انها تنبثق من اقتناع المواطنين .

٦ ـ تستطيع بنوك الادخار بوصولها الى الأقوار البعيدة فى القرى والمناطق النائية أن تقطع من قاطنيها العادات السيئة فهم يكنزون ولا يدخرون ثم ينفقون ما اكتنزوه فى تجهيز البنات وفى المآتم أو فى أوجه استهلاك أخرى غير ملائمة وغير اقتصادية . كما أن الفلاحين والفقراء كثيرا ما يقترضون تحت ظروف يتمكن فيها المقرض من املاء شروطه . وتستهدف بنوك الادخار تعليم الناس كيف يدخرون وكيف يقترضون وكيف يستثمرون بطرق سليمة ومفيدة لهم وللتقدم الاقتصادى لقراهم وبالتالى للوطن ككل (١) .

وفضلا عن ذلك فعلى بنك الادخار المحلى أن يقوم بمسح شامل للمنطقة

---

(١) الدكتور ر. ك. ريدى ، أستاذ ادارة الاعمال بجامعة نورثرو ـ مقال بعنوان " بنوك الادخار المحلية " ترجمة الاستاذ محمود الانصارى ـ منشورة ضمن مطبوعات جمعية بنوك الادخار المحلية ١٩٦٧ .

التى يعيش فيها ، بحثا عن مواردها الطبيعية غير المستغلة ، وطاقاتها البشرية المعطلة ، ليعمل على استغلالها . وحيث تنتشر الآلة فى المدن الكبيرة فان الصناعات الصغيرة والحرفية يمكنها ان تستوعب وتمتص فائض الأيدى العاملة التى تتصف بالبطالة الكاملة او المقنعة . وتستطيع بنوك الادخار أن تقيم كثيرا من المشاريع فى الأقاليم فى صورة صناعات صغيرة تعوض المناطق النائية عن الصناعات الكبيرة فى المدن الكبرى . وبذلك ينمو المجتمع فى الوطن باكمله على المستوى العام بالصناعات الكبيرة ، وعلى المستوى المحلى بالصناعات الصغيرة . فاذا كان الوطن يسير على أساس من التخطيط الشامل يتحقق تغيير شامل فى المناخ الاقتصادى والاجتماعى والسياسى ، وانماء سريع للدخل القومى ، ورفاهية اقتصادية ومعيشية للمواطنين سواء على مستوى الوطن جميعه او على المستوى الاقليمى . وتسهم البنوك المحلية فى هذا الانماء أما بمد يد المساعدة الفنية فى معظم حالات القروض الاستثمارية لتحسين وسائل الانتاج للمقترض ، أو عن طريق شراء الخامات له ، أو دراسة مشاريع تتفق والخامات المتوفرة فى الاقاليم والثروات الراكدة فيه وتقديمها لمن يلمس البنك فيه القدرة على حسن الادارة والتنظيم ، ولذوى المواهب القدرة على الارتقاء بالمستوى الفنى للصناعات الصغيرة ، او باقراض مجموعة من ذوى الحرف الصغيرة لتحسين طرق ووسائل العمل . كما نقدم لهم جميعا معونات للارتفاع بمستوى وطريقة العرض وحل مشاكل التسويق . كل ذلك بما يتفق والظروف المحلية التى يقوم البنك المحلى بدراستها حتى يضمن النجاح .

والخلاصة ان الصفة « المحلية » لبنوك الادخار ضرورية لكى تستطيع القيام بالواجبات الملقاة على عاتقها والتى تبنى على اساس دراسة الظروف الاقتصادية والاجتماعية لكل اقليم . ويقصد بالصفة المحلية فى الدول الديمقراطية أن تكون البنوك قريبة من المواطنين وعلى وعى كامل باخلاقياتهم وظروفهم الاجتماعية ، فتستطيع التأثير فيهم وحثهم على زيادة الادخار ، كما تستطيع لقربها منهم امدادهم بجميع الخدمات الشخصية فى يسر ودون عناء او جهد .

المبحث الثانى

تعامل بنوك الادخار مع صغار المدخرين

أنشئت بنوك الادخار المحلية لمساعدة الطبقات الفقيرة من افراد الشعب على مواجهة صعاب الحياة ، والعمل على رفع مستواهم دون الاعتماد — فى الأصل — على الدولة فى رعاية وكفالة هذه الطبقات .

(أ) فى المجتمع الرأسمالى الغربى :

ولعلنا نذكر أن بنوك الادخار المحلية نشأت على انقاض جمعيات الأصدقاء

وجمعيات القراء وجمعيات الاحد فى الكنائس فى انجلترا أى كانت ذات اتصال وثيق بمسئلة الاحسان والشفقة فى الدين المسيحى . والزكاة فى الدين الاسلامى . ثم تطورت هذه الجمعيات طبقا للمبادىء الاقتصادية فى خلال القرنين الماضيين فصبحت بنوكا للطبقات الفقيرة يودعون فيها مدخراتهم لوقت الحاجة ولذلك سميت فى كثير من البلاد بالبنوك الشعبية لان غالبية افراد الشعب يتعاملون معها . ويتضح ذلك من بيان المهن المختلفة للمودعين فى سوك الادخار المحليه سواء فى بداية نشاتها او فى الوقت الحاضر .

ونعرض فيما يلى ، على سبيل المثال ، ما أورده بنك مانشستر فى تقريره سنة ١٨٥٩ عن مهن المودعين وعددهم ١١٫٣١١ مودعـــا (١) :

الميكانيكيون	٣٢٪	أصحاب الحرف	١,٥ ٪
سكيتوأمة الخزن	١٣٪	أصحاب المحلات	٤ ٪
الخدم	١١٪	الأطفال	١١٪
الخياطون	٨,٥ ٪	أصحاب المنازل	٣,٥ ٪
العمال	٧,٥ ٪	مهن مختلفة	٨ ٪

ومن هذا البيان يظهر بوضوح أن الطبقات الفقيرة من المواطنين من ذوى المستوى المنخفض من المعيشة هم الذين يساهمون بودائعهم فى هذه البنوك.

الا أن هذا لا يمنع من اختلاف فى نسبة المهن فى كل بنك عن الآخر تبعا للاقليم الذى اقيم فيه البنك فيكثر ودائع العمال فى المناطق الصناعية ، والحرفيين فى مناطق الصناعات الحرفية ، والزراعيين فى القرى والاقاليم النائية . على أن المودعين ، مهما اختلفت مهنهم ، يشتركون فى صفة واحدة وهى الدخل المحدود .

وقد كان التقدم الصناعى فى بريطانيا خلال مدة لا تقل عن ٢٠٠ سنة حافزا لافراد الشعب البريطانى لزيادة الادخـــار ، بحيث اصبح الادخـــار واجبا وطنيا . وانتشر فى المحيط العمالى وفى جميع أوســـاط ذوى الدخل المحدود من الأعمال اليدوية الفنية وذوى المهن . وتبين من الاحصاءات التى نشرت فى هذا الشأن أن المدخر فى بنوك الادخـــار تزيد مدخراته فى مقبل العمر حتى يصل الى سن ٦٥ سنة فتميل مدخراته بعد ذلك الى النقصان(٢) لانه يدخر من جهد عمله وسعيه المتواصل للحصول على لقمة العيش وهو

1) H.O. Horne — "A History of Savings Banks", Oxford, second Edition, p. 94, 96.

2) H.J. Lydall "British incomes and savings" Oxford 1955, p. 104

فى شبابه بحيث اذا بلغ سن الشيخوخة اصبح بلا عمل وبدا يقتات من معاشه الذى تصرفه له الجهات المسئولة عن المعاش او التأمين فلا يجد ما يدخره . بل قد يلجأ الى سحب جزء من ودائعه السابقة

هذا انتقلنا الى المانيا وجدنا أن بنوك الادخار المحلية استمدت اصولها من صناديق الأطفال اليتامى والقصر التى انشئت حوالى سنة ١٧٥٠ لتتولى ادارة أموالهم الى أن يبلغوا سن الرشد بدلا من أن يصبحوا عاله على الشعب ، ثم من الحركة التعاونية ، التى ظهرت خلال ازمة سنة ١٨٤٨ بسبب ظهور الآلة ، لتحسين حالة ارباب الحرف والفلاحين ثم محدوده كثير من صناديق الادخار مد يد المساعدة لطبقات الشعب الفقيرة بأقراضهم فى أوقات الأزمات او الشدة . اى أنها نشأت لصالح الطبقات الفقيرة من الشعب ولذلك تجمع المدخرات الفردية الصغيرة وادارتها بحرص وأمانة والمحافظة عليها ، وبالقيام بعمليات الاقراض للطبقات ذوى الدخل المحدود من الشعب وخاصة أصحاب الحرف اليدوية والزراع والعمال الذين يحتاجون الى المال . لذلك نجد أن ٧٠٪ من حساب ودائع المدخرات فيها تمثل فعلا قيمة الودائع غير المربحة ، وزاد عدد المساهمين فيها كثيرا . فمثلا بلغ الحساب الختامى لبنك ادخار مدينة مانهايم فى ١٩٦٩/١٢/٣١ ما يقرب من مليون مارك فى بلد لا يزيد عدد سكانه عن ٣٥٠٫٠٠٠ نسمة مع أن البنك يفتح دفاتر ادخار لمحدودى الدخل بحيث لا تزيد قيمة الرصيد لأى مدخر عن ٦٠٠ مارك[١] . ويبلغ عدد البنوك فى المانيا ما يزيد عن ٩٠٠ بنك لها فروع يقدر عددها باثنى عشر فرعا لكل منها فى المتوسط .

من هذا يتبين مدى اهتمام الشعب الالمانى بمدخرات الطبقات الفقيرة وعدم قبول الودائع الكبيرة حتى تتاح لأفراد الشعب الاستفادة الكاملة بخدمات بنوك الادخار المحلية .

ويزيد عدد بنوك الادخار الشعبية فى ايطاليا عن ٢٣٠ بنكا تزيد فروعها عن ١١١٢ فرعا كما يزيد عدد المساهمين فيها عن ٤٩٠٫٠٠٠ مساهم[٢] .

وتقدم بنوك الولايات المتحدة الأمريكية الادخارية لأعضائها مساعدات فعالة وتعتبر مستودعا هاما للمدخرات الصغيرة ، اذ تقوم بتشجيع متوسطى الحال من العمال والفلاحين الأمريكيين الذين لا يميلون الى توظيف أموالهم فى البورصة على توظيف مدخراتهم النقدية فى المشروعات المنتجة . وهى فضلا عن الخدمات التى تؤديها للمنطقة والاحتفاظ بودائع المودعين فان

---

١ - حدث تضخم فى سنة ١٩٢٠ من احدى الدورات القريبة لبنوك الادخار فى المانيا الغربية حيث لاقى المصرى وتفضل الاخ الاستاذ حامد مصطفى لصغار المشرف على بنوك الادخار فى ج.م.ع فى ذلك الوقت باطلاعنا عليه .

٢ - الدكتور محمد حلمى مراد - محاضرة بعنوان « بنوك الشعبية » - القيت بمعهد الدراسات المصرفية فى مارس سنة ١٩٦٢ وقام المعهد بنشرها ضمن مطبوعاته .

كثيرا من البنوك الادخارية تؤدى خدمات اخرى معينة ومحدودة مثل سداد الاشتراكات فى نادى عيد الميلاد المسيحى والمدخرات المدرسية ينادى الخالين من الخدمة . وتقبل الخصم من المرتبات الشهرية وتودع لديها المدخرات بطريقة تلقائيه . كما ان بنوك الادخار فى مقاطعات ماساشوستس Massachusets ونيويورك وكونكيت Connecticut تقدم تأمينات على الحياة منخفضة الأسعار مع خدمات اخرى عديدة مثل تقديم قروض لطبع الكتب او شيكات سياحية وغيرها . ومقابل اداء جميع هذه الخدمات يتناسب والمدخر الصغير وهو فى حاجة شديدة اليها(١) .

ولا تختلف البنوك الادخارية المحلية فى الدول الغربية الأخرى مثل فرنسا وسويسرا والدانمرك وغيرها عما سبق الاشارة اليه من تميز هذه البنوك بقبول الودائع الصغيرة للطبقات الفقيرة والمتوسطة ورفض غالبيتها الودائع الكبيرة او التعامل مع الطبقات الرأسمالية المسيطرة على الاقتصاد فى الدول الرأسمالية . وهذا يتفق والغرض الذى انشئت هذه البنوك من اجله وهو محاولة التخفيف من الهوة الساحقة التى تفصل الطبقات الغنية والفقيرة فى المجتمع الرأسمالى والعمل على زيادة رفاهية المجتمعات العمالية والمتوسطة .

ب ـ فى المجتمعات الاشتراكية :

تعمل الدول الاشتراكية على كبح جماح التناقضات الطبقية التى تميز بها النظام الرأسمالى وتتحول جميع أدوات الانتاج الى ملكية الدولة ويسود اسلوب التخطيط الاقتصادى والاجتماعى والادارى . لذلك فان الجميع فى الدولة عاملون لكل بحسب عمله . كما ان الدولة تهتم بتمويل الميزانيات المحلية لامداد المؤسسات الصناعية المحلية بالأموال اللازمة واداء الخدمات اليومية للسكان وتقديم المنافع العامة وتشييد المساكن وغيرها . وتعاون الميزانيات المحلية المدارس الأولية والثقوية والمكتبات والنوادى وغيرها من المنشآت الثقافية وكذلك المستشفيات وعيادات المرضى . فتقبل بنوك الادخار المحلية المنتشرة فى جميع أرجاء الاتحاد السوفيتى كافة الودائع من جميع المواطنين السوفيت ، حيث لا توجد طبقية فى هذا المجتمع ، ولا تشترط البنوك حدا أعلا لودائع المواطن من النقود . فالبون غير واسع بين كمية النقود المودعة بمعرفة العامل ذى الأجر المرتفع والعامل ذى الأجر الأقل لأن الأجور متقاربة .

هذا فضلا عن ان الدولة تقوم بغالبية الخدمات للمواطنين بحيث لا يحتاج الى الانفاق من امواله الخاصة عليها بل يلاحظ أن الميزانيات المحلية والقروية

---

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 1963, p. 6.

فى ازدياد دائم سنويا مما يرجح أن تظل حاجة الفرد فى الاتحاد السوفيتى فى المستقبل الى زيادة نفقاته الخاصة فى الخدمات التى توديها الدولة بتوسع بصفة دائمة فى الماضى والمستقبل .

وفيما يلى أرقام بعض الميزانيات السوفيتية التى يمكن منها الاستدلال على ما أوضحناه (١) :

البيان	١٩٥٠	١٩٥٥	١٩٦٠	١٩٦٥
		بملايين الروبلات		
ميزانيات المدن	٢,٢٥٨	٣,١٥٢	٦,٥٦٦	٩,٦٩٧
ميزانيات المدن العمالية	١٠٥	١٧٨	٣١٠	٤٩٦
ميزانيات المحلية	٢,٣٧٧	٢,٦٤٦	٣,٨٤٠	٥,٧٩٣
ميزانيات القرى	٤٣٧	٥٤٨	٧٤٧	١,١١٣

ومن هذه الميزانيات تظهر الزيادة الكبيرة فى الأموال المخصصة للمدن من ٢ر٢٥٨ مليون روبل سنة ١٩٥٠ الى ٩ر٦٩٧ مليون روبل سنة ١٩٦٥ أى ما يعادل أكثر من أربعة امثال . وقد زادت ميزانيات القرى مما يوازى زيادة ميزانية المدن تقريبا من ٤٣٧ مليون روبل الى ١ر١١٣ مليون روبل فى نفس المدة وكذلك زادت ميزانيه المبانى العمالية من ١٠٥ مليون روبل الى ٤٩٦ مليون روبل .

وهذا يبين وجه الاختلاف بين الغرض من انشاء بنوك الادخار فى كل من الدول الغربية والشرقية . فهى فى الأخيرة لا تعنى الا زيادة رفاهية الفرد وزيادة المدخرات لتمويل الميزانيه العامة للدولة لزيادة الانفاق الكلى . وبالتالى يهم الدولة ان يقوم جميع الأفراد بالادخار وزيادة وداعهم فى بنوك الادخار المحلية . ولذلك فقد زاد عدد المودعين الى ما يزيد عن ٣٢ مليون مودع فى بنوك الادخار فى الاتحاد السوفيتى أى بنسبة ٢٥٪ من مجموع السكان تقريبا . وهى نسبة عالية ولها أثرها العميق فى زيادة الانفاق الكلى والاستثمار الكلى فى الدولة .

وفى جميع الدول الاشتراكية عموما تهتم الحكومة باشتراك جميع أفراد الشعب فى بنوك الادخار بل تبنى الخطة على اساس اعتماد الاقتصاد الاشتراكى على مدخرات الأفراد .

---

١ ـ نقلا عن د. روزوف : التحليل القومى وميزانية الدولة فى الاتحاد السوفيتى ، الناشر وكالة موسكى للطباعة من ٧٨ ـ موسكو ـ غير مبين تاريخ النشر .

لذلك فهى تهتم اهتماما كبيرا وتنشر دعايه واسعة لشرح فضائلها . بل تشكل لجانا حكوميه وحزبية فى المدن والأقاليم لدراسة احسن النظم لزيادة جميع المدخرات دون تفرقة بين عامل اجره مرتفع وآخر اقل منه قليلا ، فالكل سواسيه فى حق الايداع بل تقوم الدوله بتشجيع جميع العمال على الادخار . بل ان هذه البنوك لا تستطيع فرض قيود على ودائع الحرفيين الذين يعملون لحسابهم .

ففى تشيكوسلوفاكيا تقبل ودائع الحرفيين والتجار ومن يريد الادخار لتمويل عمليات بناء يقوم بها مستقبلا مهما كبر حجم الودائع وهى لن تكون كبيرة بحيث تتساوى مع حجم ودائع الراسماليين فى الدول الرأسمالية لأن رؤوس الأموال محدودة بحيث لا يمكن استغلال العمال ولا يمكن تشغيلهم بمعرفة القطاع الخاص أو هى فى نطاق ما يستطيع الفرد استثماره بمفرده.

وفى يوغوسلافيا حيث تخدم بنوك الادخار القطاع الزراعى الخاص الذى يشمل ٩٠٪ من الأراضى التى تزرع بصفة دائمة ويبلغ عدد ملاكها ٢٫٦ مليون نسمه ليس هناك حد اقصى لودائع المدخرين . ولا توجد قيود على اى فرد فى ايداع ما يستطيع ادخاره ، بل جميع افراد الشعب لهم الحق فى المساهمه فى الايداع فى بنوك الادخار .

ونخلص من ذلك ان جميع افراد الشعب فى الدول الاشتراكية لهم الحق فى ايداع مدخراتهم فى بنوك الادخار ولا تفرض اى قيود على تعاملهم مع هذه البنوك ، كما لا يوجد حد اقصى لا يستطيع المدخر زيادة الايداع بعده . وهو ما يتفق مع المبادىء الاشتراكية التى تسير عليها هذه الدول .

جـ ـ فى الدول النامية :

من اهم المشكلات التى تعانيها الدول النامية انخفاض الدخل القومى ، وانخفاض متوسط الدخل الفردى ، وعدم كفاية رؤوس الأموال لرفع مستوى الدخل وزيادة الاستثمار .

كما تتصف كثير من مجتمعات الدول النامية بالتناقض الطبقى العميق : طبقة قليلة العدد جدا تضم كبار الراسماليين ، تسيطر اقتصاديا واجتماعيا وسياسيا وتعرقل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعيه .

وتوجد بلاد نامية اخرى استطاعت ازاحه الطبقة المسيطرة من كبار الراسماليين من الحكم ، وابتدات تجرى تغييرا اساسيا فى البنيان الاجتماعى والسياسى ، واستلزم ذلك سيطرة الدولة على أدوات الانتاج ، وتحمل القطاع العام المسئوليه الرئيسية فى عملية التنميه واعادة توزيع الثروة القوميه والدخل القومى على اسس عادلة .

وفى المجموعة الأولى من هذه الدول تقوم بنوك الادخار المحلية على

أساس من العطف والشفقة على الطبقات الفقيرة ، وذلك بمحاولة ازالة جزء من كابوس التخلف فى المناطق المحرومة والنائية والقرى المتخلفة . وتعهد هذه البنوك على الطبقات الصغيرة من الصناع والحرفيين والزراعيين وان كان البناء المتواضع من التقدم فى هذه المناطق يساعد الرأسماليين على زيادة استثماراتهم واستغلالهم . فاذا نظرنا مثلا الى بنوك الادخار فى استراليا وجدنا تقدمها بطيئا متراخيا (١) . وفى تركيا يشجع بنك الادخار الشعبى انشاء جمعيات تعاونية لمساعدته فى رسالته لصالح الطبقات المتوسطة وقد بلغ عدد هذه الجمعيات ١٠٧ جمعية كما بلغ ما قدمه هذا البنك من قروض للصناع فى هذه الجمعيات فى نهاية سنة ١٩٥٧ ٥٦ر٠٩٧٨٨ جنيها (٢) وهو عمل ضئيل لا يتناسب مع بلد مثل تركيا من ناحية المساحة وعدد السكان .

والملاحظ عموما ان اهتمام الدولة بهذه البنوك ليس كبيرا واقبال صغار المساهمين كذلك ليس كافيا بل نجد انتشار هذه البنوك محدود لا يتناسب مع اهميتها وضرورتها لزيادة تقدم هذه الدول ورفاهية الطبقات الفقيرة فى المجتمع .

اما المجموعة الثانية من الدول النامية التى قامت بتغيير البنيان الاجتماعى والسياسى الذى كان قائما وانصرفت أساسا الى سيطرة الجماعة على ادوات الانتاج ، فانها اذا قامت بانشاء بنوك الادخار المحلية فانها تقيمها على أسس ومبادىء اقتصادية واجتماعية تعتنقها القيادة السياسية . لذلك فهى تبذل قصارى جهدها لاشراك اكبر مجموعة من الشعب فى المساهمة فى هذه البنوك لكى تصل الى الارتقاء والتقدم لأفراد المجتمع الذى يتكون أساسا من الطبقة الفقيرة .

وليس معنى ذلك ان اقبال الجماهير للمساهمة فى بنوك الادخار فى الدول النامية التى تجاهد لبلوغ الأهداف الاشتراكية كبيرا دائما . فقد يعرقل هذا الاتجاه الأساسى سوء التنظيم الادارى لهذه البنوك . واعتناق مبادىء واتجاهات استثمارية لا تتفق واغراض انشاء بنوك الادخار وقد تنتشر المحسوبية والرشوة فى تقديم قروض دون ضمانات كافية . وينعدم الاشراف الكافى على الاستثمارات التى يقوم بها البنك وهذه الأعراض تنتشر كثيرا فى البلاد النامية ، مما يؤدى الى افلاس بعض هذه البنوك والى الاساءة الى سمعتها لدى المواطنين المحليين مما ينتهى الى تقاعسهم عن المساهمة فيها (٣) .

---

١ راجعنا بتفصيل : سياسة الادخار فى العالم الداخلى فى الجمهورية العربية المتحدة ، سنة ١٩٦٨ — الناشر دار المعارف — القاهرة — ص ٢٤٣ .

٢ الدكتور محمد على مراد ، المرجع السابق الاشارة اليه .

(٣) وصح ذلك بجلاء بتقرير اللجنة الاقتصادية بمجلس الأمة (حالها مجلس الشعب) عن أسئلة الموجه الى السيد وزير الاقتصاد والتجارة الخارجية من السيد الصيرفى عبد الحميد علام عن موقف الوزارة من بنوك الادخار وهى الاسف التى أدت الى الحد من نشاطها رغم مجاهدها والمقدم الى المجلس بتاريخ ١٢ أبريل سنة ١٩٧١ .

ولبيان ذلك لسوق مثالين لحدهما فى جمهوريه الهند ، والثانى فى جمهورية مصر العربية .

فقد قدمت البنوك فى جمهوريه الهند كثيرا من القروض بسعر ٨٪ لاغراض انتاجية للصناعات الصغيرة ولأصحاب الأراضى الزراعية من صغار الفلاحين لشراء المواشى أو بذور محسنه وكذلك لبناء منازل وغيرها من اغراض التنمية . ولكن لوحظ أن كثيرا من هذه القروض لم تستغل فى الاغراض التى خصصت للتنمية وفى بلد فى اشد الحاجة الى استثمار كل اموالها فى هذا الاتجاه(١) .

وفى جمهورية مصر العربية نجد أن المساهمين فى بنوك الادخار المحلية من الطبقات الفقيرة وذوى الدخل المحدود سواء بالنسبة لعملاء حسابات الادخار او بالنسبة لعملاء حسابات الاستثمار كما تضح من الجدول الآتى عن نوعية هؤلاء العملاء فى ١٩٦٧/٧/٣١ (٢) :

عملاء حسابات الإدخار	النسبة المئوية	عملاء حسابات الاستثمار	النسبة المئوية
طلبة	٥٤,٥	طلبة	٣٨,٠
عمال	١٤,٠	عمال	١٢,٥
أطفال قصر	١٠,٩	أطفال قصر	١٥,٩
قطاع الخدمات	١٠,٢	خدمات	٢٢,٠
ربات البيوت	٥,١	ربات البيوت	٦,٤
فلاحون	٢,٣	فلاحون	٠,٨
تجار	٢,٠	تجار	٢,٤
متنوعون	١,٠	متنوعون	٢,٠
	١٠٠,-		١٠٠,-

ومن هذا الجدول يتضح أن جميع المشتركين من صغار المساهمين الذين هم فى اشد الحاجة الى المال ، ولنتشار الوعى الصحيح هو الذى حدا بهؤلاء المدخرين الى المساهمة فى هذه البنوك سواء عن طريق الادخار او الاستثمار . ومع ذلك فاننا نرى أن قطاعا كبيرا من صغار المدخرين لم يشترك بعد ولم يساهم فى هذه البنوك لما ظهر من تقاعس فى هذا المجال بعد ذلك .

---

1) Annual Report by the Reserve Bank of India (Trends and progress of Banking in India During the year 1961) p. 27.

(٢) حامد مصطفى الفقار « تجربة بنوك الادخار المحلية فى الجمهورية العربية المتحدة » البنك المركزى المصرى ، معهد الدراسات المصرفية ، سنة ١٩٦٨ .

هذا الى ان هذه البنوك حادت عن الصواب وشابها كثير من الفساد . فقد ارتفعت مصروفاتها ارتفاعا كبيرا اذ بلغت تكلفة الجنيه الواحد من الودائع ١٢٠ر١ جنيه فى نهاية السنة الأولى ٦٣/٦٤ وانخفضت فى نهاية السنة الثانية ٦٤/٦٥ الى ٤٥٩ر٠ جنيه ثم الى ٣٣٠ر٠ جنيه فى نهاية السنة الثالثة ثم استمرت التكلفة فى الانخفاض الا انها ما زالت كبيرة نسبيا . كما لم تتبع البنوك سياسة ثابتة للاقراض مما تسبب عنه انحراف كثير من أموال القروض الى غير الغرض الذى منحت من أجله . فانفق الكثير منها فى غير الأغراض التى منحت من اجلها كالانفاق على الأغراض الاستهلاكية والأهواء الشخصية . كما انشأت البنوك عدة مشروعات لم تقم عليها رقابة جيدة فحدث بادارتها خلل كبير وترتب على ذلك خسارة لها . فضلا عن ان بعض هذه المشروعات انشئت على اساس مركزى لا محلى فاخلت بالغرض من انشاء هذه البنوك . وادى كل ذلك الى وقوع مخالفات مالية واجراء تحقيقات ادارية واصيبت البنوك بانتكاسة كبيرة ترتب عليها مبادرة كثير من صغار المدخرين الى التخلى عنها وعدم المساهمة فى ودائعها (١) .

وقد اتضح ان جملة الأرصدة لم تبلغ مليون جنيه فى خلال فترة تقدر بست سنوات تقريبا (٢) وهو مبلغ زهيد للغاية .

كما تبين ان عدد الحسابات ٣٥٥٤٠٠ حسابا اى ان عدد المساهمين اقل بكثير من نصف مليون مودع أو مستثمر فى بلد تعداده اكثر من ٣٤ مليون نسمة فى ذلك الوقت كما ان متوسط حساب العميل قليل للغاية مما يؤيد القول بان بنوك الادخار فى جمهورية مصر العربية ما زال امامها شوطا كبيرا لكى تصل الى الغرض الذى انشئت من اجله وانه قد خانها التوفيق حتى الآن رغم ما بذلته الحكومة من جهد لدعمها .

المبحث الثالث

اشتراك المساهمين فى ادارة بنوك الادخار

ان خلق الوعى الادخارى وتنميته فى النطاق المحلى يستلزم ان يكون العاملون فى هذا المجال على اتصال شخصى وثيق بالقاعدة الشعبية للاقليم ، لايجاد وسائل اقناع مقبولة لدى الافراد لزيادة مدخراتهم واستغلال القدرات الكامنة فيهم والثروات المتاحة .

لذلك تنهج بنوك الادخار المحلية اسلوب اشراك المساهمين فى الادارة حتى يشربوا منهم السلوك الذى يمارسه افراد البيئة المحلية ويتعمقوا فى

---

(١) تقرير اللجنة الاقتصادية بمجلس الشعب ، السابق الاشارة اليه .

(٢) محمود على غيث — محاضرة القيت بمعهد الدراسات المصرفية عن « ادارة بنوك الادخار المحلية » — نشرة البنك المركزى رقم ٢٢ لسنة ١٩٦٩/١٩٧٠ .

دراسة غرائزهم وارتباطاتهم والعوامل المؤثرة فيهم لتصل بنوك الادخار بذلك الى هدفها ، وهو تنمية المجتمع اقتصاديا واجتماعيا واخلاقيا .

واشراك المساهمين فى الادارة يزيد من فرص مساهمة صغار المدخرين فليلى الخبرة فى الادارة ، ويزيد من نشاطهم المحلى ، وتدريبهم على ممارسة الديمقراطية ، فيرفع ذلك من كفاءة افراد الاقليم الادارية والثقافية ، خصوصا اذا كانت هذه المساهمة فى الادارات تتناوب بين افراد المجتمع وتسير على نهج اختيار ديمقراطى .

وفى هذه الممارسة لصغار المساهمين بث للثقة فى نفوس اهل المنطقة على اموالهم ومدخراتهم ومنحهم جرعات قويه لزيادة استثماراتهم عن طريق بنوك الادخار المحلية .

وبنوك الادخار المحلية تقترب فى هذا الشأن من الجمعيات التعاونية فهى فضلا عن عملها فى نطاق محلى فان المساهمين فى هذه الجمعيات يديرون اعمالها بأنفسهم وتحت اشرافهم . الا ان بنوك الادخار لا تستطيع ان تشرك جميع المساهمين لكثرة عددهم وتنوع استثماراتهم ، فتكتفى بمن يمثلهم فى الادارة والاشراف على اعمال موظفيها حتى يستوثقوا من جديتهم فى العمل وعدم استغلالهم له .

ويرجع أصل هذا المبدأ الى النهج التاريخى الذى تشأت عليه بنوك الادخار المحليه فى نهاية القرن الثامن عشر واوائل القرن التاسع عشر . فان الادارة على اساس نظام الأمناء Trustee System of Management ظهر مع نشأة بنوك الادخار التبادلية فى اوائل القرن التاسع عشر فى الولايات المتحدة الامريكية (١) حيث برز من وسط مجموع الشعب فى البيئة المحلية رجال امتازوا بروح الخدمة العامة وآثروا تنمية مجتمعهم اقتصاديا واجتماعيا فسعوا الى بذل الجهد لتشجيع عادة الادخار لزيادة الاعتماد على النفس وذلك بين اصحاب الأجور المنخفضة والضعيفة . ثم بعد أن اقاموا بنوك الادخار اشتركوا فى ادارة اعمال هذه البنوك بحيث اذا طرأ ما يؤثر على ادارة هؤلاء المؤسسين من عجز او شيخوخة او وفاة انتخب من بين المساهمين من يقوم بعملهم . وبذلك اصبحت جبهة الأمناء Trustees عريقة وارسوا اسس ادارة بنوك الادخار المحلية .

وفى ولايات انجلترا الجديدة وميريلاند وويسكنسن تنص دساتيرها على كيفيه اختيار هؤلاء « الأمناء » بواسطة قاعدة عريضة من وكلاء المساهمين . وفى بعض الولايات تحدد مدة الأمناء بثلاث او ست سنوات ، ثم تجدد هذه الفترة ، وان كانت بعض الولايات تمنع تجديد انتخابهم حتى تعطى فرصة لأكبر

---

1) The Commission on Money and Credit in U.S.A., op. cit., p. 22.

عدد من المساهمين للاشتراك فى الادارة . كما يشترط ان يكون الأمناء من المقيمين فى الاقليم حتى تكون رقابتهم متصلة وذات فاعلية ، كما يرتبطون بحاجات اهل الاقليم ومشاعرهم وكثير من الولايات تنص فى قوانين بنوكها على اغراض نظم الأمناء بأنه التمثيل الحقيقى للمساهمين ، واقامة نوع من التنافس بين الامناء فى خدمة المنطقة ، وتحظر عليهم الانتفاع ماليا بسبب ادائهم هذه الخدمة .

وغالبية الأمناء من ذوى الوظائف ذات الصلة بادارة البنوك فكثير منهم كما بين الاحصائيات خدموا فى بنوك تجارية او اشرفوا على ادارتها ، كما اوضحت حالة ١٨٠٠ من الأمناء فى ولاية نيويورك سنة ١٩٥٤ ان ثلثهم كانت له اعمال واسعة ، والباقين كانوا موظفين فى بنوك ادخاريه لمدة طويله او محامين او محاسبين او من رجال الدولة ، او غير ذلك .

من هذا يتضح ان نظام الأمناء فى بنوك الادخار التعاونية فى الولايات المتحدة الامريكية قد انتشر وتدعم قانونيا وشعبيا بدرجة كبيرة . وهذا النظام كان قد انتقل اليها من المملكة المتحدة لانها الأصل فى نشأة بنوك الادخار المحلية فى الدول الغربية .

فكانت نشأة بنوك الادخار فى نهاية القرن الثامن عشر فى المملكة المتحدة مدعمة برجال اقاموا هذه البنوك بمجهودات شاقة بهدف انساني هو محاربة الفقر والعجز فى الأوساط الضعيفة من المجتمع .

وكان هؤلاء الأمناء يملكون ارضا وأموالا اى انهم كانوا من اصحاب رؤوس الأموال . فتعهدوا بحماية هذه البنوك من الافلاس او سوء الاداره او الانحراف عن الأغراض التى انشئت من اجلها .

ثم كثر هؤلاء الأمناء فى اوائل القرن الماضى بحيث اصبح عددهم فى كل بنك يتراوح بين ١٠ ، ١٢ امينا . وترتب على قيام الأمناء بمسئوليتهم كاملة فى التضامن عند الخسارة او الافلاس ان اصاب كثير من البنوك سوء الادارة والتنظيم وادى ذلك بها الى الافلاس او الخسارة الكبيرة ، لذلك اصدرت الحكومة قانونا سنة ١٨٦٣ لعلاج العيوب التى حاقت بالبنوك بسبب القاء المسئولية كامله على الأمناء ، واتخذت اجراءات حازمة ضد المديرين والموظفين باجر ، واعطت حقوقا واختصاصات اكبر للأمناء وضمنت الدوله أموال المودعين .

وقد اثيرت مناقشات عديدة فيمن له حق الانتخاب واعطاء صوته فى جمعية عمومية تجتمع دوريا ، ووافق البعض على حق التصويت لكل من يودع ٤٠ جنيها ، ووافق البعض الآخر على منح هذا الحق لكل من يودع ٦٠ جنيها وراى فريق ثالث من البنوك الاكتفاء باعطاء التصويت لكل من يودع سبعة جنيهات فقط . ووافقت كثير من البنوك على اشراك الشباب فى ادارة هذه

البنوك فى المناطق التى يقيمون فيها لمساعدتهم على الادارة الحكومية بعد ذلك .

وعلى كل فقد اصبح الامناء حاليا غير مسئولين شخصيا عن المبالغ المودعة فى البنك او عن الخسارة التى تلحق بالاستثمارات الا فى حدود المبالغ المودعة باسمهم شخصيا ، واصبح عملهم اشرافيا فقط . ووزعت الاختصاصات بينهم وبين مديرى البنك توزيعا دقيقا . ويقومون بعملهم بغير اجر .

ومن الملاحظ ان اهمية البنك تعتمد كثيرا على شخصية الامناء اذ يجوز لاى مواطن أن يقوم بانشاء بنك ادخارى بعد موافقة اللجنة الوطنية للدين العام ، الا ان هذا البنك لن يستمر فى عمله بجدية وتقدم الا بشخصية الأمناء ومراكزهم الاجتماعية .

ونظام الامناء Trustees يتفق والنظام الاجتماعى البريطانى اذ لا يختلف عن النظام السائد فى الادارة المحلية خلال القرن الماضى ، فقد اعتمدت تلك الادارة كثيرا على المتازين من رجال الشعب المقيمين فى الاقاليم او الذين كانوا اصلا من اهل الاقاليم الذين يباشرون ادارة تقدمها ورفع مستوى معيشة اهلها .

وهذا يبين العلاقة الوثيقة بين نظام الادارة المحلية واقامة بنوك الادخار لتنمية هذا المجتمع . وانتقل نظام بنوك الادخار الانجليزى بما فيه نظام الأمناء الى بلاد عديدة فى الدول الغربية مثل بلجيكا وفرنسا وايطاليا وسويسرا وهولندا وغيرها (١) .

والخلاصة ان النظام الغربى يعتمد على اشتراك الأمناء فى ادارة بنوك الادخار المحلية اى على اشتراك عدد من المساهمين البارزين لدعم البنوك وزيادة فاعليتها .

فاذا اتجهنا الى الدول الاشتراكية وجدنا أن الدولة تمتلك جميع بنوك الادخار ، وان العاملين بهذه البنوك جميعا موظفون لدى الدولة ، ومسئولون مسئولية كاملة عن كل اهمال فى الادارة أو التنظيم أو الانحراف بالغرض الذى انشئت هذه البنوك من اجله .

ولكن يشترك مع موظفى البنوك لجان وطنية وتنظيمات محلية مهمتها الاساسية مناقشة العمال فى فوائد الادخار ومشاكله ووسائل زيادته والحث عليه سواء بالاجتماعات الدورية او النشرات أو الاذاعة او التلفزيون أو غير ذلك من وسائل النشر . ومن هذه اللجان ، اللجنة المركزية المحلية لتقدم

---

1) H.O. Horne op. cit., pp. 67, 151, 199, 209.

الادخار The central commission for promoting savings واللجنة المحلية لتقدم الادخار Regional commission for promoting savings وبعض المكاتب الفرعية Branch offices والوكالات Agencies

وهذا يتفق والسياسة التى تنتهجها الدول الاشتراكية اذ ان كل جهدها مركز على الادخار ورفع مستواه ونشر فضائله للتزود بما ينقه من تربية اخلاقيه (١) .

هذا انتقلنا الى الدول النامية راينا قسما منها ينهج الطريق الراسمالى الغربى فى تكوين طبقات المجتمع وفى النشاط الاقتصادى ويتبع هذا القسم غالب الاسلوب الغربى فى نظام الأمناء مثل استراليا وتركيا وسيلان وغيرهم. اما الدول النامية التى اتخذت الاسلوب الاشتراكى سبيلا ومنهاجا فقد اتبعت فى الغالب اسلوب الدول الاشتراكية . فالعاملون جميعا موظفون لدى الدولة وان كان هناك لجان او افراد محليون لهم حق الاشراف او ممارسه الادارة بالتعاون مع اجهزة البنك الادارية . ومثال ذلك بنك ادخار ميت غمر المحلى الذى سارت على نهجه جميع البنوك الاخرى فى جمهوريه مصر العربيـــه .

وقد صدر القرار رقم ٨٣ لسنه ١٩٦٥ من محافظة الدقهليه بتشكيل مجلس ادارة لهذا البنك من ستة اعضاء : اثنان من موظفى البنك . رئيس مجلس الاداره والمدير . وعضـــو ممثل لمجلس المحافظه ، وعضـــو ممثل للعاملين ، وعضو ممثل لمجلس مدينة ميت غمر . وعضو ممثل للاتحاد الاشتراكى ، والعضو الاخير يمثل المســـاهمين فى الادارة والاشراف على اعمال البنك .

ونعتقد ان هذا النهج الذى تتبعه الدول النامية يشوبه كثير من القصور. اذ ان هذه الدول فى حاجة قصوى لتعبئة جميع مدخراتها واموالها ووضع خطه شامله لاستثمار هذه الأموال سواء على النطاق المركزى او على النطاق المحلى ، وذلك حتى تستطيع الاسراع بالتنمية . ونلاحظ ان بنوك الادخار اعتمدت اعتمـــادا يكاد يكون شاملا على موظفيهـــا ولم تشرك المواطنين المحليين فى وضع الخطط والاشراف والادارة مع حاجة هذه البنوك الشديده لمساعدة المواطنين ولاشتراكهم معها فى اســـتثمار اموالها فيما يعود على المنطقة بالنفع ويتفق والبيئة المحلية وعادات واخلاق افراد المنطقة . وفى الوقت الذى نجد فيه لجان عديدة للحث على الادخار فى الدول الاشتراكيه لا نجد الا مساهما واحدا يشترك فى الادارة بل ان اشتراكه كان رمزيا فقط

---

(١) ذكرت احدى الدول فى تشيكوسلوفاكيا قديما بجهاز بنوك الادخار فى جمهورية مصر العربية وتفضل الاستاذ حامد بعطفى الضابط المشرف على بنوك الادخار فى جمهورية مصر العربيه باطلاعنا عليهـــا .

وليس عمليا . ولو كانت هناك لجان محلية من المساهمين للاشراف على هذه البنوك وعلى استثماراتها لما بلغت البنوك الى هذه النتيجة السيئة التى حلت بالكثير منها . لذلك نطالب باشراك المواطنين فى الاشراف والادارة وعقد لجان دوريه منهم لتقديم تقاريرهم عن اعمال هذه البنوك تعرض على لجنة عليا فى المحافظة حتى يمكن اصلاح الخرق قبل اتساعه . ولن يعوزنا وجود متخصصين فى كل اقليم ومنطقة يستطيعون الاشراف والرقابة دون اجر تدفعهم اخلاقهم وحبهم لبيئتهم الى بذل كل طاقاتهم وعمل اقصى الجهد لرفع مستوى أهليهم وذويهم .

المبحث الرابع

عدم استهداف بنوك الادخار المحلية للربح

استهدفت بنوك الادخار المحليه فى اول نشأتها الاستجابة لحاجة الطبقات الفقيره من المجتمع الى لقمة العيش وتوفير بعض الخدمات الضروريـة للمحافظة على حياتهم . وامتد نشاطها بعـد ذلك ليشمل توفير الخدمـات المصرفية وتيسير تمويل المنشآت التجارية والصناعية الصغيرة ، ثم امداد الصناعات الحرفية بالأموال والمعدات اللازمة لزيادة تقدمها وانتشارها . وعملت هذه البنوك على تقريب الهوة الساحقة التى تفصل بين الرأسماليين والطبقات الصغيرة ، فسعت لتلبية خدمات اجتماعيـة هامة فى المجتمع الرأسمالى . وتأسست هذه البنوك بمساعدة رجال لهم اثرهم الاجتماعى فى البيئه التى اقيمت بها لا يبغون من ذلك ربحا أو مالا بل تقدم المجتمع فى المدينة أو القرية .

والحقيقة ان لبنوك الادخار المحلية غرضين اساسيين : الأول هو تربية الأفراد فى البيئة تربية سياسية ، وذلك أن الأعضاء فى الوحدة الاجتماعية فى المدينة أو القرية عليهم اتخاذ القرارات ومساعدة انفسهم لأنهم اعرف بمشاكلهم وظروفهم واهدافهم . والثانى : التربية الأخلاقية حيث يبدأ الفرد بتعلم الادخار فى المدرسة مما يغرس فى الطفل ضرورة التفكير والاعداد من أجل المستقبل والاحتفاظ لديه ببعض المال الذى يهيىء له مستقبلا مشرقا . لذلك يجب على الدولة أن تتكفل بانشاء هذه البنوك ومتابعتها والسعى بها الى الرقى والتقدم .

ومصداقا لذلك نجد بنوك الادخار فى المـانيا الغربية تقبل أقل المبالغ مما تعتبر فى العرف التجارى غير مجزية لأنها تكلف أكثر مما تدر . ونجـد أن ٧٠٪ من حسابات ودائع المدخرات فيهـا تمثل فعلا فئة الودائع غير المربحة كما أنها تقدم القروض الصغيرة على نطاق واسع وهذه القروض قد لا تأتى بأرباح بل تعتبرها خسارة كبيرة فى بعض الأحيان . وهو ما عبر عنه الدكتـور ر. ك. ريدى استاذ ادارة الأعمـال بجامعة تورنتو بقوله « يهـدف البنك فى المـكان الأول الى تشـجيع المشروعات الصـغيرة

والصناعات الريفية حتى يتمكن من خلق مجالات العمل وروافد اضافية لدخل الافراد وللنهوض بمستوى المعيشة للمواطنين فى المنطقة المحلية (١) وهذا ما تسير عليه البنوك الادخارية فى الدول الغربية جميعها .

وتتجه الدول النامية الى اتباع هذا الاسلوب ولكن يجب عليها ان تسعى فى دفع هذه البنوك الى السير بخطى واسعة لتحقيق اغراضها فى التربية السياسية والاجتماعية والاخلاقية لانها فى حاجة الى جهد اكبر لتحقيق هذه الاغراض . وكذلك لا تسعى بنوك الادخار فى الدول الاشتراكية الى الربح بل الى تحقيق الاغراض التى انشئت من اجلها . وتخضع وظائف هذه البنوك لاهداف التخطيط واساليب تنفيذها .

على ان ذلك لا يمنع من ان تحصل بنوك الادخار المحلية على ارباح رغم ان غرضها الاساسى ليس الربح وتقوم بتوزيع بعض هذه الارباح على المساهمين وتحتفظ بالبعض الآخر كاحتياطى لحماية المودعين من الخسارة.

وكانت بنوك الادخار فى الدول الغربية حتى اوائل القرن الحالى لا تحاول الاحتفاظ باحتياطى كبير لديها لان مخاطر الافلاس قد ضعفت فى اعتقادها . ولكن بحلول الازمة الثلاثينية رأت بنوك الادخار ، خصوصا فى الولايات المتحدة الامريكية ، الاحتفاظ باحتياطى كبير خشية اصابتها بخسارة كبيرة او افلاس يحيق بها (٢) .

وفى الاتحاد السوفيتى نلاحظ قيام بنوك الادخار بتحويل ٥٠٪ من ارباحها الى ميزانية الاتحاد والنصف الباقى يحتفظ به البنوك كاحتياطى لخسرة ما . فاذا بلغ الاحتياطى ٥٪ من مجموع الودائع تحول جميع الارباح بعد ذلك الى ميزانية الاتحاد كذلك(٣) .

وفى جمهورية مصر العربية وبغض النظر عن التمويل الذى قدمته حكومة المانيا الغربية فان ماقدمته الحكومة لتأسيس هذه البنوك قد بلغ من ٦٢/٦٣ حتى ٦٧/٦٨ ٩٤٩٧٥٠ جنيها الا ان الخسارة لاحقتها بصفة دائمة رغم ما تمت به من استثمارات عديدة وكان من المعتقد أن ارباحها ستغطى نفقاتها السنوية .

هذا فضلا عن مبلغ ١٩٠ الف جنيه من فائض ارباح البنك المركزى عن السنة المالية ٦٦/١٩٦٧ خصصها لتمويل مصروفات بنوك الادخار .

وقد برر المسئولون عن بنوك الادخار ارتفاع النفقات وزيادة التكلفة بأن التوسع فى نشاط البنوك داخل المناطق التى تعمل بها قد زاد من التوعية الادخارية لدى المواطنين وان ابعاد هذا المشروع لا تقف عند آثاره الاقتصادية وانما تجاوزه الى الآثار الاجتماعية والسياسية والتربوية(٤) .

---

١ دكتور ر. ك. ريدى ، المقال السابق الاشارة اليه .

2 The Commission on Money and Credit in U.S.A., op. cit., p. 8.

3) Soviet Financial System, Moscow 1966, p. 178.

٤ حامد مصطفى النجار — المقال السابق الاشارة اليه .

تقييم الأداء فى الجمعيات التعاونية الزراعية
بمحافظة المنيـــــا

د. محمود عبد الحميد الشعلت د. سعد زكى نصـــار

قسم الاقتصـــاد الزراعى
كلية الزراعه بالفيـــوم ـــ جامعة بنى سويف

مقـــدمة

من الحقائق المسلم بها أن القطاع الزراعى ما زال يعتبر من القطاعات الرائدة فى الاقتصـــاد القومى المصرى . والدليل على ذلك المتـــاح من الاحصائيات . فعلى سبيل المثال تساهم الزراعة بحوالى ٢٨٪ من الدخل القومى . كما تبلغ صادرات مصر الزراعية بما فى ذلك القطن المصنع حوالى ٩٠٪ من جملة الصادرات الكليه أو حوالى ٦٨٪ من جملة الصـــادرات اذا استثنينا القطن المصنع . كما يعمل بالقطاع الزراعى حوالى ٥٦٪ من القوى العامله الكليه . وكل هذا يعطى مدلولاً عن ضرورة الاهتمام بمثل هذا القطـــاع .

ومنذ قيام الثورة أولت الحكومة القطاع الزراعى عنايه خاصة . فلقد رسمت الدولة سياستها للنهوض بالانتاج الزراعى وتنميته لتحقيق أهداف الخطة العامة للدولة . معتمدة فى ذلك أساسا على الجمعيات التعاونية الزراعيـــة .

لهذا نجد أن البنيان التعاونى الزراعى يمثل بحياة الأغلبية من سكان مصر . علاوه على ذلك فان أحلال النظام التعاونى محل النظام الرأسمالى يعنى مدلولا على أن رأس المـــال لم يعد يوجه النشاط الاقتصادى لمصالح أفراد معدودة ، بل أصبح رأس المـــال التعاونى يوجه الاقتصاد القومى لصالح المجتمع . وعليه فبدلا من أن تقتصر ملكية رأس المـــال على أفراد قلائل . أتيحت الفرصـــه للأغلبيه من سكان مصر لاحلال رأس المـــال التعـــاونى .

وهذا يعنى أيضا أن مزايا التعاون لم تقتصر على نواحى الانتاج فقط بل امتدت لتشمل الخدمات المختلفة من ائتمانية وتسويقيه والملكيه التعاونيه لرأس المـــال .

وعليه يمكن القول أن الدور الملقى على عاتق الجمعيـــات التعـــاونيه الزراعيه ليس دورا محدودا . لهذا كان من الضرورى القاء الضوء على التعاونيات الزراعيه فى محافظة تعتبر من المحافظات الهامة فى الجمهوريه،

وهى محافظة المنيا . وبالتالى كانت الحاجة ماسة الى دراسه بحثيه للجمعيات التعاونيه الزراعيه بالمحافظة .

وقد تم اختيار مركز المنيا عشوائيا لتمثيل المحافظه . ويبلغ زمام الأرض الزراعيه فى مركز المنيا حوالى ٥٠ الف فدان وهى تمثل أكثر قليلا من ١٠٪ من زمام الأرض الزراعيه بالمحافظة . ويبلغ عدد الحائزين لهذه الأرض ٢٢٥٨٧ . كما يبلغ عدد الجمعيات التعاونية الزراعية ١ جمعيات الائتمان بالمركز ٤٢ جمعيه وهى تمثل أكثر قليلا من ١٢٪ من اجمالى عدد الجمعيات التعاونية الزراعية الائتمانيه بالمحافظة .

الغرض من البحث :

يمكن القول بأن الغرض من البحث عامة هو تقييم الأداء فى الجمعيات التعاونية الزراعية الائتمانية بالمحافظة . ويهدف البحث بصفة خاصه الى :

١ ــ دراسة الجانب المالى للجمعيات التعاونيه الزراعيه .

٢ ــ دراسة الجانب الادارى للجمعيات التعاونية الزراعيه .

٣ ــ تحديد الخدمات التى تقدمها الجمعيات التعاونيه الزراعيه .

٤ ــ تحديد المشاكل التى تواجه الجمعيات التعاونية الزراعية .

٥ ــ دراسه العوامل التى تؤثر على مديونيه الجمعيه وحجم الخدمات الائتمانية وقيمة العائد .

طريقه البحث :

كان مصدر البيانات المستخدمه فى هذا البحث هو المسح الشامل للجمعيات التعاونية الزراعية فى محافظة المنيا . ثم تم تبويب هذه البيانات وتحليلها وايجاد العلاقات بين العوامل المتغيرة باستخدام الطرق الاحصائية.

الجانب المالى

ولو ان الجمعية التعاونيه ما هى الا رابطه اشخاص فليس معنى ذلك ان رأس المال يلعب دورا ثانويا . فالجمعية التعاونية كأية منشأة أخرى يجب ان يكون لديها من الموارد المالية ما يمكنها من تأدية عملها وتقديم الخدمات لأعضائها . وتتكون أموال الجمعيه من الحصص الاحتياطيه الجماعية والاعانات وفى حالة عدم كفاية الموارد المالية الذاتية للجمعية التعاونيه تلجأ الى الاقتراض من مصادر مختلفة .

وفى الجمعيات التعاونية الزراعية المصرية يحدد النظام الداخلى قيمة السهم بما لا يقل عن خمسين قرشا ، وفى جمعيات القرية يكون الاكتتاب

للعضويه من الحائزين للأراضى الزراعية بجنيه على الأقل من كل فدان لو كسر الفـــدان .

ويتكون راس المـــال الاحتياطى طبقا لقانون التعاون الزراعى الصادر فى ١٩٦٩ من ٢٠٪ على الأقل من صافى الفائض التعاونى المحقق من الاعمال الجاريه خلال السنه المـــاليه للجمعيه حتى يبلغ الاحتياطى ثلاثه امثال راس المـــال ثم تخصص الـ ٢٠٪ المذكورة للعائد الذى يوزع على الاعضاء . وبالاضافه الى هذه النسبة القانونيه يضاف الى راس المـــال الاحتياطى ما تقرره الجمعية العمومية للجمعية التعاونية من مخصصات او احتياطيات اخرى وفقـــا للنظام الداخلى .

اما راس المـــال المقترض فيتوقف على درجة مساهمة الاعضاء فى تكوين راس مال الجمعيه . فكلما زادت مساهمه الاعضاء فى تكوين راس المـــال المسهم كلما قل اعتماد الجمعية التعاونية على الاقتراض كمصـــدر من مصادر التمويل .

وقبل ان نستسرد فى التحليل يجدر بنا ان نذكر انه من مقومات الادارة المـــاليه السليمه للجمعيـــات التعاونية هو ان يتوفر مـــا يسمى بسيوله الميزانيه العمومية . بمعنى ان الأموال التى تقع تحت تصرف الجمعية يجب ان تكون كافية لتغطيه الاحتياجات قصيرة الأجل ولا يجب حبس نسبة كبيرة من موارد الجمعية المـــاليه فى شكل اصول ثابتة بل ويرى البعض ان مثل هذه الأصول الثابتة يجب الا تزيد عن مقدار الأموال التى هى تحت الطلب مع تخصيص مبالغ بالقـــدر الكافى لمواجهة التلف والاستهلاك للمعـــدات والمهمـــات .

لذلك كان الغرض من دراسة الجانب المـــالى للجمعيات التعاونية هو :

١ ـــ دراسة راس المـــال المسهم .
٢ ـــ دراسة اصـــول الجمعية .
٣ ـــ دراسة راس المـــال الاحتياطى .
٤ ـــ دراسة راس المـــال المقترض .
٥ ـــ القاء الضوء على مديونية الجمعيه والعوامل التى تحددها .

راس المـــال المسهم :

يوضح الجدول رقم (١) توزيع الجمعيات التعاونية الزراعيه بمركز المنيـــا حسب حجم راس المـــال الذى ساهم به الاعضاء . ومن الجدول يتضح ان حوالى ٢٩٪ من الجمعيـــات التعاونية بلغ حجم راس المـــال المسهم بها من ٥٠٠ ـــ ١٠٠٠ جنيه ، بينما تبلغ نسبة الجمعيات التى يزيد فيها راس المال المسهم عن ٢٠٠٠ جنيه حوالى ٢٦٪ من عـــدد الجمعيات بالمركز .

وفى الوقت الذى بلغ فيه حجم راس المـــال المسهم الاجمالى لجمعيات المركز ٧٠٥١٥ جنيها بلغ متوسط حجم راس المال المسهم للجمعية الواحدة ١٦٧٩ جنيها .

جدول رقم (١)
توزيع الجمعيات التعاونية الزراعية حسب حجم راس المال المسهم
مركز المنيا ١٩٧١

رأس المال المسهم بالجنيه	عدد الجمعيات	النسبة المئوية للجمعيات
أقل من ٥٠٠	٣	٧,١٤
من ٥٠٠ — ١٠٠٠	١٢	٢٨,٥٧
من ١٠٠٠ — ١٥٠٠	٩	٢١,٤٣
من ١٥٠٠ — ٢٠٠٠	٧	١٦,٦٧
٢٠٠٠ فأكثر	١١	٢٦,١٩

اصول الجمعية :

يوضح الجدول رقم (٢) توزيع الجمعيات التعاونية بالمركز حسب قيمة الأصول المحتفظ بالجمعية . ومن الجدول يتضح أن حوالى ٢٤ ٪ من الجمعيات تبلغ قيمة أصولها اقل من ٢٠٠٠ جنيه . بينما هناك جمعية واحدة بالمركز تزيد قيمة الأصول بها عن ٢٠٠٠٠ جنيه . كما ان حوالى ٧٥٪ من الجمعيات التعاونية الزراعية بالمركز تبلغ قيمة الأصول بها اقل من ٨٠٠٠ جنيه .

جدول رقم (٢)
توزيع الجمعيات التعاونية الزراعية حسب قيمة الأصول بالجمعية
مركز المنيا ١٩٧١

قيمة الأصول بالجنيه	عدد الجمعيات	النسبة المئوية
أقل من ٢٠٠٠	١٠	٢٣,٨
من ٢٠٠٠ — ٤٠٠٠	٧	١٦,٦
من ٤٠٠٠ — ٦٠٠٠	٨	١٩,٢
من ٦٠٠٠ — ٨٠٠٠	٦	١٤,٢
من ٨٠٠٠ — ١٠٠٠٠	صفر	صفر
من ١٠٠٠٠ — ١٢٠٠٠	٢	٤,٨
من ١٢٠٠٠ — ١٤٠٠٠	٣	٧,١
من ١٤٠٠٠ — ١٦٠٠٠	صفر	صفر
من ١٦٠٠٠ — ١٨٠٠٠	٣	٧,١
من ١٨٠٠٠ — ٢٠٠٠٠	٢	٤,٨
٢٠٠٠٠ فأكثر	١	٢,٤

ويبلغ اجمالى قيمه الأصول بجمعيات المركز ٢٨٩٣١٤ جنيهـا بمتوسط ٦٩٠٠ جنيه للجمعيه الواحده .

وبدراسة بنود اصول الجمعيات التعاونية الزراعية وجد انهـا تشمل مبانى ، آلات زراعيه ، ديون للجمعية ، اراضى للبناء ، اراضى زراعية ، نقود بالبنوك ، راس مال احتياطى ، واسهم فى جمعيـات اخرى . ويوضح الجدول رقم (٣ توزيع الجمعيات التعاونية الزراعية حسب نسبه كل اصل الى اجمالى قيمة الأصول .

ويوضح الجدول السابق انه بينما تمثل الآلات الزراعية اقل من ١٠٪ من اجمالى الأصول فى خمسـه جمعيات تعاونية نجـد ان راس المـال الاحتياطى يمثل اقل من ١٠٪ من جملـة الأصـول فى ٢٢ من ٤٢ جمعية وهى تمثل ما يقرب من ٥٠٪ من عدد الجمعيات . ومن الجدول يتضح أيضا ما يلى :

١ ـ انه لا توجد مبانى ملك للجمعية الا فى جمعيه واحدة تمثل من ٣٠ ـ ٤٠٪ من قيمه اصول هذه الجمعية .

