

# مصر العلمية

( السنة الحادية والستون - العدد ٣٤١ - يوليو ١٩٧٠ )

رئيس التحرير : الدكتور جمال العطيفي  
سكرتير عام الجمعية



مطبع الأهرام التجارية  
القاهرة ١٩٧٠

الثمن ٠ ٥ قرشا

## أعضاء الجمعية

أعضاء الجمعية أربعة فئات : الاعضاء العاملون الذين يدفعون رسم اشتراك قدره مائة وخمسون قرشا سنويا والاعضاء المشتركون بنوك ومؤسسات وهيئات عامة وغيرها من الاشخاص الاعتبارية الذين يدفعون اشتراكا سنويا لا يقل عن مائة جنيه والاعضاء الفخريون الذين أدوا خدمات جليلة للجمعية أو للعلوم الاقتصادية أو الاجتماعية أو القانونية والاعضاء المراسلون وهم أعضاء يقيمون في الخارج يسهمون في أعمال الجمعية ونشراتها المختلفة .

يتلقى جميع الاعضاء مجلة مصر المعاصرة بدون مقابل .

### الاشتراك في المجلة

رسم الاشتراك السنوى في المجلة مائة وخمسون قرشا في الجمهورية العربية المتحدة ، وأربعون شلنا أو خمسة دولارات للبلاد الأخرى المنضمة الى اتحاد البريد العالمى .

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

ثمن العدد لغير الاعضاء المشتركين أربعون قرشا صاغا في الجمهورية العربية المتحدة وعشرة شلنات أو دولار وربع في البلاد الأخرى المنضمة الى اتحاد البريد العالمى .

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

ولا يباح نقل أو ترجمة شئ مما ينشر في هذه المجلة بغير اذن سابق من الجمعية .

وكل ما يرسل الى المجلة للنشر يصبح ملكا للجمعية .

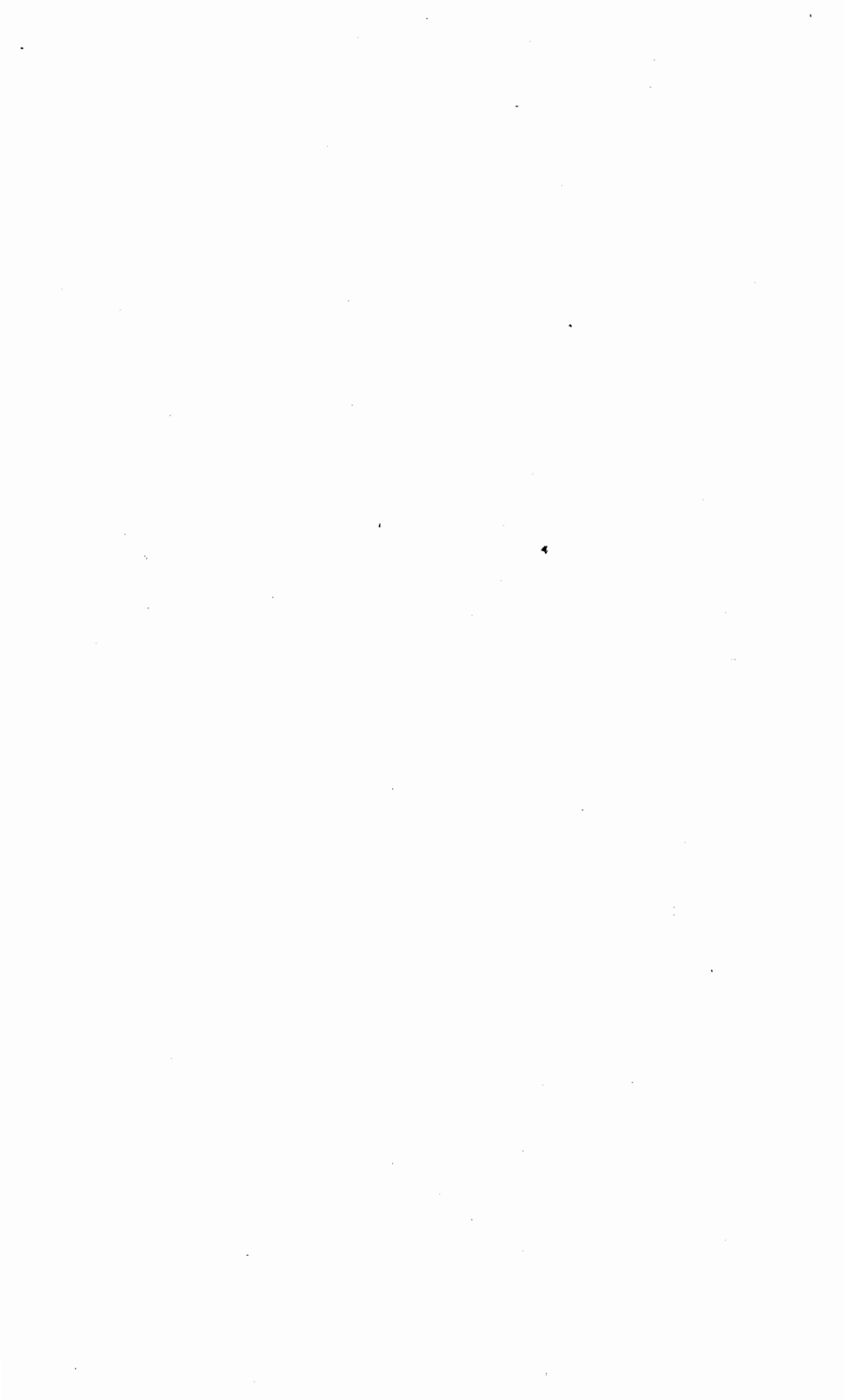
ترسل طلبات الانضمام والاشتراكات والاستعلامات الى سكرتيرية الجمعية صندوق بريد رقم ٧٣٢ .

مقر الجمعية — ١٦ شارع رمسيس بالقاهرة ت ٥٢٧٩٧

## الفهرس

صفحة

- د. عبد المنعم القيسوني : اتجاهات التنمية في السبعينيات . . . ٥
- د. جواد هاشم : تخطيط الاقتصاد القومي في العراق — بين التخصيص والتنفيد . . . . . ٢١
- د. حامد السايح : معالم على طريق التنمية في السبعينيات . . . ٧٣
- د. علي البارودي : العقد في ظل قانون الخطة . . . . . ٩٣
- د. عز الدين فوده : فكرة السيادة في الدولة الاسلامية — نظرة على الفقهاء الحنفى والشافعى . . . . . ١١١
- د. محمد ابراهيم زيد : السياسة الجنائية التنفيذية . . . . . ١٣٥
- الاستاذ فتحى رضوان : علاقة البنك المركزى بالدولة وطبيعة اختصاصاته . . . . . ١٦٣
- البروفيسور ف. كولنتاي : العلوم الحديثة والتكنولوجيا والبلاد النامية ( بالانجليزية ) . . . . . ٥
- د. فوزى منصور : هل من سياسة اقتصادية خاصة للبلاد النامية ؟ ( بالانجليزية ) . . . . . ١٧
- د. حامد ربيع : النظرية القانونية للرقابة — بين الوصاية الادارية والرقابة المهنية الذاتية ( بالفرنسية ) . . . . . ٣٥
- د. عفاف محفوظ : التغيير الجوهري للظروف ( المادة ٥٩ من مشروع لجنة القانون الدولى ) ( بالفرنسية ) . . . . . ٦٣



## اتجاهات التنمية في السبعينيات (\*)

الأستاذ الدكتور عبد المنعم القيسوني

إذا كان كفاح الدول النامية للتحرر من الاستعمار وللحصول على استقلالها قد بلغ ذروته في الخمسينيات والستينيات فإن سعيها سعياً حثيثاً نحو التنمية الاقتصادية قد أخذ يشتد ويتزايد في الستينيات ومن المنتظر أن يستمر هذا الاتجاه وأن يتضاعف خلال السبعينيات وذلك لأن الدول النامية أصبحت تدرك أدراكاً واضحاً أن الاستقلال السياسي ما هو إلا خطوة في سبيل التحرر الشامل : التحرر من الاستعباد والتحرر من الفقر .

وهذا الاهتمام بالتنمية ليس قاصراً على الدول النامية بل إن الدول المتقدمة قد سبقتنا إليه فقامت دول أوروبا الغربية بإنشاء السوق الأوروبية المشتركة وقامت دول أوروبا الشرقية بإنشاء منظمة للتعاون الاقتصادي فيما بينها وبذلك برز في العالم المتقدم ثلاث قوى اقتصادية رئيسية : السوق الأوروبية في أوروبا الغربية ، منظمة التعاون في أوروبا الشرقية ، والولايات المتحدة التي تمثل وحدها بما تملكه من موارد وامكانيات قوة اقتصادية كبيرة تضارع أيًا من القوتين الأخرين يضاف إلى ذلك المنطقة الأوروبية الحرة بين المملكة المتحدة وبعض دول شمال أوروبا التي قد تنضم إلى السوق الأوروبية فتزيد من ضخمتها ومن قوتها . وأصبح الحديث الآن في كل منطقة من مناطق العالم وفي كل كتلة اقتصادية يدور حول نسب النمو وزيادة الدخل الإلهي وصعوبات التمويل والتجارة الخارجية والاحتياجات النقدية وغير ذلك من مشاكل التنمية في شتى أنحاء العالم .

فالاهتمام بالتنمية في السبعينيات سيكون اهتماماً عالمياً شاملاً يشترك فيه جميع الدول على اختلاف مذاهبها وعلى اختلاف درجات النمو والتقدم فيها

وإذا كانت الولايات المتحدة وأوروبا الشرقية وأوروبا الغربية قد بلغت مستوى رفيعاً من التقدم الاقتصادي فإن الدول النامية التي يعيش فيها ثلثا سكان العالم مازالت تخطو الخطوات الأولى نحو التنمية ... بعضها يخطوها بنجاح وبعضها يتخبط ويتعثر في خطواته .

---

(\*) حديث في الجمعية المصرية للاقتصاد السهمي والاحصاء والتشريع بتاريخ ١٨ أبريل سنة ١٩٧٠ م .

وقد أدركت الدول النامية منذ البداية أن من المصلحة أن تلتقى وأن تناقش معا مشاكل التنمية التي تواجهها وأن تدرس تجاربها على طريق التنمية وأن تشترك في البحث عن حلول لمشاكلها . وقد قامت القاهرة بدور قيادى رائد في هذا المجال فدعت لمؤتمر القاهرة لمشاكل التنمية الذى انعقد في القاهرة في يولية سنة ١٩٦٢ واشتركت فيه ٣٦ دولة نامية واصدر التصريح المشهور « بتصريح القاهرة للتنمية » .

ويجدر بنا أن نذكر بالتقدير أن المشتركين في مؤتمر القاهرة قد سجلوا في تصريحهم (١) أن المسئولية الأولى والرئيسية للتنمية تقع على الدول النامية ذاتها فتناول القسم الأول من التصريح المشاكل الداخلية للتنمية وواجبات الدول النامية تجاهها فدعا الى اتخاذ الاجراءات الداخلية المناسبة لعلاج مشكلة السكان ودعا الى تعبئة المدخرات والى الاصلاح الزراعى والتقدم الصناعى والعناية بطرق النقل والمواصلات كما دعا في القسم الثانى الى دعم وتوسيع نطاق التعاون الاقتصادى بين الدول النامية ذاتها . . . ثم تعرض في الاقسام التالية الى بعض المشاكل المترتبة على العلاقات غير المتكافئة بين الدول المتقدمة والدول النامية وأشار الى تدهور نسب التجارة لغير صالح الدول النامية والى الآثار الضارة للتكتلات الاقتصادية بين الدول الصناعية والى عدم كفاية المعونة المالية التى تعطى للتنمية وعدم مناسبة شروطها وكنتيجة منطقية لذلك دعا في نهاية الامر الى عقد مؤتمر اقتصادى دولى داخل نطاق الأمم المتحدة يجمع الدول النامية والدول المتقدمة على حد سواء ليناقشوا معا مشاكل التنمية ويتبينوا افضل الوسائل لعلاجها .

وانعقد فعلا هذا المؤتمر في جنيف في مارس سنة ١٩٦٤ تحت اسم مؤتمر الامم المتحدة الاول للتجارة والتنمية وأسندت رياسته للقاهرة تقديرا من الاعضاء لدور القاهرة الكبير في الدعوة للتعاون الاقتصادى الدولى ولنجاحها في الوقت ذاته في خطط التنمية الداخلية بها . وكان هذا المؤتمر أول وأكبر مؤتمر عالمى من نوعه وقد نجح فعلا رغم الصعاب التى واجهته في ابراز مشاكل التنمية وتوضيح مدى الغبن الذى يصيب الدول النامية في تعاملها الاقتصادى مع الدول المتقدمة . واذا كان تقرير مؤتمر التجارة والتنمية في سنة ١٩٦٤ قد كرر ما جاء بتصريح القاهرة لسنة ١٩٦٢ من أن المسئولية الرئيسية للنمو الاقتصادى في الدول النامية تقع على الدول النامية ذاتها الا أنه أوضح أن جهود هذه الدول يجب أن تعزز بتعاون دولى بناء يهدف — ضمن ما يهدف — الى تقسيم دولى جديد للعمل بين الدول المتقدمة والدول النامية والى أسس جديدة للتجارة العالمية (٢) . فدعا الى اعادة

(١) مؤتمر مسائل التنمية الاقتصادية ( يولية سنة ١٩٦٢ ) القاهرة ص ٣٠٩ الى ٣٢٤ .

(٢) United Nations Conference on Trade and Development (United Nations, New York, 1964) Volume I page 3.

تقسيم العمل بمعنى أن تجرى الدول المتقدمة بعض التعديلات في هيكلها الاقتصادي تهدف الى التخلي عن بعض الصناعات التي يمكن للدول النامية أن تقوم بها بنجاح وأن تخصص في الصناعات المتقدمة التي لا تقوى الدول النامية على متطلباتها المالية أو التكنولوجية ، ثم تفسح الدول المتقدمة بعد ذلك المجال لتجارة الدول النامية فتسمح بدخول منتجاتها الى الأسواق المتقدمة دون عائق أو تمنحها معاملة تفضيلية — كما أوصى المؤتمر أيضا بمعاونة الدول النامية في الناحية المالية بتخصيص ١٪ من دخل الدول المتقدمة لتقديم معونات وقروض للدول النامية وبتيسير شروط الاقتراض وبتقرير التمويل التعويضي ... الخ .

غير أن السنوات الست التي انقضت منذ أن أصدر المؤتمر الاول للتجارة والتنمية توصياته في سنة ١٩٦٤ لم تظهر تقدما يذكر في سبيل تنفيذها . وقد وضح أن القوى السياسية في كثير من الدول المتقدمة تعارض بشدة اعادة تقسيم العمل الدولي والتخلي عن بعض الصناعات التقليدية البسيطة نسبيا لصالح الدول النامية ، كما تعارض دخول المنتجات الزراعية والصناعية من الدول النامية الى أسواق الدول المتقدمة ، بل أن بعض الدول المتقدمة قد فرضت قيودا جديدة وشديدة على استيراد بعض منتجات الدول النامية ، وقد نتج عن كل ذلك انخفاض نصيب الدول النامية في التجارة العالمية فبعد أن كان ٣٣٪ من مجموع الصادرات العالمية في بداية الخمسينيات أصبح يقل عن ٢٠٪ في أواخر الستينيات .

ومن ناحية التعاون المالي بين الدول المتقدمة والدول النامية ، من ناحية الهدف الذي وضع للتدفقات المالية من الدول المتقدمة الى الدول النامية وقدره ١٪ من دخل الدول المتقدمة ، حتى بالنسبة لهذا الهدف المتواضع فإن نسبة ما قدمته الدول المتقدمة تراجعت من ٠.٩٪ في بداية الستينيات الى ٠.٧٥٪ في أواخرها رغم أن هذه التدفقات لا تقتصر — كما يظن البعض — على الهبات والمعونات بل تشمل أيضا الاستثمارات الخاصة والقروض .. وكثير منها قد منح في السنوات الأخيرة بشروط تزداد شدة وقسوة عاما بعد آخر .

وهكذا فإننا ندخل السبعينيات وصورة التنمية مهتزة واتجاهاتها متضاربة .

فالدول النامية بعد أن أقرت منذ عدة سنوات أن المسؤولية الرئيسية للتنمية في بلادها تقع على عاتقها وأن عليها أن تعتمد أساسا على نفسها للنهوض باقتصادياتها ورفع مستوى معيشة شعوبها أعدت الخطط والمشاريع الداخلية للتنمية وأنشأت الأجهزة وعبأت المدخرات وأصلحت الأراضي وأقامت المصانع ... ولكن سرعان ما ووجهت بحقيقة ضخمة أخرى وهي أن التمويل الخارجي الذي تحتاج اليه لدفع قيمة الآلات والمعدات اللازمة لعمليات التنمية لا يمكن تدبيره الا عن طريق الفائض في الميزان الحسابي أو عن

طريق القروض والمعونات . أما الفائض فى ميزانها الحسابى فقد انقلب الى عجز نتيجة لزيادة السكان ولزيادة الاستهلاك من جهة ونتيجة للقيود التى تفرضها الدول المتقدمة على دخول منتجات الدول النامية الى أسواقها من جهة أخرى . وأما القروض والمعونات فقد قلت نسبتهما وساءت شروطها وأصبحت معظم الدول النامية تعاني من أعباء الديون الخارجية وأصبحت مضطرة الى إعادة جدولة هذه الديون مرة بعد أخرى .

وكان مؤتمر التجارة والتنمية الأول قد تنبأ منذ سنة ١٩٦٤ بهذا الوضع فأشار — دون جدوى — الى أن جهود الدول النامية لا تنجح وحدها بل لابد أن تعزز بتعاون دولى بناء يهدف — ضمن ما يهدف — الى تقسيم دولى جديد للعمل والى أسس جديدة للتجارة الخارجية .

وبدأت الآن كثير من الدول النامية تتساءل عن جدوى هذه المؤتمرات الدولية وعن جدوى هذه القرارات والتوصيات التى تصدر تباعا ولا تنفذ . وأخذ اليأس يقترب منها حديثا . وأصبحت وحدة الدول النامية ال ٧٥ أو ال ٧٧ التى تحققت فى لحظة مشرقة من لحظات التاريخ والتى اكتسبتها احترام العالم وتقديره والتى فرضت على الدول المتقدمة الاعتراف بمسئولياتها وواجباتها نحو إقامة تعاون دولى بناء وإعادة تقسيم العمل ووضع أسس جديدة للتجارة العالمية . . أصبحت هذه الوحدة مهددة بالتمزق والتفتت وأصبحت كثير من الدول النامية تتساءل عما اذا كان من الأفضل لها أن تنضم اشتتانا الى كتل الدول المتقدمة بدلا من أن تظل وحدة واحدة تكافح كفاحا طويلا ومريرا فى سبيل الحصول على حقها المشروع فى البناء الاقتصادى الدولى . . أصبحت كثير من الدول النامية تتساءل عما اذا كان من الأفضل لها أن تعيش تابعة أو خادمة فى قصر الامر تعيش فى كنفه وتخضع لقراراته وتأتمر بأوامره وترضى بما يمنحه لها ، أم أن تظل متحدة مع زميلاتها تبني بيتها الصغير وتزرع حقولها المتواضع وتنتج ما يكفيها وتقتنع الامر — على مر الزمن بطريقة أو بأخرى — بأن المصلحة المشتركة تقضى بإقامة تعاون بناء بينهما وتقضى بوضع أسس جديدة وعادلة للتعامل بينهما .

والواقع أن حالة اليأس والضياع التى تسيطر على الاذهان فى بعض الدول النامية تجد فى البيانات والاحصاءات التى تصدر أحيانا فى المقارنات الاقتصادية الدولية ما يغذيها ويزيدها اشتعالا . فمثلا يقال :

— ان الزيادة السنوية ( مجرد الزيادة ) فى دخل الولايات المتحدة تزيد عن الدخل السنوى الكلى لجميع الدول الافريقية !

— وان سكان الدول المتقدمة — وهم يقلون عن نصف سكان الدول النامية — يزيد مجموع دخلهم عن ١٠ أضعاف مجموع دخل سكان الدول النامية .

— وأن الزيادة ( مجرد الزيادة ) فى قيمة صادرات الدول المتقدمة خلال السنوات الاخيرة تعادل ١٥٠ ٪ من قيمة الصادرات الكلية لمجموع الدول النامية .

— وإن صافي مجموع التدفقات المالية من الدول المتقدمة الى الدول النامية لم يزد أخيراً عن ١٣ بليون دولار سنوياً ( منها ٤ بليون فقط في شكل هبات ) بينما أن مجموع ما تنفقه الدول المتقدمة على التسليح لا يقل عن ١٧٠ مليون دولار .

ويجدر بنا ونحن في بداية السبعينيات أن نستعرض بهدوء أهم العناصر الإيجابية والعناصر السلبية في عمليات التنمية وأن نوازن بينها وأن نوضح الرأي فيما يختص باتجاهاتها المحتملة .

من أهم العوامل السلبية التي ستعوق حركة التنمية في السبعينيات ما يلي :

١ — الزيادة السريعة في سكان الدول النامية وما يترتب عليها من ضرورة تخصيص جزء متزايد من دخلها القومي للخدمات اللازمة لهم بدلاً من توجيهه نحو الاستثمارات الانتاجية . وفي تقديري أن هذه الزيادة في السكان الناشئة أساساً عن نقص معدل الوفيات بسبب تقدم وسائل العلاج ستزداد خلال السبعينيات . . أقصد أن معدل الزيادة في السكان في الدول النامية سيزداد بدلاً من أن يثبت أو يتناقص وذلك لأن وسائل العلاج الحديثة واقتناع الناس بالعناية بصحتهم أبسر من اقناعهم بتنظيم الأسرة قبل أن يصلوا الى مستوى معين من الدخل والتعليم . ومن شأن هذا التطور بطبيعة الحال أن يزيد من صعوبات التنمية في الدول النامية .

٢ — الانفجار في الآمال أو رغبة الافراد الملحة في الدول النامية في أن يزدادوا من استهلاكهم وأن يتشبهوا في معيشتهم بمعيشة الافراد في الدول المتقدمة . وهذا الانفجار راجع الى السهولة الكبيرة في عصرنا الحالي للنقل والمواصلات والى سهولة التعرف على طريقة الحياة للسكان في كل جزء من أجزاء الأرض . وهو يؤدي بطبيعة الحال الى توسع سكان الدول النامية في الاستهلاك واعراضهم عن زيادة مدخراتهم رغم الاهمية البالغة للمدخرات المحلية لتمويل عمليات التنمية .

٣ — ارتفاع تكاليف التنمية . فالتنمية — خصوصاً في ذلك الجزء الصناعي منها الذي يستهدف التصدير — تحتاج لاقامة وحدات انتاجية على أحدث طراز قادرة على منافسة منتجات الوحدات الانتاجية في الدول المتقدمة . ولما كان حجم الوحدة في الدول المتقدمة يزداد اتساعاً عاماً بعد عام ولما كانت تكاليف استيراد المعدات ترتفع عاماً بعد عام نتيجة للارتفاع المطرد في الاجور في الدول المتقدمة ولزيادة الاعباء والضرائب الاخرى فإن العبء الذي ستتحمله الدول النامية في عمليات الاستثمار سيكون في تزايد مطرد .

٤ — التطورات المالية غير المناسبة : إذ نجد من جهة أن اعباء الديون الخارجية على الدول النامية أصبحت باهظة : فأقساط وفوائد الديون القديمة

تكاد تستوعب القروض الجديدة بالكامل ، ومن جهة أخرى نجد أن حماس الدول المتقدمة لمعاونة الدول النامية الذى برز واشتعل فى فترة من الفترات أخذ يخبو ويتضاءل وأصبحت الدول المتقدمة أميل الى التوسع فى الاتفاق على التسليح عنها الى معاونة الدول النامية .

٥ - استمرار شروط التجارة الدولية فى التدهور لغير صالح الدول النامية والصعوبات الكبيرة فى سبيل عقد اتفاقات دولية لتثبيت أسعار السلع الاولى أو فى سبيل تيسير دخول منتجات الدول النامية على نطاق متزايد تزايداً محسوساً الى أسواق الدول المتقدمة . ولا شك أن العاملين الآخرين ( الصعوبات المالية والصعوبات التجارية ) يزيدان أيضاً من صعوبة التنمية بدرجة ملحوظة ، فإذا كانت الدول النامية لا تستطيع أن تحقق فائضاً يذكر من عمليات الاقتراض الخارجية ولا تستطيع أن تزيد من القيمة النسبية لصادراتها زيادة ملحوظة فإن الامكانيات المالية الخارجية المتاحة لها لتمويل بعض استثماراتها تتضاءل . . فنقل مقدرتها على تحقيق التنمية بمعدل مناسب والاستمرار فيها .

أما العوامل الايجابية التى ينتظر أن تساعد حركة التنمية فى السبعينيات فيمكن اجمالها فيما يلى :

١ - أن الدول النامية نفسها أصبحت أقدر على التنمية من ذى قبل . ففى معظم الدول النامية يوجد الآن خبراء للتخطيط والإنتاج والإدارة وتوجد أجهزة للتخطيط ولتنفيذ الاستثمارات ولتعبئة المخدرات ولرأبلة الاسعار الخ . . وإذا كانت هذه الأجهزة فى بعض الاحيان بدائية الا أن الخبرة التى تكتسبها بالممارسة على مر الأيام وبدراسة التجارب فى الدول الأخرى كفيلة بأن ترفع من مستواها عاماً بعد عام . ولما كانت المسئولية الرئيسية للتنمية — كما سبق أن أوضحنا — تقع على عاتق الدولة ذاتها فإن وجود هؤلاء الخبراء وهذه الأجهزة يعتبر فى حد ذاته تطوراً هاماً وكبيراً .

وعلاوة على وجود الخبراء ووجود الأجهزة فإن الدول النامية قد اكتسبت ثقة كبيرة فى نفسها وفى مقدرتها على التقدم والتطور وعلى إدارة مشروعاتها بذاتها . ولعل القاهرة قد لعبت دوراً هاماً ورائداً فى غرس الثقة فى نفوس رجال الدول النامية عندما اثبتت للعالم اجمع قدرتها على إدارة الانشطة المختلفة التى أمتها أو مصرتها منذ سنة ١٩٥٦ والتى كان يشيع أصحابها الأجانب أننا عاجزون كلية عن ادارتها .

ثم أن الدول النامية قد حققت الآن وحدة كبيرة فى العمل وأصبحت قادرة على الاجتماع والمناقشة وتوحيد الصف ومساندة بعضها البعض . وإذا كانت بعض الدول الاستعمارية تحاول تفتيت هذه الوحدة وإذا كان الشعور باليأس من سرعة التطور يدفع بعض الدول النامية ذاتها الى عدم الاهتمام بالوحدة إلا أن أساس الوحدة مازال موجوداً وهو يحتاج الى عناية خاصة ورعاية

خاصة لدعمه وتعزيزه . ولا شك أن هذا الأساس يعتبر عنصرا هاما في دعم مطالب الدول النامية وتحقيق بعض آمالها .

٢ - ومن العوامل الايجابية الاخرى التي سوف تساعد حركة التنمية في السبعينيات أن المؤسسات والمنظمات الدولية المختلفة قد ألقت بكل ثقلها وراء عملية التنمية وأعطتها كل ما يمكن من تشجيع ورعاية فالامم المتحدة قد دعت لمؤتمر التنمية والتجارة ثم أنشأت مجلس التنمية والتجارة لمتابعة هذه الامور على النطاق الدولي واتاحة الفرص المستمرة لمناقشتها وأنشأت هيئة التنمية الصناعية وتوسعت في المعونات الفنية لمعاونة الدول النامية على استغلال مواردها باسرع وافضل الطرق . والبنك الدولي للإنشاء والتعمير قد قرر مضاعفة قروضه للتنمية وقد أنشأ هيئة التنمية الدولية لمساعدة الدول النامية بالقروض الميسرة بدون فوائد تذكر . وصندوق النقد الدولي استحدث منذ بضعة سنوات نظاما لمساعدة الدول النامية بتمويل تعويضي في حالة انخفاض طارئ في قيمة صادراتها .

٣ - أما بالنسبة للدول المتقدمة ذاتها فبالرغم من كل ما ذكرناه عن وجود قوى سياسية فيها تعارض إعادة تقسيم العمل الدولي لصالح الدول النامية وتعارض وضع أسس جديدة للتجارة الخارجية وتعارض التوسع في المعونات إلا أن هناك عناصر تقدمية تطالب بكل هذا وتساند الدول النامية مساندة صريحة وواضحة . ويكفي أن نذكر أن تقرير بيرسون (١) ، الذي أعدته لجنة معظم خبرائها من الدول المتقدمة ، قد دافع عن مصالح الدول النامية دفاعا مجيدا وتقدم بكثير من الاقتراحات البناءة البعيدة المدى لصالح تلك الدول .

غير أن الامر يحتاج منا - في الدول النامية - الى دعاية مستمرة لقضيتنا في الدول المتقدمة والى اتصالات مستمرة واسعة المدى برجال الفكر والاقتصاد في الدول المتقدمة وذلك للمحافظة على اهتمام أصدقائنا الذين يؤيدون معاونتنا ولحاولة اقناع غيرهم من المعارضين . فمن أهم العناصر التي تساعد على تغيير الاوضاع بين الدول المتقدمة والدول النامية وقيام الدول المتقدمة بقبول المبادئ التي ننادى بها : مبدأ إعادة تقسيم العمل وإعادة تنظيم التجارة الخارجية ومد الدول النامية بالمعونات ، من أهم ما يساعد على ذلك أن يقتنع الرأي العام في الدول المتقدمة بذلك .

وإذا كان هذا واجب يجب ان نسعى الى تحقيقه ، فمن حسن الحظ أن التطور الاقتصادي والاجتماعي في الدول المتقدمة الآن يتجه الى أوضاع يسهل فيها معاونة الدول النامية بل تكون هناك مصلحة مشتركة لتعزيز هذا التعاون بين الكتلتين . ذلك أن الانتاج في الدول المتقدمة يزداد زيادة

سريعة وكبيرة مما يسهل معه على تلك الدول أن تقدم المساعدات الكبيرة ، بل وأن تجد من مصلحتها أن تنمى من اقتصاديات الدول النامية حتى تستطيع هذه الدول بدورها أن تزيد من استهلاكها ومن طلبها على منتجات الدول المتقدمة .

نكرنا بعض العناصر الايجابية والسلبية التى قد تؤثر على حركة التنمية فى السبعينيات . ومن رأى أن الموازنة بين المجموعتين ترجح — ولو بعد حين — كفة الأمل . الأمل فى أن التنمية ستقدم بمعدلات متزايدة فى الدول النامية ، والأمل فى أن التعاون البناء بين الدول المتقدمة والدول النامية سيزداد ويقوى لما فيه المصلحة المشتركة للجميع . فالدول النامية لن تقبل أن تضحى بفرص التنمية بعد أن عرفت إمكانياتها ، والمنظمات الدولية ستدعم وتساعد حركة التنمية فيها ، والدول المتقدمة يزداد فيها عدد الأفراد والهيئات الذين يطالبون بمعاونة الدول النامية على تحقيق التنمية المنشودة لما فيه المصلحة المشتركة للطرفين .

ولكن — اسمحوا لى أن أكرر — أن الموضوع يحتاج منا الى دعاية مستمرة ومحاولات واتصالات مستمرة لوضع الحقائق أمام الراى العام فى الدول المتقدمة ولإقناع الراى العام فى تلك الدول بأن النمو الاقتصادى فى الدول النامية هو زيادة فى الثراء العالمى وليس انتقاصا من ثروة الاغنياء .

يجب ألا ندع منفذا لليأس يتسرب الى نفوسنا .

يجب ألا نسمح بأى تصدع فى وحدة الدول النامية .

ويجب أن نذكر دائما أن خير وسيلة لإقناع الراى العام فى الدول المتقدمة بمساعدتنا هو أن ننجح فى تنفيذ مشاريعنا ... أن نضع الخطة المناسبة المدروسة دراسة سليمة ثم أن نقوم بالتنفيذ .. التنفيذ السليم .. فالنجاح هو خير دعاية لنا وهو خير وسيلة لإقناع الدول المتقدمة بعدالة قضيتنا وبمقدرتنا على تحمل مسؤولياتها .

## التنمية في الجمهورية العربية المتحدة

### في السبعينيات

إذا انتقلنا الآن من المجال الدولي الى المجال القومي أو المحلي وحاولنا أن ننبين اتجاهات التنمية في الجمهورية العربية المتحدة في السبعينيات فاننا نواجه بظروف الحرب التي تستلزم بطبيعة الحال اعطاء الاولوية المطلقة لاحتياجات الامن والدفاع وتوجيه أقصى ما يلزم توجيهه من موارد وامكانيات للمعركة . فالاولوية الآن ليست للتنمية ولكن لما هو أهم والزم . ومع ذلك فان الظروف الحالية لن تدوم وسيأتي باذن الله اليوم الذي تزول فيه آثار العدوان ونسترد الارض السليبة وينصر الله الحق .

ومن رأيي أن نستعد منذ الآن لهذا اليوم ، ان نعد منذ الان الدراسات والخطط والمشاريع لتكون صالحة للتنفيذ بعد الحرب حتى لا نعطل التنمية وحتى نعوض بالدراسة المسبقة الوافية وبالأعداد الفنى السليم بعض ما فاتنا خلال الحرب . لذلك فأنى أقترح أن ننشئ منذ الآن **جهازاً لشئون ما بعد الحرب** . جهازاً لتنسيق الفكر وتوضيح الرؤيا واعداد العدة — بالتعاون مع الوزارات المختصة — لما يجب عمله بعد الحرب . ومن ضمن الامور التي قد يعمد لهذا الجهاز بتنسيق واستكمال دراساتها ما يلي :

١ — اعادة تعمير منطقة القناة ... وتقرير ما اذا كان سيعاد تعميرها على نفس الاسس السابقة أم يعاد التعمير والتخطيط وتوزيع المصانع والمساكن ... الخ على أسس جديدة .

٢ — المهجرون والخطط اللازمة لتوطينهم على أسس اقتصادية واجتماعية دائمة وهل يعاد توطينهم في نفس المناطق التي كانوا يعيشون بها أم تفتح لهم فرص العمل في مناطق أخرى .

٣ — المجندون وخطة تسريحهم وخلق فرص العمل الجديدة الشريفة المناسبة للمجندين عند التسريح وضرورة اعداد الامكانيات الكافية للتدريب المهني والاعداد للخدمة المدنية .

٤ — مستقبل قناة السويس وهل تبقى بالحجم الحالى مع انشاء خطوط الأنابيب بين السويس والاسكندرية أم نعمل على توسيعها وتعميقها لخدمة عدد متزايد من الناقلات الكبيرة .

٥ — ثم تنشيط العمل وتنسيق الفكر للاعداد للتنمية في السبعينيات آخذين في الاعتبار الظروف العالمية المتطورة والظروف والامكانيات المحلية التي ينتظر أن تتواجد بعد الحرب .

وقد يشمل عمل هذا الجهاز — جهاز شئون ما بعد الحرب — ضرورة طرح كثير من الآراء والأفكار والأساليب التي كانت متبعة في الستينيات على بساط البحث حتى ندعم مناطق النجاح ونتفادى مناطق الخطأ ونسرع الخطى بعزم وثبات نحو الاهداف المنشودة .

وأرجو ان تسمحوا لى بابداء بعض الملاحظات حول موضوع قناة السويس ثم حول مستقبل التنمية في الجمهورية العربية المتحدة في السبعينات .

### قناة السويس :

ان هناك مشروعين تبادليين بالنسبة لمستقبل الملاحة في قناة السويس ولكل منهما مميزات خاصة ويجب البت في المفاضلة بينهما :

— المشروع الاول مشروع ضخم للتعميق والتوسيع يجعل القناة صالحة لمرور ناقلات كبيرة حتى حجم ٢٥٠ ألف طن في رحلتى الذهاب والاياب ( بدلا من ٧٥ ألف حاليا ) وتقدر تكاليفه بمبلغ ١٨٠ مليون جنيه ويحتاج الى ست سنوات لتنفيذه ويمكن بعد تنفيذه ان تتضاعف كميات البترول التي تعبر القناة فترفع الى حوالى ٤٠٠ مليون طن سنويا .

— المشروع الثانى يترك القناة بالعمق والانتساع الحاليين دون تعديل كبير ولكنه يعتمد على مد عدد متزايد من خطوط الانابيب بين السويس والاسكندرية لخدمة الناقلات الكبيرة .

ولا شك ان لكل مشروع مزايا وعيوب بالنسبة للقناة نفسها وايضا بالنسبة للاستثمارات الاخرى في الجمهورية وبالنسبة لاصحاب السفن وبالنسبة للموانى في الدول الخارجية وعمقها واعدادها والمهم في نظرى ان نناقش المشروعين مناقشة صريحة واضحة كبيرة وان نشرك معنا في هذه المناقشة — علاوة على الخبراء والفنيين — أصحاب السفن والناقلات والمصالح الاقتصادية المختلفة التي تستخدم القناة اذ انهم هم الذين سيستخدمون القناة وهم الذين سيقبلون أو سيعرضون عن الخدمات التي يمكن ان تؤديها القناة .

وبعد أن يستقر الراى على أحد المشروعين يجب ان نعلنه على نطاق واسع ونظهر منذ الآن العزم على تنفيذه بمجرد استقرار الاحوال . وهذا الاعلان علاوة على ما يحمله في طياته من تأكيد ثقتنا في المستقبل وفي انتصار الحق فان له فوائد أخرى كثيرة منها :

١ — انه يساعد أصحاب السفن على رسم سياسة استثماراتهم المقبلة .

٢ — انه يوضح أننا مستمرون في سياسة التعاون الاقتصادي الدولى وأننا وان كنا ( كأي دولة أخرى ) نسعى لخدمة مصلحتنا الذاتية الا أننا نشعر بحكم مركزنا الجغرافى وبحكم ملكيتنا للقناة ان علينا ايضا ان نخدم المجتمع

الدولى وأن نيسر الملاحة الدولية وان نتعاون مع أصحاب المصالح الملاحية فى البحث عن أفضل الوسائل والاساليب التى تخدمهم وتخدمنا فى ذات الوقت .

### التنمية فى السبعينيات :

أما بالنسبة لاتجاهات التنمية فى الجمهورية العربية المتحدة بصفة عامة فى السبعينيات فاننا اذا فرضنا أن ظروف الحرب انتهت فى مستقبل قريب واذا فرضنا اننا نفكر فى الخطوط العريضة للتنمية خلال ١٠ سنوات بعد ذلك فاننا سنجد أمامنا مجموعة من العوامل تؤثر فى شكل الصورة وفى حجمها وفى امكانيات التعديل فيها ومن أهم هذه العوامل ما يلى :

١ - الزيادة فى السكان وفى قوة العمل : من المنتظر أن تبلغ الزيادة فى السكان ١٠ أو ١١ مليون شخص خلال السنوات العشر المقبلة بمتوسط مليون شخص سنويا أو أكثر وان تبلغ الزيادة فى قوة العمل فى نفس الفترة ٣ مليون شخص بمتوسط ٣٠٠ ألف سنويا .

٢ - ارتفاع تكاليف التنمية بسبب ارتفاع الاسعار المحلية والعالمية واتساع حجم المشروع الاقتصادى .

٣ - زيادة اعباء القروض الخارجية بسبب الظروف التى مررنا بها وبسبب ارتفاع أسعار الفائدة فى الخارج وتدهور شروط التمويل العالمية .

٤ - صعوبة رفع معدل المدخرات المحلية الى المستويات المطلوبة نظرا للرغبة الطبيعية فى التوسع فى الاستهلاك بعد الحرب ثم ضرورة توجيه جزء من الاموال المتاحة لعمليات اعادة التعمير بدلا من توجيهها للاستثمارات الجديدة فى الصناعة أو الزراعة أو غيرها من القطاعات الانتاجية .

وهذه العوامل الاربعة وان كانت كلها عوامل سلبية تزيد من صعوبات التنمية فى الجمهورية العربية المتحدة فى السبعينيات الا أن هناك مجموعة هامة من العوامل الاخرى تقابلها وتعمل على تيسير عملية التنمية .. من أهمها :

١ - الرجال : ان العمال والخبراء المصريين - وعددهم الكبير يتزايد كل يوم - يتحلون بصفات قل أن تتوافر جميعها فى عمال وخبراء الدول النامية الاخرى وقد صهرت التجارب والاحداث صفاتهم وأبرزتها . ولا شك أن الرجال الذين يفضلون التضحية بارواحهم على الاستسلام والذين يعملون بعزم وثبات تحت تهديد النيران والقنابل لقادرون على تحمل اعباء التنمية ومتاعبها وعلى تنفيذ الخطط والمشاريع الاقتصادية مهما اختلفت أشكالها وأنواعها .

٢ - الموارد : ان لدينا كثيرا من الامكانيات والموارد الطبيعية والموارد التى اضيفت نتيجة لجهود التنمية فى السنوات الاخيرة لم تستغل بعد الاستغلال الكافى ، من أهمها :

( ١ ) البترول : فكل الدلائل تشير الى أن الثروة الكامنة من البترول ثروة ضخمة وان بالامكان زيادة الانتاج خلال السنوات القليلة القادمة زيادة كبيرة ثم التفرع بعد ذلك نحو الصناعات البتروكيمياوية المناسبة التى تزيد من معدلات الأرباح التى نحققها من هذه المادة الخام الرئيسية .

(ب) الصناعة والكهرباء : لقد حققنا الكثير فى مجال التصنيع حتى الان فوضعنا الاسس ودعما الامكانيات وبدانا الانطلاق فى التصنيع ولكن المجال ما زال واسعا بسبب الخبرة الكبيرة التى اكتسبناها وبسبب الموارد الكبيرة التى مازالت متاحة دون استغلال . وقد ذكرت البترول ومايمكن أن يترتب عليه من صناعات بتروكيمياوية ويمكن أن أضيف أن كهرباء السد العالى وتقدر بحوالى ٩ بليون كيلوات ساعة سنويا لم تستغل بعد ويمكن أن تكون اساسا اقتصاديا كبيرا لصناعات جديدة عديدة .

( ج ) الزراعة : ان العالم النامى يشهد حاليا ثورة زراعية كبرى أدت فى مناطق كثيرة وبصفة خاصة فى جنوب شرقى آسيا وفى بعض دول أمريكا اللاتينية الى قفزة ضخمة فى معدلات الانتاج ولا شك اننا قادرون على ملاحقة هذا التطور بل لعنا سبقنا هذا التطور أحيانا فأولينا عناية كبيرة لأساليب الزراعة وللبدور المنتقاة ولعجلات التسميد الخ. . ولكن يبدو أن هناك وسائل وامكانيات اضافية جديدة أوجدتها العلوم والتجارب والبحوث يمكن أن تساهم مساهمة اضافية فى زيادة انتاجنا الزراعى .

ثم أن هناك امكانيات التحول المستمرة نحو محاصيل اوفر غلة أو أعلى قيمة .

فان أضفنا الى كل ذلك ان الارض الجديدة التى يمكن استصلاحها وزراعتها بفضل مياه السد العالى لم تستكمل بعد لأدركنا أن هناك امكانيات كبيرة سواء فى التوسع الراسى أو التوسع الافقى لزيادة انتاجنا الزراعى .

( د ) السياحة : فى تقديرى اننا مازلنا ( فى مجال السياحة ) فى بداية الطريق ، وانه رغم كل ما بذل فى هذا المجال من جهود لزيادة الفنادق السياحية وتحسين الخدمة وزيادة عدد السائحين ( وقد كانت هناك زيادة نسبية كبيرة ) الا ان الامكانيات المتاحة لزيادة السائحين الى الجمهورية العربية المتحدة أضخم بكثير من كل ما بذل فى هذا الصدد من جهود . اننا مقبلون فى السبعينيات على عصر تزداد فيه الدخول الفردية فى الدول المتقدمة زيادة كبيرة وتقل ساعات العمل وتنخفض سن الاحالة للمعاش ويزداد اقبال الافراد فى تلك الدول على السياحة الخارجية زيادة ضخمة وانى لا اكاد أتصور وجود دولة فى العالم حباها الله بكل المزايا السياحية التى حباها بها حجة ،

لكأننا نتمتع في هذا المجال في كثير من النواحي بمركز شبه احتكاري : فلدنيا الجو الجميل على مدار العام والمناظر الرائعة والسواحل التي لا يكاد يكون لها مثيل ولدنيا الحضارة العريقة التي تمتد عبر آلاف السنين والآثار الخالدة والعلاقة بالاديان الرئيسية الثلاثة ، لدينا الامكانيات الواسعة للسياحة العلاجية والسياحة الثقافية والسياحة الترفيهية ولقد بذلنا الكثير لاستغلال ذلك ولكنى اعتقد أن كل ما بذل حتى الآن لا يعدو أن يكون خطوة وضعتنا في بداية الطريق نحو مستقبل سياحي مشرق عظيم باذن الله .

على ضوء العوامل الايجابية والسلبية السابق الاشارة اليها وعلى ضوء تجربتنا الكبيرة الرائدة في التخطيط الشامل وبفرض اننا بدانا الخطة العشرية الجديدة بدخل قومي ( أو ناتج اجمالي محلي ) قدره ٢٥٠٠ مليون جنيه وإذا فرضنا أن معامل العمالة الى رأس المال هو ٢٥٠٠ جنيه للعامل الواحد ( أى أننا نحتاج الى استثمار ٢٥٠٠ جنيه في المتوسط لاتاحة فرصة عمل واحدة جديدة ) وإذا فرضنا أن معامل الاستثمار الى الدخل هو ٣ الى ١ ( أى أن استثمار ٣ يؤدى الى زيادة الدخل بمقدار ١ في المتوسط ) فاننا سنحتاج خلال عشر سنوات الى استثمار ٧٥٠٠ مليون جنيه لايجاد فرص العمل الجديدة لقوة العمل الاضافية ( ٣ مليون ) التي ستقدم لطلب العمل . وهذه الاستثمارات ستؤدى الى مضاعفة الناتج الاجمالى المحلى .. فترفعه بالاسعار الثابتة من ٢٥٠٠ الى ٥٠٠٠ مليون جنيه ولكن نظرا لزيادة السكان بـ ١٠ أو ١١ مليون شخص — أى بنسبة الثلث — فان نصيب الفرد الواحد من الدخل القومى لن يزداد الا بمقدار النصف تقريبا .

وهذه الأرقام قد تبدو ضخمة في المتطلبات وبسيطة في النتائج . فان تخصيص ما يبلغ في المتوسط ٧٥٠ مليون جنيه في السنة للاستثمار ( ٥٠٠ مليون في السنوات الاولى ترتفع تدريجيا الى ١٠٠٠ مثلا في السنوات الأخيرة ) ليس بالأمر الهين بينما أن النتيجة المتوقعة وهى زيادة دخل الفرد بنسبة ٥٠ ٪ فقط بعد فترة تمتد ١٠ سنوات تبدو نتيجة بسيطة في ضوء الآمال العريضة للمستهلكين .

لذلك فيبدو لى أن لا محالة من بذل كل الجهود الممكنة لتحسين الأوضاع الاستثمارية وتحسين معاملات الاستثمار المختلفة ( معامل الاستثمار الى الدخل ، معامل الاستثمار الى العمالة الخ .. ) لتحقيق نتائج أفضل من تلك التي تحققت خلال تجربتنا الرائدة في التخطيط . وإذا كانت هذه هى سنة التطور بوجه عام فهى الزم بالنسبة لنا لتعويض ما فاتنا خلال الحرب ولمواجهة الزيادة الكبيرة في عدد السكان لدينا .

وقد يكون من المناسب — على ضوء تجربتنا الماضية وعلى ضوء الظروف والامكانيات التي ستواجهنا خلال العشر سنوات المقبلة — أن نضع لأنفسنا قواعد ومؤشرات نعمل على احترامها ... ومنها :

١ — أن نعمل على أن يكون معامل الاستثمار الى الدخل أفضل من ٣ الى ١ ( وهى النسبة التى تحققت فى الخطة الخمسية الاولى ) وذلك حتى اذا ما نجحنا فى استثمار ٧٥٠٠ مليون جنيه فى ١٠ سنوات تكون الزيادة فى الدخل أكثر من الضعف ( أكثر من ٢٥٠٠ مليون ) وبالتالى يزداد نصيب الفرد بنسبة تزيد عن النصف . ويمكن تحقيق هذا الهدف اذا راعينا ان يكون نصيبا هاما من استثماراتنا فى مشروعات تغل دخلا كبيرا وسريعا بالنسبة للاستثمارات المطلوبة لها . ولعل مشروعات السياحة ومشروعات التوسع الرأسى فى الزراعة ومشروعات النقل النهري وبعض المشروعات الصناعية تدخل فى هذه المجموعة . كذلك علينا أن نتوسع فى الدراسات السابقة للاستثمار وأن نتأكد من صلاحية المشروعات ومن سلامة التقديرات ومن امتيازها على تنفيذها حتى نتقضى الأخطاء ونتقضى ضياع أموال وموارد نحن فى أشد الحاجة إليها .

٢ — يجب أن نولى موضوع الكفاية الانتاجية للوحدة الانتاجية ولكل عامل فيها اهتماما خاصا واذا كانت الدول المتقدمة على اختلاف مذاهبها تصدد لنفسها أهدافا سنوية لزيادة كفاية العاملين بها ، رغم ما بلغته من تفوق فى الانتاج والتكنولوجيا فان من واجبنا ان نعطى اهتماما فائقا لهذا الموضوع حتى نتمكن عن طريق زيادة الكفاية أن نعمل على زيادة الانتاج بنفس التكاليف أو على تخفيض الاسعار أو على زيادة الارباح وزيادة الاموال المتاحة للاستثمارات الجديدة .

٣ — يجب أن ننطلق متحررين من العقد التى توجد أحيانا فى الدول النامية فيجب مثلا أن نؤمن بقدرتنا وقدرتنا خبرائنا على مواجهة المشاكل وعلى حلها طالما أننا نعطيهم التشجيع والحوافز اللازمة ونتيح لهم الامكانيات المناسبة . يجب الا نتحرج من تحقيق الربح فطالما أنه للقطاع العام فهو مصدر هام من مصادر التمويل للاستثمارات الجديدة . يجب الا نجد حرجا فى التوسع فى التعامل الاقتصادى مع الشرق والغرب والدول النامية على السواء ، فالدول الكبرى تعمل على زيادة التعامل الاقتصادى فيما بينها وليس من مصلحتنا أن نضغط التعامل مع أى دولة ترغب فى التعامل معنا طالما أن ذلك يحقق مصلحتنا .

٤ — يجب الا نخاف من الاستثمارات الاجنبية طالما انها فى حدود المعقول وطالما انها لا تسيطر على أى مركز من مراكز التحكم فى الاقتصاد القومى . فقديما كانت الاستثمارات الخارجية تسيطر على الحكم وتستغل اقتصادنا ولكن الحكومات كانت ضعيفة والتغلغل الاجنبى كان طاغيا أما الآن فبعد أن أصبحت الحكومة الوطنية هى السلطة التنفيذية الوحيدة داخل الدولة وبعد أن أصبح الاقتصاد كله فى الايدى الوطنية فليس هناك ما يدعو الى الخوف من اشراك الأموال الأجنبية معنا فى بعض مشروعاتنا أن وجدنا لنا مصلحة

في ذلك . وان وجدنا ان هذه الاموال ستساعدنا على مواجهة مشاكل التمويل أو على تحمل المخاطرة الكبيرة التي تصاحب بعض الاستثمارات أو على جلب بعض انواع التقدم التكنولوجي المتقدمة .

٥ — يجب ان نولي اهتماما خاصا للتعامل الاقتصادي مع الدول العربية ولعلنا أسرفنا في العشرين سنة الماضية في الحديث عن شتى المشاريع الاقتصادية المشتركة التي تخدم الأمة العربية وأقلنا من العمل الجدي الايجابي في تنفيذ هذه المشاريع . وجبذا لو عكسنا الآية فاقلنا من الكلام وتوسعنا في العمل . ولعل المنطقة العربية تمتاز عن غيرها من المناطق النامية في انها تجمع بين توافر الخبرة والموارد والاموال علاوة على وحدة اللغة والتاريخ والتقاليد ولا شك أنه لو أحسن تنسيق العمل الاقتصادي بين سائر دول المنطقة لأمكن لها أن تحقق معدلا من النمو يفوق كثيرا معدلات النمو في المناطق الاخرى .

٦ — وأخيرا فيجب أن نتفادى تكرار الأخطاء ويجب أن نؤاخذ بحزم وشدة كل من يتسبب في تكرار الأخطاء . فليس في مقدورنا خلال العشر سنوات المقبلة ان نتحمل خسائر اقتصادية يمكن تفاديها .

وأعتقد أن من المصلحة أن ننشر الخطة بالتفصيل : الخطة العشرية والخطط السنوية . وان نشرح بأسهاب الصعوبات التي تواجهنا وأسباب هذه الصعوبات والوسائل الكفيلة بالتغلب عليها وان نشرك القادة الفنيين والاداريين في تحليل هذه الصعوبات ومناقشتها وذلك حتى نتفادى سوء التفاهم الذي كثيرا ما يحدث بين القطاعات المختلفة نتيجة لعدم المامها بالمشاكل التي تواجه بعضها البعض بل حتى نضمن التعاون بين القطاعات في التنفيذ المشترك .

وفي اعتقادي أن هذه الخطة العشرية رغم ما يبدو فيها من طموح الا انها في متناول الجمهورية العربية المتحدة بل انى اعتقد أننا لا يمكن أن نرضى بأقل من هذه الخطة وأن علينا أن نحاول تجاوزها ان أمكن ذلك .

ولا شك أن هناك احتمالا آخر : احتمال الضغط والتكشف والانكماش . ولكن مثل هذا الاحتمال بعد الحرب — مع ما يصاحبه من بطالة ونقص عن استخدام أقصى الطاقات الممكنة استخداما اقتصاديا — لا يمكن قبوله سياسيا ولا اقتصاديا .

لذلك فيجب أن نسعى بكل عزم وإيمان للانطلاق في السبعينيات نحو مستقبل اقتصادي أفضل بكل ما أوتينا من خبرة ومقدرة وامكانيات . ولكن علينا أن نتأكد مقدما من دراسة جميع مشروعاتنا دراسة مفصلة اقتصادية سليمة . . علينا أن ندعم النجاح ولا نسمح بتكرار الأخطاء وأن مصر التي ضربت الأمثال في التخطيط السليم وفي التنفيذ الناجح لقادرة باذن الله على أن تنفذ بنجاح خطط السبعينيات وأن تعوض ما فاتها وأن تحقق بفضلها تعالى كل ما تنشده من آمال .



# تخطيط الاقتصاد القومى فى العراق

## بين التخصيص والتنفيذ(\*)

الدكتور جواد هاشم  
وزير التخطيط العراقى

« أولا »

### المقدمة :

لقد بدأت أغلب دول العالم ، وخاصة المتخلفة منها ، منذ نهاية الحرب العالمية الثانية ، بتخطيط اقتصادياتها القومية ، بشكل أو بآخر ، تخطيطا يهدف الى زيادة الثروة القومية ورفع مستوى الفرد اقتصاديا واجتماعيا حتى أصبح التخطيط أو الخطة القومية الشاملة مظهرا من مظاهر السيادة والتحرر .

وعلى الرغم من ظهور دراسات عديدة تتناول التخطيط من الناحية النظرية أو من حيث تجارب بعض الدول فى هذا المجال ، فان هذه الدراسات لم تأخذ بالتحليل والمقارنة الثغرات التى صادفها التخطيط سواء كان ذلك فى مراحل وضع الخطة ذاتها أو فى عملية تنفيذها أو من حيث الهيئات التخطيطية القائمة برسم الخطة .

لهذا فاننا سنحاول فى الصفحات القليلة القادمة ، ان ندرس وضع العراق من ناحية التخطيط والتنفيذ منذ تأسيس مجلس الاعمار فى سنة ١٩٥١ حتى نهاية عام ١٩٦٦ حيث سنقارن بين ما رسم فعلا فى الخطط الاقتصادية المختلفة من أهداف وما نفذ منها فعلا . وسنحاول أيضا ايجاد نوع من العلاقات الاحصائية بين التخصيصات لمشاريع الخطط الاقتصادية والمصروفات الفعلية على تلك المشاريع والتى يمكن استعمالها فى الخطط المقبلة لوضع تخصيصات سنوية تنسجم وقابليات البلد التنفيذية وذلك لتقليص البون بين ما يخصص وبين ما يصرف فعلا .

---

(\*) اعد هذا البحث قبل ان يتولى الدكتور جواد هاشم منصبه الوزارى . وقد أخذ ببعض التوصيات التى وردت به بشأن أجهزة التخطيط والاحصاء .

## « ثانيا »

### مفهوم التخطيط وعلاقته بعملية التنفيذ :

ان الاساس الذى تنطلق منه أية خطة اقتصادية واجتماعية هو أن التخطيط لا يمكن أن يكون الا عملية مستمرة ، تسعى الى ترجمة أهداف محددة فى التنمية الاقتصادية والاجتماعية الى منظومة مشاريع استثمارية ، ترتبط مع بعضها من ناحية الاتساق والتكامل وتؤثر فى حركة الاقتصاد القومى فى الامد الطويل ، وفى مستوى النشاط الاقتصادى فى الامد القصير .

ويعتبر التخطيط وسيلة لبلوغ غاية ، ومن مميزات هذه الوسيلة انها منظمة ومنسقة تتطلب ، لاجل أن تكون الخطة شاملة للاقتصاد القومى ، القيام بحصر جميع الموارد القومية ، مادية كانت أم بشرية أو مالية ، كخطوة أولى فى عملية التخطيط حتى نستطيع تحديد طريقة مثلى لاستغلال هذه الموارد وتوجيهها وتوزيعها بشكل يساعد على تحقيق الغايات المنشودة عن طريق الاهداف التى يرسمها المخطط . كما وان الاهداف التى يرثيها المخطط تستند فى طبيعتها على عناصر أهمها : شكل الاقتصاد وخصائصه فى الوقت الحاضر شكل الاقتصاد المراد بلوغه والفترة المحددة لبلوغ ذلك الشكل ، والنمط الذى يتبعه الاقتصاد فى نموه على تجارب الماضى .

ويختلف مفهوم التخطيط باختلاف النظام الاقتصادى الذى تسير عليه الدولة ، أى ما اذا كان الاقتصاد رأسمالياً أو اشتراكياً أو اقتصاداً متخلفاً . ففى النظام الاقتصادى الرأسمالى يركز التخطيط أكثر اهتمامه على القضاء على التقلبات القصيرة الاجل التى تصيب الاقتصاد ، كالبطالة مثلاً ، وتحقيق حد أدنى من النمو الاقتصادى لدفع الاقتصاد نحو توفير مقومات المستويات الأعلى للاستهلاك متخذة شكل سلع معمرة أو خدمات (١) .

أما فى النظام الاشتراكى — وأعنى النظام الاقتصادى السائد فى دول المعسكر الشرقى — فان ما يهدف اليه التخطيط هو تقوية جهاز الإنتاج وتسخيرِه لتحقيق أهداف المجتمع عن طريق التصنيع السريع وتحسين الزراعة وانشاء النظام الخاص بالمجتمع الاشتراكى الى غير ذلك من الاهداف النهائية ضمن المذهب الذى تقوم عليه تلك الدول أصلاً .

(١) الدكتور محمد محمود الإمام : اعداد الاطار العام للخطة ، معهد التخطيط القومى ، الجمهورية العربية المتحدة ، مذكرة رقم ٢٠١ ، ١٠ تموز ١٩٦٢ ( مطبوع على الرونيو ) .

أما بالنسبة للاقتصاديات المتخلفة فإن التخطيط فيها ينشد الجمع بين ما تهدف إليه الدول الرأسمالية والدول الاشتراكية معا .

فهى تريد تنمية اقتصادها فى أقصر وقت ممكن وزيادة طاقاتها الفنية والعلمية والإدارية والتنظيمية لبلوغ مستوى معين لمعيشة أفرادها .

ولغرض الوصول لهذه الغايات ( Objectives ) لابد من تحديد الاهداف ( Targets ) التى يتعين تحقيقها خلال مدة الخطة .

ولا يعتبر تحديد الاهداف عملية سهلة اذ لاجل أن تكون هذه الاهداف متسمة بالواقعية ، لابد من القيام بدراسة أولية للاقتصاد القومى وجمع البيانات اللازمة عما هو متوفر فى البلد من موارد ، مادية وبشرية ، وما يمكن الحصول عليه من مساعدات خارجية . وعلى ضوء ما تبينه هذه الدراسات تحدد تلك الاهداف التى يمكن بواسطتها تحقيق الغاية من التخطيط . والاهداف ذاتها تقسم الى قسمين مترابطين : أهداف أولية ( Primary ) وأهداف مشتقة ( Derived ) يدور القسم الاول منها حول محور عناصر كثيرة منها : زيادة الدخل القومى بنسبة معينة ، تحقيق مستوى معين من العمالة ، تحقيق مستوى معين للاستثمارات السنوية ، زيادة معينة فى مستوى الاستهلاك النهائى ، تحقيق توازن ميزان المدفوعات ، الى غير ذلك من الاهداف التى قد تعرف بالبداية البسيطة . أما القسم الثانى ، وهى الاهداف المشتقة ، فهى التى تحدد على المستوى القطاعى لمعرفة مدى تداخل القطاعات بعضها مع البعض الآخر وتأثيرات نمو قطاع معين على معدلات نمو القطاعات الأخرى وبالتالي على نمو الاقتصاد القومى ككل .

وعلى الرغم من النجاح النسبى الذى حققته كثير من الخطط الاقتصادية فى بعض الدول ، فإن التجارب التى مرت بها كثير من الدول النامية ، التى بدأت بتخطيط اقتصادها القومى ، تظهر بان هناك بونا شاسعا بين ما يرسم فى الخطة وبين ما ينفذ منها . وان هذا البون يتسم بطابع الاستمرارية فى جميع الخطط التى رسمتها تلك الدول ولفترات طويلة تتجاوز الخمسة عشر عاما . وبعبارة أخرى تشير تجارب تلك البلدان الى عدم بلوغ المصروفات الفعلية على مشاريع الانماء المرسومة فى الخطة الى المستوى المحدد لها مقاسا بالتخصيصات .

ولو تناولنا بالبحث والتحليل أسباب تعثر تنفيذ خطط التنمية تلك ، لوجدناها كثيرة ومتشعبة يمكن أن نجعلها فى النقاط التالية :

- ١ — فصل رسم الخطة عن عملية التنفيذ .
- ٢ — العوامل الفنية والادارية .
- ٣ — العوامل الاقتصادية والسياسية .

**فبالنسبة للسبب الاول :** نجد أن المخططين في البلدان النامية يعتبرون ان مهمتهم تنتهى بانتهاء اعداد الخطة ويتركون وضع تفاصيل السياسة اللازمة لتنفيذ الخطة واجراءاتها للآخرين . وبعبارة أخرى فان أهم شيء يشغل بال المخطط هو المحتوى الداخلى لخبطته والمشاكل الاقتصادية المتعلقة بها دونما اهتمام بعملية تنفيذ الخطة التى قد يعتبرها أصلا مسألة ادارية وسياسية . وبهذا يكون المخطط قد استعمل كلمة « تخطيط » لتعنى صياغة الخطة دون تنفيذها بينما استعمل كلمة « انجاز » للإشارة الى عملية التنفيذ . وبعبارة أخرى فانه يستعمل « التخطيط والتنفيذ » للإشارة الى عمليتين منفصلتين ، فى حين ان التعبير يجب أن يشير الى موقف متكامل ومنسق لا يمكن الفصل بينهما . فالخطة الناجحة هى تلك التى تنفذ فى وقتها المحدد ، كما أن التخطيط لا يمكن أن ينتهى بانتهاء الصياغة أو بالبدء بعملية تنفيذها ، وهو ما يحصل عادة فى العراق . فالمخطط العراقى — كما سيتبين لنا فيما بعد — لا يعبر اهتمامه الكافى ، عند رسمه الخطة ، باختيار الوسائل الملائمة لانجاز مستلزمات الخطة . أى أن تركيزه الرئيسى ينصب حول ما يطلب تحقيقه من أهداف لا على كيفية توفير الضمانات اللازمة لتحقيق تلك الاهداف .

ولابد من الاشارة فى هذا الصدد الى أن اعتبار التخطيط والتنفيذ عملية واحدة لا يعنى بأن جهاز التخطيط هو الذى سيقوم « بانجاز » المشاريع الواردة فى الخطة ووضعها موضع التنفيذ بل المقصود هو أن عملية التخطيط لا يمكن أن يكتب لها النجاح الا اذا أخذ المخططون فى اعتبارهم ، عند رسم الخطة ، كيفية تنفيذها والمراحل اللازمة لهذا التنفيذ . أما ععبء التنفيذ الفعلى فيقع — كما هو الحال فى العراق حاليا — على الدوائر المستفيدة من المشاريع التى تضمنتها الخطة ، على أن يتم ذلك تحت اشراف ومتابعة جهاز التخطيط لضمان تنفيذ المشاريع فى وقتها المحدد .

من هذا نستنتج بأن من الضرورى التأكيد على رسم سياسة واضحة لمتابعة وتنفيذ الخطة فى نفس الوقت الذى ترسم فيه الخطة الاقتصادية ، اذ أن تهيئة الظروف الملائمة لتخطيط علمى مثمر تعتمد اعتمادا كليا على مقاييس تنفيذ الخطة ومراحل وطرق رسمها . كما وان مشاكل التنفيذ لها اثر كبير على رسم الخطة وان لرسم الخطة نفس الاثر على التنفيذ .

ويمكن تصور مشكلة التنفيذ على أنها تتعلق بتنفيذ أهداف . فالاهداف التى حددتها الخطة هى التى يجب أن تنفذ . وبذلك يمكن حصر مشكلة التنفيذ فى الحاجة الى مقاييس كافية تبين لنا مقدار بلوغنا لتلك الاهداف . وهذا الامر يتطلب توفر عنصرين : الاول هو وضع مقاييس تتمشى مع هذه الاهداف ،

والثانى ضرورة مطابقة العمل الفعلى أو الحقيقى مع العمل المتوقع . وبذلك فان أى فشل فى التنفيذ الفعلى قد يكون مرده أما خطأ فى المقاييس التى وضعت مسبقا لخلق نوع من التوازن والانسجام بين الاهداف ، أو عجز فى جعل العمل الفعلى مطابقا للعمل المتوقع على الرغم من صحة تلك المقاييس .

وإذا ما تصورنا مشكلة التنفيذ بهذا المضمون فانه يمكننا تقليص مفهوم التنفيذ الى اطار أضيق وتقسيمه الى قسمين : القسم الاول يتضمن مشكلة وضع المقاييس المنسجمة مع أهداف الخطة والتى ينبغى دراستها وبحثها تفصيلا عند رسم الخطة . أما القسم الثانى فيتضمن التنفيذ الفعلى للخطة .  
( Implementation Proper )

وكنتيجة منطقية لهذا التقسيم يصبح التخطيط الاقتصادى والاجتماعى هو تخطيط سياسة عامة للانماء اضافة الى تخطيط لتنفيذ هذه السياسة . أما ما يبقى فهو العمل الفعلى ( Real Action ) لتحقيق التنفيذ . وبناء على هذا التقسيم فانه كلما كان التخطيط شاملا للتركيب الاقتصادى والاجتماعى من وجوهه المتعددة كلما زادت الحاجة الى توضيح الاجراءات والسياسات التنفيذية ، فمثلا لو كانت الخطة ترمى الى مضاعفة الدخل القومى بزيادة معدل النمو السنوى ، والى تحقيق نوع من العدالة فى توزيع الدخل ، وتحقيق أكبر فرص للعمل لمن سيدخل سوق العمل سنويا ، الى آخر ذلك من التغيرات الجذرية فى التركيب العام للمجتمع ، فان تحقيق هذه الاهداف جميعها يتطلب بالضرورة رسم سياسات واجراءات تنفيذية دقيقة ومفصلة كى لا تتعثر الخطة فى مراحل تنفيذها المختلفة . وانه كلما كانت هذه السياسات قد حددت فى مرحلة رسم الخطة — لا مرحلة التنفيذ — كلما كانت الخطة أكثر فعالية وواقعية . أما وضع هذه الاجراءات موضع التطبيق للوصول الى الاهداف المنشودة من الخطة فيعتمد بالدرجة الاعلى على الاطار التقليدى والسياسى للبلاد وعلى مدى ما تتوفر فيه من كفاءات فنية وتنظيمية وهو ما سنتناوله عند بحثنا فى السببين الآخرين لتعثر تنفيذ خطط التنمية .

**والسبب الثانى** لتعثر الخطة فى مراحل التنفيذ هو أن المخطط فى الدول النامية غالبا ما يبدأ برسم خطته دون توفر المعلومات عن قدرات وكفاءات الموارد البشرية فى البلد ودون دراسة امكانات الادارة الحكومية ومدى التزامها بالخطة من ناحية وبعملية تنفيذها من ناحية أخرى .

ان اهمال هذا الجانب قد يؤدى الى رسم خطة طموحة تفوق طاقة الدولة التنفيذية وبالتالي الى حدوث قيود كثيرة تحد من قدرة الدولة على تحقيق الاهداف الانمائية ، فينتهى الامر الى عزل الخطة عن عالم الواقع خارج الجهاز المخطط . وفى هذا الصدد يقول البرت ووترستون مستشار ادارة التخطيط بالبنك الدولى ، بان خطط التنمية القومية فى البلاد المتخلفة تقوم على أساس امكانات البلد الاقتصادية أو على ما تحتاجه هذه الدول نتيجة

النمو السكاني فيها ، وليس لها علاقة كبيرة بطاقة البلد الادارية في تنفيذ الخطط او بارادة الحكومة في الانجاز (١) .

وعليه فيمكن القول بأن وضع خطة استثمارية لا يكفى لضمان النمو المنشود ما لم يصاحب ذلك اتباع سياسة سليمة واجراءات ادارية وتنظيمية وفنية . أى أن أهداف الخطة سوف لا تتسم بالواقعية ما لم نصل ، منذ البداية ، الى الوسيلة التى تمكننا من تقدير حجم النقص الادارى ومقدار الضعف فى الادارة السياسية .

**أما السبب الاخير ،** فيتعلق بالعوامل السياسية والاقتصادية التى قد تلعب دورا لا يستهان به فى مراحل تنفيذ الخطة . وأمثلة التاريخ ترينا بأنه كلما توفر الاستقرار للحكومة وكلما لقيت مشاريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية الدعم اللازم من القادة السياسيين ، كلما أعطت الخطط ثمارها فى الوقت المحدد لها . أما اذا لم يتوفر هذا الشرط فان فرص نجاح الخطة قد تتنازل ويصبح البون شاسعا بين ما يرسم للبلد من مشاريع وبين ما ينفذ منها فعلا .

أما العامل الاقتصادى فيقصد به ضرورة مساهمة افراد الشعب فى دعم الخطة ، عن طريق توجيههم الى أعمال تحقق لهم الربح فى نفس الوقت الذى تحقق فيه أهداف الخطة . ولا يتم هذا التوجيه الا اذا تمتع جهاز التخطيط بسلطات كافية للتأثير فى السياسة الاقتصادية والادارية والمالية التى تمكنه من تحقيق الاهداف التى يضعها فى الخطة . فمثلا قد يكون هدف جهاز التخطيط ابلاغ معدل النمو السنوى للاقتصاد حدا معينا ، وان هذا الهدف يتطلب رسم سياسة ضريبية ونقدية وائتمانية وسياسة أسعار معينة . فان لم يكن لهذا الجهاز سلطة تمكنه من فرض السياسات المنوه عنها ، فان فرض سياسة معينة من قبل جهات أخرى ( غير جهاز التخطيط ) لأسعار المنتجات الزراعية مثلا قد تؤدى الى اثباط عزيمة المزارعين عن زراعة نوع من المحاصيل كانت الخطة قد قصدت زيادة انتاجها . ويحدث نتيجة هذا الامر اختلال فى توازن الخطة على المستويين القطاعى والاجمالى وبذلك قد لا تصل الى الهدف الذى حددته .

(١) راجع فى ذلك :

Waterston, Albert, « What do we know about Planning; International Development; Vol. VII, No. 4, Dec. 1965.

## « ثالثاً »

## أجهزة التخطيط في العراق والخطط الاقتصادية المنبثقة عنها

## (١) الفترة قبل ثورة تموز ١٩٥٨ ( مجلس الأعمار ) :

يعتبر اكتشاف النفط في العراق سنة ١٩٢٧ نقطة البداية في تغيير الاقتصاد العراقي من أوجه عديدة ودفعه في طريق النمو السريع . ومع أن إنتاج النفط الخام لم يتجاوز الـ ( ٣ ) ملايين طن سنوياً حتى سنة ١٩٥٠ فإنه بعد هذه السنة أخذ بالزيادة المضطردة ، وازدادت إيرادات الحكومة من عوائد النفط حتى بلغت ما يقارب ( ٤٢ ) مليون دينار سنة ١٩٥٢ بعد أن كانت لا تتجاوز الـ ( ٣ ) ملايين دينار حتى سنة ١٩٥٠ .

ولهذا يمكن اعتبار سنة ١٩٥٠ نقطة تحول في الاقتصاد العراقي نحو الإنماء . فمنذ تلك السنة حتى هذا اليوم تلعب الصناعة النفطية دوراً مهماً وحيوياً في اقتصاديات البلد . فالقطاع النفطي يشكل حوالي ( ٥٠ ٪ ) من الدخل القومي بالأسعار الثابتة ( أي حوالي ٢٥ ٪ بعد طرح حصة شركات النفط الأجنبية العاملة في العراق ) . كما وأن عوائد النفط التي تستلمها الحكومة تشكل ما يقارب الـ ( ٩٠ ٪ ) من العملة الصعبة التي يحتاجها العراق لتمويل استيراداته ، وما يقارب الـ ( ٦٥ ٪ ) من مجموع ما يدخل ميزانية الدولة من إيرادات .

وبغية الاستفادة من هذه العوائد في تنمية الاقتصاد القومي فقد أنشأت الحكومة عام ١٩٥٠ مجلساً سمي « مجلس الأعمار » (١) من خمسة أعضاء لمدة خمس سنوات .

وكان الهدف من إنشاء هذا المجلس هو رسم خطط اقتصادية ومالية عامة لتنمية موارد العراق ورفع مستوى أبنائه (٢) .

وقد تمتع المجلس في بداية تكوينه باستقلال تام من النواحي الإدارية والمالية والقانونية وخصصت لميزانيته جميع عوائد النفط لتحقيق الأغراض

(١) قانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٥٠ ، والقانون رقم ٢٢ ، والقانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ والقانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٥٢ .

(٢) راجع في ذلك المادة الثالثة ، فقرة ١ - ١ من القانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٥٠ .

التي أنشئ من أجلها ، إلا أن نسبة العوائد قد خفضت الى ( ٧٠٪ ) في سنة ١٩٥٢ بالنظر لازديادها المضطرد .

وفي عام ١٩٥٣ أنشئت وزارة الاعمار . وبذلك فقد مجلس الاعمار كثيرا من استقلاله وأصبح مكونا من رئيس الوزراء ( رئيسا ) ووزراء الاعمار والمالية أعضاء بالإضافة الى أربعة أعضاء آخرين من ذوى الخبرة والاختصاص في الشؤون الاقتصادية والمالية والحقول العلمية الأخرى ( كالرى مثلا ) .

وبالرغم من هذا التغير في الهيكل التنظيمى والقانونى لمجلس الاعمار وفقدانه بعض صلاحياته المطلقة على تنفيذ البرامج الاستشارية ، فإنه بقى محتفظا بحقه في الاعتراض على برامج الاستثمار وكيفية توزيع التخصيصات لانماء القطاعات المختلفة .

وقد رسم مجلس الاعمار أول خطة خمسية للفترة ١٩٥١ — ١٩٥٦ ( انظر الجدول رقم ١ ) أخذا في اعتباره التوصيات التى تقدمت بها بعثة البنك الدولى للانماء والتعمير IBRD حول تنمية الاقتصاد العراقى ، والتى يمكن تلخيصها في النقاط التالية :

١ — زيادة رقعة الارض الزراعية من خلال مشاريع الرى وخزن المياه ومشاريع السيطرة على الفيضان .

٢ — تحسين طرق الزراعة ووسائلها .

٣ — انشاء بعض المشاريع الصناعية التى تستطيع الصمود دونما حاجة للحماية الجمركية .

٤ — التوسع في انشاء الطرق وخطوط المواصلات والنقل والمشاريع الاساسية الأخرى ( Infrastructure ) .

٥ — تحسين التعليم المهنى والوصول الى التعليم الابتدائى الإلزامى في مدى خمسة عشر عاما .

وقد بلغ مجموع التخصيصات السنوية لهذه الخطة ( ١٥٢ر٢ ) مليون دينار ، خصص ( ٥٠٪ ) منها للقطاع الزراعى و ( ٢٠٪ ) للقطاع الصناعى ، بما في ذلك مشاريع توليد الطاقة الكهربائية ، وحوالى ( ١٨٪ ) لقطاع النقل والمواصلات و ( ١٢٪ ) لقطاع المبانى والاسكان .

ونظرا للانتقادات الكثيرة التى وجهت لهذه الخطة ومنها عدم وضوح أهدافها والاكتفاء بتعابير عامة «زيادة الدخل القومى» و «مستوى المعيشة»، فقد رسمت في آذار من سنة ١٩٥٥ خطة خمسية أخرى للفترة ١٩٥٥ — ١٩٥٩ خصص لها ( ٢٨٦ ) مليون دينار نال منها القطاع الزراعى النصيب الأكبر حيث بلغت نسبة ما خصص لمشاريع هذا القطاع حوالى ( ٣٨٪ ) من مجموع

التخصصيات ، يليه قطاع النقل والمواصلات الذي خصص له ( ٢٦ ٪ ) من التخصصيات ، ثم قطاع المبانى والاسكان الذي بلغت نسبة تخصصياته ( ٢١ ٪ ) . أما القطاع الصناعى فقد انخفضت نسبة ما خصص لمشاريعه الى ( ١٥ ٪ ) ، وبذلك احتل هذا القطاع المرتبة الرابعة من حيث التخصصيات بعد ان كان يحتل المرتبة الثانية في الخطة الاولى .

ولم يستمر العمل بهذه الخطة الا لفترة قصيرة جدا حيث استبدلت بخطة خمسية أخرى تغطى الفترة ١٩٥٦ — ١٩٦١ وذلك لسببين : الاول هو زيادة عوائد العراق من النفط ، والثانى استكمال دراستين فئيتين عن القطاع الصناعى ، احدهما وضعت من قبل آرثر د. لتل ( Arthur D. Little ) والاخرى من قبل اللورد سولتر ( Salter ) اللذين استدعتهما الحكومة انذاك لتقويم أعمال مجلس الاعمار .

وقد تضمنت الدراسة الاولى توصيات كثيرة منها ضرورة توسيع المشاريع الصناعية التى كانت قائمة انذاك وانشاء مشاريع جديدة أخرى .

أما الدراسة الثانية فقد تضمنت انتقادات عديدة للخطط السابقة والطرق التى أتبعته في توزيع التخصصيات بين القطاعات المختلفة ، كما أوصت بضرورة التأكيد على مشاريع النقل والمواصلات والمشاريع ذات الطابع الاجتماعى ( Social Projects ) خاصة مشاريع الاسكان . وقد أوصت دراسة سولتر أيضا بضرورة الاعتماد على التجارة الخارجية وتعزيز وتشجيع الصناعات الاساسية ، اضافة الى توصيته بأهمية القضاء على الروتين الطويل في عمليات ومراحل تنفيذ المشاريع .

ولو نظرنا الى أرقام التخصصيات القطاعية في الخطة الثالثة التى وضعها مجلس الاعمار ( الجدول رقم ١ ) لاتضح لنا بأن المجلس ، على ما يبدو ، قد أخذ بتوصيات اللورد سولتر في التأكيد على مشاريع النقل والمواصلات ومشاريع الاسكان ، حيث خصص لهما ( ١٢٤ ٪ ) و ( ١٢٣ ٪ ) مليون دينار على التوالى في حين لم يخصص للقطاع الصناعى سوى ( ٦٧ ٪ ) مليون دينار .

ولم يستمر العمل بهذه الخطة طويلا حيث جاءت ثورة ١٤/تموز/١٩٥٨ وتم إلغاء مجلس الاعمار في عام ١٩٥٩ وانشئ جهاز آخر للتخطيط ووضعت خطة اقتصادية جديدة سنأتى الى ذكرها فيما بعد . ومن دراسة الخطط الثلاث التى وضعها مجلس الاعمار والطريقة التى أتبعها في رسم تلك الخطط وبالتالي تنفيذها يمكن أن نستنتج ما يلى :

١ — ان سياسة التخطيط التى أتبعها مجلس الاعمار كانت سياسة محافظة جعلته يبتعد عن كل المشاريع التى كان من شأنها تغيير النظام الاجتماعى والسياسى خاصة في القطاع الزراعى (١) .

(١) راجع في ذلك : الدكتور طاهر حدى كنعان ، بعض مسائل التخطيط الاقتصادى في العراق . البنك المركزى العراقى ، دائرة الاحصاء والابحاث ( الابحاث الاصلية ) مذكرة رقم ٥٠ د / ٢١ / ١٩٦٤ ( مطبوع بالرونو ) .

٢ - كان المجلس متردداً في رسم سياسة تصنيعية من شأنها قيام صناعات تعتمد على الحماية الجمركية واثراء الصناعة التحويلية ، خاصة الصناعات الاستراتيجية التي يمكن الاستفادة منها في جميع الاوقات ، بما في ذلك اوقات الحرب ، كصناعة الاغذية والملبوسات والصناعات الطبية وصناعة قطع الفيار ... الخ .

٣ - لم توضع مشاريع الاعمار ضمن خطة انمائية موحدة للاقتصاد القومي ، وبذلك لم تدرس التأثيرات المباشرة وغير المباشرة لكل مشروع على المشاريع الاخرى ضمن القطاع الواحد أو القطاعات الاخرى . وبعبارة أدق فان المجلس ، في رسمه لمنظومة المشاريع ، لم يستند على النظريات العلمية في التخطيط بل استخدم ما يمكن تسميته بالبداهة البسيطة (Commonsense) ولهذا يمكن القول بأن البرامج التي رسمها مجلس الاعمار لم تكن مبنية على توقعات اقتصادية ولم تأخذ في نظر الاعتبار ضرورة رسم سياسة انمائية تهدف الى بناء اقتصاد متين يستطيع مواجهة أية ظروف استثنائية ، كالحرب مثلاً ودون اخلال بتوازن معدلات النمو في القطاعات المختلفة أو حدوث مضاعفات مباشرة أو غير مباشرة .

٤ - لم تشتمل برامج المجلس على تخطيط للنواحي الاخرى المهمة في الاقتصاد القومي كالتخطيط التربوي والاجتماعي بل اقتصر على المشاريع الاستثمارية ذات الطابع الانشائي الثقيل . وكانت في ذلك تعبر عن وجهة نظر « المهندسين » في ما هو ممكن انشاؤه وما هو غير ممكن ، أكثر من تعبيره عن وجهة نظر « الاقتصاديين » في ما هو مفيد وذو انتاجية مباشرة وما هو أقل فائدة أو ذو انتاجية غير مباشرة . كما وان المجلس لم يأخذ في اعتباره الموازنة بين كلفة المشاريع وفوائدها ، خاصة في مشاريع القطاع الزراعي ، لذلك نرى بأن مبالغ كبيرة صرفت على مشاريع باهظة التكاليف كان الغرض منها زيادة الانتاج من خلال توسيع رقعة الارض الزراعية في حين كان بالإمكان التركيز على زيادة انتاجية الارض الزراعية دون زيادة في رقعتها .

( ب ) الفترة بعد ثورة ١٤/تموز/١٩٥٨ :

١ - مجلس التخطيط الاقتصادي سنة ١٩٥٩ :

بعد ثورة ١٤/تموز/١٩٥٨ بفترة قصيرة بدأت الحكومة بتقويم السياسة الاستثمارية التي سارت عليها الحكومات السابقة تقويماً مستنداً على ما تم انجازه في حقول التنمية ومستهدفاً إعادة النظر في الاهداف التي بنيت عليها الخطط السابقة .

ونتيجة لذلك فقد ارتأت حكومة الثورة إعادة تنظيم جهاز التخطيط والسياسة الاستثمارية لجعلها منسجمة مع متطلبات البلد الانمائية . وفي

مستهل عام ١٩٥٩ ألقى مجلس الاعمار ووزارة الاعمار وحل محلها مجلس التخطيط الاقتصادي ووزارة التخطيط . وقد تألف مجلس التخطيط الاقتصادي من وزراء المالية ، والصناعة ، والزراعة ، والإصلاح الزراعي ، والمواصلات ، والاشغال والاسكان ، والشؤون الاجتماعية ، والتخطيط كأعضاء ورئيس الوزراء رئيسا للمجلس . وأصبحت وزارة التخطيط مسؤولة عن رسم الخطوط العريضة للخطط الاقتصادية بناء على المقترحات التي ترد لها من الوزارات المختلفة وتقديمها للمجلس الذي له السلطة النهائية في الموافقة عليها أو اعادة النظر فيها .

أما تنفيذ الخطة فقد أصبح من مسؤولية الوزارات ذات العلاقة بالمشاريع . ويمكن اعتبار جهاز التخطيط الجديد امتدادا لمجلس الاعمار ، الا انه اختلف عنه في ناحية التنفيذ . فبعد أن كان التخطيط والتنفيذ مركزيا في عهد الاعمار أصبح التنفيذ لامركزيا في عهد مجلس التخطيط .

ومن ناحية أخرى فقد تبنى جهاز التخطيط سياسة استثمارية مختلفة عن سياسة مجلس الاعمار . فبعد أن كان التركيز في الخطط السابقة على القطاع الزراعي أكثر من القطاعات الأخرى ، جاءت خطط المجلس الجديد مؤكدة على المشاريع الصناعية وضرورة التوسع فيها نظرا للنتائج السريعة التي يحققها هذا القطاع ، على خلاف المشاريع الزراعية التي لم تعط ثمارها سريعا ولانها أفادت ، بشكل غير عادل ، مجموعة من السكان هم أصحاب الاراضي في ظل نظام القطاع الذي كان سائدا قبل تشريع قانون الإصلاح الزراعي . بالرغم من أن بعض تلك المشاريع كانت ذات فوائد جمة في درء اخطار الفيضان عن مناطق كثيرة في العراق .

## ٢ - مجلس التخطيط سنة ١٩٦٤ :

في مارس من عام ١٩٦٤ تم اجراء تعديل على جهاز التخطيط (١) الذي أنشئ عام ١٩٥٩ ، بحيث أصبح المجلس مؤلفا من رئيس الوزراء ووزراء التخطيط والاقتصاد والمالية ومحافظ البنك المركزي وأربعة أعضاء متفرغين بدرجة وزير . كما وشكلت هيئة توجيهية ( Steering Committee ) قوامها وزير التخطيط والأعضاء المتفرغون الأربعة ووكيل وزير التخطيط لتقوم فعلا برسم السياسة التخطيطية في البلد ووضع خطط الاستثمار الخمسية وبرامج الاستثمار السنوية وتنسيق السياسات الاقتصادية والمالية والنقدية ، اضافة الى متابعة الخطة في جميع مراحل تنفيذها .

(١) قانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٤ .

أما وزارة التخطيط ، بدوائرها الفنية (١) ، فتتولى دراسة مقترحات الوزارات المتعلقة بمنظومة المشاريع التى تنوى القيام بها من الناحية الفنية والاقتصادية . وتعتبر الدائرة الاقتصادية فى وزارة التخطيط الدائرة المسؤولة ، من حيث المبدأ عن دراسة مشاريع كل قطاع فى ضوء علاقتها بمشاريع القطاعات الأخرى من ناحية وعلاقة هذه المشاريع جميعها بالاقتصاد القومى ككل من ناحية أخرى .

وبعد استكمال الدراسات الأولية هذه تحال المشاريع المقترحة ورأى الدوائر الفنية فيها الى الهيئة التوجيهية التى تقوم بدورها بدراساتها فى ضوء الاهداف العامة للخطة وفى حدود الامكانيات المالية المخصصة لها . ثم تقوم الهيئة التوجيهية بتحويل دراستها الى مجلس التخطيط لبدء الرأى فيها تمهيدا لرسم الصيغة النهائية للخطة الخمسية .

وبعد موافقة مجلس التخطيط على الخطة تحال الى مجلس الوزراء للمصادقة عليها واصدار القانون اللازم لتنفيذها .

واستنادا الى قانون مجلس التخطيط فانه الى جانب هذه الخطة الخمسية للاستثمار توضع خطة سنوية ضمن الاطار العام للخطة الخمسية تسمى بمنهاج الاستثمار السنوى الذى يتضمن المشاريع الواردة فى الخطة الخمسية والتى يراد البدء بتنفيذها فى السنة التى يشير اليها المنهاج السنوى للاستثمار .

ومن الجدير بالذكر أن الخطة السنوية تمر بنفس المراحل والخطوات التى تمر بها الخطة الخمسية ، عدا ما يتعلق بمصادقة مجلس الوزراء حيث تشتمل الحاجة الى هذه المصادقة هنا لان المجلس سبق وان وافق على الخطة الخمسية بأكملها .

اما عملية التنفيذ فتتم من قبل الوزارات أو الدوائر ذات العلاقة بالمشروع الذى يراد البدء بتنفيذه . وان هذه الوزارات تتمتع بصلاحيات كافية فى تنفيذ مشاريعها شريطة ان لا تتجاوز كلفة المشروع الواحد المليون دينار . اذ يترتب على الجهة المنفذة فى الحالة الأخيرة ، استكمال بعض المراحل والدراسات التى قد تستغرق وقتا طويلا . ويمكن ايجاز هذه المراحل فى النقاط التالية لكى نلقى بعض الضوء على سبب من أسباب تعثر تنفيذ المشاريع نتيجة للروتين الطويل .

١ - على الجهة المنفذة للمشروع الذى تزيد المبالغ المرصدة له عن المليون دينار ، الرجوع الى مجلس التخطيط ، قبل البدء بعملية التنفيذ الفعلية ، لاختذ موافقة المجلس على توجيه الدعوة الى الاستشاريين لاختيار أحدهم .

(١) تتألف الدوائر الفنية فى وزارة التخطيط من :

( أ ) الدائرة الصناعية ( ب ) الدائرة الزراعية ( ج ) دائرة المباني العامة ( د ) دائرة النقل والمواصلات ( هـ ) الدائرة الاقتصادية ( و ) دائرة الاحصاء المركزية ( ز ) الدائرة الحقوقية .

- ٢ - ترفع دراسة الاستشارى الى الجهة المختصة ( المنفذة ) والتي تحيلها بدورها الى الدوائر الفنية في وزارة التخطيط .
- ٣ - تتولى الدوائر الفنية دراسة تقرير الاستشارى وتبين مقترحاتها بشأنه ثم تحيل الدراسة والمقترحات الى الهيئة التوجيهية .
- ٤ - تقوم الاخيرة بدراسة ما ورد في تقرير الاستشارى وراى الدوائر الفنية فيه ثم تحيله الى مجلس التخطيط الذى يتولى اصدار القرار المناسب .
- ٥ - تبلغ الوزارة المنفذة بقرار مجلس التخطيط لتقوم بالاعلان عن المشروع ودعوة المناقصين لتقديم عروضهم .
- ٦ - تحال العروض المقدمة من قبل المقاولين الى الاستشارى لدراستها واختيار احدها ، مع ابداء مطالعته .
- ٧ - تشكل لجنة فنية في الوزارة المنفذة لبيان رأياها في مطالعة الاستشارى المنوه عنها في الفقرة ( ٦ ) اعلاه .
- ٨ - تحال مطالعة اللجنة الفنية الى وزارة التخطيط لتتولى الدوائر الفنية في الاخيرة دراستها ، ثم تحيلها الى الهيئة التوجيهية .
- ٩ - تقوم الهيئة التوجيهية بدراسة ما ورد اليها ثم تحيل جميع الدراسات والمطالعات الى مجلس التخطيط ، الذى يقوم بدوره بدراسة ما يرد اليه . فان أصدر قراره بالموافقة بلغت الوزارة المنفذة كى تبدأ بالتوقيع على عقد الماولة ولتباشر عملية التنفيذ .

### ٣ - مجلس التخطيط سنة ١٩٦٦ :

في عام ١٩٦٦ صدر قانون مجلس التخطيط رقم ( ١٨ ) الذى أجرى بعض التعديلات على مجلس التخطيط الاقتصادى من حيث مركز الاعضاء المتفرغين من الناحية القانونية لينسجم مع احكام قانون الدرجات الخاصة رقم ٨ لسنة ١٩٦٦ .