٢ ـ تملك الجمعيات اراضى للبناء وتمثل هذه الأراضى اقل من ١٠٪ من اجمالى الأصول فى ٨ جمعيات ، من ١٠ ـ ٢٠٪ فى ٣ جمعيات .

٣ ـ يمثل الاثاث اقل من ١٠٪ من قيمه الأصول فى ٤٠ جمعيه ، ويمثل هذا الاثاث من ٢٠ ـ ٣٠٪ فى جمعية واحدة .

٤ ـ يمثل راس المـال الاحتياطى اقل من ١٠٪ من قيمة الأصول فى ٢٢ جمعية ، ١٠ ـ ٢٠٪ فى عشرة جمعيـات .

٥ ـ ان مساهمة الجمعيات التعاونية الزراعية بالمركز فى جمعيات اخرى تمثل اقل من ١٠٪ من قيمة الأصول فى ٢٧ جمعية ، ١٠ ـ ٢٠٪ فى ثمانية جمعيات ، ٢٠ ـ ٣٠٪ فى سبعة جمعيـات .

٦ ـ يمثل حساب جارى الجمعية من ١٠ ـ ٢٠٪ من قيمة الأصول الكليه فى ٣ جمعيات ، من ٢٠ ـ ٣٠٪ فى ١٠ جمعيات ، من ٣٠ ـ ٤٠٪ فى ثمانية جمعيات ، من ٤٠ ـ ٥٠٪ فى خمسة جمعيات ، من ٥٠ ـ ٦٠٪ فى ثمانية جمعيـات .

الأصـول الثابتة :

تمثل الأصول الثابتة للجمعيات التعاونيه ٣٨٪ من اجمالى الأصـول الكلية . ويوضح الجدول رقم (٤) توزيع الجمعيات التعاونية الزراعية حسب قيمة الأصول الثـابتة .

جـدول رقم (٣)
توزيع الجمعيات التعاونية الزراعية حسب نسبة كل اصل الى اجمالى قيمة الأصول
مركز المنيـــا ١٩٧١

النسبة المئوية	مبانى ملك الجمعية	آلات زراعية ملك الجمعية	أثاث	ديون الجمعية لكل الأعضاء	أرض مبانى ملك الجمعية	أرض زراعية ملك الجمعية	حساب جارى الجمعية	رأس المال الاحتياطى	أسهم فى الجمعيات الأخرى
أقل من ١٠	—	٥	٤٠	١	٨	٢	—	٢٢	٢٧
من ١٠ — ٢٠	—	٨	—	—	٣	—	٣	١٠	٨
من ٢٠ — ٣٠	—	٧	١	—	١	—	١٠	—	٧
من ٣٠ — ٤٠	١	٦	—	—	١	١	٨	١	—
من ٤٠ — ٥٠	—	٣	—	—	١	—	٥	—	—
من ٥٠ — ٦٠	—	٣	—	—	—	—	٨	—	—
من ٦٠ — ٧٠	—	٦	—	—	—	—	٣	—	—
من ٧٠ — ٨٠	—	٣	—	—	—	—	٢	—	—
من ٨٠ — ٩٠	—	—	—	—	—	—	٢	—	—
من ٩٠ — ١٠٠	—	—	—	—	—	—	—	—	—

جـــدول رقم (٤)
توزيع الجمعيات التعاونية الزراعية حسب قيمة الأصول الثابتة
مركز القليـــوبية ١٩٧١

قيمة الأصول الثابتة بالجنيه	عـدد الجمعيات	النسبة المئوية
أقل من ١٠٠٠	١١	٢٩,٢
من ١٠٠٠ ــ ٢٠٠٠	٧	١٦,٦
من ٢٠٠٠ ــ ٣٠٠٠	٨	١٩,٢
من ٣٠٠٠ ــ ٤٠٠٠	٦	١٤,٢
من ٤٠٠٠ ــ ٥٠٠٠	٥	١١,٩
٥٠٠٠ فأكثر	٥	١١,٩

يتضح أن حوالى ٢٦٪ من الجمعيات بالمركز تمتلك اصولا ثابته قيمتها أقل من ١٠٠٠ جنيه ، وتمتلك حوالى ١٧٪ من الجمعيات اصـــولا ثابته قيمتها من ١٠٠٠ ــ ٢٠٠٠ جنيه . وحوالى ١٩٪ من الجمعيات تمتلك اصولا ثابته قيمتها من ٢٠٠٠ ــ ٣٠٠٠ جنيه .

وبلغ اجمالى الأصول الثـــابته بالجمعيـــات التعاونية الزراعية بالمركز ١١١٠٥٧ جنيها بمتوسط ٢٦٤٤ جنيها للجمعية الواحدة .

رأس المـــال المقترض :

بلغت جمله ما اقترضته الجمعيات التعاونية الزراعية بالمركز ما يقرب من ٦٩١١٤٦ جنيها بمتوسط ١٦٥٠٠ جنيه للجمعية الواحـــدة . ويوضح الجدول رقم ٥ توزيع الجمعيات التعاونية على اساس نسبة قروض الجمعية الى جملة اصولهـــا .

جـــدول رقم (٥)
توزيع الجمعيات التعاونية الزراعية حسب نسبة القروض الى قيمة اصول الجمعيـــة
مركز القليـــوبية ١٩٧١

نسبة القروض الى قيمة الأصول ٪	عـدد الجمعيات	النسبة المئوية لعدد الجمعيات
أقل من ١٠٠	١٢	٢٩,٣
من ١٠٠ ــ ٢٠٠	٥	١٢,٢
من ٢٠٠ ــ ٤٠٠	١٠	٢٤,٤
من ٤٠٠ ــ ٥٠٠	٢	٤,٩
٥٠٠ فأكثر	١٢	٢٩,٢

ويتبين من الجدول أن القروض كانت تمثل اقل من ١٠٠ / من حملة الأصول فى ١٢ جمعية اى فى حوالى ٢٩ / من الجمعيات ، من ١٠٠ — ٢٠٠ / فى خمسة جمعيات اى فى حوالى ١٢ / من الجمعيات ، من ٢٠٠ — ٤٠٠ / فى عشرة جمعيات اى فى حوالى ٢٤ / من الجمعيات ، من ٤٠٠ — ٥٠٠ / فى جمعيتين اى فى حوالى ٥ / من الجمعيات . وكانت القروض تمثل ايضا اكثر من ٥٠٠ / من قيمة الأصول فى ١٢ جمعية اى فى حوالى ٢٩ / من عدد الجمعيات .

وفى المتوسط فان نسبة جملة ما اقترضته الجمعية الى قيمة الأصول بها بلغت ما يقرب من ٢٣٩ / ومن هذا يتضح اهمية راس المال المقترض فى تمويل الجمعيات التعاونية الزراعية .

وكانت مصادر اقتراض الجمعيات التعاونية الزراعية تلك التسليف الزراعى التعاونى فى المرتبة الأولى تليه وزارة الزراعة .

مديونية الجمعية :

يبلغ اجمالى مديونية الجمعيات التعاونية الزراعية بالمركز ٥٤٦٤٨ جنيها بمتوسط ١٣٠١ جنيه تقريبا للجمعية الواحدة . ويبين جدول ٦ توزيع الجمعيات التعاونية بالمركز حسب قيمة مديونيتها . ومن الجدول يتضح أن حوالى ٣١ / من الجمعيات مدينة بأقل من ٥٠٠ جنيه بينما تدين ٢٦ / من الجمعيات بمبالغ تتراوح من ٥٠٠ — ١٠٠٠ جنيه ، حوالى ١٩ / من الجمعيات تبلغ قيمة المديونية بها من ١٠٠٠ — ١٥٠٠ جنيه بينما حوالى ٢٤ / من الجمعيات مدينة بأكثر من ١٥٠٠ جنيه .

جدول رقم (٦)

توزيع الجمعيات التعاونية الزراعية حسب قيمة المديونية

مركز المنيا ١٩٧١

قيمة المديونية بالجنيه	عدد الجمعيات	النسبة المئوية
أقل من ٥٠٠	١٢	٣٠,٩
من ٥٠٠ — ١٠٠٠	١١	٢٦,٢
من ١٠٠٠ — ١٥٠٠	٨	١٩
من ١٥٠٠ — ٢٠٠٠	١	٢,٤
٢٠٠٠ فأكثر	٩	٢١,٥

ويوضح الجدول رقم (٧) توزيع الجمعيات حسب نسبة مديونية الجمعية الى راس المال المسهم بها .

جـــدول رقم (٧)
توزيع الجمعيات التعاونية الزراعية حسب نسبة مديونية الجمعية الى راس المـــال المسهم بهـــا
مركز المنيـــــا ١٩٧١

نسبة مديونية الجمعية إلى رأس المال المسهم بها ٪	عـــدد الجمعيات	النسبة المئوية لعـــدد الجمعيات
أقل من ٥٠	٩	٢١,٤
من ٥٠ — ٨٠	١٧	٤٠,٥
من ٨٠ — ١٠٠	٩	٢١,٤
١٠٠ فأكثر	٧	١٦,٧

ومن الجدول يتضح أن حوالى ٢١٪ من الجمعيات تبلغ نسبة المديونية الى راس المـــال المسهم بها أقل من ٥٠٪ ، ٤١٪ من الجمعيات تبلغ هذه النسبة فيها من ٥٠ — ٨٠٪ ، حوالى ٢١٪ من الجمعيات تبلغ النسبة فيها من ٨٠ — ١٠٠٪ ، بينما تبلغ نسبة المديونية الى راس المـــال المسهم اكثر من ١٠٠٪ فى حوالى ١٧٪ من الجمعيات التعاونية الزراعية بالمركز . وعموما يبلغ متوسط نسبة المديونية الى راس المـــال المسهم للجمعيات فى المركز حوالى ٧٦٪ .

ويوضح الجدول رقم (٨) توزيع الجمعيات التعاونية حسب صافى قيمة ما تملكه الجمعية من أصول ، وقد احتسب هذا الصافى بطرح المديونية من قيمة الأصول بالجمعية .

جـــدول رقم (٨)
توزيع الجمعيات التعاونية الزراعية حسب صافى قيمة ما تملكه الجمعيـــة من اصـــول
مركز المنيـــــا ١٩٧١

صافى قيمة ما تمتلكه الجمعية من أصول بالجنيه	عـــدد الجمعيات	النسبة المئوية لعـــدد الجمعيات
أقل من ١٠٠٠	٧	١٨
من ١٠٠٠ — ٢٠٠٠	٤	١٠,٢
من ٢٠٠٠ — ٣٠٠٠	٣	٧,٧
من ٣٠٠٠ — ٤٠٠٠	٥	١٢,٨
من ٤٠٠٠ — ٥٠٠٠	٣	٧,٧
٥٠٠٠ فأكثر	١٧	٤٣,٦

من الجدول يتضح أن ١٨٪ من الجمعيات التعاونية يبلغ صافى قيمة الأصول فيها أقل من ١٠٠٠ جنيه ، بينما يبلغ صافى القيمة أكثر من ٥٠٠٠ جنيه بالنسبة لـ ٤٤٪ تقريبا من الجمعيات ، وفى المتوسط يبلغ صافى القيمة بالنسبة للجمعية فى المركز ٥٦٠٠ جنيه . ولقد اتضح من البيانات أنه بينما تفوق قيمة الأصول المديونية فى ٣٩ جمعية تعاونية نجد أن ثلاث جمعيات فقط تفوق فيها المديونية قيمة الأصول .

العوامل التى تحدد حجم المديونية :

أوضح التحليل أن أهم العوامل التى تحدد حجم مديونية الجمعيات التعاونية الزراعية بالمركز هى :

١ ـ عدد أعضاء الجمعية .

٢ ـ حجم الأصول الثابتة .

٣ ـ حجم الخدمات الائتمانية .

اذ بدراسة العلاقة الارتباطية بين عدد الأعضاء ومديونية الجمعية وجد أن معامل الارتباط بلغ صفر. وقد ثبتت معنويته احصائيا على مستوى ٠.٠٥. كذلك بلغ معامل الارتباط بين قيمة الاصول الثابتة ومديونية الجمعية ٤ر. ولقد ثبت ايضا معنوية هذه المعامل احصائيا على مستوى ٠.٠٥. كذلك بلغ معامل الارتباط بين حجم الخدمات الائتمانية ومديونية الجمعية ٣ر. ولقد ثبتت معنويته احصائيا على مستوى ٠.٠٥.

وقد يفسر ذلك على أساس أنه بزيادة عدد الأعضاء والأصول الثابتة وحجم الخدمات الائتمانية فان الأمر يستدعى المزيد من رأس المال الأمر الذى لا يستطيع رأس المال المسهم أن يغطى تكلفة الخدمات التى تقدم للأعضاء ومن ثم تلجأ الجمعية الى الاقتراض وخاصة اذا أخذنا فى الاعتبار صغر حجم رأس المال المسهم ورأس المال الاحتياطى والغاء الفائدة على رأس المال المقترض والتى تقلل من تكلفة الاقتراض .

رأس المال الاحتياطى :

يعتبر رأس المال الاحتياطى خط دفاع بالنسبة للجمعية التعاونية لمواجهة ما قد يواجهها من خسائر أو من مخاطر طبيعية واقتصادية . وعليه فحجم رأس المال الاحتياطى الجماعى الذى تمتلكه الجمعية يعطى مؤشرا عن مقدرة الجمعية على مواجهة تلك الخسائر والمخاطر وكذلك يكسب ثقة الغير للجمعية .

ولقد أوضحت الدراسة أن متوسط ما تمتلكه الجمعية التعاونية الزراعية بالمركز من رأس مال احتياطى قد بلغ ٦٧٠ جنيه وهو يمثل حوالى ٤٠٪

من متوسط راس المـــال المسهم . ويوضح الجدول رقم (٩) توزيع الجمعيات حسب نسبة راس المـــال الاحتياطى الى راس المـــال المسهم.

جـــدول رقم (٩)
توزيع الجمعيات التعاونية الزراعية حسب نسبة راس المال الاحتياطى الى راس المـــال المســـهم
مركز المنيـــا ١٩٧١

نسبة راس المال الاحتياطى الى راس المال المسهم	النسبة المئوية للجمعيات
اقل من ٣٠٪	٤٨,٥
من ٣٠ ــ ٥٠٪	٢٧,٢
٥٠٪ فأكثر	٢٤,٣

الجانب الادارى

سبق ان ذكرنا أن الجمعيه التعاونية ما هى الا رابطة من الاشخاص تدار لصالحهم جميعا ويشترك جميع الاعضاء فى ادارتها بصرف النظر عن درجة مساهمتهم ، ويختارون من يمثلهم فى تنفيذ ما يتخذونه من قرارات . وعليه فالادارة فى الجمعيه التعاونية ادارة ديمقراطية ومن ثم فالامور تدار داخل الجمعيه طبقا للحاجه الاقتصادية وليس لخدمة راس المـــال كمـــا هو الحال فى المنشآت الغير تعاونيه بمعنى أن الاعضـــاء داخل الجمعيه التعاونيه ليسوا فقط ملاكا لها بل هم ايضا المستفيدين بخدماتهـــا بطريقة مباشره .

ويتكون الجهـــاز الادارى بالجمعيات التعـــاونيه الزراعية المحليـــة فى جمهورية مصر العربيه اساسا من :

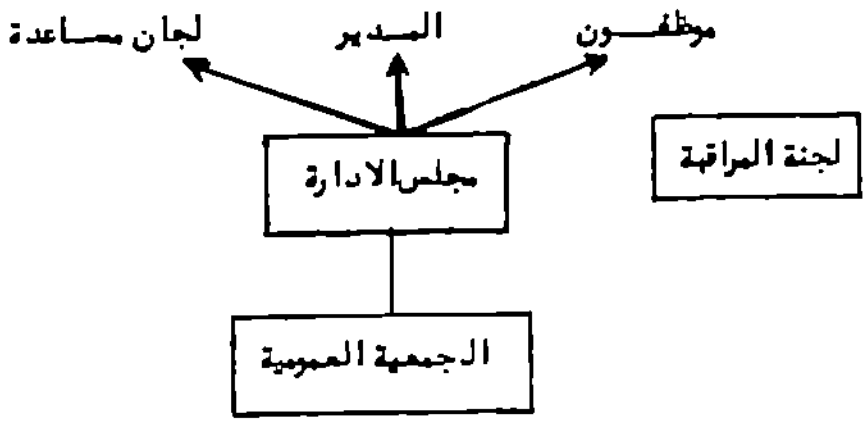
١ ــ الجمعية العموميـــه

٢ ــ مجلس الادارة

٣ ــ لجنـــه المراقبة

٤ ــ المـــدير

٥ ــ موظفـــون



الجمعية العمومية :

تكون الجمعيه العموميه من كل الأعضاء بالجمعية وهى مصدر كل سلطه داخل الجمعية والقرارات التى تصدرها ملزمة لجميع الأعضاء .

ويوضح الجدول رقم (١٠) توزيع الجمعيات حسب عدد الأعضاء بالجمعية

جدول رقم (١٠)
توزيع الجمعيات التعاونية الزراعية حسب عدد الأعضاء بالجمعية
مركز المنيا ١٩٧١

عدد الأعضاء	عدد الجمعيات	النسبة المئوية لعدد الجمعيات
أقل من ٢٠٠ عضو	٦	١٤,٣
من ٢٠٠ — ٤٠٠ عضو	١٢	٢٨,٥
من ٤٠٠ — ٦٠٠ عضو	١٣	٣٠,٩
من ٦٠٠ — ٨٠٠ عضو	٣	٧,١
من ٨٠٠ — ١٠٠٠ عضو	٢	٤,٩
١٠٠٠ عضو فأكثر	٦	١٤,٣

ملحوظه : بلغ رقم المركز ٥٠١٧٢ فدان ومتوسط رقم الجمعية ١٢٠٠ فدان .

ومن الجدول يتضح ان حوالى ١٤٪ من الجمعيات يبلغ عدد الاعضاء بها اقل من ٢٠٠ عضو بينما يبلغ عدد الاعضاء اكثر من ١٠٠٠ فى حوالى ١٤٪ من عدد الجمعيات التعاونية الزراعية بالمركز . وعلى العموم فان متوسط عدد الاعضاء بالجمعية يبلغ ٥٠٣ .

والجمعيه العمومية تنقسم من حيث طريقة الدعوة والغرض من الدعوة الى جمعية عمومية عاديه وجمعية عمومية غير عادية أو استثنائية . فالجمعية العمومية العادية تنعقد مرة على الاقل فى العام بناء على دعوةمجلس الادارة للتصديق على تقارير مجلس الادارة واعتماد الميزانية وحساب الأرباح والخسائر وغير ذلك . أما الجمعيه العمومية الغير عادية فتنعقد بناء على طلب الاتحاد التعاونى الزراعى أو الهيئة التعاونية الزراعية العامة أو مجلس الادارة أو ربع اعضاء الجمعية العمومية طبقا لما جاء فى قانون التعاون الزراعى للنظر فى تعديل خطة العمل السنوية أو تعديل النظام الداخلى او ادماج الجمعية فى جمعية اخرى او حل الجمعية وغير ذلك .

وفى الوقت الذى نص فيه قانون التعاون على انعقاد الجمعية العمومية العادية مرة على الاقل فى العام نجد انه من الدراسة قد تبين أن الجمعية العمومية العاديه قد تم عقدها مرة ومرتين وثلاثة مرات كما هو واضح من الجدول رقم ١١ .

جـدول رقم ١١
توزيع الجمعيات التعاونية الزراعية حسب عدد اجتماعات الجمعية العمومية العادية

مركز القيا ١٩٧١

عدد الاجتماعات خلال العام	عدد الجمعيات	النسبة المئوية للجمعيات التعاونية
اجتماع واحد	٢٩	٦٩
اجتماعان	٢	٤٫٩
ثلاثة اجتماعات	١١	٢٦٫١

ويوضح الجدول رقم ١٢ نسبة حضور الأعضاء اجتماعات الجمعية العمومية العادية . ومن الجدول يتضح أن نسبة حضور اعضاء الجمعية كانت اقل من ٥٠٪ فى ٧ جمعيات وهى تمثل حوالى ١٧٪ من عدد الجمعيات، من ٥٠ — ٧٠٪ فى تسعة جمعيات وهى تمثل حوالى٢١٪من عدد الجمعيات، من ٧٠ — ٩٠٪فى اربعة جمعيات وهى تمثل حوالى ١٠٪ من عدد الجمعيات، وبلغت نسبة حضور الأعضاء ٩٠٪ فى ٢٢ جمعية وهى تمثل حوالى ٥٢٪ من عـدد الجمعيـات .

جـــدول رقم ١٢
توزيع الجمعيات التعاونية الزراعية حسب نسبة حضور الاعضاء اجتماعات الجمعية العمومية العادية
مركز المنيـــا ١٩٧١

نسبة الحضور	عدد الجمعيات	النسبة المئوية لعدد الجمعيات
أقل من ٥٠	٧	١٦,٧
من ٥٠ — ٧٠	٩	٢١,٤
من ٧٠ — ٩٠	٤	٩,٥
٩٠ فأكثر	٢٢	٥٢,٤

وحضور الاعضاء اجتماعات الجمعية العمومية من المسائل التى تدعم الرابطة التعاونية بالجمعية العمومية مصدر لارشـــاد مديرى الجمعيه اذ يقف هؤلاء اثناء الاجتماع على رغبات الاعضاء ، كما ان حضور الاعضـــاء اجتماعات الجمعية العمومية يعتبر مصدر اعلام لهم لهم يقفون على كل ما هم فى حاجة اليه ويمكنهم المساهمه فى تقرير احتياجاتهم المشتركة .

ولقد اوضحت الدراسة ايضا ان حوالى ٥٧٪ من الجمعيات التعـــاونيه الزراعيه تم اجتماع الجمعية العموميه العادية لها بناء على الدعوة الاولى للاجتماع ، بينما وجد ان حوالى ١٤٪ من الجمعيات تم اجتماع الجمعية العمومية العادية لها بعد الدعوة الثانية ، وفى حوالى ٢٩٪ من الجمعيات تم الاجتماع بعد الدعوة الثالثه (جدول رقم ١٣) .

جـــدول رقم ١٣
توزيع الجمعيات التعاونية الزراعية حسب رقم الدعوة التى تم بعدها اجتماع الجمعية العمومية العادية
مركز المنيـــا ١٩٧١

رقم الدعوة التى تم بعدها الاجتماع	عدد الجمعيات	النسبة المئوية لعدد الجمعيات
الأولى	٢٤	٥٧,٢
الثانية	٦	١٤,٣
الثالثة	١٢	٢٨,٥

أما بالنسبه للجمعية العمومية الغير عادية فلقد تبين من الدراسة انه لم يحدث ان تم عقد أى اجتماع لها .

مجلس الادارة :

من الواضح ان الجمعية العمومية لا يمكنها ان تقوم بنفسها بادارة شئون الجمعيه لذلك فهى تنتخب من بين اعضائها من يقوم بتمثيلها وادارة شئون الجمعية طبقـا للنظام الداخلى للجمعية .

ويتكون مجلس الادارة للجمعيات التعاونية الزراعية بالقرى من ٥ الى ١٧ عضوا طبقا لقانون التعاون الزراعى لعـام ١٩٦٩ . واشترط هـذا القانون من بين ما اشترط ان يكون العضو ملما بالقراءة والكتابة .

ولقد أوضحت الدراسة ان متوسط عدد اعضاء مجلس الادارة بالجمعيات التعاونية بالمركز كان ٨ اعضاء . أما بالنسبة لمؤهلات اعضاء مجلس الادارة فلقد اوضح البحث ان نسبة من يحملون مؤهلات دراسية كانت ٤ر٣ ٪ ، بينما نسبة الغير مؤهلين فلقد كانت ٧ر٩٥٪ .

وبدراسة حيازة اعضاء مجلس الادارة للاراضى الزراعية اتضح ان اكثر من ثلث اعضاء مجلس الادارة كانوا يحوزون اقل من فدانين ، كما تبين أيضا ان ٩٠ ٪ من اعضاء مجلس الادارة كانوا يحوزون اقل من عشرة افدنـة، بينما يحوز حوالى ١٠٪ من اعضاء المجلس اكثر من عشرة افدنة (جدول رقم ١٤) .

جدول رقم ١٤
توزيع اعضاء مجلس الادارة حسب حيازتهم للاراضى الزراعية

مركز المنيـا ١٩٧١

فئات الحيازة	عـدد الأعضـاء	النسبة المئوية
أقل من ٢ فـدان	٢٦١	٣٥ر٧
٢ — ٤ فـدان	٧٧	٢١ر٨
٤ — ٦ فـدان	٦٤	١٨ر١
٦ — ٨ فـدان	٢٤	٦ر٨
٨ — ١٠ فـدان	٢٨	٧ر٩
١٠ فـدان فأكثر	٣٤	٩ر٧

ولو ان القانون أباح اعطاء مكافآت لأعضـاء مجلس الادارة كحـافز لتشجيعهم على القيام بأعمال الجمعيه الا انـه تبين أن ٢٥ جمعية من ٤٢

وهى تمثل حوالى ٦٠٪ فقط من الجمعيات اعطت مكافآت لاعضاء مجلس الادارة وكان متوسط ما اعطى من مكافآت لاعضاء المجلس فى العام ٥٣٫١٦ جنيها بمتوسط ستة جنيهات ونصف للعضو .

وبدراسة اجتماعات مجلس الادارة تبين ان ٥٠٪ من الجمعيات التعاونية اجتمع مجلس اداراتها من ٤ — ٦ اجتماعات فى الشهر ، وان ١/٢ الجمعيات التعاونية بلغت اجتماعات مجلس ادارتها من ٦ — ٨ مرات فى الشهر (جدول رقم ١٥) .

جـــدول رقم ١٥
توزيع الجمعيات التعاونية الزراعية حسب عدد اجتماعات اعضاء مجلس الادارة فى الشـــهر

مركز المنيـــا ١٩٧١

عـــدد اجتمعات مجلس الإدارة فى الشهر	عـــدد الجمعيات
أقل من ٤	٥
من ٤ — ٦	٢١
من ٦ — ٨	١٤
من ٨ — ١٠	٢

كما اوضحت الدراسة انه فى ٣١ جمعية من ٤٢ كانت نسبة حضور اعضاء مجلس الادارة الاجتماع اكثر من ٧٥ ٪ بينمـــا كانت نسبة الحضـــور من ٥٠ — ٧٥٪ فى ١١ جمعيـــة .

لجنـــة المراقبـــة :

فى جمعيات المركز تشكلت لجان مراقبة طبقا لقانون التعاون الزراعى بغيه ان تقوم مثل هذه اللجان بمراقبة اعمال الجمعية وتقييم نشاطها .

المـــــدير :

ولو ان المادة ٣١ من قانون التعاون الزراعى الصادر فى عام ١٩٦٩ نصت على ان يكون لكل جمعية تعاونية زراعيه مسئول يختاره مجلس ادارتها من بين من ترشحه الجهة الادارية المختصة ويكون مسئولا امام مجلس الادارة عن تنفيذ قراراته ، الا ان الدراسة اوضحت ان حـــوالى ٦٢٪ فقط من الجمعيات التعاونية بالمركز لها مدير . كما أوضحت الدراسة ان الجهه التى يتبعها هؤلاء المديرون جميعهم هى وزارة الزراعة .

وكان حوالى ٩٢٪ من هؤلاء المديرين يحملون مؤهل دبلوم ، بينما حوالى ٨٪ يحملون مؤهل بكالوريوس .

وبدراسة المرتب الشهرى للمديرين فقد أوضحت البيانات ان ٦٢٪ من المديرين يتقاضون مرتبا اقل من ٢٢ جنيها ، وحوالى ١١٪ من المديرين يتقاضون مرتبا من ٢٢ — ٢٤ جنيها . وان حوالى ٢٧ ٪ من المديرين يتقاضون مرتبا اكثر من ٢٤ جنيها . وبعبارة اخرى فان متوسط المرتب الشهرى للمدير بجمعيات مركز المنيا هو ٢٢ر١ جنيه (جدول رقم ١٦) مع العلم بان متوسط عدد الجمعيات التى يشرف عليها المدير ١٢ر١ جمعية .

جدول رقم ١٦

توزيع الجمعيات التعاونية الزراعية حسب المرتب الشهرى للمدير

مركز المنيا ١٩٧١

مرتب شهرى بالجنيه	عدد الجمعيات	النسبة المئوية لعدد الجمعيات
أقل من ٢٢	١٦	٦١٫٦
من ٢٢ — ٢٤	٣	١١٫٥
٢٤ فأكثر	٧	٢٦٫٩

الموظفون بالجمعية :

يوضح الجدول رقم ١٧ عدد الموظفين بالجمعيات التعاونية الزراعية ومنه يتضح ان حوالى ٢٩٪ من الجمعيات بها اقل من ٤ موظفين ، ٢٩٪ ايضا من الجمعيات بها من ٤ — ٦ موظفين ، حوالى ٣١٪ من الجمعيات بها من ٦ — ٨ موظفين ، وحوالى ١٢٪ من الجمعيات بها اكثر من ٨ موظفين اى ان متوسط عدد الموظفين بجمعيات المركز بلغ ٤ر٨ موظف بالجمعية .

جدول رقم ١٧

توزيع الجمعيات التعاونية الزراعية حسب عدد الموظفين بالجمعية

مركز المنيا ١٩٧١

عدد الموظفين	عدد الجمعيات	النسبة المئوية لعدد الجمعيات
أقل من ٤	١٢	٢٨٫٦
من ٤ — ٦	١٢	٢٨٫٦
من ٦ — ٨	١٣	٣٠٫٩
٨ موظفين فأكثر	٥	١١٫٩

وبدراسة مرتبات هؤلاء الموظفين تبين ان حوالى ٢١ ٪ من عددالجمعيات تعطى مرتبات شهرية للموظفين بها قدرها اقل من ٣٠ جنيها ، بينما حوالى ٢٦ ٪ من عدد الجمعيات تعطى مرتبات شهرية للموظفين بها من ٣٠ — ٥٠ جنيها ، حوالى ٣٦ ٪ من الجمعيات تعطى مرتبات شهرية للموظفين بها من ٥٠ — ٧٠ جنيها فى حين تعطى حوالى ١٧ ٪ من الجمعيات مرتبات شهرية للموظفين بها اكثر من ٧٠ جنيها ، جدول رقم ١٨ ، ويحسب متوسط المرتبات

جدول رقم ١٨
توزيع الجمعيات التعاونية الزراعية حسب المرتبات الشهرية للموظفين بها
مركز المنيـــا ١٩٧١

المرتب الشهرى بالجنيه	عدد الجمعيات	نسبة المئوية لعدد الجمعيات
أقل من ٣٠	٩	٢١,٤
من ٣٠ — ٥٠	١١	٢٦,٢
من ٥٠ — ٧٠	١٥	٣٥,٧
٧٠ جنيه فأكثر	٧	١٦,٧

الشهرية للموظفين للجمعية الواحدة بالمركز وجد ان هذا المتوسط بلغ حوالى ٤٦ جنيها . واذا اخذنا فى الاعتبار أن متوسط عدد الموظفين بالجمعية الواحدة حوالى ٥ موظفين يتضح لن متوسط المرتب الشهرى للموظف الواحد حوالى عشرة جنيهـــات .

الخدمات التعـــاونية

تهدف الجمعيات التعاونية الى تقديم الخدمات الاقتصادية والاجتمـــاعية لاعضائها . وكانت اهم الخدمات التى قدمتها الجمعيات التعاونيه الزراعية بمركز المنيا موضوع الدراسة هى :

(ا) خدمات ائتمانيـــة .

(ب) خدمات آليـــة .

(جـ) خدمات تســـويقيـــة .

الخدمـــات الائتمـــانية :

من الحقائق المسلم بها ان المتاح من الاراضى الزراعية للمزارع يعتبر قليلا ، ومن ثم فان حجم مزرعته صغيرة . الا أنه يمكن بدرجه معينة ســـد النقص فى عنصر الأرض باستخدام المزيد من عناصر الانتاج الأخرى وخاصه راس المال فى صوره المختلفة . علاوة على ذلك فان صغر مدخرات المزارع لا تمكنه من الاعتماد بدرجة كبيرة على موارده المـــالية الذاتية فى تـــمويل عملياته المزرعيةعلى مدار السنةلذلكفان توفر راس المـــال للمزارععن طريق تقديم القروض النقدية والعينيـــة له يعتبر عاملا هاما فى زيادة انتـــاجه ودخله من الزراعة .

ولقد بلغت جملة القروض التى قدمتها الجمعيـــات التعاونية الزراعية بالمركز للمزارعين ٧٠٤١٥٢ جنيها ، اى أن متوسط ما قدمتـــه الجمعية لاعضائها يبلغ ١٦٧٦٦ جنيها . ولقد تم دراسة الجمعيات التعاونية من حيث جملة القروض التى قدمتها لاعضائها ، ويوضح الجدول رقم ١٩ توزيع

جـــدول رقم ١٩

توزيع الجمعيات التعاونية الزراعية حسب جملة القروض المقدمة للاعضاء

جملة القروض بالجنيه	عـدد الجمعيات	النسبة المئوية
أقل من ٥٠٠٠	٧	١٧,١
من ٥٠٠٠ — ٧٠٠٠	٥	١٢,٢
من ٧٠٠٠ — ١٠٠٠٠	٦	١٤,٦
١٠٠٠٠ فأكثر	٢٣	٥٦,١

الجمعيات التعاونية حسب جملة القروض المقدمة . ومنه يتضح انه فى الوقت الذى قامت فيه حوالى ١٧ / من الجمعيات بتقديم قروض قيمتها اقل من ٥٠٠٠ جنيه فى صور نقدية وعينية قامت ٥٦ / من الجمعيات بتقديم قروض لاعضائها تزيد عن ١٠٠٠٠ جنيه . واذا اخذنا فى الاعتبار ان جملة الزمام المنزرع بمركز المنيا يبلغ حوالى ٥٠ الف فدان ، وبفرض توزيع هذه القروض على كل الزمام المنزرع لاتضح ان نصيب الفدان من هذه القروض لم يتعد ١٤ جنيها .

ولقد تمت دراسة العوامل التى تحدد حجم الخدمات الائتمانية التى تقدمها الجمعية للاعضاء فاتضح ان حجم مثل هذه الخدمات يتوقف على راس المال المسهم ، راس المال المقترض ، وجملة اصول الجمعية . اذ بدراسة الارتباط بين حجم الخدمات الائتمانية والعوامل المذكورة تبين ان معامل الارتباط بين حجم الخدمات الائتمانية وراس المال المسهم كان ٩٦ ولقد ثبتت معنويته احصائيا عند مستوى ٠,٠١ . وكان معامل الارتباط بين حجم الخدمات الائتمانية وراس المال المقترض يزيد قليلا عن ٣ر. ولقد ثبتت معنويته احصائيا عند مستوى ٠,٠٥ . وكان معامل الارتباط بين حجم الخدمات الائتمانية وما تمتلكه الجمعية من اصول ٧ر. ولقد ثبتت معنويته احصائيا على مستوى ٠,٠٥ .

الخدمات الآليـــة :

يوضح الجدول رقم ٢٠ نوع الآلات واعدادها بالجمعيات التعاونية الزراعية بالمركز . ويتبين من الجدول ان ٢٩ فقط من ٤٢ جمعية بها جرارات وبكل منها جرار واحد .

جـــدول رقم ٢٠
نوع الآلات واعدادها بالجمعيات التعاونية الزراعية
مركز المنيـــا ١٩٧١

نوع الآلة	العدد بالمركز	عدد الجمعيات التى بها الآلة
جـــرار	٢٩	٢٩
هاريث	٢٩	٢٩
ماكينة تذرية	١٥	١٥
دراســات	٢٥	٢٥
مجموعة رى	١٧	١٧
موتـــور	٤٢	٢٩
رشـــاشة	١٨٩٢	٤٠

واذا فرضنا ان هذه الجرارات تخدم زمام المركز المتزرع كله والذى يبلغ ٥٠ الف فدان ، فان الجرار الواحد يخدم فى المتوسط ١٧١٣ فدان وهذه النسبة تعتبر صغيرة اذا ما قارنا ذلك بجمعيات الاصلاح الزراعى حيث ان الجرار الواحد فيمثل هذه الجمعيات يخدم حوالى ٧٥٠ فدان . كذلك بالنسبة للمحاريث الافرنجية فلقد اتضح ان ٢٩ جمعية فقط من ٤٢ بها محاريث وبكل منها محراث واحد وبالنسبة للرشاشات فلقد بلغ جملة عددها بالمركز ١٨٩٢ رشاشة توجد فى ٤٠ جمعية بمتوسط ٤٧ رشاشة فى الجمعية الواحدة .

وعلاوة على الجرارات والمحاريث والرشاشات فيوجد ١٥ ماكينة تذرية (توجد فى ١٥ جمعية) ، ٢٥ دراسة (توجد فى ٢٥ جمعية) ، ١٧ مجموعة رى (توجد فى ١٧ جمعية) ، ٤٢ موتور (توجد فى ٢٩ جمعية) .

الخدمات التسويقية :

كانت اهم المحاصيل التى سوقتها الجمعيات التعاونية الزراعية بمركز المنيا لاعضائها هى محاصيل القطن والبصل والثوم . فلقد تم تسويق ١٢٤٤٠٥ قنطار قطن تعاونيا فى عام ١٩٧١ بمتوسط ٢٩٦ قنطارا للجمعية الواحدة . وبلغت قيمة ما سوق من القطن ٢٠٧٦٩٠٢ جنيها .

وبالنسبة للبصل فلقد تم فى عام ١٩٧١ تسويق ٥٢٩ طن عن طريق الجمعيات التعاونية بمتوسط ١٢٫٦ طن للجمعية الواحدة ، وبلغت قيمة ما سوق من البصل خلال هذه الجمعيات ٢١٢٦٩ جنيها .

وبالنسبة لمحصول الثوم فقد تم فى عام ١٩٧١ تسويق ٥٥٨ طن ثوم تعاونيا أى بمتوسط ١٥ طن للجمعية الواحدة وبلغت قيمة ما سوق من الثوم خلال هذه الجمعيات ١٢٢٧٩ جنيها (جدول رقم ٢١) .

جدول رقم ٢١

كمية وقيمة القطن ، البصل ، الثوم المسوق تعاونيا

مركز المنيا ١٩٧١

المحصول	الكمية	القيمة بالجنيه
قطن	١٢٤٤٠٥ قنطار	٢٠٧٦٩٠٢
بصل	٥٢٩ طن	٢١٢٦٩
ثوم	٥٥٨ طن	١٢٢٧٩

العائد :

طبق لقانون التعاون الزراعي فانه بعد استقطاعات معينة من الفائض التعاوني يوزع باقي الفائض على اعضاء الجمعية باعتباره عائد لكل منهم بنسبه تعامله مع الجمعيه . كما نص القانون على انه لا يجوز توزيع اى عائد من صافى فائض السنوات التاليه اذا لحقت بالجمعيه خسائر ترتب عليها عجز فى الاحتياطى القائم او فى راس المال الا بعد توفيه العجز فى راس المال وتغطية العجز فى الاحتياطى .

ولقد أوضحت الدراسة ان ٢٦ جمعية حققت عائدا ، قلمت ١٤ منها اى نسبه ٥٣٫٩٪ بتوزيع هذا العائد . ويوضح الجدول رقم ٢٢ توزيع الجمعيات التعاونية حسب جملة قيمة العائد المحقق . ومن الجدول يتضح ان حوالى ٣٨٪ من الجمعيات حققت عائدا جملته اقل من ٢٠٠ جنيه للجمعيه، بينما قامت حوالى ٣٥٪ بتحقيق عائد تتراوح قيمته بين ٢٠٠ — ٥٠٠ جنيه للجمعية ، ومن ناحيه أخرى قلمت حوالى ٢٧٪ من الجمعيات بتحقيق عائد يزيد عن ٥٠٠ جنيه للجمعية .

جدول رقم ٢٢
توزيع الجمعيات التعاونية الزراعية حسب جملة قيمة العائد
مركز المنيا ١٩٧١

قيمة العائد بالجنيه	عدد الجمعيات	النسبة المئوية
أقل من ٢٠٠	١٠	٣٨٫٥
من ٢٠٠ — ٥٠٠	٩	٣٤٫٦
٥٠٠ فأكثر	٧	٢٦٫٩

ويوضح الجدول رقم ٢٣ توزيع الجمعيات التعاونية الزراعية حسب عدد المنتفعين بالعائد .

جدول رقم ٢٣
توزيع الجمعيات التعاونية الزراعية حسب عدد المنتفعين بالعائد
مركز المنيا ١٩٧١

عدد المنتفعين	عدد الجمعيات	النسبة المئوية
أقل من ٢٠٠	٢	١٤٫٣
من ٢٠٠ — ٥٠٠	٥	٣٥٫٧
٥٠٠ فأكثر	٧	٥٠

ومنه يتضح ان حوالى ١٤٪ من الجمعيات التى وزعت عائدا بلغ عدد المنتفعين بها أقل من ٢٠٠ ، حوالى ٣٦٪ من الجمعيات بلغ عدد المنتفعين من العائد بها من ٢٠٠ ـ ٥٠٠ ، ٥٠٪ من الجمعيات التى وزعت عائدا بلغ عدد المنتفعين بها اكثر من ٥٠٠ .

وبحساب النسبة بين عدد المنتفعين بالعائد الى عدد الاعضاء المساهمين بالجمعية اتضح أن ٤ من ١٤ جمعية التى وزعت عائدا بلغت النسبة بين عدد المنتفعين الى عدد المساهمين بها أقل من ٦٠ ٪ ، وكذلك ٤ من ١٤ جمعية بلغت هذه النسبة بها ٦٠ ـ ٨٠٪ ، بينما فى ستة جمعيات من ١٤ زادت نسبة عدد المنتفعين بالعائد الى عدد المساهمين بها عن ٨٠ ٪ (جدول رقم ٢٤) .

جـــدول رقم ٢٤

توزيع الجمعيات التعاونية الزراعية حسب النسبة المئوية لعـــدد المنتفعين بالعائد الى عدد المساهمين

مركز المنيـــا ١٩٧١

عـــدد المنتفعين بالعائد إلى عدد المساهمين ٪	عـــدد الجمعيات
أقل من ٦٠	٤
من ٦٠ ـ ٨٠	٤
٨٠ فأكثر	٦

ويوضح الجدول رقم ٢٥ توزيع الجمعيـــات التعـــاونية حسب نصيب المنتفع من العائد . ففى ٤٢٫٨٪ من الجمعيات التعاونية التى وزعت عائدا كان نصيب المنتفع فى المتوسط أقل من ٧٠ قرشا فى العام ، وفى ٢٨٫٦٪ من

جـــدول رقم ٢٥

توزيع الجمعيات التعاونية الزراعية حسب نصيب المنتفع من العائد

مركز المنيـــــا ١٩٧١

متوسط نصيب المنتفع مـــن العـــائد بالقرش	عـــدد الجمعيات	النسبة المئوية
أقل من ٧٠	٦	٤٢٫٨
من ٧٠ ـ ١٠٠	٤	٢٨٫٦
١٠٠ فأكثر	٤	٢٨٫٦

الجمعيات كان متوسط نصيب المنتفع من العائد يتراوح بين ٧٠ ، ١٠٠ قرش بينما فى ٦ر٢٨٪ من الجمعيات كان نصيب المنتفع من العائد فى المتوسط أكثر من ١٠٠ قرش وعموما بلغ متوسط نصيب المنتفع من العائد بالجمعيات التعاونية التى وزعت عائدا بالمركز حوالى ٨٥ قرشا .

وبدراسة الاسباب التى ادت الى عدم تحقيق و/أو توزيع عائد وجد ان ٣ جمعيات من بين ٢٨ كان السبب هو ضعف المبالغ المقرر توزيعها ، وفى ١٠ جمعيات عزى ذلك الى صعوبة المحاسبة وعدم القيد بالبطاقات للمزارعين . بينما فى ١٢ جمعية كان السبب فى ذلك الخسائر التى لحقت بهـا ، وفى ثلاثة جمعيات عزى ذلك الى عدم اعداد الكشوف الخـاصة بتوزيع العائد جدول رقم ١٢٦ .

جـدول رقم ٢٦
توزيع الجمعيات التعاونية الزراعية التى لم توزع عائدا حسب سبب عدم التـــوزيع

مركز المنيـــا ١٩٧١

سبب عدم التوزيع	عدد الجمعيات
ضعف المبلغ المقرر توزيعه	٣
صعوبة المحاسبة	١٠
خسائر	١٢
عدم إعداد الكشوف الخاصة بالتوزيع	٣

ولقد اوضح البحث ان العوامل التى تحدد حجم العائد هى :

(ا) جملة راس المال المسهم .

(ب) عدد الاعضاء المسـاهمين .

(جـ) جملة أصول الجمعية .

ولقد كان معامل الارتباط بين حجم العائد وجملة راس المال المسهم ٨٥ر٠ ولقد ثبتت معنويته احصائيا على مستوى ٠٥ر٠ ، كذلك كان معامل الارتباط بين حجم العائد وعدد الأعضاء ٨٤ر٠ ولقد ثبتت معنويته احصائيا عند مستوى ٠٥ر٠ وكان معامل الارتباط بين حجم العائد وجملة أصول الجمعية ٢١ر٠ غير أنه لم تثبت معنوية معامل الارتباط هذا احصائيا عند مستوى ٠٥ر٠

المشاكل التى تواجه الجمعيات التعاونية الزراعية

كانت أهم المشاكل التى واجهت الجمعيات التعاونية الزراعية بمركز المنيا هى :

١ — مشاكل خاصة بالتعاون وتتضمن : —

(أ) عدم تدريب لجنة الرقابة على أعمال التعاون .
(ب) عدم تدريب مجلس الادارة التدريب الكافى على اعمال التعاون .
(جـ) مقر الجمعية غير كاف وضيق .
(د) عدم وجود مخـــــازن .

٢ — مشاكل زراعية :

(أ) سوء حالة الرى وانخفاض منسوب المياه فى الترع الرئيســـية والفرعية .

٣ — مشاكل تمويلية :

(أ) عدم وصول مستلزمات الانتاج بالكميات الكافية .
(ب) كثرة شكاوى المزارعين من حساباتهم .

٤ — مشاكل خاصة بالضرائب العقارية :

(أ) عدم انتظام صراف الناحية فى الحضور .
(ب) صعوبة المحاسبة من ناحية المال للمزارع .
(جـ) عدم قيد المال بالبطاقة الزراعية .

فبالنسبة للمشاكل الخاصة بالتعاون لوضحت ٣٤ جمعيـــة من ٤٢ اى حوالى ٨١٪ من الجمعيات ان لجان الرقابة بها لم تدرب التدريب الكافى على اعمال الرقابة والاشراف على الجمعيات التعاونية . كما ان ٢١ جمعيـــة اى حوالى ٥٠٪ من الجمعيات أوضحت أيضا أن أعضاء مجلس الادارة لم يدربوا التدريب الكافى على الادارة التعاونية علمـــا بان الادارة فى العصر الحديث أصبحت مهنية ومبنية على أصول علمية ومحاسبية . كما وجـــد ان سبعة جمعيات اى حوالى ١٧٪ من الجمعيات لا توجد لها مقار ومن ثم

يمكن توقع القصور فى ادارتها وعدم كفاءة مجلس الادارة وذلك لعدم وجود مقر يسمح للجمعية بمزاولة نشاطها بفعالية . ولقد اتضح أيضا أنه لا توجد مخازن فى ستة جمعيات أى حوالى ١٤٪ من الجمعيات بالمركز علما بان وظيفة التخزين من الوظائف الاساسية فى تسويق الحاصلات الزراعية ذات الطبيعة الموسمية فى انتاجها وتسويقها .

جـــدول رقم ٢٧
اهم المشاكل التى تواجه الجمعيات التعاونية الزراعية
مركز المنيـــا ١٩٧١

المشكلة	عدد الجمعيات	النسبة المئوية
١ – مشاكل خاصة بالتعاون		
(أ) عدم تدريب لجان الرقابة على أعمال التعاون	٣٤	٨١
(ب) عدم تدريب مجلس الإدارة التدريب الكافى على أعمال التعاون	٢١	٥٠
(ج) مقر الجمعية غير كاف ومناسب	٧	١٧
(د) عدم وجود مخازن	٦	١٤,٣
٢ – مشاكل زراعية		
(أ) سوء حالة الرى وانخفاض منسوب المياه بالترع الرئيسية والفرعية	٢٤	٥٧,١
(ب) عدم وجود آلات زراعية كافية	١٦	٣٨
(ج) عدم وجود الرقابة الكافية على صيانة الآلات الزراعية	٢	٤,٧
٣ – مشاكل تمويلية :		
(أ) عدم وصول مستلزمات الإنتاج بالكميات الكافية	٣٢	٧٦
(ب) كثرة شكاوى المزارعين من حساباتهم	٢٥	٥٩,٥
(ج) عدم انتظام الزراع فى سداد مطلوبات بنك التسليف	١	٢,٣
٤ – مشاكل خاصة بالضرائب العقارية		
(أ) عدم إنتظام صراف الناحية فى الحضور	٣٢	٧٦
(ب) صعوبة المحاسبة من ناحية المال للمزارع	٢٦	٦١,٨
(ج) عدم الميل للمال بالبطاقة الزراعية	٣٥	٨٣

وبالنسبة للمشاكل الزراعية فلقد افادت ٢٤ جمعية اى حوالى ٥٧٪ من الجمعيات ان سوء حالة الرى وانخفاض منسوب المياه فى الترع

الرئيسية والفرعية من اهم المشاكل التى تواجهها . ولقد اوضحت ١٦ جمعية اى حوالى ٣٨٪ من الجمعيات عدم وجود الآلات الزراعية اللازمة لهـــا .

وبالنسبة للمشاكل التمويلية اتضح ان عدم وصول مستلزمات الانتاج بالكميات الكافية يعتبر من المشاكل الهامة التى تواجه ٣٢ جمعية اى حوالى ٧٦٪ من الجمعيات التعاونية بالمـركز ، كما كثرت شكاوى المـزارعين من حسابـاتهم فى ٢٥ جمعية اى حوالى ٥٩٪ من الجمعيات .

وبالنسبة للمشاكل الخاصة بالضرائب العقارية فلقد اوضحت ٣٢ جمعية اى حوالى ٧٦٪ من الجمعيات عدم انتظام صراف الناحية فى الحضور ، وفى ٢٦ جمعية اى حوالى ٦١٪ من الجمعيات اشتكى المزارعون من صعوبة المحاسبة بالنسبة للمال . وفى ٣٥ جمعية اى حوالى ٨٣ ٪ من الجمعيات كان عدم قيد المال بالبطاقة المزرعية من المشاكل التى تواجه المزارع .

وقد بينا بالجدول رقم ٢٧ الوارد بالصفحة السابقة اهم المشاكل التى تواجه الجمعيات التعاونية الزراعية بالمركز .

ملخص وتوصيات

لما كانت الزراعة تلعب دورا هاما فى الاقتصاد القومى المصرى ، لذلك أولتها الدولة عناية خاصة منذ ان قامت ثورة مصر فى ٢٣ يوليو سنه ١٩٥٢. وكان من بين السياسات الزراعية التى انتهجتها الدولة للنهوض بهذا القطاع هو ان صدرت عدة تشريعات زراعية ، من قوانين الاصلاح الزراعى ومن مشروع تجميع الاستغلال الزراعى وكذلك قوانين التعاون الزراعى .

ولقد اعتمدت الدولة فى نهوضها بالانتاج الزراعى وتسويقه ونشر الخدمات وتوسيع قاعدتها على التعاونيات الزراعية . لذلك اتسعت قاعدة التعاون الزراعى ، وانتشرت الجمعيات التعاونية الزراعية لتغطى كل القرى المصرية . الا ان بعض الجمعيات التعاونية الزراعية واجهت مشاكل مختلفة اثرت على كفاءة أدائها فيما تقدمه من خدمات لأعضائها . لذلك كانت الحاجة ماسة الى دراسة التعاونيات الزراعية وتقييم الأداء بها وتحديد المشاكل التى تواجهها بغية تذليلها .

ولما كان العلم للمجتمع ولخدمة البيئة اختيرت احدى محافظات الجمهورية للبحث والدراسة ، وتم اختيار مركز المنيا اختيارا عشوائيا ليمثل المحافظة. ويمثل الزمام المنزرع بمركز المنيا حوالى ٥٠ الف فدان اى حوالى ١٠٪ من الزمام المنزرع بالمحافظة ، كما يضم المركز حوالى ٤٢ جمعية وهى تمثل أكثر قليلا من ١٢٪ من الجمعيات التعاونية الزراعية بالمحافظة .

ولقد أوضحت البيانات ان متوسط حجم المال المسهم للجمعية التعاونية بالمركز ١٦٧٩ جنيها ، واذا ما قدر متوسط عدد اعضاء المساهمين بالجمعية التعاونية بحوالى ٥٠٠ فان متوسط مساهمة العضو فى راس مال الجمعية يبلغ حوالى ثلاثة جنيهات .

كما اتضح من البحث ان حوالى ٧٥٪ من الجمعيات التعاونية الزراعية بالمركز يبلغ متوسط قيمة الاصول بها اقل من ٨٠٠٠ جنيه ، وكان متوسط قيمه أصول الجمعية بالمركز ٦٩٠٠ جنيه اى ان متوسط ما يخص العضو من أصول الجمعية يبلغ فى المتوسط حوالى ١٤ جنيها . كما قدرت نسبة الأصول الثابتة الى اجمالى الأصول الكلية للجمعيات بحوالى ٣٨٪ اى حوالى ٢٦٤٤ جنيها فى المتوسط للجمعية .

ولقد بلغت جملة ما اقترضته الجمعية التعاونية فى المتوسط ١٦٥٠٠ جنيه. ولقد قدرت نسبة جملة ما اقترضته الجمعية الى جملة أصولها بحوالى

٢٣٩٪ فى المتوسط ، وهذا يعنى ان جزءا كبيرا مما اقترضته الجمعية كانت فى صورة قروض عينية من أسمدة وتقاوى وبذور ومبيدات .

وبالنسبة لمديونية الجمعية فقد اتضح ان حوالى ٣١٪ من الجمعيات مدينة بأقل من ٥٠٠ جنيه ، حوالى ٢٦٪ منها مدينة بمبالغ من ٥٠٠ الى ١٠٠٠ جنيه ، حوالى ٢٢٪ من الجمعيات مدينة بمبالغ قيمتها ٢٠٠٠ جنيه فاكثر . ولقد بلغ متوسط مديونية الجمعية حوالى ١٣٠٠ جنيه ، اى ان مديونية العضو تجاه الجمعية يبلغ فى المتوسط ٢٣٠ قرشا . كما بلغت نسبة مديونية الجمعيات الى راس المال المسهم حوالى ٧٦٪ .

ولقد بلغ متوسط صافى ما تمتلكه الجمعية من اصول ٥٦٠٠ جنيه .

وفى الوقت الذى بلغ فيه متوسط قيمة راس المال المسهم بالجمعية التعاونية ١٦٧٩ جنيها بلغ متوسط راس المال الاحتياطى فى الجمعية ٦٧٠ جنيه ، اى حوالى ٤٠٪ من راس المال المسهم .

اما بالنسبة للجمعية العمومية العادية ، فقد تم عقدها مرة واحدة فى ٦٩٪ من الجمعيات ، ومرتين فى ٥٪ من الجمعيات ، ثلاث مرات فى ٢٦٪ من الجمعيات . كما تم اجتماع الجمعية العمومية العادية بناء على الدعوة الأولى فى ٥٧٪ من الجمعات ، وبناء على الدعوة الثانية فى ١٤٪ من الجمعيات ، وبناء على الدعوة الثالثة فى ٢٩ ٪ من الجمعيات . وكانت نسبة حضور الاعضاء اجتماعات الجمعية العمومية العادية هى اقل من ٥٠٪ فى ١٧٪ من الجمعيات ، من ٥٠ — ٧٠٪ فى ٢١٪ من الجمعيات ، من ٧٠ الى ٩٠٪ فى ١٠٪ من الجمعيات ، واكثر من ٩٠ فى ٥٢٪ من الجمعيات .

اما بالنسبة للجمعية العمومية الغير عادية فلم يتم عقدها فى اى جمعية تعاونية بالمركز .

وقد بلغ متوسط عدد اعضاء مجلس الادارة بالجمعية ٨ اعضاء ، وكان حوالى ٩٦٪ منهم لا يحملون مؤهلات دراسية . ولقد تم توزيع مكافآت على اعضاء مجلس الادارة فى حوالى ٦٠٪ من الجمعيات ، وبلغ متوسط هذه المكافاة ٥٣ جنيها فى الجمعيه بمتوسط ستة جنيهات ونصف لعضو مجلس الادارة فى السنة .

ولقد تبين من البحث ان حوالى ٦٢٪ فقط من الجمعيات التعاونية بالمركز بها مدير ويتبع وزارة الزراعة . وكان متوسط مرتب مدير الجمعية حوالى ٢٢ جنيها شهريا علما بان متوسط عدد الجمعيات التى يشرف عليها المدير ١٢ر١ جمعية .

وقد بلغ متوسط المرتبات الشهرية للموظفين بالجمعية (خلاف المدير)

٤٩ جنيها . واذا اخذنا فى الاعتبار ان متوسط عدد الموظفين بالجمعية بلغ ٥ موظفين ، يتضح ان متوسط المرتب الشهرى للموظف بالجمعية يبلغ حوالى عشرة جنيهات .

ولقد كان راس المال المسهم وراس المال المقترض وجملة اصول الجمعية من العوامل الهامة التى حددت حجم الخدمات الائتمانية التى قدمت لاعضاء الجمعيات التعاونية بالمركز .

وقد حققت ٦٢٪ من الجمعيات عائدا لاعضائها ، الا ان ٥٣٪ فقط منها قامت بتوزيع العائد على الاعضاء . وقد بلغ متوسط نصيب العضو المنتفع من العائد حوالى ٨٥ قرشا . ولقد تمت دراسة العوامل التى تحدد حجم العائد فوجد انها تشمل جملة راس المال المسهم وعدد الاعضاء المساهمين واصول الجمعية .

وكانت اهم المشاكل التى واجهت الجمعيات التعاونية الزراعية بمركز المنيا هى : —

١ — عدم تدريب اعضاء لجان الرقابة واعضاء مجالس الادارة على اعمال التعاون .

٢ — سوء حالة الرى وانخفاض منسوب المياه بالترع الرئيسية والفرعية .

٣ — عدم وصول مستلزمات الانتاج بالكميات الكافيه .

٤ — عدم انتظام صراف الناحية فى الحضور .

ومن ثم فان هناك بعض التوصيات الهامة والتى تشمل : —

١ — زيادة الاهتمام بتدريب اعضاء لجان الرقابة واعضاء مجالس الادارة على اعمال التعاون من طريق تنظيم دورات تدريبية دوريه لهم .

٢ — انشاء مقار ومخازن للجمعيات التعاونيه .

٣ — تدعيم الجمعيات التعاونيه الزراعيه بالخدمة الآلية .

٤ — توفير المديرين المؤهلين تعاونيا وزراعيا .

٥ — الاهتمام بضبط حسابات الاعضاء داخل الجمعيات التعاونية .

٦ — الاهتمام ببرامج الارشاد التعاونى للاعضاء بالجمعيات التعاونية حيث تبين من البحث ان الجمعيات التعاونيه لا تقوم باى دور فى الارشاد الزراعى .

٧ — التوسع فى الائتمان الزراعى التعاونى وخصوصا القروض العينية .

٨ — ويبدو من البحث ان خدمات الجمعيات التعاونيه قد اقتصرت على الخدمات الاقتصادية دون الخدمات الاجتماعية ، ولذا ينصح ان تقوم الجمعيات ببعض هذه الخدمات .

حرية التجارة والصناعة امام مجلس الدولة الفرنسى

الدكتور نعيم عطيـــة
المستشـــار بمجلس الدولـــة

تمهيـــــد :

تشغل حرية التجارة والصناعة مقامـــا بارزا فى مجال الحريـــات ذات المضمون الاقتصادى التى تعتبر ذات طابع عملى وتضع المواطن فى احتكاكات يومية مستمرة بالادارة .