وقد جاء القانون رقم ( ١٨ ) مؤكداً مبدأ التخطيط الشامل للاقتصاد القومى وضرورة عدم اقتصره على الجوانب الاقتصادية فقط وهو ما سارت عليه أجهزة التخطيط في السابق . ولم يغير القانون الجديد طرق رسم الخطة

ومراحل تنفيذها ومتابعة عملية التنفيذ ، الا انه نص صراحة على أن من جملة اختصاصات المجلس هو تنسيق « السياسات الاقتصادية والمالية والنقدية والتجارية التي تضمن حسن تنفيذ الخطة » ، بموافقة مجلس الوزراء . وكذلك ابداء الرأى فى مشروع الميزانية السنوية العامة للدولة ضمن الاطار العام للخطة . وكذلك توجيه الفعاليات فى القطاع الخاص لضمان انسجامها مع أهداف الخطة فى التنمية (١) .

١٩٦٦

١٩٦٦

(١) راجع فى ذلك الفقرات ٢ و ٣ و ٤ من المادة السابعة من قانون مجلس التخطيط رقم ( ١٨ ) لسنة ١٩٦٦ .

## « رابعا »

### الخطط الاقتصادية بعد ثورة تموز ١٩٥٨

لقد رسمت أجهزة التخطيط التي شكلت بعد عام ١٩٥٨ ثلاثة خطط اقتصادية ، كانت الاولى خطة مؤقتة للفترة ١٩٦٠/١٩٥٩ — ١٩٦٢/١٩٦١ ، والثانية للفترة ١٩٦٢/١٩٦١ — ١٩٦٦/١٩٦٥ . اما الثالثة ، وهي التي لا زال العمل بموجبها مستمرا فهي للفترة ١٩٦٦/١٩٦٥ — ١٩٧٠/١٩٦٩ .

وسنتناول بشيء من التحليل هذه الخطط الثلاث .

### ( ١ ) الخطة الاقتصادية المؤقتة ١٩٦٠/١٩٥٩ — ١٩٦٢/١٩٦١ والخطة الاقتصادية التفصيلية ١٩٦٢/١٩٦١ — ١٩٦٦/١٩٦٥ :

نلاحظ من الجدول رقم ( ١ ) بأن القطاع الصناعي قد نال النصيب الاكبر من التخصيصات ( خاصة في الخطة التفصيلية ) ، اذ بلغ مجموع ما خصص للاستثمار في هذا القطاع ( ١٦٧ ) مليون دينار أو ( ٣٠ ٪ ) من مجموع التخصيصات البالغة ( ٥٥٦٣ ) مليون دينار ، بينما لم ينل القطاع الزراعي سوى ( ١٤٨ ٪ ) و ( ٢٠٣ ٪ ) من مجموع تخصيصات الخطين المؤقتة والتفصيلية على التوالي مما جعله في المرتبة الرابعة في هاتين الخطين بعد ان كانت الاولوية له في جميع الخطط السابقة .

وعلى الرغم من ان الخطة التفصيلية ( ١٩٦٦/٦٥ — ١٩٦٢/٦١ ) قد أتت بهدف تحقيق زيادة سنوية في صافي الدخل القومي بمعدل ( ١٠ ٪ ) بغية مضاعفته في مدى عشر سنوات ، فانها لم تحدد نسبة الزيادة المتوقعة في كل قطاع على انفراد والاثر المباشر وغير المباشر لنمو كل قطاع في القطاعات الاخرى . كما وان الطريقة التي أتبعت في تهيئة الخطة لم تختلف عما كان متبعاً في السابق . فهي لم تتعد ان تكون مجرد قائمة تقدمت بها الوزارات المختلفة لمشاريع لم تدرس علاقتها بالاقتصاد ككل الا دراسة عابرة اضافة الى عدم احتوائها على أى تخطيط تربوي أو اجتماعي ودون القيام بدراسة للقوى العاملة في البلد وما يتوقع دخوله من السكان سن العمل خلال سنوات تنفيذ الخطة وسنوات ما بعد التنفيذ .

وسوف نرى فيما بعد بانه على الرغم من زيادة التخصيصات القطاعية في هذه الخطة عن سابقتها من الخطط فان عملية تنفيذ الخطة ، مقاسا بنسبة المصروفات الى التخصيصات ، قد بقيت كما كانت عليه في عهد مجلس الاعمار .

ومهما تكن الانتقادات التى توجه الى الخطة التفصيلية ١٩٦٢/٦١ — ١٩٦٦/٦٥ فانها تمثل ولا شك نقطة تحول عن فكرة التخطيط السابقة وخاصة فى النواحي التالية :

١ — ان الخطة قد وضعت بهدف مضاعفة الدخل القومى خلال فترة عشر سنوات ، وهذا ما لم يحدث فى السابق .

٢ — ان الزيادة فى التخصيصات لم ترافقها زيادة فى الاعتماد على عوائد النفط ، بل زيادة فى الاعتماد على القروض الاجنبية . فبعد ان كانت حكومة ما قبل الثورة قد خصصت ( ٧٠ ٪ ) من عوائد النفط لتمويل ميزانية الخطة ، فان حكومة الثورة خفضت هذه النسبة الى ( ٥٠ ٪ ) . اما القروض الاجنبية التى لم تزد عن ( ١٢ر٢ ) مليون دينار فى السابق فقد ارتفعت الى ما يقارب ( ٤٦ ) مليون دينار فى الفترة ١٩٦٦/١٩٦١ كما هو مبين فى الجدول رقم ( ٢ ) .

٣ — لقد تضمنت الخطة نقاط تحول فى الاولويات الانمائية ومنها التأكيد على القطاع الصناعى الذى كان قد أهمل نسبيا فى الخطط السابقة .

#### ( ب ) الخطة الخمسية ١٩٦٥/١٩٦٦ — ١٩٦٩/١٩٧٠ :

فى عام ١٩٦٥ انجز مجلس التخطيط خطته الاقتصادية الخمسية للسنوات ١٩٦٥ — ١٩٦٩ (١) وقد بلغ مجموع التخصيصات فيها ( ٦٦٨ ) مليون دينار . منها ( ٦٤١ ) مليون دينار للقطاعات الانتاجية ( انظر الجدول رقم ١ ) والباقى لتسديد الالتزامات الدولية ولتمويل ميزانيات أجهزة التخطيط والمتابعة .

وقد خصص لقطاع الصناعة والتعدين والكهرباء ( ٢٩ر٢ ٪ ) من مجموع التخصيصات وللزراعة ( ٢٧ر١ ٪ ) ، وللبنائى والاسكان ( ٢٦ر٥ ٪ ) ، أما قطاع النقل والمواصلات فقد نال ( ١٧ر٢ ٪ ) من التخصيصات .

ويمكن اعتبار مراحل رسم هذه الخطة ، كما جاءت فى المذكرة التفسيرية للآطار العام لها والمذكرات التى سبقت اعدادها ، أول محاولة لتبنى فكرة التخطيط الشامل على المستوى القومى . اذ ان المخطط العراقى قد حاول خلق نوع من التوازن والتنسيق فى معدلات نمو القطاعات المختلفة واثّر بعضها فى البعض الآخر من جهة وفى الاقتصاد القومى ككل من جهة أخرى .

(١) قانون الخطة الخمسية للسنوات ١٩٦٥ / ١٩٦٩ رقم ٨٧ لسنة ١٩٦٥ الوقائع العراقية ، العدد ١١٢٥ ، ١ / تموز / ١٩٦٥ .

ولقد استهدفت هذه الخطة الوصول الى أهداف اقتصادية واجتماعية يمكن اجمالها في النقاط التالية :

- ١ - زيادة معدل النمو الاقتصادي بنسبة سنوية لا تقل عن ٨٪ .
  - ٢ - تعديل بنيان الاقتصاد العراقي بشكل يقلل من اعتماده على عوائد النفط كمصدر رئيسي لايراداته ، وذلك بزيادة الطاقة الانتاجية وزيادة مساهمة قطاعي الزراعة والصناعة في الدخل القومي عن طريق تنمية القطاع الاول بمعدل سنوي لا يقل عن ( ٧,٥٪ ) وتنمية القطاع الثاني بنسبة سنوية لا تقل عن ( ١٢٪ ) .
  - ٣ - خلق نوع من الموازنة بين مجموع الانفاق القومي ( National Expenditure ) ونسبة تزايدته من جهة وبين الطاقة الانتاجية ونسبة تزايدها من جهة أخرى وذلك تلافياً للهزات التي قد تصيب الاقتصاد في الآجال القصيرة .
  - ٤ - محاولة تنسيق منظومة المشاريع الانتاجية للخطة مع أهداف التكامل الاقتصادي العربي والسوق العربية المشتركة .
  - ٥ - تحقيق حالة الاستخدام الكامل وتوسيع مجالات العمل المنتج ومحاولة التخلص من مشكلة البطالة ( البنائية والمقنعة ) التي يعاني منها الاقتصاد العراقي .
  - ٦ - التوسع في خدمات الصحة والتعليم لرفع مستوى الافراد وتحسين كفاءتهم الانتاجية .
  - ٧ - التقليل التدريجي في تركيز الدخل والثروة بأيدي افراد قلائل ومحاولة توجيه نسبة كبيرة من الانتاج الى الفئات ذات الدخل المحدودة .
- وبالرغم من فكرة التخطيط الشامل التي تبناها المخطط في هذه الخطة فان مجلس التخطيط ( الذي رسم هذه الخطة ) لم ينسق عمله مع مجلس التخطيط للتربية والتنمية الاجتماعية (١) الذي كان قد انشئ عام ١٩٦٤

(١) انشئ مجلس التخطيط للتربية والتنمية الاجتماعية في سنة ١٩٦٤ بموجب القانون رقم ١٦٧ . ثم أعيد تشكيله بالقانون رقم ١٠٤ لسنة ١٩٦٦ وتعديلاته وكان الغرض من انشاء هذا المجلس هو التخطيط للتنمية التربوية والاجتماعية « وتنسيقها وتكاملها مع التنمية الاقتصادية لدعم الجهود القومي في تحقيق وضمان الحياة الكريمة لابناء الشعب ، وذلك بايجاد السبل الكفيلة بحسن استثمار الطاقات البشرية في البلاد عن طريق تربية الناشئين . واعداد المختصين والفنيين وتدريب الابدئ العاملة والتوجيه الاجتماعي » . وقد حددت المادة الخامسة من القانون رقم ١٠٤ لسنة ١٩٦٦ اختصاصات المجلس وواجباته ، « ومنها وضع

للقيام بتخطيط النواحي التربوية والاجتماعية ضمن الاطار العام للتخطيط الشامل في العراق ، كما وان جهاز التخطيط الاقتصادى لم يمارس صلاحياته الممنوحة له قانونا في ابداء الرأى فى السياسة المالية والنقدية والضريبية للدولة وفى وضع الميزانية العامة للدولة ، اضافة الى أن الغالبية من مشاريع هذه الخطة التى لم يبق منها سوى سنة واحدة ، لم تنجز فى الاوقات المحددة لانجازها كما سيتبين لنا ذلك فى الصفحات القادمة .

خطة لتنمية الطاقات البشرية فى البلاد عن طريق التربية والاعداد والتدريب والتوجيه الاجتماعى على ان تنظمها خطة عامة تكون موازية للخطة الاقتصادية ومتكاملة معها . وكذلك « تخطيط السياسة العامة للتربية والتوجيه الاجتماعى وما يتصل بحسن استثمار الطاقات البشرية لضمان تطبيق الخطة » .

ويتألف المجلس من رئيس الوزراء ( رئيسا ) وعضوية كل من وزراء الدفاع ، التخطيط ، التربية ، النفط ، الصحة ، المواصلات ، الصناعة ، المالية ، الزراعة ، الاصلاح الزراعى ، البلديات والاشغال ، الاقتصاد ، الثقافة والارشاد ، العمل والشؤون الاجتماعية ، الداخلية ، رعاية الشباب ، رؤساء جامعات بغداد والموصل والبصرة ، رئيس المجلس الاعلى للبحوث العلمية ، وخمسة من اعضاء الهيئة التدريسية فى جامعة بغداد وعضو من الاعضاء التفرغين فى مجلس التخطيط الاقتصادى

## « خامسا »

## ١ — التخطيط والتنفيذ على المستوى الإجمالي للاقتصاد

من الشائع والمقبول لدى الاقتصاديين بأن توفر الثروات المادية يشكل العنصر الأول الذي لا يمكن الاستعاضة عنه في عملية التنمية الاقتصادية . إلا أن التجارب التي مرت بها كثير من دول الشرق الأوسط ، وخاصة العراق بعد الحرب العالمية الثانية تشير الى أن توفر هذه الثروات لا يعتبر كافيا في صياغة الخطط المختلفة ما لم يصاحبها جهاز تنفيذي كفء تتوافر وتتضافر فيه الخبرات والمهارات الادارية والفنية في جو سياسى مستقر وفي ظل نظام اقتصادى متصف بالرونة .

وعلى الرغم من وفرة المياه في العراق واتساع رقعة أرضه الخصبة واعتدال معدل مساحة الأرض بالنسبة للشخص الواحد ، ووجود احتياطيات ضخمة للنفط مع إيرادات سنوية منه ، فان سياسة التنمية التي سار عليها هذا البلد منذ عام ١٩٥١ حتى نهاية سنة ١٩٦٧ لا يمكن أن تعتبر سياسة علمية مثمرة .

فهو — أى العراق — وان استطاع تحقيق معدل عال لنمو اقتصاده بلغ ( ٧ ٪ ) سنويا وتحقيق معدل نمو متوسط دخل الفرد الواحد ( Per Capita Income ) بلغ ( ٥ ٪ ) خلال الفترة ١٩٥٠ — ١٩٦٦ ( كما هو مبين في الجدولين رقم ١٠ و ١١ ) فان هذا المعدل العالى لا يمكن أن يؤخذ كمقياس لنجاح سياسات التخطيط التي رسمت من قبل المجالس المختلفة . فنجاح الخطط أو فشلها يقاس بمقارنة ما رسم في الخطة من أهداف وما تم تنفيذه من تلك الأهداف ضمن المدة المحددة في الخطة . فكلما كانت نسبة التنفيذ عالية لكل مشروع أو لكل خطة ، كلما دل على نجاح المخطط والمنفذ في رسم الخطة من جهة وفي تنفيذها من جهة أخرى .

وبدیهى أن القول بأن المصروفات الفعلية قد بلغت نسبة معينة من التخصيصات لا يعنى بأن تلك النسبة من الخطة أو المشاريع قد انتهت . اذ كما نعلم فان للخطة جوانب عديدة ، وأن التنفيذ الفعلى لمشاريع قطاع معين له انعكاس على مجالات أخرى في الاقتصاد القومي ، لذلك فان التنفيذ ما لم يكن كاملا قد لا يعنى بأن نصف الخطة قد نفذ وأن نصف الانعكاسات والآثار قد ظهرت . لهذا لا يمكن اعتبار ما صرف من مبالغ على مشاريع الخطة مقياسا دقيقا لما نفذ من الخطة بتأثيراتها المباشرة وغير المباشرة .

ولكننا لو افترضنا بأن المصروف الفعلى هو مقياس لا بأس به للتنفيذ فان نظرة على أرقام الخطط الاقتصادية المختلفة التى رسمت للعراق منذ عام ١٩٥١ وحتى نهاية عام ١٩٦٦ ترينا بأن المعدل السنوى للتنفيذ الفعلى للمشاريع لم يتجاوز ال ( ٥٠ ٪ ) من التخصيص السنوى وان هذا المعدل قد بقى على ثباته سسواء كان ذلك للفترة التى سبقت سنة ١٩٥٨ ( قبل الثورة ) أو الفترة التى تلتها .

بل يمكن القول بأن النسبة المئوية للتنفيذ الفعلى قبل عام ١٩٥٩ كانت أعلى من النسبة المئوية للتنفيذ منذ ١٩٥٩ وحتى نهاية ١٩٦٦ اذ بلغت هذه النسبة للفترة الاولى ما يقارب الـ ( ٥٤ ٪ ) بينما انخفضت فى الفترة الثانية ( ١٩٥٩ — ١٩٦٦ ) الى حوالى ( ٤٦ ٪ ) كما هو مبين فى الجدول رقم ( ٣ ) .

الا أنه تجدر الملاحظة هنا بأن مجموع التخصيصات السنوية خلال الثمانى سنوات ١٩٥١ — ١٩٥٨ لم تبلغ سوى ( ٤١٨٥ ) مليون دينار وكان مقدار ما صرف منها فعلا ( ٢٢٥ ) مليون دينار . أما الفترة ١٩٥٩ — ١٩٦٦ فقد ارتفع مجموع التخصيصات فيها الى ( ١٠٤٣ ) مليون دينار ، صرف منها حوالى ( ٤٧٧ ) مليوناً وبعبارة أخرى ، أن مجموع ما خصص سنويا للفترة الثانية ١٩٥٩ — ١٩٦٦ يزيد بمقدار ( ١٤٩ ٪ ) عما خصص للفترة الاولى ١٩٥١ — ١٩٥٨ وأن مقدار ما صرف فعلا فى الفترة الثانية يزيد بمقدار ( ١١٢ ٪ ) عما صرف فى الفترة الاولى .

ولو احتسبنا الاتجاه العام ( Trend ) للتخصيصات السنوية خلال الفترة ١٩٥١ — ١٩٦٦ حصلنا على المعادلة التالية :

$$\begin{aligned} \text{ص} &= ٩١٣ + ٤٥ \text{ س} \\ \text{حيث ص} &= \text{تمثل التخصيص السنوى بـملايين الدينار} \\ \text{س} &= \text{تمثل السنين ( وهى تساوى صفر فى منتصف الفترة } \\ &\quad \text{١٩٥٨ — ١٩٥٩ ) .} \end{aligned}$$

ولكى تكون عملية تنفيذ مشاريع الخطة ناجحة لابد أن تكون المعادلة الخطية التى تبين الاتجاه العام ( Trend ) للمصروفات الفعلية مقاربة فى معاملاتها ( Coefficients ) للمعادلة الاولى . فكلما اقتربت أرقام المعادلة الثانية من الاولى كلما دل ذلك على نجاح عملية التنفيذ وبالتالي عملية التخطيط ذاتها . الا أن الواقع يظهر عكس ذلك حيث أن معادلة خط الاتجاه العام للمصروفات الفعلية السنوية تعطى قيما للمعاملات تقل من نصف معاملات المعادلة الاولى ، كما هو مبين أدناه :

$$\begin{aligned} \text{ص} &= ٤٣٩ + ٢١ \text{ س} \\ \text{ص} &= \text{تمثل المصروفات الفعلية السنوية بـملايين الدينار} \\ \text{س} &= \text{السنين ( وهى تساوى صفر فى منتصف الفترة ١٩٥٨ — ١٩٥٩ )} \end{aligned}$$

ومن ناحية أخرى فإنه يمكن إيجاد نوع من العلاقة الخطية (Linear correlation) بين التخصيصات السنوية في الخطة وبين المصروف الفعلي من تلك التخصيصات كما هو مبين في المعادلة التالية :

$$\text{ص} = ٣٦ + ٤٧ \cdot \text{ر. س} \quad \text{..... (٣)}$$

ص = تمثل مجموع المصروف الفعلي السنوي بملايين الدنانير على مشاريع الخطة للسنوات ١٩٥١ - ١٩٦٦ .

س = تمثل مجموع التخصيص السنوي بملايين الدنانير لمشاريع الخطة خلال نفس الفترة .

ان هذه المعادلة تبين لنا بأن ما يصرف سنويا على مشاريع الخطة لا يتجاوز ال ( ٤٧ ٪ ) من التخصيص السنوي زائدا مبلغا ثابتا يساوي ٣٦ مليون دينار سنويا . ويمكن استخدام هذه المعادلة للتنبؤ ( Forecast ) بما يصرف فعلا على مشاريع الخطة في الاعوام المقبلة اذا بقيت عملية تنفيذ البرامج الاستثمارية على مستواها الحالي . فمثلا يمكن القول بأن ما سيصرف خلال عام ١٩٦٩ ( وهي آخر سنة في الخطة الخمسية الحالية ) من المبلغ المخصص في الخطة لتلك السنة والبالغ ( ١٢٧٦ ) مليون دينار سوف لا يزيد عن ( ٦٣٦ ) مليون دينار (١) .

ويمكن إيجاد نوع آخر من العلاقات الخطية بين التخصيصات السنوية والمصروفات الفعلية وذلك بتقسيم السلسلة الزمنية التي تمثل التخصيصات والمصروفات الى فترتين زمنيتين . الاولى تبدأ بسنة ١٩٥١ وتنتهي بنهاية عام ١٩٥٩ على اعتبار انها تمثل الفترة التي وضعت ونفذت فيها برامج مجلس الاعمار . اما الفترة الثانية فتبدأ بسنة ١٩٦١ وتنتهي بنهاية عام ١٩٦٦ ( وهي آخر سنة تتوفر عنها البيانات الاحصائية ) على اعتبار انها ممثلة لبرامج الاستثمار التي رسمت بعد ثورة ١٤ تموز . ولقد استثنينا سنة ١٩٦٠ من الفترة الثانية لسببين . الاول هو ان هذه السنة تمثل سنة انتقالية من برامج مجلس الاعمار الى البرامج الاستثمارية التي وضعت من قبل مجلس التخطيط الاقتصادي ، والسبب الثاني يعود الى كون الخطة التي وضعت لسنة ١٩٦٠ خطة مؤقتة استبدلت بخطة تفصيلية للفترة ١٩٦١ - ١٩٦٥ .

ان العلاقة بين التخصيصات السنوية والمصروفات الفعلية خلال الفترة ١٩٥١ - ١٩٥٩ ( برامج مجلس الاعمار ) تمثلها المعادلة :

$$\text{ص} = ٣ - ٦ \cdot \text{ر. س} \quad \text{..... (٤)}$$

ص = المصروفات السنوية بملايين الدنانير

س = التخصيصات السنوية بملايين الدنانير

$$\text{(١) ص} = ٣٦ + ٤٧ \cdot ١٢٧٦ \times ٠ = ٦٣٥٧ \text{ مليون دينار}$$

أما العلاقة بين التخصيصات السنوية والمصروفات الفعلية للفترة ١٩٦١ - ١٩٦٦ ( برامج مجلس التخطيط ) فتمثلها المعادلة :

$$\begin{aligned} \text{ص} &= ٣٥٥ + ٢٣.٠ \text{ ر.س} \\ \text{ص} &= \text{المصروفات السنوية بملايين الدنانير} \\ \text{س} &= \text{التخصيصات السنوية بملايين الدنانير} \end{aligned}$$

ان المعادلة رقم (٤) تشير الى أن المصروفات السنوية على برامج الاستثمار التي وضعها مجلس الاعمار تقل بمقدار (٣) ملايين دينار عن (٦٠٪) من التخصيص السنوى . أما المعادلة رقم (٥) فتشير الى أن المصروف السنوى على برامج الاستثمار التي رسمت للفترة ما بعد ثورة ١٤ تموز لم تتجاوز الـ (٢٣٪) من التخصيص السنوى زائدا مبلغا ثابتا مقداره (٣٥٥) مليون دينار .

وبعبارة أخرى فان المعدل السنوى للتخصيصات خلال الفترة ١٩٥١ - ١٩٥٩ كان (٥٥٨) مليون دينار بينما المعدل السنوى للمصروف الفعلى كان يقارب (٣٠٥) مليون دينار أى ما يقارب (١١٣٪) من الدخل القومى بالاسعار الجارية ( أنظر الجدول رقم ٥ ) . أما فى الفترة ١٩٦١ - ١٩٦٦ فقد بلغ المعدل السنوى للتخصيص والمصروف (١٢٠.٨ و ٦٣.٣) مليون دينار على التوالي . والرقم الاخير يشكل ما يقارب (١١٢٪) من الدخل القومى بالاسعار الجارية .

لقد بينت سابقا بأن نجاح عملية التخطيط يتوقف الى حد كبير على مدى ارتباط السياسة التخطيطية بالسياسة التنفيذية والتي تعتمد بدورها على قدرات البلد وموارده المتاحة ، فنية كانت أم ادارية أم مالية . وعليه فلأجل بلوغ الاهداف التى ترسم فى الخطة لابد من وجود ارتباط وثيق بين عمليتى التخطيط والتنفيذ . ويمكن قياس العلاقة بين التخطيط والتنفيذ باحتساب معامل الارتباط ( Correlation Coefficient )

بين التخصيصات السنوية والمصروفات الفعلية من تلك التخصيصات ، ولأجل أن يكون هذا المعامل مقياسا صحيحا للعلاقة بين المتغيرين المذكورين لابد من استبعاد تأثيرات الاتجاه العام ( Trend ) من كل من المصروفات والتخصيصات . أى أننا نحسب الارتباط بين سلسلتين زمنيتين . الاولى تمثل المصروفات والثانية تمثل التخصيصات . أن قيمة معامل الارتباط (ر) المحسب بموجب هذه الطريقة هى :

$$\text{(ر)} = ٥٠ \dots\dots\dots (٦)$$

وهى قيمة تدل على ضعف العلاقة بين عملية التخطيط للمشاريع ( المتمثل بالتخصيصات السنوية ) وعملية تنفيذ المشاريع ( المتمثل بالمصروفات السنوية ) . اذ أن قوة مثل هذه العلاقة تقاس باقتراب معامل

الارتباط من العدد الصحيح (١) فكما ابتعد المعامل عن هذا العدد كلما دل ذلك على ضعف العلاقة (٢) .

وبغية جعل العلاقة ذات طابع أدق فان من المفضل مقارنة الارتباط بين التخصيص والتنفيذ لفترتين . فترة ما قبل ثورة ١٩٥٨ والتي تبدأ بسنة ١٩٥١ وتنتهي بنهاية ١٩٥٩ ( خطط مجلس الاعمار ) ، وفترة ما بعد الثورة ١٩٦١ - ١٩٦٦ ( خطط مجلس التخطيط ) .

ان الارتباط بين التخصيصات والمصروفات للفترة الاولى والثانية هو حوالي ( ٨٩ . و ٥٤ . ) على التوالي . اى ان العلاقة بين التخصيصات والمصروفات في الفترة الثانية هي اضعف من العلاقة في الفترة الاولى . ومرد ذلك هو ان نسبة الزيادة التي حصلت في التخصيصات خلال الفترة الثانية لم تسايرها زيادة في المصروفات بنفس النسبة . ففي الفترة الثانية ازدادت التخصيصات عن الفترة الاولى بنسبة ١١٦٪ بينما كانت نسبة الزيادة في المصروفات حوالي ( ١٠٧٪ ) .

#### ب - التخطيط والتنفيذ على المستوى القطاعي للاقتصاد

يعطينا الجدول رقم (٤) خلاصة للتخصيصات السنوية والمصروفات الفعلية لمناهج الاستثمار المختلفة خلال الفترة ١٩٥١ - ١٩٦٦ مقسمة الى أربعة قطاعات رئيسية : الزراعة ، الصناعة ، النقل والمواصلات ، والمباني والاسكان .

ومن الجدول المذكور نرى بأن مجموع المبالغ التي خصصت لهذه القطاعات الاربعة خلال الفترة المذكورة قد بلغ ( ١٤٦١٥ ) مليون دينار ، بينما بلغ مجموع المصروفات طوال تلك الفترة ( ٧٠٢ ) مليون دينار ، اى بنسبة ( ٤٩٪ ) من التخصيصات .

ويرينا الجدول أيضا بأن حصة قطاع المباني والاسكان من مجموع التخصيصات قد بلغت ( ٤٧٧ ) مليون دينار صرف منها ( ٢٧٠٦ ) مليوناً اى ( ٦٧٪ ) يليه قطاع النقل والمواصلات والتخزين الذي بلغت تخصيصاته ( ٣٥٧ ) مليون دينار ومجموع مصروفاته ( ١٧١ ) مليون دينار اى ( ٥٤٪ ) أما قطاع الزراعة فقد بلغت المبالغ المخصصة لمشاريعه والمبالغ المصروفة

(١) انظر في ذلك : الدكتور محمد مظلوم حدى : طرق الاحصاء : الطبعة الثانية ١٩٥١ ص ٤١٦ .

(٢) ان قيمة معامل الارتباط تنحصر دائماً بين - ١ و + ١ . والاشارة السالبة والموجبة تبينان ما اذا كانت العلاقة عكسية أو طردية .

من تلك التخصيصات ( ٣٤٢ ) و ( ١٣٩ ) مليون دينار على التوالى أى ( ٤٢ ٪ ) أما قطاع الصناعة والتعدين وتوليد الطاقة فيأتى فى المرتبة الرابعة حيث بلغت تخصيصاته ( ٢٥٨ ) مليون دينار صرف منها ( ١٢١ ) مليون أى ( ٤٠ ٪ ) .

ويمكن تحليل التخصيصات والمصروفات السنوية على المستوى القطاعى تحليلا احصائيا لنستخلص منه أربع علاقات مهمة تساعدنا فى معرفة اتجاهات التخصيص وابعاد التنفيذ فى كل قطاع من ناحية ومدى ارتباط التنفيذ بالتخصيص من ناحية أخرى . اضافة الى تحديد العلاقة الخطية ( Linear Regression ) بين المصروفات والتخصيصات .

### ١ - قطاع الزراعة ، الرى ، البزل واستصلاح الاراضى :

١ - الاتجاه العام ( Trend ) فى التخصيصات السنوية :

$$\text{ص} = ٢١٤ + ٠.٦ \text{ س} \quad \text{..... (٧)}$$

ص = التخصيصات السنوية لمشاريع القطاع الزراعى بملايين  
الدنانير .

$$\text{س} = \text{السنين ( وهى تساوى صفر فى منتصف الفترة ١٩٥٨ - ١٩٥٩ )} .$$

ب - الاتجاه العام ( Trend ) فى المصروفات الفعلية السنوية :

$$\text{ص} = ٨٧ + ٠.٢٨ \text{ س} \quad \text{..... (٨)}$$

ص = المصروفات السنوية على مشاريع القطاع الزراعى بملايين  
الدنانير .

$$\text{س} = \text{السنين ( وهى تساوى صفر فى منتصف الفترة ١٩٥٨ - ١٩٥٩ )} .$$

ج - العلاقة الخطية بين التخصيصات السنوية والمصروفات الفعلية :

$$\text{ص} = ٨١ + ٠.٣ \text{ س} \quad \text{..... (٩)}$$

ص = المصروفات السنوية على مشاريع القطاع الزراعى بملايين  
الدنانير .

$$\text{س} = \text{التخصيصات السنوية لمشاريع القطاع الزراعى بملايين  
الدنانير} .$$

د - الارتباط ( Correlation ) بين التخصيصات السنوية والمصرفيات الفعلية بعد استبعاد تأثير الاتجاه العام (١) .

$$r = 0.61 \dots\dots (10)$$

## ٢ - قطاع الصناعة والتعدين وتوليد الطاقة :

أ - الاتجاه العام ( Trend ) في التخصيصات السنوية :

$$\text{ص} = 1901 + 278 \text{ ص} \dots\dots (11)$$

ص = التخصيصات السنوية لمشاريع القطاع الصناعي بملايين الديناتير .

(١) هند حساب معامل الارتباط بين سلسلتين زمنيتين لغرض الوقوف على طبيعة العلاقة بينهما ، يجب أولاً وقبل كل شيء استبعاد اثر الاتجاه العام عن كل منهما وذلك لان اتساق الاتجاه العام للظاهرتين في الصعود أو الهبوط يوجد دائماً نوعاً من الارتباط الظاهري أو الارتباط الوهمي الذي قد لا يعنى شيئاً على الإطلاق فمثلاً قد يكون الارتباط قوياً بين سلسلة زمنية تمثل حركة القطارات في العراق وسلسلة أخرى تمثل الإبداعات السنوية في البنوك مجرد اتفاق الاتجاه العام لهاتين السلسلتين في الصعود أو الهبوط . وطبعياً أن مثل هذا الارتباط هو ارتباط وهمي (Nonsense Correlation) إذ لا توجد علاقة مباشرة بين حركة تلك السلسلتين .

ويحتسب الارتباط بعد استبعاد تأثير الاتجاه العام باستخدام المعادلة :

$$\frac{\sum C^2}{n}$$

$$C =$$

حيث C = الفرق بين القيم المشاهدة والقيم الاتجاهية للسلسلة الزمنية الاولى

C' = الفرق بين القيم المشاهدة والقيم الاتجاهية للسلسلة الزمنية الثانية .

C = الانحراف المعياري لانحرافات قيم السلسلة الاولى عن القيم الاتجاهية لها =

$$\frac{\sum C^2}{n}$$

C' = الانحراف المعياري لانحرافات قيم السلسلة الثانية من القيم الاتجاهية لها =

$$\frac{\sum C'^2}{n}$$

n = عدد القيم

س = السنين ( سنة ١٩٥٩ = صفر ) .

ب — الاتجاه العام ( Trend ) في المصروفات السنوية الفعلية :

ص = ٨٠.٦ + ١٢٢ر س ..... (١٢)

ص = المصروفات السنوية على مشاريع القطاع الصناعى بملايين  
الدنانير .

س = السنين ( سنة ١٩٥٩ = صفر ) .

ج — العلاقة الخطية بين التخصيصات السنوية والمصروفات الفعلية :

ص = ٢٠.٢ + ٣٤ر س ..... (١٣)

ص = المصروفات السنوية على مشاريع القطاع الصناعى بملايين  
الدنانير .

س = التخصيصات السنوية لمشاريع القطاع الصناعى بملايين  
الدنانير .

د — الارتباط ( Correlation ) بين التخصيصات السنوية والمصروفات

الفعلية بعد استبعاد تأثير الاتجاه العام .

ر = ٣ر ..... (١٤)

### ٣ — قطاع النقل والمواصلات والتخزين :

١ — الاتجاه العام ( Trend ) في التخصيصات السنوية :

ص = ٢٠.٥ + ٩٦ر س ..... (١٥)

ص = التخصيصات السنوية لمشاريع قطاع النقل والمواصلات  
والتخزين بملايين الدنانير .

س = السنين ( وهى تساوى صفر فى منتصف الفترة بين  
١٩٥٨ — ١٩٥٩ ) .

ب — الاتجاه العام فى المصروفات السنوية الفعلية :

ص = ١٠.٦٩ + ٥ر س ..... (١٦)

ص = المصروفات السنوية على مشاريع قطاع النقل والمواصلات  
والتخزين بملايين الدنانير .

س = السنين ( وهى تساوى صفر فى منتصف الفترة بين  
١٩٥٨ — ١٩٥٩ ) .

ج — العلاقة الخطية بين التخصيصات السنوية والمصروفات الفعلية :

ص = ١٩ر + ٥ر س ..... (١٧)

ص = المصروفات السنوية على مشاريع قطاع النقل والمواصلات والتخزين بملايين الدنانير .

س = التخصيصات السنوية لمشاريع قطاع النقل والمواصلات والتخزين بملايين الدنانير .

د - الارتباط ( Correlation ) بين التخصيصات السنوية والمصروفات الفعلية بعد استبعاد تأثير الاتجاه العام :

$$ر = ٥٠ . \dots\dots (١٨)$$

#### ٤ - قطاع المبنى والاسكان :

١ - الاتجاه العام ( Trend ) في التخصيصات السنوية :

$$ص = ٢٦٣ + ١٤٢ س \dots\dots (١٩)$$

ص = التخصيصات السنوية لمشاريع قطاع المبنى والاسكان بملايين الدنانير .

س = السنين ( وهي تساوى صفر في منتصف الفترة بين ١٩٥٨ - ١٩٥٩ ) .

ب - الاتجاه العام ( Trend ) في المصروفات السنوية الفعلية :

$$ص = ١٦٩١ + ١٠٢ س \dots\dots (٢٠)$$

ص = المصروفات السنوية على مشاريع قطاع المبنى والاسكان بملايين الدنانير .

س = السنين ( وهي تساوى صفر في منتصف الفترة بين ١٩٥٨ - ١٩٥٩ ) .

ج - العلاقة الخطية بين التخصيصات السنوية والمصروفات الفعلية :

$$ص = ٣٧ + ٥٠ س \dots\dots (٢١)$$

ص = المصروفات السنوية على مشاريع قطاع المبنى والاسكان بملايين الدنانير .

س = التخصيصات السنوية لمشاريع قطاع المبنى والاسكان بملايين الدنانير .

د - الارتباط ( Correlation ) بين التخصيصات السنوية والمصروفات الفعلية بعد استبعاد تأثير الاتجاه العام .

$$ر = ٥٨ . \dots\dots (٢٢)$$

ان المعادلات ٨ و ١٢ و ١٦ و ٢٠ ترينا مدى مواكبة عملية تنفيذ المشاريع المتعلقة بكل قطاع من القطاعات الاربعة السابقة لعملية التخطيط لتلك المشاريع والمتمثلة بمقدار التخصيص السنوى فى كل قطاع التى تمثلها المعادلات ٧ و ١١ و ١٥ و ١٩ على التوالى . فكلما اقتربت معاملات ( Correlation ) بمعادلة الاتجاه العام فى المصروفات من معاملات معادلة الاتجاه العام فى التخصيصات ( لكل قطاع على انفراد ) ، كلما كان ذلك دليلا على نجاح المخطط فى تقدير طاقات البلد التنفيذية وبالتالي رسم خطته على ضوئها .

وبما أن رسم الخطة فى العراق يتم بناء على ما يرد من الوزارات المختلفة من مقترحات حول منظومة المشاريع التى ترى كل وزارة ضرورتها خلال سنوات الخطة ، وبما أن التخصيصات السنوية تتم على ضوء ما هو مقترح من مشاريع ، وحيث أن الاتجاه العام للمصروفات ( Trend ) السنوية فى كل قطاع ( كما تبينه المعادلات ٨ و ١٢ و ١٦ و ٢٠ أعلاه ) لم يواكب الاتجاه العام للتخصيصات السنوية ( كما تبينه المعادلات ٧ و ١١ و ١٥ و ١٩ ) . فانه يمكن القول بشكل عام بأن مقترحات الوزارات المختصة حول منظومة المشاريع التى ارتأت ضرورتها لم تكن مبنية على أسس مدروسة لقدراتها التنفيذية ، خاصة وأن الجهة المنفذة لتلك المشاريع هى الوزارة المستفيدة منها والتى غالبا ما تكون الوزارة التى اقترحت تلك المشاريع .

ولو اعتبرنا التخصيصات السنوية لمشاريع الخطة والمصروفات الفعلية على تلك المشاريع مقياسا منطقيا لعملية التخطيط والتنفيذ ، فان نظرة عاجلة على معاملات الارتباط ( Correlation Coefficients ) المبينة فى المعادلات ( ١٠ و ١٤ و ١٨ و ٢٢ ) ترينا بأن العلاقة بين التخطيط وبين التنفيذ هى علاقة ضعيفة ، خاصة فى القطاع الصناعى حيث لم تتجاوز قيمة معامل الارتباط ٠.٣ . ولقد قلنا سابقا بأن العلاقة تعتبر قوية كلما اقترب معامل الارتباط من العدد الصحيح ١ . لهذا نجد بأن الارتباط بين التخطيط والتنفيذ فى القطاع الزراعى كان أقوى منه فى قطاع المبانى والإسكان . وفى الأخير أقوى منه فى قطاع النقل ، وفى هذا القطاع الأخير أقوى من الارتباط فى قطاع الصناعة والتعدين وتوليد الطاقة .

وبما أن المعادلات المتعلقة بالاتجاه العام للمصروفات الفعلية على مشاريع الخطة الاقتصادية هى المعيار المتوفر للتنفيذ ، وحيث أن رسم الخطة ذاتها وتخصيص المبالغ السنوية لمشاريع القطاعات المختلفة يجب أن يستند على امكانية البلد التنفيذية ، وحيث أن هذه الامكانية لا يمكن معرفتها مسبقا فى ظروف العراق الحالية ، ونظرا لأن زيادة التخصيصات عن المصروفات لها مضار مالية عديدة ، فاننا نقترح أن تكون التخصيصات

السنوية مساوية ( أو أكثر بقليل ) للمصروفات الفعلية وذلك باستخدام المعادلات المتعلقة بالاتجاه العام للمصروفات لتحديد التخصيص السنوي مسبقا . أو استخدام المعادلات التي تبين العلاقة الخطية بين التخصيصات السنوية والمصروفات الفعلية وهي المعادلات المرقمة ( ٩ و ١٣ و ١٧ و ٢١ ) أعلاه .

ولتوضيح استعمال هذه المعادلات فإن الجدول التالي يبين مقدار التخصيصات السنوية لكل قطاع للسنوات ١٩٦٧ - ١٩٦٩ كما جاءت في الخطة الخمسية ١٩٦٥ - ١٩٦٩ المعمول بها حاليا والتخصيصات السنوية المحتسبة بموجب معادلات الاتجاه العام للمصروفات ومعادلات العلاقة الخطية المشار إليها أعلاه .

| القطاع                    | التخصيص السنوى<br>في الخطة<br>الخمسية | التخصيص السنوى<br>المحتسب بموجب<br>معادلة الاتجاه<br>العام للمصروفات<br>في كل قطاع | التخصيص السنوى<br>المحتسب بموجب<br>معادلة العلاقة<br>الخطية بين<br>التخصيص والمصروف<br>في كل قطاع |
|---------------------------|---------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                           | ( ملايين الدنانير )                   | ( ملايين الدنانير )                                                                | ( ملايين الدنانير )                                                                               |
| <u>الزراعة :</u>          |                                       |                                                                                    |                                                                                                   |
| ١٩٦٧                      | ٣٧,١                                  | ٨,٢                                                                                | ٩,٣                                                                                               |
| ١٩٦٨                      | ٣٧,١                                  | ٩,٢                                                                                | ٩,٣                                                                                               |
| ١٩٦٩                      | ٣٧,٢                                  | ٩,٣                                                                                | ٩,٣                                                                                               |
| <u>الصناعة :</u>          |                                       |                                                                                    |                                                                                                   |
| ١٩٦٧                      | ٤٠,٦                                  | ١٧,٨                                                                               | ١٥,٨                                                                                              |
| ١٩٦٨                      | ٤٠,٤                                  | ١٩,٠                                                                               | ١٥,٧                                                                                              |
| ١٩٦٩                      | ٣٣,٧                                  | ٢٠,١                                                                               | ١٣,٥                                                                                              |
| <u>النقل والمواصلات</u>   |                                       |                                                                                    |                                                                                                   |
| ١٩٦٧                      | ٢٤,٩                                  | ١٩,٢                                                                               | ١٢,٦                                                                                              |
| ١٩٦٨                      | ١٥,١                                  | ٢٠,٢                                                                               | ٧,٧                                                                                               |
| ١٩٦٩                      | ١٦,٠                                  | ٢١,٢                                                                               | ٨,٢                                                                                               |
| <u>المباني والاسكان :</u> |                                       |                                                                                    |                                                                                                   |
| ١٩٦٧                      | ٣٣,٦                                  | ٣٤,٢                                                                               | ٢٠,٥                                                                                              |
| ١٩٦٨                      | ٣١,٥                                  | ٣٦,٣                                                                               | ١٩,٥                                                                                              |
| ١٩٦٩                      | ٣٠,٤                                  | ٣٨,٣                                                                               | ١٨,٩                                                                                              |

## « سادساً »

### أسباب تعثر السياسة الاستثمارية في العراق :

لا يعتبر العراق البلد الوحيد بين مجموعة البلدان النامية الذي لم يستطع تنفيذ برامجه الاستثمارية في الاوقات المحددة لتلك البرامج . الا أن ما يدعونا الى الاستغراب هو أن السبب الرئيسي في تعثر السياسة الاستثمارية في البلدان الاخرى هو عدم توفر المال اللازم للتنفيذ اضافة الى جملة أسباب فنية وادارية أخرى . أما في العراق فان الفشل النسبي لتنفيذ الخطط الاقتصادية لا يعود سببه الى عدم توفر المال بل الى عدة أسباب يمكن تلخيصها فيما يلي :

#### ١ - عدم أخذ الخطة بمبدأ الشمول :

لم تأخذ الخطة في العراق بمبدأ الشمول للاقتصاد القومي ولم يتم اختيار المشروعات على أساس علاقة كل مشروع بالمشاريع الاخرى داخل القطاع الواحد والاثار المباشرة وغير المباشرة لمشاريع القطاعات المختلفة في بعضها البعض . اذ أن اختيار المشاريع ومفاضلة مشروع على آخر يتم بشكل أقل ما يقال فيه أنه اختيار اعتباطي .

#### ٢ - عجز الدوائر المنفذة لمشاريع الخطة :

ان تنفيذ مشاريع الخطة يتطلب بالضرورة توفر الفنيين المدربين والاداريين الكفاء لتسيير عمليات التنفيذ وتخليصها من الروتين الحكومي الطويل الذي تمر به المشاريع ، سواء قبل البدء بعملية التنفيذ أو أثناء المباشرة بها ، اضافة الى ضرورة وجود الايدى الفنية التي ستدير المشروع بعد اتمامه . وقد فشل العراق في هذا المجال فشلا يكاد يكون مطلقا . لهذا نجد أن أكثر الدوائر المنفذة قد عجزت عن انجاز المشاريع ضمن المدة المحددة وذلك بسبب تشتت الجهود الفنية والادارية في مشاريع متعددة انيط امر تنفيذها الى ادارة واحدة فلا ينجز أى منها خلال الوقت المقرر بالاضافة الى ضعف الاشراف الادارى والفنى .

وعليه فيمكن القول بأنه على الرغم من نجاح العراق في تطوير أجهزة التخطيط تطورا نسبيا فان هذا التطوير لم يسايره تطوير موازى في أجهزة التنفيذ أو في سياسة رسم الخطة .

### ٣ - عدم وجود أجهزة للتخطيط في الوزارات المختلفة :

من الأسباب المهمة لفشل الخطة في بلوغ أهدافها هو عدم استطاعة جهاز التخطيط المركزي توجيه الوزارات المختصة عند قيام الأخيرة بوضع مقترحاتها عن المشاريع التي تزمع القيام بها . ويحدث في أحيان كثيرة أن لا تعطى الوزارة المختصة الا وقتا قصيرا لتقديم مشاريعها المقترحة الى مجلس التخطيط . وهذا يؤدي الى اقتراح مشاريع مرتجلة وتخمين اكلافها تخمينا يفتقد عنصر الدقة مما يؤدي الى فسخ المجال أمام التوسع في الانفاق غير المنتج . كما أنه اذا كانت الاعتمادات تتعلق بنفقات ادارية فان عدم التوجيه يؤدي الى توسيع هذه النفقات وضعف الرقابة على الصرف وبذلك تفقد الخطة ، كميزانية ، أهميتها كرقيب غير مباشر على حجم الانفاق الحكومي المقرر لكل وجه من أوجه الانفاق .

ولقد حاولت الحكومة تلافي هذا النقص فشرعت عام ١٩٦٥ قانونا للتخطيط والمتابعة (١) استهدفت منه تشكيل مكتب التخطيط في كل وزارة لها علاقة بوضع الخطة أو تنفيذها من عدد من الموظفين الاختصاصيين لمساعدة مجلس التخطيط الاقتصادي في وضع الخطة والمناهج الاستثمارية السنوية ومتابعة تنفيذها . وتكون هذه المكاتب مرتبطة بالوزراء المختصين مباشرة الا أن واجباتها وصلاحياتها تحدد من قبل مجلس التخطيط .

وعلى الرغم من مضي أكثر من ثلاث سنوات على نفاذ هذا القانون فإنه لم يتم انشاء مثل هذه المكاتب ولم تتخذ أية خطوات ايجابية لوضع القانون موضع التنفيذ .

### ٤ - عدم الالتفات للعوامل النفسية والاجتماعية :

ان العوامل الاجتماعية (Social Factors) والنفسية تلعب دورا بالغ الخطورة في نجاح أو فشل أية خطة تضعها الدولة . وهناك دول كبيرة تربنا تجاربها فشل حكوماتها في سياسة تنتهجها لمكافحة التقلبات الاقتصادية بسبب عدم تعاون الافراد معها واحجام المستثمرين منهم عن الاستثمار .

لقد فشلت الحكومة وأجهزة التخطيط العراقية في اعطاء الاهمية اللازمة للعوامل الاجتماعية والنفسية التي تنجم عادة من تبنى سياسة انمائية واسعة النطاق ، اضافة الى فشلها في خلق التعاون بينها وبين افراد الشعب بوجه عام وفي افهام الفرد المعادى فكرة التخطيط والفساية المشوذة من الخطة ، بوجه خاص .

(١) القانون رقم (٢٧) لسنة ١٩٦٥ ، الوقائع العراقية العدد ١٠٧٧ / ١٨ / شباط / ١٩٦٥.

## ٥ - قلة البيانات الإحصائية وضعف دائرة الإحصاء المركزية :

ليس من المبالغة إذا قلنا بأنه لا قيمة لأية خطة اقتصادية مهما بلغ اتقانها الفنى والنظرى ما لم تكن مبنية على معلومات إحصائية تم جمعها وتحليلها تحليلًا علميًا سليماً ، وما لم تكن تلك المعلومات شاملة لجميع جوانب الاقتصاد القومى . بل يمكن القول أنه لو صح استغناء السياسة الاقتصادية السليمة عن التخطيط ، فإنه لا يمكن لأية سياسة اقتصادية سليمة أن تستغنى عن المعلومات الإحصائية الصحيحة (١) .

ولو درسنا وضع أجهزة الإحصاء في العراق لوجدنا بأنها لم تنل الاهتمام والتقدير اللازمين ، وأن الجهاز المركزى للإحصاء لا يتعدى كونه مديرية عامة تعاني من الضعف ونقص الكثير من التسهيلات ، بعكس الحال في أغلب دول العالم وخاصة الجمهورية العربية المتحدة التى أعطت جهاز الإحصاء مكانة عالية والحقته برئاسة الجمهورية مباشرة .

وبسبب ضعف جهاز الإحصاء في العراق وقلة البيانات الإحصائية فيه ، فإن جميع الخطط الاقتصادية التى رسمت ( عدا الخطة الخمسية الأخيرة نسبياً ) لم تستند على البيانات الإحصائية الضرورية لرسم الخطة كإرقام الدخل القومى وجداول المستخدم المنتج ( Input — output ) وتكوين رأس المال وحجم القوى العاملة وما شابه ذلك .

## ٦ - ضعف الأجهزة الإدارية الحكومية وقلة كفاءتها :

إن الدور الذى تلعبه الأجهزة الإدارية ونوعية الخدمات التى يفترض أن تقدمها لا يحتاج الى تأكيد . إذ أن مستوى الكفاءة الإدارية في أجهزة الدولة هو الذى يؤثر في ، وبالتالي يحدد ، مستوى التخطيط ومدى نجاح الخطة .

وعلى الرغم من تدخل الحكومة المباشر في رسم السياسة الاقتصادية للبلد وسيطرتها على جوانب كثيرة من الاقتصاد القومى ، فإنها لم تستطع تهيئة الكادر الإدارى الكفء لإدارة أجهزة الدولة بشكل انتاجى مثمر . علماً بأن تهيئة مثل هذا الكادر لا يأتى عن طريق زيادة « عدد » الموظفين والمستخدمين بل « برفع » كفاءتهم الانتاجية وتخليص الأعمال الحكومية من الازدواجية والمركزية في اتخاذ القرارات .

إن الحكومات المتعاقبة في العراق — خاصة بعد ثورة تموز ١٩٥٨ — لم تعط هذه الناحية أى اهتمام بل يمكن القول بأن اهتمامها اتجه اتجاهها سالباً فوضعت غير المختصين في كثير من الوظائف التى تتطلب الخبرة

(١) الدكتور طاهر كتمان مذكرة مرفوعة الى رئيس الوزراء ورئيس مجلس التخطيط من مقترحاته لإعادة تنظيم أجهزة التخطيط في العراق . نيسان / ١٩٦٨ .

والاختصاص . وبذلك اضاءت الفرصة على نفسها وعلى المختصين .  
 اضافة الى أن التقلبات السياسية العنيفة التى رافقت الثورة أثرت تأثيرا  
 مباشرا فى بعثرة الجهود الفنية والعلمية .

## ٧ - انعدام الانسجام بين السياسة المالية والسياسة الاستثمارية للدولة :

ان من الاسباب المهمة التى تؤدى الى تعثر الخطة الاقتصادية فى  
 مراحل تنفيذها وفى عدم بلوغ أهدافها هو انعدام الانسجام والتناسق بين  
 سياسة الدولة المالية وسياستها الاستثمارية . فبدلا من أن تكون الميزانية  
 العامة للدولة ( الميزانية الاعتيادية ) جزءا من الخطة ، أصبحت الأخيرة  
 بشكل مباشر أو غير مباشر ، تابعا للاولى ومتأثرة بها .

لقد ذكرنا سابقا بأن الحكومة كانت قد خصصت جميع عوائد النفط  
 للميزانية الاستثمارية ، الا أنه فى عام ١٩٥٢ تم تخفيض هذه النسبة الى  
 ٧٠٪ ومنذ عام ١٩٥٩ حتى الوقت الحاضر أصبحت نسبة العوائد المخصصة  
 للبرامج الاستثمارية ٥٠٪ حيث يحول النصف الآخر الى الميزانية الاعتيادية  
 التى تمثل الانفاق الاستهلاكى الجارى للحكومة Current Expenditure

ولو نظرنا الى الجدول رقم (٧) لتبين لنا بأن نمو الاستهلاك الحكومى  
 المتمثل بنفقات الميزانية الاعتيادية قد بلغ نسبة أعلى من نمو الدخل القومى .  
 فبعد أن كانت نفقات الميزانية الاعتيادية لا تتجاوز ٥٠٢ مليون دينار  
 سنة ١٩٥٣ أصبحت ما يقارب ( ١٨٧ ) مليون عام ١٩٦٥ أى بزيادة قدرها  
 ( ٢٧٢٪ ) . فى حين لم تبلغ نسبة الزيادة فى الدخل القومى سوى  
 ( ١٥٩٢٪ ) سنة ١٩٦٥ قياسا بسنة ١٩٥٣ .

ان نمو النفقات الاستهلاكية الحكومية بسرعة أكبر من سرعة نمو الدخل  
 القومى أمر لا يبرره واقع العراق وظروفه كبلد متخلف ، خاصة وأن هذه  
 الزيادة المضطردة فى النفقات لم تسايرها زيادة مماثلة فى الخدمات الحكومية .

ان التحليل الاحصائى لنفقات الميزانية الاعتيادية منذ عام ١٩٥٣  
 حتى نهاية سنة ١٩٦٥ المالية يبين لنا بأن الاتجاه العام فى النفقات  
 الاستهلاكية للحكومة هو :

ص = ١٠٤٤ + ١١٦ س

ص = نفقات الميزانية الاعتيادية بملايين الدنانير .

س = السنين ( سنة ١٩٥٩ = صفر ) .

واستنادا الى هذه المعادلة فانه يمكن أن نتنبأ بما ستكون عليه نفقات  
 الميزانية الاعتيادية سنة ١٩٧٠ و سنة ١٩٧٥ حيث ستبلغ هذه النفقات  
 ( ٢٣٢ ) و ( ٢٩٠ ) مليون ديناراً على التوالى . واذا اعتبرنا بأن الدخل  
 القومى ( National Income ) تمثله معادلة خط اتجاهه العام :

ص = ٤٢١ + ٣١٥ س  
حيث ص = الدخل القومي بملايين الدنانير .  
س = السنين ( سنة ١٩٥٩ = صفر ) .

فان نفقات الدولة الاستهلاكية في سنتي ١٩٧٠ و ١٩٧٥ ستشكل ٣٠٪ و ٣١٪ من الدخل القومي الذي سيبلغ في هاتين السنتين ( ٧٦٨ و ٩٢٥ ) مليون ديناراً استناداً الى المعادلة (٢٤) ، في حين ستبلغ نفقات الدولة الاستثمارية في تلك السنتين ( ٩٢٢ ) و ( ١١٣٢ ) مليون ديناراً (١)، وهي لا تشكل سوى ١٢٪ و ١٢٫٣٪ من الدخل القومي في سنة ١٩٧٠ و ١٩٧٥ على التوالي .

ان الجدول السابق يبين لنا أيضاً بأن نمو الضرائب المباشرة وغير المباشرة (٢) كمصدر من مصادر تمويل الميزانية الاعتيادية ، لم يواكب نمو الدخل القومي ، اذ لم ترتفع الضرائب في سنة ١٩٦٥ الا بنسبة ١٣٢٫٣٪ عما كانت عليه في سنة ١٩٥٣ ، أي بعجز قدره حوالي ٢٧٪ من نمو الدخل القومي ، وفي حالة بقاء الاتجاه العام في إيرادات الدولة من الضرائب على ما هو عليه الان والمتمثل بالمعادلة رقم (٢٥) :

ص = ٤٠٥ + ٢٦ س  
ص = الضرائب المباشرة وغير المباشرة ( عدا النفط ) بملايين الدنانير .

س = السنين ( سنة ١٩٥٩ = صفر ) .  
فان ما سيدخل خزينة الدولة من هذه الضرائب في سنتي ١٩٧٠ و ١٩٧٥ سيكون ٦٩٠ و ٨٢١ مليون ديناراً على التوالي ، أي حوالي ٢٨٪ و ٣٠٪ من مجموع نفقات الميزانية الاعتيادية في تلك السنتين .

ومما يزيد في خطورة الامر هو أن التوسع في الانفاق الاستهلاكي الحكومي سيعتمد بالدرجة الاولى على مصادر التمويل هي غير المصدر الضريبي وبالتالي على إيرادات الدولة من عوائد النفط . أي أن هذا التوسع سيكون حتماً على حساب النفقات الاستثمارية للدولة . ومما يؤيد قولنا هذا هو بقاء المعدل السنوي للمصروفات الاستثمارية على مستواه منذ عام ١٩٥٥ ( أي انخفاض نسبتها من الدخل القومي كما يتبين ذلك من الجدول رقم ٥ ) .

وتجدر الإشارة هنا أن أي انخفاض في معدل الاستثمار الحكومي سيسبب حتماً انخفاض معدل النمو العام في الاقتصاد القومي ، إلا اذا عوض هذا الانخفاض بزيادة في استثمارات القطاع الخاص ، وهو أمر ليس بمحتمل

(١) احتسبت النفقات الاستثمارية بموجب المعادلة رقم (٢) أعلاه .

(٢) باستثناء الضريبة المباشرة على إيرادات شركات النفط الأجنبية العاملة في العراق والتي تمثل حصة الحكومة العراقية من عوائد النفط .

في ظروف العراق الحالية ، خاصة وأن القطاع الخاص قد اتجه في استثماراته منذ سنة ١٩٥٨ الى الابنية ( وأغلبها دور سكن ) دون المكائن والمعدات الانتاجية ، كما يوضحه لنا الجدول رقم (٨) .

اننا نعتقد بأن مصلحة العراق تحتم توجيه اكبر قسط ممكن من عوائد النفط الى الاستثمار بدلا من الاستهلاك وذلك للسيطرة على الانفاق الاستهلاكى الحكومى المتزايد ولجعله متهشيا في نموه مع معدل نمو الدخل القومى ان لم يكن اقل منه . وأن المصلحة تقتضى أيضا رسم سياسات تخطيطية علمية مبنية على أسس متينة يكون الغرض منها توفير أوسع مجالات العمل للداخلين سوق العمل من العراقيين ، وأن تنفذ مشاريع الخطة في مواعيدها المقررة حتى يتمكن العراق من بناء اقتصاد متين يصمد أمام الهزات وفي الازمات ويقلل من اعتماده على النفط كمصدر للموارد المالية .

ان هذا يتطلب بالضرورة العمل على تقوية الاجهزة التى تدر على الدولة إيرادات دورية ، وخاصة الجهاز الضريبى حتى تتمكن من الحصول على نسب ثابتة من الدخل القومى كضرائب يدفعها الأفراد . علما بأن ثبات نسبة الضريبة من الدخل القومى سيعنى زيادة ما تحصل عليه الدولة سنويا من هذا المصدر ، ولكنه لا يعنى اطلاقا رفع معدلات التكاليف الضريبى .

ان أهمية الضرائب كمورد مالى ستظهر في الظروف الطارئة ويعدد الدولة عن ارتجال الضرائب لتأمين المورد لها .

## « سابعا »

### التوصيات :

لقد استعرضنا في الصفحات القليلة السابقة بعض النقاط المتعلقة بعملية التنمية الاقتصادية في العراق وما رافقها من عثرات ومشاكل أدت الى رسم خطط اتسمت اما بالطبوح أو بنقص في الدراسات الأولية التي يجب أن تسبق عادة كل خطة وكل عملية تخطيط ، وبذلك أتت ثمار معظم تلك الخطط غير ناضجة .

وبما أن مدة الخطة الحالية قد اشرفت على الانتهاء وبغية جعل الخطة المقبلة خطة علمية مدروسة ، ولبناء أساس متين لعمليات التخطيط في المستقبل ، فانه يترتب على الحكومة اعادة النظر في أجهزة التخطيط الحالية وتفادي نقاط الضعف فيها على ضوء المقترحات التالية :

١ - توحيد جميع أجهزة التخطيط القائمة حاليا في العراق بمجلس أعلى للتخطيط القومي ، يتضمن عددا من الوزراء بحكم مناصبهم وعددا آخر من المختصين في الشؤون الاقتصادية والمالية والتربوية والزراعية والصناعية والنقل والمواصلات والمباني والاسكان يشكلون هيئة التخطيط الفنية .

٢ - ولكي تكون عملية التخطيط مثمرة وفعالة لابد من أن يكون التخطيط مركزيا والتنفيذ لامركزيا ، شريطة ابقاء سلطة متابعة وملاحقة مراحل التنفيذ بيد الهيئة المركزية للتخطيط . كما يجب أن تلتزم عملية التخطيط بمبدأ الشمول لجميع قطاعات الاقتصاد القومي .

وبعبارة أخرى ، فان الخطة يجب أن تجعل من التخطيط عملية مستمرة لتنمية الموارد والطاقت البشرية الاقتصادية والاجتماعية وأن تدرس التغيرات التي تطرأ على حجم القوى العاملة في البلد .

٣ - ولأجل تنسيق الجهود وتكاملها فانه ينبغي أن يقوم جهاز التخطيط بوضع الاطار العام لسياسة التنمية القومية ومعدلات النمو التي يهدف الوصول اليها خلال مدة الخطة ثم يقوم بتبليغ الجهات المختصة بالمبادئ والاسس العامة للخطة لتقوم الاخرى بتقديم مقترحاتها الى جهاز التخطيط عن مشاريعها ضمن الاطار العام لهذه المبادئ . ويعتد تقوى

الدوائر الفنية في جهاز التخطيط ، كل دائرة حسب اختصاصاتها ، بوضع التفصيلات القطاعية اللازمة للخطة في ضوء الاهداف التى رسمها المجلس والمقترحات المقدمة من قبل الجهات المختصة .

٤ - ومن الجدير بالذكر بأن جهاز التخطيط لا يمكن له أن يرسم خطة تنمية قومية ناجحة الا اذا كانت له سلطات كافية تمكنه من تحديد السياسات الاقتصادية والمالية والنقدية والتجارية والاجتماعية والتربوية بما في ذلك النظر في مشروعات القوانين والانظمة ذات المساس بالخطة أو متابعتها أو تنفيذها ، فمثلا قد يؤدي رفع سعر الفائدة المصرفية أو خفضها ، أو فرض ضريبة معينة على الاستيرادات والصادرات الى اختلال التوازن في حجم الادخارات الاهلية أو القوة الشرائية للأفراد ، مما قد يؤثر على تمويل مشاريع الخطة أو على الطلب أو العرض لانتاج بعض مشاريع الخطة وطبيعى أن هذا الاختلال سيؤثر على معدل النمو المرسوم في الخطة .

٥ - ومن العوامل المهمة في نجاح عملية التخطيط فاننا نوصى توصية قد تبدو طموحة في بادئ الامر الا أنها توصية جذرية تنسجم والمفهوم الاشتراكي للتخطيط . ان هذه التوصية هي ضرورة اعطاء جهاز التخطيط سلطة وضع مشروعات الميزانية العامة للدولة والميزانيات الاخرى للدوائر الرسمية وشبه الرسمية والمؤسسات والمصالح الحكومية على المستوى المركزى والمحلى والبلدى باعتبار هذه الميزانيات اجزاء من الخطة السنوية .

وتجدر الاشارة هنا بأن هذه السلطة لا تعنى فرض الوصاية على تلك الدوائر والمؤسسات بل كل ما تعنيه هو أن التخطيط يجب أن يشمل جوانب الاستهلاك مثل شموله جوانب الاستثمار ، بل ان فرض الضوابط على الانفاق العام والخاص هي أولى متطلبات عملية التخطيط السليم .

ولقد بينت سابقا بأن من أسباب تعثر السياسة الاستثمارية في العراق هو انعدام الرقابة والضبط على الانفاق الاستهلاكى الحكومى مما ادى الى ارتفاع معدل نموه بنسبة أعلى من معدل نمو الدخل القومى .



(٢) جدول رقم  
الإيرادات السنوية لمناخ الاستثمار السورية للفترة ١٩٥١ - ١٩٦٦ (بجلايين الدنانير)

| السنة         | من ضريبة الدخل على شركات النقل | من الأرباح الصافية لمصالح الحكومة | من القروض الأجنبية | إيرادات متفرقة | مجموع الإيرادات | مجموع الإيرادات سنة ١٩٥١ | نسبة الزيادة عن السنة السابقة | ١٪    |
|---------------|--------------------------------|-----------------------------------|--------------------|----------------|-----------------|--------------------------|-------------------------------|-------|
| ١٩٥١          | ٦٧                             | —                                 | ٥٨                 | ٥٠٤            | ٧٥              | ١٠٠                      | —                             | ١٢٤   |
| ١٩٥٢          | ٢٢,٩                           | —                                 | ١,١                | ٥٠             | ٢٤,٥            | ٢٢٠+                     | ٢٢٠+                          | ٢٩,٥  |
| ١٩٥٣          | ٢٤,٨                           | —                                 | ٥,٢                | ٥٠             | ٣٥,٢            | ٤٦٩,٣                    | ٤٦,٧                          | ٥٨,٥  |
| ١٩٥٤          | ٤٥,٥                           | —                                 | ٥,١                | ٥٠             | ٥٠,٧            | ٥٤٢,٧                    | ١٥,٦                          | ٦٧,١  |
| ١٩٥٥          | ٥٩,١                           | —                                 | ٥,٤                | ١,١            | ٦٥,٧            | ٨٠٩,٣                    | ٤٩,١                          | ١٠٥,٥ |
| ١٩٥٦          | ٤٨,٢                           | —                                 | —                  | ٢,٩            | ٥١,١            | ٦٨١,٣                    | ١٥,٨                          | ٨٤,٢  |
| ١٩٥٧          | ٣٤,٢                           | —                                 | —                  | ١,٧            | ٣٥,٩            | ٤٧٨,٧                    | ٢٩,٧                          | ٥٩,١  |
| ١٩٥٨          | ٦٠,٨                           | —                                 | —                  | ٥,٩            | ٦٦,٧            | ٨٠٩,٣                    | ٦٩,١                          | ١٠٥   |
| ١٩٥٩          | ٤٣,٣                           | —                                 | —                  | ٥,٣            | ٤٣,٦            | ٥٨١,٣                    | ٢٨,٢                          | ٧١,٨  |
| ١٩٦٠          | ٤٧,٥                           | —                                 | —                  | ١,٥            | ٤٧,٦            | ٦٣٤,٧                    | ٩,٢                           | ٧٨,٤  |
| ١٩٦١          | ٥٨,١                           | —                                 | ٧,٦                | ١,٥            | ٦٦,٧            | ٨٨٩,٣                    | ٤٠,٩                          | ١٠٩,٩ |
| ١٩٦٢          | ٥٥,٥                           | ٦,١                               | ١١,٣               | ١,٦            | ٧٥,٥            | ٩٣٣,٣                    | ٤,٩                           | ١١٥,٣ |
| ١٩٦٣          | ٥٧,٢                           | ٣,٣                               | ٨,٢                | —              | ٦٧,٦            | ٩٥١,٣                    | ٣,٤                           | ١١١,٤ |
| ١٩٦٤          | ٦٤,٨                           | ٢,٧                               | ٨,٦                | ٥,٤            | ٧٦,٥            | ١٠٢٠,٥                   | ١٣,٢                          | ١٢٦,٥ |
| ١٩٦٥          | ٦٧,٧                           | ١,٧                               | ٢,٥                | ٥,٦            | ٧٣,٥            | ٩٧٣,٣                    | ٤,٦                           | ١٢٥,٥ |
| ١٩٦٦          | ٦١,٢                           | ٥,٧                               | ٦,٥                | ٥,٦            | ٦٩,٥            | ٨٦٦,٧                    | ١١,٥                          | ١٠٧,١ |
| المجموع العام | ٧٥٧,٥                          | ١٥,٩                              | ٤٧,٤٤              | ١٠,٥٤          | ٨٣٠,٨           |                          |                               |       |

## جدول رقم ( ٣ )

خلاصة التخصيصات السنوية والمصروفات الفعلية لمناهج

الاستثمار في العراق ، ١٩٥١ - ١٩٦٦

( ملايين الدنانير )

| السنة         | التخصيص السنوي | المصروف السنوي | نسبة المصروف من التخصيص<br>% |
|---------------|----------------|----------------|------------------------------|
| ١٩٥١          | ٩,٣            | ٣,١            | %٣٣                          |
| ١٩٥٢          | ٢٠,٥           | ٧,٥            | %٣٧                          |
| ١٩٥٣          | ٢٨,٤           | ١٢,٠           | %٤٢                          |
| ١٩٥٤          | ٣١,٥           | ٢٠,٥           | %٦٥                          |
| ١٩٥٥          | ٤٦,٦           | ٣١,٢           | %٦٧                          |
| ١٩٥٦          | ٨١,٩           | ٤٢,٤           | %٥٢                          |
| ١٩٥٧          | ١٠٠,٨          | ٥٦,٨           | %٥٦                          |
| ١٩٥٨          | ٩٩,٥           | ٥١,٦           | %٥٢                          |
| ١٩٥٩          | ٨٣,٦           | ٤٩,٦           | %٥٩                          |
| ١٩٦٠          | ٢٣٤,٧          | ٤٧,٥           | %٢٠                          |
| ١٩٦١          | ٩٨,٤           | ٦٦,٧           | %٦٨                          |
| ١٩٦٢          | ١٠٨,١          | ٥٨,٨           | %٥٤                          |
| ١٩٦٣          | ١١٧,٧          | ٥٣,٥           | %٤٥                          |
| ١٩٦٤          | ١٣٥,٤          | ٧٢,٧           | %٥٤                          |
| ١٩٦٥          | ١٢٥,٣          | ٥٥,١           | %٤٤                          |
| ١٩٦٦          | ١٣٩,٨          | ٧٢,٩           | %٥٢                          |
| المجموع العام | ١٤٦١,٥         | ٧٠١,٩          | ٤٩,٢                         |

المجموع من

|           |        |       |     |
|-----------|--------|-------|-----|
| ١٩٥٨-١٩٥١ | ٤١٨,٥  | ٢٢٥,١ | %٥٤ |
| ١٩٦٦-١٩٥٩ | ١٠٤٣,٠ | ٤٧٦,٨ | %٤٦ |

جدول رقم ( ٤ )

ملخصة التخصيصات السنوية والمصروفات الفعلية لمناهج الاستثمار في العراق حسب القطاعات المختلفة للفترة ١٩٥١ - ١٩٦٦

( بملايين الدينار )

| ١٩٥٨                                   | ١٩٥٧  | ١٩٥٦ | ١٩٥٥ | ١٩٥٤ | ١٩٥٣ | ١٩٥٢ | ١٩٥١ |                              |
|----------------------------------------|-------|------|------|------|------|------|------|------------------------------|
| الزراعة، الري، البزل، واستصلاح الأراضي |       |      |      |      |      |      |      |                              |
| ٢٩,٥                                   | ٢٦,٦  | ٢٧,٠ | ١٤,١ | ١٦,٣ | ١٥,٠ | ١٠,٦ | ٤,٧  | ١ - التخصيص السنوي           |
| ١٣,٥                                   | ١٤,٢  | ١٣,٦ | ١٢,٩ | ٩,٨  | ٦,٢  | ٢,٨  | ١,١  | ٢ - المصروف الفعلي           |
| ٤٥,٨                                   | ٥٣,٤  | ٥٠,٤ | ٩١,٥ | ٦٠,١ | ٤١,٣ | ٢٦,٤ | ٢٣,٤ | ٣ - نسبة ٢ : ١               |
| الصناعة، التعدين، وتوليد الطاقة        |       |      |      |      |      |      |      |                              |
| ١١,٠                                   | ١٦,٠  | ١٧,٠ | ٤,١  | ٦,٠  | ٥,٠  | ٣,٠  | -    | ١ - التخصيص السنوي           |
| ١١,٩                                   | ٨,٦   | ٥,٠  | ٢,٩  | ٢,٠  | ٠,٥  | -    | -    | ٢ - المصروف الفعلي           |
| ١٠٨,٢                                  | ٥٣,٨  | ٢٩,٤ | ٧٠,٧ | ٣٣,٣ | ١٠,٠ | -    | -    | ٣ - نسبة ٢ : ١               |
| النقل، المواصلات، والتخزين             |       |      |      |      |      |      |      |                              |
| ٣٢,١                                   | ٢٩,٣  | ١٧,٧ | ١٤,١ | ٥,٣  | ٤,٧  | ٣,٨  | ٢,١  | ١ - التخصيص السنوي           |
| ٩,٦                                    | ١٤,٢  | ١١,١ | ٩,٩  | ٤,٩  | ٢,٢  | ٢,٣  | ٠,٩  | ٢ - المصروف الفعلي           |
| ٢٩,٩                                   | ٤٨,٥  | ٦٢,٧ | ٧٠,٢ | ٩٢,٥ | ٤٦,٨ | ٦٠,٥ | ٤٢,٩ | ٣ - نسبة ٢ : ١               |
| المباني والاسكان                       |       |      |      |      |      |      |      |                              |
| ٢٦,٩                                   | ٢٨,٩  | ٢٠,٢ | ١٤,٣ | ٣,٩  | ٣,٧  | ٣,١  | ٢,٥  | ١ - التخصيص السنوي           |
| ١٦,٦                                   | ١٩,٨  | ١٢,٧ | ٥,٥  | ٣,٧  | ٣,١  | ٢,٤  | ١,١  | ٢ - المصروف الفعلي           |
| ٦١,٧                                   | ٦٨,٥  | ٦٢,٩ | ٣٨,٥ | ٩٧,٤ | ٨٣,٨ | ٧٧,٤ | ٤٤,٠ | ٣ - نسبة ٢ : ١               |
| المجموع العام للتخصيصات                |       |      |      |      |      |      |      |                              |
| ٩٩,٥                                   | ١٠٠,٨ | ٨١,٩ | ٤٦,٦ | ٣١,٥ | ٢٨,٤ | ٢٠,٥ | ٩,٣  | المجموع العام للتخصيصات      |
| ٥١,٦                                   | ٥٦,٨  | ٤٢,٤ | ٣١,٢ | ٢٠,٥ | ١٢,٠ | ٧,٥  | ٣,١  | المجموع العام للمصروف الفعلي |
| %٥٢                                    | %٥٦   | %٥٢  | %٦٧  | %٦٥  | %٤٢  | %٣٧  | %٣٣  | نسبة المصروف إلى التخصيص     |

## تابع الجدول رقم (٤)

| المعدل | المجموع | ١٩٦٦  | ١٩٦٥  | ١٩٦٤  | ١٩٦٣  | ١٩٦٢  | ١٩٦١ | ١٩٦٠  | ١٩٥٩ |
|--------|---------|-------|-------|-------|-------|-------|------|-------|------|
| ٢١,٤   | ٣٤٢,٠   | ٣٧,١  | ٢٥,١  | ٢٤,٧  | ٢٢,٨  | ٢٠,٢  | ١٥,٦ | ٢٩,٦  | ٢٣,١ |
| ٨,٧    | ١٣٩,٤   | ٨,٢   | ٦,٠   | ٦,٧   | ٤,٥   | ٦,٣   | ١١,٩ | ١٠,٨  | ١٠,٩ |
| ٤٢,٣   | ٦٧٦,٦   | ٢٣,١  | ٢٣,٩  | ٢٧,١  | ٢٠,٠  | ٣١,٢  | ٧٦,٣ | ٣٦,٥  | ٤٧,٢ |
| ١٧,٨   | ٢٨٥,٢   | ٤٠,٥  | ٣٢,١  | ٤٣,٠  | ٣٩,٦  | ٢٤,٧  | ١٢,٥ | ٢١,٣  | ٩,٤  |
| ٧,٦    | ١٢٠,٩   | ٢٢,٩  | ١٣,٠  | ١٦,٥  | ٩,٥   | ١٠,٣  | ٧,٢  | ٥,٧   | ٤,٩  |
| ٣٩,٦   | ٦٣٣,٠   | ٥٦,٥  | ٤٠,٥  | ٣٨,٤  | ٢٤,٠  | ٤١,٧  | ٥٧,٦ | ٢٦,٨  | ٥٢,١ |
| ٢٢,٣   | ٢٥٧,٤   | ٢٧,٥  | ٢٦,٧  | ٢٧,٩  | ٢٩,٨  | ٣٢,٤  | ٢٥,٥ | ٥٧,١  | ٢١,٣ |
| ١٠,٧   | ١٧١,٠   | ١٤,٥  | ١٢,٤  | ١٨,٩  | ١٨,٣  | ١٥,٨  | ١٤,٢ | ٨,١   | ١٣,٧ |
| ٥٤,١   | ٨٦٥,٢   | ٥٢,٧  | ٤٦,٣  | ٦٧,٧  | ٦١,٤  | ٤٨,٨  | ٥٥,٧ | ١٤,٢  | ٦٤,٤ |
| ٢٩,٨   | ٤٧٦,٩   | ٣٤,٧  | ٤١,٣  | ٣٩,٨  | ٢٥,٥  | ٣٠,٨  | ٤٤,٨ | ٢٦,٧  | ٢٩,٨ |
| ١٦,٩   | ٢٧٠,٦   | ٢٧,٣  | ٢٣,٧  | ٣٠,٦  | ٢١,٢  | ٢٦,٤  | ٣٣,٤ | ٢٢,٩  | ٢٠,١ |
| ٦٧,٣   | ١٠٧٦,١  | ٧٨,٧  | ٥٧,٤  | ٧٦,٩  | ٨٣,١  | ٨٥,٧  | ٧٤,٦ | ٨٨,١  | ٦٧,٤ |
| ٩١,٣   | ١٤٦١,٥  | ١٣٩,٨ | ١٢٥,٣ | ١٣٥,٤ | ١١٧,٧ | ١٠٨,١ | ٩٨,٤ | ٢٣٤,٧ | ٨٣,٦ |
| ٤٣,٩   | ٧٠١,٩   | ٧٢,٩  | ٥٥,١  | ٧٢,٧  | ٥٣,٥  | ٥٨,٨  | ٦٦,٧ | ٤٧,٥  | ٤٩,٦ |
| ٥٠,٠   | ٨٠٠,٠   | %٥٢   | %٤٤   | %٥٤   | %٤٥   | %٥٤   | %٦٨  | %٢٠   | %٥٩  |

جدول رقم ( ٥ )  
الاستثمارات الحكومية ( نفقات الخطة ) ونسبتها من الدخل القومي  
العراق خلال الفترة ١٩٥٣-١٩٦٥ (بالاسعار الجارية)

| السنة | الدخل القومي<br>(مليون دينار) | مصرفات الخطة<br>( مليون دينار ) | النسبة المئوية<br>% |
|-------|-------------------------------|---------------------------------|---------------------|
| ١٩٥٣  | ٢٤٤,٠                         | ١٢,٠                            | ٥                   |
| ١٩٥٤  | ٢٨٤,٠                         | ٢٠,٥                            | ٧                   |
| ١٩٥٥  | ٢٨٩,٣                         | ٣١,٢                            | ١١                  |
| ١٩٥٦  | ٣٣٤,٨                         | ٤٢,٤                            | ١٣                  |
| ١٩٥٧  | ٣٥٢,٧                         | ٥٦,٨                            | ١٦                  |
| ١٩٥٨  | ٣٧٤,٠                         | ٥١,٦                            | ١٤                  |
| ١٩٥٩  | ٣٩١,٦                         | ٤٩,٦                            | ١٣                  |
| ١٩٦٠  | ٤٣٧,١                         | ٤٧,٥                            | ١١                  |
| ١٩٦١  | ٤٨٤,٢                         | ٦٦,٧                            | ١٤                  |
| ١٩٦٢  | ٥٢٦,٥                         | ٥٨,٨                            | ١١                  |
| ١٩٦٣  | ٥٢٥,٣                         | ٥٣,٥                            | ١٠                  |
| ١٩٦٤  | ٥٩٥,٨                         | ٧٢,٧                            | ١٢                  |
| ١٩٦٥  | ٦٣٢,٤                         | ٥٥,١                            | ٩                   |

## جدول رقم ( ٦ )

## خلاصة

المصروفات الفعلية على مشاريع الخطة

خلال الفترة ١٩٥١ - ١٩٦٦

| ١٩٥٧  | نسبة الزيادة<br>عن السنة<br>السابقة | ١٩٥١   | المصروف<br>الفعلی<br>(ملايين الدنانير) | السنة |
|-------|-------------------------------------|--------|----------------------------------------|-------|
| —     | ١٠٠                                 | —      | ١٠٠                                    | ١٩٥١  |
| ٦,٠   | —                                   | ١٠٠    | ٣,١                                    | ١٩٥٢  |
| ١٤,٥  | ١٤١,٩                               | ٢٤١,٩  | ٧,٥                                    | ١٩٥٣  |
| ٢٣,٣  | ٦٠,٠                                | ٣٨٧,١  | ١٢,٠                                   | ١٩٥٤  |
| ٣٩,٧  | ٧٠,٨                                | ٦٦١,٣  | ٢٠,٥                                   | ١٩٥٥  |
| ٦٠,٥  | ٥٢,٢                                | ١٠٠٦,٥ | ٣١,٢                                   | ١٩٥٦  |
| ٨٢,٢  | ٣٥,٩                                | ١٣٦٧,٧ | ٤٢,٤                                   | ١٩٥٧  |
| ١١٠,١ | ٣٤,٠                                | ١٨٣٢,٣ | ٥٦,٨                                   | ١٩٥٨  |
| ١٠٠   | ٩,٢-                                | ١٦٦٤,٥ | ٥١,٦                                   | ١٩٥٩  |
| ٩٦,١  | ٣,٩-                                | ١٦٠٠,٠ | ٤٩,٦                                   | ١٩٦٠  |
| ٩٢,١  | ٤,٢-                                | ١٥٣٢,٣ | ٤٧,٥                                   | ١٩٦١  |
| ١٢٩,٣ | ٤٠,٤                                | ٢١٥١,٦ | ٦٦,٧                                   | ١٩٦٢  |
| ١١٤,٠ | ١١,٨-                               | ١٨٩٦,٨ | ٥٨,٨                                   | ١٩٦٣  |
| ١٠٣,٧ | ٩,٠-                                | ١٧٢٥,٨ | ٥٣,٥                                   | ١٩٦٤  |
| ١٤٠,٩ | ٣٥,٩                                | ٢٣٤٥,٢ | ٧٢,٧                                   | ١٩٦٥  |
| ١٠٦,٨ | ٢٤,٢-                               | ١٧٧٧,٤ | ٥٥,١                                   | ١٩٦٦  |
| ١٤١,٣ | ٣٢,٣                                | ٢٣٥١,٦ | ٧٢,٩                                   |       |

جدول رقم (٧) الدخل القوي ونفقات الميزانية الاعتيادية والعرائب المباشرة وغير المباشرة ومؤثرات نموها للفترة ١٩٥٣ - ١٩٦٥

| السنة | مؤثر نمو الدخل القوي |          | مؤثر نمو نفقات الميزانية الاعتيادية |          | مؤثر نمو المباشرة وغير المباشرة |          | نسبة نفقات الميزانية من الميزانية الاعتيادية |             |
|-------|----------------------|----------|-------------------------------------|----------|---------------------------------|----------|----------------------------------------------|-------------|
|       | مليون دينار          | المؤثر % | مليون دينار                         | المؤثر % | مليون دينار                     | المؤثر % | نسبة نفقات الميزانية من الميزانية الاعتيادية | الدخل القوي |
| ١٩٥٣  | ٢٤٤,٥٠               | ١٠٠      | ٥٠,٢                                | ١٠٠      | ٢٥٧                             | ١٠٠      | ٢٠,٦                                         | ١٠٠         |
| ١٩٥٤  | ٢٨٤,٥٠               | ١١٦,٤    | ٥٣,٨                                | ١٠٧,٢    | ٢٨٠,٨                           | ١٠٧,٢    | ١٩,٥                                         | ١١٢,١       |
| ١٩٥٥  | ٢٨٩,٣                | ١١٨,٦    | ٥٥,٣                                | ١١٠,٢    | ٢١٧                             | ١١٠,٢    | ١٩,١                                         | ١٢٣,٣       |
| ١٩٥٦  | ٣٢٤,٧                | ١٣٧,٢    | ٧٠,٣                                | ١٤٠,٥    | ٣٢,٦                            | ١٢٦,٨    | ٢١,٥                                         | ١٢٦,٨       |
| ١٩٥٧  | ٣٥١,٧                | ١٤٤,٥    | ٧٣,٨                                | ١٤٧,٥    | ٣٧,٥                            | ١٤٤,٥    | ٢١,٥                                         | ١٤٤,٥       |
| ١٩٥٨  | ٣٧٤,٥                | ١٥٣,٣    | ٧٩,٢                                | ١٥٧,٨    | ٣٦,٢                            | ١٤٠,٩    | ٢١,٢                                         | ١٤٠,٩       |
| ١٩٥٩  | ٣٩١,٦                | ١٦٩,٥    | ١٠٠,٢                               | ١٩٩,٦    | ٣٥,٤                            | ١٣٧,٧    | ٢٥,٦                                         | ١٣٧,٧       |
| ١٩٦٠  | ٤٣٧,١                | ١٧٩,٢    | ١١٤,٣                               | ٢٢٧,٧    | ٤٣,٩                            | ١٦٦,٩    | ٢٦,٢                                         | ١٦٦,٩       |
| ١٩٦١  | ٤٨٤,٢                | ١٩٨,٤    | ١١٩,٢                               | ٢٣٧,٥    | ٤٦,٤                            | ١٨٠,٥    | ٢٤,٦                                         | ٢٤,٦        |
| ١٩٦٢  | ٥٦٦,٥                | ٢١٥,٨    | ١٢٨,٤                               | ٢٥٥,٨    | ٤٦,٥                            | ١٨٠,٩    | ٢٤,٤                                         | ٢٤,٤        |
| ١٩٦٣  | ٥٢٥,٣                | ٢١٥,٣    | ١٤٩,٥                               | ٢٩٦,٨    | ٤٧,٤                            | ١٨٤,٤    | ٢٨,٤                                         | ٢٨,٤        |
| ١٩٦٤  | ٥٩٥,٨                | ٢٤٤,٢    | ١٧٧,٥                               | ٣٥٢,٦    | ٥٦,١                            | ٢١٨,٣    | ٢٩,٧                                         | ٢٩,٧        |
| ١٩٦٥  | ٦٣٢,٤                | ٢٥٩,٢    | ١٨٦,٧                               | ٣٧١,٩    | ٥٩,٧                            | ٢٢٢,٣    | ٢٩,٥                                         | ٢٩,٥        |

المصادر :

- ١ - أرقام الدخل القوي المستقاة من المذكور خير الدين حسيب : الدخل القوي في المراق للفترة ١٢ و ١٩٦٣ ، تقرير مطبوع بالديونير ( البنك المركزي المراق ) : وارسوبرام : الدخل القوي في المراق ١٢ - ٦٥ تقرير مسطر من وزارة التخطيط ومطبوع بالديونير ، أما السنة ١٩٦٦ فمن أرقام أولية مطبوعة عن البنك المركزي ، التقرير السنوي لسنة ١٩٦٦ .
- ٢ - نفقات الدولة والمرائب مستقاة من الميزانيات الاعتيادية للدولة المصادرة من وزارة المالية مديرية الحسابات العامة .