ولا شك لن الاحكام التى تصدر فى مقام العلاقة بين الادارة والفرد فى ممارسته لحرية التجارة والصناعة ليست ذات صبغة عملية فحسب ، بل ودات انعكاس جدى على النظرية العامة للحريات الفردية بصفة اشمل .

ولن التجربة العصرية التى يخوضها مجلس الدولة الفرنسى فى تحقيق التوازن اللائق بين حرية التجارة والصناعة وبين ادعاءات السلطة العامة بوجوب التدخل لتحقيق مطالب جماهيرية اوفى من مجرد المصالح الخاصة التى يجنيها ممارسو هذه الحرية من اهل التجارة والصناعة — هذه التجربة جديرة بالالتفات اليها ورصد خطوطها الرئيسية من خلال العديد من تفاصيل المنازعات التى طرحت على مجلس الدولة الفرنسى وادلى فيهـــا باحكامه الساعيه الى ايجاد التوازن المرجو بين الحرية والادارة دفعا بالحيـــاة الاقتصادية عامة الى نتائج اكثر كمالا وايفاء لمقتضيات الصالح المشترك .

وسنفرد فى دراستنا الحالية **فصلا اولا** لاستعراض المبدأ الاصلى فى حرية التجارة والصناعة وتطور هذا المبدأ والنصوص المطبقة له . وفى **فصـــل ثان** نتحدث عن مضمون حرية التجارة والصناعة فنحدد نطاق هذه الحرية ثم نتصدى لنظامى الترخيص والاخطار الذين تتعرض لهما ممارسة هـــذه الحرية فى الواقع اليومى . وفى **فصل ثالث** نسجل التوسع التدريجى لسلطة البوليس ازاء حرية التجارة والصناعة فى ظل الرقابة القضائية فنتحدث عن سلطة البوليس ورقابة القضاء والعلاقة التبادلية بينهما ، ثم عن مدى سلطة البوليس ازاء حرية التجارة والصناعة ، ونتطرق الى سلطة البوليس فى ظل فكرة « النظلم العـــام » وقد عززها العوامل والاعتبارات الاقتصادية حتى اصبح ثمة قائمة « لنظام عام اقتصادى » تتحدر منه القيود على لنشطة التجارة والصناعة . وفى **فصل رابع** نتحدث عن المشروع الخاص وتخطيط الاقتصاد القومى وهو ما يعرف ايضا « بالاقتصاد الموجه » ونبين القيود الواردة على حرية التجارة والصناعة اولا من جراء الالتزامات المفروضة على المشروع وثانيا من جراء منافسة الاشخاص العامة للمشروع الخاص

في بعض مجالات الاقتصاد . وفي فصل ختامي نرصد النتائج المستخلصة من هذه الدراسة فنوضح المسار القانوني الصحيح لحرية التجارة والصناعة على ضوء التجربة المعاصرة لمجلس الدولة الفرنسي (١) .

المراجـــع (١) :

1 Georges Burdeau, Manuel de droit public (Les libertés publiques, les droits sociaux) Paris 1948.

ولقد نشأت طبعة جديدة عام ١٩٦٦ أشرنا اليها أيضا في هذه الدراسة .

2 Claude - Albert Colliard; Précis de droit public (Les libertés publiques) Paris 1950.

3- F. Ripert; La liberté du commerce et le pouvoir de police du maire. Thèse. Aix 1934.

4 Pierre-Henri Teitgen; La police municipale générale. Thèse Paris 1934.

5 J. Landoury; La liberté du commerce et de l'industrie et la police locale. Th. Paris 1931.

6 A. Demichel; Le contrôle de l'Etat sur les organismes privés. Paris 1960.

7 Long. Weil et Braibant; Les grands arrêts de la jurisprudence administrative. 4 éd.

8 Pierre Bouty; Recueil de jurisprudence en matière constitutionnelle et de libertés publiques. Paris 1950.

9 C. Morange; Réflexions sur la protection accordée par le juge administratif à la liberté du commerce et de l'Industrie. D. 1936 Chron. p. 117.

10 H. Dutton; La protection par le conseil d'Etat des droits de l'individu dans l'organisation professionnelle. Etudes et Documents, 1952 p. 52.

11 Heilbronner; Le pouvoir professionnel, même recueil. p. 43.

12- Tetreau, Les entreprises économiques des communes. Thèse 1925.

١٣ — الدكتور محمود سعد الدين الشريف ، طبيعة العلاقة بين السلط الادارية وبين المحررات — مجلة مجلس الدولة — سنة ١٩٦٩ — ص ٥ وما بعدها .

١٤ — رسالته لنيل الدكتوراه بعنوان « مساهمة في دراسة النظرية العامة للمحررات الادارية » كلية الحقوق جامعة القاهرة ١٩٦٤ — وطبعتها الثانية الصادرة عن المجلس الاعلى لرعاية الفنون والآداب والعلوم الاجتماعية عام ١٩٦٥ بعنوان « في النظرية العامة للمحررات الادارية » المكتبة العربية رقم ٧ .

الفصـــل الأول

المبدأ الأصلى فى حرية التجارة والصناعة وتطوره والقصوص المطبقة لـــه (١)

لم يكن النظام الســـابق على الثورة الفرنسية يعترف بحرية التجـــارة والصناعة . فكانت الأنشطة الاقتصادية الانتاجية تخضع لتنظيمات مقيدة . ولم يكن التوزيع حرا ، فكانت هناك الحواجز الجمركية لا الخارجية فحسب بل والداخلية أيضا ، مما وقف فى وجه التداول الحر لكثير من المحاصيل .

ولكن هذه القيود أخذت تلقى مر النقـــد منذ النصف الثـــانى من القرن الثامن عشر . وكرد فعل للتنظيم الجامد للتجارة والصناعة الذى كان قاعدة اقتصادية للعهد السابق على الثورة الفرنسية ظهرت فى كتابات المفكرين الأملى نحو نظام للحرية استكمل مقوماته فى مذهب الاقتصاديين الطبيعيين. واعتبر اقصاء الدولة عن مجال الاقتصاد المحقق لأوفى منفعة وافضل توزيع للثروة أكثر منه مظهرا من مظاهر الحرية الفردية . واصدر الوزير تورجو(٢) أمرا فى ١٣ سبتمبر ١٧٧٤ أوجد فى مجال تجارة الحبوب مبدأ حرية التداول ووضع حدا للنظام السابق المعروف بنظام « حبس القمح » (٣) وطبق تورجو بذلك جزءا من برنامج الاقتصاديين الطبيعيين أو الفيزيوقريط الذين كان هو ذاته واحدا منهم .

وقداستخلص احدالفيزيوقريط الفرنسيين فىذلكالعصر وهو لىتروسن(٤) من حق الملكيه أن « الحق فى الممارسة الحرة للمكنات الطبيعية والعقلية ، واختيار نوع العمل الذى يؤدى ، واستخدام المواهب والثروات على النحو الذى يرصده صاحبها .. واجراء عمليات الشراء والبيع فى جو من الحرية والمنافسة الكاملتين » (٥) .

وبذلك كانت فكرة الحرية الاقتصاديه فكرة جديدة تسحر الأذهان قبيل الثورة الفرنسية . الى أن كان عام ١٧٨٩ فالتقت مبادىء المدرسة الطبيعية فى الاقتصاد مع مبـــادىء مفكرى الاجتماع والســـياسة . ودخل المبـــدأ الاقتصادى « دعه يفعل » الى مجال المبادىء الســـياسية . وصبغت تلك المبادىء بفكرة الاقتصاديين القائلةبوجوبترك الأمور تجرىفىمجاريهاالطبيعية بلا تدخل من الدولة . واضحت حرية التجارة كمبدأ سياسى معتبرة من المسلمات البدائية التى لم تكن تحتاج الى تسجيلها بنص صريح لا فى اعلان الحقوق الصادر فى ١٧٨٩ ولا فى دستور ١٧٩١ . ولم يبدأ بتسجيل هـــذه

---

(١) كوبار — المرجع السابق — ص ٥٤ و ٥٥ و ٥٦ .
(٢) Turgot
(٣) l'emprisonnement du blé
(٤) Le Trosne
(٥) كوبار — ص ٥٥ .

الحرية الا فى احدى التشريعات الضرائبية وهو المرسوم الصادر فى ٢ — ١٧ مارس ١٧٩١ فى مادته السابعة التى نصت على أن « يكون لكل شخص الحرية فى ان يزاول اية تجارة أو يمارس اية مهنة أو حرفة تصلو لـه » . وكان لهذا النص حظ وافر من التطبيق ولا زال يشار اليه حتى اليوم فى الأحكام الصادرة فى المسائل المتعلقه بحريه التجارة والصناعه .

وقد أعيدت صياغة هذه الفكرة بعبارات أكثر تأكيدا فى المادة ١٩ من اعلان الحقوق الجيروندى . والمادة ١٧ من اعلان حقوق ١٧٩٣ التى نصت على انه « لا يجوز ان يمنع المواطنون من ممارسة أى عمل أو زراعه أو تجارة » ثم نص عليها فى المادة ١٣ من دستور ١٨٤٨ .

ويرى الكتاب الفرنسيون (١) أن دوام مبدأ حريه التجارة والصناعة فى القانون العام الفرنسى لا يجدر أن يتطرق اليه الشك . ويعمد مجلس الدولة الفرنسى من ناحيته الى الاستناد فى أحكامه باضطراد الى تلك النصوص التقليدية وفى مقدمتها نص مرسوم عام ١٧٩١ لحماية حريه التجارة والصناعة .

الا أن هذا المبدأ النظرى سرعان ما لحقته القيود (٢) . فقد تحددت بمقتضى مرسوم صادر فى ٢٩ سبتمبر ١٧٩٣ الأسعار القصوى لكثير من المواد الأولية . ثم ظهرت عدة قيود على ممارسة بعض المهن كالمحاماة والطب والصيدلة وغيرها . كما نجد الدولة تفرض عليها رقابتها أو تقتضى اذنا منها لممارستها . وفى بعض الأحيان نجد الدولة تحرم بعض المهن، وفى البعض الآخر تحتكر لنفسها أداء بعض الخدمات . زد على ذلك ما تلاقيه حريه التجارة والصناعة، شأنها فى ذلك شأن سائر الحريات الأخرى ، من قيود مردها ممارسة سلطة البوليس .

ولكن حرية التجارة والصناعة كانت تعتبر قائمة رغم كافة هذه القيود التى وردت عليها من كل صوب طالما أن النظام القائم هو نظام اقتصادى حر (٣) . وتجد تلك الحرية دعامتها فى ظل هذا النظام من ناحية أولى فى الأساس الفردى للمشروع (٤) الذى يحتم أن تقوم روابط العمل بين رب العمل وكل من عماله بدون أدنى تدخل خارجى من نقابة أو منظمة مهنيه ، فلا تكون عقود جماعية أو شروط موحدة مفروضة فى كل عقد عمل على رب العمل . ومن ناحية ثانية فى الطابع الخاص البحت للمشروع (٥) الذى يتولد عن عدم خضوع نشاط صاحب المشروع من حيث المبدأ لأى نظام خاص مفروض عليه من الدولة بغية اشراك المشروع فى تحقيق أهداف وطنية (٦) .

---

١ راجع بيردو — المرجع السابق — ص ٣٣٠ .
٢ راجع بيردو — المرجع السابق — ص ٣٣١ .
(٣) Régime économique libéral.
(٤) la base individualiste de l'entreprise
(٥) le caractère purement privé de l'entreprise
(٦) le but de faire participer l'entreprise à des tâches nationales

وقد كان صاحب المشروع حرا فى ترتيب النظام الداخلى لمشروعه وفى تحقيق تكافئه الاقتصـــادى .

على أن هذه الأوضاع قد لحقها التغيير منذ زمن طويل . فمنذ الربع الأخير من القرن التاسع عشر فرضت على أصحاب المشروعات التزامات اجتماعية فى صالح العمال . ثم وقعت الالتزامات على عاتق الدولة تحت تأثير نظريات الاشتراكيين وأنصار التدخل (١) بالتدخل أكثر فأكثر فى عمل المشروع التجارى أو الصناعى الخـــاص بحيث أمكن القول بأن المشروع الخاص قد ترك رويدا رويدا مجال النشاط الخاص الى مجال يوجه ويسخر فيه لأداء وظائف عامة بحق يفرضها عليه المشرع (٢) .

وقد كان من جراء اختفاء الحد الفاصل بين النشاط الخاص والنشـــاط العام (٣) نتيجة للأخذ بســـياسة اشتراكية أن محيت الحرية الفطـــرية (٤) التى لم تبق الا باعتبارها حرية موجهة (٥) .

ويمكن القول بصفة اجمالية أن تطور الأفكار المتعلقة بالدور الذى يجب أن تلعبه الدولة وتراجع الفردية والحلول التى ظهرت لبعض المشـــكلات الاجتماعية المعاصرة ، كمشكلة البطالة وانخفاض مستوى معيشة الطبقة العاملة ، وأعمال التأمين الاجتماعى الخ .. كل هذا قد أضاف على حرية التجارة والصناعة ، الى جانب القيود العادية التى توردها ممارسة سلطة البوليس ، قيودا أخرى جعلت من صاحب المشروع الخاص أشبه بموظف عمومى بالمعنى الواسع للكلمة .

ومما هو جدير بالذكر أيضا فى هذا المقام أن حرية التجارة والصناعة لم يرد ذكرها بنص صريح سواء فى مشروع اعلان حقوق ١٩ أبريل ١٩٤٦ أو فى مقدمة دستور ٢٧ أكتوبر سنة ١٩٤٦ ولا فى دستور ٤ أكتوبر عام ١٩٥٨ الحـــالى .

الفصـــل الثانى

مضمون حرية التجارة والصناعة

ندرس مضمون حرية التجارة والصناعة فى مبحثين : **الأول** نخصصه لنطاق هذه الحرية **والثانى** نخصصه لنظامى الترخيص والاخطار لارتبـــاط هـــذين النظامين بحرية التجارة والصناعة فى الممارسة العملية .

---

(١) les interventionnistes

(٢) accomplir de véritables fonctions publiques imposées par le législateur

(٣) l'activité publique

(٤) la liberté primitive

(٥) liberté dirigée

المبحث الأول
نطاق حرية التجارة والصناعة(١)

من ضروب التجارة وصنوف الصناعة ما هو ممنوع على الأفراد ممارسته. ولمن الذى يمنع ممارستها هو التشريع دون سواه . فمن الجائز ان يحرم على الأفراد مزاولة تجارة او صناعة معينة . ولكن هذا لا يجوز ان يتم الا بتدخل من المشرع بالنص صراحة على ذلك التحريم . ويستمد الأفراد من ذلك ضمانه لهم من حيث ان التحريم او الحظر لايجوز ان يصدر من السلطة التنفيذية من غير ان يصدر بهتشريع من السلطة التشريعية. ولما كان القانون الذى يصدر بتحريم تجارة معينة او صناعة معينة يوقع الضرر بالمشتغلين بهذه الصناعة او التجارة ذاته يحق تصور تعويض هؤلاء عما يحيق بهم من جراء مثل هذا التشريع ما لم ينص ذلك التشريع صراحة على عدم التعويض ، او ما اذا كان الحظر او التحريم بسبب متعلق بالنظام العام بسبب عدم شرعية النشاط او تعريضه الجمهور للخطر ٢ .

وقد يتعلق الحظر بقيام الحكومة باحتكار التجارة او الصناعة التى تقوم بنفسها لها الحظر . وذلك لأسباب مختلفة سياسية او ضرائبية او لاعتبارات تتعلق بالأمن . ومثال ذلك فى فرنسا تجارة وصناعة التبغ والكبريت . فهذه تحتكرها الادارة الفرنسية منذ أمد بعيد . وكذلك استغلال الخطوط التليفونية والتلغرافية . وما من شك فى ان قيام الاحتكار الحكومى فى ناحية من النواحى يحد من حرية التجارة والصناعة . ولكن لا يجب ان نخلط بالضرورة بين الاحتكار فى ناحية من النواحى وتأميم المشروعات . فقد لا يؤدى التأميم بالضرورة وحتما الى ايجاد احتكار للتجارة او الصناعة التى يمارسها المشروع الذى انصب عليه التأميم .

وينص القانون على حظر ممارسة بعض ضروب التجارة والصناعة بالنسبة لبعض الأشخاص المحكوم عليهم فى بعض الأمور . فمحظور على من حكم باشهار افلاسه او حكم عليه فى بعض الجنايات والجنح ان يمارس اعمال السمسرة ٣ . او اعمال الوساطة فى عمليات بيع المؤسسات التجارية ٤ . كما يحكم المحاكم بالحظر على بعض الأشخاص ممارسة بعض المهن كعقوبة تبعية لعقوبة اصلية وذلك بالتطبيق لعديد من القوانين . وقد فتح الاقتصاد الموجه الباب لما عرف باسم الجزاءات المهنية ٥ ومؤداها حظر ممارسة المهنة مؤقتا او مؤبدا ٦ . وعادة ما يتمثل توقيع هذه الجزاءات فى سحب البطاقة المهنية (٧) .

---

١ تقرير — المرجع السابق — ص ٥٦ وما بعدها .

٢ راجع فى هذا الصدد احكم مجلس الدولة الفرنسى فى ٢٠ اغسطس ١٩٢١ سيريه ١٩٢٣ — ٣ — ١ وفى ١٢ يونيو ١٩٢٣ المجموعة ص ٥٧٦ وفى ١٤ يناير ١٩٣٨ دالوز اسبوعى ١٩٣٨ — ٣ — ١ .

٣ القانون الصادر فى ١٩ يونيو ١٩٣٠ .

٤ القانون الصادر فى ٢٩ يونيو ١٩٣٥ .

٥ les sanctions professionnelles

٦ راجع المادة ٥٦ من القانون الصادر فى ٢١ اكتوبر ١٩٤٠ .

٧ la carte professionnelle

واذا كان ممارسة حرية التجارة والصناعة يرتبط بمبدأ المساواة لتلاقى كل تمييز او محاباة الا أن هناك من المهن ما هو مقصور على طوائف معينة . كما أن بعضها الآخر مقصور على بعض الأفراد بذواتهم وهم المقيدون فى سجلات معينة كما هو الحال بالنسبة لسماسرة الأوراق المالية مثلا .

وفضلا عن هذه الأنظمة المقيدة لحرية التجارة والصناعة فانه يجب الا ننسى ان هناك بعض الاجراءات المتنوعة المنحدرة من نظام الاقتصاد الموجه من شانها الحد من المنافسة او تمييز الممارسين القدامى لمهنة من المهن على الممارسين الوافدين عليها .

المبحث الثانى

نظامى الترخيص والاخطار(١)

اخضعت عدة نصوص ممارسة بعض ضروب التجارة والصناعة لشرط الحصول على ترخيص سابق من جهة الادارة ، او لشرط اخطارها السابق. وهو ما نصادفه عادة بالنسبة لضروب التجارة والصناعة التى تمس السكينة العامة او النظام العام . ومنذ ان بدا العصر الصناعى خضعت المؤسسات الصناعية الخطرة او المقلقة للراحة او الضارة بالصحة لنظم خاصة . وقد استلزم الترخيص السابق بالنسبة للمسارح وصالات السينما (٢) ، وبالنسبة لمعامل التحاليل الطبية (٣) ، وبالنسبة لمصانع المواد الحربية (٤) ... الخ . كما اخضعت الحفلات مدة طويلة لنظام الترخيص السابق (٥) الا ان المشرع احل نظام الاخطار محل نظام الترخيص بعد ذلك (٦) ، وان كانت قد فرضت عليها بعض القيود اثناء الحرب وظلت قائمة بعدها (٧) .

وبتاريخ ٩ سبتمبر ١٩٣٩ صدر مرسوم لخضع انشاء او امتداد (٨) كل صناعة وتجارة لشرط الترخيص السابق من جهة الادارة . وقد استمر هذا المرسوم معمولا به واستخدمت فكرته كوسيلة من وسائل نظام الاقتصاد الموجه . وقد اعترف بشرعية هذا المرسوم لأنه صدر بالتطبيق للقانون الصادر فى ١٩ مارس ١٩٣٩ الذى خول الحكومة سلطات خاصة من اجل الدفاع عن البلاد . ومن ثم رؤى انه من المشروع الحد من مبدأ حرية التجارة والصناعة التقليدى فى سبيل ذلك . كما أن مجلس الدولة قد رفض أن يعتبر أن فى الأمر اساءة لاستعمال السلطة عندما استخدمت جهة الادارة ذلك المرسوم فى غير الغرض الأصلى الذى صدر من اجله (٩) . بل وذهب القضاء العادى الى أن اعادة فتح منشأة كانت قد أغلقت أبوابها لمدة

---

(١) راجع كوبلر ــ المرجع السابق ــ ص ٤٥٨ .
(٢) قرار ادارى فى ١٢ أكتوبر ١٩٤٥ .
(٣) قانون صادر فى ١٨ مارس ١٩٤٦ .
(٤) قانون صادر فى ١١ أغسطس ١٩٣٦ .
(٥) مرسوم صادر فى ١٨٥١/١٢/١٩ .
(٦) قانون صادر فى ١٧ يوليو ١٨٨٠ .
(٧) قانون صادر فى ١٩١٥/١١/٩ وقانون صادر فى اول اكتوبر ١٩١٧ .
(٨) extentions
(٩) حكم مجلس الدولة فى ١٥ ديسمبر ١٩٤٤ المجموعة ص ٣٢١ .

مؤقته بمصر بمثابة انشاء لمنشأة جديدة ويقتضى الحصول على ترخيص سابق من جهة الادارة والا حق الجزاء . على أن القضاء الادارى كان أكثر احتراما لمبدأ الحرية اذ ميز بين الانشاء واعادة فتح منشأة ورفض التوحيد فى المعاملة بينهما (١) . كما رفض اعتبار معاودة النشاط للقلم بمثابة انشاء يحتاج الى الترخيص السابق (٢) .

وقد ألغى بعد ذلك مرسوم ٩ سبتمبر ١٩٣٩ واصبح الترخيص السابق منطلبا فى بعض الحالات لا فى كلها . منها حالة الشركات ذات الأسهم وحالة المحكوم عليهم لتعاملهم السابق مع الأعداء . كما لا زال نظام الترخيص السابق يحتفظ بقيمته كاملة فى مجال التجارة الخارجيـــة . اذ أن اجراء الاستيراد والتصدير لا يمكن أن يتم الا بعد الحصول على اذن من وزارة الانتاج الصناعى أو وزارة الاقتصاد القومى ، وذلك خلاف الحصول على الاذونات اللازمة من مراقبة النقد (٣) .

الفصـــل الثالث

التوسع التدريجى لسلطة البوليس ازاء حرية التجارة والصناعة فى ظل الرقـــابة القضـــائية ؛

المبحث الأول
سلطة البوليس ورقابة القضاء

لا تبقى النظام الجزائى أو نظام التدخل اللاحق من جانب الادارة (٤) . وهو النظام الذى يتفق مع الكفـــالة الحقيقية للحريه . للتوفيق بين حريه النشاط التجارى والصناعى وبين مقتضيات النظام الاجتماعى . ولذلك كان من الضرورى الالتجاء الى نظام البوليس (٥) أو نظام التنظيم مقدمـــا فى صدد حريه التجارة والصناعه . ولهذا رأينا المشرع الفرنسى رغم عبارة مرسوم عام ١٧٩١ الصريحة فى كفالة حرية التجارة والصناعة يعمـــد الى اخضـــاع ممارسة بعض المهن والحرف لتنظيم ابتدائى كالحرف التى تنطوى على تعريض الأفراد العاملة للأضرار وكالمحلات الخطرة والمقلقة للراحة وكالمهن التى تحتاج الى ضمانات مهنية(٦) .

---

١ حكم مجلس الدوله فى ١٩٤٤/٦/٢٠ المجموعة ص ٢٥٢ .
٢ حكم مجلس الدوله فى ٤ نوفمبر ١٩٤٢ المجموعة ص ٣٠٦ .
٣ راجع تقرير — المرجع السابق — ص ٤٥٨ و ٤٥٩ و ٤٦٠ .
٤ تقرير — المرجع السابق — ص ٣٣٢ وما بعدها وتقرير — المرجع السابق ص ٤٦١ .
٥ régime représentatif
٦ régime de police
٧ les professions exigeant des garanties professionnelles

ونمة اعتبار آخر وسع من سلطة البوليس حتى فى المجالات التى تدخل فيها المشرع وهو اتساع مدلول النظام العام ، تبعا لما لقيته عناصر النظام العام التقليدية كالصحة العامة والسكينة العامة من اهتمام اكبر من ناحيه ولما اصبح مسلما به من ناحية اخرى من اقتران مدلول النظام العام ببعض اهداف اقتصادية معينة وجب على سلطة البوليس أن تضعها موضع الاعتبار.

وقد خلق هذا الاعتبار الاخير خطرا هاما بالنسبة للحريات الاقتصادية الصناعية والتجارية ، وذلك لأن النظام العام الاقتصادى (١) مدلول يزداد اتساعا تبعا للنظريات الاقتصادية والاجتماعية التى يقترن بها . ولذلك كان من المهم أن يحمى الأفراد من الاتجاهات العدوانية أو السابقة لأوانها أو غير الناضجة (٢) التى قد تسيطر على الادارة وتحملها على املائها فى شكل تنظيمات هادمة للحرية . وهذه الحماية تتوافر قضائيا بواسطة الدفع بعدم المشروعية (٣) وبواسطة دعوى اساءة استعمال السلطة (٤) .

ولعل انسب مجال لتوسعة سلطة القاضى فى الرقابة ازاء اساءة استعمال السلطة هو مجال حماية حرية التجارة والصناعه . ولا يمكن أن توجد فى الواقع قاعدة دقيقة تسمح ابتداء بتقدير سلامة القرار الادارى المتخذ ازاء حرية التجارة والصناعة طالما انه لا يمكن ان نحدد تحديدا مجردا النقطة التى يبدأ منها الاعتداء على تلك الحرية ، بل هى مسألة ظروف وزمان ومكان . تختلف كل حالة باختلاف الظروف المحيطه بها وزمانها ومكانها . ولذلك كانت وسيلة توجيه عيب اساءة استعمال السلطة قضائيا الى الادارة ضمانة للأفراد لا غناء عنها هنا . ويجتهد مجلس الدولة لكى يحفظ التوازن المتكافىء بين الفائدة التى يجنيها الفرد من احترام احدى حرياته التقليدية وبين اتجاهات الادارة التى يمليها تطور الأفكار السياسية والاجتماعية . ولا شك ان الحرية لا تخرج من هذه المواجهة أو الموازنه بلا أدنى مساس بها . ولكن تدخل مجلس الدولة على هذا النحو يكفل على الأقل الا يسير التطور فى اتجاه التطرف الشديد . ويستحق مجلس الدولة على مسلكه هذا وصف « المحامى المستنير للنظام العام » (٥) وفى هذا الاتجاه نرى مجلس الدولة يفسر النصوص المتضمنة لقيود على حرية التجارة والصناعة تفسيرا يسمح للادارة بتنظيم الانشطة الخاصة فى اتجاه المصلحة العامة ولكن دون السماح لها بهدمها أو تعطيلها (٦) .

---

(١) l'ordre public économique

(٢) les initiatives agressives ou prématurées

(٣) l'exception d'illégalité

(٤) le recours pour excès de pouvoir

(٥) «Défenseur éclairé de l'ordre public».

(٦) انظر حكم مجلس الدولة فى ١٨ فبراير ١٩٤٤ مجلة القانون العام الفرنسية عام ١٩٤٤ ص ٢٦١ وكذلك حكمه فى ٤ مايو ١٩٤٥ المجموعة ٩٠ .

المبحث الثانى
مدى سلطة البوليس ازاء حرية التجارة والصناعة (١)

لا تختلف سلطة البوليس ازاء حرية التجارة والصناعة عنها ازاء الحريات المختلفة عموما بغية المحافظة على الأمن والسكينة والصحة العامة فى انحاء البلاد . وتلقى سلطة البوليس بالنسبة لحرية التجارة والصناعة حدودا مردها : ١ الهدف الذى يمكن أن تهدف السلطة اليه . ٢ والنحو الذى يمكن أن تتولى به التنظيم . ٣ ، ومدى الاجراءات التى يمكن اتخاذها ونحن على التفصيل الآتى :

١ — لاشك ان الهدف الذى تهدف اليه سلطة البوليس يقيد تلك السلطة . ومن ثم ان سلطة البوليس تتقيد ازاء حرية التجارة والصناعة :

(أ) بالنظر الى السكينة العامة (٢) . وبالتطبيق لذلك جاز للادارة أن تحرم استعمال مكبرات الصوت فى الطرقات العامة فى ساعات معينة مثلا .

(ب) وبالنظر الى الصحة العامة (٣) .

(ج) وبالنظر الى كفالة المرور (٤) . وبالتطبيق لذلك جاز للادارة أن تقيد حرية التجارة والصناعة بغية المحافظة على مظهر الطريق العام ورونقه وسلامة المرور فيه (٥) .

٢ — أما بالنسبة للنحو الذى يمكن أن يتم به التنظيم أو بعبارة اخرى طبيعة الكيفية التى تمارس بها سلطة البوليس فانه يمكن ان تطبق المبادىء العامة فى سلطة البوليس (٦) ونتلخص فى الآتى :

(أ) تقوم سلطة البوليس على أن الأصل هو التنظيم للحرية لا الحرمان منها الا على سبيل الاستثناء . ويلاحظ فى هذا الصدد انه لايمكن تطبيق نظام اشتراط التصريح السابق (٧) الا بنص صريح من المشرع (٨) . على أنه بالنسبة لهذه النقطة الأخيرة لوحظ فى القضاء الادارى الاتجاه نحو الاعتراف لسلطة البوليس بامكانيات أوسع مرونة . فرغم بقاء المبدأ على ما كان عليه اصلا ذهب مجلس الدولة الى الاعتراف — بحسب ظروف كل حالة معروضة عليه — بمشروعية اشتراط الادارة للاذن السابق طالما انه ليس من شأن ذلك خلق احتكار واقعى (٩) بطريقة غير مباشرة لصالح أحد مما يفضى

---

(١) راجع بدوى — المرجع السابق — ص ٢٢٣ وما بعدها ، وكنيدى — المرجع السابق — ص ٤٦١ وما بعدها .

(٢) en considération de la tranquilité publique

(٣) en considération de la salubrité publique

(٤) la commodité de la circulation

(٥) sauvegarder l'esthétique de la rue مجلس الدولة فى ٢٣ اكتوبر ١٩٢٦ دالوز ١٩٢٧ — ٦

(٦) راجع بدوى — المرجع السابق — ص ٥٨ وما بعدها .

(٧) régime de l'autorisation préalable

(٨) مجلس الدولة فى ٢٦ نوفمبر ١٩٢٠ دالوز ١٩٢٠ — ٣ — ٦٦ . وفى ٢ ابريل ١٩٥٤ المجموعة ٢٠٨

(٩) un monopole de fait

الى عرقلة الحركة الحرة للقوانين الاقتصادية . وتطبيقا لذلك اعترف مجلس الدولة بجواز اتخاذ الاجراءات التي تفرض نظام اشتراط الاذن السابق عندما تعرض تجارة معينة النظام العام لقلاقل جسيمة (١) ، أو عندما توجد ظروف استثنائية تبرر فرض ذلك النظام (٢) .

(ب) وتتنوع سلطات البوليس وتختلف تبعا لاعتبارات الزمان والمكان. ويمكن أن يكون الاجراء البوليسي الخاص أو المؤقت أشد من الاجراء البوليسي العام أو الدائم . وفي المحال العامة المفتوحة للجمهور تكون الاجراءات البوليسية المتخذة أشد من الاجراءات المتخذة ازاء المحال الخاصة المعتبرة باعتبارها مساكن لها حرمة .

(ج) وتخضع الاجراءات البوليسية لرقابة القضاء ، سواء العادي بالنسبة لمخالفة القانون أو القضاء الاداري بالنسبة لاساءة استعمال السلطة أيضا . مع مراعاة أن القضاء الاداري كان على الدوام أكثر ميلا الى حماية الأفراد من القضاء العادي .

٣ — واخيرا فان حرية التجارة والصناعة تلقى حمايتها ازاء تدخلات سلطة البوليس من ناحية تقييد الاجراءات التي يمكن ان تتخذ . وهنا أيضا نرى مجلس الدولة يطبق القواعد العامة المتعلقة بالامكانيات المخولة لسلطة البوليس .

(أ) فمن ناحية أولى يستلزم مجلس الدولة قيام قدر من التناسب (٣) بين المنفعة العائدة على النظام العام من جراء الاجراءات المتخذة بمعرفة الادارة وبين الارهاق الذي تثقل به ممارسة حرية التجارة والصناعه من جراء تلك الاجراءات .

(ب) ومن ناحية ثانية يتمسك مجلس الدولة مبدأ وجوب ان تكون اجراءات الادارة نافعة وناجعة (٤) . وهكذا قضى مجلس الدولة بعدم جواز قيام الادارة المحلية بتنظيم بيع الحاصلات الزراعية من أجل المحافظة على الصحة العامة (٥) . وبالتالي وجب أيضا أن تتفق اجراءات الادارة مع شروط ممارسة كل تجارة (٦) .

(ج) ومن ناحية ثالثة يستلزم مجلس الدولة أن يترك للتاجر أو الصانع حرية اختيار وسيلة احترام مقتضيات النظام العام (٧) .

٤ — وتستمد حرية التجارة والصناعة ضمانة أخرى ازاء سلطة البوليس من الالتزام الواقع على عاتق السلطات الادارية باحترام المساواة

---

١ حكم مجلس الدولة في ٢٦ نوفمبر ١٩٣٠ سالف الاشارة اليه .
٢ مجلس الدولة في ٢٩ نوفمبر ١٩٢٥ سيريه ١٩٢٦ — ٣ — ٣ .
(٣) une certaine proportionnalité
(٤) le principe de l'utilité et de l'efficacité
٥ مجلس الدولة في ١٩٣٨/٢/١١ سيريه ١٩٣٨ — ٣ — ١٠٣ .
٦ مجلس الدولة في ٦ يناير ١٩٣٣ داللوز الاسبوعي ١٩٣٣ — ٨٨ .
٧ مجلس الدولة في ٤ يناير ١٩٢٥ سيريه ١٩٢٦ — ٢ — ٢٩ .

بين المشروعات والمهن (١) . ويفرض هذا الالتزام سلطاته حتى على الهيئات الرئاسية العليا في جهاز الادارة ، وهي تلك الهيئات التي تتولى رسم خطة تنفيذ الاقتصاد الموجه .

ومن شأن هذا الالتزام أن يمنع المحاباة في صورة تخصيص تنظيم ادارى معين لعرقلة سير المنافسة من أجل مصالح طائفة من المشروعات (٢) ، أو لتمييز بين مشروعات من نفس الطائفة بمعاملتها معاملة خاصة في تطبيق أنظمة والاجراءات المقررة (٣) . كما أن من شأن هذا الالتزام أن يحول دون أن تتسع سلطة البوليس موضع الاعتبار فتنه من التجار دون غيرها فلا يجوز مثلا أن تتسع سلطة أكثر أو أقل شدة بالنسبة لتجار الجملة دون تجار التجزئة لسلعة معينة (٤) .

سلطة البوليس وانشاء الصناعات : لما كانت الحرية التجارية والصناعية مبدأ تقرره القانون كان من المتعذر على سلطة البوليس ، من حيث المبدأ ، اخضاع انشاء صناعة من الصناعات أو فتح محل تجارى لوجوب الحصول على ترخيص سابق بذلك من جهة الادارة ، وهو ما قد يسهل رفضه بما لجهة الادارة من سلطة تقديرية (٥) .

ولكن هذا المبدأ قد ورد عليه استثناءان تملك فيهما الادارة سلطة المنع والحظر :

(أ) **الاستثناءات التشريعية :** فهناك من التشريعات ما تخضع بعض الصناعات وأنواع التجارة لوجوب الحصول على اذن سابق من جهة الادارة المختصة ، كما في حالة افتتاح سيرك أو مدينة ملاهى مثلا .

(ب) **الحرف التي تستخدم الدومين العام :** ذلك أن الأملاك العامة للدولة مخصصة لأغراض معينة يجب احترامها . ومن ثم تملك جهات الادارة المتولية لأمر تلك الأملاك العامة السلطات الكفيلة باحترام ذلك التخصيص. ويفسر ذلك ما لسلطة البوليس قبل المهن أو الحرف التي تمارس على الأملاك العامة من سلطات أوسع مما لها قبل ذات المهن أو الحرف التي

---

(١) بيردو — المرجع السابق — ص ٣٢٥ و ٣٢٦ .

(٢) مجلس الدولة في ٢٢ ابريل ١٩٣٢ المجموعة ص ٤٢٠ ومجلس الدولة في ٢٩ نوفمبر ١٩٣٤ داللوز الاسبوعي ١٩٣٤ — ٤٣١ .

(٣) مجلس الدولة في ٢٦ نوفمبر ١٩٣١ المجموعة ص ٧٠٧ .

(٤) مجلس الدولة في أول يونيو ١٩٢٧ المجموعة ص ٧٣٦ .

(٥) وهو ما قضى به فعلا في حالة تأجير مستوفيات brocantiers وفي حالة مزين تحت حكم مجلس الدولة في أول مارس ١٨٨٥ داللوز الدوري ١٨٨٦ — ٣ — ١١٥ ، وفي حالة تأجير متنزهات حكم مجلس الدولة في ٢٩ مايو ١٩٠٨ داللوز الدوري ١٩١٠ — ٣ — ١٧ ، وفي حالة محل حدادة حكم مجلس الدولة في ١٠ مارس ١٩٠٥ داللوز الدوري ١٩٠٦ — ٣ — ١٠٠ وفي حالة مؤجر غرف مفروشة حكم جنائي في ٢١ مايو ١٨٩٨ داللوز الدوري ٩٩ — ١ — ٤٣٢ وفي حالة صيدلة ، حكم مجلس الدولة في ٨ مارس ١٩٠٥ المجموعة ص ٢٢٠) .

تمارس فى محال خاصة . فان ضرورة حماية المنتفعين العاديين بالمكان العام تفسر هذه السلطات الأوسع .

وقد طبقت هذه الفكرة منذ أمد بعيد فى مجال المواصلات العامة . وقد استقر القضاء منذ أمد بعيد على أن للعمدة أن يضع نظام يتطلب الاذن السابق بما يتعلق بانشاء شركات النقل (١) . على أن مجلس الدولة ايضا لا يجعل من هذا الترخيص السابق قاعدة عامة وانما يخضعه فقط لوجود اعتبارات خاصة تقتضيه .

سلطة البوليس وتنظيم الاستغلال (٢) : ان القاعدة العامة فى مجال حرية التجارة والصناعة فى فرنسا هى ان سلطة البوليس لا تملك ان تخضع المهن والصناعات لضرورة الحصول منها على ترخيص سابق بمزاولتها ، او ان تحرم ممارسة تلك المهن والصناعات ابتداء .

على أن سلطات البوليس يمكن ان تكون أوسع فى الأماكن العامة . فان التنظيمات البوليسية (٣) تتسع كثيرا ازاء محلات بيع الخمور والحانات (٤) مثلا . فمن سلطة الادارة ان تحدد ساعات فتح الحانات والمقاهى ومواعيد اغلاقها . ويمكنها ان تحرم بقاء رواد فى المقهى او الحانة بعد مواعيد الاغلاق . كما يمكن أن تحرم على القصر التردد على المقاهى والحانات (٥) . وقد قضت محكمة النقض بعدم مشروعية تشغيل اصحاب الحانات والمقاهى لنساء من غير عائلاتهم لخدمة الزبائن (٦) . ولكن مجلس الدولة ذا النزعة التحريرية تعود الغاء القرارات الادارية التى من هذا القبيل (٧) . ويمكن لجهة الادارة ان تطلب من صاحب المقهى أو الحانه ان يقدم بقوائم بالمشتغلات عنده بقصد مكافحة البغاء الخفى (٨) .

كما تصاحب هذه التنظيمات الادارية اجراءات رقابة شديدة . فرجال الضبط لهم أن يدخلوا الى هذه المحال فى اى وقت من أوقات العمل . ويحظر على تلك المحال أن تحجب مداخلها بستائر سميكة أو بالواح زجاجية معتمة تمنع رؤيه ما يجرى بالداخل (٩) .

أما فى المحال الخاصة (١٠) فان سلطات البوليس تكون اخف وطأة . اذ ان حرية التجارة والصناعة تختلط هنا بحرمة المسكن التى تلقى حماية لشد وتضحى امتدادا لها .

---

(١) حكم مجلس الدولة فى ٢ اغسطس ١٨٧٠ سيريه ٧٢ — ٣ — ٢٨٨ .
(٢) كوبلر — المرجع السابق — ص ٤٦٤ و ٤٦٥ .
(٣) les réglementations de police.
(٤) les débits de boissons.
(٥) نقض جنائى فى ٢٥ نوفمبر ١٩٢٧ دالوز الدورى ١٩٢٧ — ١ — ١٢٧ .
(٦) نقض جنائى فى ٢١ يونيو ١٨٨٣ سيريه ٨٤ — ١ — ٩٣ .
(٧) حكم مجلس الدولة فى ١٩ فبراير ١٩٠٤ دالوز الدورى ١٩٠٥ — ٣ — ٥٩ .
(٨) مجلس الدولة فى ١٩ يناير ١٩٠٥ المجموعة ص ٤٤٨ .
(٩) مجلس الدولة فى ١١ مارس ١٩٢٥ المجموعة ص ٢٥٢
(١٠) les locaux privés

وبخصوص مركبات النقل العامة وسيارات الأجرة فان سلطة البوليس يمكن أن تكون بالغة المدى . فالتعليمات الصادرة بشأن السكينة العامة مشروعة (١) . وكذلك فان وضع العدادات على سيارات الأجرة مشروع (٢) . ولكن الاجراء البوليسي لا يصبح مشروعا وجائزا اذا لم يكن له أى سند من الصالح العام (٣) ، أو بعبارة أدق أى سند من صالح الجمهور ، وتطبيقا لذلك قضى مجلس الدولة بسلامة الاشتراطات التى فرضتها جهة الادارة بشأن استيراد معين اجبارى على الركاب ولو لم يوجد نص بذلك فى القانون (٤) .

السلطة البوليسية الخاصة (٥) : وبالاضافة الى القيود العامة التى يوردها ممارسة سلطة البوليس عموما فان هناك قيودا خاصة ترد ازاء مشروعات وانشطة معينة بالنظر الى ما تتسم به هذه من صفات خاصة تقضى تشديد سلطة البوليس ازاءها .

وتتحدر انظمة البوليس الخاصة هذه عدة عن نص فى القانون على أنه يجعل ايضا ، بسبب طبيعة نشاط معين ، أن يسمح القضاء للادارة بتشديد سلطتها البوليسية ، وذلك متى وضع موضع الاعتبار موضوع النشاط أو محل ممارسته ، أو الأخطار التى يعرض لها السكينة العامة .

وليس من مهمتنا فى هذا المقام ان نتعرض للتفصيلات على اننا نكتفى بأن نسجل أن ممارسة سلطة البوليس ازاء ممارسة الانشطة التجارية والصناعية تبقى خاضعة لقانون الغابة . فمن الجائز أن تشدد الادارة ازاءها الى حد الزامها بالحصول على ترخيص سابق لممارستها أو حتى الى حد تحريمها بالمرة . ولكن ذلك مقيد بالا يكون هدفه الا حفظ النظام والسكينة والأمن العام (٦) .

المبحث الثالث

سلطة البوليس والنظام العام الاقتصادى(٧)

يتحدر مبدأ حرية التجارة والصناعة من القانون الصادر فى ٢ — ١٧ مارس ١٧٩١ الذى سبق أن أشرنا اليه . والمدلول الذى كان يسود هذا القانون فى الأصل هو المدلول الاقتصادى الحر القائم على النشاط الفردى الحر والمنافسة الحرة .

---

١ مجلس الدولة فى ١٠ مايو ١٩٣٥ سيريه ١٩٣٥ — ٣ — ١٠٩ .
٢ مجلس الدولة فى ٥ ديسمبر ١٩٣١ المجموعة ص ١٢٤ .
٣ مجلس الدولة فى ١٩٣٤/١١/٢ . وقضى هذا الحكم بالغاء قرار بتحريم لصق الاعلانات فى داخل المركبات العامة . سيريه ١٩٣٥ — ٣ — ١١٠ .
٤ مجلس الدولة فى أول مارس ١٩٣٥ سيريه ١٩٣٥ — ٣ — ١٠٨ .
٥ Les police spéciales
٦ مجلس الدولة فى ٩ يوليو ١٩٤٣ المجموعة ص ١٧٦ .
٧ ديدو — المرجع السابق — ص ٣٣٦ وما بعدها ، وكوبلر — المرجع السابق — ص ٤٦ وما بعدها .

على أن قضاء مجلس الدولة يتطور تدريجيا متابعا تطور الأفكار وفلسفة التشريع والاخلاق ، فسمح فى بعض الحدود باستعمال سلطات البوليس بغية تحقيق الأهداف الاقتصادية .

ويرتب مبدأ المنافسة الحرة التقليدى التقرير بعدم مشروعية القرارات التى تظاهر تاجرا(١) أو طائفة معينة من التجار ، كتجار التجزئة مثلا(٢) . كما يستوجب مبدأ المنافسه الحرة ايضا الا تميز السلطات المحلية بين التجار المحليين والتجار غير المحليين(٣) . وعادة ما تخفى هذه المعاملة المحلية أو الحماية المحلية (٤) وراء تنظيمات ذات مظهر عمومى ، مثلا كفرض التفتيش الصحى على اللحوم غير المحلية (٥) . ومن المخالف للقانون ايضا تحريم استيراد الحبوب والمحاصيل من خارج الاقليم او المديرية (٦) .

على أن هناك بعض التشريعات الخاصة خولت العمدة أى السلطات المحلية ان تضع موضع الاعتبار والحماية مصالح التجارة المحلية متى وجد مقتض مقبول لذلك (٧) .

ولا تعتبر حرية التجارة والصناعة قد مست مساسا عميق الغور عند ممارسة البوليس فى مختلف الحدود السالف بيانها . ولكن اعتبارات النظام العام ، الذى هو الشغل الشاغل لسلطة البوليس ، اخذت تخرج عن حدودها التقليدية ، وبدأت الاعتبارات الاقتصادية تدخل فى الحسبان .

وبعد أن اعترض طويلا ، تحت تاثير التمسك بالمبدأ الحر فى الاقتصاد، انتهى الأمر بأن أصبح القضاء الادارى يسلم بجواز ممارسة سلطة البوليس من أجل اعتبار اقتصادى ، ويخول سلطة البوليس امكانيات أوسع بغية توفير الحاجيات اللازمة للمجتمع (٨) . ثم احتذى المشرع حذو القضاء الادارى فى هذا المضمار فخول السلطات المحلية سلطات واسعة لمواجهة الاعتبارات الاقتصادية .

وقد قامت النظرية الحرة على أن الأسعار يجب أن يحددها قانون العرض والطلب بدون اى تدخل من جانب السلطة العامة . وقد استمر الحال فى فرنسا اكثر من قرن من الزمان على هذا المنوال دون ان تخضع الاسعار

---

(١) مجلس الدولة فى ٩ اغسطس ١٨٩٣ دالوز الدورى ٩٤ — ٣ — ٦٥ وحكمه فى ١٢ يونيو ١٩٢٧ المجموعة ص ٥٤ .

(٢) les commerçants détaillants وراجع مجلس الدولة فى ١٧ نوفمبر ١٨٩٩ المجموعة ص ٦٤٥ .

(٣) مجلس الدولة فى ١٤ نوفمبر ١٩٢٤ المجموعة ص ٨٩١ ونقض جنائى فى ٢٠ يونيو ١٩٢٤ دالوز الاسبوعى ١٩٢٤ — ٣٤١ .

(٤) protectionnisme municipal

(٥) مجلس الدولة فى ٣ يونيو ١٨٩٢ المجموعة ص ٥١٥ .

(٦) مجلس الدولة فى ٦ يوليو ١٩٢٣ المجموعة ص ٥٤٨ .

(٧) كالقانون الصادر فى ٣٠ ديسمبر ١٩٠٦ .

(٨) مجلس الدولة فى ١٤ فبراير ١٩٤٥ المجموعة ص ٣٢ .

من حيث المبدأ لأى تدخل من جانب السلطة العامة . ورفض مجلس الدولة أن يعتبر أن التدخل لتحديد الأسعار مجرد وسيلة من وسائل كفالة السكينة العامة (١) ، ومضى يقضى بالغاء القرارات المحددة للأسعار القصوى للمبيعات (٢) . على أن تحديد السعر حصل بواسطة التشريع بالنسبة لسلعتين من السلع الضرورية هما الخبز واللحم . وأصبح من سلطة العمدة ، أى رئيس السلطة العامة المحلية ، أن يحدد أسعار هاتين المادتين تحديدا جبريا (٣) . الا ان الصفة الاستثنائية لهذه السلطة التى قلدت لحهة الادارة المحلية جعلت من المتعذر مدها الى أسعار الغلال بصفة عامة ، أو الى أسعار الأسماك واللحوم كافة (٤) . كما لم يكن التحديد يجتاز ان يحل الا على الحد الأقصى لسعر بيع التجزئة .

على أن احلال نظام الاقتصاد الموجه محل نظام الاقتصاد الحر قد ولد تحولا عميقا فى القواعد الاصلية التى تحكم هذا المجال . وانتهى الأمر بأن اتسعت سلطات الادارة المحلية ازاء التسعير الجبرى للحلويات والسلع المعدنية . وبعد عدة محاولات للقضاء على الارتفاع الوهمى فى الأسعار (٥) تقرر مبدأ التسعير الجبرى العام بالقانون الصادر فى ٢١ أكتوبر ١٩٤٠ المعروف باسم قانون التسعيرة (٦) ؛ ثم بالقرار الصادر فى ٣٠ يونيو ١٩٤٥ .

وما من شك فى أن هذه الاجراءات والقواعد قد اتصفت باتساع لم تكن تعرفه الاجراءات والقواعد التقليدية فى هذا الشأن من قبل .

الفصل الرابع
المشروع الخاص وتخطيط الاقتصاد القومى (٧)

أوجب تزايد تدخل الدولة ، كما وكيفا ، فى المجال الاقتصادى والاجتماعى اخراج المشروع الفردى من المجال الخاص البحت الى مجال النشاط العام، حيث نجد صاحب المشروع ، وقد أحيط بأوامر الحكومة بخصوص الكيال الاقتصادى للبلاد ، يساهم فى تحقيق الأهداف التى تهدف اليها الدولة . ولذلك أمكن اليوم الكلام عن الوظيفة العامة للمشروع الخاص (٨) .

---

١ حكم مجلس الدولة فى ١١ أبريل ١٩٢٤ المجموعة ص ٣٨٢ .
٢ حكم مجلس الدولة فى ٦ يونيو ١٩٢٣ المجموعة ص ٥٤٨ .
٣ حكم مجلس الدولة فى ٢١ مايو ١٩٢٠ المجموعة ص ٥٢١ . وحكمه فى ٣١ يوليو ١٩٠٣ دالوز الدورى ١٩٠٥ — ٣ — ٩ .
٤ حكم مجلس الدولة فى ١١ أبريل ١٩٢٤ المجموعة ص ٣٨٢ .
٥ حكم مجلس الدولة فى ٢٣ يناير ١٩٣١ المجموعة ص ٨٣ .
٦ Le code des prix . ويرجع القانون الصادر فى ٣ ديسمبر ١٩٣٦ الى قانون سابق فى ١٩ سبتمبر ١٩٣٦ .
٧ بردو — المرجع السابق — ص ٣٣٧ وما بعدها .
٨ La fonction publique de l'entreprise privée

وقد عرفت الدول الحديثة صورتين من التدخل ، الأولى ، التدخل المباشر (١) وبمقتضاه تأخذ الادارة على عاتقها اشباع حاجة من الحاجات في صورة مرفق عام ، كالنقل والضمان الاجتماعي وتوزيع الكهرباء . والثانية، التدخل غير المباشر (٢) ويتحقق بواسطة المشروعات الخاصة . وهنا نجد الدولة ، دون الغاء للمشروعات التجارية والصناعية الخاصة ، تحملها التزامات بتحقيق بعض الأهداف التي تبدو في نظر الدولة جديرة بالتحقيق . ومن ثم نرى المشروعات الخاصة ترتبط بأداء وظائف عامة ، وتصير أدوات في يد الدولة تستخدمها في أداء مهامها . وهكذا يبدو واضحا التحول الذي طرأ على حرية التجارة والصناعة . فقد تحولت مما كانت عليه في ظل النظام الفردي الحر الى أداة من أدوات السلطة العامة .

وقد تأثرت حرية المشروع الخاص بذلك تأثرا بعيد الغور طالما أضحى نشاطه ، الذي كان محوره الأوحد في الأصل هو المصلحة الخاصة ، رهنا بالمصلحة العامة التي تقوم الدولة بتفسيرها .

المبحث الأول

القيود الواردة على حرية التجارة والصناعة من جراء الالتزامات المفروضة على المشروع(٣)

تتنوع القيود الواردة على حرية التجارة والصناعة تبعا للالتزامات المفروضة على المشروع . فمن هذه الالتزامات ما هو ذو صبغة اجتماعية ومنها ما هو ذو صبغة اقتصادية . وندرس كلا من هذين النوعين من الالتزامات في مطلب خاص به .

المطلب الأول : الالتزامات ذات الصبغة الاجتماعية

كانت الالتزامات ذات الصبغة الاجتماعية في مقدمة الالتزامات التي تدخلت الدولة لفرضها على المشروع . وتمثلت على الأخص في الالتزامات الناجمة عن تنظيم العمل (٤) .

ومنذ اللحظة التي تنبذ فيها الحكومة الحلول الفردي التقليدي للنظام الاجتماعي ، وتقدر أنه يدخل في اختصاصاتها لن تكفل للأفراد قدرا من الحماية ضد المخاطر المادية والأدبية فانه من الطبيعي أن توجه أنظارها لتحقيق هذه الاغراض الى المشروع الذي يستمد منه العامل رزقه ويبذل فيه جهده .

---

(١) l'intervention directe

(٢) l'intervention indirecte

(٣) بيردو — المرجع السابق — ص ٢٣٧ وما بعدها .

(٤) la réglementation du travail

١ — ومن ثم حمل المشروع على أن ساهم مساهمة فعالة . ان لم يكن فى انهاء الحق فى العمل انهاء كاملا ، ففى تخفيف البطالة وتوفير العمل للعمال وذلك عن طريق وضع الحكومة لسياسة استخدام الأيدى العاملة (١) ، فهناك العديد من الأحكام الخاصة بالاستخدام التى لا يجوز لرب العمل ان يخالفها (٢) . كما ان الدولة باحتكارها عملية التخدم أو التوظيف (٣) تتمكن من توجيه الايدى العاملة وفقا للخطة الاقتصادية التى ترسمها .

ويختفى حريه صاحب المنشأة التجارية أو الصناعيه من ناحية تزويد منشسه بالايدى العاملة ، اذ ان الاستغناء عن العامل شأنه فى ذلك شأن التعيين يخضع اما لمراعاة ترتيب خاص فى الطوائف أو الاقدار الذين يلحقهم ، واما لأخذ اذن السلطات الادارية المختصة بالأيدى العاملة .

٢ — كما اضفت الحريه فيما يتعلق بتحديد الماهيات والأجور (٤) . فمنذ أمد طويل لم يعد ذلك التحديد يخضع لمطلق تحكم رب العمل طالما اضحى الجدال حوله قائما بين رب العمل والمنظمات النقابية بعد ان كان يقوم أصلا بين رب العمل والعامل . واذا كان كثيرا ما حل تدخل السلطه العامة محل المنظمات النقابية فى هذا المقام الا ان تحديد تلك الأجور والماهيات قد خضع لاعتبارات أخرى خلاف اعتبارات مراعاة التكلفه الاقتصادية هى الاعتبارات السياسية ذات الطابع النفسانى المرتبطة بمستوى المعيشه للعامل وبالمقابل العادل الذى يجب أن يتقاضاه العامل لقاء عمله .

٣ — وليس بأقل أهمية مما تقدم أيضا استخدام الدولة للمشروعات الخاصه بغية تحقيق برامج المساعدة والضمان الاجتماعيين . فيكون مطلوبا من المشروعات الخاصه أن تساهم مساهمة فعالة ومجدية فى تحقيق الضمان الاجتماعى لعمالها وذويهم . وتحيل شبكة الالتزامات المفروضة على المشروعات الخاصة فى هذا المقام هذه المشروعات الى مؤسسات شبه منحنه بالمرافق العامة (٥) ، فهى تكفل التأهيل المهنى للناشئين من العمال ، وتدير أمر تقديم الخدمات الطبية وما شاكل ذلك .. وباختصار فانها تعتبر مسئولة « عن تحسين الأحوال المعيشية وشروط العمل للاجراء (٦) » .

وليست الالتزامات الملقاة على عاتق المشروع فى نطاق العون الاجتماعى بالقليلة . فمن المسلم به انه فى حالة التوقف العادى للمشروع عن العمل ، بسبب الظروف الجوية مثلا ، فان تبعة ذلك التوقف يتحملها رب العمل الذى عليه أن يمضى فى دفع أجور عماله . بل ان التشريعات الحديثة قد ذهبت الى ما هو ابعد من ذلك محملة رب العمل التبعات الاستثنائية المترتبة على

---

(١) une politique d'utilisation de la main d'oeuvre

(٢) الأمر الادارى الصادر فى ٢ مايو ١٩٤٥ .

(٣) الأمر الادارى الصادر فى ٢٤ مايو ١٩٤٥ .

(٤) la fixation des salaires

(٥) annexe des services publics

(٦) l'amélioration des conditions de vie et de travail des salariés

التوقف او الابطاء فى العمل بسبب الاجلاء (١) ، أو القيود التموينية (٢) ، أو الحرب (٣) او الثورة الأهلية (٤) . على أن الالتزام الواقع على عاتق رب العمل بدفع الاجور فى مثل هذه الاحوال لا ينفى احتمال قيام الدولة برد جزء مما دفعه طالما ان المشروع ليس الا الوسيط عن الدولة فى تمويل الخدمة العامة .

وبصرف النظر عن مثل هذه الاعباء المالية المفروضة على المشروع فان كفالة رقيه الى مرتبة الاداة الحكومية يفرض عليه جهازا اداريا ، ذلك ان كل اداء لما يؤديه المشروع انما يؤديه تحت رقابة الدولة .

المطلب الثانى : الالتزامات ذات الصبغة الاقتصادية

ويبدو هذا التوظيف للمشروع الخاص (٥) بوضوح اكثر ايضا فى النطاق الاقتصادى وقد ولدت فكرة التوظيف تلك العديد من الانتقادات العنيفة ضد « سياسة التوجيه » (٦) المناوئة للحرية فى نظر اصحاب تلك الانتقادات .

ودون حاجة الى تعداد مختلف الوظائف الاقتصادية الملقاة على عاتق المشروعات او المنشئات الخاصة فانه يكفى أن نشير هنا الى الخصيصتين الرئيسيتين للنظام المتبع :

١ ــ فهناك اولا **اشتراكية الوظيفة الاقتصادية (٧)** بالنسبة للانتاج وبالنسبة للتوزيع على حد سواء . فرب الصناعة ، باعتباره منتجا ، ليس حرا فى أن يستقل بتحديد موضوع صناعته . فهو ملزم بأن ينصاع لبرامج الانتاج والتجهيز (٨) المرسومة . فهناك مثلا برنامج للصناعات(٩) تشرف عليه وزارة الاقتصاد القومى ، ويخرج بذلك عن مطلق تحديد رب الصناعة ما سينتجه كما وكيفا .

وباعتباره موزعا ، فان صاحب المشروع ليس حرا لا فى اختياره أسواقه دائما ، اذ ان هناك مثلا تنظيمات تحكم التصدير وتنظيمات تحكم اسبقية الجهات المورد اليها ، ولا فى تحديد اسعاره ، ولا فى تخزين منتجاته .