جدول رقم ( ٨ )  
اجالى الاستثمارات الثابتة في القطاع الخاص (عدا شركات النفط) الفترة ١٩٥٧-١٩٦٢  
(بجلايين الديناريات) بالاسعار الجارية

|                       | ١٩٦٢  | ١٩٦١  | ١٩٦٠  | ١٩٥٩  | ١٩٥٨  | ١٩٥٧               |                    |
|-----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------------|--------------------|
| ١ - الابنية           | ٢٩,١  | ٣١,٠  | ٢٥,٤  | ٢٧,٠  | ٢٠,٥  | ٢٢,٩               | نسبة (١) إلى (٥) % |
| ٢ - الانشاءات الاخرى  | ٠,٧   | ٠,٧   | ٠,٦   | ٠,١   | ٠,٦   | ٠,٤                | نسبة (٢) إلى (٥) % |
| ٣ - المكينات والمعدات | ١٨,٨  | ١٤,١  | ١٢,٣  | ٦,٣   | ٩,٧   | ١٤,١               | نسبة (٣) إلى (٥) % |
| ٤ - وسائل النقل       | ٧,٨   | ٩,٦   | ٧,٣   | ٢,٠   | ٥,٢   | ٥,٣                | نسبة (٤) إلى (٥) % |
| ٥ - المجموع العام     | ٥٦,٤  | ٥٥,٤  | ٤٥,٦  | ٣٦,٤  | ٣٦,٠  | ٤٢,٧               |                    |
| ٥١,٦٠                 | ٥٥,٩٦ | ٥٥,٧٠ | ٧٤,١٨ | ٥٦,٩٤ | ٥٣,٦٣ | نسبة (١) إلى (٥) % |                    |
| ١,٢٤                  | ١,٢٦  | ١,٣٢  | ٠,٢٧  | ١,٦٧  | ٠,٩٤  | نسبة (٢) إلى (٥) % |                    |
| ٣٣,٣٣                 | ٢٥,٤٥ | ٢٦,٩٧ | ١٧,٣١ | ٢٦,٩٤ | ٣٣,٠٢ | نسبة (٣) إلى (٥) % |                    |
| ١٣,٨٣                 | ١٧,٣٣ | ١٦,٠١ | ٨,٣٤  | ١٤,٤٥ | ١٢,٤١ | نسبة (٤) إلى (٥) % |                    |
| % ١٠٠                 | % ١٠٠ | % ١٠٠ | % ١٠٠ | % ١٠٠ | % ١٠٠ |                    |                    |

المصدر : الدكتور جواد هاشم : تكوين رأس المال في العراق ١٩٥٧-١٩٦٢

جدول رقم ٩  
اجمالى الانتاج المحلى واجمالى الانتاج القومى باسعار الكلفة  
الحارية ، ١٩٥٣ - ١٩٦٣ ( بملايين الدنانير )

| ١٩٥٦   | ١٩٥٥   | ١٩٥٤   | ١٩٥٣   |                                            |
|--------|--------|--------|--------|--------------------------------------------|
| ٨٩,٢٣  | ٦٥,٣٣  | ٨٤,٧٢  | ٧١,٥٠  | ١ - الزراعة والغابات وصيد الاسماك          |
|        |        |        |        | ٢ - التعدين والقلع                         |
| ١٥٢,٤٥ | ١٦١,١٦ | ١٤٩,٥٣ | ١٢٧,٩١ | ( ا ) استخراج النفط الخام                  |
| ١,٦٤   | ١,٥٦   | ٠,٩٣   | ٠,٨٩   | ( ب ) التعدين والقلع الاخرى                |
| ١٥٤,٠٩ | ١٦٢,٧٢ | ١٥٠,٤٦ | ١٢٩,٨٠ | المجموع ٢                                  |
|        |        |        |        | ٣ - الصناعات التحويلية :                   |
| ٤,١٩   | ٣,٤٥   | ٢,٤٦   | ١,٩١   | ( ا ) تصفية النفط                          |
| ٢٧,٨٨  | ٢٣,٤٧  | ١٩,٤٢  | ١٧,٨٣  | ( ب ) الصناعات التحويلية الاخرى            |
| ٣٢,٠٧  | ٢٦,٩٢  | ٢١,٨٨  | ١٩,٧٤  | المجموع ٣                                  |
| ٢٤,٨٣  | ٢١,٢٩  | ١٧,٢١  | ١١,٢٧  | ٤ - الانشاءات                              |
| ٢,٥٣   | ٢,١٧   | ١,٧٨   | ١,٤٦   | ٥ - الكهرباء والماء                        |
| ٢٧,٥٥  | ٢٤,٥٦  | ٢٢,٠٦  | ٢١,٣٧  | ٦ - النقل والمواصلات والتخزين              |
| ٢٦,٩٠  | ٢١,٤٨  | ٢٠,٦٧  | ١٧,٧٥  | ٧ - تجارة الجملة والمفرد                   |
| ٦,٢٨   | ٤,٤٩   | ٣,٦٣   | ٣,٢٣   | ٨ - البنوك والتأمين والعقارات              |
| ١٢,٤٧  | ١٢,٢٠  | ١١,٩١  | ١١,٦١  | ٩ - ملكية المساكن                          |
| ٢٨,١٢  | ٢٤,٣٤  | ٢٠,٨٠  | ١٨,٢٧  | ١٠ - الإدارة العامة والدفاع                |
| ٢٤,٨٣  | ٢١,٢٦  | ١٩,٢٥  | ١٦,٨٣  | ١١ - الخدمات                               |
| ٤٢٨,٩٠ | ٣٨٦,٧٦ | ٣٧٤,٣٨ | ٣٢٢,٩٥ | ١٢ - اجمالى الانتاج المحلى ( بسعر الكلفة ) |
| ٦٥,٤٩  | ٧١,٢٤  | ٦٧,٦٦  | ٥٧,٦٣  | ١٣ - ناقصا مدخولات من الخارج               |
| ٣٦٣,٤١ | ٣١٥,٥٢ | ٣٠٦,٧١ | ٢٦٥,٣٢ | ١٤ - اجمالى الانتاج القومى ( بسعر الكلفة ) |
| ٢٨,٦٥  | ٢٦,٢٤  | ٢٢,٦٩  | ٢١,٣٧  | ١٥ - ناقصا الاحتياطى لاستهلاك المال الثابت |
| ٣٣٤,٧٦ | ٢٨٩,٢٨ | ٢٨٤,٠٢ | ٢٤٣,٩٥ | ١٦ - صافى الانتاج القومى ( بسعر الكلفة )   |

## تابع جدول رقم ٩

| ١٩٦٣   | ١٩٦٢   | ١٩٦١   | ١٩٦٠   | ١٩٥٩   | ١٩٥٨   | ١٩٥٧   |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| ١٠٧,٦٢ | ١٤٠,٣٧ | ١١٦,٩٨ | ٩٧,٨٤  | ٨٢,٠١  | ٩٢,٧٦  | ١١١,٥٧ |
| ٢٣٨,٨٤ | ٢١٠,٢٣ | ٢٠٩,٠٣ | ٢٠٨,٠٧ | ١٩٠,٠٠ | ١٧٥,٤٣ | ١١٣,١٠ |
| ١,٨٤   | ١,٨٦   | ٢,١٥   | ١,٦٨   | ١,٨١   | ١,٨٥   | ١,٧٤   |
| ٢٤٠,٦٨ | ٢١٢,٠٩ | ٢١١,١٨ | ٢٠٩,٧٥ | ١٩١,٨١ | ١٧٧,٢٨ | ١١٤,٨٤ |
| ٩,٩٢   | ٩,٦٧   | ٩,٣٩   | ٧,٧٩   | ٦,٤٥   | ٥,٧٤   | ٤,٩٩   |
| ٥٣,٣٠  | ٥٥,٤١  | ٥٠,١٢  | ٤٦,٦١  | ٣٨,٣٨  | ٣١,٠٥  | ٣٠,٢٦  |
| ٦٣,٢٢  | ٦٥,٠٨  | ٥٩,٥١  | ٥٤,٤٠  | ٤٤,٨٣  | ٣٦,٧٩  | ٣٥,٢٥  |
| ١٩,٩٦  | ١٩,٦٤  | ٢٣,٨٨  | ٢٣,٠٨  | ٢٨,٨٣  | ٢٩,٧٣  | ٢٧,٦٨  |
| ٥,٦٩   | ٥,٥٤   | ٤,٩٦   | ٣,٦٢   | ٢,٩٧   | ٢,٧٨   | ٢,٦٨   |
| ٤٨,٠٩  | ٤٧,٠٢  | ٤٥,٩٥  | ٣٩,٧٢  | ٣٤,٢٩  | ٣٠,٦١  | ٢٩,٩٢  |
| ٣٥,٣٤  | ٣٨,٥٦  | ٣٦,٥٨  | ٣٢,٥٥  | ٢٦,٢٣  | ٢٧,٥٢  | ٢٩,٦٧  |
| ١٢,٥٧  | ١١,٣٨  | ١١,٠٦  | ٨,٦٩   | ٨,٢٠   | ٧,٤٠   | ٦,٦٠   |
| ١١,٩٦  | ١٢,٤٥  | ١٢,١٣  | ١١,٨٩  | ١١,٥٨  | ١٢,٥١  | ١٢,٨٠  |
| ٦٦,٣٨  | ٥٩,٧٦  | ٥١,٤٦  | ٤٥,٧١  | ٤٥,٦٥  | ٣٧,٥٧  | ٣٢,٠٦  |
| ٤٩,٢٠  | ٤٦,٥٢  | ٤١,٣٧  | ٣٨,١١  | ٣٣,٣٣  | ٢٩,٦٥  | ٢٦,٩٩  |
| ٦٦٠,٧١ | ٦٥٨,٤٢ | ٥١٥,٠٦ | ٥٦٥,٣٦ | ٥٠٩,٦٢ | ٤٨٤,٧٠ | ٤٣٠,٠٦ |
| ١٠٨,١٢ | ٩٣,٨٧  | ٩٤,٢٠  | ٩٥,٣٣  | ٨٥,٧٣  | ٧٨,٤٥  | ٤٦,٤٠  |
| ٥٥٢,٥٩ | ٥٦٤,٥٥ | ٥٢٠,٨٦ | ٤٧٠,٠٣ | ٤٢٣,٨٩ | ٤٠٦,٢٥ | ٣٨٣,٦٦ |
| ٣٧,٢٢  | ٣٨,٠٦  | ٣٦,٦٢  | ٣٢,٩٠  | ٣٢,٢٧  | ٣٢,٢١  | ٣٠,٩٤  |
| ٥١٥,٣٧ | ٥٢٦,٤٩ | ٤٨٤,٢٤ | ٤٣٧,١٣ | ٣٩١,٦٢ | ٣٧٤,٠٤ | ٣٥٢,٧٢ |

جدول رقم ( ١٠ )  
نمو الانتاج القومى باسعار ( سنة ١٩٥٦ الثابتة )

| ١٩٥٦ | ١٩٥٥ | ١٩٥٤ | ١٩٥٣ | القطاع                                 |
|------|------|------|------|----------------------------------------|
|      |      |      |      | (١) الزراعة والغابات وصيد الاسماك      |
| ٩١   | ٦٧   | ١٤٥  | ١٠٠  | ( ا ) محاصيل حقليه                     |
| ٩٣   | ٥٤   | ١٣٦  | ١٠٠  | ( ب ) خضروات                           |
| ٨٧   | ٩٥   | ١٢٥  | ١٠٠  | ( ج ) فواكه وتمور                      |
| ١٢٠  | ٩٩   | ١٢٣  | ١٠٠  | ( د ) منتجات حيوانية                   |
| ١١٧  | ١١٠  | ١٠٦  | ١٠٠  | ( هـ ) غابات                           |
| ١٧٠  | ١١٤  | ١١١  | ١٠٠  | ( و ) صيد الاسماك                      |
| ١٠٣  | ٨٠   | ١٣٣  | ١٠٠  | المجموع (زراعة وغابات ومصيد الاسماك)   |
|      |      |      |      | (٢) التعدين والقلع :                   |
| ١١٨  | ١٢٦  | ١١٧  | ١٠٠  | ( ا ) استخراج النفط الخام              |
| ١٧٢  | ١٧٤  | ١٠٤  | ١٠٠  | ( ب ) التعدين والقلع الاخرى            |
| ١١٩  | ١٢٦  | ١١٧  | ١٠٠  | المجموع ( التعدين والقلع )             |
|      |      |      |      | (٣) الصناعات التحويلية :               |
| ١٥١  | ١٣٦  | ١٢٨  | ١٠٠  | ( ا ) تصفية النفط                      |
| ١٥٥  | ١٣١  | ١١٢  | ١٠٠  | ( ب ) صناعات تحويلية أخرى              |
| ١٥٤  | ١٣١  | ١١٤  | ١٠٠  | المجموع ( الصناعات التحويلية )         |
| ١٨٢  | ١٦٧  | ١٣٧  | ١٠٠  | (٤) الإنشاءات                          |
| ١٩٥  | ١٦٣  | ١٠٤  | ١٠٠  | (٥) الكهرباء والماء                    |
| ١٢٣  | ١١٠  | ١٠٣  | ١٠٠  | (٦) النقل والمواصلات والتخزين          |
| ١٤٠  | ١١٨  | ١٢٤  | ١٠٠  | (٧) تجارة الجملة والمفرد               |
| ١٩٠  | ١٦٦  | ١٥٧  | ١٠٠  | (٨) البنوك والتأمين والمقاربات         |
| ١٠٧  | ١٠٥  | ١٠٢  | ١٠٠  | (٩) ملكية المساكن                      |
| ١٢٤  | ١٢٢  | ١٠٦  | ١٠٠  | (١٠) الإدارة العامة والدفاع            |
| ١٢١  | ١١٣  | ١٠٨  | ١٠٠  | (١١) الخدمات                           |
| ١٢١  | ١١٣  | ١٢٠  | ١٠٠  | (١٢) صافي الانتاج المحلى (بسرر الكلفة) |
| ٩٨   | ١١٢  | ١٠٨  | ١٠٠  | (١٣) ناقصا مدخولات من الخارج           |
| ١٢٧  | ١١٤  | ١٢٣  | ١٠٠  | (١٤) صافي الانتاج القومى (بسرر الكلفة) |

تابع جدول رقم ١٠

| معدل النفق<br>المركب<br>١٩٦٣-٥٣ | ١٩٦٣ | ١٩٦٢ | ١٩٦١ | ١٩٦٠ | ١٩٥٩ | ١٩٥٨ | ١٩٥٧ |
|---------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| ٦,٢-                            | ٥٣   | ١١١  | ٨٩   | ٦٩   | ٦٢   | ٩١   | ١٣٨  |
| ١,٦                             | ١١٧  | ١٠٦  | ٩٣   | ٥٩   | ٢٨   | ٦٦   | ١٢٤  |
| ٢,٥-                            | ٧٨   | ١٢٣  | ١٠٢  | ٧٠   | ٥٢   | ١٠٦  | ١١٩  |
| ٢,١                             | ١٢٣  | ١٦٨  | ١٤٧  | ١٢٤  | ١١٩  | ١٣٢  | ١٤٤  |
| ٠,٣                             | ١٠٤  | ٩٧   | ١٢٦  | ١٢٤  | ١٣٤  | ١٣٢  | ١٢٣  |
| ٧,٣                             | ٢٠٣  | ١٩٦  | ١٩٢  | ١٨٧  | ١٧٣  | ١٧٩  | ١٧٤  |
| ٠,٦                             | ٩٤   | ١٣٢  | ١١٣  | ٨٩   | ٧٨   | ١٠٤  | ١٣٦  |
| ٨,٤                             | ٢٢٣  | ٢٠١  | ١٩٣  | ١٨٧  | ١٦١  | ١٣٧  | ٨١   |
| ٧,٥                             | ٢٠٦  | ٢٠٧  | ٢٤٠  | ١٨٧  | ٢٠٢  | ٢٠٦  | ١٩٤  |
| ٨,٤                             | ٢٢٣  | ١٩٤  | ١٩٣  | ١٨٧  | ١٦١  | ١٣٨  | ٧١   |
| ١٥,٤                            | ٤١٨  | ٤٠٨  | ٣٩٨  | ٣١٦  | ٢٥٩  | ٢١٧  | ١٧٦  |
| ١١,٥                            | ٢٨٣  | ٢٩٤  | ٢٦١  | ٢٤٧  | ٢٠٠  | ١٦٤  | ١٥٨  |
| ١١,٥                            | ٢٩٦  | ٣٠٥  | ٢٧٤  | ٢٥٤  | ٢٠٥  | ١٦٩  | ١٥٩  |
| ٢,٤                             | ١٢٧  | ١٢٥  | ١٥١  | ١٤٣  | ١٨٠  | ١٩٩  | ٢٠١  |
| ١٦,٧                            | ٤٦٧  | ٤٥٨  | ٣٦٩  | ٣٢٦  | ٢٧٥  | ٢٥٢  | ٢٣٦  |
| ٦,٥                             | ١٧٩  | ١٨٨  | ١٨١  | ١٥٩  | ١٣١  | ١٢٥  | ١٢٦  |
| ٥,٧                             | ١٧٤  | ١٩٩  | ١٨٨  | ١٥٧  | ١٢٨  | ١٣٩  | ١٥١  |
| ١١,٣                            | ٢٩٢  | ٢٩٥  | ٢٧٩  | ٢٥٨  | ٢٦٨  | ٢٦١  | ٢٥١  |
| ٢,٥                             | ١٢٨  | ١٢٥  | ١٢٢  | ١١٨  | ١١٥  | ١١٢  | ١٠٩  |
| ١٠,٥                            | ٢٧٢  | ٢٤٤  | ٢١١  | ١٧٦  | ١٧٩  | ١٥٢  | ١٣١  |
| ٨,٣                             | ٢٢٢  | ٢١٥  | ٢٠٧  | ١٧٢  | ١٥١  | ١٣٤  | ١٢٥  |
| ٦,٥                             | ١٨٨  | ١٨٧  | ١٧٦  | ١٥٩  | ١٤٠  | ١٣٤  | ١١٩  |
| ٦,٧                             | ١٩٣  | ١٦٨  | ١٦٧  | ١٦٤  | ١٤٠  | ١١٨  | ٦٧   |
| ٦,٤                             | ١٨٦  | ١٩١  | ١٧٨  | ١٥٧  | ١٤٠  | ١٣٨  | ١٣٣  |

جدول رقم ( ١١ )  
الدخل القومي للفرد الواحد ( ١٩٥٣ - ١٩٦٣ )

| الدخل للفرد الواحد        |                           | الدخل القومي<br>( بملايين الدينانير ) |       | المسئ |       |      |
|---------------------------|---------------------------|---------------------------------------|-------|-------|-------|------|
| بالامصار الجارية          |                           | بالامصار الجارية                      |       |       |       |      |
| بأصمار سنة ١٩٥٦           |                           | بأصمار سنة ١٩٥٦                       |       |       |       |      |
| %                         | %                         | السكان (بألاف)                        |       |       |       |      |
| الزيادة على السنة السابقة | الزيادة على السنة السابقة |                                       |       |       |       |      |
| —                         | —                         | ٤١,٨                                  | ٥٨٣٢  | ٢٦٢,٨ | ٢٤٤,٠ | ١٩٥٣ |
| ٢٠,٤                      | ١٤,٤                      | ٤٧,٨                                  | ٥٩٤٥  | ٣٢٢,٦ | ٤٨٤,٠ | ١٩٥٤ |
| ٩,٢—                      | ٠,٢—                      | ٤٧,٧                                  | ٦٠٦١  | ٢٩٩,٠ | ٢٨٩,٣ | ١٩٥٥ |
| ٩,٩                       | ١٣,٦                      | ٥٤,٢                                  | ٦١,٨٠ | ٣٣٤,٨ | ٣٣٤,٨ | ١٩٥٦ |
| ٢,٠                       | ٣,٣                       | ٥٦,٠                                  | ٦٣,٠١ | ٣٤٨,٤ | ٣٥٢,٧ | ١٩٥٧ |
| ٢,٢                       | ٣,٩                       | ٥٨,٢                                  | ٦٤٢٣  | ٣٦٣,٢ | ٣٧٤,٠ | ١٩٥٨ |
| ٠,٤—                      | ٢,٧                       | ٥٩,٨                                  | ٦٥٤٨  | ٣٦٨,٦ | ٣٩١,٦ | ١٩٥٩ |
| ٨,٧                       | ٩,٥                       | ٦٥,٥                                  | ٦٦٧٥  | ٤١٢,٧ | ٤٣٧,١ | ١٩٦٠ |
| ١١,٥                      | ٨,٧                       | ٧١,٣                                  | ٦٨٠٤  | ٤٦٨,٦ | ٤٨٤,٢ | ١٩٦١ |
| ٥,٢                       | ٦,٦                       | ٧٥,٩                                  | ٦٩٣٦  | ٥٠٣,١ | ٥٣٦,٥ | ١٩٦٢ |
| ٤,٦—                      | ٤,٠—                      | ٧٢,٩                                  | ٧٠٧١  | ٤٨٩,٥ | ٥١٥,٤ | ١٩٦٣ |

## ٥٠-الم على طرق التنمية فى السبعينيات (\*)

الاستاذ الدكتور حامد عبد اللطيف السايح  
وكيل وزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية

### مقدمة :

من مقتضيات المنهج العلمى أن يقوم الباحث بوضع تعريف أو على الأقل حدودا واضحة ما أمكن لموضوع بحثه ثم اختيار المعايير المناسبة لى يسترشد بها ويستترشد بها غيره من الباحثين فى قياس أبعاد وأعماق هذا الموضوع ، وعلى مدى الزمن حاول الباحثون اخضاع موضوع التنمية لهذه الحدود والمعايير ولكنهم جميعا كانوا فى النهاية يكتفون بمعالجة الموضوع من الناحية العملية وذلك لأنه ليس هناك حدود للنمو والتقدم الا حدود العبقورية البشرية ذاتها . وهو أمر كما نعلم لا يعرف حدوده الا الله . وقد أوضح التاريخ الحديث أنه كلما وصل الإنسان الى مرحلة من مراحل التقدم كانت هذه المرحلة منطلقا جديدا أو خطوة أخرى فى طريق التقدم والنمو . فطريق التقدم ليس له نهاية . كما حاول الباحثون وضع معايير للاسترشاد بها والتفرقة بين الدول النامية وتلك المتقدمة ولكن هذه المعايير كانت فى الواقع قاصرة عن أداء مهمة القياس . أولا لأنها بطبيعتها وبالضرورة معايير لقياس النواحي المادية ، وبالتالي فهي عاجزة عن قياس النواحي المعنوية والاجتماعية والروحية . وثانيا لأنها معايير عامة Macro فهي تعبر عن متوسطات لمجموعات من الشعوب ولا تمثل الواقع بتفاصيله الدقيقة التى تعكس أحوال الناس كأفراد آدميين وليس كمتوسطات وهمية . فكم من دولة ، حدد وصفها طبقا للمعايير الموضوعية بأنها غنية ، يعيش فى كنفها ملايين الفقراء الذين يظاهون فى فقرهم سكان البلاد التى تقول ذات المعايير بفقرها .

ولكن يجب ألا تحجب هذه العموميات الرؤيا الواضحة التى لامرأ فيها وهى أن العالم يواجه منذ زمن طويل وضعاً لا يمكن السكوت عليه ولا يسمح الوقت للجدل . وهو أن ثلث سكان العالم يعيشون فى مراحل مختلفة من الرخاء لا مجال لمقارنة ذروته بحضيض الفقر الذى يعيش فيه أغلبية الثلثين الآخرين . ومما يزيد الأمور تعقيدا أن التقدم العلمى والتكنولوجى يكاد يكون حكرا للأقلية المتقدمة مما يزيد من تقدمهم بخطوط واسعة تعجز معها الاغلبية عن ملاحقتهم بل ويؤدى الى اتساع الهوة مع مضي الوقت وبناء عليه فالمشكلة الاساسية واضحة وتستلزم علجا عاجلا مبنى على

(\*) محاضرة ألقى بدار الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والاحصاء والتشريع فى

البحث الواعى الذى يستند الى الاسلوب العلمى ما امكن ، وبالتالى فلا بد من وضع تعاريف وحدود ومعايير ولو لم تبلغ حد الكمال .

وهناك نقطة عامة وهامة لا خلاف عليها رغم اختلاف المذاهب الاقتصادية والاجتماعية وهى ان التنمية ليست قاصرة على التنمية الاقتصادية بمعناها المادى الضيق ، ولكنها تمتد الى النمو الاجتماعى والحضرى والسياسى ،

وقد عبر Rostow (١) عن هذا التحول والتغير فى البناء الاجتماعى وضرورته للتقدم والنمو فى تفصيله لمراحل النمو الخمسى من المجتمع التقليدى الى المجتمع المعد للنمو الى مجتمع النضج ثم مجتمع الاستهلاك الكبير .

وقد عرفت لجنة تخطيط التنمية للامم المتحدة (٢) أهداف التنمية فى هذا الاطار بأن هدف التنمية هو اتاحة فرص احسن للحياة لكافة قطاعات السكان وأوضحت أنه لا يكفى لتحقيق التنمية زيادة نصيب الفرد فى الانتاج الاجمالى رغم ضرورة هذا الاجراء لدعم التحول الاجتماعى ، اذ لابد لتحقيق النمو من اتباع سياسات تفضى الى تحقيق العدالة الاجتماعية فى الدول النامية بها فى ذلك اعادة توزيع الدخل والثروة والتخلص من المعادات البالية التى تعرقل النمو ، بناء عليه يجب تقويم مدى التقدم والنمو بالتغيرات الجوهرية فى بناء المجتمع التى تؤدى الى تحقيق التقدم الاجتماعى والاقتصادى معا فى اطار خطة متكاملة للتحول الاجتماعى ، والواقع أنه من الأيسر تعريف الدولة المتقدمة بأنها تلك الدولة التى وصلت الى مرحلة من التقدم تمكنها من النمو الذاتى بمعدلات مناسبة دون حاجة الى معونة خارجية .

والمشكلة هنا ليست مشكلة الازدحام فالفرق واضح بين الدول التى فى أعلا درجات سلم النمو وتلك التى فى أدنى الدرجات ، ولكن المشكلة تخص الدول التى تقع بين النقطتين ، التى تأمل فى التعرف على قربانها من الدول النامية متأكدة من وحدة الهدف معها حتى تضمن مساندتها فى مطالبها العادلة فى سبيل النمو .

وقد عرض للبحث عدة معايير منها نصيب الفرد من الدخل القومى وقد اعترض على ذلك بعض اعتراضات وجيهة ثم استقر الرأى فى هذا الشأن بأن أفضل معيار للتقدم هو نسبة الصادرات الصناعية للدولة الى الصادرات الكلية .

ومن الادلة الواضحة على صعوبة ايجاد مقياس دقيق للدول النامية ذلك التفاوت الكبير بين الدول التى تجمعت فى اطار واحد وأسهمت نفسها بمجموعة الدول النامية السبعة وسبعين . فنجد مثلاً من بين هذه الدول

(١) The Stages of Economic Growth, W.W. Rostow, Cambridge University Press, 1960.

(٢) الجلسة السادسة ( ٤ - ١٦ يناير ١٩٧٠ ) تقرير U.N. Development Planning Committee.

الاربعين التي يبلغ نصيب الفرد من الدخل فيها حوالي ٧٨. دولارا سنويا كما نجد بينها عددا كبيرا من الدول التي يقل نصيب الفرد فيها عن ٦٠ دولارا ويوجد من بينها الهند التي يبلغ تعداد سكانها ٥٣٠ مليون نسمة وجامبيا التي لا يزيد سكانها كثيرا عن ٣٠٠ ألف نسمة ، كما تختلف هذه البلاد في مدى غناها بالموارد الطبيعية وفي مدى التقدم الذي أحرزته في مستوى الادارة العامة والحكومية والنظم المالية والخدمات الاجتماعية ، ومع ذلك فانها جميعا تتفق في الحاجة الماسة العاجلة الى معالجة الفقر المتفشى في أغلبية سكانها وتوفير حد أدنى من الخدمات للسكان وهدف هذا كله الوصول بالاقتصاد الى المرحلة التي تمكنه من النمو الذاتي المستمر بمعدل يحقق اتاحة فرص العمل والحياة الكريمة بشكل منتظم للمواطنين .

## دروس الماضي :

يذكر مستر بيرسون (١) بأن الدول النامية في السنوات ٥٠ - ٦٧ قد حققت معدل نمو في مجمل الناتج المحلي G.D.P. وهو مجموع قيمة السلع والخدمات المنتجة في البلاد ، بلغ متوسطه السنوى ٤.٨٪ وأن هذا المعدل يزيد كثيرا عن معدلات النمو للدول المتقدمة عندما كانت في مراحل النمو الأولى حيث بلغت ٢٪ في المملكة المتحدة ( ١٧٩٠ - ١٨٢٠ ) ٢.٧٪ في ألمانيا ( ١٨٥٠ - ١٨٨٠ ) وحوالى ٤٪ للولايات المتحدة ( ١٨١٠ - ١٨٥٠ ) و ٤٪ في اليابان ( ١٨٧٦ - ١٩٠٠ ) ثم يضيف الى ذلك أن معدلات الزيادة في السكان في الدول النامية قد أدت الى تحديد معدل النمو لنصيب الفرد بما يتراوح بين ٢٪ - ٢.٥٪ فقط وحتى هذا المعدل يزيد عما حققته الدول المتقدمة كنصيب للفرد في نفس المرحلة ، وقد يكون هدف مستر بيرسون من هذه المقارنة هو بث الأمل في النفوس ومجابهة اليأس الذى يكاد أن يخيم على الدول النامية من جدوى الجهود الكبيرة ولوقت طويل التي تبذل في المحافل الدولية للوصول الى تعاون مثمر على مستوى الدولة لدفع عجلة التقدم والنمو بعد أن منيت هذه الجهود بالفشل الذريع وعجزت عن تحقيق الاهداف التي حددتها رغم الامكانيات الضخمة المتاحة للدول المتقدمة تكنولوجيا لتحقيق المعجزات في هذا المجال .

ويدلل بيرسون في تقريره (٢) على فشل جهود التنمية ، من أنه في الفترة ما بين عام ١٩٦٠/١٩٦٧ ( أى الجزء الأكبر من حقبة التنمية الأولى ) حقق ٢٢٪ من سكان الدول النامية نمواً في نصيب الفرد من الدخل أقل من ١٪ سنويا وأن ٤٨٪ منهم حققوا نمواً بمعدل ١٪ - ٢٪ و ٣٠٪ حققوا معدلا يزيد عن ٢٪ ويعزو مستر بيرسون بطء النمو أساسا الى عوامل داخلية خاصة بالدول النامية وحدها منها السياسات المالية الضعيفة واختيار المشروعات غير المناسبة وعدم وجود خطط متكاملة . وهو أمر مستغرب يذكرنا بمعايرة المريض المريض بمرضه بدلا من علاجه ، رغم أن مستر بيرسون -

(١) أنظر : Partners in Development. Report of the Commission on International Development, by Lester B. Pearson.

(٢) التقرير السابق ص ٢٨ وما بعدها .

احقاقا للحق — قد تقدم فى توصيات لجنته بمقترحات كثيرة ، ذات فائدة علاجية كبيرة كما سنرى فيما بعد .

وحتى تتضح الصورة بالنسبة للدول النامية نذكر أنه فى مرحلة ما قبل الحرب العالمية الثانية يمكن القول بأنه باستثناء بعض دول أمريكا اللاتينية فان حالة من الركود سادت هذه الدول وكان أغلبها يعيش تحت نير الاستعمار الذى لم يكن يهتم من أمرها الا استغلال مواردها لصالح مواطنيه بل قد لا يكون مبالغا اذا قلت أن المستعمر تعتمد فى كثير من الأحيان — والأمثلة كثيرة وواضحة فى قارتنا الافريقية — المحافظة على حالة التأخير القائمة بالإضافة الى نهب الموارد الطبيعية للبلاد ، وقد نتج عن ذلك أنه بعد الاستعمار الذى دام مئات من السنين تركت هذه البلاد دون أدنى مقومات للتنمية وفى بعض الأحيان لم يكن يتوفر فيها الحد الأدنى من المعلمين الملازمين للنهوض بشئون الحكومة الاساسية .

ولقد كانت فترة ما بعد الحرب — فى النصف الثانى من الأربعينيات وخلال الخمسينيات — فترة الحركة الاستقلالية الكبرى وقد جاوز عدد الدول التى حصلت على استقلالها السياسى فى هذه الفترة أكثر من ستين دولة وطوال هذه الفترة كان الشعور بضرورة التنمية والحاجة الماسة اليها يزداد نضجا ولكن لم تكن فكرة التكافل الدولى على نطاق الأمم المتحدة لاتخاذ اجراءات جماعية وتعاونية من جانب الدول المتقدمة والنامية على السواء لمواجهة هذا الموقف قد اكتملت بعد ولكن كان الاعتماد أساسا على التعاون الثنائى الذى كان منشؤه الارتباط القديم بين المستعمر ومستعمراته كما كان هدف التعاون الثنائى فى كثير من الأحيان هدف غير اقتصادى بل أحلاف عسكرية مثلا. ولقد كانت هذه الفترة فترة تكوين أجهزة الأمم المتحدة بما فيها البنك الدولى للإنشاء والتعمير وأجهزة المعونة الفنية . وكان البنك الدولى فى هذه الفترة مشقت الجهود بين مهمة إعادة البناء فى الدول الاوربية ومهمته الاساسية فى التنمية وقد بلغت قروضه حوالى ٢٠٥ بليون دولار فى الفترة منذ انشائه الى يونيه عام ١٩٦٠ خصص منها أقل من ٣ بليون دولار للدول النامية ولم تكن مؤسسة التنمية الدولية قد أنشئت بعد وذلك بالمقارنة بقروض البنك ومؤسسة التنمية فى ١٩٦٩/٦٨ وحدها التى بلغت ١٨٠ بليون دولار خصصت كلها تقريبا للدول النامية .

ورغم ذلك لم تكن فترة ما بعد الحرب حتى ١٩٦٠ عارية من النمو فى الدول النامية فان الاحصاءات تشير الى أن معدل النمو فى الخمسينيات فى الدول النامية قارب ٥٠٪ سنويا وأن الموارد المالية المحولة من الدول المتقدمة غير الشيوعية الى الدول النامية ازدادت زيادة سريعة فى الخمسينيات حتى بلغت ٨ بليون دولار فى سنة ١٩٦١ وهو ما يعادل ١٪ من مجمل الناتج القومى لهذه الدول المتقدمة فى ذلك الحين .

وقد تبلورت فى أواخر الخمسينيات فكرة التكافل الدولى لتحقيق التنمية للدول النامية لصالح المجتمع الدولى وكان أول مظاهرها اعلان الأمم المتحدة فترة الستينيات كحقبة تنمية وتحديد ٥٪ كمعدل سنوى للنمو خلالها ، كما

طلب من الدول المتقدمة أن يكون معدل الموارد المحولة منها الى الدول النامية ١٪ من الدخل القومي سنويا . وقد ألهم هذا القرار آمال الدول النامية فاجتمعت لبحث شئونها ثم عقدت عدة اجتماعات اقليمية كان من بينها المؤتمر الافريقي للتنمية الذى عقد بالقاهرة في يوليو سنة ١٩٦٢ . وكان الهدف من هذه الاجتماعات هو بحث الوسائل العملية لتنفيذ قرار الجمعية العامة الخاص بحقبة التنمية وقد نتج عن هذه المداولات انشاء مؤتمر الامم المتحدة للتجارة والتنمية (UNCTAD) الذى عقد اول اجتماع له في سنة ١٩٦٤ . وقد نجح المؤتمر الاول بصفته مؤتمرا تأسيسيا فقد :

- ١ - أبرز المشاكل الاساسية للدول النامية وحدد ملامحها .
- ٢ - انشأ جهازا جديدا متخصصا للتفرغ لمشاكل النمو له صفة الدوام في اطار الامم المتحدة وأسس مجلس التجارة وهو الجهاز المستمر للمؤتمر بلجانه المختلفة .
- ٣ - أبرز وحدة الهدف بين الدول النامية وعزز تضامنها ، مما امتد أثره الى ندوات واجتماعات الامم المتحدة واجهزتها الاخرى غير مؤتمر التجارة والتنمية .

ومن جهة أخرى لم يتمكن المؤتمر الاول من تحقيق نتائج عملية ملموسة للتعاون بين الدول المتقدمة والنامية وأصبح الامل معقودا على أن تقوم الدول المتقدمة من وحي ضميرها بتنفيذ قرار الامم المتحدة بشأن حقبة التنمية والتوصيات التى اتخذها المؤتمر الاول للتجارة والتنمية في شتى المجالات المالية والتجارية ثم تجددت الآمال مع قرب انعقاد المؤتمر الثانى فاستعدت له الدول المتقدمة والنامية على قدم سواء . وأنتج اجتماع الدول النامية في الجزائر في أواخر سنة ١٩٦٧ ميثاق الجزائر الذى هدف الى وضع منهج لمطالب الدول النامية في مختلف نقاط جدول أعمال المؤتمر الثانى ، يوحد كلمتها في المؤتمر ويعتبر حدا أدنى لآمالها . ولما كان ميثاق الجزائر يعتبر في الواقع أول برنامج تفصيلي تتحد عليه كلمة الدول النامية فقد يكون من المفيد تلخيص أسسه للمقارنة ، فبالإضافة الى ما تضمنه البرنامج من سياسات تتبعها الدول النامية ذاتها لتحقيق النمو فقد طالب مجتمع الدول المتقدمة بزيادة نصيب الدول النامية من الصادرات السلعية سواء في ذلك السلع الأولية أو المصنوعة عن طريق الاتفاقات السلعية ومنح التفضيلات الجمركية وثبتت حصيلة الصادرات عن طريق التمويل التكميلي ، وتمويل المخزون وتنمية موارد الدول النامية من الصادرات غير المنظورة بشتى الطرق ثم تحويل موارد مالية من الدول المتقدمة الى الدول النامية سنويا بمعدل ١٪ من مجمل الناتج القومي بما في ذلك نسبة متزايدة من التحويلات الرسمية ( الحكومية ) والعمل على تخفيف أعباء الديون الخارجية على الدول النامية ، ثم تحديد جدول زمنى لتنفيذ النقاط التى يتفق عليها مع الدول المتقدمة .

وفي الواقع أن هذه الطلبات جميعا لم تكن جديدة فقد سبق بحث العديد

منها في المؤتمر الاول سنة ١٩٦٤ ولكن الجديد هو توحيد كلمة الدول النامية مع اختلاف فئاتهم ودرجات نموهم .

وقد بدأ المؤتمر الثاني في دلهي في فبراير سنة ١٩٦٨ في جو من التفاؤل من جانب الدول النامية والوعود البراقة من جانب أغلب الدول المتقدمة ومع ذلك فكما تعلمون أن المؤتمر الثاني للتجارة والتنمية لم يحقق ماكان معقودا عليه من آمال .

ففي (١) اللجنة الاولى حيث كان الامل معقودا على وضع أسس لعقد اتفاقات سلع دولية على وجه الاستعجال بغرض تثبيت أسعارها على مستوى مناسب ثم الاتفاق على وسائل تمويل مخزون سلعى لبعض السلع بهدف المحافظة على مستوى مناسب لاسعارها ، لم يمكن الوصول الى أى اتفاق محدد في الموضوعين بسبب تعنت الدول المتقدمة وأحيل الموضوعان الى جهات خبرة لمواصلة البحث مع التوصية في بعض الاحيان بتعجيل البحث .

وبالنسبة للجنة الثانية كانت الآمال معقودة الى التوصل لحل مشكلة اناحة التفضيلات لسلع الدول النامية في أسواق الدول المتقدمة وكذلك ازالة العقبات لتصريف هذه السلع في أسواق الدول المتقدمة سواء كانت في الدول الرأسمالية أو الدول الاشتراكية . الا أن الدول المتقدمة خيبت هذه الآمال فأجمعت الدول الرأسمالية — رغم موافقتها على المبدأ — بأن الاتفاق على هذه التفضيلات أمر معقد يستلزم مزيدا من البحث . أما الدول الاشتراكية فقد أوضحت أن الاجراءات المقترحة لا تنطبق عليها حيث أن الرسوم الجمركية ليس لها أثر في اناحة أسواقها للسلع المستوردة . وبناء عليه أحيل الموضوع الى لجنة خبراء للبحث ووضع الاسس بأمل أن يبدأ التنفيذ في أوائل سنة ١٩٧٠ .

وفي اللجنة الثالثة الخاصة ببحث تمويل التنمية تركزت الموضوعات في ثلاث نقاط أساسية :

أولها تحديد هدف لتدفق الاموال من الدول المتقدمة الى الدول النامية حيث طالبت الدول النامية بزيادة الهدف من ١٪ من الدخول الاهلية للدول المتقدمة الى ١٪ من مجمل ناتجها القومى وبالرغم من موافقة الدول المتقدمة على المبدأ فقد رفض أغلبها تحديد موعد لتحقيق الهدف مما ألغى معقول الموافقة . وقد أجمعت الدول المتقدمة الغربية بأن أحوالها المالية ومركز موازين مدفوعاتها لا يسمح حاليا بتحقيق الهدف كما طالبت الدول النامية بالاعتماد بما أمكن على مدخراتها وعلى تدفق رؤوس الاموال الاجنبية الخاصة . أما الدول الاشتراكية فقد اعترضت اعتراضا كليا على

(١) يستند هذا التقويم لاجمال المؤتمر الى التقرير الذى اعده وفد الجمهورية العربية المتحدة في المؤتمر في ٢٠٠٠ وقد كان المحاضر نائبا لرئيس هذا الوفد .

المبدأ على أساس أن الهدف المطلوب يجب أن تتحمله الدول الرأسمالية وحدها ثمنا لسابق استغلالها للدول النامية أثناء استثمارها لها . أما ثانياً الموضوعات فكان خاصاً باقرار التمويل التكميلي لتمويل مشروعات التنمية خلال الفترة التي تقل فيها حصيله صادرات الدول النامية ورغم أن البنك الدولي كان - بناء على توصية المؤتمر الاول - قد بحث الموضوع وأعد الاجراءات التنفيذية له فقد رفضت الدول المتقدمة تنفيذه وطلبت مزيداً من البحث . وكان الموضوع الثالث خاص بتيسير شروط اقراض الدول النامية وعدم تقييد هذه القروض وقد وافقت الدول المتقدمة من حيث المبدأ ولكنها أحالت الموضوع للبحث أيضاً لوضع الاسس التنفيذية . ومن الموضوعات التي أحرزت بعض النجاح في مجال التمويل ما أعلنه رئيس البنك الدولي في الخطابات الافتتاحية للمؤتمر من التوصل الى امكان تغذية مؤسسة التمويل الدولية ( احدى مؤسسات البنك الدولي ) بما يكتفيها من اموال لمدة سنتين أو ثلاث سنوات .

وفي اللجنة الرابعة لبحث مشاكل الملاحة والسياحة والتأمين لم يكن الاتفاق على أى من النتائج التي كانت ترجوها الدول النامية وعلى الاخص بشأن مساعدة الدول النامية على انشاء أساطيل تجارية اذ ادعت الدول المتقدمة أن مثل هذا الاجراء لا يعتبر مربحاً ولا اقتصادياً . ولكن نجحت الدول النامية في ذلك بعض الشيء - وقد كان للجمهورية العربية دور مشكور في هذا الشأن - في استصدار قرار يقضى بأن تقوم أجهزة المؤتمر ببحث التشريعات الملاحية لجعلها أكثر ملاءمة لخدمة أغراض التنمية الاقتصادية .

أما اللجنة الخامسة الخاصة ببحث مبادئ وأسس التجارة فقد كانت المعركة الاولى فيها بين الدول المتقدمة من الشرق والغرب . ولم يكن الوصول فيها الى اقرار مبادئ جديدة علاوة على ما سبق اقراره في المؤتمر الاول ولكنها فتحت باب بحث العلاقات التجارية بين الشرق والغرب على مصراعيه .

وقد وافق المؤتمر على التصريح الذي أعدته فرقة العمل الاولى بشأن مشكلة الغذاء العالى والذي يدعو الدول النامية والمتقدمة لاتخاذ الاجراءات اللازمة لتنمية الموارد الغذائية بالقدر الذى يقابل الطلب المتزايد عليها لا يمكن حل مشكلة الجوع وسوء التغذية كما طلب من الدول المتقدمة منح المعونات الغذائية كعلاج مؤقت للمشكلة ومد يد المساعدات الفنية والمادية للدول النامية لتنمية الموارد الغذائية والصناعات التي تساعد على التنمية الزراعية مثل صناعات الاسمدة والمبيدات الحشرية والآلات الزراعية وغيرها ، كما طلب القرار من الهيئات الدولية والوكالات المتخصصة والمالية القيام كل فيما يخصه بدوره في حل مشكلة الغذاء العالى ، كما أحال المؤتمر القرار الذي أعدته فرقة العمل الاولى فيما يتعلق باتاحة الخبرة الفنية والتكنولوجيا للدول النامية والذي ينص على انشاء لجنة خاصة لهذا الغرض الى مجلس التجارة والتنمية للدراسة وتقرير مايراه في شأنه في دورته المقبلة .

أما فرقة العمل الثانية فقد أصدر المؤتمر قرارين الاول خاص بزيادة التجارة والتعاون الاقتصادي والتكامل فيما بين الدول النامية والقرار الثانى خاص باستنباط الوسائل اللازمة لتمكين الدول الاقل نموا من تحقيق مزايا مماثلة لتلك التى تعود على جميع الدول النامية الاخرى نتيجة لتعاون الدول الاعضاء فى المؤتمر وبخاصة الدول النامية والدول المتقدمة .

وقامت فرقة العمل الثالثة بدراسة مشكلة الدول المحرومة من المنافذ البحرية ووافق المؤتمر على القرار الذى أعدته فرقة العمل واوصى بأن تنضم الدول الاعضاء فى المؤتمر الى اتفاقية ١٩٦٥ التى صدرت بشأن مرور تجارة الدول المحرومة من المنافذ البحرية كما ينص القرار ايضا على المساعدات التى تقدم للدول النامية المحرومة من المنافذ البحرية لتيسير نقل تجارتها وتطوير طرق المواصلات فيها وفى الدول التى تعبر فيها تجارة هذه الدول ، كما اوصى القرار بأن تقوم الدول الاعضاء بالدخول فى مفاوضات ثنائية او متعددة او اقليمية بغرض زيادة تجارة الدول المنعزلة ومنحها تسهيلات لمرور تجارتها .

وقد قيلت أسباب كثيرة فى سلبية المؤتمر نوجزها فيما يلى :

١ — أن جدول الاعمال تضمن موضوعات عديدة واسعة المدى الامر الذى تعذر معه التركيز على مشاكل معينة . ويبدو أن اعداد جدول الاعمال المذكور سار على نمط جدول أعمال المؤتمر الاول المنعقد فى سنة ١٩٦٤ مع اختلاف طبيعة كل من المؤتمرين اختلافا كبيرا . فقد كان من الضروري أن يتناول المؤتمر كل مشاكل التنمية باعتباره المرة الاولى فى التاريخ التى تناقش فيها هذه المشاكل على هذا المستوى الدولى . وربما كان من الاوفى أن يتركز الاهتمام فى المؤتمرات التالية على عدد محدود من المشاكل حتى يتسنى معالجتها بالعمق والتركيز المناسبين .

٢ — تفاوت الاهتمام فى محيط مجموعة السبعة والسبعين دولة فيما يتعلق بالموضوعات المختلفة ومن هنا اقتضى التوصل الى موقف موحد لها فى مؤتمر الجزائر اقرار للمطالب التى تقدمت بها المجموعات المختلفة بحيث جاء ميثاق الجزائر معبرا عن غايات قصوى أكثر منه معبرا عن امكانيات عملية يتأتى بلوغها فى الوقت الحاضر .

٣ — تمخضت محاولة التوفيق بين المواقف المختلفة لدول الغرب المتقدمة الى تدهور الموقف العام لهذه الدول والى موقف أكثر أعضائها تشددا . ولذلك فإن من المتوقع أن يقوم عدد من الدول المتقدمة باختيارها بتنفيذ أهداف تتجاوز ما توصل اليه المؤتمر بالفعل .

٤ — ان تنظيم مجموعة السبعة والسبعين دولة فضلا عن مستوى تمثيل عدد من أعضائها لم يرتفع الى المستوى المأمول .

٥ — أعلنت غالبية الدول النامية — واتفق معها فى الراى السيد / راؤول بريتش أمين عام المؤتمر — فى المراحل الاولى أنها لن تلجأ الى

التصويت ، ذلك أنه لما كانت قرارات المؤتمر لا تتجاوز في قوتها القانونية مرتبة التوصيات غير الملزمة فقد رأى أنه لن يجدى البلاد النامية شيئاً أن يصدر المؤتمر قرارات طموحة بالأغلبية التي تتفق ومطالب البلاد النامية مع معارضة الدول المتقدمة أو امتناعها عن التصويت ومن الطبيعي وقد ارتضت الدول النامية هذا المبدأ ، أن تتنازل — ولو الى حين — عن بعض المطالب التي تضمنها ميثاق الجزائر حتى يمكنها الحصول على موافقة الدول المتقدمة دون التجاء الى تصويت .

٦ — الظروف الاقتصادية الدولية والمصاعب المالية التي تتعرض لها حالياً أهم الدول المانحة للمعونات والقروض ، وقد تفاقمت هذه المصاعب في الايام الأخيرة للمؤتمر نتيجة لحدوث أزمة الذهب .

٧ — وأخيراً — وليس آخر — ضالة ما يتفق للبلاد النامية من قوة المساومة تجاه البلاد المتقدمة ، ويرجع هذا أساساً الى ضعف قوتها الاقتصادية ولا شك أن السبيل للانتفاع بالقوة الاقتصادية للبلاد النامية ، أنها يتمثل في توثيق أواصر الاندماج والتعاون الاقتصادي فيما بينها وعندئذ يتأتى للبلاد النامية أن تجابه البلاد المتقدمة في صورة كتلات لها من القوة الاقتصادية ما يرتفع بمقدرتها على المساومة . على أنه مما يؤسف له أن التكتل الاقتصادي بين البلاد النامية — أيا كانت صورته — ليس له في معظم الأحيان من الفاعلية ما يرتفع به فوق مستوى التعبير عن الآمال العريضة والنوايا الطيبة .

ويمكننا القول بعد هذا العرض الموجز لنتائج المؤتمر الثاني للأمم المتحدة للتجارة والتنمية أن هذا المؤتمر يكاد يكون خاتمة معبرة عن فشل حقبة التنمية الأولى أي حقبة الستينيات ويعتبر أحد الدروس الهامة التي يجب أن تأخذها الدول النامية في الاعتبار في الحقبة الثانية .

وإذا كانت نتائج الحقبة الأولى التي بدأت باعلان أهداف لا تعتبر كبيرة الطموح فقد أجمعت الجمعية العامة للأمم المتحدة على تحقيقها وتميزت بإنشاء جهازين جديدين للتنمية الاقتصادية هما مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية وجهاز الأمم المتحدة للتنمية الصناعية UNDO وتذكر احصائيات الأمم المتحدة في هذا المجال أنه في السنوات من ٦٠ الى ٦٧ بلغ معدل النمو في الدول النامية ٤.٧٪ من مجمل الناتج المحلي بما في ذلك الدول المنتجة للبترول من بين الدول النامية . وكانت هذه الزيادة في نصيب الفرد بمعدل ٢.١٪ ( أفريقيا ٥.١٪ وآسيا ٢.٢٪ . وأمريكا اللاتينية ١.٨٪ ) ونضيف أنه باستثناء الدول المنتجة للبترول لم يشمل الدول الأخرى تقدماً ملحوظاً .

انخفض معدل تقدم عدد من الدول النامية عنه في الخمسينيات وبالمقارنة بالدول المتقدمة نجد أن الدول الرأسمالية سجلت في تلك الفترة معدلاً قدره ٥.٢٪ من مجمل الناتج المحلي وزاد نصيب الفرد فيها بمعدل ٤٪ أما الاتحاد السوفيتي ودول شرق أوروبا فقد سجلت معدل نمو قدره ٦.٦٪ سنوياً وبلغ النمو في نصيب الفرد فيها ٤.٥٪ ورغم هذا التقدم الكبير فإن نسبة الموارد المحولة من الدول الصناعية ( الرأسمالية ) الى الدول النامية

قد انخفض من ٧٩٪ في سنة ١٩٦٠ الى ٦٨٪ سنة ١٩٦٧ من مجمل الناتج القومى وذلك رغم زيادة الحجم الكلى لهذه التحويلات التى زادت من ٨ بليون دولار في سنة ١٩٦١ الى ١٢ر٨ بليون دولار في سنة ١٩٦٨ وذلك بالمقارنة بما أنفقت دول الـ DAC ، وهى الدول التى تقدم المعونات ، في نفس السنة على الخمور وبلغت ٣٥ بليون دولار وعلى السجاير ١٥ بليون دولار (١) ، هذا ويلزم التنويه أن المساعدات الرسمية ( وهى في القروض والمساعدات ذات الشروط الميسرة ) بدأت في الهبوط في سنتى ١٩٦٨، ١٩٦٩ (٢).

وفي مجال التجارة الدولية زادت صادرات الدول النامية بمعدل ٦٪ سنويا من سنة ٦٠ الى ١٩٦٨ وتناقص نصيبها الكلى من الصادرات الكلية من ٣١٪ في سنة ١٩٥٠ الى ٢٢٪ في سنة ١٩٦٠ ثم الى حوالى ٢٠٪ في سنة ١٩٦٨ مع ملاحظة أن جزءا هاما من الزيادة يعزى الى صادرات البترول .

| ( بليون دولار ) |       | الصادرات |       |                |
|-----------------|-------|----------|-------|----------------|
| ١٩٦٨            | ١٩٦٧  | ١٩٦٢     | ١٩٦١  |                |
| ٢١١ر٤           | ١٨٩ر٧ | ١٣٥ر٤    | ١١٨ر٣ | العالم         |
| ١٦٨ر٠           | ١٤٩ر٥ | ١٠٣ر٩    | ٩٠ر٥  | الدول المتقدمة |
| ٤٣ر٤            | ٤٠ر٢  | ٣١ر٥     | ٢٧ر٨  | الدول النامية  |

وعلى العكس من ذلك فان نصيب الدول النامية في صادرات المواد الخام ( وهى أهم عنصر في صادراتها ) قد نقصت من ٥٤٪ في سنة ١٩٥٣ الى ٤٢٪ في السنة (٦٧) وقد يعزى السبب في ذلك الى تباطؤ الطلب على السلع التقليدية جزئيا بسبب التقدم التكنولوجى ولكنه يعزى أيضا الى أن سياسة تحرير التجارة التى اتبعت الحرب الثانية كانت موجهة أصلا الى توسع التبادل التجارى بين الدول المتقدمة (٢) .

وقد زادت المديونية الخارجية للدول النامية بمعدل ١٧٪ سنويا في النصف الثانى من الستينيات حتى بلغ المسجل منها حتى يونيو سنة ١٩٦٨ مبلغ ٤٧ر٥ بليون دولار وبلغ مجموع ما دفعته الدول النامية في خدمة الديون الخارجية ٤٧ بليون في سنة ١٩٦٧ وقد تزداد خطورة الموقف وضوحا اذا تبين أن نسبة ما يسدد من خدمة الديون الاجنبية الى المنصرف من القروض الجديدة في ٦٥/٦٧ بلغت ٨٧٪ في أمريكا اللاتينية و ٧٣٪ في افريقيا و ٥٢٪ في شرق آسيا و ٤٠٪ في جنوب آسيا والشرق الاوسط وأنه في حالة استمرار القروض الجديدة بمعدلها الحالى فان النسب السالفة تصبح ١٣٠٪ و ١٢١٪ و ١٣٤٪ و ٩٧٪ في سنة ١٩٧٧ على التوالى (٤) .

(١) تقرير بيرسون ص ١٤٠ .

(٢) تقرير بيرسون ص ٧٧ .

(٣) مباحثات دورة كيندى Kennedy Round بمنظمة الاتفاقية العامة للتعريف والتجارة GATT

(٤) تقرير بيرسون ص ٧٤ .

وقد ظهرت في الستينيات عدة عناصر تشير الى اتجاهات المستقبل في طريق التنمية ففيها كما سبق أن ذكرنا وضعت مشاكل التنمية على صعيد التضامن الدولي وانشئت أجهزة متعددة جديدة تهتم بقضية التنمية منها مؤسسة التنمية الدولية ومؤتمر التجارة والتنمية ومجلس التجارة ولجانه وجهاز التنمية الصناعية ولجنة تخطيط التنمية وعدد كبير من لجان الخبراء وبالإضافة الى ذلك ازداد نصيب تدويل المعونات المالية والفنية والغذائية فزادت قروض البنك الدولي للإنشاء والتعمير ومؤسسة التمويل من حوالى ٦٠٠ مليون دولار في عام ٦٠/٦١ وحوالى ٤٥٠ مليون دولار الى ١٨٨ بليون دولار في ١٩٦٩/٦٨ كلها للدول النامية .

وانشئت مجموعات التمويل Contortia لعدة دول وبناء على توصيات مؤتمر التجارة والتنمية قام كل من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي بدراسة بعض مشاكل التمويل التكميلي وقام صندوق النقد الدولي فعلا باناحة التمويل التعويضي كتمويل متوسط الأجل لتعويض النقص في حصيلة الصادرات الزراعية واتسع نشاط أجهزة الأمم المتحدة الأخرى في تقديم المعونات الفنية المتصلة بالتنمية .

وفي هذه الحقيقة ورغم الصعوبات فقد وضع العديد من الدول النامية اسسا صلبة للانطلاق نحو النمو ، عالجت بعض هذه الدول بعض مشاكلها الأساسية وقامت الثورة الخضراء في الهند وباكستان وسيلان والفلبين التى مكنت هذه الدول من زيادة انتاجها الزراعى من الزيادة المطردة حتى كادت تصل الى الاكتفاء الذاتى .

هذا ، ورغم ما قد تدفعنا اليه نتائج الستينيات من التشاؤم فاننا نبدأ الحقبة الثانية ( السبعينيات ) ليس فقط بحصيلة كبيرة من عبر الستينيات ولكن أيضا باستعداد أكبر لمعالجة مشاكلنا عما كنا عليه عند بداية الستينيات وبتقدم علمى وفنى أوسع مدى لو خلصت النيات في تسخير لمعالجة مشاكل النمو بدلا من استخدامه في التدمير لأمكن تحقيق آمال البشرية جمعاء في حياة أفضل للمجتمع وفي جميع الأحوال فإن الدول النامية الآن أكثر علما وأقدر على معالجة الموقف .

ومن المحقق الآن أن هناك اجماع لا جدال فيه على اعتبار مشكلة النمو مشكلة تهم كافة الدول وليست مشكلة الدول النامية وحدها .

وأنة من الناحية الاقتصادية لا يمكن للدول المتقدمة أن تستمر في رخائها المتزايد في الوقت الذى يعيش فيه ثلثى الإنسانية في مستويات تقل في كثير من الأحيان عن الحد الأدنى اللازم للحياة الآدمية . ومن الناحية السياسية لا شك في أن الكثير من الاضطرابات والمصادمات التى تجتاح بقعا كثيرة في العالم المتقدم والنامى في الوقت الحاضر يعزى الى هذه المواجهة بين من « لديهم ومن ليس لديهم » وقد بدأ مستر جاكسون تقريره (١) .

في هذا المجال يقول ماجويل دى سيرفانتس الذى عاش (١٥٤٧/١٦١٦) «كانت جدتى تقول انه ليس هناك سوى أسرتين، من يملكون ومن لا يملكون».

وقد كانت البحوث والدراسات التى صدرت في نهاية حقبة الستينيات انعكاسا لهذا الشعور وتعتبر هذه الدراسات والبحوث اعدادا لحقبة التنمية الثانية وجهود تهدف الى جعل هذه الحقبة أكثر حظا من الحقبة السابقة في تحقيق النمو للدول النامية بأكفأ الوسائل وأسرعها .

والمعروف أن دوائر الأمم المتحدة ( لجنة التخطيط للتنمية ) وأجهزتها المختلفة تقوم حاليا بدراسة الأسس اللازم عرضها على الجمعية العامة بفرض اصدار اعلان عام يتضمن التزامات الدول المتقدمة والنامية خلال حقبة التنمية الثانية .

وسوف يبحث مجلس التجارة في جنيف ابتداء من ٢ فبراير ١٩٧٠ المشروع الذى أعده سكرتير عام مؤتمر التجارة والتنمية بخصوص أسس التنمية في الحقبة الثانية وسوف يكون المشروع محل بحث ومساومات طويلة خصوصا وأنه رغم مساندة بعض الدول المتقدمة له فإن الدول الكبرى تعترض على أجزاء هامة فيه ، كما تعترض على وضع جدول زمنى للتنفيذ خلال السبعينيات .

وأمام الدول النامية ثروة من البحوث والتوصيات ومنها ما أعدته لجنة التخطيط للتنمية في اجتماعاتها المنتهية في ١٦ يناير الجارى وتوصى فيه برفع معدلات النمو في النصف الأول من السبعينيات الى ٦٪ ثم الى ٧٪ في النصف الثانى مع تحقيق معدل نمو نصيب الفرد (Per capita) ما بين ٣٥٪ - ٤٥٪ ( وذلك على أساس تثبيت معدل النمو في السكان عند ٢٥٪ ) ولتحقيق هذه الأهداف قامت اللجنة بوضع تفصيلات النمو في مختلف القطاعات التى تؤدي الى المعدل المطلوب فأوصت بأن يكون النمو في الزراعة بمعدل ٤٪ سنويا وأن هذا المعدل المنخفض لا يمكن تعويضه الا عن طريق النمو الصناعى الملحوظ فأوصت بأن يكون معدل النمو الصناعى ٨٪ على الأقل .

وفي مجال التمويل أوصت بتنفيذ قرار مؤتمر التجارة والتنمية ٢٧ (١١) بالأقل مساهمة الدول المتقدمة الرأسمالية عن ١٪ من مجمل الناتج القومى في شكل مدفوعات حقيقية كل سنة ( وليس مجرد ارتباطات ) وكذلك قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٢٤١ (٢٣) بأن يتم تنفيذ ذلك في موعد أقصاه سنة ١٩٧٢ وأن يعطى هذا التمويل أولوية على المصروفات الأخرى للدول المتقدمة (دفاع - طرق الخ) وأن يتضمن الواحد في المائة ٧٥٪ في شكل مواد رسمية أو حكومية منها المعونات الرسمية في شكل هبات ترتفع الى ٨٠٪ في سنة ١٩٧٥ ، وأن تكون الاموال المحولة غير مقيدة ما أمكن وأن يزداد نصيب تحويل الاموال عن طريق التدويل ما أمكن .

وبالنسبة للدول الاشتراكية أوصت بأن تأخذ في الاعتبار عند وضع

خطتها زيادة حجم المعونات الاقتصادية والفنية والتجارية للدول النامية وأن تعلن عن حجم مساهمتها والإجراءات التي تتخذها لتحقيقها .

ومن أهم ما ورد في تقرير اللجنة ( وهو مبدئي ) أنها ترى أن يصدر إعلان من الجمعية العامة للأمم المتحدة ببداية حقبة التنمية الثانية وأن يتضمن هذا الإعلان ما يحدده من التزامات وما تتعهد بالقيام به خلال الحقبة بجدول زمني محدد .

ونظرا لحدود الوقت في مجلس التجارة - اذ تستغرق الاجتماعات حوالي أسبوعين - فمن صالح الدول النامية أن تركز في المجلس على الاتفاق مع الدول المتقدمة على الأهداف الأساسية وجدولتها بتوقيت زمني واضح ما أمكن وأقصد بذلك معدل النمو ومعدلات مساهمة الدول المتقدمة بما يتضمن من تحويلات رسمية وهبات وتخفيف شروط المساهمات والسياسات التجارية وجدول تنفيذها بما في ذلك التفضيلات الجمركية ومواعيد تنفيذ برنامج التمويل الإضافي : وغنى عن البيان فان تضامنا وحدة الدول النامية السبعة وسبعين في هذا الشأن أصبح أكثر ضرورة من أي وقت مضى ولا يجوز لها - اذا رغبت في النجاح - أن تسمح بتفتيت وحدتها بدعوى التفاوت بين مصالح الدول الأقل نمواً أو بدعوى ضرورة قيام الدول النامية الفنية بالموارد ( وعلى الأخص البترول ) بالمساهمة في التمويل أو غير ذلك من الدعاوى المقصود بها تفتيت وحدة الدول النامية وتوجيه نظرها بعيدا عن الهدف الاساسي الموحد .

وفي السنة الأخيرة من الستينيات صدرت دراستان جديرتان بعناية كبرى من كل الدول ، المتقدمة منها والنامية ونحن على أبواب الحقبة الثانية للتنمية .

**الاول :** تقرير لجنة Pearson — Partners in Development وقد أشرف على اعداده بناء على طلب رئيس البنك الدولي للإنشاء والتعمير - ثمانية من مواطني الدول النامية والمتقدمة من ذوي الخبرة الواسعة وبالإضافة الى قيمة البحث في حد ذاته فان دلالاته الكبيرة تقع في أن أغلب الذين أشرفوا على اعداده ( ستة منهم ) من الدول المتقدمة وقد قاموا بعملهم ووصلوا الى نتائجهم في جو متحرر من البحث العلمي دون التأثير بضغط سياسية ومع ذلك فقد أوصلهم البحث الى نتائج تكاد تكون مطابقة لآمال الدول النامية مع بعض الاختلاف في التوقيت . بل انهم اضافوا بعض النقاط الجديرة بعناية الدول النامية والتي قد يرون تبنيتها كجزء من مطالبتها . وكل من اطلع على هذه الدراسة يعلم أنه لا يمكن الإحاطة بكافة نقاطها في هذا المجال ولكن لا بد من ابراز بعض النقاط التي وردت بالدراسة حيث أنها لا بد وأن تترك أثرا في معالم الحقبة الثانية للتنمية .

وقد أعطى التقرير الأولوية - وبحق - لمشاكل التجارة وضرورة الوصول الى اطار لتجارة دولية تحقق فيها العدالة والتحرر ، حيث أنه مهما قيل في ضرورة المعونات والمساعدات فان مورد التمويل الاساسي للتنمية هو الموارد الذاتية للدول النامية وأن على الدول النامية أن تطبق سياسات من

شأنها توسيع وتنمية صادراتها ولكن على الدول المتقدمة من جانبها أن تغير من سياساتها التي تعرقل نمو صادرات الدول النامية . ويوصى في هذا المجال بالآتى :

١ — إلغاء الحواجز نهائيا فى اقرب وقت التى تفرض فى الدول المتقدمة على استيراد المواد الأولية التى لا تنتجها الدول المتقدمة .

٢ — بالنسبة للسلع الزراعية التى تنتج فى المجموعتين تقوم الدول المتقدمة بوضع جدول زمنى تزداد بمقتضاه بانتظام حصة الدول النامية من الصادرات .

٣ — وضع نظام عاجل لتمويل المخزون السلى Buffer Stocks لمساندة الانفاقات السلعية وذلك عن طريق صندوق النقد الدولى أو البنك الدولى .

٤ — الاسراع فى تنفيذ نظام التمويل الاضافى أو التكملى Supplementary

٥ — وبالنسبة للصادرات الصناعية من الدول النامية تلغى خلال السبعينيات جميع البنود الكمية بأسرع ما يمكن من جانب الدول المتقدمة .

٦ — كما يطبق فى السبعينيات نظام التفضيلات الجمركية غير المتبادل non-reciprocal

٧ — ومن جانب الدول النامية تتخذ هذه الدول جميع السياسات لتوسيع التبادل التجارى بينها بما فى ذلك تبادل المزايا الجمركية فى حدود اقليمية أو غير اقليمية ( أسوة بالاتفاق الثلاثى المعقود بين الجمهورية العربية المتحدة ويوغوسلافيا والهند ) وتقوم المؤسسات الدولية بدراسة وسائل اتاحة ترتيبات الدفع للدول النامية لاقرض هذا التوسع ( ضمان الصادرات ؟ ) كما تقوم المؤسسات الاقليمية بالمساعدة فى التعجيل باتفاقات التكامل الاقليمى ويمكن للبنوك الاقليمية مد العون المالى والفنى فى هذا الشأن وعلى الاخص ضمان الصادرات الذى بدونه لا يمكن التوسع فى تصدير السلع الرأسمالية المنتجة فى الدول النامية بعضها البعض أمام منافسة الدول الصناعية .

ويشير التقرير الى زيادة تدفق الاستثمارات الاجنبية الخاصة للدول النامية وتهيئة الجو المناسب لذلك والدخول فى اتفاقات دولية وثنائية للتأمين ضد مختلف الاخطار ولا يعتبر أن الاستثمارات الاجنبية يمكن أن تكون بديلا للمعونات حيث أن المعونات تلعب دورا خاصا واساسيا فى تمويل بعض المشروعات والمراحل التى لا يقبل فيها الاستثمار الاجنبى ولكن هذا الاخير يعتبر أفضل من بعض القروض وعلى الاخص تسهيلات الموردين التى تسببت فى زيادة الديونية الخارجية زيادة كبيرة كما انه يجلب معه الخبرة الفنية والادارية . وقد وضع التقرير اصبعه على نقطة هامة تكون دائما موضوع خلاف بين الدولة الملتقية للاستثمار وبين المستثمر الاجنبى وهى المشاركة

في الإدارة وأوصى بأن تتساهل الدولة المستثمرة في هذا الموضوع مقابل حصولها على مزايا أخرى مالية وفنية . يذكر البنك الدولي أن عددا قليلا من الدول النامية يمكنه الاقتراض رأسا من أسواق المال العالمية ، وبالتالي فإن الاستثمارات الأجنبية وتسهيلات الموردين تلعب دورا حاسما .

وفي مجال المعونات يقترح أن تقوم العلاقة بين الدول المتقدمة والنامية لغرض التنمية على المشاركة في وضوح الهدف والتنسيق ، اذ يشكو التقرير من أن جزءا كبيرا من المعونات لا يمنح لأغراض التنمية بل لأغراض أخرى منها العسكرية ومنها السياسية . وأن هذا قد تسبب في ضياع كثير من الموارد دون جدوى بينما يجب أن تكون العلاقة بين الغنى والفقير هي المشاركة في تحقيق النمو الاقتصادي وهو أمر يستلزم علاقة تعاون مستمر بين الجانبين . ويجب أن يكون هدف المعونات المتزايد هو الوصول بالدول النامية الى حيث يمكنها الاعتماد على نفسها في الاستمرار في النمو بمعدلات مناسبة . ولهذا الغرض يتفق التقرير في الرأي مع الدول النامية من حيث ضرورة زيادة معدلات النمو في السبعينيات الى ٦ ٪ سنويا على الأقل ( من مجمل الناتج القومي ) بدلا من المعدل الحالي وهو ٥ ٪ ويرى أن تحقيق معدل نمو قدره ٦ ٪ في السبعينيات سوف يساعد عددا كبيرا من الدول النامية على الوصول الى مرحلة النمو الذاتي قبل نهاية هذا القرن بدون حاجة الى معونات من الخارج . وحيث أن مجرد الحصول على معونات خارجية في حد ذاته لا يكفي لتحقيق النمو المناسب فهو ينصح بأن ترتبط الزيادة في المعونات في السبعينيات بأهداف التنمية ومدى القدرة على الاستيعاب وحسن استخدام المعونات Performance ومن جهة أخرى فإن التقرير اثار الى أن الدول النامية لا يمكنها وضع خططها للتنمية على مستويات محددة الا اذا تأكد من احكام الحصول على التمويل الخارجي المناسب . لذلك فمن حق الدول النامية أن تطلب من الدول المتقدمة الارتباط بحجم محدد من المعونات وأن توجد الوسيلة للتأكد من أن الدول المتقدمة سوف تنفذ ما التزمت به . ولهذا الغرض يوصي التقرير بأن يقوم البنك الدولي والبنوك الإقليمية ببحث ايجاد نظام لمراجعة ومراقبة تنفيذ برامج المعونات . وقد أوصى بأن يدرس البنك الدولي هذا الموضوع ويعرضه في اجتماع المحافظين القادم في سبتمبر سنة ١٩٧٠ .

وبالنسبة لحجم المعونات فإن البحث قد وجد أن حاجة التنمية في السبعينيات ( على أساس معدل نمو ٦ ٪ ) يستلزم تحويل موارد من الدول المتقدمة النامية - شاملة المعونات الرسمية أو الحكومية والاستثمار الخاص - بمقدار ١ ٪ من مجمل الناتج القومي للدول الغنية وهي نفس النسبة التي سبق أن وافقت على الارتباط بها الدول المتقدمة ويوصى التقرير بضرورة تحقيق هذه النسبة بالكامل في موعد أقصاه سنة ١٩٧٥ وبهذا يرتفع الحجم من ١٧ بليون دولار في سنة ١٩٦٨ الى ٢٣ بليون دولار في سنة ١٩٧٥ بالأسعار الثابتة ( وترى الدول النامية الوصول لهذا الحجم في سنة ١٩٧٢ ) . ويشير التقرير أنه باستثناء الولايات المتحدة والمملكة المتحدة وبعض البلاد الأجنبية الأخرى فإن هذه النسبة قد تحققت فعلا وعلى الدول التي حققتها ضمان استثمارها . ثم يضيف أن هناك حاجة ملحة في هذه المرحلة للتمويل عن طريق الهبات

أو القروض ذات الشروط السهلة ( وهو التمويل الذى يوصف بوجه حق بأنه معونة ) ويقترح زيادة هذا النوع من التمويل زيادة كبيرة عن مستوياته الحالية وذلك بأن يرتفع حجمه من ٣٩٪ فى سنة ١٩٦٨ الى ٧٠٪ من مجموع الناتج القومى ( أو ٧٠٪ من مجموع التحويلات ) فى سنة ١٩٧٥ وبحد أقصى سنة ١٩٨٠ ويلاحظ أن الدول النامية تطلب ٧٥٪ وفى موعد اقتصاه سنة ١٩٧٢ وهذا يرفع حجم هذا النوع من المعونات من ٦٤٤ بليون دولار فى سنة ١٩٦٨ منصرفاً فعلاً الى ١٦٢ بليون دولار فى سنة ١٩٧٥ .

**وبالنسبة لتخفيف اعباء الديون الخارجية** يشير التقرير الى أن عددا كبيرا من الدول النامية قد اضطرت الى الالتجاء الى إعادة جدولة ديونه دون تحقيق تخفيف فى العبء مما اضطرها الى اجراء اتفاقات إعادة الجدولة عدة مرات لذلك فهو يقترح أن تدخل اتفاقات إعادة الجدولة كعمل مشروع من اتفاقات معونة التنمية وأن تنسق هذه الاتفاقات بحيث توحد شروطها بين مجموعات الدول المختلفة ، هذا وقد ورد فى تقرير البنك الدولى الاخير انه يقوم باعداد دراسة عن تخفيف اعباء الديون .

**ولزيادة كفاية المعونات وحسن ادارتها** يجب التخلص من العوائق الناتجة من كثرة اللوائح والقواعد فى كل من البلد المانحة والمستقبلة للمعونة (ويقترح لهذا الغرض عقد اجتماع بين المانحين والمستقبلين فى سنة ١٩٧٠ ) ومن اقتراحاته الهامة أيضا ضمان استقرار المعونة لآجال مناسبة وأن تكون ثلاث سنوات على الأقل ويرى التقرير أن تقييد المعونات ( بحيث تستخدم فى البلد المانح ) من شأنه أن يزيد من التكاليف ويعرقل تحرير التجارة الدولية وأن هذا التقييد كان سببه فى الماضى الخلل فى موازين مدفوعات بعض الدول المانحة ولكن الآن بعد تطبيق نظام حقوق السحب الخاصة فإنه من الممكن معالجة هذا الوضع . وهنا يذكر اقتراحين الاول وضع برنامج تدريجى للتحرير والثانى إتاحة استخدام المعونات للشراء من الدول النامية الأخرى، كما يوصى بالتحرير على الاخص بشأن المعونات الغذائية .

ويذكر التقرير أن الحاجة الى المعونة الفنية تتضح من نمو هذا النوع من المعونة بمعدل ١٠٪ سنوياً فى الستينيات وقد تبين من التطبيق أخطاء كبيرة جعلت العون غير مجد فى كثير من الاحيان ولذلك فهو يوصى باعادة النظر فى التنظيم وسياسة استخدام الخبراء وتدريبهم .

ويشرح التقرير مدى الضعف الذى يصيب النمو الاقتصادى نتيجة لتزايد السكان ويوصى بأن تقوم المؤسسات الدولية بنشاط واسع فى تنظيم النسل ويعزز الاقتراح الخاص بتعيين مشرف على مشاكل السكان فى الامم المتحدة ووجوب وضع جدول زمنى فى السبعينيات يهدف الى تثبيت معدلات الزيادة فى السكان .

ويتعرض التقرير لاهمية التعليم والبحث ويوصى بالتعاون لزيادة الانفاق على البحث فى الدول النامية وتحديد نسبة من الدخل يمكن أن يتحقق على جدول زمنى خلال السبعينيات لهذا الغرض وأن يتم التنسيق بين البحث والتعليم وحاجة التنمية فى كل بلد .

وتبنا التقرير بأن العبء سيزداد على جهاز الأمم المتحدة في السبعينيات لأغراض التنمية وذلك لاحتمالى زيادة المعونات المادية والنسبة التى ستزول لذلك فهو يقترح تقوية جهاز الأمم المتحدة واعداده والتنسيق بين أجهزته لتحمل العبء المتزايد . بل ينصح التقرير بزيادة المعونات المتعددة الاطراف من نسبتها الحالية وهى ١٠ ٪ من مجموع المعونات الحكومية الى ٢٠ ٪ على الاقل فى سنة ١٩٧٠ .

ويرى التقرير ان هذا التدويل له مزايا عديدة منها ان الدول المانحة سوف تكون أكثر اطمئنانا على انفاق أموالها فى الوجهة الصحيح كما ان الدولة المستقبلية تفضل عادة الحصول على معونات دولية بدلا من ثنائية . كما ان الاجهزة الدولية لضخمتها لها قدرة أكبر على الاشراف والبحث .

ويضيف التقرير ان الاتجاه الى تدويل المعونات واتاحة التمويل مخفف الشروط Saft ، سوف يؤدي الى ان تحتل مؤسسة التمويل الدولية مكانا بارزا فى السبعينيات وأن تزداد أعباؤها . لذلك فهو ينصح بأن يعاد النظر فى الوسيلة الحالية لتمويل IDA عن طريق الهبات من الدول المانحة وهى طريقة ثبتت خطورتها وطول الوقت الذى تستغرقه . ويقدر التقرير فى ضوء معدلات النمو وحاجاته أنه يصل تمويل IDA فى ١٩٧٥ ( تراد الى بليون حتى ١٩٧٢ ) ثم الى ١٥ بليون دولار بالمقارنة بالمعدل الحالى وهو ٤٠٠ مليون دولار وينصح بدراسة امكان تمويل IDA بشكل تلقائى بأن تحول اليها نسبة من حقوق السحب الخاصة المخصصة للدول المتقدمة . كذلك بحث امكان قيام الدول المتقدمة بأن تدفع الى IDA نصف قيمة فوائد الديون المسددة لها من الدول النامية واذا لم يستخدم هذه القيمة لتمويل IDA فيقترح استخدامها لتسدد للبنك الدولى كاعانة لتخفيض الفوائد على ديونه التى ارتفعت فى الوقت الحالى الى ٧ ٪ .

واذا كان تقرير بيرسون قد اثار الى ضرورة دعم اجهزة الامم المتحدة لتمكينها من تحمل العبء المتزايد للدين فى السبعينيات وما بعدها فقد تناول تقرير جاكسون السابق الاشارة اليه هذا الموضوع بتفصيل كبير لا يمكن الاحاطة به بشمول فى هذا المجال الضيق ( وجدير بالذكر أن التقريرين قد صدرا فى شهر واحد هو سبتمبر سنة ١٩٦٩ ) وقد أعد تقرير جاكسون بناء على طلب المجلس الاستشارى المشترك لمنظمات الامم المتحدة .

وباختصار شديد - قد يكون خلا - فان تقرير جاكسون يجزم بأن هناك كمية كبيرة من الاعمال المتصلة بالتنمية يقوم بها عدد كبير من الوكالات المتخصصة بالامم المتحدة وعلى رأسها برنامج الامم المتحدة للتنمية UNDP وان هذه الوكالات فى الوقت الحاضر لا صلة بينها ولا تنسيق مما يشنت جهودها ويجعل بعض هذه الجهود ينفى البعض الآخر رغم المساهمة القيمة التى تقوم بها كل على حدة وان السبب الرئيسى فى ذلك كله هو عدم وجود ذهن مفكر واحد يوجه وينسق عملها هذا بالاضافة الى بعض النقائص والهيئات فى سياسة تجنيد الخبراء وتدريبهم ومشاكل التنظيم والادارة عموما . وقد أوضح المستر جاكسون فى تقريره انه اتصل بأكثر من مائة دولة وشخصيات خيرة

متعددة ومن بينها مستر بيرسون الذى يبدو من تقريره انه متفق فى الراى مع التوصيات التى وصل اليها مستر جاكسون اجمالا بشأن تقوية جهاز الأمم المتحدة .

ويقترح مستر جاكسون أن يكون هناك جهاز واحد فى الأمم المتحدة مسئول عن التوجيه والتنسيق والمراقبة والمراجعة بصدد الاعمال المتعلقة بالتنمية التى تقوم بها الاقسام المختلفة من الأمم المتحدة ( وذلك باستثناء البنك الدولى ومؤسسته وصندوق النقد الدولى ) . وأن يكون جهاز برنامج التنمية للأمم المتحدة UNDP هو النواة التى يمكن بعد تطويرها أن تتحمل هذا العبء الكبير وأن يعهد اليه بأكبر نصيب من الاموال المخصصة لتمويل برامج التنمية التى تقوم بها الأمم المتحدة ويكون له الرقابة عليها والمسئولية الكاملة عنها .

أما بالنسبة للوكالات المتخصصة مثل هيئة اليونسكو ، وهيئة الزراعة الدولية . ومكتب العمل الدولى فان الاعمال التى تقوم بها وتكون متعلقة بالتنمية فيتم توجيهها وتنسيقها عن طريق الجهاز الرئيسى UNDP ويشبه هذا الوضع بوضع الوزارات المختلفة من الحكومة أو الوزراء من رئيس الوزراء — وذلك على أن موضع الضمانات الكافية للحصول من هذه الوكالات على الاموال اللازمة الكافية لقيامها بمهامها . ويوصى لتحقيق هذا الغرض باقتراحين أساسيين: تعزيز سلطات الممثل المقيم للأمم المتحدة بحيث يشرف اشرافا كاملا وينسق من جميع العمليات التى تقوم بها الوكالات المختلفة فى البلد الواحد وأن تتخذ دورة التعاون مع الأمم المتحدة للهيئة خمسة مراحل :

### المرحلة الاولى — البرنامج النظرى والمراجعة السنوية :

وبمقتضاه يعد برنامج التعاون الفنى والمساعدات السابقة على الاستثمار بمساعدة الوكالات المختلفة وأجهزة الأمم المتحدة بحيث يكون جزءا من الخطة السنوية للتنمية وملازما لمدتها ثم يرسل البرنامج لاعتماده من المجلس الحاكم ثم يراجع فى فترات سنوية لتعديله أن رؤى ذلك .

### المرحلة الثانية — اعداد وتقييم المشروعات :

وتتم هذه المرحلة على مستوى الدولة المستفيدة وباشتراك الوكالات المختلفة ورغم ضرورة تمشى المشروعات مع الاهداف التى أقرها المجلس الحاكم يعطى الممثل المقيم بعض السلطة للتصرف .

### المرحلة الثالثة — التنفيذ :

وتلقى المسئولية الاساسية هنا على رئيس أو مدير UNDP ومن جهة أخرى وتجنبنا للتأخير المعتاد فى التنفيذ عن طريق أجهزة الوكالات المختصة يعطى للمدير الحق فى المساهمة فى التنفيذ عن غير طريق الوكالات المتخصصة اذا وجد أن هذه الاخيرة مثقلة بأعباء أخرى لا تمكنها من التنفيذ فى الوقت المناسب .

### المرحلة الرابعة — تقييم الأداء :

وينقسم الى مرحلتين للتقييم المستمر للاداء أثناء مرحلة التنفيذ ثم تطبيق ما تم بعد التنفيذ ويقترح في هذا الشأن انشاء جهة واحدة متكاملة للتقييم في جهاز الامم المتحدة يعهد اليها بهذه الاعمال في كافة الدول .

### المرحلة الخامسة — وهى المرحلة النهائية ، مرحلة المتابعة :

وتكون هذه مسئولية UNDP نفسه بصفته المسئول الاول والاخير عن جميع الاموال التى تنفق للتنمية .

ويوصى التقرير بتقديرات واسعة في وسائل الادارة بحيث تكون على احدث طراز والعناية باختيار الخبراء الموظفين بحيث تختار العناصر ذات الكفاءة وتستمر مددا طويلة في عملها .

ويوصى التقرير انه في حالة عدم امكان ادخال هذه التعديلات الجوهرية في النظام فانه يحسن ان يعهد بجميع المعونات الفنية وغيرها المتعلقة بالتنمية الى جهاز آخر اكثر كفاءة وليكن البنك الدولي للانشاء والتعمير أو مؤسسة التمويل الدولية .

وتقديرى لتقريرى بيرسون وجاكسون بعد أن أبرزت بعض النقاط الهامة التى وردت بهما انهما سوف يكون لهما بعض الأثر في الاوضاع المتعلقة بالتنمية في السبعينيات .

وكما سبق أن ذكرت فان النتائج التى توصلت اليها لجنة بيرسون والتوصيات التى قدمتها لا تبعد كثيرا عن آمال الدول النامية في السبعينيات وسوف تكون مستندا يعتمد به في مناقشتها مع الدول المتقدمة سواء في اجتماعات الامم المتحدة أو في مجلس التجارة أو في اجتماعات مؤتمر التجارة والتنمية القادم ولاشك أن كل دولة من الدول النامية قد قامت بدراسة هذا التقرير واستوعبت تفصيلاته للحصول على الفائدة القصوى منه في الاجتماعات التى تعد لخطة التنمية الثانية .

أما من ناحية تدعيم جهاز الامم المتحدة والحاجة الى اعداده لتحمل أعباء التنمية في السبعينيات فهذا أمر لا يختلف عليه اثنان وليس معنى هذا عدم الاعتراف بجدوى الجهود الكبيرة والخدمات الكثيرة التى قامت وتقوم بها أجهزة الامم المتحدة في سبيل التنمية ولكن الواقع أن هذه الأجهزة أنشئت منذ ربع قرن في ظروف لم يكن الطلب على خدماتها بالحجم الذى وصلت اليه الآن ولا بالحجم المتوقع له في السبعينيات ، وبالتالي فان تدعيمها وتعزيزها وتنسيق أعمالها أمر قد آن اوانه وفي هذا الضوء فان التوصيات التى وردت في تقرير جاكسون جديرة بالتأمل .

وقبل أن أختتم كلمتى لابد من أن أذكر أن النصيب الاكبر من النمو ومداه

مرهون أولا واخيرا بارادة الدول النامية ذاتها والسياسات التي تتبعها ومقدار ما يمكنها تخصيصه من مواردها للتنمية واستخدام هذه الموارد بأكبر كفاءة ممكنة كما أنه من الواضح أن الدول النامية لم تستغل التعاون فيما بينها سواء في التجارة أو تبادل المعونة أو التكامل الاقتصادي الى الحدود القصوى التي تعود عليها بأكبر فائدة دون حاجة الى اللجوء الى الدول المتقدمة وأن على الدول النامية — دون انتظار لنتائج المناقشات الطويلة المضنية مع الدول المتقدمة — أن تقوم بخطوات جريئة وواسعة في مجال تبادل المزايا الجبركية والتكامل الاقليمي وغير الاقليمي ويمكن استغلال مجموعات الدول النامية السبعة والسبعين لتدارس هذه الامور أيضا أن تحذو المجموعات الأخرى حذوها . وليس مؤدى هذا عدم بذل الجهود القصوى للحصول على تعاون الدول المتقدمة في اطار المنظمات الدولية والاتفاقات الثنائية التي حاولت أو أوضح بعض تفاصيلها فيما سبق ولكن حدة مشكلة النمو والحاحها تجعل من المنطقى استغلال كل المواقف وكل الطاقات وطرق جميع السبل المؤدية للهدف وخصوصا تلك التي في متناول اليد .

## العقد في ظل قانون الخطة

الأستاذ الدكتور على البارودي

أستاذ القانون التجارى

ووكيل كلية الحقوق جامعة الاسكندرية

١ — لعله من قبيل المصارحة التى يفرضها واجب الامانة أن نقرر ، فى بداية الكلام عن « العقد فى ظل قانون الخطة » ، أن معلوماتنا فى هذا الموضوع الهام تعتبر فى نظرنا دون الكفاية ، ذلك أن جانباً كبيراً من صورة الفكر القانونى فى البلاد الاشتراكية ما زال فى نظرنا غامضاً تشوبه سحابات لم تنقش بعد . فمراجع الفقه الاشتراكى لم تصل بعد الى أيدينا بالغزارة التى نرجوها . والكثير من الكتابات الاشتراكية تصدر بلفات لا نعرفها أو لا نعرف منها الا القليل . كما أن الغالبية من رجال القانون فى مصر لم تتح لهم بعد فرصة زيارة البلاد الاشتراكية والاتصال المباشر برجال القانون هناك والاستفادة المباشرة من تجارب التطبيق .

الا أن الضرورة الملحة هى التى تفرض علينا قدراً من الجراءة فى اقتحام هذه المواقع الجديدة . فقد مرت سنوات على التحول الاشتراكى فى الجمهورية العربية المتحدة ولا زلنا نواجه مشاكل تطوير القوانين حتى تصلح لمسايرة هذا التحول . فبينما نعانى فى بعض المجالات من نقص التطوير ( كما هو الحال بالنسبة لكثير من التقنيات القائمة ، ومنها التقنين التجارى الذى لا زال حتى الان يرتكز الى الامر العالى الذى أصدره الخديوى محمد توفيق عام ١٨٨٣ ) ، فإننا نعانى ، فى مجالات أخرى ، من تراكم قوانين التطوير ، اذ تفرضها الحاجة السريعة دون دراسة سابقة فلا تلبث أن يتكشف ما يشوبها من عيوب ، وفى الحالين فإن محاولات تطوير القوانين تدور — فى نظرنا — فيما يشبه الحلقة المفرغة ، اذ هى لا تبدأ من نقطة البداية الصحيحة . ومن ناحية أخرى فإن استمرار التفاوت الكبير بين الأساس الاشتراكى الذى يستند اليه مجتمعنا ، وبين تخلف التشريعات القائمة ، يمثل ولا شك خطراً كبيراً على نجاح التطبيق ، كما أنه أدى ببعض الى الانزلاق ، بحسن نية ، أمام الاحساس بضرورة التطوير وسرعته ، الى مزالق نعتبرها شديدة الخطر على مبدأ الشرعية وعلى فكرة القانون ذاتها .

٢ — وفى رأينا أن البداية الصحيحة لتطوير القانون فى ظل النظام الاشتراكى هو دراسة الاقتصاد الاشتراكى ، وبعبارة أدق « التخطيط الاشتراكى » ، فهو حجر الزاوية . واذا كنا لا نذهب الى الحد الذى يذهب اليه الماركسيون فى اعتبار علاقات الانتاج هى أساس كل شئ فى تاريخ المجتمعات البشرية ، فإن هناك حقيقة لا نعتقد أنه متفق عليها : وهى

ان القانون لابد أن يرتكز على الأساس الاقتصادي الذى اختاره المجتمع لنفسه (١) . ويبدو ذلك بصورة جلية اذا كان التحول قد أنصب بصورة مباشرة على هذا الأساس الاقتصادي ، اذ انتقل المجتمع من النظام الرأسمالى الى النظام الاشتراكى ، وبعبارة أدق من المنافسة الفردية الحرة ، الى التخطيط الاشتراكى الشامل . ذلك أن من البديهي أن يكون هذا التحول هو أساس كل تطویر فى قوانين المجتمع . وبالفعل فان سائر ما يصل إلينا من كتابات فقهاء البلاد الاشتراكية يدور حول محور الخطة « Plan » ، مما حدا بالفقيه جان بيير ليجول الى أن يقول ، بصدد التعليق على بعض المؤلفات الاشتراكية ، أن « تحقيق أهداف الخطة هى الفكرة السائدة . فهى المحرك الاول Leitmotive للعقود الاقتصادية . وهى الغاية التى ينبغى الوصول إليها ، والتى تعطى لجميع الأوامر والتصرفات معناها ، وهى مصدر قوتها ، وأساس نظامها ، بل هى التى تعطىها ، فى كلمة واحدة ، كل أصالتها » (٢) . كذلك فان سائر دساتير البلاد الاشتراكية تضع « الخطة » فى مكان الصدارة كمحور واحد تدور حوله جميع المبادئ (٣) .

لذلك كله فان التخطيط الاشتراكى الشامل يجب أن يكون معروفا ومدرسا بعناية ، ليس فقط من رجال الاقتصاد ، بل أيضا من كل رجال القانون الذين تقع على عاتقهم مهمة تنظيم العلاقات الاجتماعية فى ظل هذا الأساس الاقتصادي الجديد . ولا يستغنى عن هذه الدراسة الأولية ، المختصون فى أى فرع من فروع القانون التى ينبغى أن يتناولها التطوير . ذلك أن التخطيط الاشتراكى يتميز بأنه تخطيط شامل ، وفى نفس الوقت فانه تخطيط آمر ( pianification imperative ) : المجتمع الاشتراكى كله يستجمع كل قواه وكل إمكانياته المادية والبشرية لكى يحقق أهدافه الواحدة بناء على الدراسة العلمية . لذا فان الخطة ترتبط بمفهوم الحريات وحدودها بحيث ينبغى أن يهتم بها فقهاء القانون الدستورى . كذلك فان الخطة تقتضى تهيئة جميع أجهزة الدولة الادارية واعادة تنظيمها حتى تقوم بوظيفة الرقابة والمتابعة ، المركزية والمحلية ، لتنفيذ الخطة ، لذا ينبغى أن يهتم بها فقهاء القانون الادارى (٤) . كذلك فان الفصل فى منازعات الخطة تتطلب هيئات

(١) أنظر فى ذلك رسالة د. مجدى صبحى خليل ١٩٦٧ بالفرنسية بعنوان :  
« Le dirigisme économique et les contrats » ص ١ وما بعدها .  
(٢) Jean Pierre Le Gall تعليق فى المجلة الدولية للقانون المقارن عام ١٩٦٥ ع ٢ ص ٥٣٠ .

(٣) راجع كانزاروف فى مؤلفه المشهور « نظرية التأميم » ١٩٦٠ ص ٣٣١ وما بعدها وكذلك مؤلفنا « فى سبيل نظام قانونى موحد للمشروع التجارى العام » ص ١٠٢ والهامش .  
(٤) وفى نفس الوقت فان رجال الاقتصاد يدرسون أيضا تنظيم العلاقة بين هذه الأجهزة الادارية والوحدات الاقتصادية . انظر على وجه الخصوص رسالة د. محمد حامد دويدار بالفرنسية ١٩٦٤ بعنوان :

« Les Schémas de production et la méthodologie de la planification socialiste » .

وكذلك مؤلفه بالعربية « فى اقتصاديات التخطيط الاشتراكى » ١٩٦٧ ص ١٤٣ وما بعدها .

قضائية جديدة هي هيئات تحكيم الدولة ( Arbitrage d'Etat ) يجب أن تكون من بين أهم ما يعنى بدراسته فقهاء قانون المرافعات . كذلك فإن القانون التجارى ينبغى أن يغير من أسسه بعد أن أصبحت المشروعات التجارية أهم أشخاصه .. وعلى هذا النمط فإن كل فروع القانون تشترك وتتصافر فى عزف « سيمفونية » واحدة فى « هارمونى » متكامل متسق وفهم واضح مشترك لطبيعة الخطة الاشتراكية وأهدافها .

ولعل ذلك هو الذى حدا ببعض البلاد الاشتراكية أن تعنى ، فى برامج كليات القانون بها ، بأن تحسن الجمع بين الدراسة القانونية والدراسة الاقتصادية حتى تحسن تكوين « قاضى الخطة » ، أو رجل القانون والاقتصاد الذى يجمع بين الكفاءتين على نحو متوازن .