وكنتيجة لسيطرة الدولة على توزيع المواد الأولية اللازمة للصناعة وللايدى العاملة تبعا لانفراد الدولة بمكاتب التشغيل وللرقابة التى تجريها

---

(١) Prévention راجع القانون الصادر فى ٢٦ اكتوبر ١٩٤٠ .
(٢) راجع القانون الصادر فى ٢ يوليو ١٩٤١ .
(٣) راجع القانون الصادر فى ٢٠ مايو ١٩٤٤ .
(٤) راجع الامر الادارى الصادر فى ٣ اكتوبر ١٩٤٤ .
(٥) la fonctionnarisation de l'entreprise
(٦) dirigisme
(٧) socialisation de la fonction économique
(٨) plans de production et d'équipement
(٩) programme de fabrication

الدولة فان الصانع او التاجر يستحيل الى شبه موظف عمومى تزول عنه صفة الاستقلال بأمر نشاطه (١) .

٢ — ثم يأتى بعد ذلك **اهالة النشاط الاقتصادى الى وظيفة عامة (٢)** . فكل مهنة أو حرفة أو صناعة يحكمها الآن تنظيم عام (٣) حل محل احتمالات الصراع الاقتصادى وتقلباته السابقة .

ورغم الغاء مرسوم ٩ سبتمبر ١٩٣٩ السالف الاشارة اليه بشأن استلزام الترخيص بانشاء المشروعات التجارية وتنميتها فان انشاء وتنمية المشروعات التجارية والصناعية لم يعد حرا تماما . فان الاجراءات التى يجب اتباعها ، وضرورة الحصول على موافقة الجهات الادارية ، واستلزام الحصول على البطاقة المهنية قريبا تولى مشروع من المشروعات من الدخول فى الوظيفة العامة . كما أن خضوع المهن والحرف والصناعات الحرة لتنظيمات المهنية أو الحرفية يجلب الى الاذهان خضوع الموظف العام للسلطة التنظيمية : مما جعل الكتاب أمثال الأستاذ بيردو (٤) ؛ يتساطون عما اذا لم تكن السلطات العامة بذلك تمارس بالنسبة لجموع الأنشطة الاقتصادية سلطة تنظيمية مدعمة بالجزاءات الموقعة فى حالة الاخلال بما تسنه تلك السلطات من التنظيمات (٥) .

كما ان مكسب صاحب المشروع يميل الى ان يكون معاملة ثابته أو جعلا ثابتا مما يجعله يقترب فى هذا المقام من الموظف الذى يتقاضى مرتبا ثابتا . كما ان التقارب يشتد بين مستخدمى وعمال المشروع الخاص وعمال ومستخدمى الحكومة .

وكذلك فاننا اذا وجهنا النظر الى نشاط صاحب المشروع فاننا سنلحظ انطباق فكرة الوظيفة العامة عليه . فقد أصبح المشروع الخاص تابعا للعديد من جهات الادارة فيما يتعلق بتصريف شئونه واداء عمله . فهناك الجهات الادارية التى تطالب المشروع بالعديد من الاحصاءات والبيانات . وهناك الجهات الادارية التى يلجأ اليها صاحب المشروع لصرف بعض الاعانات المقررة . وهناك الجهات الادارية التى تصرف للمشروعات اذونات التصدير او اذونات الاستيراد ، مما يجعل المشروع فى النهاية امتدادا لجهات الادارة المختصة كوزارة الاقتصاد القومى أو وزارة الانتاج الاهلى .

---

(١) l'initiative

(٢) fonctionnarisation de l'activité économique

(٣) statut

(٤) ص ٣٤٠ من موجزه فى الحريات والحقوق الاجتماعية .

(٥) un pouvoir réglementaire et juridictionnel assorti de sanctions

المبحث الثانى

القيود الواردة على حرية التجارة والصناعة بسبب منافسة الاشخاص العامة للمشروع الخاص فى بعض مجالات الاقتصاد(١)

ان منافسة أو ملائمة التدخل الحكومى فى المجال الاقتصادى مسألة سياسية . فللمشرع الكلمة فى تحديد ما اذا كان يجب رفع نشاط معين الى مصاف المرفق العام أو عرقلة سير المنافسة الحرة بين المنشآت الخاصة بسند بعضها .

اما بالنسبة للادارة فان الأمر يختلف عما تقدم اذ لا يزال القاعدة القانونية هى مبدأ حرية التجارة والصناعة . فاذا اعتدت الادارة عليه كانت المسألة مسألة مخالفة قانونية .

وتتجه الادارة الى التدخل فى الحياة الاقتصادية اما بانشاء المرافق الصناعية والتجارية ، واما بسند بعض المنشآت الخاصة التى تقدر انها لازمة . وذلك عن طريق مدها بالاعانات (٢) أو عن طريق اتخاذ الاجراءات التى تقوى من مركزها بالنسبة لغيرها من المنشآت(٣) . ومن شأن هذه المواقف ان تخل بالتوازن القائم بين مختلف المشروعات وان ترتب بالتالى الاعتداء على الحرية ذاتها .

على أن المشروعات ذات الطابع الصناعى والتجارى بدت بصفة تقليدية كمحجوزة للنشاط الخاص . وقد امتد مجلس الدولة بهذا المظهر من مظاهر المبدأ الاقتصادى الحر . فكانت احكامه تقضى بعدم جواز تدخل السلطات المحلية والبلدية تدخلا مباشرا فى الحياة الاقتصادية باجراءات من شأنها ان تعطل سير المنافسة الحرة(٤) ، كمد بعض المشروعات الخاصة بمساعدات ماليه ، أو كتوليها للمشروعات التجارية والصناعية العاديه . ولم تعتبر احكام مجلس الدوله مثل التدخل . وعلى الاخص على الصورة الثانيه ، جائزا الا مبنى على هدف التدخل الادارى (٥) اعتبارات البوليس (٦) كالصحة العامة مثلا . فمنعى بناحية الادارة مثلا لتولى مشروعات الحمامات والمغاسل بغية المحافظة على الصحة العامة (٧) . كما أجيز التدخل الادارى فى حاله ما اذا وجد المشروع المستغل للدومين العام فى الواقع فى حاله احتكار فعلى (٨) . اما خارج هذه الحالات فان التدخل لم يكن مسموحا الا بصفة استثنائية متى كان النشاط الخاص عاجزا أو قاصرا عن تولى المشروع (٩) . وبذلك كان تدخل الادارة مستحيلا فى بعض الحالات وهى التى يكون النشاط الخاص فيها كافيا على الدوام (١٠) .

---

(١) راجع كوبار — المرجع السابق — ص ٦٠ وما بعدها وبيرنو — المرجع السابق — ص ٢٤٢ وما بعدها وكذلك انظر رسالة تيرو سالف الاشارة اليها .

(٢) subventions (٣) mesures de faveur (٤) la libre consourrence

(٥) l'intervention administrative (٦) but de police

(٧) حكم مجلس الدولة فى ٢٦ يناير ١٩٠٦ المجموعة ص ٩١ .

(٨) monopole de fait

(٩) حكم مجلس الدولة فى ١٨٩٦/٨/٧ المجموعة ص ٦٤٢ .

(١٠) حكم مجلس الدوله فى ١٩٢١/١/٢٠ مشار اليه فى ص ٦٠ من كوبار — المرجع السابق .

ثم صدر مرسومان فى ٢٨ ديسمبر ١٩٢٦ و ١٧ فبراير ١٩٣٠ كان من شأنهما الاتجاه اتجاها آخر غير اتجاه قضاء مجلس الدولة ، مقررين حق البلديات فى انشاء مشروعات للاسكان وللاسعاف وللصحة ، وبصفة عامه لرفع مستوى الحياة اليومية (١) حتى ولو كان من شأن هذه المشروعات ان تجور على مجالات النشاط الفردى ، والاتجاه الى طريق الاستغلال المباشر (٢) فى ادارتها .

الا ان مجلس الدولة لم يعتد كثيرا بهذه النصوص القانونية الجديدة معتلا من شأنها مضيقا من مدلولها مقررا أنها لم تكن تعنى توسيع اختصاصات البلديات على نحو يخالف قضاءه السابق على صدورها (٣) ؛ مكتفيا باعتبار ان هذه النصوص لم يكن يقصد بها الا السماح للادارات المحلية بالحلال نظام الادارة المباشرة (٤) فى تولى المشروعات التى لم يكن لها ان تتولاها من قبل الا عن طريق الامتياز (٥) .

ولكن ما لبث مذهب مجلس الدولة الذى لم يلق معارضة من المشرع ان لحقه التطور التدريجى فى الحدود التى تراجع فيها المبدأ الحر ليفسح بعض المجال لمبدأ الاقتصاد الموجه (٦) . وبعبارة أخرى فان مجلس الدولة استمر يصنع شرعية التدخل الادارى فى المجال التجارى والصناعى لوجود « مصلحة عامة تبرره » (٧) ولكنه عمد الى التوسع فى تفسير تلك المصلحه العامة . وقد تكون هذه المصلحة بلديه ذى بدء مصلحة تتعدى المصلحه المحلية (٨) وهو ما كان يتمثل من قبل فى فكرة عدم الكفاية الخاصة (٩) . ولكنها قد تكون أيضا احدى وجهات نظر الاقتصاد الموجه . ومن ثم فقد يبرر المشروع العام بما قد يولده من أثر محمود على اسعار السلع والخدمات التى تقدمها للجمهور المشروعات الخاصة ، وهو ما اقره مجلس الدوله فعلا بالنسبة لمحال الجزارة البلدية (١٠) . ويقوم قضاء ذلك المجلس فى الوقت الحاضر بهذا الصدد على التفرقة التالية :

١ — اذا كنا بازاء نشاط يتصل بتنفيذ مرفق عام فان لسلطة الادارة الواقع على عاتقها القيام بذلك المرفق لن تتولى ذلك النشاط وتقوم به حتى ولو كان بحسب طبيعته داخلا فى نطاق النشاط الخاص . ويبرر التدخل الادارى

---

١) pour l'amélioration de la vie quotidienne

٢) exploitation directe

٣) مجلس الدولة فى ٣٠ مايو سنة ١٩٣٠ السيرية — ١٩٣١ — ٣ — ٧٣

٤) régie

٥) concession

٦) économie dirigée

٧) un intérêt public qui la justifie

٨) مجلس الدولة فى ١٩٣٣/٦/٢٣ دالوز الدورى ١٩٣٣ — ٣ — ٣٣ .

٩) l'insuffisance notion de l'insuffisance privée

١٠) راجع حكم مجلس الدولة فى ٢٤ نوفمبر ١٩٣٣ les boucheries municipales مجموعة من ١١٠٠ وقد صدر بعد ذلك نص تشريعى هو المرسوم الصادر فى ١٩٣٥/١٠/٣٠ .

فى هذه الحالة الرغبة فى كفالة افضل تدبير لشئون المرفق وتطبيقا لذلك قضى بأنه يحق لمرفق الغاز أن يبيع الى المشتركين اجهزة التسخين وان يتولى تركيبها لهم (١) . وبانه يحق للادارة انشاء مدينة جامعية كتكملة لقيامها بمرفق التعليم الجامعى (٢) . الى غير ذلك من الأمثلة .

٢ — اما اذا كنا على العكس مما تقدم أمام نشاط لا يعتبر تنفيذا لمرفق عام وتقاصر ادائه على النشاط الخاص فان تدخل السلطة العامة ، فى صورة حلول محل النشاط الخاص (٣) ، لا يكون مشروعا الا فى حالة عجز او قصور المجهود الخاص عن اداء ذلك النشاط ، أو فى حالة ما اذا وجدت لتبريره مصلحة عامة متصلة باشباع حاجة أساسية من حاجات المجتمع (٤) .

(أ) ويعتبر عدم كفاية النشاط الخاص مسألة واقع يختلف فى تقديره ، ولذلك تعين أن يبرر التدخل الادارى بشأنه مصلحة عامة . ومن ثم قضى مجلس الدولة بجواز الاعانة المقدمة من الادارة الى مسرح معين ليقدم نوعا من الفن المسرحى لا تقبل على تقديمه الفرق الأخرى (٥) . وعلى العكس من ذلك لم يتوان مجلس الدولة عن الحكم بالغاء القرارات المعرقلة لحرية التجارة متى كانت ممارسة النشاط الخاص بشأنها موفيا بالمصلحة العامة (٦) .

(ب) وقد فتح مجلس الدولة ، بتسليمه بجواز التدخل الادارى متى برزته مصلحة عامة على قدر معين من الأهمية ، الباب أمام النشاط الاقتصادى لجهات الادارة المحلية . ولكن مجلس الدولة يحتفظ على أى حال بسلطة تقدير حقيقة المصلحة العامة المدعاة ، واهمية الحاجة الاجتماعية محل الاشباع متى رفعت اليه دعوى اساءة استعمال السلطة .

وفى هذا الصدد نرى مجلس الدولة يعترف بتوافر ما يجوز التدخل الادارى فى حالات كثيرة ، منها حالات مكافحة أزمة المساكن (٧) ، ومكافحة غلاء المعيشة (٨) ، واشباع حاجات الجمهور فى مجالات لا تجتذب اهتمام

---

(١) مجلس الدولة فى ٢٩ مايو ١٩٣٦ المجموعة ص ٦٢٢ .

(٢) مجلس الدولة فى ٢٧ فبراير ١٩١٢ المجموعة ص ٦٤ .

(٣) sous forme de substitution à l'initiative privée

(٤) être justifiée par un intérêt public majeur lié à la satisfaction d'un besoin essentiel de la collectivité.

وراجع حكم مجلس الدولة فى ٢٧ ابريل ١٩٤٥ .

(٥) مجلس الدولة فى ٢١ يناير ١٩٤٤ انظر مجلة القانون العام الفرنسية لسنة ٤٥ ص ٢٥٣ .

(٦) حكم مجلس الدولة فى ١٧ مارس ١٩٣٩ المجموعة ص ١٧٨ وحكمه فى ٢ نوفمبر ١٩٣٨ دالوز الاسبوعى ١٩٣٨ — ٥٩٨ .

(٧) حكم مجلس الدولة فى ١٩٣٥/١١/٢٢ دالوز الاسبوعى ١٩٣٦ — ١٠٢ .

(٨) حكم مجلس الدولة فى ١٩٢٢/١١/٢٤ سيريه ١٩٢٤ — ٣ — ١٠٥ .

أصحاب المشروعات الخاصة . كما فى حالة عرض الافلام التقليمية التى لا تجلب ربحا مغريا (١) . على ان مجلس الدولة لم يجز من ناحية اخرى وضع مسلله عرض عمومية تحت تصرف منشأة خاصة بلا مقابل متى كانت تلك المنشأة معرض برامج مشابهة لما تعرضه الصالات الاخرى . كما قضى مجلس الدولة بأن المشروع التجارى او الصناعى الذى تتولاه الادارة يجوز لاستمرار فى تشغيله ، حتى ولو لم يعد الموقف يبرر الاستمرار فى تشغيله ، وذلك للمدة اللازمة لاستهلاك مصاريف التأسيس (٢) .

الفصل الختامى

حرية التجارة والصناعة ومسارها القانونى الصحيح

يتمسك مجلس الدولة الفرنسى على الدوام بمبدأ حرية التجارة والصناعة . على انه قد توصل الى تحقيق مرونة كافية فى التفسير كى يوفق بين هذه الحرية ومتطلبات البناء الاقتصادى والاجتماعى المعاصر للبلاد (٣) . ولئن كان بعض الفقهاء فى تعليقاتهم على أحكام مجلس الدولة الفرنسى قد ذهبوا الى ان النظام الاقتصادى الفرنسى ماعاد يرتكن الى هذه الحرية الا ان من المقطوع به أن هذا النظام لا يستبعدها من بنيانه تماما أيضا . بل وتكفلها كلما لم تتعارض مع الاعتبارات المتعلقة للنشاط الاقتصادى الموجه . وهو ما جعل مجلس الدولة الفرنسى يرفع هذه الحريات الى مقام المبادىء العامة للقانون التى يأخذ على عاتقه الحفاظ عليها (٤) .

وفى مواجهة التوسع لقبل الوطأة لمبدأ التدخل الفرنسى شدت من أزره الحرب واعتباراتها من جهة ، والقوى السياسية المعارضة للمبدأ الليبرالى من جهة أخرى ، صارت مهمة الدفاع عن حرية التجارة والصناعة على عاتق مجلس الدولة عبئا غير هين . على أن المجلس قد لجأ فى هذا المضمار الى النفير من شتى النصوص التى تدعى جهات الادارة لتبرير تدخلاتها للقضاء على تلك الحرية . وقد كان التفسير الضيق الذى اجراه مجلس الدولة — على سبيل المثال — للمرسوم بقانون الصادر فى ٩ سبتمبر ١٩٣٩ والقانون الصادر فى ١٦ اغسطس ١٩٤٠ قد نبه بشكل غير مباشر رجال الادارة المحلية الى ان من الخطأ ان يعتقدوا بأن مبدأ حرية التجارة والصناعة قد زال الى غير رجعة (٥) .

واذا كان مجلس الدولة يجيز للادارة ان تنظم الانشطة الخاصة من أجل الصالح العام ، الا انه لا يسمح لها بأن تشل هذه الحرية او تحطمها على

---

١ حكم مجلس الدولة فى ١٦ ٢/١٩٤٠ داللوز الاسبوعى ١٩٤٠ — ١١٧ .
٢ حكم مجلس الدولة فى ٢ نوفمبر ١٩٣٨ داللوز الاسبوعى ١٩٣٨ — ٥٩٨ .
٣ بيردو — طبعة ١٩٦٦ — ص ٣٩٠ .
٤ راجع ص ١٤٨ وما بعدها من :
B. Jeanneau ; Les principes généraux du droit. 1954.
٥ بيردو — طبعة ١٩٦٦ — ص ٣٩٣ .

نحو مبيت . وحتى عندما يجيز مجلس الدولة للادارة أن تضع القيود الضرورية على حرية التجارة والصناعة تحقيقا لصالح جماهير المستهلكين فانها بالسماح بالاجراءات المناوئة للاستحواذ على الغلال والمواد الاولية واحتكارها انما تحمى فى النهاية المناسبة ، ومن ثم تنطلق حرية التجارة (١) .

ويجدر أن يفهم موقف مجلس الدولة هذا حق الفهم . انه لا يحاول فى شرعيه ما تصدر به التشريعات من قيود على حرية التجارة والصناعة ، لأنه بذلك يخرج عن نطاق اختصاصه ، ولكن مجلس الدولة يعتبر أن الحرية هى القاعدة فى غياب النص التشريعى (٢) . لأن دستور ١٩٥٨ قد وضع هذه الحرية بمقتضى المادة ٣٤ تحت رعاية البرلمان (٣) . ومن ثم لا تملك الادارة أن تضيق من ممارسة الأفراد لهذه الحرية . فلا يجوز للادارة أن تمنع فردا من ممارسة نشاط مهنى الا اذا كان القانون ينص على ذلك (٤) . ولكن من المسلم به أن هذه الحرية مثل الحرية بصفة عامة لا تتأتى على التنظيم من أجل الصالح العام .

وقد لوحظ أن مجلس الدولة قد توسع فى الحالات التى يجوز فيها للادارة أن تشترط لممارسة التجارة أو الصناعة ترخيصا سابقا فى غير الحالات المنصوص عليها صراحة فى القوانين . ولكنه على أى حال اشترط لتبرير هذا الترخيص السابق حالات على قدر من الجسامة كأن توجد ظروف استثنائية تبرر تطلب ذلك الترخيص ، أو أن تكون ممارسة المهنة أو الحرفة أو التجارة يعرض النظام العام لخطورة جسيمة . أما فى غير هذه الحالات فلا زالت القاعدة التى يتبعها مجلس الدولة الفرنسى هى أنه لا يوجد نص تشريعى يفرض هذا الترخيص لممارسة التجارة أو الصناعة، فليس للادارة أن تتطلب ذلك وتظل الحرية هى الأصل المصون .

وقد صارت المشروعات والمنشآت الخاصة بفضل خضوعها لما تفرضه عليها الادارة من لوضاع محققه لاعتبارات تقدر الادارة أنها مملاة من الصالح العام — صارت وحدات موظفة فى تحقيق خطة اقتصادية شاملة تتولى أجهزة التخطيط الحكومية رسم اطارها العام . وقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسى أن حرية التجارة والصناعة فى هذا المقام وقد أخضعت لاذن من الادارة واشرافها ، فان للادارة أن تتخذ كل ما يمليه هذا الاذن أو الاشراف (٥) . وبذلك تجد الحرية فى هذا المقام نفسها قد تقلصت وضمرت طالما أصبح المشروع الخاص موضوع هذه الحرية موظفا لخدمة الصالح العام الذى تقوم الدولة بتفسيره . ولم يسع مجلس الدولة

(١) مجلس الدولة ٣٠ مايو ١٩٥٢ — المجموعة ٢٧٦ ومجلس الدولة فى ٢٤ يوليو ١٩٤٧ المجموعة ٣٢٩ .
(٢) مجلس الدولة فى ٢٩ يوليو ١٩٥٣ المجموعة ٤٣٠ .
(٣) مجلس الدولة فى ٢٨ أكتوبر ١٩٦٠ المجموعة ٥٧٠ .
(٤) مجلس الدولة فى ٢٢ يونيو ١٩٦٣ — المجموعة ٢٨٦ .
(٥) مجلس الدولة فى ١٢ ديسمبر ١٩٥٣ المجموعة وفى ١٦ يونيو ١٩٦٤ .

الفرنسى الا ان يعترف بأن حرية التجارة والصناعة فى هذا الاطار قد انحسرت واصبحت غير ذات وجود وفعل .

ومما كان بامكان مجلس الدولة ايضا أن يفعل تهيئ ارآء الحركة التشريعيه المتجهة يوما بعد يوم الى فرض قيود على هذه او تلك من صنوف ممارسة حريه التجارة والصناعه .. فهذه التشريعات تستوجب التطبيق.

ولكن يسجل الفقهاء (١) الجهد الذى يبذله مجلس الدولة فى تفسير القوانين التى يطبقها والكيفيه التى يتوصل بها عن طريق التفسير المتأنى والرصين الى التضييق من نطاق السلطات البوليسية التى تملكها الادارة انحدارا من التشريعات وعلى سبيل المثال نجد مجلس الدولة ازاء المرسوم بقانون الصادر فى ٣٩/٩/٩ بعدم السماح بانشاء تجارة او صناعة الا باذن جهة الادارة يربط هذا المرسوم بالظروف الاستثنائية التى صدر فيها وهى ظروف الحرب العالميه الثانيه ويجرى الموازنة اللازمة كى لا ينفرط عقد تلك الحرية من اجل ظروف الحرب (٢) . وكثيرا ايضا ما سجل القضاة الاداريون فى اسبابهم خطورة لجوء الادارة الى اصدار تنظيما لا تتذرع بتلك الحريه ولا تعبرها وجودا . ولكن مرة اخرى نعود فنشير الى أنه طالما سارت الحركة التشريعية تطبيقا لاتجاهات التدخل الغالبة نحو اعادة تشييد الصرح الاقتصادى للبلاد ، فليس من السهل التمسك بحرية التجارة والصناعة على نحو معوق لتحقيق سياسة الحكومة .

ولا يمكن القول بأن احكام مجلس الدولة الفرنسى فى كفالتها لحرية التجارة والصناعة تذهب الى حد الدفاع عن مبدأ « دعه يفعل دعه يمر » الذى قامت عليه الليبرالية التقليدية التى لا ينكر احد انها قد ضمرت وتراجعت عن الحياة الاقتصادية الحديثة ، ولكن الذى يسعى اليه مجلس الدولة الفرنسى ويحققه فى أحكامه هو تهيئة جو من الحرية موائم للنشاط المهنى والحرفى . وهذا الجو الذى يهيؤه مجلس الدولة الفرنسى على أى حال يدور فى اطار نسبى تبعا لما تقتضيه طبائع الأمور فى ظل « اقتصاد مصرى موجه » كما ان الدور الذى يلعبه مجلس الدولة الفرنسى كهيئة رقابة قضائية يحده اختصاصه فى التعقيب على قرارات الادارة ولوائحها فهو ليس له دور المبادأة او الانشاء كما هو معروف ولكن فى نطاق هذا الدور يتوصل فى اغلب الاحيان الى أن تلقى به حرية التجارة والصناعة حقها من الايفاء فى ظل مبدأ التوجيه الاقتصادى .

ولئن كان من غير الميسور لنا فى هذه العجالة السريعة أن نتصدى بالتفصيل لاملاءات الاقتصاد الموجه الا اننا رأينا الخطوط العريضة للتدخل الذى تجريه الدولة فى المجال الاقتصادى تحقيقا لسياسة التوجيه . وكان أول هذه الخطوط على المستوى الاجتماعى لتنظيم العمل ، وذلك لكفالة

---

١ بيرنو — ص ٣٩٩ — طبعه ١٩٦٦ .
٢ مجلس الدولة فى ١٥ ديسمبر ١٩٤٤ — المجموعة ٢٢١ .

الأمن المادى والمعنـــوى للعمـــال الذين يقـــدمون للمشروع التجارى او الاقتصادى جهدهم ويجدون فيه مصدر ورزقهم ورزق اهلهم . وبهذا الدافع تتابعت التشريعات التى تكفل للعامل أمنا ضد البطالة وضد انقاص الأجر ، وكذلك تكفل له شتى الضمانات الاجتماعية والصحية . وتكفل التشريعات المختلفة فى هذا المجال للعديد من الأجهزة الادارية للدولة اشرافا فعـــالا على المشروعات التجارية والصناعية .

والى جانب هذا الخيط الاجتماعى لتدخل الدولة فى المجال الاقتصادى رأينا فكرة « توظيف المشروع الخاص فى خدمة اهداف الدولة » حـــدة والحاحا اثناء الحرب العالمية الثانية وفى اعقابها . الا انه وقد أخذت القوى السياســية المؤيدة « لحـــرية المشروع الاقتصادى » تتفوق فى المعـــارك الانتخابية ، فقد خفت حدة القيود المفروضة على اهل الصناعه والتجارة. واخذت تحل محل « التوجيـــه الاجبارى » نظـــام يقوم على « الترغيب الاختيارى » ولكن حتى فى ظل هذا النظـــام فان الحرية التى بدأت تولد ظلت مختلفة عن تلك التى ترعرعت فى كنف الرأسمالية الديناميكية التى عرفها القرن المـــاضى(١) .

ولاشك أن مشكلة تدخل الدولة فى المجال الاقتصادى هى مشكلة ذات طابع سياسى اصلا ، اى أن التدخل المذكور عمل سياسى قبل كل شىء . ويعتبر المشرع هو صاحب الكلمه فى رفع بعض الأنشـــطة الى مستوى المرافق العامه ، او فى الخروج على مبدأ المساواة بتقديم العون الى بعض المنشآت دون غيرها . ولهذا فقد سلم مجلس الدولة مثلا بجواز اخراج الطيران المدنى من نطاق حرية التجارة(٢) ولكن مجلس الدولة من ناحية اخرى اشترط لمنح أى مرفق عام صفة الاحتكار أن يكون ذلك بقانون . فلا يجوز حرمان الآخرين من ممارسة حرية التجارة والصناعة فى مجال تنشط فيه منشأة حكومية الا بتشريع (٣) . وحتى اذا كان المرفق العام الذى لم يصدر قانون بمنحه الاحتكار يمارس نشاطه على الدومين العام ، فان جهة الادارة لا تملك ازاء الأنشطة المناسبة الا سلطة التنظيم دون الحظر ، على أن سلطة التنظيم التى للادارة فى هذا المجال لا يستهان بها لأن مجلس الدولة الفرنسى ذاته يسلم للادارة باتخاذ كل ما تراه كفيـــلا باستخدام الدومين العام على افضل وجه . بل ويعترف لها من اجل هذا أن تتطلب الترخيص السابق لممارسة النشاط على الدومين العام ، وأن ترفض منح هذا الترخيص اذا كان فى منحه ما يعرض المرفق العام بسبب المناسبة لاختلال ادارته واستغلاله (٤) .

---

(١) ريفرو ـ ص ٤٠١ ـ طبعة ١٩٦٦ .
(٢) حكمه فى ١٩٥٣/١٢/١٢ .
(٣) مجلس الدولة فى ١٩٥٦/١١/١٦ مجلة القانون العام الفرنسية عام ١٩٥٧ ص ٣٥١.
(٤) مجلس الدولة الفرنسى فى ١٩٥٦/١١/١٦ المجموعة ص ٤٤٠ .

هذا فضلا عما للقاضى الادارى من اختصاص ايضا فى التحقيق مما اذا كان النشاط الذى تجريه الدولة يستلزم ان يكون مرفقا عاما . وقد حكم مجلس الدولة الفرنسى مثلا بان انتاج احد المجالس المحلية لسلع ليس من المظاهر الاساسية لوظيفة البلديات . وان قيام المجلس المحلى المذكور بهذا النشاط لن يكون مشروعا الا اذا اثبت عدم كفاية النشاط الفردى للقيام به (١) . ولئن كان مجلس الدولة الفرنسى يتجه حثيثا الى التوسع فى قبول الادعاء بعدم كفاية الجهد الفردى الخاص للايفاء بالاحتياجات الجماهيرية (٢) الا أن مجلس الدولة الفرنسى على اى حال يتطلب هذا الشرط لزاما (٣) .

(١) مجلس الدولة الفرنسى فى ١٩٥٦/٢/١٧ المجموعة ٨٧ وفى ١٩٥٧/١٠/٤ دالوز ١٩٥٧/٦١٩ .

(٢) مجلس الدولة الفرنسى فى ٤ يونيه ١٩٥٤ المجموعة ٣٢٥ وفى اول يونيه ١٩٥٦ المجموعة ٢٢٠ .

(٣) حكمه فى ١٩٥٩/١٢/١٨ مجلة القانون العام الفرنسية ١٩٦٠ ص ٣٦٥ .

نظرة جديدة للمرافق العـــامة
(الجزء الثانى)

محمد حـــامد الجمـــل
المستشار بمجلس الدولة

سابعا ــ عدم صحة معايير التمييز بين القانونين العام والخاص :

١ ــ عدم سلامة معيار امتيازات السلطة العامة :
« Les prérogatives de la puissance publique »

١٢٣ ــ يقول لصحاب هذه النظرية ويزعمهم « فيدل » (١) باتخاذ هذا المعيار كاساس لتحديد القانون العام وبالتالى لتحديد المرافق العامة ، المتمتعة بهذه الامتيازات متميزة بها عن غيرها .

ويقول فيدل ان كل القـــرارات الانفرادية التى تصـــدر عن الادارة «Les déclsions unilatérales de l'Administration» وهى تشمل فى نظره كل القرارات الادارية التنفيذية «Les déclsions exécutoires» ــ حتى ولو لم تكن قابـــلة للتنفيـــذ بالقـــوة والقهـــر ــ تعـــد مظـــاهرا لامتيازات الســـلطة العامة . ويعد ذلك توســـعا بالغا فى تحـــديد السلطة العـــامة « La puissance publique » . ويقول أصـــحاب هـــذه النظرية بها كفكرة متميزة عن فكرة روابط القانون العام ، ولكن فى الحقيقة لا يمكن تمييز ظروف وشروط تسيير المرافق المختلفة عن المشروعات الفردية بوسائل السلطة العامة ، ما لم يستخدم المرفق وسائل من تلك المتصورة تماما على السلطة التنفيذية وتختص بها وحدها ، وهى بصفة خاصة الاستيلاء «La requisition» ونزع الملكية «L'expropriation» والاستيلاء المؤقت «La saisie temporaire» وفرض الضرائب «Parafiscalité» والتوزيع الجبرى «Distribution autoritaire» للسلع بين المنتجين والموزعين أو المستهلكين .

---

(١) Vedel, notes J.C.P. 1953, 7888 — J.C.P. 1954, 7916, Cours polycopié de licence de 1951-52 p. 23 à 35 et p. 105 à 108.

ولهذه الوسائل كما يقول « جاك كلدار »(١) نطاق اكثر اتساعا من القرار الفردى التنفيذى الذى يصدر من الادارة العامة وهى لا تمارس الا فى حالات خاصة . بينما يستخدم القرار الادارى الفردى بطريقة مخططة ومقررة بحيث يستحيل حصر الاستعمالات المتعددة له . ومن المسلم به أن العدد من التطبيقات الواسعة للوسائل السابقة ليست مقصورة على الادارة العامة وحدها ، ومن ثم فهى لا تعد بالتالى مظاهر متميزة للسلطة العامة . ويكفى للتدليل على ذلك ذكر الاجراءات التأديبية «Les mesures disciplinaires» ذات الطبيعة المتميزة فى المشروعات الفردية ، كما فى الادارة العامة ، وكذلك اللوائح الداخلية ، للاشخاص المعنوية الخاصة مثل لوائح المصنع أو الجمعيات . وكلها تدخل فيما يعد نظاما قانونيا لانحيا آمرا وطبيعتها القانونية هى ذاتها ، الطبيعة الخاصة بلوائح السلطة التنفيذية ، وقرارات مدير عام المشروع أو حتى ما يقرره رب العائلة وبصفة خاصة فيما يتصل بمقر اقامتها «Résidence Familiale» وكذلك رفض الاشخاص الخاصة لسداد الديون . وقرارات وقف العمال عن العمل «Les mises à pied» تعد بالمثل تصرفات انفرادية مماثلة للتصرفات المشابهة التى تصدر عن الادارة العامة ذاتها ، والاجراءات الضريبية «La parafiscalité» ذاتها مستخدمة فى بعض علاقات الافراد ولصالح الاشخاص الخاصة .

فالاتحادات بين المنجين والمهنيين « Ententes Professionnelles » تنظم عادة صناديق خاصة «Caisses des peréquation» لتحصيل الضرائب المقررة على اثمان البيع ، وتختص دائما بالتوزيع للاسواق بين المشروعات المشتركة فى الاتفاقات المبرمة معها على سبيل الالزام وهو اجراء يشبه توزيع السلع الجبرى الذى تجريه السلطة العامة (٢) .

١٢٤ — وبناء على ذلك يتعين أن تحدد التصرفات الانفرادية للادارة التى لا يعرف لها القانون الخاص مثيلا ، اذا كان يراد الأخذ بمعيار وسائل السلطة العامة كاساس للتقسيم الثنائى للقانون ، وكركن فى تمييز المرافق العامة .

وهذه السلطات الاستثنائية ليست مقصورة على المرافق العامة فانها تستخدم بالنسبة لانشطة لا تعد مرافق عامة بالتحديد التقليدى ، فوفقا لقانون الحجز الادارى فى مصر ، تتبع اجراءات وقواعد هذا الحجز عند عدم الوفاء بايجارات املاك الدولة الخاصة ، أو لثمن الاطيان الحكومية المبيعة أو ملحقاتها ، وكذلك فى تحصيل المبالغ التى تستحق للبنوك التى تساهم الحكومة فى رؤوس اموالها بما يزيد على النصف — وهى لا تعتبر فى رأى الفقه التقليدى حتى الآن مؤسسات عامة قائمة على مرافق عامة — وان كان مجلس الدولة المصرى قد اعتبرها كذلك — كما يجوز للجمعيات ذات النفع

---

(١) Jacques Cadart المرجع السابق p. 101 et s.

٢ المرجع السابق ، Jacques Cadart ، ص ١٠٢ .

العام ان تتمتع بهذه الميزات وهى من اشخاص القانون الخاص وهذه كلها الوان من النشاط تتولاها الدولة أو اشخاص خاصه ولا تعد فى الفقه التقليدى مرافق عامة مع اهميتها وخطورتها .

٢ ــ عدم صحة معيار امتياز التنفيذ الذاتى المباشر :

«L'exécution par force et d'office»

١٢٥ ــ يقول اصحاب هذا المعيار بأنه يمكن تحديد النظام القانونى الاستثنائى للادارة ــ اللازم لتسيير المرفق العام ، والمميز الأساسى له والذى يمكن الاستناد اليه لتحديد قواعد القانون العام ذاتها ــ بواسطة وسائل الادارة لتنفيذ قراراتها الفرديه . فهذه الوسائل تختلف عن وسائل تنفيذ القرارات المماثلة التى يتخذها اشخاص القانون الخاص ــ وهذا يبرز فقط فى التصرفات المتميزة الصادرة من السلطة العامة مثل الاستيلاء أو فرض الضرائب وتحصيلها ، وبالنسبة لقراراتها الفردية التى تنفذها بالقوة والقهر ــ ولكن المسلم به ان هذا التميز شديد الندرة عادة فى النظام القانونى ، وليس مقررا الا فى حالة الضروره «Cas d'urgence» ، أو عندما ينص عليه المشرع صراحة . وعندما لا يكون مقررا لحماية تنفيذ القرار الادارى أى جزاء مدنى أو جنائى يحكم به القاضى ، أو اى جزاء لدارى توقعه الادارة مقيدا بالقواعد التى اقرها مجلس الدولة الفرنسى فى هذا الشأن (١) . ويقول اصحاب هذه النظرية أنه عندما يحمى تنفيذ القرارات الادارية الفردية جزاء جنائى أو ادارى فان هذه الجزاءات تعد مظهرا من مظاهر القانون العام .

١٢٦ ــ ولكن فى الحقيقة توجد جزاءات متميزة عن الجزاءات الادارية تلجأ اليها الأشخاص الخاصة لتنفيذ قراراتها ، فالوقف عن العمل «mise à pied» يستخدم ضد العامل الذى يرفض طاعة اى قرار لرب العمل الخاص وتوجد جزاءات أخرى تضمن تنفيذ التزامات أشخاص القانون الخاص الاطراف فى الاتفاقات بين المشروعات الانتاجية ، وبناء على ذلك فالجزاءات الادارية فقط هى تلك التى لا يتاح للافراد استخدامها ، وهى الدليل وحدها على صفة السلطة العامة للقرار ، والتى تضمن نفاذه اذ ان وجود جزاء جنائى يماثل الجزاء المدنى ، فى استلزامه تدخل القضاء لتوقيعه كما هو الشأن فى الجزاءات على مخالفة التزامات الأفراد والتى يتعين تدخل القاضى لتوقيعها . ففى حالتى الجزاء المدنى والجنائى يتعين ان يتدخل القاضى لتنفيذها قبل هذا التنفيذ «L'intervention préalable» فالقرارات الادارية الفردية التى يحميها الجزاء الجنائى ليست قرارات

---

(١) هامش (١١٧) المرجع السابق «Jacques Cadart»

Chinot, le privilège d'exécution d'office de l'administration ; thèse Paris, 1945. T.C. 8. 12. 1902 s. 1904. 3. 11. «Sté Immobilière de Saint Just»

راجع تعليق الفوش « روسو » .

تنفيذية (١) اذن «Exécutoires» ، فليس للادارة امتيازات خاصة وسلطة بالنسبة لها فالامتياز السابق لا يوجد في الحقيقة الا بالنسبة للتصرفات التي يمكن للادارة تنفيذها مباشرة بنفسها بالقوة والقهر دون تدخل من القاضي «Exécuter par la force et d'office» اى بالنسبة للقرارات التنفيذية وحدها .

وهذا لا يفترق في شيء عن « امتياز التنفيذ المباشر » ، وليس سليما عدم التمييز بين القرارات التي يحميها جزاء جنائي او اداري وغيرها من القرارات والقول بأن هذه الجزاءات هي علامات امتيازات السلطة العامة وذلك رغم ما هو مسلم به من أن الخوف من توقيع الجزاء الجنائي قد يضمن التنفيذ للقرار الاداري قبل تدخل القاضي الجنائي . فانه في هذه الحالة لا يمكن الزعم بأن الادارة تتمتع بامتياز خاص وحقيقي سابق على تدخل القضاء ، ما دام أن من يتأثر بشأنه القرار الاداري له أن يرفض تنفيذه ولا يمكن قهره على ذلك الا بحكم .

١٢٧ — ويقول الفقيه ايزنمان «Eisenmann» ان التصرفات الادارية الفردية لا تكون قرارات تنفيذية الا اذا كانت الادارة تملك تنفيذها بنفسها بالقوة والقهر تنفيذا جبريا (٢) ، فامتياز الطاعة السابقة للقرارات الادارية «L'obéissance préalable» ليس متحققا في القرارات الادارية (٣) التي يحميها عقوبات جنائية فقط وبعض القرارات تنفذها الادارة دون حاجة الى استخدام القوة . وهناك نوع هام من القرارات الادارية الفردية ليست به حاجة الى التنفيذ بالقوة (٤) يشمل كل القرارات المرخصة — ويقول « ايزنمان » انه عندما نتحدث عن تصرف قانوني انفرادي فردي فاننا نشير الى مجرد تعبير عن ارادة الادارة ذاته لا يمكن التفكير في الأوامر «Les commandements» او تصرفات السلطة العامة واستعمال السلطة العامة «Actes d'autorité» ولا يترتب اذن على تعبير القرار الاداري الفردي اية نتائج متميزة وخاصة . اذ أن التصرف الفردي (٥) الاداري موجود في الادارة الخاصة كما هو موجود في الادارة العامة وينبني على ذلك أنه يوجد نوع ثالث وهام من القرارات الادارية لا تكون للادارة بالنسبة اليه اية حقوق او امتيازات مختلفة عن الأشخاص الخاصة (٦) وتشمل كافة

---

(١) G. E. Lavau. De certaines non suspensifs des recours devant les tribunaux d'ordre judiciaire. R.D.P. 1950. p. 778

(٢) Eisenmann, Cours de doctorat 1929 - 1931 p. 277

(٣) راجع ايزنمان ، المرجع السابق ص ٢٧٧ — ٢٧٨ .

(٤) راجع ايزنمان المرجع السابق ص ٢٨٠ .

(٥) راجع ايزنمان المرجع ص ٢٢٤ — ص ٢٢٥ .

(٦) Desgranges. thèse Poitiers 1937. p. 186 et s.

القـــرارات الاداريه التى تنطوى فى ذاتهـــا على التنفيذ الخاص بهـــا وهى عديدة جـــدا .

وفى هذا النوع من القرارات تنشط الادارة من تلقاء نفسها بامتياز مقرر قبلا . ولكن الافراد لهم أن يصدروا قرارات من هذا النوع مثلها تماما ، مثل القرارات التأديبية بالنسبة للعمال فى مشروع خاص ، وكل قرارات الرفض التى تصدر عن الافراد مثل رفض السداد ، او التخلى ، او الترك ، وليس لمن صدر فى حقه مثل هذه القرارات الا اقامة الدعوى وتقديم الدليل على عدم قانونية القرار سواء أكان مصدر القرار الادارة أو فرد من الأفراد . وهذه هى القاعدة التى يعبر عنها بأنه ليس للافراد اتخاذ قرارات فردية تنشىء حقوقا لهم ، ولكن لهم فقط تقديم ادعاءات قضائية للحصول على احكام بهذه الحقوق وان كانت هذه النظرية تنتهى الى لا شىء بسبب الاجراءات الايجابيـــة فى تطبيق قواعد المرافعـــات أمام مجلس الدولة والتى تبيح له باستمرار نقل عبء الاثبات على الادارة للوصول الى الحقيقة (١) .

١٢٨ ــ وفى الحقيقة فان علاقة الأجير برب العمل فى تشريع العمل المصرى(٢) قد أصبحت منظمة على أساس عدم جواز الاتفاق بين الطرفين على ما يخالفها فى كافة ما يتصل بهذه العلاقة ونواحى تنظيمها فى التشريع .. فيما عدا الجانب الخاص بالاتفاق على مبدئها ونشوئها وتحديد اجر العامل فوق الحد الأدنى المقرر قانونا ومنحه حقوقا فوق الحد الأدنى لما ضمنه له المشرع من امتيازات والذى يكون لارادة الطرفين فيها سلطان لم يحرمه القانون ــ وبالتالى فان هذه العلاقة قد اصبحت على هذا الوجه تخضع لنظام قانونى(٣) لايمكن الخروج عليه أو مخالفته ومحدد مقدما قبل الطرفين ، ويستمد العامل حقوقه من نصوص القانون ذاته اذا ما كان الاتفاق يخالفها ــ وبالتالى فلم يعد هناك فرق جوهرى بين هذه العلاقة على هذا الوجه وعلاقة الموظف العمومى بالدولة ــ بل ان صاحب العمل يمارس عدة سلطات بحكم اشرافه وادارته للعمل وخضوع العامل لسلطته فى هذا الشأن ويكون ارادة رب العمل بالنسبة لعلاقة العمل وبصفة خاصة فى حالتى الوقف «Mise à pied» والفصل «Révocation» حتى ولو صدرت مخالفة للقانون نافذة نفاذا مباشرا بواسطة امكانياته فى هذا الشأن ــ وغير مباشر لو تصورنا حاجته الى الجهاز الادارى للدولة لمعاونته فى اجراء هذا التنفيذ عند معارضة العامل المادية له ــ وهذا فرض نادر

---

(١) Pierre Pactet, thèse Paris, 1962. Essai d'une théorie de la preuve devant la Juridiction Adm.

(٢) شرح قانون العمل ــ محمد لبيب شنب ص ٢٠ وما بعدها .

(٣) راجع شرح قانون العمل ، المرجع السابق ، رقم ٣٨ وما بعده من كتابنا الموظف العام (الطبعة الثانية) سنة ١٩٦٩) Boelle. G. le droit ouvrier

لوجود امكانيات التنفيذ المباشر لدى رب العمل لقراراته دون الحاجة الى الدولة وعجز العامل عن مواجهتها . ومن المقرر ان هذا الجهاز يعمل على نفاذ هذه الارادة وما على العامل الا اللجوء الى القضاء للحصول على حقوقه — فليس رب العمل صاحب الالتزام بمرفق عام — بالمعنى التقليدى[١] — ملزما قانونا كقاعدة عامه بأن يحصل على حكم من القضاء قبل فصل العامل بل تعتبر السلطات الادارية فى اعمال ارادته — ولا يستطيع العامل الا ان يلجأ الى القاضى للحصول على التعويض او الالغاء الفصل لو كان تعسفيا اذ أجاز هذا الالغاء قانونا .

ومثل الملتزم فى التمتع بهذا النفاذ المباشر لارادته اى رب عمل آخر لا تعتد فى الفقه التقليدى بأنه يدير مرفقا عاما وذلك بالنسبة للعاملين تحت ادارته .

١٢٩ — وليس هناك من أساس للتقارب بين النظام القانونى لوظيفه العامه بما يكفله من نفاذ مباشر لارادة السلطات الرئاسية التى تتولى المرافق العامه بالنسبة للعاملين فيها ، وعلاقة العمل الخاصة ، سوى ما تقتضيه الادارة بحسب طبيعتها سواء تولتها سلطة عامة أو خاصة من رئاسة واشراف وعلو فى ارادة من يتولونها ونفاذ هذه الارادة على من يرأسونهم لتحقيق غرض المنظمة أى الشخص المعنوى كما سبق القول وهو ما يتحقق فى « علاقة الوظيفة العامة » بصفتها أداء لعمل تحت اشراف وادارة السلطات الرئاسية المتولية تسيير مرفق عام كما يتحقق فى « علاقه العمل الخاصة » لأنها أيضا ليست سوى أداء عمل تحت اشراف ومباشرة شخص خاص يتولى الاشباع المستمر لحاجات عامة أى ادارة مرفق عام .

ولا تختلف علاقة الوظيفه العامة عن علاقة العمل فى هذا الصدد الا بأن ارادة السلطات الرئاسية بالنسبة للوظيفة العامة نافذة دائما نفاذا مباشرا باعتبار أن هذه السلطات نائبة عن الدولة ، وهى ذاتها الطرف صاحب السلطة العامة . الا لو راعينا أن هذه السلطة العامة للقهر والقوة تتمثل فى الشرطة والجيش وهى بلا شك مستقل من الناحية القانونية عن الأشخاص العامه التى تدير مرافق عامة ، وبالتالى فان هذه الاشخاص لو عجزت مثل أى رب عمل عادى عن تنفيذ وقف أو طرد عمل لكان لجوءها للشرطة — لو تجاوزنا عن وحدة الدولة من ناحية الشخصية القانونية — لجوءا مماثلا لرب العمل الخاص . بينما الأخير اذا تعذر عليه اعمال ارادته — وهذا استثناء وفرض محض — بالنسبة للعامل احتاج الى اللجوء الى السلطات العامة المختصة لمعاونته فى انفاذ هذه الارادة اذ هى ليست طرفا مباشرا فى علاقة العمل . والى بعض فروق طفيفة تفصيلية

---

١ من الحالات الاستثنائية التى يجب صدور حكم من المحاكم التأديبية، دون رب العمل تقرير الفصل ، موظفى الجمعيات والهيئات الخاصة واعضاء التشكيلات النقابية فى الشروط المحددة ، قانون ١٩ لسنة ١٩٥٩ ، قانون ١٤٢ لسنة ١٩٦٣ .

أخرى منها انه اصبح غير جائز وقف نفاذ القرارات الصادرة من السلطات العامة بشأن الموظفين العموميين قضائيا ، والتى يختص مجلس الدولة(١) المصرى بالغائها وانما يجوز فقط فى حالتى الفصل والوقف للمحكمه ان تحكم مؤقتا باستمرار صرف المرتب كله او بعضه بناء على طلب المتظلم بعد ان كان الوقف القضائى مقررا من قبل فى قوانين مجلس الدولة السابقة بينما يجوز لقضاء العمل وقف الفصل التعسفى للعامل ووقف النفاذ المباشر لارادة رب العمل حتى يفصل فى الدعوى الموضوعية بالغاء هذا الفصل ، الا ان هذا الوقف لا يمكن تنفيذه جبرا على رب العمل الا عن طريق التعويض .

١٣٠ — وينبنى على ذلك ان النظام القانونى للتصرف الادارى الانفرادى قد يختلف عن النظـــام القانونى للتصرف الفردى للقانون الخاص ؛ ولكن هذه الخلافات ليست عميقة ولا حادة بذات الدرجة التى يقول بها انصار نظرية التصرف الادارى التنفيذى .

ويقول « جـــك كادار »(٢) بالاضـــافة الى ذلك ان التصرفات الادارية الانفرادية تكون غير متميزة او شديدة الشبه حتى فى النظام القانونى للتصرفات الانفرادية فى القانون الخاص(٣) ، وبمعنى آخر فانه يتعين البحث عما اذا كانت هذه التصرفات تحدد علاقات القانون العام والقانون الخاص وايضا تميز المرافق العـــامة .

ورغم تبنى « فيدل » لراى مخالف لما سبق فى تحديده للتصرفات التنفيذية للادارة بجعلها تشمل كل القرارات الانفرادية حتى ولو لم تكن قابلة للتنفيذ بالقوة ، فان هذا الراى المطرف والموسع فى تحديد مظاهر السلطة العامة مردود بوجود العديد من التصرفات(٤) الادارية المماثلة للتصرفات الفردية . وفى الحقيقة فان « فيدل » يكون قد استبدل معيار النظام القانونى — على الاقل بالنسبة للنطاق الخاص بالتصرفات الادارية الانفرادية — بمعيـــار شكلى(٥) انما ليست لهذا الاخير اية صلة بمظاهر السلطة العامة .

---

(١) راجع فى ذلك المواد ٨ ، (١٢/٢) ، ٢١ ، من القانون ٥٥ لسنة ١٩٥٩ بشأن تنظيم مجلس الدولة والمواد ٨ ، (١٢/٢) ، ١٨ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ بشأن تنظيم مجلس الدولة وقارن بالمواد ٣ ، ٦ ، ٧ ، ١٠ من القانون رقم ٩ لسنه ١٩٤٩ والمذكرات الايضاحية لهذه القوانين . والمـادة ٧٥ من القانون ٩١ لسنة ١٩٥٩ .

(٢) المرجع السابق هامش ١١٦ Jacques Cadart p. 108

(٣) راجع C.E. 5, 2, 1954 Hamidiau J.C.P. 1944 II 136. Concl. Maunet.

(٤) راجع Vedel, note J.C.P. 1945, 7016, Cours polycopié de licence de 1961 - 62 p. 108, 697.

(٥) Jean Rivero, Existe-t-il un critère du droit Adm R.D.P. 1953 p. 279. — ويعلق Cadart على ما يقوله « ريفيرو » فى المتن بانه يضع عقبة كؤود فى سبيل حل المشكلة نتيجة لتحفه غير المحدد الذى يعد محل تناقض فيما تضمنه من نتائج .

١٣١ — ويتضح من كل ما سبق انه لا توجد فروق جوهرية بين طبيعة القرارات الفردية التى تصدرها الادارة ، والتصرفات من ذات النوع التى تصدر من الافراد لوحدة الاصول التى يقوم عليها ، تنظيم السلطة فى الاشخاص المعنوية ، والانشاء ، الانظمة القانونية الامرة ، والمنظمة للانشطة المختلفة فى كل مجال ، ولمقتضيات الادارة ذاتها فى اى مشروع التى تحتم نفاذ ارادة ادارية على مرووسيهم لتحقيق غرضه ، ورغم التسليم بوجود فارق واختلاف فى النظام القانونى الذى بناء عليه يصدر كل نوع من هذه التصرفات القانونية ، الا ان هذا الفارق فى الدرجة وليس فى الجوهر ، وهذا الفارق يصعب تحديده وتمييزه . وبالتالى فان معيار امتيازات السلطة العامة لا يعد شيئا آخر سوى البحث عن النظام القانونى الواجب التطبيق ، ويستحيل عملا استخدام امتيازات السلطة العامة لتحديده لان الحدود الخاصة به ليست قاطعة وبالتالى فان هذا المعيار يكون عاجزا عن تحقيق معيار للقانون العام او للاختصاص لانه يتوقف بالتالى على معيار نظام القانون العام(١) .

ويقول « ريفيرو » انه فيما يختص بالتمييز للقانون العام بفكرة اساليب السلطة العامة وبالتالى تمييز المرافق التى تخضع لهذه الاساليب فى ادارتها وقصر تعريف المرافق العامة عليها ، فانه بالاضافة الى صعوبة تحديد موضوعات القانون العام فانه سوف يبقى دائما هذا السؤال فى مواجهه القضى : هل يوجد معيار لتحديد القانون العام او المرفق العام حتى ولو اتبعت تلك المعايير المقول بها ؟!

ولقد تبنى « ايزنمان » رايا مشابها لراى « ريفيرو » عندما ذكر أن الحل القائم للمشكلة فى فرنسا يتفق مع الاسلوب القضائى البريتورى ، وهو حل يقوم على تكييف الحالات جزئيا دون اية قاعدة عامة .

ويقول « كادار » تعليقا على هذا الموقف ان المشكلة تدخل بذلك فى نطاق الحلول الجزئية . وهذا الموقف يتعارض مع فقه القانون العام الذى يحاول تحديد القانون الواجب التطبيق بالنسبة لمنظمة او مجموعة من المنظمات بصفة عامة . وبالنسبة لنشاط معين او مجموعة من الانشطة سواء بواسطة النظرية التقليدية او النظرية القضائية للمرافق العامة .

ومن ثم فان هذا المعيار بدوره لم يفشل فقط فى تحديد ما هو القانون العام او فى ان يحدد اختصاص مجلس الدولة الفرنسى ، بل فشل حتما كذلك فى تحديد ما يتضمنه من اشتراط النظام القانونى المتميز الاستثنائى من القانون العام اللازم للاعتراف بصفة المرفق العام .

١٣٢ — ويتعين أن نبرز انه فى نطاق « الدولة الحارسة » لمصالح الراسمالية والاقطاع ، لا يكون للدولة نشاط فى اشباع اية حاجات للافراد

---

(١) راجع المرجع السابق .

Jacques Cadart p. 101 (t 1

سوى حاجات السلامة والامن فى الداخل والخارج ، وهذه الحاجات لا يمكن اشباعها الا بالسلطة العامة ، فالمرافق العامة الادارية أو التقليدية وهى التى تدخل ادارتها فى نطاق وظيفة « الدولة الحارسة » وحدها بحسب التفكير الفردى والراسمالى يكون محلها وحده استخدام السلطة العامة لتحقيق الأمن والنظام العام . ولذلك فان وسائلها هى وسائل « القهر والتنفيذ المباشر » وحدها . ان مرافق البوليس والجيش فى الحقيقة لا يقوم باى عمل فى المجتمع سوى استخدام القوة والقهر لتحقيق النظام العام للدولة وحمايته ، ان اسلوب هذه المرافق التقليدية كلها واحد انه القوة (١) والتنفيذ الجبرى المباشر لتحقيق النظام العام ، وهذه المرافق تمثل «الدولة الحاكمة» «L'Etat Gouvernant» ودورها سلبى لا يتحرك الا عندما يقع عدوان على استمرار وانتظام الاشباع المستمر لحاجات الأمن والسلامة العامة ، وهى لا تمارس نشاطها لاشباع غير ذلك من الحاجات العامة الا استثناء وفى أوقات الضرورة فى ظل وظائف الدولة الراسمالية أو الحارسة . فالدولة « الحاكمة » اذن مرافقها الاساسية الأمن والسلامة العامة ، وهى مرافق سلطة عامة «Services d'autorité» وخدماتها تتمثل فى ممارسة السلطة العامة «Puissance publique» ، ووسائلها هى وسائل السلطة العامة اى اصدار قرارات تنفيذية تفرض بالقهر والقوة المجردة على الافراد وفقا للنظام القانونى الموضوع لممارسة هذه السلطة العامة «Règles sur l'exercice de l'autorité» ، وهو نظام قانونى خاص ومتميز .

١٣٣ — انها عندما تقوم الدولة الاشتراكية يتسع دور الدولة فى توفير الاشباع المستمر المنتظم للحاجات العامة لمواطنيها ايجابيا عندما تتولى ادارة كلية وسائل الانتاج أو معظمها التى يمتلكها الشعب ، وتسيطر على التوزيع والانتاج والخدمات وعندئذ تبرز علاقة « الدولة الخادمة » «L'Etat servant» — ويتقلص دور « الدولة الحاكمة » وتنزوى خلف « الدولة الخادمة » اذ لا تتحرك « الدولة الحاكمة » ، الا لتحقيق غايات « الدولة الخادمة » — فهى لا تظهر الا فى الحالات التى يستلزمها نشاط الدولة الخادمة وتحتاج الى السلطة فى تحقيقها ، وهى عند ادارتها للمرافق العامة الانتاجية والتجارية تمارس وظيفتها الاساسية كدولة اشتراكية والتى لا تكون بدونها متمتعة بهذا الوصف ، وتصبح السلطة العامة وسيلتها لتحقيق هذا الغرض وخادمة له ، وليس غاية اساسية من وجودها كما فى الدولة الراسمالية .

---

(١) راجع Jacques Cadart، المرجع السابق ص ١٠٤ هامش ١١٦ ، ص ١٠٧ وما بعدها وهو مصر من ذلك بطلان وصف الحلول « الميكروسكوبية الذرية » بدلا من الحلول « الماكروسكوبية الكلية » — ويذكر ان رأى « ريفيرو » وليوسان يؤكد ما ذهب اليه من ضرورة وضع حل تشريعى لمشكلة توزيع الاختصاص بين مجلس الدولة والمحاكم العادية هناك لتشمل المعايير التى سبق العرض لها فى تحديد القانون العام وتميزه عن القانون الخاص .

١٣٤ — وتوفر المرافق العامة التى تنهض بها «الدوله الاشتراكيه الخدمه» خدمات وسلع للمواطنين لاشباع حاجتهم ، وتتصل بحياتهم ، ورغم حيويه هذه الانشطة واهميتها البالغه — بالنسبه للامن الذى توفره مرافق السلطه — فان المرافق الاقتصادية بحكم غاياتها واهدافها لا تحتاج ادارتها الى وسائل السلطه العامه الا استثناء اذ هى ادارة اشياء واموال اساسا وتنصب بالدرى للعامله فى المشروعات الاقتصادية المختلفه ، قبل ان تكون قهرا للبشر بالصوره المرجوده فى « الدوله الحارسه » ، ولا يعد تنظيم التوى العامله قهرا للبشر الا عند اخضاعهم استثناء بواسطه السلطه العامه — فلا يعد قهرا للبشر بالصوره الموجودة فى الدوله الحارسه اخضاعهم بواسطه السلطه العامه للتشريعات التى تشترط كافراد من الشعب العمل فى وضعها — واساس ذلك انه لا يمكن تصور لائحه « ١٢ » تلزم المواطنين وتعد بالقهر الادارى قرارات فرديه شراء سلعة معينة او التمتع بخدمة معينه — فهل يتصور عدلا فى اى مكان فى العالم اصدار قرارات اداريه تنفيذيه تلزم كل فرد فى مصدى معين ، او فرد بعذات بشراء سيارة ، او باستهلاك عدة ارغفه و عده امتار مكعبة من المياه يوميا — ان الدولة تدير هذه المرافق الانتاجية والتجاريه المرتبطه فى عملها بالاحتياجات والحريات الفردية الشخصية للمواطنين فى استهلاك واستخدام ما يشاؤون وفقا لرغبتهم الشخصيه . وتهدف هذه المرافق اشباع الاحتياجات الجماعيه للمواطنين وفقا لرغبتهم وبقدره اخرى وفقا للتوانين الاقتصاديه الخاصه بالعرض والطلب بمعنى الاستجابه وفقا للاحتياجات الفعلية للمواطنين الذى لهم حريه الاستهلاك او الامتناع عنه دون اى حرج من الدوله فى ذلك .