٣ - وفى انتظار التطوير السليم للقوانين على هذا النحو ، فإن هناك مزلقا خطيرا يجدر بنا أن نتنبه اليه . وهو ذلك الاتجاه الذى تردد فى اقلام بعض الفقهاء الى تحريض القاضى على الخروج السافر عن طاعة التشريع القائم ، والقيام بنفسه بدور المشرع الاشتراكى الجديد ، لكى يحكم ، من وجهة نظره ، بما يراه متفقا مع المصلحة الاشتراكية ، على أساس أنه « يجب على القاضى أن يتولى تطوير القانون حتى يتلاءم مع تطورات الحياة » (١) . وقد تكرر ترديد هذه الفكرة فى كتب بعض الفقهاء وبعض المجلات العلمية بل وعلى صفحات الجرائد . وأقام البعض تشبيها بين القاضى والجندى : « فالقاضى كالجندى على كل منهما تنفيذ الخطاب الصادر اليه على وجه يحقق الهدف منه ، فاذا طرأت ظروف ترتب عليها أن بلوغ الغاية من الخطاب لا يكون الا عن طريق الخروج عليه فى الظاهر ، كان من الواجب عمل ذلك » (٢) . ويستمر التشبيه : « لو أن ضابطا فى معركة حربية صدرت اليه أوامر بضرب قلعة للعدو ، وبالإستمرار فى القاء القنابل عليها الى أن تصدر تعليمات جديدة ، فنفذ الضابط ذلك ، ثم كان أن هرب العدو من القلعة ودخلتها جيوش حليفة ، لوجب على الضابط أن يكف عن ضرب القلعة حتى قبل أن تصدر اليه تعليمات فى هذا المعنى » (٣) .

ومفهوم هذا التشبيه هو أن على القاضى أن يمتنع عن تطبيق القانون حتى قبل أن تصدر اليه « التعليمات » الجديدة . ونحن اذا كنا لا نعرف

(١) على الاخص فى مؤلفات د. ثروت أنيس الاسيوطى ، منذ رسالته فى « مسئولية الناقل الجوى فى القانون المقارن » عام ١٩٦٠ حتى مؤلفه فى « قانون الطيران المدنى » ١٩٦٦ .

(٢) و (٣) « قانون الطيران المدنى » السابق بند ٣٠ ص ٣٤ والهامش . كذلك نعث فى مجلة القانون والاقتصاد عدد مارس ١٩٦٨ ص ١٦٥ ( أحمد حسن البرعى فى التعليق على حكم محكمة استئناف القاهرة فى ١٢/٧/١٩٦٧ ) على فكرة ضرورة تغليب « المصلحة الاشتراكية » مندبا تتعارض مع قانون قائم . ووصل الامر الى حد القول بأن مبدأ « اقتصار دور القاضى على تطبيق القانون » هو فى حد ذاته مبدأ رأسمالى ، مصدره ، كما يرى المطلق « رغبة الرأسمالى فى اجراء المضاربات فى هدوء ودون تدخل من القاضى - وهذا هو المقصود باستقرار المعاملات فى النظام الرأسمالى » ( ٤٤ ) .

على وجه التحديد مدى حرية الجندي في رفض طاعة أوامر قائده ، بحيث يصعب علينا تقدير صدق التشبيه ، فان الانسان لا يملك الا أن يشعر بأحاساس الخطر من النتائج المؤلة التي يمكن أن تترتب ، سواء في ميدان القانون أو في ميدان القتال ، حين تتأخر « التعليمات » بحيث يصبح الامر متروكا للجندي يتصرف على هواه ، في حدود نظريته الجزئية للمعركة ، أو للقاضي ، في كل قضية على حدة ، من وجهة نظره الخاصة ، دون تقييد بنصوص القانون . هنا يكمن جوهر الخطر .

وجدير بالملاحظة ان هناك فرقا واضحا بين دور القاضي المعروف في تفسير القانون ، تمهيدا لتطبيقه ، تفسيريا يتسع في كثير من الاحيان لمواجهة ظروف الواقع ، وبين هذه الدعوة الى اسقاط القانون القائم كلية ووصمه بأنه متخلف أو رأسمالي تمهيدا لان يضع القاضي بنفسه ما شاء من قواعد مستندا الى فهمه الشخصي وتقديره للمصلحة التي ينبغي تفضيلها . ففي الحالة الاولى يركز القاضي الى القانون . صحيح أنه قد لا يلتزم بحرفية النص وفقا لمنهج مدرسة الشرح على المتون ، وصحيح أنه يتولى في كثير من الاحيان ، سد الثغرات وتكملة النص بل وتطوير مفهومه ، ويرسي مبادئ قانونية مستقرة (١) . ولكنه في كل هذه الحالات يركز الى القانون . أما هذه الدعوة الجديدة فهي أقرب الى ما طبقته بعض الأنظمة الدكتاتورية كالنظام النازي «الفاشي» حيث اقترنت بتعيين القاضي الحزبي الذي يلتزم في احكامه بأوامر الحزب النازي تحت اسم « المصلحة العليا للقومية الاشتراكية National Socialisme — » ، قبل أي قانون ودون أي قانون . مثل هذا النظام يهدر كل الضمانات الاساسية للمواطن ، التي لا توفرها له الا قواعد قانونية محددة يركز اليها .

٤ — وقد تبدو هذه المقدمات أطول مما ينبغي . ومع ذلك فانها ترتبط بجوهر الموضوع ارتباطا شديدا الوثوق . ذلك أن ما سبق كله لا يصدق على شيء كما يصدق على « العقد » . فالعقد أوضح نموذج وأبرز مثال للقانون الذي ينبغي أن يتطور ابتداء من الخطة الاشتراكية الأمرة ، وهو أبرز مثال ، للخطر الذي يتعرض له أطراف العقود حين تترك الحرية للقاضي في تقدير المصلحة التي ينبغي تفضيلها دون تقييد بحدود القانون .

فنحن نعرف جميعا أن العقد يركز — في ظل النظام الرأسمالي — على مبدأ سلطان الإرادة ، وحريتها في تحقيق المصالح الفردية المتعارضة . ولسنا في حاجة الى شرح هذا المبدأ منذ بدأ في عنفوانه المطلق ثم القيود التي أخذت

(١) وأمثلة التفسير الواسع المتطور لنص القانون كثيرة لا تعد . ولعل أشهرها في القضاء الفرنسي التطور الطويل الذي بدأ ، بالنسبة لمسئولية الحارس ، مستندا الى التقصير وفقا للمادة ١/١٣٨٤ مدنى فرنسى ( كود نابليون الصادر في ١٨٠٧ ) وانتهى الى مسئولية موضوعية تختلف كلية عن نقطة البداية . وذلك كله خلال تطور طويل . انظر في هذا الموضوع محاضرات للدكتوراه لهنرى مازو جامعة باريس عام ١٩٥٣ ، ورسالة د. محمد لبيب شنب « في المسئولية عن الاشياء » ١٩٥٧ ، والسنبورى الوسيط ج ١ الطبعة الثانية ١٩٦٤ ص ١٢٢٠ بند ٧٢٣ وما بعده .

تتكاثر عليه أخذا بما يمكن أن نسميه « بالملطفات الاشتراكية » والتي برزت في القانون المدنى المصرى الصادر عام ١٩٤٨ على نحو واضح (١) . فذلك كله معروض بتفصيل فى سائر مؤلفات فقه القانون المدنى . ولا يمكن أن نغض من أهمية أو من قيمة هذه « الملطفات الاشتراكية » فقد وضعت مبدأ سلطان الإرادة الفردية فى قفص محكم من إرادة المجتمع ومصلحه العامة . ولعل ذلك هو ما حدا ببعض الفقهاء أخيرا الى القول بأن أساس القوة الملزمة للعقد هو « سلطان القانون » لا « سلطان الإرادة » ، وذلك أن القانون لا يرتب على العقد آثاره الملزمة لمجرد أن يحقق لإرادة العاقد متعة تأكيد سيطرتها ، بل لأن مصلحة المجتمع تقتضى ذلك (٢) .

ومع ذلك فإن كل هذه الملطفات الاشتراكية لا تكفى ، ذلك أنه أيا ما كانت القيود التى فرضها « سلطان » القانون ، على « سلطان الإرادة » ، فإنها قيود ذات طابع سلبي . بمعنى أنها تقتصر على منع المتعاقدين من الاتفاق على ما يتعارض مع مصلحة المجتمع . ولكن « العقد » فى ظل النظام الاشتراكى شىء آخر ، إذ تتغير وظيفته من أساسها ويتغير هدفه ، فيكون له دور ايجابى ، فى نطاق نشاط اجتماعى ايجابى شامل . يصبح جزئية تتخذ مكانها فى كل منسق ، وليس مجرد نشاط فردى مطلق أو مقيد . يصبح العقد ( العقد الاقتصادى على وجه الخصوص ) (٣) ، مجرد حلقة من حلقات تنفيذ الخطة الاشتراكية الشاملة ، أو هو ، إذا أردنا أن نستند الى نفس التشبيه السابق ، نغمة تفصيلية صغيرة تأخذ مكانها المحدد فى الوقت المحدد من السيمفونية المتكاملة التى يعزفها المجتمع كله .

لذلك لا مفر من القول بأن تغييرا يجب أن يتم . فكيف يتم ؟

(١) انظر عرضا لهذه الملطفات تحت عنوان « الاتجاهات الاجتماعية .. » فى السهوى الوسيط عام ١٩٥٢ ص ٧٤ وكذلك فى محاضرة د. جلال العدوى ضمن مجموعة محاضرات العام الثقافى لجامعة الاسكندرية عام ١٩٦٢ .

(٢) د. اسماعيل غانم « فى النظرية العامة للالتزام - ١ - العقد والإرادة المنفردة » ١٩٦٦ بند ٢٩ ، ص ٥٠ وما بعدها .

(٣) يضع الفقهاء الاشتراكيون تعريفا يميز العقد الاقتصادى ( *contrat économique* ) عن غيره من العقود ، فيقولون أن العقد الاقتصادى « هو ذلك الذى يتعلق بتسليم المنتجات وتنفيذ الأشغال أو تقديم الخدمات على وجه المعاوضة بين المشروعات الاقتصادية » - انظر :

Trajan Ionasco et Eugène A. Barasch « Les contrats économiques dans le Droit de la République Socialiste de Roumanie » Rev. Int. de Dr. Comparé 1965 No. 4 p. 887 et s.

والواقع أن وصف العقد الاقتصادى ، على هذا الأساس ، ينطبق على كل عقد يصل الى درجة معينة من الاهمية سواء فى مجال الإنتاج أو الأشغال أو الخدمات . بل أن العقود الأخرى ترتبط أيضا بهذه العقود الاقتصادية . ولا يكاد يفلت من هذا الوصف إلا عقود التبرع الصغيرة التى تتم بين فرد وفرد دون أن يكون لها أى انعكاس على الأوضاع الاجتماعية .

بالقانون . وليس الا بالقانون . وقد ادركت المجتمعات الاشتراكية ذلك منذ فترة ليست بالقصيرة . ادركت ان الخطة الاشتراكية الامرة الشاملة يجب أن تتحدد بقانون يعبر — ديمقراطيا — عن ارادة الشعب ، ويعرض — ديمقراطيا — على سائر الاجهزة الشعبية تتداوله وتناقشه وتتفهمه وتصدق عليه . ثم يشترك الشعب كله في تنفيذ هذا القانون أو في رقابة تنفيذه . ويعتبر الفقهاء الاشتراكيون قانون الخطة أعلى وأسمى القوانين ، ويعتبرون مهمة اعداده وعرضه أهم واجبات السلطة التنفيذية ، والتصديق عليه أهم واجبات السلطة التشريعية . أما تنفيذه والرقابة على تنفيذه فهي مهمة الشعب كله .

٥ — وليس ثمة شك في أن الوصول بالخطة الاشتراكية الشاملة الى هذا المستوى ليس بالامر السهل . ولعل رجال الاقتصاد في مصر يعرفون مدى صعوبة رسم الخطة على الاخص في المجتمعات الحديثة التحول التي لم تستطع بعد أن تحسن تحديد امكانياتها وتيجاد وضع احصائياتها وترسم اهدافها بأسلوب علمي . ورجال الاقتصاد في مصر يعرفون أيضا اننا لم نصل بعد الى مستوى « التخطيط الاشتراكي » من الناحية الاقتصادية البحتة . وهو ما يمكن ان يجعل رجال القانون ورجال الاقتصاد يتبادلون المسؤولية عن اتمام التحول الاشتراكي كما يتبادل اللاعبون كرة « التنس » . فلكي يمكن وضع « قانون الخطة » ، لابد أن تكون هناك « خطة » اقتصادية كاملة بالمفهوم الاشتراكي . ولكي يمكن تنفيذ هذه « الخطة » الاقتصادية ، فانه لابد من وضع قانون الخطة .

على أن من البديهي أن هذه اللعبة لا ينبغي أن تستمر طويلا بين رجال القانون ورجال الاقتصاد . ولا شك أن من المناسب ، وقد مرت عدة سنوات على التحول الاشتراكي في الجمهورية العربية المتحدة ، ان تبدأ الكلام عن « قانون الخطة » ، وأن نردد هذا التعبير — الذي مازال عندنا مجهولا — بل وان نكثر من ترديده في محاولة جادة لان ندفع بعجلة التحول الى الامام ، ولكن نحفز رجال القانون ورجال الاقتصاد على التعاون المثمر حتى نصل في نهاية الامر اليه .

والحق انه ليس كالمشكلات العملية الصارخة ، حافزا في مثل هذه الموضوعات الشائكة . وقد ثارت بالفعل في قضية أبرزت التناقض بين ماهو كائن وبين ما ينبغي ان يكون ، في مجال « العقد » . وهي قضية السيارة النصر التي صدر بشأنها حكم محكمة استئناف القاهرة في ١٢/٧/١٩٦٧

ملخص الوقائع ان شخصا تعاقد مع شركة النصر للسيارات على شراء سيارة نصر طراز ١٣٠٠ ، ثم توقفت الشركة عن انتاج هذا النوع ، فلجأ هذا الشخص الى القضاء وحصل في مايو ١٩٦٢ على حكم لصالحه عجز عن تنفيذه لاستحالة هذا التنفيذ . ثم حدث ان اعلنت الشركة في الصحف انها بصدد تصنيع سيارات ١١٠٠ و ١٥٠٠ وأنها ، اسهاما منها في خطة التنمية سيقصر البيع على من يدفع بالعملة الاجنبية . اقام المدعى دعوى

مستعجلة طلب فيها تنفيذ الحكم بتسليمه سيارة ١١٠٠ مما تنتجه بدلا من السيارة ١٣٠٠ التى قضى الحكم السابق من محكمة استئناف القاهرة بتسليمها اليه ، وبالشروط الثابتة فى ذلك الحكم . واستندت المحكمة فى هذا الحكم الى مجموعة المبادئ المعروفة فى العقد وفقا للقانون المدنى والى ان « الذريعة التى تسوقها الشركة المدينة قوامها ان هناك قرارا صدر من مجلس الوزراء يقصر التعامل فى هذا الطراز الجديد على المشترين بالعملات الصعبة ، وقد كان يجب على هذه الشركة ان تقدم صورة من هذا القرار او ترشد اليه بدلا من وصمه بسرية مدعاة » (١) .

وقد رأى المعلقون على هذا الحكم انه قد جانبه التوفيق . فقد حقق المصلحة الفردية على حساب مصلحة المجتمع كله متمثلة فى خطة التنمية التى اقتضت اصدار القرار بقصر البيع على من يدفع بالعملة الصعبة . وناقش البعض موضوع الملاعة والمناسبة ، وما كان ينبغى على المحكمة ان تراعيه حين توازن بين الحكم بالتنفيذ العينى وبين الحكم بالتعويض .

ومع ذلك ، فمن الواضح فى نظرنا ان الحكم ، من الناحية القانونية ، سليم . فالخطأ ليس خطأ القاضى . ولو انه قضى بغير ذلك لما اقتصر الضرر - فى نظرنا - على مجرد حرمان شخص المدعى من السيارة ، وانما لامتد هذا الضرر الى جذور مبدأ سيادة القانون .

٦ - والواقع ان تغير هدف العقد فى ظل النظام الاشتراكى لا يمنع من ان اساسين من اساسه لم يتغيرا :

الاول : انه ينشأ صحيحا ، ويستمد القوة الملزمة فيه ، على أساس احترام القانون الذى ينشأ العقد فى ظله . والقانون هو الذى عليه ان يحدد له وظيفته وأهدافه وحدوده . واذا كان العقد فى ظل النظام الرأسمالى يسير فى ركاب الحرية الفردية وسلطان الارادة فلانه يستمد ذلك كله من قانون العقد فى ظل هذا النظام (٢) . والعقد فى ظل النظام الاشتراكى ينبغى ان يعيش فى ظل قانون الخطة . لذا فانه ينبغى علينا ان نبدأ بخلق قانون الخطة .

الثانى : فيما يتعلق بالآثار : فان طرفى العقد يجب ان يحترما العقد نفسه ما دام العقد صحيحا فى ظل القانون . هذا الأساس كان ولا يزال . وهو لا يستند الى المبادئ القانونية وحدها بل يستند قبل ذلك الى المبادئ

(١) أنظر عرض الحكم والتعليق السابق الإشارة اليه فى مجلة القانون والاقتصاد مارس ١٩٦٥ ص ١٦٥ .

(٢) د. اسماعيل فانم - المرجع السابق ص ٥١ : « وكما لاحظ ديجى بحق ان الانسان لا يستطيع بارادته وحدها سوى أن يتحكم فى حركات جسمه . وانما يستمد العقد قوته الملزمة من القانون » .

الخلقية العامة (١) . فاذا كان أى شخص يحترم نفسه يرى أنه يتعين عليه احترام الالتزام أو الوعد الذى قطعه على نفسه ، فان شركات الدولة ومؤسساتها اولى بأن تحترم نفسها باحترام التزاماتها التعاقدية . وذلك كله حتى قبل الدخول فى الكلام عن استقرار المعاملات وعن الضمانات القانونية الى آخر ما يسير فى هذا المعنى .

ويحتاج كل من هذين الاساسين الى شىء من التفضيل :

### أولا : قانون الخطة يحدد وظيفة العقد وهدفه

٧ — تختلف التطبيقات الاشتراكية فى نظرتها للملكية الخاصة ، فبعضها لا يكاد يجعل لها أى دور فى الانتاج ، وانما يقصر نطاقها على الملكية الشخصية ( *propriété personnelle* ) أو العائلية ( *familiale* ) وقد يسمح بملكية خاصة محدودة جدا لبعض وسائل الانتاج الصغيرة ، كما هو الشأن فى التطبيق الاشتراكي بالاتحاد السوفييتي (٢) . ومن ناحية أخرى فان بعض التطبيقات الاشتراكية الاكثر اعتدالا تجعل للملكية الخاصة مجالا أوسع فى نطاق الانتاج والخدمات ، وتفسح مكانا لوجود وتعايش « القطاع الخاص » مع القطاع العام . وتتصارع الآراء المعتدلة والمتطرفة فى شأن هذا « القطاع الخاص » (٣) وهو صراع يقوده بعض الذين يربطون بين « الاشتراكية » وبين « الملكية العامة » ربطا جامدا كاملا ، ويحاربون الملكية الخاصة بذات الضراوة التى حارب بها اشتراكيو القرن التاسع عشر طغيان النظام الرأسمالى فى ذلك الوقت .

الا أنه أصبح واضحا فى الوقت الحاضر ان الاشتراكية ترتبط بالتخطيط أساسا . ثم ترتبط بعد ذلك — كوسيلة وأسلوب — بقطاع عام قائد يستطيع أن يحتل المواقع التى يتمكن فيها من أن يجعل هذا التخطيط اشتراكيا ، أى شاملا وآمرا . وأصبح من المفروغ منه أن القطاع الخاص يمكن أن يرتبط

(١) د. اسماعيل غانم — المرجع السابق ص ٥١ : « فالاعتبارات الخلقية توجب الوفاء بالمعهد المقطوع وهى اعتبارات لا يسع القانون أن يتجاهلها ، فالاخلاق من الاسس التى يقوم عليها القانون » .

كذلك د. مجدى صبحى خليل ، رسالته السابق الاشارة اليها ، فى المقدمة ص ١ : ( *Le Droit doit s'inspirer de l'Economie; il n'en doit pas moins demeurer la science du juste* ... Le rapport, si étroit soit-il, entre le Droit et l'Economie, ne doit pas faire oublier ses liens, plus anciens et plus solides, avec la morale et surtout la justice » ) .

(٢) أنظر تفصيل ذلك فى مؤلف نستويانوفتش ، ص ٢١١ وما بعدها :

K. Stoyanovitch « le régime de la propriété en U.R.S.S. » Paris 1962.

(٣) أنظر فى ذلك مؤلفنا « دروس فى الاشتراكية العربية » ١٩٦٦ . بند ٩٨ ص ٢٤٥ ، وكذلك مؤلفنا فى « المشروع التجارى العام » ج ١ — ١٩٦٧ — بند ٦٠ ص ١٢٥ وما بعدها .

هو أيضا بالخطة ويأتمر بأوامرها ويقوم بأداء الدور الذى ترسمها له (١) . ذلك أن الخطة الاشتراكية ليست عملا خاصا بالجهاز الادارى للدولة ، يقوم به ويتحمل مسؤوليته وحده ، وانما هى عمل تشترك فيه جميع الامكانيات المادية والبشرية فى المجتمع . يتضافر الجميع فى تدبيره ثم تنفيذه وتحمل مسؤوليته .

ومن هنا فان « قانون الخطة » هو نقطة الالتقاء الاساسية بين « الاشتراكية » وبين « الديمقراطية » . فما دامت الخطة هى المصدر الاعلى للالتزامات والحقوق لسائر افراد الشعب ( Super - source de droits et d'obligations ) فانها لابد أن تصدر بقانون يمثل معنى رضا الشعب بها . ومن ناحية أخرى فان قوة الالتزام القانونى للخطة هى الصورة العملية للعزم والتصميم الشعبى الكامل على التكامل والتضافر لتحقيق أهدافها .

وقانون الخطة فى المجتمعات الاشتراكية هو أهم القوانين . ولذا فهو أساس التطوير لسائر القوانين فى هذه المجتمعات . وبه يتحول التخطيط من عملية اقتصادية ادارية الى نظرية قانونية حديثة تلقى اهتماما كبيرا فى الفقه القانونى الاشتراكى . ولا يتسع المجال هنا الا لعرض بعض النقاط فى ايجاز :

٨ - (١) قانون الخطة ليس مجرد « شكل » ، وانما هو أيضا « مضمون » . وبعبارة أوضح فانه ليس يكفى أن يصدر تشريع يتعلق بالخطة من السلطة التشريعية حتى يقال أن « قانون الخطة » قد ظهر الى حيز الوجود . وانما لابد أن يحتوى التشريع على « تخطيط شامل أمر » . ولذا فان من المتصور أن يصدر قانون يتضمن دراسة اقتصادية ، أو توجيهات عامة تتعلق بمستقبل بعض المشروعات الاقتصادية العامة أو الخاصة ، أو بعض الاهداف التى ينبغى اتباعها خلال الاعوام المقبلة . كذلك يمكن أن يصدر تشريع يتضمن بعض الحقائق الاقتصادية القائمة وكيفية استغلالها للوصول الى مستويات أفضل . مثل هذه التشريعات لا تخرج عن فكرة « الخطة الادارية » . ذلك أن قانون الخطة يتميز بأنه يتضمن تحديدا شاملا يرتب التزامات قانونية مباشرة Obligations juridiques ، وينبنى على ترتيب هذه الالتزامات قيام نظام قانونى كامل تحيا فى ظله الاشخاص كما تنشأ فى ظله العقود وتستمد منه القوة الملزمة على نحو مباشر (٢) . لذا فان قانون الخطة يرتكز فى المضمون الى تخطيط اشتراكى حقيقى شامل . وقد سبق أن أشرنا الى ذلك .

(١) مؤلفنا فى المشروع العام ج ١ السابق بند ٨٢ ص ١٧٥ وما بعدها .

(٢) ذلك يقرر د . مجدى صبحى خليل فى رسالته السابق الاشارة اليها بند ٥ ص ٦ و ٧ بأن التخطيط المصرى لازال أقرب الى التخطيط الفرنسى منه الى التخطيط السوفييتى : « ... par le fait qu'il est conçu en des termes généralement abstraits et ( flous ) , ce qui lui attribue l'aspect d'un simple inventaire des objectifs à atteindre » .

٩ - (٢) وصدر قانون الخطة ليس معناه تجميد الخطة بحيث تعجز عن مواجهة الظروف الجديدة . ذلك أنه ليس من الضروري أن يتعرض قانون الخطة لكل التفاصيل ، ولا أن يضع لكل المشكلات حلاً غير قابل للتعديل . وإنما يكفيه أن يضع الأهداف والخطوط الرئيسية أو النسب الأساسية التي يتم حسبها بدقة وتكامل عند رسم الخطة (١) . ثم يتولى تحديد الاختصاصات المتدرجة التي يناط بها مهمة الملائمة المرحلية أو اليومية للظروف المتغيرة . ولذا فإن قانون الخطة يمكن أن يفوض « القرار الإداري » أياً كانت قوته في مسألة أو مسائل بعينها . ويمكن أن يفوض السلطات المحلية في اتخاذ الخطوات المناسبة في حدود القانون . ويتعاون رجال الاقتصاد ورجال القانون في تحديد درجة الرونة المطلوبة على أساس الظروف العامة التي يواجهها المجتمع . ويخلص من ذلك كله أن قانون الخطة يمثل لونا من « المركزية الديمقراطية » ( Centralisme Democratique ) (٢) . هذه المركزية الديمقراطية التي يمثلها قانون الخطة من زوايته الاقتصادية والقانونية هي بغير شك من أهم المبادئ الأساسية التي يركز عليها المجتمع الاشتراكي .

١٠ - (٣) — وينبنى على ذلك أننا إذا قلنا أن العقد يجب أن يحترم قانون الخطة ، فليس معنى ذلك أن العقد لا يحترم إلا النص التشريعي لقانون الخطة . وإنما يجب أن يحترم العقد كل أمر أو قرار إداري في حدود هذا القانون أو بناء عليه . وفي ذلك تقوم السلطات المحلية بتكملة القرارات المركزية المتدرجة في القوة والمستندة في النهاية إلى قانون الخطة ، أعلى القوانين . وتتضح هنا الوظيفة الجديدة للعقد الاقتصادي . ذلك أنه يبرم في النهاية لتكمل به حلقات تنفيذ الخطة في تفاصيلها الصغيرة المتناثرة وليتم بينها الاتساق والتوافق . فهو اتفاق ارادتين ، لا بقصد تحقيق مصالح شخصية لهاتين الارادتين ، وإنما بقصد تكملة حلقات الخطة الاشتراكية الشاملة في أدق تفاصيلاتها .

إلا أن العقد الاقتصادي لا يزال عقداً . فبالنسبة لتكوينه لا زال هناك مجال للقول بوجود الرضاء ، والتعبير عن الإرادة ، والتوافق بين الإرادتين . بل إنه لا زال هناك مجال للكلام عن حرية الإرادة في تكوين العقد وتفاوت هذه الحرية . كل ما هنالك أن تكوين العقد يتم صحيحاً في نطاق الهدف الجديد وفي ظل القانون الاشتراكي الجديد : قانون الخطة . فالرضاء ، والتعبير ،

(١) ورسم الخطة ، ليس عملاً نظرياً مستقلاً عن حركة المجتمع ، وإنما هو عمل حي مرتبط بحصيلة الجهود الماضية ونتائج الخطط السابقة ، وما تم حصره من إمكانيات مادية ، وما تم تقديره من الإمكانيات البشرية . ولذا فإن الخطة تزداد احكاماً كلما زادت الخبرة الماغية والتجارب . ولذا قيل أن الخطة تتضمن عملية خلق مستمر ( Une création continue ) يستند إلى الاستفادة العملية من كل المراحل السابقة . انظر : François Perroux « Le IV<sup>e</sup> plan français (1962-1965) » — 1962, p. 118.

(٢) وفقاً لتعبير الفقيه البلغاري Trajan Ionesco في مقاله بالجنة الدولية للقانون المقارن ١٩٦٨ ع ٢٠ رقم ٣ ص ٥٣١ .

والتوافق ، والحرية ، كل ذلك لا يوجد لتحقيق مصلحة شخصية أنانية خاصة ، وانما يوجد لتكملة حلقات الخطة الشاملة (١) .

لذا فان الفقهاء الاشتراكيين يعرفون تقسيما للعقود يستند الى مدى حرية الإرادة في تكوين العقد . يفرقون بين نوعين : فهناك العقد المخطط *Le contrat planifié* ، وهو الذي يضعف فيه دور الإرادة الى أقصى حد . ويكون ذلك عندما يحدد قانون الخطة ( او القرار الإداري المستند الى قانون الخطة ) غالبية شروط العقد وميعاد إبرامه ، كضرورة أن يبرم المشروع (١) مثلا مع المشروع (ب) ، عقدا معينا في وقت محدد بالخطة ، يشتري بمقتضاه (١) المادة الخام اللازمة له من (ب) ، بسعر معين أو قابل للتعيين . ففي ذلك الوقت المحدد ينبغي أن يبرم المشروعان هذا العقد الاقتصادي الذي يؤدي الى استمرار تنفيذ الخطة الشاملة . وهناك العقد المنظم *Contrat réglementé* ، وفي هذا العقد فان مشروعا أو أكثر يقترح إبرام العقد دون أن يكون هناك التزام قانوني مباشر بإبرامه . ولكن هذه المشروعات تتصور أو ترى أن هذا العقد يعاون كلا منها ، على نحو إجمالي *Global* في أداء دورها في تنفيذ الخطة . ومن الممكن أن تتسع هذه الحرية الى مدى بعيد . الا أن جوهر الحرية هنا يختلف بطبيعة الحال عن حرية التعاقد في النظام الرأسمالي الفردي . فهي هنا حرية إبرام العقد لتحقيق الاهداف الجماعية كما يرسمها قانون الخطة الاعلى .

١١ — (٤) — ويطرأ على ذلك أن قانون الخطة يصلح أساسا « للنظام العام الاشتراكي » الذي لا يصح العقد الا باحترامه . وينبغي على القاضي أن يطبقه على سائر العقود الاقتصادية . وفرق كبير بين « النظام العام الاشتراكي » الذي يستند الى قانون محدد ملزم واضح يعرفه الجميع ويحترمه الجميع ، وبين فكرة « المصلحة » التي لا تستند الى قانون وانما تعتمد على التقدير الشخصي للقاضي ، وهي التي أشرنا اليها من قبل ، وراينا انها في غياب قانون الخطة — يمكن أن تؤدي الى الفوضى .

ومخالفة قانون الخطة ، أو مخالفة النظام العام الاشتراكي ، سبب جديد من أسباب البطلان . ولكنه أيضا بطلان من نوع جديد . ذلك أن الخطة لا يمكن أن تستفيد من بطلان العقد أو الحكم بالتعويض على أحد طرفيه ، وانما الخطة تريد للعقد أن ينعقد على النحو الذي يكتمل به تنفيذها . والمصلحة هنا ليست المصلحة الانانية للطرفين يتجرد عنها القاضي ، وانما هي المصلحة العامة يخدمها الطرفان ويخدمها القاضي بصورة ايجابية مباشرة . لذا فان القاضي يتدخل في تكوين العقد الباطل حتى يصح . فيحكم بتعديل ما انحرف من بنوده أو شروطه ، حتى يتم تنفيذ الخطة الاشتراكية على النحو المطلوب ،

(١) انظر رسالة د. مصطفى الجبال بالفرنسية :

« L'Adaptation du contrat aux circonstances économiques » thèse Paris 1965.

بل ان له أن يحكم بإبرام العقد جبرا بناء على طلب أحد الطرفين إذا امتنع الطرف الآخر عن إبرامه على خلاف قانون الخطة . ومن الناحية الأخرى فإن لذات القاضى أن يحمى المشروعات الاقتصادية من انحراف القرارات الإدارية الصادرة على غير أساس من قانون الخطة ، فيقضى بإعفاء المشروع من احترام مثل هذه القرارات . ويعتمد القاضى فى ذلك كله على فهم كامل للخطة فى صورتها الكاملة ، من قمة التشريع الأعلى الى قاعدة الأوامر المحلية المختلفة ، وعلى فهم كامل للهدف الجديد للعقد الاقتصادى . وأهم ما يميز هذا العقد أنه حلقة من حلقات تنفيذ الخطة ينبغى لها أن تتم بصورة ايجابية . فليس يغنى عن تمامه وتنفيذه بطلان أو تعويض . وإنما لابد من التنفيذ العيني أساسا (١) . وهنا نظرية متكاملة يرتبط فيها الاقتصاد بالقانون . وهى لا زالت بالنسبة لنا شيئا جديدا .

١٢ - ( ٥ ) - وقانون الخطة قانون أعلى ولكنه مؤقت . ولذا فهو لا يمنع من ضرورة بقاء التقنيات القائمة ( كالقانون المدنى أو التجارى - « الاقتصادى » ) كما تسميه بعض الدول الاشتراكية ) . وعنصر الزمن فيه عنصر هام . لذا فإنه إذا رتب التزامات جديدة لم يتصورها قانون العقد فإنها لابد أن تحترم فى مواعييدها المحددة بالخطة . وإذا انشأ قيودا على إرادة المتعاقدين فلا بد من التقيد بها . ولقانون الخطة أن ينشئ أنواعا جديدة من العقود أو يعدل من الأنواع القائمة فلا بد من احترام ما يأتى به . ولكن ذلك كله لا يعنى ، من الناحية الأخرى ، إلغاء أو تعديل التقنيات القائمة . وإنما على القاضى مهمة التوفيق وتحقيق التعايش بين قانون الخطة الأعلى ، الذى يتطلب احترامه عملا ايجابيا محددا فى زمن محدد ، وبين سائر التقنيات القائمة المستمرة بغير حدود . وهذه أيضا مشكلة من مشاكل الفقه الاشتراكى ، يعرضها كاتزاروف (٢) ، فيقرر أن قانون الخطة ذو طابع خاص ، إذ يتضمن حقيقة اقتصادية حية قوية متحركة ، فهو يعلن عن عملية خلق جديدة . هذا الخلق لا يتطلب إلغاء القوانين العادية القائمة ولو بصورة مؤقتة . إلا أنه يجب أن تتم عملية التعايش الذى يسمح بأن يتم هذا الخلق الجديد . ومن ثم يجب ترجيح قانون الخطة على سائر التشريعات الأخرى ولكن فقط فى الحدود اللازمة لاكتمال هذا الخلق دون زيادة ، وفى حدود الضرورة وحدها دون زيادة . المشكلة ليست إذن مشكلة إلغاء نهائى أو مؤقت وإنما هى مشكلة توفيق وتنسيق يراعى فيهما احترام قانون الخطة أولا ثم احترام التشريعات القائمة بما لا يتعارض مع تحقيق هدف الخطة .

(١) إلا أنه من المتصور أن يحكم القاضى بالتعويض إذا فات الميعاد المناسب للتنفيذ العينى ، أو أصر الطرف الآخر على عدم التنفيذ ، وفى هذه الصورة فإن التعويض المدنى يقترب عادة بجزاءات جنائية توقع على المدير المسئول فى المشروع المقصر . انظر تعليق جان بير ليجول السابق ص ٥٣١ .

(٢) نظرية التأييم ص ٢٥١ ومؤلفنا السابق الإشارة اليه « فى المشروع العظام » ص ١١٠ .

١٣ — (٦) — وأخيرا فإنه لا غنى عن الإشارة الى ضرورة قيام سلطة قضائية متخصصة تطبق قانون الخطة . فقد رأينا ، على مدار البحث ، أهمية الدور الاقتصادى والقانونى الذى يقوم به « قاضى الخطة » . وقد أنشئت هذه السلطة القضائية بالفعل فى غالبية البلاد الاشتراكية تحت اسم « هيئات تحكيم الدولة » ( L'Arbitrage d'Etat ) (١) . والتسمية على هذا النحو لا تقصد أنها هيئة تحكيم بالمعنى المعروف ، وإنما هى تشير الى الاختصاص الخاص لهذه المحكمة التى تتولى مهمة تطبيق قانون الخطة والتنسيق بينه وبين التشريعات الأخرى سابقة ولاحقة ، كما تشير الى أن هذه المحكمة تتولى الفصل فى منازعات لا تقف فيها المصالح الانانية الشخصية متعارضة ، وإنما هى منازعات تقوم على الاختلاف حول فهم هدف عام واحد يجتمع حوله سائر أطراف النزاع ، وهو هدف تحقيق وتنفيذ قانون الخطة .

الا أن المشرع المصرى انخدع فى التسمية . فأنشأ بقانون المؤسسات رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ « هيئات تحكيم » يصدر وزير العدل قرارا بتشكيلها فى كل نزاع على حدة ، ويبين فى القرار ، النزاع الذى سيعرض على هيئة التحكيم . أما تلك المنازعات ، فلا تتضمن الا المنازعات بين شركات القطاع العام أو بينها وبين إحدى الجهات الحكومية ( م ٦٦ و ٦٧ من القانون ) . واختصاصها جوازى اذا كان النزاع بين شركة قطاع عام وشخص من الأشخاص الطبيعية أو الاعتيادية وطنيين أو أجانب « اذا قبل هؤلاء الأشخاص وبعد وقوع النزاع حالته الى التحكيم » .

ولا حاجة بنا الى الإشارة الى أن انشاء « تحكيم الدولة » على هذا النحو يخرج تماما عن مفهوم وهدف تحكيم الدولة فى البلاد الاشتراكية التى تعتبر جهات قضائية قائمة أصلا وملزمة دائما وتطبق قانون الخطة على نحو مستقر .

### ثانيا : آثار العقد : قوة الزام العقد الصحيح بين طرفيه

١٤ — (١) العقد الصحيح يجب تنفيذه فى حدود القانون . هذه قاعدة عامة لا يختلف فيها النظام الرأسمالى عن النظام الاشتراكى . بل هى قاعدة منطقية لامفر من اتباعها والا فان إبرام العقد يصبح حينئذ ضربا من العبث (٢) .

(١) فى الاتحاد السوفيتى منذ قانون ٣ مايو ١٩٣١ ، ورومانيا بقانون ١٥ ابريل ١٩٤٩ ، وبولونيا بقانون ٥ أغسطس ١٩٤٩ ، والمجر بالقرار رقم ٢٨٥٠ لسنة ١٩٤٩ ، وبلغاريا بقانون ٣١ مايو ١٩٥٠ . انظر التفصيل فى كانزاروف السابق ص ٣٦٦ .  
(٢) ويعبر د . اسماعيل غانم عن نفس المعنى فى المرجع السابق الإشارة اليه بند ١٩٥٤ ص ٣١١ بقوله :

« .. على أن رفض نظرية سلطان الإرادة ، فى الوقت الحاضر ، لا يعنى أن يفقد العقد قوته الملزمة ، بل لازال العقد ، فى حدود القانون ، شريعة المتعاقدين . ولا يتصور أن يستقيم نظام قانونى بغير هذا المبدأ . فمصلحة المجتمع — لا سلطان الإرادة — تنفذه . فضرورات

ولذا فإن الالتزامات التعاقدية التى تقع على عاتق المشروعات الاقتصادية العامة لابد من الوفاء بها . ولا يجوز أن يقال بأن هناك مجالا ، فى النظر الى هذا الوفاء ، لتقدير « المصلحة » التى يركز اليها الدائن المطالب بالوفاء . ولا يمكن القول باسقاط التزام المشروع الاقتصادى العام تحت زعم أن مصلحة هذ المشروع أقوى أو أجدر بالاحتفال من مصلحة الدائن المطالب أيا كان . مثل هذا الزعم يهدر كل المصالح بل ويهدر كل النظام القانونى .

ذلك أن المصلحة العامة هى التى تتطلب ، فى المحل الاول ، أن يكون المشروع الاقتصادى العام ( أيا كان شكله ) مدينا شريفا بديونه وتعهداته التعاقدية . ومن ناحية أخرى فإننا حتى لو حاولنا إقامة هذه الموازنة المطلوبة بين « المصالح » فإن ذلك يقتضينا النظر الى الامر من زاوية الدائن المطالب . فمن هو هذا الدائن ؟ انه إما أن يكون مشروعا اقتصاديا عاما أو خاصا يعمل كل منهما فى اطار الخطة الاشتراكية الشاملة ، وإما أن يكون مجرد فرد مستهلك عادى . فاذا كان الدائن هو المشروع ، فإن حاجته الى الاستيفاء حاجة يتطلبها واجبه فى أداء دوره أيضا فى الخطة ، ومن ثم فإنها تمثل مصلحة عامة بيقين . أما اذا كان الدائن هو ذلك المستهلك الفرد العادى ، فعمل من الإخطاء الشائعة أن البعض ينظر الى مصلحة هذا « المستهلك » باستخفاف أو باستهانة ، مع أن اشباع حاجات المستهلكين وتحقيق رفاهية عامة الافراد فى المجتمع هو من الاهداف الاساسية للنظام الاشتراكى . وهذه حقيقة لا يجوز أن ينساها البعض أو يتناساها وهم يتكلمون عن الاشتراكية ويتصورون انها حين تحمى مصالح المجموع ، فإنها تهدر الفرد . فالاشتراكية نظام يهدف أساسا الى تحقيق رفاهية عادلة لجميع الافراد فى المجتمع . ومن أجل هذا « المستهلك » الفرد العادى الضعيف يقوم المجتمع الاشتراكى بتخطيط الانتاج وتقديم سائر أنواع الخدمات . لذا فإن حاجات المستهلكين ليست فى ذاتها مصالح « من الدرجة الثانية » يسهل اهدارها على خلاف القانون .

١٥ — ( ٢ ) يضاف الى ذلك اعتبار هام لا يجوز التغاضى عنه : فقيام المشروع الاقتصادى العام ( أيا كان شكله ) بأداء التزاماته فى مواعيدها دون تأخير أو مماطلة ، أيا كان شخص الدائن أو أهمية حاجته ، هو ، فى حد ذاته نوع من « السلوك » ينبغى للمشروعات الاشتراكية أن تحرص عليه بأشد مما تحرص عليه المشروعات الرأسمالية التى كثيرا ما تتنافس فى إبراز مدى السرعة التى توفى بها التزاماتها لجمهور المستهلكين . فقد أصبح من المعروف فى العالم كله ، مدى حرص « المشروع الكبير » على سمعته : فشركات التأمين

الانتاج والتوزيع تقتضى إبرام العقود ، وضرورة الاستقرار فى التعامل وما يولده من ثقة فى نفوس المتعاقدين تقتضى أن يلزم العاقد بتعاقده وذلك سواء فى القطاع الخاص أو فى القطاع العام فى علاقة المشروعات العامة فيها بينها . بل أن احترام العقود التى تبرم بين مشروعات القطاع العام أمر ضرورى لتقدير مدى نجاح كل مشروع فى تحقيق أهدافه طبقا للخطة العامة للدولة ، ولذلك فقد بقى هذا المبدأ مبدأ أساسيا فى جميع النظم القانونية، حتى تلك التى يقوم اقتصادها على التأمين الشامل .

الراسمالية تتبارى فى سرعة الوفاء بقيمة التأمين للمستأين ، والبنوك الراسمالية تتبارى فى سرعة تنفيذ طلبات العملاء . والشركات الصناعية الراسمالية تضخى بالمبالغ الطائلة لكى تعوض خطأ طفيفا فى السلعة التى تقدمها لجمهور المستهلكين . بل انها لا تتردد فى اعدام انتاجها — مهما بلغت التضحية — اذا تبين لها أن مستواه لم يصل الى الحد الذى ترضاه لاسمها وسمعتها . وقد لا يكون وراء ذلك كله اعتبارات أخلاقية أو انسانية . بل وليس ثمة شك فى أن هذه المشروعات الراسمالية لا تهدف فى النهاية الا الى الربح . وهى لا تحمل ذرة من العطف أو الرحمة للعميل الفرد أو المستهلك الضعيف . ولكنه « السلوك » الذى تراه جديرا بسمعتها وبالثقة بها . وهو سلوك يؤدى فى المدى البعيد الى مزيد من استقرار الربح وتأكيد . ومع ذلك ، أليست المشروعات الاشتراكية أولى بأن تحرص على هذا « السلوك »؟ ليس فقط بهدف الربح ، وانما قبل ذلك ، للاعتبارات الايديولوجية التى تستند اليها ، ولاعتبارات الثقة التى ينبغى أن تركز اليها كمشروعات تنتمى فى النهاية الى الدولة ذاتها ؟

١٦ — ( ٣ ) وهناك اعتبار ثالث شديد الاهمية . وهو خاص ، هذه المرة ، بالمشروعات الاشتراكية دون غيرها . ذلك أن الفرض أن المشروع الاشتراكى قد أبرم العقد فى ظل قانون الخطة . هذه الخطة لاشك أنها تصورت ابرامه وتوقعت تنفيذ الالتزامات الناجمة عنه فى مواعيدها دون تأخير . لذا فان امتناع المشروع الاشتراكى عن الوفاء بديونه التعاقدية ، يعتبر ، فى حياة الخطة الاشتراكية الشاملة ، « حادثا » غير متوقع وغير مرغوب فيه . بل هو علامة هامة على أن هناك خلافا فى العجلة الدائرة ، اما فى الاجهزة الداخلية للمشروع ، وأما فى تركيب الخطة ذاتها . وهى علامة ينبغى ألا تمر دون انتباه . ومن ثم فان من الخطر أن تشعر المشروعات الاقتصادية ، فى المجتمع الاشتراكى بالذات ، بأنها تستطيع أن تتوارى وراء المصلحة العامة لكى تتراخى فى أداء التزاماتها . فهى حين تفعل ذلك فانها تخفى أخطاءها أو تخفى ثغرات الخطة . ولذا فان من المنطقى ، على العكس ، أن يكون تخلف المشروع الاشتراكى عن أداء التزاماته التعاقدية أمرا خطيرا يقتضى المراجعة والمتابعة والفحص . ليس فقط لمجرد حماية المستهلك ، وانما ايضا لحماية المشروع ذاته ، ولضمان استمرار تنفيذ الخطة الاشتراكية الشاملة .

١٧ — ( ٤ ) ولكن ، اذا كان الاصل أن العقد يجب تنفيذه ، فان هناك ظروفا طارئة قد تقتضى تعديل العقد . ذلك استثناء معروف وتاريخه قديم . نصت عليه المادة ٢/١٤٧ من التقنين المدنى المصرى حين قررت أنه « اذا طرأت حوادث استثنائية عامة لم يكن فى الواسع توقعها ، وترتب على حدوثها أن تنفيذ الالتزام التعاقدى ، وأن لم يصبح مستحيلا ، صار مرهقا للمدين بحيث يهدده بخسارة فادحة ، جاز للقاضى تبعا للظروف وبعد الموازنة بين مصلحة الطرفين أن يرد الالتزام المرهق الى الحد المعقول . ويقع باطلا كل اتفاق على خلاف ذلك » .