وتحكم هذه الاداره للمرافق الاقتصاديه نسبة لذلك وفقا لنظام القانونى العام والتجارى ، اى للقواعد القانونيه العاديه «Droit commun» — وطبقا للسياسة العامة للانتاج والتوزيع التى يرسمها الدوله — وحسب التقسيمات الاداريه والماليه الداخليه للاشخاص المعنوية المولية لها . والقواعد التى تحكم تسميه الوصاية وابرامه عليها وهذه هى وحدها « القواعد التى تميز بالتعقد الادارى وتبرز هيب السلطة العامة .

١٣٥ — فلا يتصور فى اى مكان فى العالم كما قلنا ان يكون توزيع السلع والخدمات على الافراد جبرا عنهم بقرارات عامة او فردية تنفذ بالقوة قبلهم اى قبل كل فرد منهم ، ولا يمكن الخلط بين ما نقصده وبين صدور القرارات بتحديد الحدود القصوى او الدنيا لاستهلاك الافراد بالنسبة لمواد او سلع تموينية او غذائية او ما يماثلها وتحديد مواصفاتها وانماطها والسعر الجبرى لها ، فان هذه القرارات تصدر عادة استثناء لعدم كفاية الانتاج لطلبه

Colloque des facultés de droit : Le fonctionnement de l'entreprise publique en France, Paris 1956 p. 23 et suiv. Gribomont : Le développement futur de la personnalité juridique de l'entreprise publique, Droit, Revue de Revues 1964 T. 2 p. 290

كل رغبات المواطنين الاستهلاكية ، وهى بحسب النظام القانونى القائم فى مصر تصدر من المرافق الادارية التقليدية أو من الدولة بصفتها « دولة حاكمة » وهى وان كانت من وسائل السلطة العامة فى تنظيم المرافق العامة ، فانها تصدر عادة فى الدولة الاشتراكية من المرافق الانتاجيه والتجارية أو « الدولة الخادمه » اذ هى بحكم تنظيمها القانونى هدفها توفير الخدمات والسلع لجماهير الشعب ، ويتم وضع النظام القانونى لانتاجها وتوزيعها بواسطة « السلطة السياسية المركزيه الحاكمة » فوظيفة هذه المرافق الانتاجيه والتجاريه توفير الاشباع المستمر للحاجات العامه للمواطنين ، وهذه القرارات التنظيميه المشار اليها تنفذ داخليا فى المرافق الاقتصادية وتحدد حركتها انما هى لا تفرض بالقوة على الفرد الحصول على سلعة أو خدمة منها على وجه مماثل لما تتضمنه الأوامر الفردية أو العامه التى تصدر من « الدولة الحاكمه » بصدد مرفق الأمن أو التعليم مثلا ، ولكن الفرد يبقى دائما وفقا لحريته الشخصية وحسب حاجاته الطبيعية،اى وفقا لقانون الطلب الاقتصادى ، حرا فى طلب الخدمة أو السلعة التى توفرها الدولة الخادمة فى حدود امكاناتها المقررة والمنظمة بمثل تلك القرارات العامة والجبرية . ان « الدوله الاشتراكيه الخادمة » لا تفرض بالقهر على مواطنيها طلب سلعة او خدمة معينة ، ولكنها تنتج وتوفر لمواطنيها ما يطلبونه من السلع والخدمات ، وتحدد الحدود الملزمة التى يجاب المواطن الى طلبه فى نطاقها ـ بارادته الحرة وحدها ـ وفقا للامكانيات المادية والماليه التى يوفرها له نصيبه فى الناتج القومى مقابل عمله .

١٣٦ ـ ومع ذلك فان المرافق العامة الاقتصادية والتجارية قد تخضع فى تنظيمها وانشائها وممارستها لنشاطها وعلاقتها بالأفراد الذين يديرونها وفى تسليم علاقتها بغيرها من الأشخاص العامة أو الخاصة لو الدولة ذاتها لقواعد تبرز فيها عناصر السلطة العامة ، وهذه السلطة العامة تكون ظاهرة فى التنظيم الداخلى لها دون علاقتها بالمواطنين المنتفعين بخدماتها وانتاجها ـ وهذا الازدواج فى القواعد القانونية ـ عندما نسلم بالتقسيم الثنائى للقانون حسب الفقه التقليدى ـ ليس له من سبب الا أن القانون ينظم عادة الأنشطة بشكل موضوعى ويحدد كيفية احداث أثر قانونى نتيجة لتصرف قانونى فى مجال هذه الأنشطة ، وبالتالى يتفق فى الدخول فى هذه المجالات فى الدولة الاشتراكية الأشخاص العامة والأشخاص الخاصة .

ويخضع الأفراد الطبيعيون الذين يتولون أمر الأشخاص العامة ، فى تصرفاتهم القانونية مع المنتفعين بنشاطها أساسا للقواعد التى يقال لنها قواعد قانونية خاصة لأنها موضوعيا تنظم موضوع النشاط الذى يديرونه ، وهو خدمة الشعب وتوفير الاشباع المستمر لحاجاته العامة على النحو السابق ايضاحه .

١٣٧ ـ انما يبقى ـ رغم كل ما سبق ـ صحيحا القول بأن هناك قواعد قانونية تنظم ممارسة الأفراد القائمين بادارة الأشخاص العامة تنفيذ قراراتهم مباشرة بالقوة والجبر ذاتيا ـ سواء باعتبارها أطرافا فى علاقات

قانونية أو لتحديد مراكز قانونية للافراد على استقلال ومبادأة وتفرد من الشخص العام ، ولا تميز هذه القواعد بشيء عن أية قواعد قانونية أخرى بهذه المبادأة والاستقلال في التصرف وفي احداث الأثر القانوني الذي تتميز به الادارة وهو ما يطلق عليه خطأ في « التنفيذ المباشر » لارادتها بالقوة والقهر ودون حاجة للجوء الى القاضي للحصول منه على اذن بممارسته سلطته الالزام والقهر هذه كما هو الشأن بصفة عامة بالنسبة للافراد .

و « قواعد التنفيذ المباشر » هذه يتمتع بها الشخص العام في ادارته سواء العام بمعناه سلطة عامة ، ولا شك أن الدولة بصفتها صاحبة الأمر النهائي الحاسم في كل العلاقات القانونية وليست مجرد شخص عادي يملك وحدها أو هي وما تنشئه من اشخاص عامة سلطة التنفيذ المباشر هذه ، وهي في ممارستها لهذه الميزة تكون مديرة وقاضية معا بحسب مبنية أصلا على الصالح والنفع العام ومقيدة به دوما في تصرفاتها . وأجهزة الحكم المركزية هي التي تقوم عليه من مرافق بتقليدية تمارس نشاطها في حدوده في حالات الضرورة وبالنسبة لما يتصل بالأمن الداخلي والخارجي وهي تتمتع بسلطة « التنفيذ المباشر » ، اذ هي في مجموعها الدولة صاحبة السلطة النهائية في المجتمع ، ومن ثم فليس طبيعيا ولا منطقيا سواء بحكم طبيعة وجودها أو مسؤولياتها أمام الشعب ، أو لغرض الأساسي منها أو حالات ضرورات الأمن التي تواجهها ، أن تلجأ الى القاضي في مباشرتها لوصايتها لياذن لها في كل الأحوال بممارسة ما لديها وتحت يدها فعلا من وسائل تحقيق قوة الزام نهائية على كافة الأفراد مع ما في ذلك من تعطيل لرسالتها حتى استصدار هذا الاذن . ورغم تمتع الأفراد في ادارتهم للنشاط الذي يمارسونه بسلطات مماثلة يقررها لهم القانون بحيث يمكنهم من التنفيذ المباشر لارادتهم مثل « سلطات رب العمل » التنظيمية والتأديبية بعض عماله — فانه رغم أن الفرض الغالب في هذه الأحوال هو تمكن هؤلاء الأفراد بوسائلهم الخاصة من تنفيذ ارادتهم وحماية سلطات الدولة لهم في ذلك حتى يفصل القضاء في النزاع — فان الفارق بين أن الدولة « تلجأ الى أية جهة أخرى غيرها لتنفيذ ارادتها أو لحماية هذا النفاذ على كافة الأفراد ، الا لو تغاضينا عن أن الدولة شخص معنوي واحد واعتبرنا لجوء الادارة العامة لأي مرفق ، الى سلطات الشرطة ، لاعمال التنفيذ لارادتها عند المعارضة ، يجعلها في مركز مماثل للافراد في هذا الخصوص .

و لمعنى أن تنفذ الدولة بأجهزتها الأساسية ارادتها . وانها لا تمنع سلطة التنفيذ المباشر لما تنشئه من أشخاص عامة لمعاونتها في أداء وظيفتها « كدولة خادمة للشعب » بالاضافة الى مهمتها « كدولة حاكمة » — وخاصة في المجتمع الاشتراكي — الا بقدر وفي حدود ضيقة وبحسب الحاجة الملحة ليتسنى ممارسة تلك الأشخاص العامة لنشاطها . وبصفة خاصة الأشخاص العامة المتولية ادارة المرافق العامة الانتاجية والتجارية . اذ انها أشخاص « خادمة للشعب » أساسا وليست « حاكمة له » .

١٣٨ ـ ولا يمكن أن تكون قواعد التنفيذ المباشر هذه وحدها الان على هذا النحو ـ لو افضل وجود ما يماثلها للافراد فى حالات الضرورة وما يماثلها بالنسبة للادارة الخاصة ـ هى ما يرضى الفقه التقليدى بأن يتقلص فى حدودها القانون العام أو القانون الادارى ـ ولا يمكن أن تكون هذه القواعد مع ضآلتها بالنسبة للمجموع العام (١) للنظام القانونى المسير للمرافق العامة التى تديرها الأشخاص العامة العديدة والمتزايدة فى المجتمع الاشتراكى فى مصر هى القواعد المسيرة للمرافق العامة .. بل انها نسبة ضئيلة لا تكاد تظهر فى ظل « الدولة الاشتراكية الخادمة » ، كما كانت بارزة فى ظل « الدولة الحاكمة » وخلال العهود الاستبدادية للدول الرأسمالية فى القرون السابقة على القرن الثامن عشر فى أوربا .

١٣٩ ـ ولا شك لدينا فى أن « قواعد التنفيذ المباشر » وحدها ـ بالبروز الذى كانت واضحة فيه خلال القرنين الماضيين فى فرنسا ـ بسبب طبيعة الدولة ذاتها ـ هى وحدها التى يقصدها الفقه الفرنسى مستخدما فى ذلك اصطلاحات عدة لتمييز المرافق العامة وما يتصل بها من عقود ادارية وغيرها . انهم يقصدونها ولا يقصدون القانون العام بمعيار تحديده بالشخص العام الطرف فى العلاقة القانونية ، وقد كانت هذه القواعد فى ظل الوظيفة التقليدية للدولة الحارسة تمثل القسم الواسع الأساسى من نشاطها المتميز عن الحالات الاستثنائية التى تطبق فيها القانون الخاص ، حيث كانت تمارس النشاط المحدود لحراسة الدولة بوسائل السلطة العامة التى تحتكرها . وكان يتوفر غالبا فى تصرفاتها وجود النظام القانونى الاستثنائى ووسائله التى انعكس وجودها واهميتها وتأثيرها على الفقه التقليدى فجعله شرطا لوجود المرفق العام كما سلف البيان تفصيلا من قبل بالاتفاق مع نظريته السياسية فى تحديد وظائف الدولة الحارسة .

١٤٠ ـ ولتمييز هذه القواعد عموما فى النظام القانونى ، فاننا نطلق عليها تمييزا لها عن غيرها « القواعد القانونية ذات التنفيذ الادارى المباشر » أو « قواعد الممارسة التنفيذية المباشرة للسلطة العامة » بدلا من الاصطلاح التقليدى الذى يطلق عليها ـ وتكون هذه القواعد فى مقابل « القواعد القانونية ذات التنفيذ غير المباشر » أو « التنفيذ القضائى » ـ لضرورة اللجوء الى القاضى فى كل الأحوال لتنفيذها قهرا على من يخالفها ، وهى التى يمكن أن يطلق عليها « القواعد العادية » فى مقابل « القواعد الاستثنائية من القواعد العادية » .

والقواعد القانونية « ذات التنفيذ الادارى المباشر » امتياز للدولة الأشخاص العامة أصلا كقاعدة عامة فهى طرف فى العلاقة القانونية ، هى تمارس التنفيذ المباشر بواسطة الأجهزة التابعة لها مباشرة ، والتى

---

(١) قارن برسالة « محمد كامل ليلة المرجع السابق ص ٢٦ حيث بالغ بمعيار السلطة العامة وهى فى نظره « لمعيار التنفيذ المباشر » كأساس لتحديد القانون الادارى .

بحكم تنظيمها ووجودها من هذا التنفيذ ولا تلجأ فى ذلك الى أيه منظمة اخرى فهى فيه المنظمات العامة فى المجتمع . انما يجوز استثناء أن تخول « سلطة التنفيذ المباشر » لاشخاص غير عامة كلها أو بعضها .

والنوع الثانى من القواعد « ذات التنفيذ غير المباشر » تخضع له الروابط القانونية التى تنشأ بين اشخاص مخاطبين بحكمها سواء الدولة أو غيرها من الاشخاص العامة أو الخاصة ولكن لا يصلح هذا المعيار وحده للتقسيم — كما رأينا من قبل — فى تقسيم القانون الى قسمين كبيرين عام وخاص اذ لا يقتصر القانون العام أو الادارى على هذه القواعد وحدها . ويبقى المرافق العامة أيضا بمقدوره على تلك التى تمنح ادارتها بممارسة السلطة العامة أى بتطبيق « قواعد التنفيذ المباشر » فى المسائل الخمسة السالفة الذكر والتى تتعلق بمالها وعمالها ونشاطها وعلاقتها بالمنتفعين بخدمتها والاخصائص بمنازعاتها ولا أساس اذن لضرورة توفر ركن التنظيم القانونى الاستثنائى من القانون العام لوجود المرفق العام .

٣ — عدم سلامة معيار الشخص العام كأساس لتحديد القانون العام او المرفق العام :

١٤١ — ادى تقدم الاشتراكية واتساع اختصاصات الدولة ونشاطها وممارستها لقدر كبير من هذا النشاط دون حاجة الى ظهورها كسلطة عامة على النحو السابق ذكره « الى ظهور خطأ بناء اساس للتفرقة بين القانون العام والقانون الخاص على أساس الموضوع الذى ينطوى عليه تنظيم كل منهما (١) « من حيث تنظيم الاول للمرافق العامة أو للسلطة التى تمارسها الادارة لادارة المرافق العامة ولم يعد سوى التعرض للمعيار الذى يقوم على اساس وجود شخص عام كطرف فى العلاقة القانونية كأساس للتقسيم الثانى للقانون وايضا كأساس لتحديد المرفق العام باعتبار انه مقصور على ما تتولاه اشخاص عامة فى الفقه التقليدى . ولسلطة هذا المعيار فقد تبناه (٢) بعض الفقه المصرى قبل الثورة الاشتراكية — وقد رأينا ان الدولة لا تحتكر وحدها اساليب السلطة العامة أو التنفيذ المباشر الذى لاراداتها « كما انها تعتمد اساسا على استخدام القواعد القانونية المدنية والتجارية فى ادارة المرافق العامة الاقتصادية « وكذلك فانها لا يحرم عليها استخدام هذه القواعد فى ادارة مرافقها التقليدية — فالدولة لا تلتزم دائما

---

(١) راجع فى ذلك Dr Corail المرجع السابق ص ٦ وما بعدها و لاحكام المشار اليها به وبصفة عامة حكم محكمة التنازع فى قضية Le Rolelb فى ٤ يونيو سنة ١٩١٠ « حكم المحكمة الادارية العليا فى ٢٣ ديسمبر ١٩٥٣ « مجموعة السنة الثامنة ص ٢٠٠ « وبرى بعض الفقه ان المحكمة لاتختص بمجلس الدولة أن يتبع القضاء العادى فى المنازعات الادارية بوجه عام « انظر « T.C.R. 146 « وبالتفصيل بعد مبرلى فى « بحثى » Cours de doctorat « Elsenmann 1953 - 1953 p. 91.

٢ راجع فى هذا الصدد « القانون العام للدولة » — السنهورى — ابو هيف « المرجع السابق ص ٢٥٨ وما بعدها .

اذن باتباع قواعد قانونية فى ادارتها للمرافق العامة متميزة تظهر فيها دائما كسلطة عامة ـ كما يدعى الفقه التقليدى ـ بما يتضمنه ذلك من حق التنفيذ المباشر واستعمال السلطة والقهر فى احداث وتعديل المراكز القانونية منفردة على سبيل الاستقلال ، فلا ينكر أحد من هذا الفقه التقليدى صفة الشخص العام وبالتالى صفة المرفق العام على النشاط الذى تمارسه « الهيئة العامة للاصلاح الزراعى » بالنسبة لادارة ما تحت يد الدولة من الاراضى التى تملكها وتستولى عليها بمقتضى قانون الاصلاح الزراعى ـ مع خضوع معظم نشاط هذه الهيئة مع المنتفعين من خدماتها لقواعد القانون الخاص بالتحديد التقليدى ، وبصفة خاصة بالنسبة لمستأجرى هذه الاراضى قبل توزيعها ، وبالنسبة لمن تتعامل معهم فى تعريف المحصولات الناتجة عما تزرعه الهيئة من أراض مباشرة فى نطاق النظام الذى حدده قانون الاصلاح الزراعى .

١٤٢ ـ ولا يمكن الزعم بالنسبة لما اصبحت تمارسه الدولة من نشاط بواسطة المشروعات المؤممة أنه ليس نشاطا مرفقيا حتى مع اتباعها قواعد القانون الخاص بالتقسيم التقليدى ، وقد رأينا من قبل كيف اضطر الفقه الفرنسى الى التسليم بهذه الصفة المرفقية لهذا النشاط وبصفة خاصة لما كان يدار منه (١) قبل التأميم بطريق الالتزام ومع عدم انكار وجود الدولة او الشخص العام كطرف فى العلاقات القانونية الناشئة عن ممارسة هذه الانشطة المستحدثة على مهمتها التقليدية ، فانها تخضع بحسب تنظيمها القانونى للقواعد القانونية العادية التى تحكمها علاقات الافراد فى تعاملها معهم . بسبب الطبيعة المتميزة لهذه الأنشطة ، وخضوع ادارتها أساسا للقواعد الاقتصادية المتصلة بالعرض والطلب وعدم ملاءمة اتصال امتيازات السلطة العامة عليها ، لاتصال هذا التعامل بالحريات الشخصية للافراد ، والتى تستلزم حتما عدم تميز ادارة هذه المرافق بالعلو والسيادة على ارادات المنتفعين بها استنادا الى السلطة العامة ، اذ ان هذه الادارة فى هذه الحالات تعمل بصفتها « خادمة للمنتفعين » وليس بصفتها « ادارة حاكمة » لهم اى اداة حكم وقهر لارادتهم .

ويتبع الدولة كذلك فى غالبية الاحيان فى المشروعات المؤممة أحكام قانون العمل ـ وهو بحسب الراجح فى الفقه التقليدى حتى الآن من القانون الخاص ـ وذلك فى تنظيم علاقة هذه المشروعات بالعاملين فيها وذلك لاعتبارات سياسية واقتصادية وحفاظا على الملاءمات التى تقتضيها حسن الادارة بما يستلزمه ذلك من المحافظة على الأوضاع القانونية والمراكز القانونية السابقة للعاملين ، ولعدم حرمانهم من الامتيازات المقررة لهم فى ظل الادارة الخاصة قبل التأميم ، ولعدم ملاءمة القواعد الموضوعة لتنظيم علاقة العاملين بالدولة فى مرافقها التقليدية لتحكم علاقاتها بالعاملين فى المرافق الاقتصادية ، وذلك لسبب واضح وبسيط هو اختلاف نوعية عمل الوظيفة

(١) راجع فى ذلك الفقرات ٧٦ وما بعدها السابقة . وكذلك الوظف العام فقها وقضاء سنة ١٩٦٩ الفقرات ٣٤٧ وما بعدها ص ٧٢٠ وما بعدها .

فى كلا المجالين ، فهى المرافق التقليدية الوظائف العامة بالضرورة ليست الا « مساهمة فى ادارة حكم » — اما فى المرافق الاقتصادية فاعمال الوظائف « مساهمة فى انتاج أو خدمات » وقد فعلت ذلك الدول الرأسمالية التى حدث فيها تأميم جزئى مثل فرنسا .

١٤٣ — ولقد عمد النظام القانونى للعاملين فى معظم المؤسسات العامة فى مصر — وهى بلا خلاف فى الفقه التقليدى تعد من اشخاص القانون العام وتقوم بداهة على مرافق عامة — الى اتباع أحكام قانون العمل ثم تطور النظام فى المؤسسات الاقتصادية الى تطبيق لائحة الشركات عليها بمقتضى القرار الجمهورى رقم ٨٠٠ لسنة ١٩٦٣ الذى بناء عليه اصبح العاملون فى المؤسسات العامة مع الاقرار لهم بصفة الموظفين العموميين — يخضعون لعقد العمل الفردى اذا كان فيه نص أسخى من اللائحة أو فيما لم يرد فيه نص وأصبحوا يخضعون لذات النظام القانونى الذى يخضع له العاملون فى الشركات ، وقد اثر المشرع هذا الوضع فى المادة الاولى من القرار الجمهورى[1] رقم ٣٢٠٩ لسنة ١٩٦٦ بشأن نظام العاملين فى القطاع العام فيما يتصل بتطبيق قانون العمل فيما لم يرد فيه نص كما ابقاء المشرع بمقتضى المادة الاولى من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ [2] باصدار نظام العاملين فى القطاع العام — ولم يقل أحد بعد فى الفقه التقليدى بأنه نتيجة توحيد النظام القانونى للعاملين فى المشروعات المؤممة مع العاملين فى المؤسسات العامة وتطبيق تشريع العمل كنظام مكمل لنظامهم القانونى الموحد سواء بالنسبة للعاملين فى الوحدات الاقتصادية التابعة للمؤسسات العامة « شركات وجمعيات والمنشئات التابعة » التى ما زال الفقه التقليدى يسير على أنها اشخاص خاصة — لم تعد المؤسسات العامة تقوم على مرافق عامة وزالت عنها صفة الشخص العام لعدم اتباعها فى نظام العاملين لديها قواعد السلطة العامة وحدها !!

١٤٤ — وبناء على ما سبق فانه لا يوجد أمام الفقه التقليدى بالنسبة لهذه المؤسسات — بعد أن أصبح يحكم اغلب علاقاتها القانونية قواعد من القانون الخاص بالتقسيم الثنائى التقليدى ، وبعد أن لم تعد الادارة تتمتع بامتيازات السلطة العامة دائما وبصفة حتمية حسبما يقول به الفقه كأساس لتمييز المرافق العامة — الا أحد حلين .. اما نفى صفة المرفق العام عن هذه المرافق !! — أو الاعتراف بصفة المرفق العام لنشاط المؤسسات العامة الاقتصادية ووحداتها التابعة لها واعتبار القواعد القانونية التى تطبقها أيا كان مصدرها سواء اكان

---

[1] ينص هذه المادة على انه « تسرى أحكام هذا النظام على العاملين بالمؤسسات العامة والوحدات التابعة لها وتسرى أحكام قانون العمل فيما لم يرد فيه نص فى هذا النظام الى أن تصدر لائحة العمل أصبح قانونا مكملا لهذا النظام القانونى » .

[2] تنص المادة ١ من هذا القانون على أن « تسرى أحكام النظام المرافق على العاملين بالمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها وتسرى أحكام قانون العمل فيما لم يرد به نص فى هذا النظام » .

القانون المدنى أو القانون التجارى أو تشريع العمل .. جزءا من القانون العام ــ بحكم وجود الشخص العام طرفا فى العلاقة القانونية التى تحكمها هذه التشريعات !! وهذا الاتجاه الأخير هو ما ذهبت (١) اليه المحكمة الادارية العليا فى مصر عندما اعتبرت العاملين فى بعض الهيئات والمؤسسات العامة « موظفين عموميين وفى مركز لائحى » رغم النص فى نظامهم القانونى على سريان تشريع العمل عليهم ، ورغم أنها قضت بأن قواعد تشريع العمل تعتبر من « القانون الخاص » ، وقد قالت المحكمة أن القواعد المستمدة من هذا التشريع لتحكم علاقة العاملين بالشخص العام تعد جزءا من النظام اللائحى لهم ، أى « قانونا عاما » ، وعلى هذا الاساس فانه وفقا لهذا القضاء يكفى أن يكون الشخص العام طرفا فى العلاقة القانونية لكى تكون القواعد القانونية التى تحكمها جزءا من القانون العام .

ويترتب على هذ الاتجاه وكنتيجة حتمية للاثار التى رتبتها الثورة الاشتراكيه ، من اتساع مجال نشاط الأشخاص العامة ، ان يصبح كل ما يطلق عليه « قانون خاص » بالتقسيم الثنائى التقليدى ــ عندما تكون العلاقة القانونية بين اشخاص خاصة ــ هو أيضا « قانون عام » عندما يكون أحد أطراف العلاقة القانونية شخص عام يتمتع مرفقا عاما بالقواعد العادية غير متميز بامتيازات السلطة العامة .

---

(١) راجع مجموعة المكتب الفنى للمحكمة العليا س ١٠ ص ١٠٢٣ رقم ٢١٢ ، ص ١٠٣٨ رقم ٤٠٤ « عمال شركة حديد الدلتا » ، ص ١٢١٦ رقم ١١ ، ص ١٢٢١ رقم ١٥ « عمال قناة السويس » وتقول المحكمة « اذا أجازت لائحة الجزاءات لعمال هيئة قناة السويس فصل العامل مع حرمانه من المكافأة بدون اعلان ، واحالت فى بيان تطبيق هذه الرخصة وحدود استعمالها الى الحالات المنصوص عليها فى المادة (٤٠) من المرسوم بقانون رقم ٢١٧ لسنة ١٩٥٢ بشأن عقد العمل الفردى ــ فان مقتضى ذلك جعل حكم المادة ٤٠ « المستمد من قانون عقد العمل الفردى ، نصا منديجا فى اللائحة المذكورة يسرى على عمال الهيئة لا باعتباره تطبيقا لهذا القانون فى شأنهم ، بل بوصفه قاعدة تنظيمية من قواعد النظام اللائحى الذى يخضعون له فى علاقتهم بالهيئة » راجع كذلك محكمة عليا رقم ٩٤٨ لسنة ٩ ق ١٩٦٦/١١/١٩ ، رقم ١٤ لسنة ٩ ق ١٩٦٦/١٢/١١ غير منشورة ــ « عمال شركة حديد الدلتا » وتقول المحكمة فى قضائها « ان استعارة بعض الاحكام التى تنظم العلاقات العقدية لكى تحكم حالات خاصة بموظفى الدولة بناء على النص عليها أو الاحالة اليها ، يجعل الاحكام المستعارة احكاما تنظيمية عامة بكل ما يترتب على ذلك من آثار » .

وراجع المحكمة الادارية العليا مجموعة المبادىء فى عشر سنوات ص ١٣٢٥ رقم ١ ــ ١٩٥٨/١١/٢٣ حيث اعتبرت المحكمة العاملين فى « كلية فيكتوريا » موظفين عموميين لتحولها الى مؤسسة عامة بمقتضى القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٥٧ رغم بقاء علاقتها بهم خاضعة لتشريع العمل والعقود المبرمة معهم قبل الادارة العامة ــ ويمثل هذا المبدأ قضت فى الدعوى الخاصة بعمال « شركة القدائف النفاثة ذات الطيران البطىء سيرفا » المجموعة ص ١٣٢٣ ــ ١٤١ ــ ٨ ق ١٩٦٤/١٢/٥ .

وراجع كذلك المؤلف العلم فقها وقضاء سنة ١٩٦٩ ص ١١٠ وما بعدها ص ٦٦٥ وما بعدها .

١٤٥ — وفى الحقيقة يعد الاتجاه الأخير للمحكمة العليا محاولة للابقاء على التقسيم التقليدى للقانون ، لا تتفق مع الأسس التى قام عليها وهى اختلاف طبيعة القواعد القانونية فى كل من هذين التقسيمين وهذه المحاولة بنت بذاتها انهيار هذه الأسس ذاتها ، وكان يتعين حتما أن يحدث ذلك التغيير الذى ترتب على التطبيق الاشتراكى حتى ينكشف عدم صحة هذا التقسيم وزيف الأسس التى يقوم عليها ، فالمحكمة العليا رغم اعتمادها اساسا على معيار « الشخص العام » الطرف فى الرابطة القانونية ، تضيف معايير السلطة العامة ، والمرفق العام ، والمصلحة العامة وعلوها على المصلحة الفردية ، وحشد كل هذه المعايير على هذا النحو اكبر دليل حاسم على عجز كل منها على حده ، فضلا عن عجزها مجتمعه عن تحديد القانون العام وتمييزه عن القانون الخاص . وبعد ما تضمنته الأحكام فى اسبابها — بالاضافه الى ما سبق — متمردا على كل تحديد ، فهى تقول ان القانون العام ينظم ويرعى المصلحه العامة مع رعايته المصالح الفرديه ذ بها ، والقانون الخاص ينظم ويرعى المصلحة الفردية مع مراعاة المصلحه العامه ، فالمصلحة العامه ليست فى هذا المنطق — كما يقول « ديجى » — سوى مجموع المصالح الخاصة ، فكيف اذن يمكن الاعتماد على هذه الأفكار للتمييز بين قسمى القانون . والمصلحة العامة الغامضة بالصورة السابقة ليست فى الحقيقه سوى رعايه حسن سير وانتظام المرافق العامه باعتبارها النشاط الاتسغى المبذول لاشباع الحاجات العامة لأفراد المجتمع والمرفق العام بهذا المعنى لا يخضع لقواعد القانون العام التقليدية وحدها والنشاط الفردى ذاته فى هذا المجال مرفق عام والقانون الخاص التقليدى على هذا النحو ولكون النشاط الفردى وظيفة اجتماعية قانون عام !!

١٤٦ — وليس من مبرر بعد التغيير الثورى الذى حدث فى مصر ، سوى القول بصراحة بأنه مع حتمية وجود الدولة أو شخص عام حاليا كطرف فى غالبية العلاقات القانونية المتصلة بالحياة الاقتصادية للامه ، قد سقط التقسيم التقليدى للقانون مع سقوط الرأسمالية والاقطاع ، فلم يعد هناك حجة فى الأخذ بهذا التقسيم على اساس معيار الشخص العام الطرف فى العلاقه القانونية والمتميز بامتيازات السلطة العامة . اذ لم تعد الأشخاص العامة فى علاقتها القانونية المترتبه على نشاطها الغالب والمستحدث تتميز بهذه السلطة العامة ، ولم يعد يكفى أن يقال بأنه يكون « قانونا عاما » ما تكون هذه الأشخاص العامة خاضعة له كطرف فى علاقة قانونيه أيا كان مصدرها لما يترتب على ذلك من « انهيار الحاجز » بين القانونين العام والخاص فى الفقه التقليدى ، وازدواج صفة القواعد القانونية لمجرد توفر الشخص العام ، أو اشخاص خاصة فى علاقات بحكمها .

ولم تعد هناك فائدة ايضا فى القول بأن القانون العام هو ما يتصل بتنظيم المرافق العامة ، اذ كما سبق لم يعد تنظيمها وسيرها فى قسط كبير مما تتولاه الدولة يخضع لقواعد هذا القانون بل القسم الغالب مما تتولاه الدولة حاليا يخضع للقواعد العادية المعتبرة فى الفقه التقليدى من القانون الخاص .

١٤٧ ـ والمرافق العامه باعتبارها النشاط المستمر المنتظم المشروع لاشباع حاجه عامه هى غايه كل تشريع فى الدوله وموضوعه الاساسى ، وقد اصبح يتولاها الآن فى مصر « القطاع العام » ويشاركه فى ذلك نصيب محدود « القطاع الخاص » .

وقواعد القانون التى يطلق عليها « القانون الخاص » والمنظمه لهذا النشاط المرفقى الذى يمارسه القطاع الخاص(١) ويتبع اغلبه « القطاع العام » فى نشاطه الاقتصادى ليس فى حقيقة الامر سوى النظام القانونى الذى يوضح لنا نقط حقوق أطراف العلاقة القانونية والتزاماتهم ، فلن تحديد ذلك دون تنظيم تدخل الدولة بسلطاتها العامه لالزام الاطراف عند المنازعة به لا يكون نظاما قانونيا . ولكنه يشمل النظام القانونى الذى يكمل ويوضح كيفية اللجوء الى السلطات العامة ، وكيفية تدخلها لممارسه وسائل السلطة العامة لجبر طرف على الرضوخ لما يقر به القانون من حقوق لشخص آخر ، فهى اذن القواعد المنظمة لكيفية تدخل سلطة عامه لتحديد المراكز القانونية لاطراف العلاقات القانونيه عند المنازعة . وكيفية ممارسة « الجبر » لحساب صاحب الحق منهم طبقا للقانون .

ان القانون المدنى أو القانون التجارى لا قيمة لكل ما فيهما من قواعد من النظم العام أو متروكه لارادة الافراد ما لم يكن لديهم الوسائل القانونيه المنظمة فى قانون المرافعات ، لاستصدار احكام عند المنازعة ـ هى فى حقيقتها ـ امر من القاضى للسلطه التنفيذيه جسدها يخوله القانون باستخدام السلطة العامة (٢) والقوة « القهر » عند الاقتضاء ، لصالح من صدرت لهم الاحكام ، لالزام الطرف المحكوم ضده بتنفيذ ما فى اتفاق الطرفين وفقا للقانون أو ما يلزمه به القانون مباشرة .

فليس القانون المدنى أو التجارى سوى القواعد الموضوعية الموضحة لأحوال امكان تدخل السلطه العامة لصالح الأفراد لاقرار اثر ما تتجه اليه ارادتهم من اتفاقات طبقا للقانون ، وقانون المرافعات ليس سوى القواعد الاجرائية المنظمة لكيفية تحريك السلطة العامة وكيفية تحقيق هذا التحرك .

وبالتالى فان هذه القواعد القانونية التى يزعم الفقه التقليدى أنها « قواعد القانون الخاص » ولا صلة لها بالسلطة العامة ، ليست فى الحقيقة ـ كما هو حاصل بالنسبة لأى نظام قانونى ـ سوى قواعد قانونية منظمة لممارسة السلطة العامة ولا يمكن تمييزها اذن على هذا الأساس عن قواعد القانون العام الذى يميزه الفقه التقليدى على هذا

---

(١) راجع الفقرات السابقة بالنسبة لخضوع النشاط الفردى للمبادىء العامة لسير المرافق العامة .

(٢) Vedel, Cours de droit Adm. de licence 1951 - 52 Cours polycopié, les Cours de droit, Paris, 1951 p. 217 - 235.

الأساس ذاته فضلا عن الطبيعة الجوهرية للقانون باعتباره القواعد العامة المجردة المنظمة للعلاقات القانونية والتى تتدخل السلطة العامة لفرض مقتضاها عند اللزوم على الأفراد أو غيرهم من أشخاص القانون الأطراف فى العلاقات القانونية التى تخضع لتلك القواعد . فأى قانون ، وكل قانون ، لا يمكن أن يكون قانونا الا بتنظيم كيفية ممارسة السلطة العامة وتدخلها عند مخالفته ، وكيفية ممارسة « القهر » من الدولة لتنفيذه و عمال مقتضاه عند اللزوم .

١٤٨ — يضاف الى كل ما سبق أن أهم ما يميز به الفقه التقليدى ، القانون الخاص — وبخاصة القانونين المدنى والتجارى — أنهما يقومان على سلطان الارادة ، وينظمان الآثار القانونية لارادات الأفراد ولا شأن لهما بالمرافق العامة .

والصحيح كما سبق لنا أن ذكرنا أن هذين القانونين ينظمان القواعد الموضوعية لسير وتنظيم « مرفق المعاملات التبادلية » فى المجتمع وأحدهما وهو القانون التجارى تقوم كافة قواعده منذ وجدت — باقرار الفقه التقليدى ذاته — على اساس ضمان وكفالة سير هذا المرفق أى « مرفق التجارة » وهو نشاط تبادلى متميز بأطرافه « التجار » أو بموضوعه « التجارى » تحقيقا للانتظام فى هذه المعاملات وهو ما يعبر عنه فقهاء القانون الخاص التقليديين « باستقرار المعاملات » ، و « عدم الاخلال بالثقة المشروعة » ، و « حسن سير التجارة » . وهذا الموضوع الذى ينظمه هذان القانونان أى « مرفق المعاملات التبادلية » هو الذى أدخلهما فى حكم علاقات قانونية أحد أطرافها شخص عام ، عندما أدت الاشتراكيه الى قيام الدولة بالنشاط الاقتصادى على نطاق واسع . وأصبحت تدير مرافق عامة هدفها فى النهاية خدمة المواطنين باشباع حاجات اقتصادية لهم عن طريق المعاملات التبادلية .

فقد كشف هذا التطور فى وظيفة الأشخاص العامة زيف التمييز والتفرقة بين القانونين العام والخاص ، وأوجد بينهما الامتزاج والتداخل الذى كشف انعدام أساس تلك التفرقة .

١٤٩ — وبناء على ذلك فانه لا يمكن تقسيم القانون الى عام وخاص على أساس الدولة الطرف فى العلاقة القانونية ، لأنه لا يمكن تمييز القاعدة القانونية ذاتها الا بمحلها أو موضوعها لأنها دائما « عامة ، ومجردة ، وملزمة » . وقد أصبحت القواعد التى يطلق عليها الفقه التقليدى « القانون الخاص » أوسع نطاقا من حيث أشخاصها وبسبب موضوعها من قواعد القانون العام . فالأخيرة حسب مفهومات هذا الفقه يكون أحد أطرافها دائما الدولة أو أحد الأشخاص العامة ، بينما الثانية لا يكون — دائما — الخاضعين لها أشخاص خاصة باعتراف هذا الفقه ذاته وحينئذ تكون قواعد القانون الخاص وبصفة خاصة فى الدولة الاشتراكية وقد ازداد استخدامها لها فى المرافق الاقتصادية — ذات طبيعتين تختلفان باختلاف الأطراف فى

الروابط القانونيه التى تنطبق عليها ، واذا أمكن استخدام هذا المعيار ذاته بالنسبه لما يقوله هذا الفقه عن القانون العام وقد تبين لنا مشاركه الأشخاص الخاصة فى الخضوع له فى حالات تمتعها بامتيازات السلطة العامة أو التنفيذ المباشر فى علاقاتها مع اشخاص خاصة لأصبح القانون العام بدوره له هاتين الطبيعتين لوجود أشخاص خاصة أطراف فى العلاقة القانونيه ، وهذا أو ذاك أمر لا يقبله عقل ولا منطق . !!

ثالثا ـ تغيير مفهوم المال العام تغييرا جذريا فى الدولة الاشتراكية فى مصر :

١٥٠ ـ من المسلم به أن القواعد القانونية المستمدة من القانون العام لتنظيم استخدام « المال العام » ليست سوى القواعد الملائمة مع تعريف وتحديد هذا المال العام فى الفقه التقليدى والذى يستلزم حتما للاستفادة به أو الانتفاع به أو حمايته استخدام السلطة العامه لتحقيق المساواة الكاملة بين المنتفعين بهذا المال العام ، الذى بحكم تخصيصه للمنفعة العامة يكون لكل مواطن حق الافادة من وجوده على هذا النحو بنصيب يستلزم حماية الحق فيه بالسلطه العامه وحمايته من الاعتداء عليه بالسلطة العامة كذلك .

ويميز الفقه التقليدى بين الدومين العام الذى له وصف المال العام ويخضع لهذه القواعد المتصلة بالسلطة العامة والذى لا يمكن الحجز عليه أو تملكه بالتقادم أو التصرف فيه (١) دون الدومين الخاص للدولة الذى يمكن التصرف فيه ويجوز تملكه بالتقادم . فالحماية المقررة للمال العام متصورة فى الفقه التقليدى على ما ينطبق عليه تعريف المال العام بصورته التقليدية فى المادة (٨٧) من القانون المدنى المصرى والذى يستلزم لهذه الصفة شرطان : **أحدهما تملك الدولة** أو سيطرتها هى أو شخص عام (٢)

---

(١) راجع القانون المدنى م ٨٧ الاعمال التحضيرية جـ ١ ص ٤٧٨ وما بعدها والمحكمة الادارية العليا رقم ١٣٢٦ سنة ١٠ .

(٢) راجع للمعايير فى الفقه الفرنسى لمال العام وتطورها « مبادىء القانون الادارى المصرى والمقارن » سنة ١٩٥٦ المرجع السابق الطماوى ص ١٦٢ وما بعدها ـ مصطفى ابو زيد ص ٢٠٧ ، المرافق العامة ـ محمد زهير جرانه « حق الدولة والافراد على الاموال العامة » ص ٤٠ الى ص ٥٠ وبصفة خاصة ص ٥١ ـ ٥٦ .

ويلاحظ وجود خلاف فى الفقه الفرنسى فى معيار افضل المال فى الدومين العام وهل هو الاستعمال المباشر له بمعرفه الجمهور أم هو تخصيص المال لخدمة المرفق العام وهل يتعين أن يكون له دور رئيسى فى عد المعد أم يكفى اى دور ثانوى

Duverger : L'affectation des immeubles domaniaux aux services publics, Paris 1941, p. 206 et suiv.

De Laubadère T.E.D. Adm. 1957 المرجع السابق p. 704

ومحمد فؤاد مهنا « القانون الادارى العربى فى ظل النظام الاشتراكى الديمقراطى التعاونى » ـ ٢ سنة ٦٤ ص ٧٢٦ وما بعدها .

على المال عقارا كان او منقولا **وتقييدها ان يكون هذا المال مخصصا لمنفعة عامة** ،بفعل او بمقتضى قانون او قرار جمهوري .

١٥١ — وهذا المال العام قد غيره ووسع نطاقه ما نص عليه الميثاق الوطني ثم الاعلان الدستوري(١) الصادر في ٢٤ مارس سنة ١٩٦٤ والدستور الدائم لجمهورية مصر العربية الصادر في ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ حيث نص المادة (٢٩ منه على خضوع الملكية لرقابة الشعب ومسئوليته بقدرته عن حمايتها وعلى رأس انواعها الثلاثة ، الملكية العامة ، وقد عرفتها المادة ٣٠ من هذا الدستور بانها ((.. **ملكية الشعب وتتأكد بالدعم المستمر للقطاع العام ويقود القطاع العام التقدم في جميع المجالات ويتحمل المسئولية الرئيسية في خطة التنمية**)) .

ونصت المادة (٣٣ **على ان ((الملكية العامة حرمة وحمايتها ودعمها واجب على كل مواطن وفقا للقانون باعتبارها سندا لقوة الوطن واساسا للنظام الاشتراكي ومصدرا لرفاهية الشعب**)) .

ونصت المادة (٥٩ ، **على ان ((حماية المكاسب الاشتراكية ودعمها والحفاظ عليها واجب وطني**)) فالملكية العامة اذن او المال العام الذي يرد عليه هذه الملكية ليس فقط ما هو مخصص للمنفعة العامة بالطبيعة أو مباشرة مثل الطرق والمباني العامة ، ولكنه يشمل كذلك ما هو مخصص لاشباع الحاجات العامة للشعب ، ويستخدم في خطة التنمية الاقتصادية بواسطة الدولة او مؤسساتها ومنشآتها العامة اي يشمل ما هو مخصص للمنفعة العامة للجماهير بطريق غير مباشر ، مما لا يدخل في المال العام بالمدلول التقليدي او المال العام بالطبيعة لعدم وجوده في نشاط الدولة الرأسمالية على نطاق واسع من قبل — فليست آلات او انتاج مصنع ممتلك للشعب مخصصة للمنفعة العامة مباشرة مثل الطريق العام ، وليس لكل مواطن ان يستخدمها او ينتفع بها مباشرة ، وليست مثل القلعة التي لا يمكن أن تكون الا مخصصة للنشاط الحربي بالطبيعة حسب معايير الفقه التقليدي ولكن هذه الآلات والسلع المنتجة مخصصة للمنفعة العامة عن طريق تخصيصها حتما واستخدامها في الانتاج والتوزيع لصالح الشعب فالمال العام (٢) بهذا المعنى في ظل النظام الاشتراكي ، هو ما تملكه او تسيطر عليه الدولة او احد الأشخاص العامة ، نيابة عن الشعب ، تسهم منه مخصص للنفع العام مباشرة ، وجزء آخر مخصص للانتاج والخدمات لتحقيق النفع العام بطريق غير مباشر ، ومن ثم فلم يعد لزاما

---

١ — راجع المواد ١٣١ ، ١٣٥ من الدستور المصري سنة ١٩٦٤ — الباب السادس من الميثاق الوطني سنة ١٩٦٢ .

٢ — راجع التصفيات بالنسبة للمشروعات المؤممة واموالها من ٧٦٢ وما بعدها من كتابنا المرجع العام سنة ١٩٦٦ المرجع السابق .

بحكم الضرورة فى نطاق ما جد من أوضاع على هذا الوجه ، أن يخضع الانتفاع بالمال العام من الافراد لقواعد القانون البارز فيها عنصر السلطة العامة وحدها — حتما وبصفة دائمة — كما هو الشأن فى النظرة التقليدية لهذا المال العام ، وانما يمكن ان يخضع المال العام ، المملوك للشعب فى ادارته لقواعد القانون العام بالمعنى التقليدى ، كما هو الشأن بالنسبة للقواعد المنظمة لادارة منشآت وآلات مصنع مملوك للشعب والمحافظة عليها . ولقواعد مستعارة من القانون الخاص كما هو الشأن بالنسبة لتوزيع انتاج هذا المصنع على الافراد المحتاجين له وفقا للقواعد المقررة لذلك والقائمة أساسا على أوضاع السوق وقوانين العرض والطلب .

١٥٢ — وبناء على ذلك فانه رغم النص فى الأنظمة القانونية الخاصة بالهيئات والمؤسسات العامة وبخاصة فى القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ بشأن المؤسسات العامة وشركات القطاع العام والوحدات الاقتصادية التابعة على ان اموالها « من الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة » ما لم ينص على خلاف ذلك فى القرار الصادر بشأنها (١) » ، فان ذلك لا ينفى عنها انها تمارس نشاطا مرفقيا عاما وانها اشخاص عامة . كما أن هذا النص وما يماثله فى انظمة الهيئات العامة يجب أن يفسر فى حدود الغرض الذى وضع من أجله وبما لا يخالف الميثاق الوطنى والدستور الذى وصفها صراحة بالملكية العامة والا كان غير دستورى ولا أثر له .

فهذا النص ليس مقصودا به سوى اتباع القواعد القانونية العادية دون القواعد القانونية المنظمة للسلطة العامة فى ادارة هذه الأموال وفى تعامل المؤسسات العامة ووحداتها الاقتصادية وغيرها من الهيئات العامة التى وصفت أموالها بالخاصة مع المواطنين ما لم ينص بشأنها على خلاف ذلك كقاعدة عامة .

فهذا النص يعد باطلا ولا أثر له لو قصد به جواز التصرف فى الأصول الرأسمالية للمشروعات التى تتولاها هذه الهيئات والمؤسسات والوحدات الاقتصادية ونقل ذمتها المالية كاملة أو متقطعة الى القطاع الخاص حال كونها لازمة ومخصصة لممارسة نشاط هذه الأشخاص . فما لم يتغير تخصيصها لهذا الغرض ، كما هو الشأن فى حالة استهلاكها أو استبدالها لعالج الأغراض التى تتولاها هذه المشروعات تكون أموالا مملوكة للشعب اى « ملكية عامة » ولا يجوز التصرف فيها على هذا الأساس للافراد .

ولا يصح ابدا ذلك بأى وجه فيما تصره الميثاق والدستور على القطاع

---

(١) يلاحظ ان النص الموضح فى المتن ينطبق على أموال المؤسسة العامة — ولكنه طبقا للمادة (٢٣) من القانون فان رأس مال المؤسسة العامة يتكون من « نصيب الدولة فى رؤوس أموال ما يتبع المؤسسة من وحدات اقتصادية .. الخ » وبالتالى فان الوصف ينصرف حتما الى أموال الشركات والجمعيات وغيرها من الوحدات الاقتصادية التابعة للمؤسسات العامة .

العام من الأموال المرصودة لممارسة تنشطه احكمها الشعب ممثلا فى الدوله ، وبنى اشخاص القطاع العام ولو بقانون لعدم دستورية مثل هذا القانون لو صدر ، لمخالفته للاسس العامه للميثاق ، ولقواعد النظام العام الدستورى لجمهورية مصر العربيه فى الدستور الدائم الصادر سنه ١٩٧١ وبصفة خاصه للماده (٣٣) من هذا الدستور .

وقد نص المشرع فى المادة (٩٧٠) من القانون المدنى صراحة على [١] انه « لا يجوز تملك الاموال الخاصة المملوكه للدولة او الاشخاص الاعتبارية العامه وكذلك أموال الوحدات الاقتصادية التابعة للمؤسسات العامه او الهيئات العامة وشركات القطاع العام غير التابعة لايهما والأوقاف الخيرية أو تكسب اى حق عينى عليها بالتقادم كما لا يجوز التعدى عليها وفى حالة حصول التعدى يكون للوزير المختص حق ازالته اداريا » .

١٥٣ — وبناء على ما سبق فان هذه الأموال عقارية او منقوله من منشئات والأدوات والآلات والمهمات المخصصه لممارسة نشاط هذه الأشخاص لا يجوز الحجز او التنفيذ عليها بأى وجه من الوجوه حتى ولو - ن بالاضافة الى صفة المال الخاص على الخصوع لأحكام القانون الخاص حسب التقسيم التقليدى فكل ذلك مقيد بعدم تعارضه مع الدستور والميثاق وقوانين التنميه والنظام القانونى لهذه الهيئات والمؤسسات و وحدات الاقتصادية ، وللمرافق العامة التى تتولاها . والقول بغير ذلك فضلا عما هو واضح من تعارضه مع استمرار هذه الأشخاص فى ممارسه نشاطها والوفاء بمسئولياتها فى تنفيذ الخطة العامة للتنمية ، فانه يودى الى انتزاع هذه الأموال المملوكة للشعب الى القطاع الخاص وهو محظور دستوريا حسبما سلف البيان بارادة الادارة ذاتها او حتى بتشريع ، ومن باب أولى فهو غير متصور أن يتم جبرا عن الشعب لصالح فرد من الأفراد وفقا لقواعد التنفيذ العادية ، وهى نتيجة مترتبة حتما على ما قرره المشرع صراحة فى المادة (٩٧٠) من القانون المدنى آنفة الذكر من عدم جواز تملك اموالها بالتقادم ؛ اذ ما لا يجوز تملكه بالتصرف الارادى من هذه الهيئات والمؤسسات العامة ووحداتها الاقتصادية ، وايضا لا يجوز أن يترتب عليه حق عينى او تملكه بالتقادم من طريق حيازة الغير المدة المكسبة للتقادم لها ، فانه لا يجوز انتقال ملكيته للغير عن طريق التنفيذ الجبرى عليه بأى وجه ؛ وتطبيقا على هذه القاعدة الأصلية فقد نص المشرع صراحة فى المادة (٧٦) من القانون رقم (٦٠) لسنة ١٩٧١ على انه لا يجوز افلاس شركات القطاع العام .

١٥٤ — وهذه الحماية [٢] لأموال الشعب على وضوحها طبقا للنصوص والمبادىء السابقة ، وقطعية النصوص الدستورية فيها ، يؤكد أن المشرع قد

---

[١] معدلة بالقانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٧٠ — جريدة رسمية ١٢/٨/١٩٧٠

[٢] راجع فى ذلك القانون رقم ٥٣٨ لسنة ١٩٥٥ بتعديل القانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٤٧ المعدل بقرار رقم ٤٩٧ لسنة ١٩٥٤ بشأن المرافق العامة وقانع ٨٠ مكرر فى ١٩٥٥/١١/٣ .

عمد كما سبق القول حتى قبل الثورة الاشتراكية الى ان يحمى بنص صريح فى قانون المرافق العامة ، الاموال المملوكه للملتزمين والمخصصه لادارة مرفق عام بالمعنى التقليدى المسلم به ، وهى المنشآت والآلات والمهمات المخصصة لادارة المرفق من الحجز او اية اجراءات تنفيذية اخرى عليهـــا . ومثل هـــذه الحمايه مقررة لذات العلة بالنسبة للاموال المملوكة للمتزمى استغلال المناجم والمحاجر ، فى قانون المناجم والمحاجر ، والمشروعات التى يملكها الشعب ليست تتولى سوى مرافق عامة تتمتع مع ما تستتبعه ملكية الشعب لها دستوريا حسبما سبق بالحماية الواردة فى قانون المرافق العامة والمقررة للملتزمين على الاقل .

وبناء على ذلك فان المـــال الذى يوصف بالخاص فى انظمة الهيئات والمؤسسات العامة ووحداتها الاقتصادية ، هو ما ليس مخصصا عقارا او منقولا لممارسة نشاطها ، ولا يتحدد ذلك بمعيار اقرب الى الدقة الا بالقول بانصراف هذه الصفة على « السلع المنتجة والمعدة بحكم اغراض هذه المنظمات للتصرف بهـــا ــ او المستغنى عنه لاستهلاكه او لعدم لزومه من الاموال الاخرى المخصـــصة لممارسة نشـــاطها » وهذه الاموال هى وحدها التى تخضع لقواعد القانون الخاص بالمعنى التقليدى بعد اعدادها فعلا لهذا الغرض وتقرير التصرف فيها دون غير ذلك من اموالها .

فالاموال المخصصة لادارة وسير النشاط الذى تتولاه تلك الاشخاص اموال يملكها الشعب ومخصصة لتسيير مرافق عامة اى هى اموال عامة والاموال التى تمثل انتاج النشاط المرفقى ومخصصة للتصرف فيها للشـــعب اموال عامة كذلك ما لم تنص انظمة هذه الاشخاص على صفتها الخاصة ، وهى لا تعد كذلك الا بعد ان تخصص فعلا بعد الانتاج (١) للتصرف فيهـــا

وقد اضيفت مادة برقم ٧ مكرر تنص على انه « لا يجوز الحجز ولا اتخاذ اجراءات تنفيذية اخرى على المنشآت والقنوات والآلات والمهمات المخصصة لادارة المرافق العامة » ، وراجع احكام المـــادة ٥) من القانون رقم (٨٦) لسنة ١٩٥٦ بشأن المناجم والمحاجر وتنص على انه (مع عدم الاخلال باحكام المـــادة ١١٤ من القانون المدنى لا يجوز الحجز على الآلات ووسائل النقل والبحر وغيرها المخصصه لاستغلال المناجم والمحاجر ما دام هـــذا التخصيص قائما » وراجع المـــادة (٤) من القانون رقم (٦٦) لسنة ١٩٥٣ .

(١) راجع بحث مقدم للجنة التحضيرية للدستور « الملكية فى التطبيق الاشتراكى » سنه ١٩٦٩ ، صلاح الدين حلمى محلة والذى وان لم يتعرض للموضوع فى الحد قال فى ص ٤٢ ينبغى ان تعتبر الاموال العامة ، والمشروعات القطاع العام سواء منها المنشأة اصلا او المؤممة وكذا باقى املاك الشعب وحدة قانونية يتوفر لها جميعا وسائل الدعم والحماية واعتبارها ستورا تستعد منها الملكة للشعب فيجب لن تزول اى تفرقة بين اموال الدولة الخاصة والعامة بما لا محل له فى المجتمع الاشتراكى .. الخ » وراجع ص ٤٠ ، ص ٤١ فى تحديد العناصر الرئيسية للملكية معتبرة للشعب من ملكية الشعب العامل لها اى الشعب الحقيقى ، وعدم تولى الدولة لامرها الا كنائبة عنه Propriété du peuple وخضوعها للسيطرة الشعبية سواء من حيث ديمقراطية وضع خطة التنمية او ديموقراطيـــة الادارة لمشروعات الشعب او ديموقراطية التوزيع لنتيج القومى .. وراجع كذلك طبيعة المشروعات المؤممة سنة ١٩٦١ ، الموظف العام مفهوما وقضاء سنه ١٩٦٩ ص ٣٧٣ وما بعدها .

للأفراد وليس قبل هذا التصرف . ولا يعنى أنها خاصة أكثر من أن اسمرت فيه يخضع أتمامه لقواعد القانونين المدنى والتجارى بحسب سلم الشخص المعنوى المسيطر على هذه الأموال دون اخلال بأنها ملكية عامة لا يجوز الاعتداء عليها ولا تملكها بالتقادم ولا الحجز عليها بأى وجه ويتعين تغليب هذه الصفة العامة للمال العام أو « الملكية العامة » على صفته الخاصة فى الحالات التى يشارك فيها رأس المال الخاص فى ملكية المشروع[1] عندما يتعذر التفرقة والتمييز والفرز لما يملكه الشعب عما يملكه القطاع الخاص ويتعين التفسير لصالح المرفق العام وتغليب هذه الصفة العامة للمال[2].

ويتعين أعمال هذه القاعدة تطبيقا لنص المادة (٥٩) من الدستور الدائم لسنة ١٩٧١ التى تقضى بأن « حماية المكاسب الاشتراكية ودعمها والحفاظ عليها واجب وطنى » .

تاسعا – عدم ارتباط اختصاص مجلس الدولة المصرى بتطبيق القانون العـــام :

١٥٥ – رأينا فيما سبق أن القائلين بتقسيم القانون الى عام وخاص اختلفوا فى أساس هذا التقسيم ، انما تبنى المشرع الفرنسى هذه الطريقة عندما نص على اختصاص مجلس الدولة الفرنسى بمنازعات القانون العام وقد أخذ بذلك فى وقت كانت فيه الدولة ، تقوم بدور الدولة الحارسة فى صورتها الأولى فى ظل حكم نابليون الاستبدادى ، وكان طبيعيا أن تكون كافة تصرفاتها تصرفات سلطة عامة باعتبارها « دولة حاكمة وليست خادمة » ، وكان طبيعيا كذلك أن تستقل بقواعد قانونية خاصة بها تنظم ممارستها لهذه السلطة العامة . وليس اضطراب واختلاف الفقه الفرنسى فى وضع معيار يتحدد به القانون العام أو الادارى الا بسبب ضرورة تحديد

---

(1) راجع الملكية فى النظام الاشتراكى رسالة سنة ٧١ د. ثروت محمد مصطفى المهدى ص ٢٣٠ وما بعدها وبصفة خاصة ص ٢٥٤ وما بعدها ، ص ٢٦٩ ، ص ٢٨٨ ، ص ٥٨٣ وما بعدها ، ص ٦١٧ وما بعدها .

(2) يؤكد هذا المعنى الجديد للمال العام وقبل صدور الدستور الدائم القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٦٤ بتنظيم الجهاز المركزى للمحاسبات من اختصاصه بالرقابة على المؤسسات العامة والشركات التابعة لها (جريدة رسمية ٢٤/٣/١٩٦٤ عدد ٦٩ المواد ٢ ، ٤ ، ٧ ، ١٠) والمذكرة الايضاحية وقد جاء فيها « منذ أخذت الدولة بالتخطيط القومى الشامل وصدور الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للعمل بها اعتبارا من أول يوليو سنة ١٩٦٠ ، وصدور القوانين الاشتراكية فى عام ٦١ ، وتوجيه الدولة لقدر متزايد من مواردها نحو الاستثمار والمشروعات اللازمة لدفع عجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية بمعدلات سريعة فانه أصبح من الضرورى أن تمتد الرقابة على الأموال والأعمال التى تضطلع الدولة بتنفيذها من مؤسسات عامة وما يندرج تحت اشرافها من شركات ومنشآت باعتبارها ملكية عامة ، وحرصا على الشعب .. الخ » .

اختصاص مجلس الدولة الفرنسي نتيجة للنص الوارد في قانونه وسبب ما جد على نشاط الدولة الفرنسية ذاتها من تغير أفسد المعايير التي اجتهد الفقه والقضاء في وضعها لهذا الغرض ، وقد زاد كل ذلك اثر حركة التأميم التي جرت هناك وتولى الدولة ادارة المشروعات الاقتصادية المؤممة. وقد استند الفقه الفرنسي أساسا في تعريف القانون الاداري على فكرتي المرفق العام ــ على النحو السابق عرضه ــ والسلطة العامة واخطأت التعريفات بحسب الأخذ (١) بهذه الفكرة أو تلك ولهم في فرنسا مبرراتهم الخاصة في هذا الاجتهاد وهي مرتبطة بتوزيع الاختصاص بين مجلس الدولة والمحاكم المدنية. الا ان الفقه المصري تابع الفقه الفرنسي بحماس في ترديد تعريفات القانون الاداري التي يقول الأخير بها آخذا بعضه بفكرة المرفق العام ، وبعضه الآخر بفكرة السلطة العامة على علاتها او مبتكرا بالجمع بينهما دون ان يلتفت الى ان الغرض الأصلي الذي وضعت من أجله هذه التعريفات (٢) في فرنسا ليس موجودا في مصر .

١٥٦ ــ وقد تابعت المحكمة الادارية العليا في مصر حسبما أوضحنا هذا الفقه التقليدي ، وذهبت الى أن القانون العام يتحقق عندما يعترف به القضاء الاداري فيما يدخل في اختصاصه وقد يدخل فيه قواعد القانون الخاص ويصفها بهذه الصفة العامة ، وهذه القواعد تعد من القانون الخاص عند عرض ذات النصوص في نزاع على القضاء المدني ، فالنظام القانوني يكون عاما أو خاصا حسبما يختص أي من القضائين بنظر النزاع المتعلق عليه ، فليس لهذه النظرية قيمة كمعيار للتميز بين قسمي القانون او لتمييز الاختصاص طالما هي حسبما هو بادٍ مصادرة على المطلوب أو ردا على السؤال بسؤال . فعندما يراد تحديد ما المقصود بقواعد القانون العام يقال انها القواعد التي تنظم المصلحة العامة ، وعندما نحاول معرفة ما هي هذه المصلحة العامة يتضح انها مصلحة المرفق العام ، وعندما نسأل ما هو المرفق العام يتضح انه ذلك المشروع الذي يخضع لنظام استثنائي من القانون العام ويحقق المنفعة أو المصلحة العامة !!

---

(١) De Laubadère : T.E.D. Adm. 1963 p. 14 - 15.
Hauriou : précis élémentaire de droit Adm. 12ème éd. p. 20.
Duguit : T. de droit constitutionnel p. 50.
Berthélemy : T.E.D. Adm. 13ème éd. p. 1.
Ducrocq : Conférence sur le droit Adm. 3ème ed. p. 15.
Waline : Manuel élémentaire de droit Adm. 4ème ed. p. 8.
Waline : T.E.D. Adm. 6ème éd. p. 9.
Jeze : principes généraux 24me ed. p. 2.

(٢) راجع في تفصيلات هذه التعريفات في القانون الفرنسي والمصري والمقارنة بينهما هاشم صدقي ص ٣٨١ ، ٣٨٢ من كتابنا الموظف العام سنة ١٩٦٩ ، وراجع كذلك الصفحات ٣٨٢ ــ ٣٩٥

وقد أدى هذا الخلط الى اعتراف « ريفرو » بأنه لا يمكن وضع معيار للقانون الاداري سواء مبني على المرفق العام أو السلطة العامة وأن هذا البحث لم يثر في فرنسا الا بسبب الاختصاص وتوزيعه .

وقد عد الفقه الفرنسي تسليمه بالتقارب (١) بين قسمي القانون مما أضعف قيمة هذه التفرقة النظرية وقد سلم في مصر بعض الفقه التقليدي بذلك ولم تكن لدينا حتى صدور دستور سنة ١٩٧١ مشكلة الاختصاص العام بالمنازعات الادارية مقررة لمجلس الدولة بحيث تحتاج الى معيار لتحديدها بل كان اختصاص مجلس الدولة محددا منذ سنة ١٩٤٦ بمسائل على سبيل الحصر ، ومجلس الدولة المصري غير مقيد فيما يدخل في اختصاصه من مسائل بتطبيق قواعد القانون العام وحدها عليها والا خرجت من هذا الاختصاص (٢) كما هو الشأن في نص الاختصاص العام للمجلس الفرنسي . ورغم النص في المادة (١٧٢) من الدستور الدائم على أن « مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة ويختص بالفصل في المنازعات الادارية وفي الدعاوى التأديبية ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى » .

فان ورود النص بهذه الصياغة في الدستور دائما حسبما نرى يسد خطأ موجها الى المشرع من ناحية لتحديد ما يرد من منازعات ادارية تدخل في اختصاص المجلس طبقا لنص الدستور . وليس خطأ للقضاء الاداري أو المدني في مباشرة عملية وضع معيار لما يعد منازعة ادارية تدخل في اختصاصه ، اذ أن عجز المادة يفيد بأن المشرع الدستوري يحدد أنواع الاختصاص التي يتولاها مجلس الدولة والتي يتعين أن يتضمنها القانون الذي يصدر بتنظيم هذه الاختصاصات . وحتى لو سلم بأنه قد أصبح المجلس صاحب الاختصاص العام بالمنازعة الادارية فليس ذلك أخذا من المشرع بالتقسيم الثنائي للقانون الى عام وخاص . ولا يوجد تعريف يرجعه لما هو القانون الاداري . وبالتالي فليس هذا القانون يمتصور على القواعد الخاصة بالقانون العام بدى من المعايير السابقة وليس يوجد ثمة أساس قانوني للقول بأنه مقصور على المنازعات التي تثور فيها القواعد الاستثنائية من القانون العام وهي قواعد ممارسة السلطة العامة أو التنفيذ المباشر . فالقانون الاداري حاليا في مصر بمعنى القانون الذي يشمل القواعد المنظمة للاشخاص العامة القائمة على تسيير وادارة المرافق العامة يشمل حتما ذلك الجانب من القواعد المستمدة من القانون الخاص والتي أصبحت جزءا من التنظيم القانوني لهذه المرافق العامة في علاقاتها بالعاملين فيها أو المنتفعين بنشاطها والمتعاملين معها وفقا للمعايير التقليدية للمحكمة العليا ذاتها .

---

(١) راجع في تفصيل ذلك كتابنا الموظف العام سنة ١٩٦٩ ص ٣٨٥ وما بعدها والمراجع المشار اليها في الهامش .

(٢) راجع كتابنا الموظف العام سنة ١٩٦٩ ص ٣٩١ والهامش ١ والمراجع المشار اليها وكذلك تصفحات ٣٩٢ ، ٣٩٣ والمراجع بالهامش .

وبصفة عامة فانه ايا كان الرأى فى فهم نص الدستور آنف الذكر ، فان ما ذهب اليه الفقه والقضاء الادارى المصريين من مجاراة ومتابعة الفرنسيين فيما ذهبوا اليه كان فى وقت لم يكن فيه نص لا فى الدستور ولا فى اى قانون من قوانين مجلس الدولة المصرى المتتالية مماثل للنص الوارد فى القانون الخاص بمجلس الدولة الفرنسى ، ودعى الى كل الخلاف والتعارض فى المعايير السابق الاشارة اليها والتى لم تفلح لا فى تحديد القانون العام ولا فى توزيع الاختصاص .

١٥٧ — واذا اخذنا فى الاعتبار ان المرفق العام هو كل نشاط يستهدف اشباع حاجة عامة للجمهور بصفة منتظمة ومستمرة فانه يأتى بعد ذلك البحث من النظام القانونى الذى يحكم هذا النشاط ، وقد تكون أساسا « القواعد القانونية ذات التنفيذ المباشر » كما هو اسلوب ادارة « المرافق العامة الادارية » مثل الجيش والشرطة والقضاء ، نتيجة احتكار الدولة لها ولطبيعتها الخاصة كوجه « للدولة الحاكمة » — وقد تكون القواعد القانونية العادية أى « القواعد القانونية ذات التنفيذ القضائى » أو هذه فى مجال وذلك فى مجالات أخرى من جوانب هذا النشاط كما هو الشأن فى حالة ادارة مرفق عام بطريق الالتزام ، أو ادارة مرفق اقتصادى بمؤسسة عامة حسبما يتلاءم مع حسن سير المرفق العام وانتظامه وفقا لما يقرره المشرع اذ ان هذه المؤسسات هى أجهزة « الدولة الخادمة » وهى أكثر عددا واهمية واتساعا من المرافق التقليدية منذ ازدياد أعباء الدولة ومسئولياتها نتيجة للتطبيق الاشتراكى .

والمشرع المصرى فى توافق تام(١) مع هذه المبادىء فقد كان تنظيمه للمؤسسات العامة أكثر منطقية من الفقه والقضاء الفرنسيين منذ نظمها بالقانون رقم (٣٢) لسنة ١٩٥٧ ، ثم بالقانون رقم (٦٠) لسنة ١٩٦٣ والقانون رقم (٣٢) لسنة ١٩٦٦ ثم فى القانون رقم (٦٠) لسنة ١٩٧١ ورغم تسليمه وتسليم الفقه والقضاء معه بأنها اشخاص عامة لم يفترض حتما فى كل هذه القوانين أن تخضع المؤسسات العامة فى كل انواع نشاطها وعلاقاتها القانونية لاحكام القانون العام ، وقد كان المشرع يقرر بذلك أن انطباق هذا القانون العام كما أنه ليس حتميا فهو ليس ركنا لازما للاعتراف

---

(١) قارن بمقال الكتم الخولى فى مجلة ادارة قضايا الحكومة س ٤ عدد ٣ لسنة ١٩٦٠ وبصفة خاصة ص ٤٦ وما تلاها وراجع احكام المواد ١ ، ٢ ، ٣ ، ٤ ، ٥ ، ٦ ، ٧ من القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٧ بشأن المؤسسات العامة وكذلك المواد ١٢ ، ١٣ ، ١٤ ، ١٥ ، ٢٠ ، وراجع المذكرة الايضاحية والقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٣ بشأن المؤسسات العامة وبصفة خاصة ١ ، ٢ ، ٣ ، ٤ ، ٥ ، ٧ ، ١١ ، ١٢ ، ١٣ ، ١٤ ، ١٥ ، ١٦ ، ١٨ ، ١٩ ، ٢٠ ، ٢١ ، ٢٥ ، ٣٢ ، ٣٣ ، ٣٤ ، ٣٥ والقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ وبصفة خاصة المواد ١ ، ٢ ، ٣ ، ٦ ، ٨ ، ٩ ، ١٠ ، ١١ ، ١٢ ، ١٣ ، ٢٥ ، ٢٦ ، ٢٧ والقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ المواد ٦/٥ ، ٨ ، ١٢/١ ومن ١ — ٤ ، ١١ — ١٥ ، ١٧ — ٢٢ ، ٢٣ — ٢٥ ، ٢٨ ، ٣٣ ، ٣٤ ، ٣٥ ، ٤٨ — ٥٩ .

بصفة المرفق العام أو المؤسسة العامة للشخص القائم على ادارته — ولذلك فقد نص فى هذه التشريعات بصفة عامة على سريان القواعد الواردة فيها والتى تنظم بصفة عامة انشاء المؤسسة العامة وأجهزتها الادارية ومدى رقابة السلطة المركزية ووصايتها عليها وهى بلا شك بالمعايير التقليدية تعد قصورا عما وترك تحديد الأنظمة الداخلية لها من حيث سير العمل وعلاقة المؤسسة والمنتفعين بخدماتها للقرار الجمهورى الخاص بلائحتها ولوائحها الداخلية وللقواعد القانونية العادية .

١٥٨ — ويتضح مما سبق ان اشتراط النظام المميز من القانون العام للاعتراف بصفة المرفق العام موضوع لا علاقة له البتة بتحديد طبيعة المرافق العامة وتعريفها . اذ يتعين أولا الوصول الى هذا التعريف ثم القول بخضوع ما ينطبق عليه لهذا النظام القانونى او ذاك ، ولا شك ان النظام القانونى الذى يخضع له نشاط معين أمر لا يحدد طبيعة هذا النشاط بل هو امر لاحق على تحديد طبيعته وفقا للغرض المبتغى تحقيقه من بذل هذا النشاط مرتبط بالظروف التى يزاول فيها من كافة النواحى، فالقول بأن «المرافق العامة» هى تلك « المشروعات او الأنشطة » التى تخضع للضوابط الخاصة بسير المرافق العامة والنظم القانونية المتميزة لها أى قواعد « امتيازات التنفيذ المباشر » وضع للعربة قبل الحصان ، او مصادرة على المطلوب . اذ يجب أصلا تحديد ماهية المرفق العام بحسب « نوع النشاط ذاته واغراضه » ثم يأتى بعد ذلك التساؤل عن النظام القانونى الذى يحكمه ويسير بمقتضاه .

١٥٩ — وبناء على ذلك فان النظام القانونى الذى يخضع له أى مرفق من المرافق راجع الى الدولة المسئولة أصلا عن سير وانتظام المرافق العامة أى عن كل النشاط الذى يستهدف اشباع الحاجات العامة لمواطنيها ومدى تدخلها فى مجال ضمان توفير هذا النشاط وتسييره وتنظيمه والوسائل القانونية التى تستخدمها فى هذا الصدد وفقا لمدى الحاجة الى ممارسة السلطة العامة بامتياز التنفيذ المباشر لارادتها فى تنظيم وتسيير النشاط المرفقى وهذا كله يرجع لارادة المشرع وفقا للملاءمات التى يقدرها ولا يمكن أن يخضع لقاعدة حتمية يضعها الفقه أو يقررها القضاء .

ولا يجوز فى التفكير القانونى الخلط بين الوسائل القانونية المختلفة وطبيعة النشاط الذى تحكمه هذه الوسائل ، اذ لا تلازم حتمى بين الأمرين حتى يقال أن تحقق أحدهما وجد الآخر أو اذا اتبعت أساليب « التنفيذ المباشر » كان الأمر متعلقا بمرفق عام ، واذا لم تتبع هذه الأساليب كان الأمر غير متعلق بمرفق عام فمع افتراض صحة الفرض الأول على سبيل الجدل — لا يصح ابدا الفرض الثانى باى حال .

١٦٠ — ومن ثم فانه يتعين القول فى جمهوريتنا الاشتراكية بأنه لا يوجد فى الحقيقة سوى القاعدة القانونية التى تتشكل منها التشريعات المختلفة وهى لا يمكن تقسيمها الى عامة وخاصة بحسب معايير الفقه الفرنسى ،

سواء بحسب الصوالح التي ترعاها أو تنظمها ولا بحسب الأشخاص الأطراف في العلاقات التي تخضع لها، أو الجزاء الذي يوفر لها عنصر الالزام الضروري لوجودها كقاعدة قانونية . ولا بحسب قابليتها للتنفيذ مباشرة أو عن طريق القضاء ولا بحسب اتصالها أو عدم اتصالها بسير المرافق العامة فالقانون لا يكون عاما ولا خاصا ، فالقاعدة القانونية عامة أبدا ودائما سواء بحسب مصدرها أو عموميتها بالنسبة للمخاطبين بأحكامها وهي تحكم الموضوع الذي تنظمه أيا كان لطرفي العلاقة القانونية لتحقيق أهداف عامة هي حسن سير وانتظام كل النشاط اللازم لاشباع الحاجات العامة للشعب .

ويمتد حتما في الدولة الاشتراكية نطاق انطباق القواعد القانونية التي كانت تحكم علاقات الأفراد بعضهم ببعض في ظل الرأسمالية لتحكم النشاط الذي أصبحت تتولاه الدولة نتيجة التأميم أو التدخل الاقتصادي (١) بدلا من هؤلاء الأفراد لتلاؤمها مع هذا النشاط حسبما سلف البيان دون أن تستبعد هذه القواعد قواعد التنفيذ المباشر كلية من الانطباق في هذا المجال .

عاشرا ــ عدم استهداف الربح ليس معيارا مميزا للمرفق العام :

١٦١ ــ يتردد في كتابات الفقه التقليدي في مصر كما تردد في بعض أحكام القضاء الاداري (٢) ، اشتراط أن يكون النشاط غير مقصود به تحقيق الربح حتى يعد مرفقا عاما ، اذ أن عموما يميزه عن النشاط الفردي كما قالت بذلك بعض الأحكام وردده كتابات الفقه الفرنسي ، ولكن هذا القول غير سديد . فمن المسلم به أن كل النشاط الفردي الذي تتجه الدولة حتى وان كانت رأسمالية وان استهدف الأشخاص الذين يمارسونه الربح ، الا أن الدولة تتيح القيام به لتحقيقه نفعا عاما أي لاشباعه حاجة عامة ضرورية للجماعة فهي تتجه ليس فقط لتحقيقه الربح للقائمين به ولكن لأنه يحقق أساسا الصالح العام للمجتمع ــ وهذا النشاط الفردي بحكم طبيعته

---

(١) ولذلك فانه يتعين تقسيم القانون الى أقسام عدة بحسب موضوع القاعدة القانونية والمحل المحدد لنشاط الانسان الذي تنظمه والذي يشبع حتما حاجات عامة للجماعة ويجب أن يرتبط هذا التقسيم بالغرض منه وهو تيسير دراسة القواعد القانونية وليس أيسر من الأخذ بما يذهب اليه المشرع ذاته الذي لا يطلق على القانون وصف العام أو الخاص ولكن يصدر التشريع ينظم موضوع معين ويطلق عليه الاسم الخاص به ويمكن ادراج القوانين الخاصة بموضوعات متصلة ببعضها البعض بنطاقها في القسم وتسميتها على أساس الرابطة بين الموضوعات الجزئية التي يتكون منها القسم الواحد ــ وتارن « ديدو » المرجع السابق ص ٤٩ ــ ٥٠ واقتراحه الابقاء على التقسيم الشكلي للقانون لتسهيل الدراسة والتمييز بين التشريعات الدورية والتشريعات الاوقات العادية ، وظهور السلطة والاحرار في الاولى ، وترك حرية للارادة في الثانية.

(٢) راجع كمثال لهذا القضاء المهجور الآن مجموعة المبادىء في خمسة عشر عاما لمحكمة القضاء الاداري ، المكتب الفني ج ٢ ص ٢٦٢٤ ــ ٢٨٢ ــ ٧ في ١٩٥٤/١/١٨ ، ٣٢٨٠ ــ ٩ في ١٩٥٧/٦/٢ .

لا يمكن أن يعود على القائم بأى ربح ما لم يحقق قبل ذلك نفعا لغيره من المواطنين وهو الحافز لهم على طلبه وسداد ثمنه أو قيمته للقائم بممارسته — ولو خرج النشاط الفردى عن نطاق تحقيقه لوظيفته الاجتماعية فى نطق الخطة الاقتصادية واهدافها ولم يحقق الاشباع المنظم للحاجات العامة أو استهدف تحقيق الربح فقط بما يحقق الاستغلال كان نشاطا غير مشروع ومقا للميثاق والدستور الدائم وحق على الدولة ان تسلم الملكية الخاصة التى تستخدم ممارسة هذا النشاط الى الملكية العامة للشعب وان تتولى نفسها المرفق الذى كان يستغل الشعب من خلال ادارته .

١٦٢ — ولم تقم الدولة الاشتراكية بالتأميم لوسائل الانتاج الرئيسية أو تتم ما تقيمه من مشروعات اقتصادية وفقا لخطة التنمية ، الا تحريرا للشعب من الاستغلال ولضمان اشباع الحاجات العامة لافراده . فهى لا تستهدف بذلك كله مجرد تحقيق موارد للخزانة فى صورة ارباح . كما انها لا تستهدف بادارة المرافق الاقتصادية عدم الحصول على أى فائض منها فهذه المرافق يتعين أن تحقق فائضا ، ولكنه فائض يتحقق وفقا للتخطيط الاقتصادى العام دون استغلال او ارباك للمرفق العام ولا يتمخض عنه مجرد تراكم رؤوس الأموال للرأسماليين كما يحدث فى ظل النظام الفردى ، اذ توجه الدولة الاشتراكية هذا الفائض حسب الخطة العامة لمشروعات اقتصادية جديدة لتوفير حياة افضل للشعب .

١٦٣ — ومع معرفة الفقه التقليدى وتسليمه بحقيقة ان مؤسسات عامة مثل « هيئة قناة السويس » ، « والمؤسسة العامة للمصانع الحربية » بالنسبة لانتاجها الحربى ، « والمؤسسة العامة للمقاولات » أو للدواجن أو للحوم وما يماثلها تحقق فائضا من نشاطها يوجه على النحو السالف الاشارة اليه فلم ينكر أنها تقوم على مرافق عامة أو أنها مؤسسات عامة .

ولا يخرج النشاط الذى تمارسه هذه المؤسسات من حيث طبيعته عما يمارسه القطاع الخاص من نشاط مماثل فلى منطق هذا الفقه أنه يلزم — أن يقوم الشخص العام على مرفق عام حتما حتى يعد « شخصا عاما » — والنشاط المماثل للنشاط الفردى الذى يتولاه شخص عام ويحقق « فائض » من ممارسته ويطبق بالنسبة اليه قواعد « القانون الخاص » لا شك يعتبره على هذا الأساس مرفقا عاما — والا ما كانت هذه المؤسسات اشخاص عامة ، أما النشاط المماثل الذى يمارسه الأفراد من نفس الطبيعة وبنفس الشروط والقواعد فلا يعد مرفقا عاما !!!

ويشبه موقف الفقه التقليدى الغريب فى ذلك ادراكه بأن الملتزم يحقق من ادارته للمرفق العام أرباحا طائلة يكفلها له الاحتكار المصاحب عادة للالتزام — ونفوذه الذى يمكن من العبث بالخدمة العامة للربح الفاحش على حساب الشعب ولا ينكر صفة المرفق العام على نشاط هذا الملتزم —

وذلك حتى يتمتع بحماية امتيازات السلطة العامة من نزع الملكية ، وغيره من الامتيازات الخاصة بعدم جواز الحجز أو التنفيذ على اموال المرفق ، فضلا عن ضمان التوازن المـالى للمشروع من ماتع الالتزام .

ولا يثير الفقه التقليدى فى هذه الحالة مسالة عدم استهداف الربح ، انما يثيرها بالنسبة للمرافق العامة التى تتولاها الدولة باسم الشعب بدلا من الرأسمالية المستغلة اجنبية كانت أو وطنية نتيجة للاشتراكية .

١٦٤ ــ ويتضح من ذلك بجلاء وضوح انه لا صلة اطلاقا بين المرفق العام واستهداف الربح(١) . وانه ليس صحيحا القول بانه حيث يستهدف الربح ينتفى وجود المرفق العـــام .

وقد عبرت عن ذلك بحق محكمة القضاء الادارى عندما قضت بأن « صفة المرفق العام معترف بها للمرفق الصناعى والتجارى اذا كان الغرض من انشائه تحقيق خدمة عامة بصرف النظر عن الأرباح التى يحققها ، بل يكاد من الممكن الجزم بان تحقيق الربح يختلط مع الخدمة العامة او يسير بجانبها ســواء بسواء ومع ذلك فلا يفقده تحقيق الأرباح مهما بلغت صفة المرفق العام بكل ما لهذا التعبير من معان . والعبرة فى كل ذلك بالهدف الرئيسى او الغرض الأساسى(٢) من العمل ، وبناء على ذلك فالمرفق العام الذى يتحقق عنه فائض أو ربح دون أن تتغير طبيعته كمرفق عام ، فتحقيق الربح اثر تال لتحقيق النشاط قبله للنفع العام ايا كان من يتولى هذا النشاط شخص عام أم شخص خاص » .

١٦٥ ــ والمرافق التقليدية المعروفة فى نطاق « الدولة الحارسة » يتمثل نشاطها فى توفير خدمات عامة لا تحقق بواسطة انتاج مادى يمكن حيازته بصفة عامة مثل خدمات الأمن والقضاء والتعليم والنقل والصحة ، وبعضها مثل الأمن لا يحتاج لنشاط ايجابى الا عند الاخلال به ، وهى اما أن تتصل بوظيفة الدولة وسلطتها اتصال احتكار مانع بطبيعتها باعتبار ان الدولة هى

---

(١) راجع للتفصيلات الصفحات ٤٠٤ ــ ٤٠٨ من كتابنا الموظف العـام فقهـا وقضـاء سنة ١٩٦٦ والمراجع المشار اليها فى الهامش .

(٢) وتستطرد المحكمة الى القول « وعلى ذلك فـاذا كانت محـافظة .... تهـدف الى الترفيـه عن الشعب وتثقيف الجمهور ورفع مستواه ومدارکه عن طريق المسرح والسينما والغناء والموسيقى ، وكانت تهدف كذلك الى تجميل الحياة بالمدينة وضواحيها فانها بذلك تكون قد حققت « غاية عامة ونفعا عاما » ولا يغير من هذا ان المدينة تحصل على مقـابل استعمال دار السينما التى تملكها والتى خصصتها لهذه الاغراض ، من المرخص له بهـذا الاستعمال ، اذ لا يعقل عقلا ان يكون هذا الاستغلال بدون مقابل لو بأجر اسمى بما دام المعروف أن المستغل يحقق من وراء ذلك ارباحا بجرية بدليل تمسكه بها ومزاحمة الاخرين له بعروضهم التى تدوق الانامل التى يقدمها بكثير ، ومن ثم فان هذا المقابل او ذلك الايجار لا ينفى فكرة المرفق العام ــ راجع بمجموعة المكتب الفنى لاحكام محكمة القضاء الادارى فى خمسة عشر عاما ص ٢٦٢٦ ــ ١١٨٤ ــ ١٤ ق ١٩٦١/٦/٢٥ .

سلطه الالزام والقهر النهائيه فى المجتمع ، او انها لا تعرى النشاط الراسمالى بمباشرته لعدم ادرارها لأرباح لالتزام الدولة بحكم وظائفها الاوليه لضبطه فى المجتمع الراسمالى بتوفيرها مجانا او بالتكاليف الفعليه لها ، اما الجزء الباقى والاقل من هذه المرافق التقليديه فيتمثل فى ممارسة نشاط يؤدى خدمات يحوز المنتفع بها انتاج مادى ليس له عمر استهلاكى طويل ، سواء فى مادة او طاقة تستهلك فورا مثل خدمات توليد وتوزيع وتنقيه المياه والكهرباء والغاز وما يماثلها . فهى كلها مواد او طاقات تستهلك بطبيعتها استهلاكا فوريا ومباشرا . وتشبع حاجات اوليه للحياه المتحضره يتعين توفيرها بصفه عامه بأقل قدر ممكن من الارباح . ولذلك فهى لا تعنى الراسمالية لعدم ادرارها ارباحا فاحشه من ناحية ولاشرافها ، الدوله الحارسه ، عليها لعموميه اشباعها لحاجات اساسيه من ناحيه اخرى ، ولعدم ارتباطها ارتباطا جوهريا بالملكية الدائمه المطلقة التى تشكل اساسا للطبقات الراسمالية من ناحية اللاتة ، سواء بالنسبة لناتجها او بالنسبة لايرادتها ، بينما تتولى المشروعات الاقتصادية فى مصر وفى فرنسا — فى النوع المماثل الذى ما زال يشكك الفقه المرسى فى طبيعته — مرافق عامة تنتج سلعا تهم استهلاكى ، او نشاطا ماليا يتمثل بتمويل المشروعات المنتجة لسلع استهلاكيه مثل البنوك وشركات التأمين ، او نشطا تجاريا يتصل بترويج هذه السلع المنتجه على المستهلكين . وتحتكر الراسمالية عادة فى النطاق الفردى هذه الانشطه دون الدوله وسيطر بواسطتها على الحياه الاقتصاديه و السياسيه للامه . ولذلك يبور الشك لصيق فى طبيعتها بعد تاميمها او انشاء الدولة الاشتراكية لها بقصد تجميد اى تدخل من الدولة فى هذ السبيل . واخفاء خطوره هذه الانشطه واهميتها فى حياة الشعب لتقى سد الراسمالية وحدها .

ومن الواضح انه لا يوجد فارق بين كلا النوعين من الانشطة اذ انهما يشتركان فى تحقيق الاشباع لحاجات عامة للشعب دون فارق فى ذلك بين مرفق الماء ، ومرفق طحن الدقيق وخبزه ، ومرفق نسج القطن وغزله ، او انتاج السيارات .. الخ ، الا فى نوع السلعة المنتجة الذى يتحدد تبعا مع طبيعة الحاجة التى يشبعها بل ان ، الانتاج الصناعى ، وما يرتبط به من ، نشاط تجارى ، لتوزيعه وتمويله يمتلك بمقدرات الشعب فى اشباع حاجات اشد الحاحا وخطورة مما يقر له الفقه التقليدى بوصف المرفق العام دونه.

١٦٦ — وليست التفرقة اذن بقائمه على اساس منطقى او قانونى ولا اساس لها الا فى ان المشروعات (١) الانتاجية والتجارية هى اداة

---

١ — جدير بالذكر الموضح بالقدر ان الترجمة الصحيحة للتسمية التى استخدم الفرنسيون للتعبير عن العملية المتصلة بالانتاج والتوزيع هى « المرافق العامة الانتاجية او الصناعية والتجارية » وليس هناك ثمة رغم ابراز الصفة الاقتصادية لهذه المرافق من حيث ادرارها للربح وصف « المرافق العامة الاقتصادية » اذ ان كل نشاط انسانى يمكن تحقيق خدمة او انتاج سلعة يعد نشاطا اقتصاديا وما يقصده الفرنسيون بعبارة La service Industriels هو المرفق الخدمى او الصناعى مشتقا من عبارة « Industrie » بمعنى صناعة او انتاج =

الرأسمالية ووسيلتها فى الاستغلال الرأسمالى والسيطرة الاقتصادية وبالتالى السياسة على المجتمع والدولة . وهى لا يعنيها أن تخضع الأنشطة التى يسبغ عليها الفقه التقليدى صفة المرفق العام بما يترتب عليه من خضوع ما له هذه الصفة لإدارة الدولة المباشرة أو لاشرافها ورقابة مشددة منها ، وذلك لأن هذه الأنشطة لا تمكن الرأسمالية من تكديس الارباح بسرعة منها لقلة ارباحها وعائدها وحاجتها الى رؤوس أموال ضخمة لا تقبل الرأسمالية لذلك على استغلالها بمثل تلك المشروعات ، فاذا ساء حظها وتولت الدولة جزءا طفيفا من هذا النشاط انبرى الفكر الرأسمالى القانونى لتجميده على هذا النحو من ناحية بحرمانه من كل حماية للسلطات العامة واخضاعه للمنافسة الحرة ولاحكام القانونين المدنى والتجارى وحدهما ، وهذا هو سر ما عمد اليه الفقه الفرنسى وسايره الى حد فيه مجلس الدولة هناك من اخراج لغالبيه منازعات « المرافق العامة الانتاجية والتجارية » من اختصاصه واخضاعها للقضاء المدنى لتطبيق الاحكام القانونية العادية فى القانونين المدنى والتجارى اساسا وبدون تمييز على هذه المرافق بما يمكن للرأسمالية من افلاسها وتخريبها وهى المناسبة الخطيرة (١) الكارهة لوجودها .

احدى عشر — المرفق العام ليس الشخص الذى يتولاه :

١٦٧ — من الغريب أن التعريفات الفقهية المصرية تلتزم اتجاها متطرفا فى الفقه الفرنسى ، لأنها جميعا بلا استثناء تستخدم المعنى العضوى

= والمرفق بينها وبين عبارة «Economique» اى اقتصد لاعباء فيه — ومع ذلك فالمحكمة التى اطلقها المجلس الفرنسى على هذا النوع من المرافق للعامة لا يعيد القضاء المدنى — الأشد رجعية هناك — الى استبعادها بل انه يصر على اطلاق وصف المرافق الخصوصية «Les services privés» عليها مستبعدا صفة العامة قاصدا التأكيد بأنها من الأنشطة التى يخص بها الرأسمالية الفرنسية دون الدولة ، وان توليها لها رغم صفتها العامة لا يسبغ هذه الصفة العامة على النشاط نفسه ، وكما ذكرنا من قبل يعد مجلس الدولة بين المرافق العامة الانتاجية والتجارية والمرافق الادارية منذ سنة ١٩٢١

T.C 22. 1. 1921. Colonie de la Côte d'Ivoire v. Sté Commerciale de l'Ouest Africain, arrêt du bac d'Eloka S. 1924. 3. 34 Concl. Matter D. 1921. 3. 1.

Les Tribunaux Judiciaires et la notion de service public Jacques Chabert المرجع السابق p. 11 et s. Paris 1954.

(١) يبدو ذلك ظاهرا فى بعض كتابات الفقه التطبيقى فى مصر ، وقد تعرضت « شركة مصانع للموسلين » و « المصرية لاستخراج وتجارة الموسلين » وهما شركتى قطاع عام — للحجز على أموالها وافلاسها بسبب حكمين صادرين ضدهما بمبالغ طوق المبالغ التى تمثل رأس مال أى منهما ، جريدة الاخبار عدد ١١٧٥ فى ١٩٦٧/٥/١٣ ، وقد نبهنا الى خطورة ذلك فى كتابنا الوطن العلد سنة ١٩٦٩ ص ٤٠١ هامش ١) واراء ذلك فقد نص المشرع صراحة فى المادة (٧٦) من القانون ٦٠ لسنة ١٩٧١ بشأن المؤسسات العامة على عدم جواز افلاس شركات القطاع العام .

« النشاط المرفقى » ذاته و « المنظمة » التى تتولاه و « المشروع » الذى يتحقق بمقتضاه هذا النشاط Concept organique.

وقد ترددت فكرة المشروع فى « نظرية المرفق العام بالطبيعة » وهى تقوم على معيار موضوعى بالمقابلة للمعيار الشخصى الخاص بنية الادارة وعلى اساس استنادها الى طبيعة النشاط أو الخدمة واتصالها بوظائف الدولة ، وكذلك ترددته التعاريف الفقهية التى يقوم التمييز لديها على اساس استنباط « نية الادارة » فى اسلوب ادارة المرفق اى لدى اصحاب المذهب الشخصى وبصفة خاصة فى التعريفات الاساسية لواضعى نظرية المرافق العامة ، وقد استلزم هذا الفريق من الفقه الفرنسى ركن المشروع مستلهما بعض احكام مجلس الدولة دون ان يميز فكرة المرفق العام فى قضاء هذا المجلس ويخصها بذاتها من نوعية المنازعات التى تعرضت الاحكام لتحديده بمناسبة الفصل فيها بطريق غير مباشر ، اذ كان المجلس الفرنسى — حسبما يبدو لنا — يتعرض فى هذه المنازعات لتحديد طبيعة اشخاص عامة ، وما اذا كانت مؤسسات عامة أو مؤسسات ذات نفع عام ، وكان يتعين ان يبرز فى الاحكام جانب ركن المشروع « القائم فعلا فيما هو معروض عليه » باعتبار ان المشروع موجود حتما لوجود الشخص المعنوى المستقل اى التشخيص القضائى للمشروع . ولا يعنى ذلك انه فى الحقيقة او حسب احكام المجلس الفرنسى بعد المشروع « ذاته ركنا اساسيا فى تعريف المرفق العام (١) ، فاحكام هذا المجلس كما فى قضية «Terrier» قد تعرضت للنشاط ذاته واعتبرته مرفقا عاما عندما كان واجبا التعرض مباشرة له . وليس لشخص علم بامور امر تكييفه . ومثل ذلك اضفاء المجلس الفرنسى صفة المرفق العام على نشاط الحرس (٢) بـ « شحن وتفريغ السفن فى الموانىء » بواسطة الافراد المرخص لهم بذلك ، واعتباره النشاط الخاص بادارة « محطة اذاعة لاسلكية (٣) » بواسطة احد الافراد « مرفقا عاما » ومع التسليم بوجود المشروع فى هذه الحالات بالذات الا انه لم يكن بارزا فى الاسباب التى اوردتها الاحكام كاساس لتكييف المرفق العام — اى بحث عن ركن المشروع بالذات ، وقد يعلل ذلك بميل الشخص العام المدير للمرفق وبالتالى لم يكن يوجد محل للبحث عن المنظمه ذات الشخصيه المعنويه كركن فى تعريف المرفق العام ، وانما انصرف البحث فى هذه القضايا الى طبيعة النشاط ومدى تحقيقه اشباعا لحاجة عامه واسلوب ادارته (٤) .

---

(١) راجع الفقرة رقم ٨ — ٦٥ من هذا الفصل .

(٢) « شحن وتفريغ السفن »

(٣) « محطة اذاعة لاسلكية »

(٤) راجع بحثنا والاحكام المشار اليها

CE 22. 6. 1938 Rec. 1938 p. 528. ECE 5. 5. 1944. D. 1944 p. 165

BEI 6. 2. 1948. RDP 1948 p. 250.

Wahn : R. Adm. Sept., Oct 1946.

ويبدو عجيبا فى نظرنا تطرف بعض الفقه المصرى حتى فى انكار وصف المرافق العامة على هذه الانشطة(١) واعتبارها « مشروعات ذات نفع عام » .

١٦٨ ـ وقد اهدر هذا الفقه المصرى التقليدى ـ بالاضافة الى اثر الظروف التشريعية والقضائية والاقتصادية والسياسية بمصر والمختلفة عنها فى فرنسا حتى فيما قبل ثورة يوليو سنة ١٩٥٢ ـ وبلا اى سبب واضح ، الجانب الكبير من احكام مجلس الدولة الفرنسى المشار اليها ـ وبصفة خاصة الاحكام الصادرة بشأن « المؤسسات العامة المهنية » والتى ـ كما ذكرنا من قبل ـ لا يتوفر بالنسبة اليها « ركن المشروع » الذى يتولى المرفق ـ اذ المرفق ذاته يتفرع عنه ويلتصق به حتما امر تنظيمه الذى تتولاه هذه المنظمات بينما هو فى اساسه يتولاه الافراد المهنيون بنشاطهم الفردى الفنى كل على حدة ويساهم بواسطة مجهوده فى سيره ، ولا يتوفر على هذا الوجه بالنسبة اليهم كأفراد او كمجموعة هذا الركن .

ويشبه ذلك كل الحالات التى يكون فيها النشاط الذى يشبع حاجة عامة فردية يقوم على جهد فردى وخبرة فنية شخصية دون حاجة الى « ادوات او آلات ، ورأسمال » وغيره من عناصر المشروع بصورة ظاهرة ، والذى اعتبر مساهمة فى سير مرفق عام فى احكام المجلس الفرنسى .

كذلك اتبع الفقه المصرى رأى هذا الجانب من الفقه الفرنسى الذى يستخدم عبارة المرفق العام(٢) بالمعنى العضوى وحده ، أو بالمعنى العضوى والمادى

---

(١) د. محمود حافظ . محاضراته فى القانون الادارى لطلبة الدكتوراه جامعة القاهرة سنة ٥٩ ـ ٦٠ ص ٥٤ .

(٢) من الجانب الذى يخلط بين المعنى المادى والعضوى نقلا عما اشير اليه فيما سبق Buttgenbach Cours de droit Adm Notion et théorie générale de service public 1958 - 59, p. 29

حيث يقول بأن المرفق العام هو :

« المنشأة العامة التى يقوم الحكام بانشائها ووضعها تحت اشرافهم مع اخضاعها لنظام قانونى خاص بقصد اشباع حاجات عامة للجمهور بطريقة منتظمة ومستمرة وهى حاجات يقرر الحكام مدى ضرورتها ويراعون تحقيق المساواة فى اشباعها » ويقول نقيجة لذلك فى ص ١٦٩ ان المؤسسة العامة (تخصيص للذمة مملوكة للدولة على وتخصص للمرفق العام (الشخص المعنوى) مملوكة للدولة ايضا فالمنشأة العامة وكذلك تجتمع هذا المرفق « النشاط والمشروع » المستقل لادارة هذه الذمة والشخصية المعنوية المستقلة مضمونا وفنيا مع خضوعه لرقابة السلطة العامة .

«Léons. De la grève dans les services publics, thèse Paris 1918 p. 5 - 6.

ويقول ان المرفق العام « منظمة عامة تشبع حاجة ومصلحة عامة يعجز عن تحقيقها النشاط الفردى » ويقول ان دائرة الحاجات العامة تزيد او تضيق بحسب الافكار السياسية والمذاهب السائدة

«Philippe Contes Essai d'une théorie d'ensemble de la concession de service public, Paris 1943, p. 11.

ويقول انه « منظمة تستهدف اشباع حاجة جماعية وتحقيق ضرورة عامة بملحة بمستقلة عن الغير والافراد » .

كمرادفين ، رغم وجود ذلك الجانب الذى يستخدم المعنى المادى للمرفق العام ويطلقه على المعنى العضوى ويميز تمييزا كاملا بين الشخص الذى يمارس النشاط المرفقى (١) . وهذا النشاط ذاته بصفته مرفقا عاما والذى يعتبر بهذا المعنى بالنسبة للانشطة المرفقية التى تتولاها اشخاص خاصة ، بل ربوجد جانب من الفقه الفرنسى ذاته يتجه الى الأخذ بهذا المعنى الموضوعى للمرفق العام متابعا للتطورات فى قضاء مجلس الدولة الفرنسى الذى يميز بين المرفق بالمعنى المادى والشخصى أو الجهة التى تتولاه « L'organisme gérant » ولهذا الجانب (٢) وزن كبير دون شك ولا أساس لاهدار كل قيمة لاتجاهه آنف الذكر .

---

١ وهو ما يعبر عنه بالمرفق العام « النشاط يشبع حاجة عامة » أو كما يعبر عنه بالمرفق العام بمعناه الموضوعى الذى سنعرض له بعد قليل .

Georges Vidal, Droit Adm. I. Paris 1953 p. 16.

يكون مرادفا فى تعريف « المؤسسة العامة » شخص عام تتولى مرفقا عاما .

Bartholemy Traité de droit Adm. 1933. p. 22, 39, 842.

ومثله فى ذلك مع خلاف طفيف فى العبارة

Jean Rivero, Droit Adm. 1960, No. 321, p. 431.

Edmond Soradin, La nature juridique des associations syndicales de propriétaires. thèse Bordeaux 1938 p. 137 - 139.

Jacques Raynaud, L'ordre des Médecins, thèse Lyon 1943 p. 151.

Duez et Debeyre, Traité de droit Adm. 1952. p. 159.

Auteurs Conférences sur l'administration et le droit Adm. Cours 1947 I p. 349 et s.

Duez et Debeyre, Cours de droit Adm. 1938. p. 81 et s.

René Thézard, Manuel élémentaire de droit Adm. 1921, p. 182 - 183.

Mestre, Résumé de cours de droit public et Adm. I, Bruxelles 1947 p. 335. No. 266.

Charles Georgin, Cours de droit Adm. I. Par. 1924, p. 9 - 10.

Bonnard, Essai sur la notion d'établissement public.

Roland Drago, La crise de la notion de l'établissement public thèse, Paris 1950 p. 238.

René Cassin, La notion d'établissement public en droit Adm. Français thèse Lille 1928 p. 31 - 141.

Yves Lemarque, Recherches sur l'application du droit privé aux services publics Adm. thèse Paris 1960, p. 13.

De Laubadère T.E.D. Adm. المرجع السابق 1957 p. 534 No. 1040

Balthazar Bach p. 26 - 27. المرجع السابق

٢ يقول جيز الفقه الفرنسى فى تعريفه أنه « النشاط يباشر أو تنظيم منظمة عامة من أجل تحقيق مصلحة عامة » المرجع السابق ، وراجع .

C.E. 13 Mai 1938 « Caisse Primaire » D. 1939 3. 65

Note Poly. C.E. 31 Juillet 1942, « Montpeurt » D. 1942 p. 138. Conseil Regulet C.E. 2.10.1942 Mutuelle du Mans D. 1950, p. 162 note Waline.

اثنا عشر — المرفق العام ليس المشروع :

١٦٩ — يتميز المرفق العام — باعتباره فى الحقيقة نشاطا يهدف الى اشباع حاجة عامة للشعب على سبيل الانتظام والاضطراد ، عن المشروع اى « الاجهزة والادوات والآلات والمنشآت » التى توجد أو تنشأ وتخصص لمباشرة هذا النشاط ويملكها أو يسيطر عليها الشخص الذى يمارسه ، اذ تعد هذه الاجهزة والادوات والمنشآت « الوسائل المادية » التى بواسطتها تتم مباشرة النشاط المكون للمرفق العام ، وليست هى ذات المرفق العام ، فالمشروع شىء والمرفق العام شىء آخر ، « المشروع » هو « الجهاز المادى الذى بواسطته يدار المرفق » — ويمكن أن يدخل ضمن عناصره كمنظمة « الجهاز البشرى » الذى عن طريق نشاطه فى تسيير الجهاز المادى يتحقق النشاط المرفقى بالمشروع أو بالمنظمة اى بالموظفين والأرض والمبانى والأموال والادوات التى يمارس بها الشخص العام أو الخاص ، النشاط اللازم لاشباع حاجة عامة . وتعد الادوات والوسائل المادية والبشرية لممارسة هذا النشاط « الامكانيات اللازمة لسير المرفق العام » وليست هى ذات المرفق ، وانما هى « موجودات هذا المرفق وعماله » .

وهذه الامكانيات ليس لها غير الاثر المادى فى امكان تحقيق وجود المرفق كنشاط يستهدف اشباع حاجات عامة ، ولا يكون لها اثر قانونى الا عندما تكون احد الاركان فى الشخص القانونى ذاته فى حالة ادارة شخص معنوى للمرفق العام، لان المنظمة بعناصرها المادية والبشرية هى احد الاركان الرئيسيه فى الشخص القانونى ذاته ، فهى التى يتم تشخيصها قانونا كمجموعة من العناصر المنظمة لهدف محدد ، عند منح الشخصية المعنوية ، فليس للمنظمة أو المشروع اذن اثر يعدو اثرها المادى أو الواقعى يدخلها فى عالم القانون بالنسبه للمرفق الا بتشخيصها قانونا — ومن ثم فان القول بأن المرفق العام ، « مشروع » بمعنى المعنى العضوى (١) . « Conception organiquo »

ولا يمكن أن يعنى غيره عندما يشترط لتعريف المرفق العام بالاضافة الى ذلك ضرورة ادارة شخص عام له — فاشتراط وجود الشخص العام متوليا للمرفق ، ينطوى فى ذاته على اشتراط المشروع أو المنظمة لان الشخص المعنوى العام أو الخاص لا يمكن أن يوجد الا على هذا الوجه باعتباره « تشخيصا قانونيا لمشروع أو لمنظمة ما » — وبالتالى فان اشتراط المشروع وادارة الشخص العام معا للقول بوجود مرفق عام يعد عبثا وخلطا لا مثيل له فى المنطق القانونى، والأمر يكون كذلك لو كان داخلا فى تعريف المرفق الأنشطة التى تتولاها اشخاص معنوية خاصة مثل الشركات المساهمة التى تتولى ادارة التزام بمرفق عام — فاذا كان « المشروع » شرطا مقصودا به أن يتوفر بالنسبة لما يتولاه الافراد من أنشطة تعد مرافق عامة وتخضع لرقابة الدولة كما قالت

---

(١) راجع للمقارنة د. الطماوى ، مبادىء القانون الادارى المصرى والعربى سنة ١٩٦١ ص ٢٣٩ حيث سبق مناقشة ما نرميه فى هذا الصدد من أحد بالمعنى المعنوى دون المعنى العضوى للمرفق العام وراجع الفقرات السابقة من هذا الفصل .

بعض تعريفات الفقه المصرى التقليدى — فان تعميمه على المرافق العامة التى تديرها الاشخاص المعنوية يكون غير سديد ، فضلا عن انها رغم ضرورة وجود عنصر المنفعة فى عملية الاحوال التى يمارس فيها نشاط فردى يشبع حاجات عامة فى المرافق الاجتماعية والتجارية ، فان هذا المشروع لا يمكن تصور وجوده بهذا المعنى فى الانشطة التى اعترف لها الفقه التقليدى بصفة المرفق العام وتقوم على الجهد الفنى الفردى والخبرة الفنية وحدها اساسا مثل مرفق الطب ، والمحاماة ، والمحاسبة ، والصيدلة وغيرها من الانشطة التى تعرف بالاشخاص المعنوية القائمة على تنظيم بصفة الاشخاص العامة .

وليس لدى هذه المنشآت المهنية فى الحقيقة ما يعد مشروعا بمعنى تسيير المرفق الاساسية ذاتها التى تقوم على « الجهد الفنى الفردى » لاعضائها وبمن جهدها المقصور على اداء مهمتها المحدودة فى تنظيم هذه الجهود الفردية بكاف وحده ، وهو لا ينفصل عن هذه الجهود التى وجدت لتنظيمها لكى يتحقق ركن المشروع فيه . الا لو سلم بان المرفق العام هو عملية التنظيم ذاتها دون النشاط الخاضع للتنظيم !!

وفى هذه الحالة يكفى اشتراط ركن الشخص العام الذى يتولى المرفق العام وهو النقابة المهنية دون المشروع لاستواء ذلك الاخير بذاته فى اركان الشخص العام كما سبق القول ، وهذا الخلط بين المرفق العام والمشروع ، من اسباب غموض المرفق العام وتجهيله فى قضاء مجلس الدولة الفرنسى ، فهو يستعمل عبارة المرفق العام احيانا فى احكامه بمعنى المشروع او المنظمة « L'organisation » — او الغرض او الهدف من المشروع « Mission » — او النظام القانونى الاستثنائى الذى يمارس بواسطته النشاط « Le régime juridique exorbitant » للاسباب السابق ايضاحها .

ثالث عشر — تميز مجلس الدولة المصرى حاليا بين المرفق العام والشخص والمشروع والنظام القانونى لادارته :

فى قضاء محكمة القضاء الادارى :

١٧٠ — واضح فى قضاء المحكمة الادارية العليا فى مصر التمييز الكامل بين « المرفق العام » ، وبين الموجوداته او المنشأة الخاصة به كموبين « العاملين فيه » (١) ، وقد سبقت المحكمة الادارية العليا فى هذا الاتجاه الصحيح

---

(١) راجع مجموعة المكتب الفنى لاحكام المحكمة الادارية العليا س ٧ ص ٤١٠ رقم ١٧٣٣ فى ١٩٦١/٢/٢٣ « مرفق قناة السويس » ص ١١٢ رقم ٢٢٤ لسنة ٤ ق ف ١٩٦٢/٥/١٩ ، مرفق السكة الحديد ، ص ٨٩٠ رقم ٢٤٨٧ لسنة ٦ ق ف ١٩٦١/١٢/٢٣ ، مرفق التصدير ، ص ٨ ص ٩٥١ رقم ١١٣٧ لسنة ٦ ق ف ١٩٦٣/٣/٣٠ ص ٤ ص ١٨٩ رقم ١ لسنة ٤ ق ف ، مرفق التعليم كلية فكتوريا » ، ص ١ ص ٦٤ رقم ٢٠ لسنة ٢ ق ، اذ اعتبرت جميعا كمرفق عام .

محكمة القضاء الادارى (١) فى الأحكام العديدة التى اصدرتها من قبل انشاء المحكمة العليا ، وهذا التمييز هو المستقر والراجح كذلك فى مبادىء القسم الاستشارى بمجلس الدولة (٢) بصفة عامة — وهذا التمييز ظاهر وواضح فى هذه الأحكام والفتاوى حتى بالنسبة لما يرد منها شروط امتيازات السلطة العامة . وفى الحقيقة فانه يتميز تماما المرفق العام عن المصلحة العامة او المؤسسة العامة أو المجلس المحلى(٣) أو الشخص الخاص الذى يديره — باعتبار ان اى من هؤلاء هو المسئول عن ادارة وسير المرافق العامة وليس هو المرفق العام ذاته ، فانه ان صح ان يقال فى اللغة الدارجة تجاوزا « مرفق الجامعة » اطلاقا لهذا التعبير على مجلس الجامعة وكلياتها ، ومعاهدها واجهزتها ، وابنيتها ، المنطوية فى شخصيتها المعنوية تأسيسا على قيامها على « مرفق التعليم الجامعى » لصح ان يقال على فرد او شركة خاصة تتولى مرفقا عاما بطريق الالتزام انها هى ذاتها المرفق العام على نفس الأساس(٤)

فالشخص العام او الشخص الذى يتولى مرفقا عاما ، هو المسئول عن سير المرفق العام وليس هو المرفق ذاته والمشروع او المنظمة اى الموظفين والمبانى والأموال والأدوات التى يباشر بها الشخص العام او الخاص النشاط اللازم لاشباع حاجة عامة — تعد أدوات ووسائل مباشرة هذا النشاط — اى الامكانيات اللازمة لسير المرفق العام وليست هى ذات المرفق وانما هى « موجودات المرفق وعماله » .

---

(١) راجع مجموعة المكتب الفنى لاحكام محكمة القضاء الادارى س ١٥ ص ١٤٠ — ٧٥ — ٢٦٢ — ١٩٥٦/٩/٢ ، ص ١٢٢ — ٧٧ — ٢١١ — ١٩٥٦/٢/١٨ ، س ١٢٤ — ٧٨ — ٦٠٩ ق ١٩٥٥/١٢/٢٠ ، « البنك المعقارى » ، « المجالس البلدية » ص ١٥٦ — ١١٠ — ٤٩٤ — ١٩٥٦/٣/١٧ ، « الاصلاح الزراعى » ص ٦١٧ — ٩٢٠ — ق ١٩٥٥/١١/٢٤ — ١١ — ٤٦ — ٣٨ « تعليم حر » ، ص ٤٧٢ — ٧ — ١٠٢١ ق ١٩٥٨/١/٢١ ٨ ، ٩ ، ١١ « بورصة مهنا النصل » وراجع المجموعة للمبادىء فى خمسة عشر عاما ص ٢٦٢٤ — ٢٨٢ — ٧ ق ١٩٥٤/١/١٨ ص ٢٦٢٦ — ٢٤٨٠ — ٩ ق ١٩٥٧/٦/٢ ص ٢٦٢٦ — ١٤٧٤ — ١٠ ق ١٩٥٩/١/٤ — ص ٢٦٢٨ — ١٦١٨ — ٥ ق ١٩٥٤/٢/١٥ ، ٦٩٠ — ٧ ق ١٩٥٦/١/١٠ — ص ٢٦٢٩ — ١٥٢٥ — ١٩٥٧/٣/٦ المجموعة فى خمس سنوات سنة ٦١ — ٦٥ — ص ١٤٧ ، ١٢٩٨ لسنة ١٢ ق ق ١٩٦٣/١/٦ .

٢ راجع مجموعة الفتاوى للمكتب الفنى س ٩ — ١٠ ص ٢٨٨ — ١٩٢ — ١٩٥٥/٦/٤ ، ص ٣١٧ — ٣١٨ — ٥٧٨٥ — ٥٦/٨/٢٩ س ١١ ص ٣٢ — ١٦ ، س ١١ ص ٧٤ — ٤٤ . ورغم وضوح التمييز من زمن طويل فى مصر فى مجلس الدولة فقد خلطت بعض فتاوى القسم الاستشارى بينهما حيث تطلق عبارة « مرفق الاسواق والشواطىء على مرفق « التجارة الداخلى التجارى العام » ويطلق عبارة « مرفق حمامات حلوان » على مرفق « السباحة والاستحمام بحلوان » . ٣) يرد ذلك د. الطماوى ، مبادىء القانون الادارى المصرى والمقارن سنة ١٩٥٦ ص ٤٦ وان كان قد ذهب الى تعريف المرفق العام فى الصفحة السابقة مباشرة بانه « مشروع بعمل بغتاء واضطراد .. الخ » .

٤) هل يمكن قبول القول بأن « الاسيوطى » او « الطرابلسى » او « ابو رجله » وكل منهم كان ملتزما ببعض خطوط الاتوبيس بالقاهرة مرفقا عاما على غرار ما هو موضح بالمتن .

يضطرد مجلس الدولة المصرى(١) فى معظم احكامه وفتاويه فى العشرين عاما الماضية على التعبير عن المرفق العام باعتباره نشاطا مشروع يشبع حاجة عامة ويميز عن شخص من يديره أو المشروع الذى يحقق بوساطته هذا النشاط او النظام القانونى الذى يتبع فى مباشرته .

ونقول فى ذلك محكمة القضاء الادارى بعد ان استقلت بنظرها للمرفق العام عن الفرنسيين وتخلصت من العيوب التى شابت تعريفها المقيدى السابق ذكره :

« يخلص من مجموع التشريعات الخاصة بتوريد قطننا المصرى انها تخص بالاشراف على تداول حاصلات بالبلاد وتحديد اسعارها وفقا لقانون العرض والطلب حتى تنهض **التجارة وخاصة تجارة القطن على اساس ثابت يحمى الزارع والتاجر والغزال شر تقلبات الاسعار ، فهى تقوم على ادارة(٢) مرفق اقتصادى هام من اهم مرافق الدولة .. »** .

---

(١) راجع مجموعة المكتب الفنى لاحكام محكمة القضاء الادارى س ٧ ج ٢ رقم ١٣٨٣ ص ١٢٣١ — ١٢٨٩ — ٧٦٥ — ١٩٥٢/٣/٢١ ؛ مرفق التليفونات ؛ ص ٢٢٦ — ٢٢٧ مرفق اقتصادى هام ؛ وراجع مجموعة المكتب الفنى للقضاء الادارى س ١٣ ص ٢٢ — ٩ — ١٩٥٩/١/٢٢ وتقول الفتوى « يقصد بمرافق الدولة فى معنى المادة ١٣٠ من قانون المرافق العامة — رافق الماء المملوك للدولة — ان تكون موجودة ، وان تكون منتجة ، وان تكون مستمرة ، وان تكون منتظمة ، وان تكون موجودة ، ومملوكة للدولة وان تكون مستغلة فى نظير تحديد على قدر الحاجات الحقيقية للمرفق فقط .. الخ » ؛ مجموعة السنوى س ٦ — ١٠ ص ٨٨ — ٥٥ — ١٩٥٦/٢/١٢ ؛ س ١١ ص ٤٦ — ٣٥ — ١٩٥٧/٦/٢٣ ؛ س ٦ — ٧ ص ٢٠٣ — ٦٧ — ١٩٥٢/٣/٤ ص ٢٠٠ — ٦٨ ص ٢٠٩ — ٦٩ ؛ ص ٢١٢ — ٢١٦ ، ٢٢٠ — ٧١ ، ٢٢٢ — ٧٢ ، ٢٢٥ — ٧٣ — ٧٤ ، ص ٢٢٧ — ٧٥ ، ص ٢٢٩ — ٧٦ ، ٦٣٢ — ٧٧ .

(٢) راجع محكمة القضاء الادارى بمجموعه س ٧ ص ٦١١ رقم ١٣٨٣ لسنة ٥ ق مجموعة المبادىء فى خمس سنوات من سنة ٦١ — ٦٥ ص ١٤٧ رقم ١٢٦٨ لسنة ١٤ ق وتقول المحكمة « من ذلك نلمس ان الحكومة قد نشأت مرفقا جديد هو مرفق مكتبه بعلاه ، وانها مستعينة فى تسيير هذا المرفق بشخصيتها المعنوية نفس ما هو من هذه الشخصيات معاونة الحديثة فيكون قد نشأ بينه وبين الحكومة عقد ادارى غير مكتوب .. الخ » .

(٣) راجع مجموعه المكتب الفنى لمبادىء محكمة القضاء الادارى فى ١٥ سنه ص ٤٧١ — ٦٠٧ — ٦٨٩ — ٦٩٠ — ٤ — ١٢ — ٦١ ، ١٩٥٢/٢/٢٦ — ٦ — ١٨٦ — ٥٣٤ ، ص ٤٧ — ٥٤٤ — ٥٣/٢/٢٦ — ٦ — ١٨٦ — ٥٣٤ — ص ٦٩ — ١ — ٦٤٧ — ٦٤٨ — ٦٥٣ — ٦٧١ — ٦٨٦ — ٦٨٧ — ٦٨٨ — ٦٩٠ — ٤ — ١٢ — ٥ — ١٩٥٢/٤/٢١ — ٧ — ٥٣٧ — ٢٩٤٢ ص ٤٨١ — ١٣ — ٨٧٢ — ١٣ — ٩٦١/٤/١٧ — ٥ — ١٥٠ — ٢١ — ص ٤٨٠ — ١٢ — ٩٠ — ١٣ — ٥ ، ١٧ — ٦٠ — ١٤ — ١٨٧ — ٣٢٦ . والمجموعة س ١٢ — ص ١٧٩ رقم ٢٣٦ لسنة ١ ق ؛ س ٦ ص ٥٣٤ رقم ٦٨٨ سنه ٤ ق فى ١٩٥٢/٢/٢٦ . محكمه القضاء الادارى المجموعه س ٧ ص ٣٧٢ رقم ٥٤٤ لسنه ٥ ق ، و لاحظ المبدئة المنشار اليها فى الهامش ، المجموعة س ١٤ ص ٢١٢ رقم ٣٧ سنة ١٢ . بنك الائتمان العقارى فى ١٩٦٠/١/٢٨ — ص ٥٧١ من كتابنا الموظف العام سنة ١٩٦٩ المرجع السابق ، ص ٧٠٧ وما بعدها و لاحظ و لفتوى المشار اليها .

وقضت كذلك بأنه « لما كان البنك العقارى الزراعى مؤسسة عامة من الدرب المؤسسات ولوثقها صلة بالدولة ، وهو يقوم على **مرفق اقتصادى واجتماعى هام يهدف الى صيانة الثروة العقارية لصغار الملاك ..** » .

وقضت المحكمة بأنه « متى كان الثابت أن وزارة التموين .. فى سبيل ضمان توفير المواد الغذائية للشعب وتوزيعها بأسعار تحمل فى طاقته — استصدرت التشريعات اللازمة التى تخولها حق فرض رقابتها على هذه المواد وسيطرتها(١) على أسواقها ووضعت لذلك النظم الدقيقة لتحقيق هذه الرقابة وتلك السيطرة ، فانها بذلك تكون فى الواقع قد انشأت « مرفقا عاما جديدا هو مرفق التموين » وهو يكلف الدولة سنويا مبالغ باهظة تتحملها فى سبيل هذا الغرض الأسمى وهو توفير المواد الغذائية فى البلاد وضمان توزيعها بأسعار معتدلة ، ومن بين هذه المواد « صنف المكرونة » ، وقد اصدرت وزارة التموين استنادا الى المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ الخاص بشئون التموين جملة قرارات وزارية من شأنها وضع نظام محكم لهذا الصنف ، ويقضى هذا النظام أن يحصل « اصحاب مصانع المكرونة » الذين يتقدمون الى الوزارة لمعونتها فى تنفيذ هذا النظام على أذونات تسلمها اليهم ادارات التموين المختلفة ، ويقومون بتقديمها الى مطاحن الدقيق التى تعينها الوزارة فى تلك الأذونات فتسلمهم المطاحن الكميات التى تقررها لهم الوزارة من الدقيق الفاخر الذى يستعمل فى صناعة هذا الصنف ، وذلك بشرط الا يتصرف صاحب المصنع فى أية كمية من الدقيق المسلم اليه ، وانما يقوم بصنعه مكرونة وبيعه بالسعر الذى تحدده الوزارة ، وتراعى الوزارة فى تحديد السعرين اى سعر الدقيق وسعر المكرونة أن يكون هناك فرق مناسب بين المبلغ الذى يدفعه صاحب المصنع فى شراء الدقيق وبين المبلغ الذى يحصل عليه من بيع المكرونة الناتجة عنه ، وهذا الفرق هو وحده الربح المصرح لصاحب المصنع بالحصول عليه والذى لا يجوز له أن يجاوزه بأية وسيلة من الوسائل وعلى أية صورة من الصور . وقد بنت المحكمة على ما سبق انه اذا رفعت وزارة التموين سعر بيع المكرونة تعين على اصحاب مصانع المكرونة توريد الفرق بين السعر القديم والسعر المرتفع عن الكميات المتوفرة لديهم من السلعة فى تاريخ الرفع الى الخزانة العامة **لأنهم يساهمون فى مرفق عام يربطهم بالوزارة القائمة عليه وهى وزارة التموين عقد ادارى تتضمن أحكامه القواعد التنظيمية واللائحية الخاصة بتوزيع الدقيق وتخصيصه لصناعة المكرونة(٢) وكيفية توزيعها وسعره بعد صنعها** وينعقد هذا العقد الادارى بمجرد موافقة الوزارة على عرض الأفراد بمعونتها فى تسيير المرفق على أساس هذه الأحكام .

---

(١) محكمة القضاء الادارى مجموعة المبادىء فى ١٥ سنة ج ٢ ص ٢٦٢٦ — ١٤٧٤ — ١٠ ق فى ١٩٥٩/١/٤ وراجع كذلك مجموعة المبادىء فى خمس سنوات ص ١٤٧ رقم ١٢٩٨ لسنة ١٤ ق فى ١٩٦٣/١/٦ بنفس المعنى (دائرة برئاسة المستشار محمد توفيق قلودى وعضوية المستشارين د. عبد الحميد صقلى ، عبد السلام قطب) وراجع المجموعة ص ١٥٨ رقم ٦٢٢ لسنة ١٠ ق فى ١٩٦٣/١/٢٠ .

(٢) وقارن عكس ذلك حكم وحيد ولا يمثل الاتجاه الغالب فى القضاء الادارى مجموعة —

وقد قضت المحكمة (١) بأن « توقيع الحجز على مبنى السينما محل النزاع نظير الاموال الاميرية المطلوبة عليها حيث باشر المدعيه تسيير مرفق من المرافق العامة وهو ((**مرفق الثقافة العامة)) لا يعتبر هذا العمل من الاعمال التى تهدر صفة المرفق العام او تغير من طبيعة ذلك لانه من اولى البديهيات ان المبنى نفسه شىء وما يباشر فيه من نشاط شىء آخر ولا يجوز الربط بين هذا وذاك دون مقتضى ودون نص اذ كثيرا ما تعمد الادارة الى استئجار مبنى يملكه افراد طبيعيون من عامة الشعب بغرض تسيير مرفق عام فيه كمرفق التعليم ..)) .**

وواضح من ذلك ان المرفق العام شىء ، وشخص القائم به ، او المشروع بذمته عناصره شىء آخر ، وعلى هذا تضطرد احكام المحكمة فى غالبيتها وان استخدمت بجانب المعيار المادى للمرفق كنشاط يشبع حاجات عامة ، البحث عن اسلوب السلطة العامة فى ممارسة النشاط فى بعض هذه الاحكام .

---

(١) مجموعة محكمة القضاء الادارى فى خمس سنوات من ١٥ [illegible] رقم ٦)) لسنة ١٦ ق جلسة ١٣/١/١٩٦٢ [illegible] انه من البديهيات والاصول المسلم بها [illegible] وقد جاء فى هذا الحكم [illegible] لا يصبح الا توافر ارادتين [illegible] العقد الادارى [illegible] وليس فى هذه [illegible] والوزارة المدعية هى صاحبة الامر فى توزيع هذه المواد [illegible] فلا يمكن ان تستخلص هذه السلسلة من علاقة يحكمها عقد [illegible] تسيير مرفق عام كما انه لا يوجد [illegible] هذه العلاقة ليست متصلة [illegible] فلا وجه للقول بان ثمة عقدا اداريا بين [illegible] هذه العلاقة [illegible] والا لكان كل فرد من افراد الشعب [illegible] اصحاب المحال العامة او المطاعم [illegible] مرتبطا بمثل هذه العلاقة مع الوزارة [illegible] ان هذه العلاقة علاقة تعاقدية [illegible] وهذا الحكم يختلف عما هو مستقر فى المحكمة [illegible] المواد التموينية للاستهلاك [illegible] ولا شك انه من الواضح ان ما يصرف من [illegible] مرفق عام ولا يرتبط [illegible] لا شبهة فى انه [illegible] ولكن ما يصرف للاستهلاك العام [illegible] عقد ادارى [illegible] للاستخدام بشأن [illegible] الوزارة واصحاب [illegible] ما جرى عليه القضاء [illegible] الاحكام العديدة الاخرى [illegible] عقد ادارى [illegible] التموينية واستخدامها [illegible] الذى خصص له كميات منها يتولى توزيعها [illegible] الوزارة على طلب صاحب الشأن [illegible] المنظمة لذلك .

— [illegible] رقم ٨١ [illegible] ٢٦٣٧ [illegible] مجموعة مبادئ محكمة القضاء الادارى فى خمسة عشر عاما من [illegible] ق ١٥ ١٩٦١/٦ .

فى فتاوى القسم الاستشارى :

١٧١ — وتسير فتاوى القسم الاستشارى بالمجلس فى هذا الاتجاه وتضطرد عليه ويقول قسم الرأى مجتمعا بأن (١) « **مرفق الرى والصرف** يعتبر مرفقا قوميا تشرف عليه الحكومة المركزية ومن مقتضى ذلك أن تنفرد وزارة الأشغال بوصفها القائمة على شئون هذا المرفق بالترخيص بأشغال الجسور التى هى فى ذات الوقت طرق عامة » .

ويقول كذلك ان **مرفق توليد الكهرباء** فى مدينة القاهرة قد تغيرت طبيعته ولم يعد كما كان عند انشاء ادارة الغاز والكهرباء « مرفقا بلديا » بل اصبح « مرفقا قوميا » يهم اهل البلاد جميعا .. ومن ثم فانه يتبع الحكومة المركزية .

ويقول فى فتوى جديدة لها سنة ١٩٦٨ « .. ان قرار تحويل ادارة **مرفق مياه القاهرة** الى شركة لم يترتب عليه سوى تغيير طريقة ادارة المرفق ... ويقتضى ذلك ان تتمتع شركة مياه القاهرة الكبرى بالامتيازات والاعفاءات التى كانت مقررة لادارة مرفق مياه القاهرة .. » .

ويقول الجمعية العمومية للقسم الاستشارى(٢) « ان لجنة القطن المصرية تجمع بين الخصائص المميزة للمؤسسات العامة ، اذ تقوم على مرفق عام هو تسويق القطن وشرائه وبيعه لحساب الحكومة ، وتخضع فى ذلك للاشراف الحكومى ورقابته » .

وكذلك تقول الجمعية بالنسبة للبنك الصناعى « انه يقوم على مرفق عام يستهدف انهاض الصناعة(٣) .. الخ » .

---

١) راجع مجموعة الفتاوى المكتب الفنى س ٨ — ٩ ص ٥١ فى ١٩٥٤/٢/٣ رقم ٥٢ « مرافق الرى والصرف » وس ٤ — ٥ رقم ١٧٠ فى يونيو سنة ١٩٥٠ ص ١٠٩ « مرفق الكهرباء بمدينة القاهرة » — وفتاوى الجمعية العمومية للقسم الاستشارى غير منشورة بعد فى ١٩٦٦/١٢/٢٨ رقم ٣٩١ فى ١٩٦٧/١/٧ ملف ١٨ — ١٢/٢ « مرفق النقل بالاقليم » حسنة ١٩٦٧/٢/٨ رقم ١٥٦ فى ١٩٦٧/٢/١٩ ملف ٧/٢/١٨ « مرفق مياه الاسكندرية — وراجع من ٢١ جمعية عمومية ص ١٦٣ رقم (٩) فى ١٩٦٧/٤/٥ مرفق سكك حديد الدلتا ، بالاقليم » س ٢٢ ص ٥٠ رقم (٥٠) فى ١٩٦٧/١٢/٢٧ « محطة ركاب الاسكندرية البحرية » ، ص ١٥٢ ، س ١٢ ص ١٩٥ ، س ١١ ص ٧٥ ، س ١١ ص ٤٩٦ س ٩ — ١٠ ص ٣١٧ ، س ٤ — ٥ ص ١٠٦ حيث اشترطت هذه الفتاوى استمرار النشاط وانتظامه لوجود المرفق لصالح دون تخلى المرفق العام بهذا المعنى وشخص القائم بادارته .

٢) مجموعة الفتاوى س ٨ — ٩ ص ٥٢ — ٤٤ ، ص ٥٤/٣/٢ ، ص ٥٤ — ٤٥ — ١٩٥٤/٥/١٦ ، ص ٥٧ — ٤٦ — ٥٤/١١/٤ ، س ٨ — ٩ ص ١٥٠ — ١٢١ — ١٩٥٥/٣/٣٠ ص ١٥١ — ١٢٢ — ١٩٥٤/١٢/٢٧ ص ١٥٢ — ١٢٣ — ١٩٥٥/١/٣١ ، س ١٣ — ٣٥ — ص ٦٣ — ١٩٥٩/٤/٢٣ .

٣) مجموعة الفتاوى س ١٦ — ١٧ ص ٢٨ — ١٦ فى ١٩٦١/١١/١٥ « لجنة القطن » .

٤) مجموعة الفتاوى س ١٤ — ١٥ ص ١٠٦ — ١٠٣ — ١٩٦١/٢/١ « البنك الصناعى » .

وعلى أساس التسليم باعتبار النشاط الذى تقوم به عديد من الأشخاص القانونية مرافق عامة ، اعترفت فتاوى المجلس بصفة المؤسسة العامة بهذه الأشخاص مثل « الحراسة العامة على أموال الأعداء » ، « صندوق دعم الغزل » ، « دار تصفية الأموال المصادرة » ، « مصلحة صناديق التوفير والادخار » ، « بنك الائتمان العقارى » ، « الغرف التجارية » « المكتب المصرى لاختبار القطن » ، « المؤسسة العامة التعاونية الزراعية » « الهيئة العامة للسكك الحديدية » ، « هيئة الاذاعة المصرية » ، « مجلس الغنم » ، « بنك مصر » .

ل قضاء المحكمة الادارية العليا :

١٧٢ — ويبين من استقراء قضاء هذه المحكمة منذ انشائها أنها لم تضع تعريفا مباشرا للمرفق العام ، وان كان يبدو من قضائها بصدد المؤسسات العامة والوظيفة العامة ، والعقود الادارية ، نظرتها الى المرافق العامة والنادى لا حدث فى هذا الشأن أن المحكمة تتابع فى ذلك النظرة الموضوعية أو المادية التى استقرت عليها أحكام محكمة القضاء الادارى قبل انشائها ، فهى تميز بوضوح بين النشاط المستمر المنتظم الذى يشبع حاجة عامة والذى يعد مرفقا عاما ، وبين النظام القانونى الذى يتبعه فى تسييره الشخص العام الذى يتولاه ، فهى تعترف بصفة الهيئة أو المؤسسة العامة ، ما دام هناك مثل هذا النشاط ولو طبقت أحكام القانون الخاص بجانب القانون العام بناء على التقسيم التقليدى الذى نأخذ به — ويظهر ذلك واضحا وقاطعا من أحكام المحكمة الصادرة باعتبار « دفن الموتى » مرفقا عاما ؛ عندما حكمت باعتبار « التربية والحانوتية » موظفين عموميين على أساس أنهم العاملين فى هذا المرفق ، واعتبار موظفى « مرفق المرور فى قناة السويس » عاملين فى مرفق عام وعلى أساس ذلك أنهم موظفين عموميين ولو خضعوا لتشريع العمل بنص صريح واعتبار « تنظيم المهن الحرة مرافق عامة » وهو الأساس فى اعتبارها « نقابات المهن الحرة » مؤسسات عامة ، وبملاحظة اختلاف وسائل وأنواع الأشخاص القائمة لتسيير هذه الأنواع المختلفة من المرافق العامة فى قضاء المحكمة فان الأحكام

، المجموعة س ١٤ — ١٥ ص ٤٢٦) ص ٥٢٤ (الحراسة العامة » ص ١٥٧ » صندوق دعم الغزل ص ٢٠١ ، ص ١٢٦ ، ادارة تصفية الأموال المصادرة » ، ص ٢٠٣ ، صحة صناديق التوفير والادخار » ، ص ٣٦٥ « لجنة القطن المصرية » ، ص ٢١٧ » بنك الائتمان العقارى ص ٤٠٦ - الغرف التجارية » ص ٤٨١ ، المكتب المصرى لاختبارات القطن ، ص ٥٦٦ المؤسسة التعاونية الزراعية » ، ص ٣٢٥ » هيئة السكك الحديدية ، ص ٨ — ٩ — س ١ الزراعية ، ص ١٤ — ١٥ ص ٣٦ ، مجلس الغنم ، ص ٣٩ ، تجمع والتمسنع بسوريا ، ص ٤٢ ، مؤسسة الشارع الكبرى ، بسوريا س ١٣ ص ٣١٠ ، مصنع بنك التعمير ، ص ٩ — ، ص ٩ ، البنك العقارى الزراعى المصرى ، ص ٣ ، بنك يرجع للمزيد ص ٥٥٦ : الموقف العام ، المرجع السابق .

المتواترة من المحكمة لا يجمعها سوى أن المرفق العام هو النشاط المنتظم المستمر لاشباع حاجة عامة (١) وان اشارت مع ذلك الى وسائل القانون العام أو السلطة العامة لاخذها بالتسيير التلقائى للقانون .

ويبدو اتجاه المحكمة قاطعا فى هذا الصدد فيما استقرت عليه احكامها من أنه « لكى يعتبر الشخص موظفا عاما (٢) خاضعا لاحكام الوظيفة العامة يجب أن تكون علاقته بالحكومة لها صفة الدوام والاستمرار فى خدمة مرفق عام تديره الدولة بالطريق المباشر أو يخضع لاشرافها . . » .

فالمرفق الذى يساهم فيه « الموظف العمومى » هو النشاط الذى يتولاه أو يشرف عليه شخص عام وليس هذا الأخير هو المرفق العام .

ويبدو هذا ظاهرا وقاطعا فيما قضت به المحكمة من أن « **هيئة قناة السويس هى هيئة مستقلة ... تقوم على مرفق عام(٣) قومى من مرافق الدولة وثيق الصلة بالكيان السياسى لمصر ، متبعة فى ذلك اساليب القانون العام ، ومستخدمة من الوسائل هذا المجرى المائى وتوابعه الذى هو جزء من الملك العام للدولة بما فى ذلك ميناء بورسعيد .. الخ .**

وفيما قضت به ايضا من أن « **دفن الموتى بالجبانات هو من المرافق العامة لاتصاله اتصالا وثيقا بالشئون الصحية(٤) والادارية والشرعية ، ومن اجل**

---

(١) تواترت احكام المحكمة العليا فى تعريفها للموظف العمومى على ايضاح هذا التمييز بين المرفق العام ومن يتولى ادارته — راجع مجموعة المكتب الفنى للمبادىء التى قررتها المحكمة العليا فى عشر سنوات ص ٢ ص ١٣٣٣ — ٦٤٨ — ١٩٥٧/١١/٩ — ٢ — ٢ — ١٨ ، ص١٣٣٤— ١٤١ — ٨ — ١٩٦٤/١٢/٥ ص ١٣٣٥ — ٤٠١ — ١٩٦٠/١١/١٩ — ٦ — ٢٣ — ١٥١ ، ص ١٣٣٦ — ١ — ٤ — ١٩٥٨/١١/٢٢ ، ٤ — ١٧ — ١٨٨ — ص ١٣٣٧ — ٤٦٥ — ٥ — ١٩٥٩/١٢/١٩ — ٥ — ١٦ — ١١٨ — ٤٩ — ١٩٥٦/٦/٢٢ ، ١ — ١١١ — ٩١٩ ، ١٠٩ — ٢ (١٩٥٦/٦/١٦) — ١ — ١٧ — ٧٦٣ ص ١٣٣٩ — ١٥١٠ —٢ — ١٩٥٧/٤/٦ ٢ — ٨٦— ٨٤ ، ص ١٣٤٠ — ١٤٧٠ — ٢ — ١٩٥٧/٤/٦ — ٢ ٨٥ — ٨٣٢ ص ٢٥١٦ — ٦٠٨ — ٢ ق ١٩٥٨/٤/١٢ .

(٢) راجع النظرات السابقة من هذا القبيل — واحكام المحكمة الادارية العليا المشار اليها فيها — وكذا احكام المحكمة فى ١٩٦٦/٣/٢٧ رقم ٩٤٦ لسنة ٩ ق « مرفق توريد الكهرباء والثلج بالاسماعيلية » رقم ١٣٢٦ لسنة ٣ ق فى ١٩٦٦/١١/١٦ ، « مرفق دفن الموتى » ، وفى ١٩٦٦/١١/٢٧ رقم ١١١ لسنة ٨ « مرفق التعليم » ، رقم ١٤ لسنة ٩ ق فى ١٩٦٦/١٢/١١ « مرفق سكك حديد الدلتا » ، ورقم ٩٤٨ لسنة ٩ ق فى ١٩٦٦/١١/١٩ ، ١٩٥٧/١٢/١٧ رقم ١٥٧١ لسنة ٧ ق « مرفق النقل العام بالاسكندرية » وراجع مجموعة احكام المحكمة س ١٥ رقم ٤٤٠ لسنة ١١ ق فى ١٩٧٠/١/١٧ .

(٣) المحكمة اعنيا المجموعة — ج ٢ ص ٢٠٩ رقم ٩٤٧ لسنة ٤ ق فى ١٩٦٨/١١/٢٢ .

(٤) المحكمة العليا المجموعة — س ٤ ع ١ ص ٦٥٣ الحكم فى الدعوى رقم ١٠٠ لسنة ٤ ق فى ١٩٥٩/١/١٧ ، سنة ١٢ ص ١٨٥ رقم ٣٥٣٨ فى ١٩٥٧/١٠/٢٦ .
وراجع حكم المحكمة العليا جلسة ١٩٦٦/١١/١٦ رقم ١٣٢٦ لسنة ١٠ ق غير منشور .

تلك تدخل المشرع فنظمه تنظيما عاما بموجب القانون رقم (١) لسنة ١٩٢٢ ولائحة القواعد والانظمة المختصة بممارسة مهنة المحاماة والتربية التى صدرت بتفويض من القانون المذكور ... » .

هذا اعتبرت المحكمة المهن الحرة(١) مثل الصحافة والهندسة والطب مرافق عامة ، إذ وصفت النشاط الذى يقوم به افراد هذه المهن بانه مرفق عام تشرف عليه النقابات المهنية التى تعد اشخاصا عليه ، وبولاء أفراد هذه المهن والعاملين فى مجالها فقد نصت الاحكام الصادرة فى هذا الشأن على أن « تنضم المهن الحرة كالطب والمحاماة والهندسة وهى مرافق عامة مما يدخل اصلا فى مفهوم اختصاص الدولة بوصفها قوامة على المصالح و مرافق العامة فاذا رأت الدولة أن تتخلى عن هذا الامر لأعضاء المهنة نفسها لانهم اقدر عليه مع تخويلهم نصيب من السلطة العامة وهى مرافق عامة هى باقية رسلطتهم مع الاحتفاظ بحقها فى الاشراف والرقابة تحقيقا للصالح العام ، فان ذلك لا يغير من التكييف القانونى لهذه المهن باعتبارها مرافق عامة ... » .

١٧٣ — ويقول المحكمة فى حكم حديث لها انه (٢) « **بالرجوع الى التشريعات التموينية تبين لن احكام العقد الادارى الذى بمقتضاه قبل اصحاب المطاحن المساهمة فى تسيير مرافق التموين ... » .**

وتؤكد المحكمة ذات المعنى فى حكم آخر قائلة(٣) « ان عقد ايجار ملاحة بور فؤاد المبرم بين شخص ادارى هو وزارة الحربية ، وبين المدعى يتصل

---

١ المحكمة الادارية العليا المجموعة س ٣ ج ٢ ص ١١٠٣ رقم ٨٤٢ لسنة ٤ ق جلسة ١٩٦٠ ، المجموعة فى عشر سنوات ص ٢٥١٦ رقم ٦٠٨ — ٢ ق ١٩٥٨/٤/١٢ .

٢ راجع المحكمة الادارية العليا المجموعة س ٧ ص ١١٠ رقم ٢٠٣٨ لسنة ٦ ق ١٩٦٢/٦/٢٣ ، محكمة القضاء الادارى فى الدعوى رقم ١٦٠٧ لسنة ١٠ ق فى ١٩٥٦/١٢/١٦ ، ١٧ لسنة ١٠ ق ١٩٦٠/٤/٢ ، ٨٤٨ لسنة ١١ ق غير منشورة — وراجع تقرير مفوض الدولة فى هذه القضية ومحكمة القضاء الادارى المجموعة س ١٢ — ١٢ ص ٧٩ رقم ٢٣٦ لسنة ١ ق ، المحكمة الادارية العليا المجموعة س ٣ ج ٢ ص ١١٠٤ رقم ٦٠٨ لسنة ٢ ق ، ص ٤ س ٩/٢ رقم ٦٨ سنة ٣ ج حيث تقول ، وليس من نصوص القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٤١ تشأل تتعلق المهن الطبية انه اسبغت عليها شخصية معنوية .. وحولها احتكار المهنة ، هى مرافق عامة ، وقررها هى نصابها دون سواهم ، ، ص ٦ ص ١٥١ رقم ٤٠١ لسنة ٥ ق ١٩٦٠ ، ١٩٦١/١/١٤ مرفق الاشارة بالاسماعيلية ، ، ص ٥٣١ ق ١٩٦١/١/١٤ ، مرفق ... حديد بطلا ... متون ... فى ما جاء بقرار مجلس تقرير ... مسألة ذكر من ... قانون ... مرفق ... منح احدى لموظفى سكك حديد بطلا وطبقا للمحاماة ... وقواعدها ... فى ... مسند فى ... على مرتين قبل دارته بمعرفته جهة ... للسكك حديدية ... ورجع ... بمحكمة ق ١ ١٢ ١٩٦٦ غير منشور .

٣ راجع المحكمة الادارية العليا المجموعة س ٧ ص ٨٩٠ رقم ٢٤٨٧ سنة ٦ ق ١٩٦٢/٥/١٩ ورجع المحكمة ق ٥ ٦ ١٩٦٦ رقم ١٦٨٢ لسنة ٧ ، المصنع الحربية ... ق ٢٧ ١٩٦٦/٣ رقم ٩٤٦ ... مرس ... وجهاد ... غير منشورة .

نشاط متعلق بمرفق عام ، يخضع فى ادارته للراى الاعلى للسلطة الحاكمة، ويقوم على تمكين احد الاشخاص من الافراد باستغلال مال عام ، والاستئثار به بطريقة مؤثر فى هذا المرفق ، وهو « مرفق الصيد » ، الذى يحقق للخزانه العامة للدولة مصلحة مالية ، ويسد فى ذات الوقت حاجة عامة مشتركة بتوفيره للجمهور غـذاء شعبيا هـاما ، مستهدفا بذلك النفع العـام ... » .

١٧٤ — ساء على كل ذلك فانه يكون خلطا غير مقبول القول بان « المرفق العام » هو الشخص الذى يتولاه ، وان صح أن يحدث هذا الخلط فى اللغه الدارجة فانه لا يصح فى لغة القانون لا من حيث الفكر القانونى ولا من حيث الصياغة القانونية لمخالفته للمستقر فى القضـاء والتشريع فى مصر ، وعلى هذا الأساس فانه من غير الصواب القول بفكرة « المرفق العـام العضوى « La conception organique » وحدها وتقسيم الاشخاص المولين ادارة مرافق عامة على هـذا الاساس المغلوط ، واثارة الغمـوض والانسطراب فى تحديد ماهية المرافق العامة حسبما تذهب الى ذلك بعض كتب الفقه الادارى المصرى . كذلك لا يسوغ التعويل على ركن « امتيازات السلطة العامة » ، وكذلك «وسائل القانون العام» الذى ذكرته بعض الاحكام والفتاوى فى مجلس الدولة المصرى كشرط فى أسبابها للاعتراف بوصف المرفق العام — اذ ان المحكمة الادارية العليا ذاتها لم تنف صفة المرفق العام عن انشطة تخضع للقانون الخاص كما سبق القول ، بل انها وقـد واجهت هذا الخليط من القانونين العام والخاص فى مجال التطبيق على هذه المرافق العامة ردت معيار الشخص العام كاساس لتحديد القانون العام ولتجعل ما يطبق من قواعد القانون الخاص بالتقسيم الثانى جزءا من القانون العام على النحو الذى سلف لنا عرضه ومناقشته تفصيلا — وبدرجة بدا منها انها ذاتها قد قبلت الانهيار لاى حاجز بين القانونين العام والخاص واقرت بعدم وجود اساس او معيار لهذا التقسيم .

بالتالى فان الصحيح من استقراء احكام وفتاوى المجلس المصرى وبخاصة فى الخمسة عشر عاما الماضيه انه يلخذ فى تحديد المرفق العام معيارا ماديا وموضوعيا متصلا بطبيعة النشاط الذى يشبع حاجات عامة ويعول عليه اساسا بصرف النظر عن اية شروط اخرى يرددها استصحابا للتقليد الذى ما زال مؤثرا نقلا عن الفقه والقضاء الفرنسيين .

والمجموعة س ٤ ص ٩٨٢ رقم ٢٠٧ لسنة ٤ ق « ادارة النقل العام بالاسكندرية » وقبلها على مرفق النقل العام بالمدينة ، وقارن حكم المحكمة ق ١٩٦٦/١١/٢٦ حيث قالت ان « المرافق الخاصة من بين وسائل تسيير مرفق عام الموانى » .

رابع عشر — تمييز المشرع المصرى للمرفق العام كنشاط يشبع حاجات عامة :

١٧٥ — كان يتعين عند تعريف المرفق العام في مصر البحث في التشريع المصرى دائما عما يقصده المشرع بهذا الاصطلاح رغم التشابه في النظم المتصدى لها بين النظامين القانونيين المصرى والفرنسى قبل الثورة .

وقد بدأت الاشارة الى المرفق العام في التشريع المصرى بالمادة ١٢٧ من الدستور الصادر سنة ١٩٢٣ حيث نصت في فقرتها الثانية على أن « كل التزام موضوعه استغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية في البلاد او مصلحة من مصالح الجمهور العامة وكل احتكار لا يجوز منحه الا بقانون وفي زمن محدود » .

ويبدو من هذا النص أن المشرع الدستورى يستخدم « المعيار الموضوعى المجرد » في تحديده للمرفق العام — اذ هو بالنص الصريح ورغم استخدامه عبارة « مصلحة من مصالح الجمهور العامة » أو مورد من موارد الثروة الطبيعية حسب اللغة القانونية السائدة في هذا الوقت — يقصد النشاط الخاص باستغلال هذه المصلحة من مصالح الجمهور العامة أو مورد من موارد الثروة الطبيعية في البلاد .

ولم يصح المشرع الدستورى تعريفا لما يقصده بهذا الاصطلاح تركا الامر للفقه والقضاء اللذين لم يمتد نظرهما للمرفق العام رغم اصباغه استبعاده الى أبعد مما كان الأمر عليه في الفقه والقضاء الفرنسيين ، نظرا لسيادة النظام الرأسمالي والاقطاعي في مصر في هذا الوقت من جهة ، ولما هو ظاهر في الأعمال التحضيرية للدستور من تبعية العقلية القانونية المصرية بصفة عامة للعقلية الفرنسية .

ومع خطورة هذه « المصالح العامة للجمهور » حتى بالمعنى التقليدى فانه لم ينظم أمر استغلالها تشريعيا بصفة عامة الا بعد مرور حوالى ربع قرن من الزمان على صدور دستور سنة ١٩٢٣ ، حين صدر القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ في ٢٤ يوليو سنة ١٩٤٧ بالتزامات المرافق العامة ، وسبب ذلك ظاهر في أن الأجنب كانوا يحتكرون كافة مرافق المياه والانارة والمواصلات ، وتعمير الأراضي في هذه الفترة من التحالفين رأس المال الأجنبي ورأس المال المصرى المسيطر على الحكم ولم تكن في مصلحتهما معا تنظيم استغلال هذه المرافق العامة تشريعيا طوال هذه الفترة . وقد تضمن قانون المرافق العامة المذكور بعض المبادىء الأساسية في تنظيمها مستلهمة مما قرره الفقه (١) والقضاء الفرنسيين بشأنها . وقد صدر

---

(١) راجع المواد ١ ، ٢ ، ٣ ، ٥ ، ٦ ، ٧ من القانون ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ والمنشور بالجريدة ٦٩ في ٢٤ يوليو سنة ١٩٤٧ .

القانون تحت ضغط التيارات الوطنية السائدة فى ذلك الوقت والتى كانت تحمل عداء شديدا للاجانب الذين احتكروا غالبية المرافق العامة الحيوية فى مصر من أمد طويل . ولم يتضمن القانون أى تعريف للمرفق العام وان كان واضحا من نصوصه انه يميز بطبيعة(١) لنص الحصور بين المرفق العام باعتباره « النشاط الذى يشبع حاجات عامة » أى لتحقيق « مصلحة من مصالح الجمهور العامة » وبين « الملتزم » وهو من يدير المرفق بموجب عقد التزام ، وبين « مانح الالتزام » ، وبين « المنشآت اللازمة لاداء الخدمة التى يقدمها الملتزم » وينظم القانون الالتزام باعتباره احتكارا للمرفق العام(٢) .

١٧٦ — وعندما صدر القانون المدنى سنة ١٩٤٨ أورد تنظيما لعقد التزامات المرافق العامة فى المواد (٦٦٨ — ٦٧٣) من هذا القانون .

وقد عرفت المادة ٦٦٨ هذا العقد(٣) بانه « عقد الغرض منه ادارة مرفق عام ذى صفة اقتصادية ويكون هذا العقد بين جهة الادارة المختصة بتنظيم هذا المرفق وبين فرد أو شركة يعهد اليها باستغلال المرفق فترة معينة من الزمن » .

فليس المقصود بهذا التعريف حسبما هو ظاهر من الصياغة ومن الأعمال التحضيرية للقانون أن التزام المرافق العامة عقد تعهد به ادارة مشروع أو مجموعة من المنشآت والآلات والأدوات التى يتعين لانعقاده — لو كان الأمر كذلك — وجود هذه الآلات والأدوات والمنشآت التى يتم التعاقد على ادارتها ، ولها كلها بطبيعتها صفة اقتصادية انما لا يوجد جهة ادارية مختصة بتنظيمها لأنها لا تنظم لذاتها وانما الذى ينظم هو النشاط الذى تستغل وتستخدم فيه — بل المقصود أن عقد التزامات المرافق العامة

---

(١) راجع المذكرة الايضاحية حيث تقول فى بدايتها « .. وقد كان عقد التزام المرافق العامة ولو أنه من العقود الادارية معتبرا فيها مضى عقدا مدنيا أو تجاريا .. فاصبح ذلك العقد بحسب احكام مجلس الدولة الفرنسى ، وآراء الفقهاء الفرنسيين من قبيل القانون الادارى ، واصبحت لمنى المرافق العامة المقررة الاولى ، وبدا الملتزم معاونا للادارة فى عمل له اوثق الصلات بالمصلحة العامة ولقد وضع مجلس الدولة عدة قواعد فى شأن علاقات مانح الالتزام والملتزم » ..

(٢) تقضى المادة (٥) من القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ بشأن التزامات المرافق العامة بأنه « لمانح الالتزام أن يعدل من تلقاء نفسه أركان تنظيم المرفق العام موضوع الالتزام أو قواعد استغلاله وبوجه خاص قوائم الاسعار الخاصة به » والمقصود بالمرفق العام النشاط الذى يشبع حاجة عامة ، فهو الذى يمكن أن تتصرف اليه عبارة النص — وهو الذى يمكن أن تنظم اركانه وقواعد استغلاله ومن بينها قوائم الثمن أو اسعار الانتفاع بهذا النشاط . ويؤكد هذا الفهم — نص المادة السابعة مكررا من القانون المضافة بالقانون رقم (٥٣٨) لسنة ١٩٥٥ الى قانون المرافق العامة والتى تقضى بانه « لا يجوز الحجز ولا اتخاذ اجراءات تنفيذية اخرى على المنشآت والادوات والمهمات المخصصة لادارة المرافق العامة » اى النشاط الذى يستهدف اداء خدمة عامة فليس « المشروع » اى الادوات والمهمات والمنشآت هى المرفق العام وانما هى « الادوات المخصصة لتسيير المرفق العام » .

(٣) راجع المواد ٦٦٨ — ٦٧٣ من القانون المدنى والاعمال التحضيرية لها .

عقد يستهدف منح فرد او شخص خاص الحق فى مباشرة نشاط يستهدف اشباع حاجات عامة للشعب ذات طبيعة اقتصادية ويبدو هذا المعنى اوضح ما يكون فيما تنص به المادة (٦٧٣ ، فقرة (١) من انه على عملاء المرافق المتعلقة بتوزيع المياه والغاز والكهرباء والقوى المحركة وما شابه ذلك ان يتحملوا ما يلازم « ادوات المرفق » عاده من عسل او حل لمدة قصيرة كهذا الذى تقتضيه صيانة « الادوات التى يدار بها المرفق » فهذه الفقرة تميز تمييزا بينا بين المرفق العام والادوات والآلات المستخدمه فى تحقيقه .

ولا يفوتنا ان نلمح الى ان ورود تنظيم عقد التزام المرافق العامه فى القانون المدنى وهو اعز فروع القانون الخاص عند اصحاب التقسيم الثنائى للقانون بعد أبلغ دليل على انهيار اى اساس للتقسيم . فورود هذا التنظيم جاسب هام من الأساليب القانونية لادارة المرفق العام فى القانون المدنى كان المفروض ان يجعل هذا التنظيم من قواعد القانون الخاص — ولكن الفقه التقليدى يرد على ذلك بانه لا يوجد ما يمنع من وجود قواعد متصله بالقانون العام فى القانون المدنى دون ان يغير ذلك من طبيعتها العامة بحسب المعايير المحددة للقانون العام . فليس المعيار لتحديد القانون العام هو موضوع التنصوص فى قانون معين ، ولكن تنظيمها للمرفق العام او السلطة العامة .. الخ . بحسب المعايير التى يتبنونها لتمييز القانون العام .

والرد على ذلك هو انه — بصرف النظر مؤقتا عن معاييرهم للتقسيم الثنائى ومدى صحتها مما تعرضنا له من قبل — فان اهتمام القانون المدنى المصرى حسبما هو ظاهر من الأعمال التحضيرية للنصوص التى اوردها بشأن عقد التزام المرفق العام بتنظيم هذا العقد — يؤكد أن تشريع القانون الخاص الأساسى ومشرعيه يهتمون بالتنظيمات القانونية المتعلقة بالمرافق العامة وبالمصالح العام ولا يقتصر اهتمامهم على الصوالح والعلاقات الفردية كما تردد المحكمة العليا فى مصر فى احكامها والدليل على ذلك هى المسائل التى يقولون بمعاييرهم انها مسائل قانون عام والتى نظمها القانون المدنى وامر على ايرادها فيه واضعوه — مشرعو القانون الخاص — ومن ذلك يبين انهيار الأسس والمعايير التى يقيمون عليها هذه التفرقة والتقسيم الثنائى للقانون فى مصر .

١٧٧ — وتطبيقا لهذه « النظرة المادية الموضوعية للمرفق العام » فقد اصدر المشرع القانون رقم ١٥٦ لسنة ١٩٥٠[١] ثم القانون رقم ٦٩٩

---

[١] راجع القانون ١٠٦ لسنة ١٩٥٠ وقد عدل بقانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٥١ ، ١٣٠ لسنة ١٩٥٤ ، ٣٨٩ لسنة ١٩٥٣ ، ٤٢٨ لسنة ١٩٥٤ ثم حل محله القانون ٦٩٩ لسنة ١٩٥٤ وقانون ١٠٤ مكرر فى ١٩٥٤/١٢/٢٣) ، وعدل بالقانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٥٦ فى ٨ فبراير سنة ١٩٥٦ وقانون ١٢ مكرر (١) ، ١٢ فبراير سنة ١٩٥٦) وراجع مجموعة المبادىء التى قررتها محكمة القضاء الادارى فى خمسة عشر عاما ص ٢٦٢٨ — ١٥٢٥ — ٦ فى ١٩٥٧/٣/٣ وسوف نكتفى بسرد واحد بالمصار المدنى الموضوعى للمرافق العامة بناء على القانون الموضح بالمتن .

لسنة ١٩٥٤ بشأن « النقل العام للركاب بالسيارات » ونص فى المادة الأولى منه على أن « تعتبر من المرافق العامة أعمال النقل العامة للركاب بالسيارات التى تعد كل منها لنقل ثمانية أشخاص على الأقل وتعمل بطريقه منتظمة فى حدود معينة وطبقا لخط سير معين وتكون فى متناول أى شخص مقابل أجرة نقل محددة » .

وقد حرمت المادة الثانية ممارسة هذا « النشاط المرفقى » الا بطريق الالتزام الذى يصدر بمنحه قانون ما لم تتولاه الحكومة بنفسها وقد تقرر بمقتضى التشريع الخاص بالنقل العام للركاب بالسيارات منذ سنة ١٩٥٠ المبادىء التالية :

١ — ان المرفق العام فى نظر المشرع المصرى ليس سوى نشاط منتظم مستمر يمارس لاداء خدمة عامة اشباعا لحاجة عامة : اى ان فهمه للمرفق العام يقوم على « معيار مادى موضوعى » وأن الأصل ان تولى المرافق العامة بهذا المعنى داخل فى مسئولية الدولة ما لم تمنحه بطريق الالتزام ؛ والالتزام مرادف فى فهم المشرع المصرى للاحتكار فلم يمنح التزام لمتنافسين ابدا فى مصر .

٢ — ان المرفق العام (١) بهذا المعنى لا يختلط « بالملتزم » اى بمن يتولاه او « بمانح الالتزام » ولا « بالمشروع او المنشآت » : او الأدوات المستخدمة فى اداء الخدمة العامة او اشباع الحاجة العامة .

---

(١) راجع للمقارنة احكام القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٤٩ بشأن الطرق العامة حيث يعتبر أن هذه الطرق من الاملاك العامة ولا يخلط بينها وبين المرافق العامة ، انها املاك عامة تعد الحاجة العامة للمرور وتديرها الدولة . فالمرفق هو انشاء الطرق والمحافظة عليها بتنظيم واستمرار لسد الحاجة العامة للمرور وليست الطرق ذاتها هى المرفق العام . وتعنى المادة ١) بانه يقصد بالطرق العامة فى هذا القانون الطرق المعدة فعلا للمرور العام منذ صدوره وليست مملوكة للافراد او الهيئات الخاصة وكذلك كل طريق يلغا بعد صدوره بمرسوم طبقا لاحكام هذا القانون وقد جعلت المادة ٥ انشاء هذه الطرق ببرامجهم ، ونصت المادة ٦ على أن يتحمل الخزانة العامة تكاليف انشاء الطرق الرئيسية وتعديلها وصيانتها وتتحمل مجالس المديريات حسب المادة ٧ تكاليف الطرق الاقليمية وتحمل خزانة الدولة مصروفات صيانة الطرق بكافة انواعها .. الخ . ونفس المعنى واضح منذ عهد بعيد يسبق الدستور الصادر سنة ١٩٢٣ فالقانون رقم ١) الصادر فى ١٢ مايو سنة ١٩٠٦ ينص فى مادته الاولى على أن يكون « للطرقات بلا سلك » احتكار للحكومة ، ولا يجوز تركيب ادوات للطرقات بلا سلك أو استخدامها فى نقل المخبرات الا للحكومة او برخصة منها — فالقانون يحتكر هذا النشاط المرفقى للحكومة ويعد ممارسته بغير رخصة منها غير مشروع . وراجع كذلك نفس المعنى القانون رقم ٩٣لسنة ١٩٣٩ فى ٢٥ أغسطس سنة ١٩٣٩ بشأن الخطوط التليفونية وتعديلها ، مادة ١ وراجع كذلك القانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٦٠ بتنظيم نقل البضائع فى الطرق العامة ومنكوده الايضاحية .

وراجع مجموعة الفتوى لمجلس الدولة س ١١ ص ٤٥٨ — ٢٨٦ — ١٩٥٧/٥/١٤ ، س ٤٦٠ — ٢٨٨ — ١٩٥٦/١٢/١٥ ، ص ٤٦١ — ٢٨٩ — ١٩٥٦/١١/١٩ .

٣ ــ انه توجد مرافق عامة بالنص الصريح من الشارع كما هو الشأن بالنسبة لأعمال « النقل العام للركاب بالسيارات » وما تقوم به الأجهزة الأساسية للدولة من نشاط مثل الدفاع والأمن وغيرها من الأشخاص العامة بحكم الصفة العامة لهذه الأجهزة .

وفى نفس الوقت توجد مرافق عامة تعرف على هدى المعيار الذى أخذ به الشارع ويحددها الفقه والقضاء اللذين كان يتعين عليهما الاعتماد على « المعيار المادى الموضوعى » اتباعا لما جرى عليه المشرع المصرى رغم ارتباطه بالنظام القانونى الفرنسى والأفكار السائدة فى هذا النظام .

١٧٨ ــ تم منح الالتزامات فى مصر بصفة دائمة ومعظمها قبل نفاذ القانون الخاص بالتزامات المرافق العامة ــ مصاحبة لاحتكار الملتزم بخدمة [١] . كما كان واضحا ارتباط المهم لغير ذلك من مدلولات بما يقرره الفقه والقضاء فى فرنسا من المذكرة الايضاحية للقانون ــ وقد عدل[٢] هذا التشريع بعد الثورة بالقانون[٣] رقم ٤٩٧ لسنة ١٩٥٤ ، والقانون رقم ٥٣٨١ لسنة ١٩٥٥ ورقم (١٨٥) لسنة ١٩٥٨ ــ ولم تهدف هذه التشريعات الا الى زيادة وسائل الرقابة وفعاليتها على ملتزمى المرافق العامة وتعدد وسائلها سواء من الجهة مانحة الالتزام أو بواسطة الوزير الذى تشرف عليها ، واشراك الجهاز المركزى للمحاسبات أو أية هيئة عامة أو خاصة يقرر الوزير تكليفها بممارسة الرقابة على الملتزم . وأهم من ذلك كله القانون رقم ٤٩٧ لسنة ١٩٥٤ [٤] الذى قرر المشرع بمقتضاه تحريم الحجز أو اتخاذ أية اجراءات تنفيذية أخرى على المنشآت ، والأدوات والآلات ، والمهمات المخصصة لادارة المرافق العامة ، رغم ملكية الملتزم لها حتى تنتهى مدة الالتزام .

---

١ ــ صدر هذا القانون فى ديسمبر سنة ١٩٥٤ وقائع ٣٧٦ فى هذا التاريخ وبعدل المادة ٥ ، ٧ من القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ .

٢ ــ صدر فى ٢ نوفمبر سنة ١٩٥٥ وقائع ٨٥ مكرر فى ٣ نوفمبر سنة ١٩٥٥ بالمادة ٨ مكررا الى القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ برقم ٨ مكرر .

٣ ــ صدر فى ٢١ أكتوبر سنة ١٩٥٨ بتعديل م ٣٤ من القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ وقد صدر طبقا له القرار الجمهورى رقم ٣٥٨ لسنة ١٩٥٨ بتكليف ديوان المحاسبة برقابة أعمال المنفذة لبعض شركات المرافق العامة فى الاقليم المصرى .

وقد صدرت تشريعات متفرقة تعدل من أحكام وقواعد القانون الخاص بالمرافق العامة منها القانون رقم ٢٨٨ لسنة ١٩٥٦ فى شأن تعديل شروط استغلال المرافق المنشأة فى دائرة اختصاص وزارة الشئون البلدية والقروية ، والقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٥٨ فى شأن منح الامتيازات المتعلقة باستثمار مصادر الثروة الطبيعية والمرافق العامة وتعديل شروط الامتياز وكذلك قانون الوزير بتعديل الشروط غير الجوهرية فى عقد الامتياز دون حاجة الى تعديل بذلك .

٤ ــ قررت فتاوى مجلس الدولة هذه الحماية قبل صدور القانون الموضح فى المتن ص ٨ ــ ٩ ص ١٤٩ ــ ١٢٠ ــ ١٩٥٤/٨/٢٦ وقد قررت عدم جواز الحجز على أموال المرافق المنشأة التى فى عقد ضرورة استمرار سير المرافق العام .

وحتى ذلك التاريخ لم تكن الثورة الاشتراكية قد بدأت على وجه عميق فى مصر بعد ، ومن ثم فلم تتغير النظرة الأساسية للمرفق العام عما هو مقرر فى الفقه الفرنسى مع بروز الأساس المادى للمرفق مرتبطا بالخدمة فى ذات الوقت .

١٧٩ — وبناء على ما سبق فان التمييز بين المرفق العام والمشروع الذى أبرزه وقرره القضاء الادارى المصرى الحالى بارز ومقرر فى التشريع المصرى منذ زمن بعيد ، ويقرره المشرع فى المواد المنظمة لعقد التزام المرافق العامة فى القانون المدنى (١) ، وهو أيضا مقرر بوضوح — ورغم عدم دقة عبارات المشرع — فى قانون التزامات المرافق العامة وكذلك فى القانون المنظم(٢) للالتزامات النقل العام للركاب بالسيارات .

وبعد أن بدأت الثورة الاشتراكية فى مصر منذ تأميم قناة السويس سنة ١٩٥٦ بدأ المشرع المصرى يقرر هذا التمييز بصفة بارزة فى قوانين تأميم « المرافق العامة التقليدية » مثل « قناة السويس » ، و « مرافق النقل العام للركاب بالسيارات فى القاهرة » .

فقد نصت المادة الثامنة من القانون رقم ٢٨٥ لسنة ١٩٥٦ بتأميم الشركة العالمية لقناة السويس على أن « يتولى ادارة مرفق المرور بقناة السويس هيئة مستقلة تكون لها الشخصية الاعتبارية ... » . وقال فى المذكرة الايضاحية للقانون أن « الشركة العالمية لقناة السويس البحرية انما تقوم على استغلال « مرفق المرور بقناة السويس » وذلك العمل **يعتبر مرفقا عاما وثيق الصلة بالكيان الاقتصادى والسياسى لمصر** ، وهى انما تقوم بهذا الاستغلال نيابة عن الحكومة المصرية .. وللاسباب المتقدمة كان واجبا العمل **على تأميم الشركة العالمية لقناة السويس البحرية واسترداد المرفق القومى الهام من يدها لادارته ادارة مباشرة .. »** .

فالمرفق ليس المؤسسة وادواتها أو القناة ذاتها ولكن المرور فيها وتنظيمه وادارته هو وحده المرفق العام (٣) .

---

(١) راجع المواد ٦٦٨ — ٦٧٣ من القانون المدنى والاعمال التحضيرية .

(٢) يلحظ المشرع بهذه العبارة صراحة وبلا ادنى شك فى نص المادة الاولى من القانون رقم ٦٩٩ لسنة ١٩٥٤ فى شأن النقل العام للركاب بالسيارات وبناء عليها قضت محكمة القضاء الادارى (المجموعة للاحكام فى ١٥ سنة) ص ٢٦٢٨ رقم ١٥٢٥ — ٦ ق ٢/٣/١٩٥٧ بأن « الشارع قد اعتبر من المرافق العامة اعمال نقل الركاب بالسيارات التى تعد كل منها لنقل عدة اشخاص على الاقل وتعمل بطريقة منتظمة فى حدود معينة ، وطبقا لخط سير معين وتكون فى متناول أى شخص مقابل أجرة محددة وذلك وفقا لما نصت عليه المادة الاولى من القانون الرقيم ١٠٦ لسنة ١٩٥٠ ، ومن ثم فقد أصبح النقل العام للركاب بالسيارات منذ ذلك التاريخ من المشروعات التى تعمل بمقتضاه وانتظام تحت اشراف جهة الادارة بمعنى أداء خدمة عامة للجمهور مع خضوعه لنظام قانونى معين .. الخ » .

٣ راجع كذلك القانون رقم ١٤٦ لسنة ١٩٥٧ بانشاء هيئة قناة السويس حيث يردد ذات المعنى الموضحة فى المتن .

١٨٠ — كذلك نصت المادة الثالثة من القانون رقم ١٥٥ لسنة ١٩٦٠ بتسمية مرافق النقل العام للركاب بالقاهرة على أن « تؤول الى مؤسسة النقل العام لمدينة القاهرة مرافق النقل العام للركاب بالسيارات التى كانت تديرها الشركات المشار اليها فى المدة الأولى من هذا القانون وتتولى ادارتها واستغلالها وفقا لقرار انشائها ... » ونص فى المادة الثالثة على أن « تؤول الى المؤسسة كافة موجودات مرافق النقل العام للركاب بالسيارات المشار اليها فى المدة السابقة وكافة المنشآت والموجودات المرتبطة والمكملة والمتممة لها » .

فلو كان المرفق العام هو « المشروع » اى المنشآت والأدوات التى يتم بواسطتها النقل العام للركاب بالسيارات ، لما كانت هناك حاجة الى نص صراحة فى المادة الثانية من هذا القانون على أيلولة المرفق باعتباره النشاط الخاص بنقل الركاب بالسيارات الى مؤسسة النقل العام ثم النص فى المادة الثالثة على أيلولة الموجودات اللازمة لتسيير المرفق الى المؤسسة باعتبارها وسائل وأدوات تسيير المرفق المتميزة عن طبيعته ذاتها باعتباره فى نظر المشرع ، النشاط الذى يشبع حاجة عامة » .

١٨١ — ويفصح المشرع المصرى بعد الثورة منذ القانون الأول المنظم للمؤسسات العامة رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٧ عن فهمه للمرفق العام الذى تقوم لادارته المؤسسة العامة فى المذكرة الايضاحية لهذا القانون أنه « قد توسع نشاط الدولة فى مصر فى السنوات الأخيرة وتجاوز نطاق وظيفتها الادارية الأولى فتولت المرافق والمشروعات المختلفة سواء الاقتصادية منها والثقافية والتجارية والصناعية وذلك تحقيقا للصالح العام ، وتوفيرا للخير العام لشعب ، ونظرا لما يحققه نظام المؤسسات العامة من مزايا ... فقد تنوعت الأغراض التى ستهدف هذه المؤسسات تحقيقها واختلفت أشكالها وتباينت نظمها ، مما جعلها تتولى مختلف المرافق والمشروعات التى تريد الدولة القيام بها » .

وقد تضمن القانونان رقمى ٢٦٥ لسنة ١٩٦٠ (١) ، ٢٦٧ لسنة ١٩٦٠ تحديد اغراض المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادى والمؤسسات العامة التعاونية وهى تتمثل أساسا فى التوجيه الاقتصادى للوحدات التى تخضع لاشرافها للمشاركة فى تنمية الاقتصاد القومى . وهذا بلاشك نشاط مرفقى حتى فى الفقه التقليدى — وهذا ما رددته كذلك أحكام القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٣ (٢) بشأن المؤسسات العامة الذى ذكرت مذكرته الايضاحية « أن المؤسسات العامة مرافق عامة اقتصادية أو زراعية أو صناعية أو مالية مما كان يدخل أصلا فى النشاط الخاص ورأت الدولة أن تتولاها

---

(١) راجع المواد ١ ، ٢ من القانونين رقم ٢٦٥ ، ٢٦٧ لسنة ١٩٦٠ .

(٢) راجع المواد ١ ، ٢ ، ٣ ، ١٢ والمذكرة الايضاحية للقانون ٦٠ لسنة ١٩٦٣ .

بنفسها عن طريق المؤسسات العامة » وهذا النشاط المرفقى هو الغرض الأساسى من وجود هذه الأشخاص المعنوية العامة ينص عليه المشرع بوصف المرفق فى المادة الأولى من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ بشأن الهيئات العامة — وهى فى نظرنا لا تخرج عن كونها نوعا من المؤسسات العامة — والتى تقضى بأنه « يجوز بقرار من رئيس الجمهورية انشاء هيئة عامة لادارة مرفق مما يقوم على مصلحة أو خدمة عامة .. » .

وتردد ركن المرفق العام ايضا فى نصوص القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ بشأن المؤسسات العامة وشركات القطاع العام حيث حددت مراحة اختصاص المؤسسة العامة فى التوجيه الاقتصادى للوحدات التابعة لها طبقا للمواد الأولى والثانية والثالثة منه .

١٨٢ — ورغم تسمية المشرع فى القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ المؤسسات العامة الاقتصادية التى تتولى أعمالا تجارية أو صناعية أو مالية أو عقاريه مباشرة باسم « شركات القطاع العام » فقد أوضح فى المذكرة الايضاحيه قيامها على مرافق عامة حيث ذكرت « المرحلة القادمة من تاريخ أمتنا تصاح الى دفعة قوية لتحقيق اكبر قدر من الانتاج ، وفى سبيل ذلك لابد من تحديد الاختصاصات والمسئوليات تحديدا واضحا ، والعمل على تبسيط لاجراءات داخل القطاع العام حتى لا تقف هذه الاجراءات حائلا دونه ودون تحقيق دوره فى تنمية الاقتصاد القومى للبلاد .. كذلك تضمن المشروع توضيح دور المؤسسات العامة فى تنمية الاقتصاد القومى باعتبارها الجهاز المعاون للوزير فى تحقيق أهداف الخطة ثم الوحدات الاقتصاديه ... التى تتولى تنفيذ البرامج والخطط التى تحقق الاهداف ... » .

وقد نصت المادة (٣٢) من القانون صراحة على أن « شركة القطاع العام » « وحدة اقتصادية تقوم على تنفيذ مشروع اقتصادى وفقا لخطة التنمية التى تضعها الدولة تحقيقا لأهداف الوطن فى بناء المجتمع الاشتراكى ويشمل المشروع الاقتصادى فى حكم الفقرة السابقة كل نشاط صناعى أو تجارى أو مالى أو زراعى أو عقارى أو غير ذلك من أوجه النشاط الاقتصادى (١) » .

وتقر المادتان (٤) ، (٥) من القانون المذكور للجمعيات التعاونية وغيرها من المنشآت العامة التى ليست ضمن الشركات التابعة للمؤسسات

---

(١) راجع المواد ٥٤ ، ٦٠ من القانون ٣٢ لسنة ١٩٦٦ — شرح القانون الجديد للمؤسسات العامة د. جمال الطنطى ص ١٣ وما بعدها وقارن بما قاله عن المادة ٣٢) من القانون حيث لم يشر صراحة الى ان سبب هذا الربط هو ابراز صفة المرفق العام الذى تقوم عليه الوحدة الاقتصادية وهو يعطيها مع الوصاية العامة للمؤسسة وملكية أموالها عن الشركة العامة .

العامة بمشاركتها فى تنفيذ مشروع اقتصادى لتنمية الاقتصاد القومى أى بقيامها على مرافق عامة مثلها فى ذلك مثل شركات القطاع العام .

وقد انتهينا من ذلك قبل الى انه فى حقيقة الأمر ان المؤسسات العامة الاقتصادية فى ظل القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ تنقسم الى قسمين :

الأول — المؤسسات العامة للتوجيه الاقتصادى الاشتراكى :

وهى المؤسسات التى يتركز نشاطها أساسا فى مرفق التوجيه الاقتصادى لتحقيق أغراض التنمية الاقتصادية وفقا للتخطيط الاشتراكى للاقتصاد القومى وتمارس نشاطها بواسطة الوحدات الاقتصادية الانتاجية الزراعية أو الصناعية أو التحويلية أو التجارية بصفة أساسية وقد تمارس معه اثناء نشاطا زراعيا أو صناعيا أو تجاريا أو تمويليا .

الثانى — المؤسسات العامة الاقتصادية الاشتراكية :

وهى المشروعات المتمتعة بالشخصية المعنوية المستقلة والمملوكة للدولة ملكية تامة أو مختلطة ، أو غير المملوكة لها وانما لأعضاء تعاونيين وتقوم على المرافق العامة الانتاجية زراعية كانت أم تمويلية أو صناعية أو تجارية وتمارس هذه الأنشطة بنفسها تحت اشراف ورقابة المؤسسات العامة للتوجيه الاقتصادى الاشتراكى وهى المستقرة فى شكل الشركات العامة أو الجمعيات التعاونية . وهذا النوع ما أطلق عليه المشرع الوحدات الاقتصادية التابعة للمؤسسات العامة .

١٨٣ — وقد بنى المشرع فى القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ بإصدار قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام[٢] وجهة نظرنا التى أبديناها سنة ١٩٦٩ من أنه لا فارق بين المؤسسة العامة للتوجيه الاقتصادى

---

١) راجع تعليقنا المنشور لنا عن هذا القانون فى مجلة القانون والاقتصاد سنة ١٩٦٩ ص ٦٢٣ وما بعدها وبصفة خاصة ص ٦٤٣ وما بعدها ، ص ٧٥٣ وما بعدها ، ص ٨٠٦ وما بعدها .

٢) تنص فى المادتين ١ ، ٢ على أن يتولى الوزير عن طريق المؤسسات العامة تنفيذ السياسة العامة للدولة وخططها فى القطاع الذى يشرف عليه وهى أن المؤسسة العامة شخص اعتبارى يحدد القانون المنشئ له نشاطه فى مجال نشاطها بالمشاركة فى تنمية الاقتصاد القومى الاشتراكى ومساهمته الوزير فى تحقيق أهداف خطة التنمية .

وتنص فى المادة ٣ على أن تختص المؤسسة العامة بالنسبة للوحدات الاقتصادية التابعة لها ، بتمثيل ومتابعة تحقيق الأهداف المقررة لهذه الوحدات والتنسيق بينها وتقييم أدائها ، وذلك دون تدخل فى شئونها اليومية .. الخ .

وتنص فى المادة ٤) على أن « تعتبر وحدة اقتصادية تابعة فى حكم هذا القانون شركات القطاع العام والجمعيات التعاونية والمنشآت التى تتبع المؤسسة العامة والمشروعات تحت التأسيس .. الخ » وتنص فى المادة ٧) على « أن تمارس المؤسسة نشاطها بواسطة مجلس

ووحداتها من حيث قيامها على مرفق اقتصادى ، واعتبارها مؤسسات عامة جميعها فتقرر صراحة اطلاق وصف « الوحدة الاقتصادية » على المؤسسة العامة وعلى الشركة التابعة ، وكذلك نط بالمؤسسة معاونة الوزير فى التوجيه الاقتصادى والاشراف على ما يتبعها من وحدات ، ونص صراحة على اعتبارها بصدد ما قد تمارسه مباشرة من نشاط اقتصادى فى حكم الوحدة الاقتصادية التابعة بالنسبة لهذا النشاط .

وبذلك فلم يعد يمكن الزعم بأن « شركات القطاع العام » لا تقوم على مرافق عامة وليست مؤسسات عامة كما يذهب الفقه والقضاء التقليدى حتى الآن ، اذ كيف والمشرع يطلق وصف « الوحدة الاقتصادية » على المؤسسة العامة وعلى الشركة تكون الأولى قائمة على مرفق عام وشخص عام ، والثانية لا تقوم على مرفق عام وليست مؤسسة عامة ؟ !! كذلك كيف وطبيعة النشاط الاقتصادى الذى قد تمارسه المؤسسة بجانب التوجيه الاقتصادى ، هو ذاته الذى قد تمارسه الشركة يكون عندما تكون المؤسسة هى التى تتولاه مرفقاعام لانها شخص عام ، ولا يكون كذلك عندما تتولاه الشركة ، أو هل يمكن تصور القول بأن المؤسسة تبقى « شخص عام » فى خارج ما تمارسه من نشاط اقتصادى مباشر ، وتكون مثل الوحدة الاقتصادية التابعة حسبما يقضى القانون صراحة بذلك اثناء ممارستها لهذا النشاط طبقا للمادة (٤) منه — « شخص خاص » ولا يقوم على مرفق عام كما استمر يصر الفقه التقليدى فى مصر حتى صدور هذا القانون .

أو هل يكون المخرج لدى هذا الفقه ان ينفى عن هذه المؤسسات الآن بعد ان وصفت بأنها وحدات اقتصادية مثل الشركات التابعة وصف المؤسسة العامة القائمة على مرافق عامة ويسبغ عليها وصف الشخص القانونى الخاص القائم على غير مرفق عام حسبما يحلو له الصاق هذه الأوصاف على الشركات التابعة ؟ !!

١٨٤ — البادى من استعراض نصوص(١) دستور جمهورية مصر الدائم لسنة ١٩٧١ — رغم ما شاب صياغته حسبما سيجىء — أن المشرع الدستورى يقرر بصفة قاطعة قيام النظامين السياسى والاقتصادى على أساس كفالة النشاط اللازم لاشباع الحاجات العامة للمواطنين بكفاية وعدل

من وحدات اقتصادية ومع ذلك يجوز أن يعهد اليها القرار الصادر بانشائها بمباشرة نشاط معين .

وفى هذه الحالة تعتبر فى تطبيق أحكام هذا القانون فى حكم الوحدة الاقتصادية التابعة بالنسبة للنشاط الذى تمارسه بالذات » .

ونص فى المادة (٢٨) على أن « شركة القطاع العام وحدة اقتصادية تقوم على تنفيذ مشروع اقتصادى وفقا لخطة التنمية » .

(١) ينص الدستور على أن نظام الدولة هو النظام الاشتراكى وهو اساسها الاقتصادى القائم على « الكفاية والعدل » بما يحول دون الاستغلال وان يقوم المجتمع على « التضامن الاجتماعى » ، وتكفل الدولة « الخدمات الثقافية والتعليمية والاجتماعية ، والصحية » و « التأمين الاجتماعى والصحى ومعاشات العجز عن العمل والبطالة والشيخوخة للمواطنين

سواء بمعرفة الدولة والقطاع العام أو بما يقوم به القطاع الخاص تحت سيطرة الشعب واشرافه . وانما بعبارات سياسية واقتصادية وليس باصطلاح قانونى هو اصطلاح المرافق العامة وهذا هو الاساس الرئيسى الذى تقوم عليه الدولة فى الدستور ولا يؤثر ذلك مع كونه لم يرد ذكر « المرفق العام » الا فى موضعين من الدستور . وذكرا « الضبط الادارى » فى موضع آخر فى أنه قد اخذ المشرع الدستورى فى الدستور الدائم بالمرفق العام بالمعنى الصحيح له المتمثل فى أنه « كل نشاط مشروع مستمر ومنتظم يهدف الى اشباع حاجات عامة » أيا كان من يقوم به — وبرهم غير ذلك لا محل له .

فمهم هذه النصوص فى الدستور الدائم يجب أن يقوم على اساس موضعها منه بالنسبة لباقى نصوصه . وصياغتها . والغرض الذى تستهدفه وعلى هذا الاساس فقد تحدثت المادة (١٢٣) عن قاعدة مسلمة تستلزم صدور قانون ينظم كيفية التعاقد على التزامات المرافق العامة التى يحور دستوريا فى ظل النظام الاشتراكى طبقا لنصوص الدستور الدائم وامتثاق وطبيعتا للاشتراكية التى يأخذان بها ادارتها عن هذا الطريق . وطريق التزام المرافق العامة احد الاساليب التى يمكن للدولة أن تسير بها المرفق العام بالمعنى المادى والموضوعى كما سوف يجىء .

ريبنى ذكر المرافق العامة فى المادة (١٤٦) من الدستور الوارده فى الفصل الثلث الخاص بالسلطة التنفيذية انه يمنح الاختصاص لرئيس الجمهورية فى تنظيمها بما يتفق مع باقى احكامه واحكام القوانين الصادره فى هذا الشأن — وان كان لم يتضمن النص تعريفا لها . الا أن الدستور فى هذا النص وحده يقصد فقط المعنى العضوى للمرفق العام ، اذ أن التنظيم لا يرد الا على منظمه أو مشروع كما أنه ذكر « المصالح العامه » معطوفه على « المرافق العامة » والعطف لا يرد لغة الا على شيئين مختلفين

= جميعا — وعلى أن يخطط الاقتصاد القومى وفقا لخطة تنميه شاملة تكفل زيادة الدخل القومى — وعدالة توزيع وترفع مستوى المعيشة والقضاء على البطالة وزيادة فرص العمل .. وأن يسيطر الشعب على كل ادوات الانتاج وتوجه فائضها وفقا لخطه التنميه التى تضعها الدولة ، .. وان لكل « مواطن نصيب فى الدخل القومى يحدده القانون ، ويساهم نصيب فى ادارة المشروعات وفى أرباحها ، ، ويشترك العاملون فى ادارة مشروعات الخدمات ذات النفع العام والرقابة عليها » و « الفلاح واجب وطنى تحميه الدولة ، ، وترعى الجمعيات التعاونية بكل صورها وتشجع الصناعات الحرفية بما يكفل تطوير الانتاج وزيادة الدخل .

راجع بنود ١ ، ٢ ، ١٦ ، ١٧ ، ١٨ ، ٢٢ ، ٢٤ ، ٢٥ ، ٢٦ ، ٢٧ ، ٢٨ ، ٢٩ ، ٣٠ ، ٣١ ، ٣٢ ، ٣٣ ، ٣٤ ، ٣٧ ، ٨٦ ، ١٢٣ ، ١٣١ ، ١٤٥ ، ١٤٦ ، من الدستور الدائم .

(١) م ١٢٣ يحدد القانون القواعد والاجراءات الخاصة بمنح التراخيص المتعلقه باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامه ، كما يبين أحوال التصرف بالمجان فى العقارات المملوكه للدوله والتى تؤول اليها والقواعد والاجراءات المتعلقه بذلك .

م ١٤٦ يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لانشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة .

٢ م ١٤٥ يصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط .

يقصد به أن المصالح العامة تشمل الاشخاص العامة المركبة بالمعنى العضوى لهذا التعبير والمرافق العامة تشمل كل مشروع يشبع حاجة عامة عندما تتولى الاشخاص العامة الاخرى هذا النشاط وبذلك تشمل سلطة رئيس الجمهورية فى التنظيم النوعين طبعا فى حدود الدستور والقانون ، اذ لا يستطيع رئيس الجمهورية بصفته رئيس السلطة التنفيذية أن ينظم بمقتضى هذا النص « شخصا عاما » يتولى « مرفقا عاما » مما استلزم الدستور تنظيمه بقانون مثل مرفق القضاء أو الدفاع أو نظمته السلطة التشريعية بالقانون ، اذ فى هذه الحالة يخرج التنظيم لابهما من اختصاص السلطة التنفيذية ، ويصبح من المسائل المقصورة على السلطة التشريعية طبقا للقواعد العامة ، فلا يجوز لرئيس الجمهورية أن يعدل فى تنظيم المؤسسات العامة وشركاتها المنظمة بالقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ بقرار جمهورى ، بعد أن أقر مجلس الشعب هذا القرار بقانون ؛ وانما له أن ينظم ما هو منظم بقرارات جمهورية أو بأدوات تشريعية أدنى مرتبة من المصالح أو المرافق العامة بالمعنى العضوى .

ولا يتضمن ايضا نص المادة (١٤٥) اى تعريف « للضبط الادارى » يخرجه عن التعريف الذى أوضحناه من قبل على خلاف ما يذهب اليه الفقه التقليدى ، وانما هو يحدد اختصاص رئيس الجمهورية فى هذا الشأن دون أن ينفى عن التنظيم الذى يصدره أنه فى حقيقة الأمر ضبط لحسن سير وانتظام المرافق العامة بالمعنى المادى والموضوعى لهذا التعبير .

القسم الرابع

التعريف الصحيح للمرفق العام فى مصر فى ظل الاشتراكية

١٨٥ — أوضحنا فيما سبق بتفصيل كامل أن المرفق العام لا يمكن أن يشترط لتعريفه ركن « المشروع » أو « النظام القانونى المتميز عن القانون العام » .

وقد بينا تفصيلا خطأ ذلك ، وخطأ الخلط بين المرفق والشخص الذى يتولاه اى المعنى العضوى Conception organique وكذلك خطأ الخلط بين « المرفق العام » والمشروع ذاته وهو الوسيلة التى يستخدمها القائم بتسيير المرفق العام لتحقيق النشاط الذى يشبع حاجات عامة الشعب من حيث استعمال التعبيرين كمترادفين . وقد أوردنا الأسباب التى أدت الى هذا الخطأ وبقى أن نحدد الآن ما هو المرفق العام بتعريفه الصحيح فى مصر فى نظامها الاشتراكى .

ان المرفق العام فى رأينا لا يكون فى ظل نظامنا الاشتراكى ودستورنا وتشريعنا الاشتراكى وقضائنا التقدمى المستقر فى مجلس الدولة المصرى سوى :

« كل نشاط منظم ومستمر ومشروع يستهدف اشباع حاجة من الحاجات العامة للشعب » .

واركان تعريف المرفق العام اذن هى :

١ ــ الحاجة العامة .
٢ ــ النشاط المنظم المستمر لاشباع الحاجة العامة .

ونتعرض فيما يلى لكل من هذين الركنين لتحديده وايضاح معناه .

اولا ــ الحاجة العامة :

١٨٦ ــ نشأ عن التطور الاقتصادى البشرى ازدياد تقسيم العمل بين افراد المجتمع الواحد ، وتخصص كل منهم فى مباشرة نوع معين منه بحيث اصبح الفرد لا يستهدف بذلك العمل اشباع حاجته الذاتية مباشرة اى تحقيق اكتفائه ذاتيا عن غيره ، فالتكامل الاقتصادى بين افراد المجتمع الواحد قديم قدم التاريخ ، ووسيلته الأولى المقايضة ثم استعمال النقود فى تبادل نتاج النشاط الفردى بينهم .

وقد ادت الثورة الصناعية وتطورات العلم والتكنولوجيا الى « ظهور العمل الجماعى » فى الصناعة والتجارة والزراعة على نحو تشمل عشرات ومئات الألوف من العاملين فى « الانتاج الضخم الكبير » وازدياد تخصص كل منهم بدور ضئيل فى السلسلة الطويلة لخط الانتاج حتى تتحقق الخدمة او السلعة المرجوة من تنظيمهم وتجميعهم بهذه الاعداد فى نهاية محققة الهدف الأساسى من تجييشهم لاغراض الانتاج الكبير .

وبناء على ذلك فالفرد فى المجتمع المنظم لا ينتج اى يبذل الجهد فى العمل لاشباع حاجاته الذاتية مباشرة ــ وانما هو يساهم بدوره فى الانتاج لغيره مما يمكن تقويمه لكى يحصل من قيمة هذا الانتاج الذى ساهم فيه على ما يحتاج اليه من انتاج غيره .

« فالانتاج » اذن يتمخض عن تحقيق الفرد « لدخل » يحقق حتما وفى مرحلة سابقة على تحقق هذا الدخل اشباع حاجات عامة لأفراد آخرين

---

(١) راجع تعليقنا (مصطفى ابو زيد) الوجيز فى القانون الادارى نظرية المرافق العامة سنة ٥٧ ص ٥٦ ، ص ٥٧ وراجع اعتباره بالنشاط كعنصر اساسى فى المرفق العام فقد استقرت ان ترمى الادارة ايان تجعل منه مرفقا عاما حتى ولو كان من جهوده ليس عملا عاما ــ وراجع لمقارنه مجلس الدوله مجموعة الفتوى س ٨ ــ ٩ ص ١٥٢ ــ ١٢٥ ــ ١٩٥٤/١١/٣

يدفعون قيمة هذا الدخل وبناء على ذلك فالقول بأن النشاط الفردى يستهدف تحقيق الدخل للفرد صحيح ، أما انه يستهدف تحقيق « الدخل الفردى » دون تحقيق اشباع حاجات عامة لأفراد آخرين يحتاجون الى هذا النشاط الفردى حتما .. بدرجة معينة فليس صحيحا .

١٨٧ ـ فحتى يتحقق الدخل الذاتى للفرد أيا كانت صورته فى المجتمع الحديث(١) يتعين أن يتحقق حتما اشباع الحاجات العامة لأفراد آخرين ، هم مصدر هذا الدخل الذاتى الذى يحصل عليه . وبعبارة أخرى فان النشاط الفردى يشبع حتما حاجات عامة ، وهو يحقق عن طريق ذلك الدخل الذاتى للفرد ، ويستحيل أن يتحقق هذا الدخل ما لم يتحقق هذا الاشباع للحاجات العامة للآخرين اذ يتعين(٢) أن يكون انتاج المواد او الخدمات نافعا للغير قبل أن يعود على المنتج بالنفع أو القيمة الخاصة به . وينبنى ذلك على البديهية التى ينبنى عليها علم الاقتصاد وهى أن القيمة تحددها ندرة الشىء أو الخدمة بالنسبة لمن يحتاجها ـ الا أن الرأسمالى يتبع سياسة الندرة وهو مسيطر على الانتاج لتحقيق أكبر دخل ممكن لنفسه على حساب الآخرين . وكلما ازدادت الحاجة العامة الملحا أو بلغة الاقتصاد كلما تحقق بقدر أكبر واهم « الطلب » على الخدمة أو السلعة ؛ أى الحاجة الى الاشباع للحاجات العامة للناس ، كلما تحقق بالتالى للمنتج لقصى ما يستطيع تحقيقه من دخل .

ومن هنا يبرز بوضوح خطأ التفكير الرأسمالى ونظرية الحرية الاقتصادية التى يرددها . فمن المسلم به انه ليس للفرد حق طبيعى فى أن يمارس نشاطا بحريته الفردية المطلقة أيا كانت نتيجة هذا النشاط للآخرين فليس هذا النشاط لصيقا به بقدر ما هو نشاط موجه للآخرين ومرتبط بحياتهم . ان نشاط الفرد ينتج حتما علاقات قانونية مع آخرين فى المجتمع هم الذين ينعكس عليهم أثر هذا النشاط ، ومن ثم فهو لا يمارس من فرد بذاته لذاته ، وانما يمارسه الفرد فى المجتمع وبوجه لغيره للأفراد الآخرين فى هذا المجتمع .

---

(١) نستعمل هذا المعنى الواسع تيسيرا للعرض بدلا من التقسيم الاقتصادى للدخل الى (أجر أو ريع أو فائدة) كذلك نستخدم عبارة « الانتاج » ، أو النشاط الفردى» بالمعنى الواسع دون التقيد بالعمل وحده ليشمل كل أنواع الجهد أو المراكز القانونية التى ترتب دخلا للفرد أيا كانت تسميته تسهيلا للعرض .

(٢) نضرب مثلا ظاهرا على ذلك انه لا يمكن لمنتج الخبز مثلا أن ينتج مخبزا فى مكان ليس فيه لشخص آخرين يحتاجون الى الخبز ويشترون منه ما ينتجه حتى يتحقق له الدخل الذاتى الذى يستهدفه ، فهو وهو يفكر فى المشروع والانتاج لتحقيق الربح يبحث عن الموقع الذى يستطيع فيه أن يوزع الانتاج لأفراد يتعددون فيزيد يحصل من بيع انتاجه لهم على ما يدفعه من ربح فهو أصلا يمارس نشاطه من أجل المجتمع ويستهدف به اشباع حاجات عامة لأفراده وحتى لو كان المنتج يتعمد أن يستغل شدة الحاجة للخبز بعدم الانتاج بما يكفى لاشباع كل الحاجة ضمعا لارتفاع السعر نتيجة الندرة الناتجة عن عدم كفاية العرض للطلب عمدا فانه وفيما عدا يشبع فى القدر الذى يدفعه الحاجة العامة للخبز بدرجة ما ليحصل على الربح الاستغلالى الذى يتعمد الحصول عليه .

١٨٨ — وهذا هو الأساس للقول الصحيح الذى نقول به الاشتراكية من أن النشاط الفردى « وظيفه اجتماعية » ، ولا يمكن للمجتمع أن يترك هذا النشاط مستقلا شدة الحاجة العامة ، ومسيطرا على عرض السلع والخدمات التى تشبعها متعمدا تحقيق الندرة فى هذا الاشباع استغلالا للاخرين ، وتحقيقا للنفع الأنانى للمنتج بانتاج الندرة . بقصد تحقيق أقصى حد ممكن من الدخل وفى ذات الوقت أكبر درجة ممكنة من الحرمان من اشباع الحاجات العامه . بعد الحد الذى تشبع فيه بالضرورة فى حدود كميه الانتاج أو الجهد المبذول فى حدود سياسة الندرة هذا الاشباع الذى يتم بالضرورة فى هذه الحدود قبل أن يحقق المنتج اى دخل من انتاجه .

وتمثل الحاجات العامه بسلطة الشعور بالرغبة فى اشباع غريزه من الغرائز الاساسية للانسان ، وينشأ من هذا الشعور طاقات حركيه هدفها اشباع الحاجه العامة . اى اشباع الجوع الغريزى للانسان تمكينا له من البقاء ، ولهذه الحركة اتجاهين أحدهما يتجه الى الاشباع المباشر للحاجه اى الطاقة الموجهة لوقف الشعور بالحاجه فى وقت معين بالحصول على ما يلزم من سلع او خدمات تحقق هذا الاشباع بأى سبيل وهذا هو « الاستهلاك » بلغة الاقتصاد . والاتجاه الاخر يهدف الى بذل الجهد ، فى سبيل الانتاج للحصول على قيم تمكن من تحقيق الاشباع المباشر من انتاج الاخرين فى المجتمع . وهو ما يسمى بلغة الاقتصاد « الانتاج » .

وبلا المسلكين يسلكهما الفرد فى حياته اليومية ليعيش . فهو ينتج لكى يحصل على دخل من اشباع الحاجات العامة لغيره بدرجة ما . وهو يصرف القيم النقديه التى يحصل عليها فى سبيل الاشباع المباشر لحاجاته الذاتيه من انتاج غيره .

١٨٩ — والحاجات العامه الاساسية للانسان قديمه قدم الانسانية ذاتها وهى فى الاصل « حاجات جماعية » لتوفر الغرائز الاساسية اللازمة للبقاء بقدر يتساوى فى جميع البشر حده الادنى بصفة عامة . ولا تتطور هذه الحاجات العامة الا فى وسيلة اشباعها .

فالحاجه الى التنقل من مكان الى آخر حاجة عامة فى كل البشر تدفعهم فيهم غرائز عديدة — اهمها الحاجة الى الطعام والمأوى والأمن والمتعة وحب الاستطلاع — وكما كان يتوافر ذلك الاحساس الملح فى الانسان البدائى بسبب هذه الغرائز كلها او بعضها يتوفر ذلك فى الانسان المتحضر،

---

(١) قارن بمقال د. مصطفى كمال وصفى مجلة مجلس الدولة س ٤ ص ٢٧٠ « لصعوبة الاخذ بهذه المعايير التجارية فى نطاق المرافق الاقتصادية بالمصالح العام .

على ما جد في الأمر انه في اول الأمر كان يشبع هذه الحاجة بنشاط ذاتي مباشرة بالسير على قدميه . والذي لا يعتمد فيه على غيره الا بامتناع غيره عن وقفه عنه . ومازال الانسان يستطيع اشباع رغبته للتنقل بهذه الوسيلة حتى الآن وان كان لا يستعمله بحكم التطور الحضاري بصفة اساسية ، ثم استغل الدواب في تحقيق الاشباع لحاجته ، ثم ابتكر وسائل احدث للتنقل كالعربات ثم السفن والقطارات والسيارات والطائرات ثم السفن الكونيه .

والتطور في الوسائل ذاتها كان وليد التطور في نظام الانتاج في المجتمع حتى بلغ مرحله « الانتاج الكبير » وادى بدائه الى التخصص الشديد في العمل والى التكامل بين افراد المجتمع الانساني بكبره واعتمادهم على بعضهم البعض في اشباع حاجاتهم الذاتيه ، بحيث اصبح كل نشاط الفرد وهو يحقق اشباعا لحاجاته الذاتية يحقق اصلا وحتما اشباعا لحاجات غيره كما قلنا من قبل .

١٩٠ — فالفرد اذن « ينتج للمجتمع ويستهلك من انتاج هذا المجتمع » والحاجة تكون عامة اذا توافر الاحساس بالرغبة في اشباعها في عدد غير محدود من الناس في وقت ما «groupe ouvert» — وقد يزداد هذا العدد فيقدر بالملايين من الأفراد وقد ينقص الى الآلاف ، وكلما قل عدد الأفراد الذين يحسون بالرغبة في اشباع الحاجة العامة ، كلما كانت الحاجة غير عامة ، وغير عامة كذلك .

ويظهر ذلك بصفة خاصة[1] بالنسبة للوسيلة التي يتم الاشباع بها وان توفر الدافع الغريزي الواحد في الجميع .. فالحاجة العامة قد تشمل الانسانية كلها فتكون حاجة عامة[2] دولية مثل الحاجة الى تنظيم دولي لفض المنازعات بالطرق السلمية ، والحاجه الى الطعام والمسكن والصحة والأمن والتعليم ، وقد تشمل الشعب كله في كل اقليم دولة ما ، وقد تشمل افراد من الأمة في اقليم من اقاليمها ، وقد تشمل افراد متفرقين في الدولة في اقاليمها المختلفة او في اوقات مختلفة .

---

(١) راجع في محاولة للتفرقة بين الانواع من الحاجات العامة وما يترتب على ذلك من طبيعة مختلفة او نوعية للمرفق العام مجموعة فتاوى مجلس الدولة من ٤ — ٥ ص ١٠٩ ، ص ١٢٢ حيث اعتبرت « توليد الغاز والكهرباء في القاهرة مرفق نوعي على انه يشبع حاجة عامة لاهل البلد حينما يباشر القاهرة منصة الدولة ، وكذلك ص ٨١٨ « حمليات حلوان » حيث اعتبرتها الفتوى مرفق نوعي لذات الصلة السابقة .

(٢) راجع-Le technique et les principes du droit public ; études en l'hon neur de Georges Scilla. Tome I : «Perspectives d'une théorie du service public à l'usage du droit international contemporain» par C. Chaumont.

انتظام النشاط واستمراره :

١٩١ — كلما كانت الحاجة العامة اساسية وحيوية كلما كان النشاط المبذول لاشباعها مستمرا ومنتظما مثلها . وكلما وجد النشاط المنتظم المستمر بالنسبة لاشباع حاجات عامة بوسيلة او بوسائل معينة كلما اعتاد عدد غير محدود من الناس على الحصول على اشباع حاجاتهم(١) العامة من هذا السبيل ، بحيث يترتب الاضطراب فى المجتمع اذا ما تعرض النشاط للتوقف او عدم الانتظام بشكل يهدد حياتهم او بقاءهم ذاته ، او يهدد استقرار وامن هذه الحياة .

هذا كانت الحاجة العامة ليست بهذه الاهمية اى لا تتصل بالعناصر الاساسية للانسان ، او كانت وسيلة اشباعها ليست حتمية بحكم العادة واستمرار النشاط المبذول فى ذلك السبيل وانتظامه ، لم يكن هذا النشاط مرفقا عاما . كما اذا كان عرضيا ، او مؤقتا ، او محدود الانتفاع به بعدد ضئيل من الناس .

ولا يجوز الخلط فى هذا الشأن بين النشاط الاساسى الموجه لاشباع حاجة عامة ملائما معها من حيث الانتظام فى الاوقات التى تنشب فيها هذه الحاجة لعدد غير محدود من الناس ، وبين عدم الانتظام او الاستمرار ، فلا يجوز النظر الى النشاط بمعيار زمنى مستقل عن الحاجة العامة ذاتها فلو كانت الحاجة تثور على مدد متباعدة ويتم اشباعها على هذا الاساس بانتظام واستمرار حسب طبائع الاشياء ، كان النشاط الذى يشبعها (مرفقا عاما » فحاجة الانسان الى « الرعاية الطبية العلاجية » ليست حاجة يومية ، ولكن مادام يوجد نشاط يواجه هذه الحاجة عند المرض بانتظام واستمرار كان هذا النشاط نشاطا مرفقيا عاما .

كذلك يجب النظر الى النشاط الاساسى الموجه اصلا الى اشباع الحاجة العامة ويلحق بطبيعة هذا النشاط — لا شك — كل نشاط تبعى يستلزمه الاشباع السليم الكامل للحاجة (٢) العامة وفقا لطبيعتها .

---

(١) لمس د. مصطفى كمال وصفى ما نقول به وان كان لم يصل للنتيجة التى اوضحناها فى امن فهو يقول فى ص٢٧٠ — ص٢٧٦ فى مقدمة اسطيل مطلة مجلس الدولة سنة ٤ « ان القانون التجارى مدوره ليس الا احدى الوسائل التى يكفل بها الدولة حسن اداء الخدمات العامة للجمهور ، والاعمال التجارية هى بذاتها انشطة عامة التى يؤديها التاجر للفرد والواقع ان مركز الفرد من التاجر هو تماما مركزه من اى مرفق عام بمعنى انكلة ان الفرد فى كلتا من يقتضى خدمة عامة لا غنى عنها فى حياته وهذه الخدمات يجب ان يضطرد سيرها وان تسنه وان يساوى حيالها الجمهور بمبارأة تامة » ص ٢٧٨ » والقانون التجارى بحوث الان شخصيا كما بدا فعلا لا ينطبق الا على المحترفين .. اذ بحسب طبيعة الحال اعتبار الفرد اتعدى قانونا بخدمة عامة اذا هو اشترى شيئا ليبعد بيعه او مارس فن الاشخاص مزاولا وبصفة « من احترافه » .

(٢) راجع للمقارنة مجموعة فتاوى مجلس الدولة س ٢ — ٥ ص ١٠٦ ، س ٦ — ٧ ص ٢٠٩ ، س ١١ ص ٤٦١ .

١٩٢ — وبناء على ذلك وعلى عكس ما ذهبت اليه خطأ بعض الفتاوى — وعلى أساس وجوب النظر فى تحديد المرفق العام الى النشاط الأصلى وليس الى أنواع النشاط التابعة أو المتممة أو المكملة له والتى يتعين أن تتبعه حتما فى طبيعته — يكون قيام شركات الطيران بتخصيص سيارات لنقل ركابها من والى المطار بانتظام واستمرار استغلالا لمرفق عام — على أساس أن هذه الشركات تقوم على تسيير مرفق عام هو « مرفق النقل الجوى » ويستلزم هذا النشاط المرفقى مباشرة نشاط تبعى مرفقى ايضا يتمثل فى نقل الركاب من والى المطار حتى تتحقق الخدمة على الوجه الأكمل — ولا يغير من طبيعة هذا النشاط المرفقى التابع أن النقل الجوى يتم فى مواعيد ومدد متباعدة أو متقاربة فلدام مستمرا ومنتظما .. ويعد نقل الشركات للركاب بالطريق البرى بالسيارات من والى المطار نشاطا موصوفا بذات الوصف الذى ينطبق على النشاط الجوى وهو نشاطها الأصلى — أى انه يعد نشاطا مرفقيا تابعا للأول — ولا أثر كذلك لتحديد عدد الركاب فى هذه السيارات بركاب الطائرات او لبذل هذا النشاط التابع فى مواعيد قيام ووصول الطائرات فقط ، اذ أن هذا النشاط التبعى له نفس الصفات التى للنشاط الأصلى ومرتبط به وهو من المسلم به ان له صفة المرفق العام وله صفة الانتظام والاستمرار(١) .

وتبدو النسبية فى استمرار وانتظام النشاط المرفقى اذا ما أتممنا المقارنة الزمنية مباشرة بين مرفق النقل العام للركاب بالسيارات ومواعيد تقاطرها، ومرفق النقل العام للركاب بالسكك الحديدية ومواعيد تقاطرها ، ومرفق النقل العام للركاب بالطائرات ومواعيد سفر الطائرات ووصولها ..

وبناء على ذلك يكفى لتوفر صفة الانتظام والاستمرار فى النشاط المرفقى أن يكون متلائما مع اشباع الحاجة العامة بحسب طبيعتها الخاصة ، ولا يمكن على خلاف ذلك وضع معيار عام ومجرد فى هذا الشأن نظرا للتغير والتطور والتنوع الذى تتميز به أساليب اشباع الحاجات العامة ، وطرق أداء النشاط اللازم لذلك بصفة مستمرة ، واختلافها من وسيلة الى أخرى، ومن وقت الى آخر ومن مكان الى آخر . انما الصحيح أن يكون المعيار مرتبطا بالحاجة العامة ذاتها ومدى انتظام النشاط واستمراره الموجه لاشباعها متفقا مع طبيعتها الخاصة .

---

(١) واضح انه لا يتم النقل الجوى ايضا الا فى مواعيد محددة تلائم اشباع الحاجة العامة الى النقل الجوى وبانتظام ، وان صح ما استندت اليه الفتاوى المشار اليها من عدم اعتبار النقل بالسيارات بواسطة شركات الطيران لركابها مرفقا عاما لتحديد النشاط بالمقصود بالنقل الجوى وهم ركاب الطائرات ، ولعدم بذله الا وقت وصول هذه الطائرات وقبلها ، لكان النقل الجوى ذاته غير معتبر من المرافق العامة وهو ما لم يقل به أحد ولا تسلم به الفتوى ذاتها .

مشروعية النشاط المبذول لاشباع حاجة عامة :

١٩٣ — بناء على ما سبق فالنشاط الذى يحقق اشباعا لحاجات عامة امر طبيعى متوفر فى كل المجتمعات البشرية بصفة حتمية سواء اكانت رأسمالية او اشتراكية — والمهم أن نميز بعد ما سبق بين النشاط الذى يعد مرفقا عاما وذلك النشاط الذى رغم انتظامه واستمراره فى الواقع يعد جريمه ويحرمه القانون .

فالنشاط الفردى قد يعد جريمة ليس لأنه لا يحقق اشباعا لحاجات عامة فقد يحقق فعلا النشاط غير المشروع هذا الاشباع من الناحيتين الواقعية والاقتصادية اذ من المؤكد أنه يلاقى طلبا من عدد غير محدود من الناس فى المجتمع ، مثل النشاط المحرم فى « تجارة المخدرات والدعارة » والا ما كان قد وجد اتجاها الى القيام بمثل هذا النشاط ممن يقومون به — ومع ذلك فهو لا يعد مرفقا عاما بسبب تحريم المشرع له أى تحريمه اشباع الحاجات التى يشبعها بهذا الطريق .

فالحاجه العامة التى يعد النشاط التى يشبعها مرفقا عاما يجب أن يعترف المشرع بجواز اشباعها بمقتضى هذا النشاط . اى أن الحاجة العامه لا يكفى أن توجد فعلا ويوجد نشاط لاشباعها . بل يجب أن توجد فى نطاق القانون ويعترف بوسيله اشباعها بعدم تحريم المشرع للنشاط الذى يمثل فى سبيل هذا الغرض ولا يكون ذلك عادة بالنص على تحريمه الحاجه ذاتها ، وانما فى الغالب بتحريمه وسيلة معينة لاشباعها ، او بتحريمه كل وسيلة اخرى سوى الوسيلة التى يحددها لهذا الغرض اذ الحاجات العامة كما قلنا ترتبط بالكيان الأساسى للانسان ، ولا يستطيع المشرع أن يلغيها ، حيث لا تستطيع الارادة الانسانية ان تعدل من قوانين الطبيعة البشريه .

ويبدو تحريم المشرع للوسيلة دون الحاجة ذاتها بالنسبة لغريزة « الثأر والانتقام » من المعتدى ، وهى تدفع الأفراد فى المجتمعات البشرية الى اشباعها بدوافعهم التى طبع عليهم بالطريقة التى يختارونها ، ولكن الصالح العام للمجتمع مع اعترافه بوجود هذه الحاجة العامة فى طبيعة الانسان وضرورة اشباعها ، يحرم على الأفراد اشباعها الا بوساطة السلطات العامه — فهو يحرم النشاط الفردى الذى يشبع حاجة المجنى عليه او اهله الى الثأر دون تدخل هذه السلطات ، الأمر الذى تمثل فى وضع قانون العقوبات فى كل دولة متحضرة ووجود مرفقى القضاء والبوليس فيها لتحقيق الردع والزجر ، والتعبير عن حاجة المجتمع الى وسيلة منظمة لاشباع الحاجة العامة فى الانتقام والثأر والدفاع الاجتماعى .

القسم الخامس

الوسائل القانونية لتنظيم وادارة المرافق العامة

١٩٤ — عرفنا فيما سبق أن الوظيفه الأساسية للدولة فى المجتمع لاتخرج عن كفالة وتنظيم كل أنواع النشاط اللازمة لاشباع الحاجات العامة للشعب أى كفالة حسن سير وانتظام المرافق العامة . فالدوله تقوم لخدمة الشعب ، وهو أمر تقره نظريا كل الأنظمة السياسية الحديثة ، فهى تباشر سلطاتها العامة كوسيله واداة فى سبيل تحقيق هذا الغرض الأساسى والمبرر الوحيد لوجودها ، وهذا الذى(١) نقوله صحيح — نظريا — وان اختلفت الفلسفة التى تتبناها الدول المختلفه والتى تؤثر فى اختيارها الوسائل والطرق التى تراها ملائمة لتحقيق هذا الغرض الأساسى من وجود الدولة .

وتعبر عن ذلك محكمة القضاء الادارى فى مصر قائلة « من القواعد المسلم بها فى القانون الادارى ، ان الدولة هى المكلفة اصلا بادارة المرافق العامه . فاذا عهدت الى غيرها امر القيام بذلك لم يخرج الملتزم فى ادارته عن أن يكون معاونا لها ونائبا عنها فى امر هو من اخص خصائصها .. »(٢) .

وتقول المحكمة الادارية العليا « ان تنظيم المهن الحرة وهى مرافق عامة مما يدخل اصلا(٣) فى صميم اختصاص الدوله بوصفها قوامة على المصالح والمرافق العامه ، فاذا رات الدولة أن تتخلى عن هذا الأمر لأعضاء المهنة أنفسهم لأنهم اقدر عليه ... فان ذلك لا يغير من التكييف القانونى لهذه المهن بوصفها مرافق عامة ... » .

---

(١) راجع السياسة « لارسطوطاليس » سنة ١٩٤٧ ترجمة لطفى السيد ص ١١ وما بعدها ، ص ١٩٥ وما بعدها ، الدولة نظريا وعمليا ، هلرولد لاسكى ص ٢ — ٧٣ — لعلوم السياسية ، ج رايموند كلرمينكدل « اهداف الدولة وواجباتها ص ١٧٥ — ص ٢٣٩ ، انظم السياسية ، ثروت بدوى ص ٤٥٢ — ص ٤٩٩ — والمراجع المشار اليها فى كتبنا ، اضواء على الديموقراطية الغربية سنة ١٩٦١ — وراجع كذلك

Duguit, Traité de droit Constitutionnel 3 éd. II p. 61 et suiv.

الوجيز فى الانظمة السياسية « عبد الحميد متولى » سنة ١٩٥٩ ص ١٢٢ — ١٥٩ الدولة الاشتراكية — « هلبلن ومجلس حلى ، سنة ١٩٥٩ ص ١٠٩ — ص ١٥٧ — مقدمة فى اصول النظم السياسية والاجتماعية سنة ١٩٥٧ احمد الجمال ص ٢٠٤ وما بعدها وراجع مجموعة فتوى مجلس الدولة س ١٤ — ١٥ ص ٤٤ فى ١٩٥٩/١١/٤ ، س ٨ — ٩ ص ٥٣ فى ١٩٥٤/٣/٢ ، س ٥٥ فى ١٩٥٤/٥/١٦ ، ص ٥٧ فى ١٩٥٤/١١/٤ ، ص ١٥٢ فى ١٩٥٤/١١/٣ مجلة مجلس الدولة س ١١ تطور نظرية المؤسسات العامة فتوى حمودة ص ٥ وما بعدها .

(٢) راجع محكمة القضاء الادارى المجموعة س ١١ هـ ١ ص ٣٠٠ رقم ٣٥٧ لسنة ١١ ق فى ١٩٥٧/٢/٢٤ ، ص ١٦٠ رقم ٤٨٥ ، ١٣٦٧ لسنة ٧ ق فى ١٩٥٧/١/٢٢ .

(٣) راجع المحكمة الادارية العليا المجموعة س ٣ ص ١١٠٣ رقم ٦٠٨ فى ١٩٥٨/٤/١٢ مجموعة الشاوى س ٨ — ٩ ص ١٢٣ .

وتزعم الدول الغربية المتبنية للمذهب الفردى الرأسمالى تحقيق الهدف من الدولة بتكفلها بدور « الدولة الحارسة » مع بقاء الباعث الذاتى والمصلحة الذاتية والحرية الفردية كأساس للحركة فى نشاط المجتمع الذى ينشط الأفراد فيه بقصد تحقيق الربح ، ولا تتدخل الدولة فى التنظيم الا بقدر محدود فى هذا الصدد .

١٩٥ — بينما المذهب الاشتراكى والدول المؤمنة به ومنها جمهورية مصر العربية — مع فوارق فى الدرجة — تهتم اهتماما بالغا بتنظيم النشاط الفردى جماعيا فى الاتجاهات والمجالات التى تحقق أكبر قدر ممكن من الاشباع العددى والكافى للحاجات العامة لمواطنيها فى نطاق خطه اقتصادية للتنمية العامة .

ولا يتغير طبيعة التدخل من الدولة ولا جوهرهمن نظام سياسى الى آخر من حيث وسائله ، التى تنتهى كلها باستخدام القهر اى التنفيذ الميسر بالقوة المسلحة لما يلزم به التشريع الفرد فى المجتمع بهدف تحقيق الصالح العام وذلك فى حالة ما اذا كان التدخل خارج مجال النشاط الاقتصادى فى الانتاج والتوزيع . فاذا ازدادت نسبة التدخل فى النشاط الفردى وزاد دور الدولة الايجابى فى اشباع الحاجات العامة لمواطنيها تحقيقا للخير والرفاهية العامة لهم ، لم يكن ذلك تفاوتا فى نسبة التدخل بين مجتمع وآخر من حيث نطاق النشاط ووسيلته فى سبيل غايات واحدة وانما كان هناك تغير جذرى فى جوهر دور الدولة ونطاقه حيث تصبح هى المسئولة ايجابيا باسم الشعب عن عمليات الانتاج لتحقيق الاشباع لحاجات العامة بصفة ايجابية وليس مجرد الوقوف عند دورها السلبى فى حراسة ممتلكات الرأسمالية والاقطاع ولم ينكر احد فى الدول الرأسمالية أن هدفها هو تحقيق الخير العام والرفاهية لمواطنيها ولما كان لا يتحقق ذلك ابدا الا بكفالة سير وانتظام أنواع النشاط اللازمة لاشباع الحاجات العامة لهؤلاء المواطنين .

ولا يكفى فى هذا الصدد وجود الدولة عند دور الدولة الحارسة دون ممارسة ايجابية لمسئوليتها فى ادارة الانتاج نيابة عن الشعب ولهذا فالخلاف يقوم من الناحية السياسية حول ما اذا كان التدخل فى النشاط الاقتصادى أو عدم التدخل فيه هو الطريق السليم لتحقيق تلك الغايات ، فالدولة الرأسمالية حيث تزعم أن هدفها تحقيق هذه الأغراض تستخدم فى نظر الاشتراكيين سلطتها فى الواقع لتحقيق غايات الرأسماليين على حساب الشعب العامل لاستيلاء الرأسماليين فى الواقع على سلطة الدولة وتسخيرهم لها لتحقيق أغراضهم لقهر الشعب العامل واستغلاله .

١٩٦ — وبناء على ما سبق فان النشاط الذى يحقق اشباعا لحاجات عامة أمر طبيعى ، ومتوفر فى كل المجتمعات البشرية بصفة حتمية سواء أكانت رأسمالية أم اشتراكية ، وانما الخلاف فى وسائل الاشراف والرقابة أو ادارة هذا النشاط على سبيل الالزام ، بمعرفة الدولة الاشتراكية ذاتها نيابة عن الشعب دون الرأسمالية المستغلة .

فالدولة لا تتمتع اذن بالسلطة العامة لمجرد مباشرة هذه السلطة باعتبارها غاية فى حد ذاتها ، ولكن يتعين عليها أن تستخدمها فى خدمة الشعب . ان الدولة الاشتراكية تستخدم السلطة العامة كوسيلة واداة فى سبيل تحقيق الغرض الأساسى من وجودها ، وتعبيرا عن ذلك يقول المشرع الدستورى فى مصر صراحة فى دستور سنة ١٩٦٤ « تتولى الحكومة تنظيم المهام الاقتصادية والثقافية الخاصة بالبناء الاشتراكى ورفع معيشة الشعب العامل » .

وتنص المادة (٤) من الدستور الدائم لسنة ١٩٧١ على أن « الأساس الاقتصادى لجمهورية مصر العربية هو النظام الاشتراكى القائم على الكفاية والعدل بما يحول دون الاستغلال ويهدف الى تذويب الفوارق بين الطبقات » . ونصت المادة (٧٣) على أن رئيس الجمهورية « يسهر على تأكيد سيادة الشعب وعلى احترام الدستور ، وسيادة القانون ، وحماية الوحدة الوطنية ، والمكاسب الاشتراكية ... » .

١٩٧ — وتتبع الدولة الاشتراكية فى مصر ، فى سبيل اداء مهمتها الأساسية وهى كفالة سير وانتظام المرافق العامة بالتعريف الصحيح الذى نقول به ، أساليب مختلفة ومتدرجة من حيث نسبة التدخل تتمثل فيما يلى (١) :

١ — التنظيم الخارجى للمرافق العامة : وتكتفى الدولة فى هذه الحالة بوضع التشريعات والنظم التى تكفل استقرار المعاملات وسير التبادل فى المجتمع بحيث تسرى على كل العلاقات القانونية الخاصة من هذا النوع وتترك للافراد مكنة التصرف حسبما يحقق مصالحهم الذاتية فى نطاق مفاهيم النفع والصالح العام السائدة والتى تحميها الدولة كجزء من النظام العام بكفل عدم تعطل سير مرافق التعامل والتبادل فى المجتمع أو يفقد التوازن والعدالة الاقتصادية فى التوزيع بين افراده ويطلق على هذه التنظيمات القانونية : الفقه التقليدى ، القانون الخاص . وأهمها قواعد القانونين المدنى والتجارى .

---

١) راجع كاتبنا طبيعة المشروعات المؤممة سنة ١٩٦١ ص ٨٥ وما بعدها — وقارن مجلة مجلس الدولة د. سعد الدين الشريف س ١١ ، ص ١٢ النظرية العامة للضبط الادارى واسبابه De Laubadère 1953 p. 87 et suiv. وتقسم طرق ادارة المرافق العامة الى نوعين :

١ — الادارة بجهاز على «Organes publics» وهو بدوره ينقسم الى نوعين : (أ) الريفى Régie وهو الادارة المباشرة لمصلحة عامة مثل المرافق العامة التقليدية « البوليس والجيش والقضاء » (ب) « المؤسسة العامة Etablissement public» وهى الشخص المعنوى الذى يتمتع استقلالا عن الحكومة ويمارس ادارة المرافق العامة الاقتصادية والتجارية .

٢ — ادارة المرفق العام عن طريق التزام المرافق العامة « Concession de service public » ويقوم هذا التقسيم على أساس نوع الشخص الذى يتولى ادارة المرفق .. وواضح اهميته مرفقا هاما فى نظر الفقه الرأسمالى التقليدى .

٢ ــ **التنظيم الرقابي للمرافق العامة** : ويحدث عندما تريد الدولة درجة معينة التي يستلزمها اشباع الحاجة العامة للشعب فتخضع كل من يريد مباشرة نشاط يساهم في هذا الاشباع للنظام القانوني الذي يكفل رقابتها وترجيهها لهذا النشاط بما يكفل تحقيق الأمن والسكينة العامة واستمرار الخدمة وانتظامها مع ضمان حد أدنى لمستواها . وذلك دون أن تدير الدولة مباشرة أوجه النشاط التي تخضع لهذا التنظيم وهي في هذا الصدد تتسع في نطاق ما يطلق عليه الفقه التقليدي « القانون العام » ويشمل ذلك التشريعات التي تنظم التراخيص بالبناء وتراخيص الانتفاع بالمياه والمجاري والكهرباء رعاية لمرفق الاسكان . ونظام التموين سواء من حيث الابجار في السلع التموينية أو نظام استهلاكها أو سعرها . ويطلق عليه بتقليدي على هذا التنظيم اساليب الضبط الاداري في جانب كبير منه محاولا ربطه بافكار الحرية الفردية الليبرالية دون فكرة المرفق العام غافلا عن أن هذه الأساليب في الحقيقة تستهدف تنظيم ورقابة استمرار وحسن سير المرافق العامة الخضعة لها والتي يتولاها الأفراد .

٣ ــ **تنظيم ادارة المرافق العامة بعقود التزام** : ويحدث ذلك عندما تقدم الدولة خطوة الى الأمام في صدد فرض التنظيم الذي تراه محققا لاشباع المنتظم المستمر للحاجات العامة المسماة والتي يتحدد بعدئذ اشباعها بعناصر واضحة ومحددة في الزمان والمكان والوسائل وتسلم هذه احتكارا في اداء الخدمات اللازمة لاشباعها مثل ادارة خدمات النقل والكهرباء والمياه في مدينة معينة ويحدث ذلك عندما لا يكون لدى الدولة أو لا تريد أن توفر الأموال اللازمة لاداء هذه الخدمات من ميزانيتها أو لا تكون الخبرات اللازمة فنيا واداريا لتوفير الخدمة متوفرة بين مواطنيها فتعهد بهذه المرافق بصفة مؤقتة الى ملتزمين يديرونها على نفقتهم ومسئوليتهم ويتعهدون طبقا لنظام الالتزام بضمان حسن سير وانتظام المرافق الملتزمين بها تحت اشراف مانح الالتزام .

٤ ــ **الادارة المختلطة للمرافق العامة** : ويحدث عندما تلجأ الدولة الى المساهمة باموالها مع افراد في شركة تتولى ادارة وتسيير مرفق عام . وقد تملك الدولة عددا كبيرا من الأسهم ونتيجة لهذه المشاركة بين القطاعين العام والخاص ، يكون للدولة أو الشخص العام المشاركة في ادارة المرفق حسب نسبة راس المال العام المستغل فيه ، أو بصوره اكبر واعمق حسب النظام القانوني المقرر لتسييره . وتكون ادارة المشروعات المختلطة اكثر تعقيدا عدة مما يخوله لها ملكيتها للاسهم وفقا لاحكام القانون التجاري والنظام الخاص بالشركة فيه . وتتبع الدولة هذه الطريقة في المرافق الاقتصادية في الدول الراسمالية مستهدفة الخلاص من عيوب الادارة المباشرة وعيوب طريقة الالتزام ، مستهدفة حسن سير المرفق العام بالشراكها على الاداره والمشاركة في ارباح الاستغلال ــ والمثل البارز على ذلك في مصر « الشركة المساهمة للحديد والصلب ، والبنك لصناعي المصري ، وشركة السكر والتقطير المصرية ، والشركات المبينة بالجدول

المرفق بالقانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦١ بتقرير مساهمة الحكومة فى بعض الشركات والمنشآت قبل تأميمها تأميما كاملا .

٥ — **ادارة الدولة المباشرة للنشاط المرفقى** : وفى هذه الحالة تدير الدولة بنفسها كل أو بعض النشاط اللازم لأداء الخدمات العامة رعاية لمصالح المجموع . ويبنى النظام الاجتماعى والسياسى للدول الاشتراكية على توليها ادارة كل النشاط الخاص بالانتاج فى المجتمع وتملكها لكل وسائله بصفة اساسية . وفى الدول الرأسمالية تقوم الدولة استثناء بمباشرة هذه الانشطة بسبب تقل تكلفة بعض المشروعات واحجام الرأسماليين عن القيام بها لقلة ما تحققه من أرباح ، وبسبب الحاح الحاجة العامة للشعب واحجام الأفراد عن القيام بهذا النشاط مما يهدد أمن الدولة ورفاهيتها . أو بسبب ارتباط هذه الخدمات بمظاهر السيادة والسلطان والأمن فى الدولة — وبناء على ذلك تتولى الدولة مرافق الأمن والقضاء والدفاع الوطنى ، والتعليم ، والصحة ، باعتبارها خدمات حيويه للمجموع ولازمه لاشباع الحاجات الأولية الأساسية فى كل مجتمع منظم وهى الحاجات الى توفير الأمن فى الداخل والخارج والعدل بين الناس فيما قد يثور بينهم من منازعات وهى المرافق التى يطلق عليها المرافق الادارية «Les services administratifs» وهى قديمه قدم الدولة ذاتها ويقتصر عليها نشاط « الدولة الحارسة » كما سبق عرض ذلك انما فى الدولة الاشتراكية فان نشاطها يمتد الى ادارة مرافق الاقتصاد والاسكان الشعبى والنقل العام والتموين ، والمرافق الصناعية والتجارية المختلفة كما حدث بالنسبة للمؤسسات العامة الاقتصادية الظاهرة والمستترة مثل الشركات والبنوك والمنشآت المنصوص عليها فى القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٦١ وما يماثله من قوانين صدرت لاحقة بالتأميم فى مصر — أو غير ذلك من المشروعات التى أنشأتها الدولة مباشرة لاشباع الحاجات العامة للمواطنين تنفيذا لخطة التنمية الاقتصادية .

القسم السادس

خاتمـــة

١٩٨ — بناء على التعريف الذى نأخذ به للمرافق العامة فى ظل الدولة الاشتراكية فى مصر يثور التساؤل عن كيف يمكن على ضوء هذا التعريف المادى والموضوعى معرفة القانون الادارى ، والاشخاص العامة ، والمال العام والموظف العام .

١٩٩ — وفى هذا الصدد فاننا نقول ان « القانون الادارى » يتعين أن نعرفه ليس باعتباره مقابلا للقانون الخاص ، وانما باعتباره قانونا يتضمن القواعد التى تنظم انشاء الاشخاص العامة وممارستها لنشاطها وعلاقاتها بالعاملين لديها ، والمنتفعين بخدماتها أو بانتاجها .

٢٠٠ — و « الأشخاص العامة » تعريفها سهل تقسيم منها محدد بالشخص الصريح بالمعيار الشكلي في الدستور والقوانين المنظمة لها وهو يشمل الدولة والمجالس المحلية والمؤسسات العامة التي تراها مشمولة بالمبادئ العامة . رغم هذه التسمية المتميزة التي اسبغها القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ بقرار مرور منطقي أو قانوني عليها .

ويدخل في نطاق المؤسسات العامة في رأينا ما يحدده أيضا المعيار الموضوعي للشخص العام الذي يتمثل حسبما بين من استقراء التشريعات بمختلفه المنظمة لها وأحكام وفتاوى مجلس الدولة المصري أنها تلك المنشآت التي تتولى ادارة وتسيير مرافق عامة وتملك الدولة رأسمالها كله أو بعضه أو تخضع لاشرافها وسيطرتها ولو لم تملك شيئا من أموالها .

٢٠١ — وعلى هذا الأساس تنقسم « المؤسسات العامة » سواء بالمعيار الشكلي أو الموضوعي في مصر الى ثلاثة أنواع أساسية بحسب نوع المرفق العام الذي تتولاه :

أولا — المؤسسات العامة للخدمات(١) : « الهيئات العامة » وكما يبدو من تسميتها العامة فان تعريف هذه المؤسسات أساسا توفير خدمات عامة أو مرافق عامة للشعب أي لا يتمثل نشاطها في انتاج سلع ذات كيان مادي مثل شركات القطاع الاقتصادي . وهيئة البث العام بالقاهرة .

ثانيا — المؤسسات العامة الاقتصادية : وهذه المؤسسات تختص في الغالب بالنشاط الاقتصادي متمثلا في الصناعة والزراعة والتجارة وتنقسم بدورها الى نوعين :

أ — **المؤسسات العامة للتوجيه الاقتصادي الاشتراكي** : وهي التي يطلق عليها المشرع في القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ اصطلاح المؤسسات العامة.

(ب) المؤسسات العامة الاقتصادية الاشتراكية : وهي الوحدات الاقتصادية ذات الشخصية المعنوية المستقلة التابعة للمؤسسات العامة لتوجيه الاقتصادي الاشتراكي وتشمل الشركات العامة والجمعيات التعاونية .

ثالثا — المؤسسات العامة المهنية : وتتمثل في نقابات المهن المختلفة والتي تقوم بالاشراف على شئون هذه المهن كمرافق عامة يتولاها اعضاء هذه النقابات كمنشآت يمارسونه كأفراد في ظل تنظيمات المهنة .

---

(١) راجع في تعديلات في شكل المؤسسات العامة بعد السبعينات من ٦٧ وما بعدها .

٢٠٢ ـ و « المـال العام » يمثل كل ما يملكه الشعب وتتولاه الأشخاص العامة آنفة الذكر لحسابه وتسم منه مخصص للنفع العام مباشرة ، وتسم منه مخصص للنفع العام بطريق غير مباشر وهى أموال الأشخاص العامة التى تستثمرها وتديرها للحصول على دخل منها ـ وكلا النوعين لا يجوز الاستيلاء عليه او الحجز عليه أو تملكه بالتقادم او نقل ملكيته الى الأفراد أو القطاع الخاص الا فى حدود ما تقتضيه الأغراض المخصص لهـا ، وما تستلزمه طبيعة المرافق العامة التى يستخدم فى تسييرها وادارتها .

٢٠٣ ـ و « الموظف العام » (١) يتمثل فى كل فرد يلحق بادارة قانونية بصفة غير عارضة بعمل دائم فى خدمة مرفق عام يديره شخص وطنى من الأشخاص العامة بالطريق المباشر ، ويشمل الموظفون العموميون العاملون فى المؤسسات العامة الاقتصادية بنوعيها سالفى الذكر سواء تلك المختصة بالتوجيه الاقتصادى الاشتراكى ، أو الوحدات الاقتصـادية الاشتراكية التابعة لهـا .

٢٠٤ ـ ونصل مما سبق الى تحديد ما يعد « المنازعة الادارية » بانها كل منازعة يكون احد اطرافها شخص عام ، وتثور بصدد ادارة وتسيير المرفق العام الذى يتولاه سواء مع العاملين فى هذا الشخص العام او مع الغير وايا كانت القواعد القانونية التى تحكم هذا النزاع اى سواء أكانت فى القانون الخاص المدنى او التجارى أو تشريع العمل أو فى القانون العام حسب التقسيم الثلاثى التقليدى الذى لم يعد له اى اساس .

٢٠٥ ـ وليس معنى التعريفات السابقة للشخص العام ، والمـال العام ، والموظف العام ان تنطبق القواعد المنظمة لأجهزة الدولة المركزية فى الحكومة على هذه المنازعات وحدها ، او تنطبق رغم تنظيمها وافرادها بانظمة قانونية خاصة بها ، فليس التكييف وحده هو الأساس فى تحديد مجال الأنظمة القانونية التى يضعها المشرع بسلطته المطلقة حسب الملابسات التى يراها متفقة مع حسن سير وتنظيم المرافق العامة المختلفة بحسب اغراضها وظروف تسييرها ـ ولكن يترتب على هذا التكييف كقاعدة عامة انه تنطبق فيما لم يرد فيه نص فى هذه الأنظمة ، سواء بقواعد معينة مباشرة، او بالاحالة على نظام قانونى حدده المشرع صراحة ـ فيما لا يتعارض مع الأنظمة القانونية الخاصة لهذه الأشخاص العامة لأموالها وللعاملين فيها ولعلاقاتها بغيرهم ـ القواعد القانونية العـامة المطبقة على الأشخاص العامة المماثلة لها ، فاذا لم يرد فيها نص طبقت القواعد العامة الواردة فى التشريعات المنظمة لشئون الدولة المماثلة فاذا لم يكن بها نصوص طبقت الأصول العامة المتلائمة مع حسن سير المرافق العامة وانتظامها وفقـا لاجتهاد القضاء الادارى فى هذا الشأن .

---

(١) راجع كتابنا الموظف العام ١٩٦٩ ص ١٦٣ وما بعدها .