وتعتبر نظرية الحوادث الطارئة التى تعبر عنها هذه المادة ، من بين أهم « الملطفات الاشتراكية » التى قيدت من مبدأ سلطان الارادة . وقد سبق أن أشرنا الى هذه الملطفات بصفة عامة . وهى تعرض فى صورة استثناءات ترد على مبدأ عام يظل هو الأصل .

ولكن الامر يختلف بالنسبة للعقد فى ظل قانون الخطة . « فسلطان الارادة » لا يقوم كمبدأ عام . و « الظروف الطارئة » لا تبدو كاستثناء . وانما الخطة هى أساس العقد ابتداء وبقاء ، وأساس قوته الملزمة ، منذ البداية عند ابرامه ، حتى تمام تنفيذه فى الميعاد الذى حددته . فمن المنطقى اذن أن كل تعديل للخطة يمكن أن تنعكس آثاره على التزامات الطرفين فى العقد . ولا يجوز أن يحتج أحد الطرفين بحق له سابق على تعديل الخطة اذ ليس له مصلحة مستقلة عن مصلحة الخطة . ولذا فانه يمكن أن يقال أن مبدأ احترام ارادة الطرفين مرتبط فى مجموعته بمبدأ احترام قانون الخطة . فهما لا ينفصلان ولا يتعارضان .

ولكن الذى يمكن أن يثور هو « شرعية » التعديل الذى يجريه الامر الادارى أو القرار ، بحيث ينعكس على آثار العقد الاقتصادى . فمن الضرورى أن يكون هذا الامر أو القرار قد صدر فى حدود قانون الخطة لا يعارضه ولا يجاوز الاختصاصات التى يخولها له هذا القانون ، والا فهو قرار ادارى باطل لا يلتزم الطرفان باحترامه ولا يجوز للقاضى تطبيقه .

والواقع أنه اذا كان من المسلم به أن تعديل الخطة ينبغى أن يسرى على آثار العقد بحيث تتفق مع ما يتطلبه هذا التعديل ، فإن نقاشا طويلا ثار وما زال يثور ، ليس فقط حول مدى شرعية بعض التعديلات التى ترد على قانون الخطة ، وانما كذلك بالنسبة لملاءمتها الاقتصادية . فقد لاحظ بعض رجال الاقتصاد أن تعديل الخطة يصدر أحيانا لمواجهة زاوية جزئية من الزوايا المتعددة التى تنسق بينها الخطة الشاملة . فيبدو هذا التعديل مناسبا من وجهة النظر التى انحصرت فيها ، ولكنه يضر توازن الخطة كمجموع شامل . ولذا فإن من الخطأ أن نخلط بين « المرونة » اللازمة ، وبين « التسرع » فى تعديل جزئيات الخطة دون أن نضع الخطة كلاً موضع النظر والمراجعة . مثل هذا التسرع فى التعديل يمكن أن يأتى كل يوم بخطة جديدة ، بحيث يكون تكرار التعديلات على هذا النحو دليلاً على عدم وجود التخطيط الاقتصادى أصلاً .

ولذا فانه فى بلاد كالاتحاد السوفيتى ، كان يعانى عند بدء التخطيط ، من تناقضات كثيرة ، وتخلف ، ويصل تعدادها الى ١٧٠ مليوناً ، وكان لابد من امكان التعديل فى الخطة لمواجهة الظروف المتغيرة المختلفة . ومع ذلك ، فقد وصفت أغلب التعديلات التى أجريت فى ذلك الوقت بتسلط « البيروقراطية » . وانتقد تروتسكى أن تحل البيروقراطية ارادتها محل الخطة ، خاصة وأن التعديل كان يقع على جزء من الخطة دون أن يحسب حساب الاجزاء الأخرى وانعكاس التعديلات عليها . وقد حدث ذلك بالفعل فى الخطة السوفيتية

الخمسية الاولى . ولذا فان ميكي Méquet يقرر ، عند تقدير هذه الخطة ، أنه اذا كان هناك خطأ قد ارتكب ، فقد كان خطأ عدم اتباع الخطة الابتدائية الاولى (١) .

١٨ - (٥) ولان القوة الملزمة للعقد تستند الى العقد والى الامر الادارى الصادر بناء على قانون الخطة ، فى نفس الوقت ، فان جدلا فقهيًا يثور فى البلاد الاشتراكية حول ما يمكن أن يعتبر المصدر الحقيقى للالتزام التعاقدى . ويشير كاتزاروف (٢) الى انقسام الفقه الاشتراكى بهذا الصدد : فهناك رأى يعتبر الامر الادارى هو المصدر الوحيد للالتزام ، وبالتالى يضيق من نطاق العقد بصفة عامة كأحد مصادر الالتزام ( ومن أنصار هذا الرأى فى الاتحاد السوفيتى : ألكسندروف Alexandroff وفى بلغاريا : ستالف Stallef ) وهناك رأى آخر - يبدو انه الراجح - يؤكد أن الامر الادارى والعقد يتحدان معا فى كل لا يتجزأ ، كمصدر للالتزام ، ولكن تاريخ نشأة الالتزام يرتبط بتاريخ إبرام العقد نفسه لا بتاريخ الامر الادارى . هذا هو رأى جاف Jaffe وسكوندين Skundin ونوفيتسكى Novitzki وأجاركوف Agarkoff ويبدو أن الوقت قد حان لكى ينشغل الفقه المصرى بمثل هذه المشاكل القانونية الحديثة المتعلقة بالعقد فى ظل قانون الخطة .

### خاتمة

١٩ - وفى النهاية ، فانه قد يجوز لنا أن نعود مرة أخرى الى المثال العملى الذى عرض على القضاء المصرى وأثار زوبعة من النقد . فنسأل : ما الذى كان ينبغى أن يكون أمام القاضى المصرى حتى يرفض دعوى المدعى طالب السيارة الا أن يقدم الثمن بالعملات الصعبة ؟ .

كان ينبغى :

أولا : أن يكون أمام القاضى قانون الخطة ، صادرا من السلطة التشريعية ، مستندا الى تخطيط اشتراكى شامل أمر بعد دراسة علمية لامكانيات المجتمع كلها مادية وبشرية . وتتحدد فى هذا القانون مدى الحاجة الى العملة الصعبة وكيفية الحصول عليها سواء بالنسبة لشركة النصر للسيارات أو غيرها من الشركات . وحتى اذا افترضنا أن القانون لم يتعرض لهذه التفاصيل فقد كان ينبغى - على الاقل - أن تتبلور فيه بوضوح صورة « النظام العام » الاشتراكى الجديد ، الذى يمكن أن يسترشد به القاضى عند النظر فى تنفيذ العقود الاقتصادية .

(١) انظر التفصيلات فى مؤلف شارل بتلهام :

Ch. Bettelheim « la planification sovietique » 1945, p. 196.

(٢) انظر مقال كاتزاروف فى المجلة الدولية للقانون المقارن عام ١٩٥٨ ص ٢٩٨ ( و ص

٢١٤ ) بعنوان :

« La planification comme problème juridique ».

وكذلك مقال تراجان يوناسكو السابق الاشارة اليه بنفس المجلة عام ١٩٦٨ ص ٥٢٤ .

**ثانيا :** أن يصدر أمر ادارى مستند الى قانون الخطة ، يطلب من الشركة اقتضاء الثمن بالعملية الصعبة ، على خلاف ما أبرمته من قبل من عقود ، ولكن على أساس من الظروف الجديدة ، وفي حدود الاختصاص المفوض من قانون الخطة للأمر الادارى .

والواقع أننا لا يمكن أن نتجاهل أن محكمة استئناف القاهرة قد برهنت على استعدادها لاحترام قرار مجلس الوزراء حين قررت في حيثياتها أنه « كان يجب على هذه الشركة أن تقدم صورة من هذا القرار أو ترشد اليه بدلا من وصمه بسريرة مدعاة » . ومفهوم ذلك أن المحكمة كانت على استعداد لأن ترفض دعوى المدعى لو كان أمامها قرار مجلس الوزراء . فهي لم تكن بمعزل عن التقدير الكامل لحاجة الدولة الى العملة الصعبة . ولم تكن بمعزل عن الفهم الاشتراكى رغم غياب قانون الخطة . كل ما هنالك أن الشركة تصورت أنه يكفى الاحتجاج بالمصلحة العامة لكى تهدر العقد ، دون أن تستند لا الى قرار ولا الى قانون . وبديهي أن ذلك لا يجوز لا فى النظام الاشتراكى بل ولا يجوز فى أى نظام .

وبقى أن نضيف أن المشكلة هى فى الاصل مشكلة التخطيط الذى لم يصل بعد الى ما نريد له من شمول ودقة . واذا كان مصنع السيارات النصر قد أنشئ استنادا الى خطة التنمية ، أعلنت الشركة عنه وشجعت المستهلكين على الشراء بترتيب معين أعلنت عنه أيضا ، وأحاطت ذلك كله بصورة الرفاهية فى المجتمع الاشتراكى التقدمى الجديد ، وخلقت بذلك فى نفوس الجميع أملا مشروعا فى الحصول على السيارة الموعود بها والمدفوع ثمنها أو جزء منه ، فالفرض أنها فعلت ذلك كله بناء على تخطيط علمى طويل المدى أحاط بكل الظروف بما فيها ظروف العملة الصعبة . فاذا وقف المستهلك بعد ذلك كله على باب المصنع يطالب بالسيارة وفقا للشروط والترتيب الذى حددته الشركة ، فانه يقف بمصلحة مشروعة جدية بالحماية فى ظل النظام الاشتراكى .

وحتى اذا افترضنا جدلا أن الظروف قد تغيرت ، وأن الحاجة الى العملة الصعبة قد اقتضت أمرا جديدا لم يكن متصورا وقت رسم الخطة ، فانه لا يحق للشركة أن تستقل بمثل هذا القرار الخطير . وانما كان ينبغى أن يصدر من السلطة التى تملك تعديل الخطة ، بناء على دراسة علمية وتقدير شامل للظروف الجديدة داخل الخطة الاشتراكية الشاملة .

# فكرة السيادة فى الدولة الاسلامىة

نظرة على الفقهاء الحنفى والشافعى(\*)

الدكتور عز الدين فوده

## نبذة عن مفهوم السيادة فى الفقه الحديث :

السيادة نظرية قانونية ، ذات أصل فلسفى يقوم على فكرة الفصل بين السلطة المدنية والسلطة الدينية ، فى عصر نشأة الدولة القومية فى أوروبا الحديثة . تدرجت هذه النظرية تاريخيا مع انحلال الروابط القطاعية ، والنزعة الى تغليب السلطة السياسية للملوك واضعاف السلطة الكنسية التى مارست السلطان وساندت النظام القطاعى بوصفها إحدى عناصر السلطة الاجتماعية فى أعقاب انهيار الامبراطورية الرومانية وقيام الدول الجرمانية والفرنجية القطاعية فى أوروبا الوسطى والغربية .

فهى نظرية لا ترتبط فى أصلها التاريخى ومضمونها الفلسفى بفكر الدولة التى مارست فيها السلطة الاجتماعية بعناصرها السياسية والاقتصادية والدينية السيطرة فى المجتمعات القديمة والوسيطه بصورة مباشرة ولكنها نشأت بنشأة الدولة القومية الحديثة ، وقيام ضرورات وظروف اقتضت تغليب السلطة السياسية للملوك على كافة العناصر الدينية والاقتصادية الخارجية والداخلية فى مجتمعات الطوطمية والسيطرة الجماعية للقبيلة والمدينة ، والوحدة البابوية لمجتمعات القرون الوسطى . وذلك حين اقتضى الامر تدعيم السلطة المركزية للملوك ، واسباغ كيان ذاتى على الدولة ذات اللغة الموحدة والسوق التجارية الموسعة ، وتخويلها حق التشريع فى معاملات الناس بعضهم وبعض ، وحق السيطرة على ما يحفظ نظامهم الاجتماعى الجديد ، فى مواجهة أعدائها من أصحاب الامتيازات القطاعية « النبلاء والاتباع ورجال الكنيسة (١) » .

---

(\*) بحث أعد للجنة القانون والعلوم السياسية بالمجلس الأعلى لرعاية الآداب والفنون والعلوم الاجتماعية بمناسبة مرور ألف عام على وفاة الإمام أبى حنيفة ومولد الإمام الشافعى رضى الله عنهما .

(١) انظر فى هذا الشأن

J. - W. Lapierre, Le Pouvoir Politique, P.U.D.F.

1959, pp. 63 - 65.

وتميزت هذه السلطة المركزية أول ما تميزت بحق فرض الضرائب على الكافة ، وتكوين الجيوش الملكية الموحدة . وافترضت في تبرير ذلك الحق الإلهي للملوك ، والإرادة الموحدة للدولة القومية بمقوماتها الجديدة كوحدة سياسية متميزة ، تمارس اختصاصات في الداخل والخارج مستقلة عن أية سلطات أخرى (١) .

وقد أدرك الاستاذ الامام الشيخ محمد عبده هذا المفهوم الحديث لنظرية السيادة حيث يقول :

« كان من أعمال التمدن الحديث الفصل بين السلطة الدينية والسلطة المدنية . فترك للكنيسة حق السيطرة على الاعتقاد والأعمال فيما هو من معاملة العبد لربه ، تشرع وتنسخ ما تشاء ، وتراقب وتحاسب كما تشاء ، وتحرم وتعطى كما تريد . وخول السلطة المدنية حق التشريع في معاملات الناس بعضهم لبعض وحق السيطرة على ما يحفظ نظام اجتماعهم ، في معاشهم لا في معادهم . وعدوا هذا الفصل منبعاً للخير الإعم عندهم » (٢) .

في ضوء ما تقدم يمكن تعريف السيادة في الفقه القانوني بكونها الخاصة التي تميز الدولة عن سائر الوحدات السياسية ، والمظهر الذي تعبر به السلطة الفعلية القائمة عن ممارسة اختصاصاتها في الداخل والخارج ، دون أن تقيدها أو تشاركها في ذلك أية سلطة أخرى أعلى منها . فهي تميز الدولة عن سائر الأشخاص القانونية الدولية (كالفرد في رأى البعض والمنظمات الدولية ) وعن سائر الجماعات البشرية والإقليمية اللامركزية ( كالدويلات في الدولة الاتحادية ) التي قد تتوافر لها عناصر الإقليم والسكان وحكومة الإدارة ، ولكنها لا تصبح دولة حيث لا تمارس اختصاصات على مستوى السيادة أو السلطة العليا التي تقوم بانشاء وتطبيق القسواءد القانونية داخل إقليمها (٣) .

ولهذا يلزم أن تصبح الدولة صاحبة السيادة على مستوى معين من ممارسة خصائص هذه السيادة واختصاصاتها . والحكم في ذلك لكل دولة على حدة بالنسبة للآخرى . فنتيجة عدم وجود سلطة عليا في المجتمع الدولي ،

(١) انظر في هذا الشأن

Ibid, pp. 88 — 89;

J. Roland Pennock — David G. Smith, Political

Science, 1964, pp. 131 — 134; Rodée-Anderson-Christal, Introduction to Political Science, 1957, pp. 28 — 33.

(٢) ألحكمة الإسلامية ، مجموعة مقالات للشيخ محمد عبده ، ١٩١٤ ، ص ١٩ .

(٣) انظر في هذا الشأن

Georges Burdeau, Droit Constitutionnel et Institutions

Politiques, 1965, pp. 113 — 114.

أصبح من حق كل دولة ، وبما لها من خصائص السيادة والاستقلال في السلطة ، أن تقوم بسلطة الرقابة بالنسبة لكل دولة أخرى للتحقق من توافر عناصر وشروط تكوينها ، والتغيير الذي قد يطرأ على كل عنصر من هذه العناصر ، وهو ما يسمى بالاعتراف . ونظرا لأن الاعتراف بهذه الصورة ، هو سلطة رقابة غير مركزية موزعة على سائر الدول ، فقد لحقت بتقديره اعتبارات سياسية هي التي تملى على كل دولة على حدة موقفها من الاعتراف بالدول الأخرى ومركزها من حيث السيادة . ويقتضى قيام الاعتراف بين الدول على هذه الصورة ، أن تكون هذه الدول متساوية بعضها ببعض ، مما يعبر عنه بمبدأ المساواة في السيادة .

والخلاصة ، أن ظهور نظرية السيادة في الدولة الحديثة ، مبدأ لصيق بقيام الاعتراف كخصيصة من خصائص هذه السيادة التي لا تعلوها سلطة أسى منها ، وبقيام مبدأ المساواة القانونية بين الدول (١) :

### مفهوم السيادة في الفكر الإسلامي :

ومما لا شك فيه أنه قد قامت في الدول القديمة سلطات فعلية مارست اختصاصات متعددة ، دون أن تتقيد بالالتزامات التي يفرضها التمتع بخصائص السيادة . ذلك أن الأصل في قيام السيادة وما يتفرغ عنها من مبادئ قانونية في تنظيم الحياة السياسية ، لا يكون إلا انعكاسا لشكل السلطة الزمنية لا الدينية . بينما تقتضى دراسة أشكال الدول ما قبل الحديثة ، ومنها الدولة الإسلامية ونظام الحكم فيها ، أن نأخذ بعين الاعتبار ما أحاط بقيامها من اعتبارات ميتافيزيقية تقتضى الربط في تحليل نوع السلطة ومصدرها بين الحقوق القانونية والمسألة الدينية .

وينطبق ذلك بنوع خاص على فكرة الإمامة عند الشيعة وارتباطها الوثيق بالجانب الإلهي في الرئاسة العامة للدولة الإسلامية ومصدرها وقاعدتها وشروطها . كما ينطبق كذلك على فكرة توحيد الصفتين الدينية والدينيوية في وظيفة دولة الخلافة الإسلامية عند أهل السنة ، على الرغم من الطبيعة السياسية الظاهرة للخلافة في مصدرها وقاعدتها وطرق توليها .

فالإمامة التي يختار — تعالى — لقيادتها إماما كفؤا لا يزل ولا ينحرف ولا يشط ولا يخطئ ولا يخرج عن المخطط الإسلامي مطلقا ، هي الأصل الذي تركز عليه فكرة الدولة الإسلامية عند الشيعة . واختص الشيعة لقب الإمامة في التعبير عن هذه الرئاسة العامة في الدين والدنيا ، لما يدل

(١) انظر الفصل الخاص بالسيادة في :

J. Brierly, The Law of Nations, 1967.

عليه هذا اللقب من مقام ديني ملحوظ ، فالإمام هو الذى خوله الله الامامة وخصه بها ، وليس ذلك الذى يتبوأ الخلافة ويتقلد السلطة الفعلية عن طريق اختيار المسلمين له ما لم يضطروا الى العقد له قبل المشورة وتجب عليهم طاعته كما هو الشأن عند جمهور أهل السنة . والامامة لطف ، لان اللطف من الله واجب ، بمعنى أنه تعالى يجب عليه اللطف ، وهو ما يقرب العبد الى الطاعة ويبعده عن العصية . والإمام يجب أن يكون معصوما ومنصوصا عليه لان العصية من الامور الباطنة التى لا يعلمها الا الله (١) .

ويؤكد ذلك أنه على الرغم من أن الشيعة أنفسهم قد اتجهوا الى التفرقة في الحياة السياسية بين فكرة الامامة الشرعية التى يتعين رئيسها على الوجه السابق ، بالنص الالهي المبلغ الى النبي صلى الله عليه وآله وسلم دون أن يكون للبشر اختيار في ذلك ، وبين الخلافة كمؤسسة للسلطة السياسية القاهرة التى تقوم دون أن يكون لهم دور في قيامها ، فقد بقى الإمام صاحب السيادة الشرعية مستورا ، وبقي العنصر الدينى يغلف نظرية الامامة ويستقل بها وبمبدأ السيادة القانونية عن السلطة الفعلية التى يعتبر الخضوع لها حدثا من الاحداث الطبيعية وضربا من التقية (٢) .

وهكذا حال هذا الموقف دون التحول بفكرة الامامة المثلى الى النظام السياسى الزمنى ، وبقيت الامامة الشيعية تحتفظ بالزعامة الدينية والسيادة القانونية ، وبفكرتها الخاصة عن التنظيم الاجتماعى الامثل لرئاسة المسلمين في دينهم ودنياهم ، وتعتقد في هذا الشأن لواء المعارضة والمفارقة بين الامام كرمز وتعبير حى لهذه السيادة وبين الخليفة كمجتهد يدير شئون الامة في غيبة الامام . وهكذا لم يؤد هذا الازدواج في الرؤية لدى الشيعة الى التسليم للسلطة الفعلية أو الاعتراف لها بخصائص السيادة كانعكاس لممارسة اختصاصاتها بالفعل ، حيث حالت فكرة الشيعة عن الامامة دون أن تقارن العقيدة بالمؤسسة السياسية . وبعبارة أخرى حالت العقيدة دون التوفيق

(١) اعتدنا في هذا على رأى جمهور الشيعة وأكثر فرقهم المعاصرة شيوعا وهم الشيعة الامامية العائلون بإمامة على عليه السلام بعد النبي صلى الله عليه وسلم نصبا ظاهرا أو تعيينا صادقا .. الخ . وهم يختلفون مع غيرهم من الطوائف الشيعية المعاصرة كالتزيدية والبهرة وغيرهم من الطوائف المنقرضة — انظر في هذا الشأن كتاب المحالات والفرق لابن أبى خلك الاشعري ، تصحيح وتعليق الدكتور محمد جواد مشكور ، طهران ، ١٩٦٢ ، ص ١٥ وما بعدها ، ص ١١٨ ، ١١٩ ، ١٢٩ . راجع كذلك ، الشهبستاني ، نهاية الاقسامد في علم الكلام ، مكتبة المثنى ، صفحة ٤٨٤ ، ٤٨٥ ، والمثل والنحل والجزء الاول ، المطبعة الادبية ص ٩٥ — ٢٢٤ ، ابن حزم ، الفصل في الملل والاهواء والنحل ، طبع المثنى ، الجزء الرابع ، ص ٩٠ — ٩٥ .

(٢) انظر في هذا الشأن :

Henri Corbin, *Histoire de la Philosophie Islamique*, Idées, pp. 101 - 109.

بين فكرة الإمامة ومقامها الدينى الملحوظ عند الشيعة وبين الخلافة كمؤسسة للسلطة السياسية تفرض على الأمة ولا تتطلبها (١) .

ولهذا أدخل الشيعة مباحث الإمامة ضمن العقائد الدينية ، واعتبروها فيما يتعلق بوجوبها وشروطها أو تنصيب الإمام وذاته وصفاته وعصمته مسألة من أصول الدين وركنا سادسا من أركان الإسلام فوق الأركان الخمسة السنية ، جروا إليها المتكلمين في بحوثهم ومناقشاتهم حول ذات الله والرسول وصفاتهم . ورفضوا كل تبرير لشرعية الخلافة على النمط السني ، مؤكدين موقفهم المناوئ لها كسلطة فعلية قاهرة ، ومثيرين في ذلك الثورات وحركات المعارضة السياسية .

هذا ، بينما رفض فقهاء أهل السنة ، وغيرهم من الفرق الصغرى كالخوارج ، هذه النظرية الشيعية المزدوجة التى تفصل بين فكرة السيادة الروحية القانونية وبين الواقع الفعلى الزمنى ، وعدوا الإمامة مسألة من فروع الدين لا من أصوله ، واتفق جمهورهم على وجوبها لخلافة النبى في حراسة الدين وسياسة الدنيا به . وعد جمهور أهل السنة الخلافة مسألة فقهية أكثر منها كلامية ، تتعلق بالأعمال والأفعال وتنظيم الحياة المدنية ، ووضعوا لها شروطها وقواعدها الدستورية التى تجد أساسها فيما أجمعت عليه الأمة من وجوب قيامها (٢) .

فبينما رأى علماء الشيعة أن الأمة تخضع لسلطة فعلية لا سيادة شرعية لها في غيبة الإمام الشرعى صاحب السيادة الإلهية ورمزها الحى ، اتفقت كلمة أهل السنة على إقامة وكيل عنها في حفظ حوزة الملة وإرشادها في شئون الدين ، والوكيل ينزل بعزل موكله ، كما تذهب الوكالة بموته . وأصبح الإجماع الذى لا يخرج على أحكام القرآن والسنة أو يخالفهما هو قاعدة هذه السلطة التى تتوحد فيها خصائص السيادة وتعتبر عنها (٣) .

(١) انظر في هذا الشأن

Gianroberto, Scarcia, Notes Sur Le Problème de la Souveraineté Chez Les Imamites, *Internationalen Orientalisten Kongresses*, Munchen, 1957, pp. 368 — 370.

(٢) الشهرستانى ، نهاية الإقدام في علم الكلام ، ص ٤٧٨ — ٤٨١ .

(٣) الإجماع في اللغة العزم والاتفاق ، وفي الاصطلاح اتفاق المجتهدين من أمة محمد في عصر من العصور على أمر أو حكم يجب أن يطاعوا فيه ، بشرط ألا يخالفوا أمر الله ولا سنة رسوله صلى الله عليه وسلم . وفي الحديث الشريف « لا تجتمع أمتى على ضلالة » . ويعتبر الإجماع المصدر الثالث للشرع الإسلامى بعد القرآن والسنة . فالامة تعطى حق التشريع في شئونها فيما لم يرد فيه نص من القرآن والسنة . ومعنى ذلك أن تشريع الأمة هو من القوة ورفع المنزلة الى الحد الذى يلحق فيه بالمصدرين الأعلى للشرع الإسلامى . ومن الواضح أن قيام الخلافة على أساس الإجماع هو مظهر من مظاهر سيادة الشريعة على الخليفة ومصدر من مصادر السيادة — بالاشتراك مع الأمة — بالنسبة لدولة الخلافة الإسلامية .

كانت هذه المسألة التي تدور حول تبرير شكل السلطة السياسية القائمة والفصل بينها وبين المسألة الدينية ، هي نقطة البداية التي اختلف فيها فئة الاصوليين من أهل السنة مع نظرية الإمامة الشيعية ، حيث هدف الفقه السني الى تقنين السلطة الفعلية القائمة وحدد مركزه من تنظيمها على أساس الشورى بين خيار الامة وقضلائها ، وأصبح للاجماع والاجتهاد والادلة القرآنية دورها في التشريع وتنظيم الحياة المدنية . وكانت هذه المسألة في الوقت نفسه بمثابة نقطة النهاية التي حاول فيها الفقه السني الادلاء بنظرة وضعية حين هدف الى الاعتراف بالسلطة الفعلية وتبرير الطرق المختلفة لتولى الخلافة حتى القهرية منها (١) . فقد حالت الثنائية في طبيعة الاسلام كدين ودولة ، وفي طبيعة الفقه الاسلامي وجمعه بين العبادات والمعاملات ، وفي طبيعة الدولة الاسلامية ووظائفها في رعاية شئون الدين والدنيا معا ، دون أن يكون الفقه السني — صاحب تلك النظرات الواقعية في تأييد السلطة الفعلية وصورتها — هذه النظرة الوضعية المستقلة والبعيدة عن التأثير بالصبغة الدينية ، ودون أن يبرز بنظرية سياسية وقانونية لسيادة الدولة تعكس شكلها الزمني ، بمثل الصورة التي اطنب في تفصيلها كتاب الغرب على مر أجيال وقرون عديدة استمرت ما بين القرن السابع عشر ونهاية القرن التاسع عشر (٢) .

وذلك على الرغم مما أطنب فيه كتاب الاحكام السلطانية للماوردى وأبى يعلى من أحكام نظرية في السياسة وأصول الحكم ، وعلى الرغم مما عنى به البعض الآخر من أفراد ومعالجة مسائل عملية كامام الحرمين الجوينى في غياث الامم وقاضى القضاة ابن جماعة في تحرير الاحكام (٣) .

=

أما الشيعة فلا يقبلون الاجماع ما لم يصدر عن أهل بيت النبى صلى الله عليه وسلم أو الامام المعصوم . فالراى رأيه لانه لا يخطئ ، وليس مجرد اتفاق العلماء على قول ( راجع جولد تسيهر ، العقيدة والشريعة ، ص ٥٢ ، صبحى الحصانى ، فلسفة التشريع في الاسلام ، ص ١١٧ — ١١٩ ) .

(١) سواء في ذلك طريقة الانتخاب العام الاستشارى ( انتخاب أبى بكر يوم السقيفة ) أو عهد الخليفة الموجود بالامر من بعده الى آخر ( كما حدث في استخلاف أبى بكر لعمر واستقلال ذلك في تقرير مبدأ عام أشبه بمبدأ الوراثة يحرم عابة الناس حقهم في الشورى وانتخاب خليفة يرضون عنه . أو اختيار واحد من جماعة يعينهم الخليفة الموجود ( كما جرى في انتخاب عثمان ) ، أو بطريق الشورى المحدودة ( كما حدث في انتخاب على من أهمل المدينة وبعض الامصار دون مبايعة جميع المسلمين من الامصار ) .

(٢) أنظر في تفصيل ذلك مجموعة البحوث الصادرة في *La Laïcité, Université D'Aix-Marseille, P.U.D.F., 1960, pp. 60 — 61, 84 — 86, 113, 114.*

(٣) أنظر في التقنين النظرى للدولة المثالية الاحكام السلطانية للماوردى ، طبع مصطفى البابى الحلبي بمصر ، سنة ١٩٦٠ ، والاحكام السلطانية لأبى يعلى ، طبع مصطفى البابى الحلبي بمصر ، سنة ١٩٣٨ ، وانظر أسلوبا آخر في المعالجة ونقد الاحكام المطلقة للماوردى في « غياث الامم في النيات الظلم » لامام الحرمين الجوينى ، مخطوط بدار الكتب المصرية رقم ٨ اجتماع تيمور ، واسلوبا مختلفا في المعالجة العملية لاصول المسائل وحلولها بعيدا من الجدل النظرى المحض في « تحرير الاحكام في تدبير أهل الاسلام » لبدر الدين بن جماعة ، مخطوط بدار الكتب المصرية ، من عدة نسخ .

ومما لا شك فيه أن ارادة التوحيد قد غلبت الفكر النظرى السنى ، وحالت بينه وبين التمسك بالمنطق الوضعى فى تقسيم وظائف الدولة ، وفصل الجانب الزمنى عن الدينى ، والخروج بفكرة السيادة القانونية فى ممارسة الدولة لاختصاصاتها فى الداخل وخصائصها فى الخارج بصورة واضحة . هذا فضلا عن أن الضرورات العملية التى أملت فصل الجانب الزمنى عن الجانب الدينى فى عصر متأخر من تاريخ الدولة الحديثة صاحبة السيادة ، حتى لا يغلب على سلطانها الزمنى أى سلطان آخر ، أو يسمح بتدخل السلطان الكنسى فى الشؤون المدنية ، قد اختلفت عن الضرورات العملية التى أملت تأييد الدين للدولة فى الصراع العقائدى بين الشيعة والخوارج من جانب وبين المرجئة (١) وجمهور أهل السنة من جانب آخر .

وهكذا لا يمكن القول بأن الفكر الإسلامى قد واجه الضرورات التى تؤدى به الى الفصل بين الدين والدولة ، وانها حتمت عليه طبيعة النظام الإسلامى ، وظروف الاجتماع السياسى والانسانى فى عصره الا يواجه هذه المسألة لعدم قيام الحاجة اليها . هذا وان اتاحت له مرونة التشريع وخصوصية مصادر الاستدلال والتأويل رعاية لمصالح العباد ان يلجأ فى الاونة الاخيرة الى التقليل من الاختصاص الدينى للدولة الإسلامية الكبرى ( الخلافة العثمانية ) فى علاقاتها مع الدول الإسلامية الأخرى ( كمصر ومراكش ) (٢) . وكان ذلك سيرا مع التطورات الحديثة فى الاخذ بالتشريعات الوضعية ، والتحلل من فكرة المواطنة المشتركة لابناء الأمة الإسلامية ، والاعتراف بقيام السيادة القانونية المتعددة للدول الإسلامية خارج دار الاسلام الكبرى ، وقيام فكرة المواطنة المحلية ورابطة الجنسية بين الفرد ودولة السيادة الإقليمية ، حتى

(١) المرجئة فرقة من أهل السنة نشأت بمناسبة الحملات التى حلها الشيعة والخوارج على بنى أمية ، قالت بأنه يجب على الأمة الرضوخ لسلطة بنى أمية وتأجيل الحكم عليهم بالشرك والتكفر الى يوم الدين . ( أنظر جولدتسيهر ، العقيدة والشرعة ، القاهرة ، الكاتب المصرى ، ص ٧٥ — ٨٩ ، ١٧١ ) .

وكان الامام أبو حنيفة النعمان من المرجئة ، وهم القائلون بأن بيت الخلافة فى قریش ، فكل من دعا منها الى الكتاب والسنة والعمل بالعدل وجبت أمامته ووجب الخروج معه ، وذلك للخبر الذى جاء عن النبى صلى الله عليه وسلم أنه قال : « الأئمة من قریش » . ( أنظر المقالات والفرق لابن أبى خلف الأشعرى ، ص ٨ ) .

(٢) فى هذا الشأن يقول الاستاذ الامام الشيخ محمد عبده : « ليس فى الاسلام سلطة دينية سوى سلطة الموعظة الحسنة والدعوة الى الخير والتفكير عن الشر . وهى سلطة خولها الله لادنى المسلمين يقرع بها أنف أعلاهم ، كما خولها لأعلاهم يتناول بها أديانهم . يقولون ان لم يكن للخليفة ذلك السلطان الدينى أفلا يكون للقاضى أو المفتى أو شيخ الاسلام . وأقول أن الاسلام لم يجعل لهؤلاء أدنى سلطة على العقائد وتقرير الاحكام . وكل سلطة تناولها واحد من هؤلاء فهى سلطة مدنية قرررها الشرع الإسلامى ، ولا يسوغ لواحد منهم أن يدعى حق السيطرة على ايمان أحد أو عبادته لربه أو ينازعه فى طريق نظره » . الحكمة الإسلامية بمقالات للاستاذ الامام ، ص ٢٠ .

لم تعد علاقة الفرد المسلم بالامة الاسلامية الكبرى الا مجرد عاطفة دينية (١) .

وفي ضوء هذه الاعتبارات يمكن القول بأن فكرة العلاقة القائمة بين المسلم أينما كان وبين دار الاسلام ، وهى ما يعبر عنه بالسيادة الشخصية القائمة على أساس الانتساب الى الامة الاسلامية أو الجماعة غير الإقليمية ، وكذلك فكرة وحدة دار الاسلام وتمتع كل مسلم في نطاقها وداخل كل قطر من أقطارها بمركز متساو مع أهلها من المسلمين باعتباره مواطناً كاملاً الرعوية بانتسابه الى الاسلام ، هما من الأفكار الأساسية في الحكم على مفهوم وطبيعة السيادة الاسلامية . فعلى الرغم من عدم قيام الفصل بين السلطين الدينية والزمنية في تقسيم وظائف الدولة الاسلامية ، الا أنه يتضح من مراجعة هذه النظريات وأقوال الفقهاء أن هذا المنطق وهذه الفكرة قد وجدت صدى عميقاً في الضرورات العملية التي اقتضت تأكيد سلطان الدولة على إقليمها ورعاياها وفي اتصالها مع غيرها من الدول في علاقاتها الخارجية خلال مفهوم لوحدة دار الاسلام في مواجهة دار الحرب أو دار العهد .

وهكذا استطاع الفقه الاسلامي أن يؤدي دوره ، ويبلغ شأوه في تأصيل هذه النظريات التي تتفق والواقع العملي في البحث حول فكرة سيادة الدولة ، وشروطها ، ونطاق سريان أحكامها ، من خلال المعالجة العملية للمسائل ، والاهداف الواضحة في تفريع الاحكام التي تتحد أو تختلف ، أما شدة في الدين ، أو مراعاة للاعتبارات السياسية والعملية ، بين كل مذهب والآخر .

ونحن اذا تتبعنا الفقهاء الحنفى والشافعى — في ميدان بحثنا هذا — لرأينا لهما معالجات قيمة في هذا المضمار ، سواء منها ما اتصل بتنظيم الناحية الدستورية لشروط الخلافة وأصول الحكم ، أو ما تعلق بممارسة الدولة لاختصاصات السيادة في علاقاتها الخارجية ، وتأكيد سلطانتها في مواجهة أعدائها .

### تقنين السلطة وحقوق السلطان :

فمن المسائل السياسية الجديرة بالنظر والاعتبار — في تقنين السلطة الداخلية ومظاهر السيادة الفعلية للدولة على دار الاسلام — موقف الفقهاء الحنفى والشافعى من الثورة الداخلية وطبيعة الدول القائمة على أساسها ، وتطوير النظرية الاسلامية القديمة القائمة على عدم قيام خلافتين أو سيادتين في دار الاسلام عن طريق تقنين السلطات الفعلية للسلطين

(١) انظر في هذا الشأن

Hans Kruse, The Development of the Concept of

Nationality In Islam, Studies in Islam, Jan. 1965, pp. 7 — 16.

كسيادات قانونية موحدة ، لا يجوز تجزئتها أو الخروج عليها ، أسوة بما كان عليه حال دولة الخلافة الموحدة في عصر قوتها .

فهما يتفقان فكرا ونظرا حول حقوق الخليفة والسلطان على الأمة ، وحقوق الأمة على الخليفة أو السلطان . كما يتفقان عملا حول عدم جواز عزل الامام أو السلطان اذا طرأ عليه ما يوجب فسقه ، لما قد يؤدي اليه ذلك من اضطراب الاحوال (١) . وفي ضوء هذا الاعتبار أحقوه قتال الثائرين عليه بقصد خلعه « أو الانفصال عنه » ، أو يمنعونه حقا عليهم له « أهل البغى » . فان أصروا على مشاققته والخروج عليه ، بعد أن سألهم ما ينقمون وأزال ما ذكروا من شبهة أو علة ، جاز قتالهم وتتبعهم حتى يلقوا سلاحهم ، لقوله تعالى « فقاتلوا التي تبغى حتى تنفيء الى أمر الله » .

ففسق الامام بأقدامه على المنكرات أو ارتكابه المحظورات تحكما للشهوة وانتقادا للهوى هو مانع نظرا من انعقاد الإمامة ومن استدامتها (٢) ، ولكنه عند الشافعية لا يخرج به منها ولا يؤدي لعزله تجنباً للفتنة ، وتمشياً مع الضرورة التي تقتضيها مصلحة الأمة .

وبينما يرى الحنفية ذلك أيضا في القاضي ، فيقولون بأنه اذا قلد وعدل ثم فسق لا ينزل ، وإن استحق العزل ، ينكر الشافعية ذلك ويقولون أنه ينزل بخلاف الامام (٣) .

وبينما يتفقان على قتال أهل البغى الخارجين على رأى جماعة الأمة على واجب الامام في اخماد الثورة ودفع انقسام الأمة ، يختلفان حول الاهداف العملية للقتال ، وكيفية المقاتلة وانواع ما يستخدم في هذا الغرض من الآلات والسلاح .

فالشافعية ينكرون مقاتلة أهل البغى من المسلمين بما يعم من آلات الحرب ، كالرمي بالنبل والمنجنيق والغرق والنار الا لضرورة قصوى . كما يرون أن لا يتبع في الحرب مديهم ، ولا يذفف على جريحهم ، ولا يسبى حريمهم ، ولا يغنم مالهم ، ولا يقاتل من القى سلاحه منهم ، ولا يقتل أسيرهم ، لان المقصود دفعهم عن الباطل ورجوعهم الى الحق . ولهذا يقولون بأن لا يضمن أهل العدل ما أتلّفوه عليهم في الحرب من نفس أو مال ، ومن أسر

(١) انظر الفصل السابع من الباب الثانى والباب السادس عشر من مخطوط ابن جماعة ، تحرير الاحكام في تدبير أهل الاسلام ، السابق ذكره .

(٢) الماوردى ، الاحكام السلطانية ، ص ١٩ .

(٣) ابن جماعة ، المرجع السابق ، البابين الثانى والخامس ، وعند الشافعية لا يحق قضاء جاهل ولا يصح قضاء امرأة . وعند الحنفية يصح قضاء الجاهل ولكن العالم أولى ، ويجوز قضاء المرأة في غير حد أو قود ( القصاص ) .

من رجالهم حبس الى انقضاء الحرب معهم ، ثم يترك ويؤخذ عليه العهد انه لا يعود الى مشاققة الامة والخروج على طاعة الامام والسلطان .

وعند الحنفية أن التخفيف والجواز ليس على اطلاقه هنا . فأهل البغى يتبعون ويقتلون بالمنجنيق والحرق والغرق وغير ذلك مما يقاتل به المرتدون وأهل الحزب ، لانه قتال لدفع شرهم وكسر شوكتهم فاذا لم يبق للبغاة فئة أو جماعة منظمة لا يذفف جريحهم ولا يقتل أسيرهم ، وان بقيت لهم فئة قتل أو حبس (١) . جاء في النهاية « واذا تغلب قوم من المسلمين وخرجوا من طاعة الامام ، دعاهم الى الجماعة . ولكن هذا ليس بأمر واجب ، لانهم قد ظلّموا ما يقاتلون عليه ، مثلهم مثل المرتدين وأهل الحرب الذين بلغتهم الدعوة . ولهذا يجوز قتالهم بكل ما يجوز على أهل الحرب كالرمى بالنبل والمنجنيق وارسال الماء والنار عليهم والبيات بالليل ، لان قتالهم فرض كقتال أهل الحرب والمرتدين » .

واخذت هذه الفكرة التي تسير نحو تبرير السلطة السياسية وتدعيمها تأخذ صورتها العملية المثلى في العصور الاسلامية المتأخرة ، عصور المماليك والسلطين ، وانهيار النفوذ الفعلى لدولة الخلافة الكبرى .

فمن المعروف أن النظرية الفقهية التقليدية لا تعترف الا بسيادة واحدة في دار الاسلام ، واحتج في ذلك بالحديث الصحيح « اذا بويع لخليفتين فاقتلوا الآخر منهما » . وجوز ذلك الماوردى ، امام الشافعية في النصف الاول من القرن الخامس الهجرى ، استثناء بقوله « واذا عقدت الامامة لامامين في بلدين لم تنعقد امامتهما ، لانه لا يجوز أن يكون للامة امامان في وقت واحد ، وان شذ قوم فجزوه » (٢) . وقال معاصره امام الحنابلة أبى يعلى « ولايجوز عقد الامامة لامامين في بلدين في حالة واحدة » (٣) . ورؤى في ذلك أن لا تنقسم الامة على نفسها ، وتضعف عرى وحدتها القوية . ولهذا فقد بقى الخليفة في بغداد — من الناحية النظرية البحتة عند هؤلاء الفقهاء — هو وحده صاحب السيادة على جميع ديار الاسلام (٤) .

وأصبح من مظاهر الوحدة النظرية أن خليفة بغداد وحده هو الذى كان يحق له أن يلقب بأمر المؤمنين ، وما عداه من الملوك والسلطين يسمون أمراء المسلمين . وكان الخليفة وحده هو صاحب الحق في أن يدعى باسمه على المنابر في خطب الصلاة الجامعة ، وباسمه وحده كانت تسك النقود . والى جانب هذه الحقوق الرئيسية ، كانت له حقوق أخرى فرعية كحقه

(١) المبسوط للرخسى ، والبدايع للكسانى .

(٢) الماوردى ، المرجع السابق ، ص ٩ .

(٣) أبى يعلى ، المرجع السابق ، ص ٩ .

(٤) الماوردى ، المرجع السابق ، ص ٢٢ — ٢٤ .

أو واجبه في تثبيت السلاطين والولاة الذين يستولون على الحكم في البلاد والامارات عنوة وقهرا ، بصورة شكلية بعد أن أصبح توليهم الحكم أمرا لا مفر منه .

ولكن بعد قيام الخلافة الاموية في قرطبة والخلافة الفاطمية في الفيروان ثم في مصر ، وقيام من دعا لنفسه بالخلافة في كل منها ، أصبح على علماء الفقه السياسى واجب تبرير هذه الحالة الفعلية ، في مواجهة النظرية التقليدية التى لا تعرف الا سيادة واحدة في ديار الاسلام . وتلمس الفقهاء الحل وقتئذ في نظرية الضرورة التى تبيح قيام مثل هذه الحالة في تجزئة الدولة والامة وتعدد الخلافة .

والذى نريد أن نثبته هنا من أقوال الاشاعرة الشافعية الذين كانوا يقومون على زعامة الفكر السننى ومدارسه منذ أواخر القرن الخامس للهجرة على عهد السلاجقة ووزارة نظام الملك ، هو قول امام الحزمين أبى المعالى عبد الملك بن عبد الله بن يوسف الجوينى فى « كتاب غياث الامم فى النياث الظلم » :

« والذى تباينت فيه المذاهب ان الحالة اذا كانت بحيث لا ينبسط رأى امام واحد على الممالك ، وذلك يتصور بأسباب لا يفرض منها اتساع الخطة وانسحاب الاسلام على اقطار متباينة وجزاير فى لجج متقاذفة ، وقد يقع قوم من الناس نبذة من الدنيا لا ينتهى اليهم نظر الامام . وقد يتولج خط من ديار الكفر بين خطة الاسلام وينقطع بسبب ذلك نظر الامام عن الذين وراء من المسلمين . فاذا أُنقِص ما ذكرناه فقد صار صايرون عند ذلك الى تجويز نصب امام فى القطر الذى لا يبلغه أثر نظر الامام . وعزى هذا المذهب الى شيخنا أبى الحسن (١) والاستاذ أبى اسحق الاسفرايينى وغيرهما . وابتغى هؤلاء مصلحة الخلق ، وقالوا اذا كان الغرض من الامامة استصلاح للعامة وتهييد الامور وسد الثغور ، فاذا تيسر نصب امام واحد نافذ الامر ، فهو أصلح لا محالة فى مقتضى السياسة والايالة ، وان عسر ذلك فلا سبيل الى ترك الذين لا يبلغهم نظر الامام مهملين ، لا يجمعهم وازع ولا يردعهم رادع . فالوجه ان ينصبوا فى ناحيتهم وزرا يلوذون به ، اذ لو بقوا سدى لتهافتوا على وراطات الردى ، وهذا ظاهر لا يمكن دفعه . وأنا أقول فيه مستقيماً بالله تعالى ، ان سبق عقد الامامة لصالح لها ، وكنا نراه عند العقد مستقلاً بالنظر فى جميع الاقطار ، ثم ظهر ما يمنع من اثبات نظره أو طرى ، فلا وجه لترك الذين لا يبلغهم أمر الامام مهملين ، ولكنهم ينصبون أمرا يرجعون الى رأيه ، ويصدرون عن أمره ، ويلتزمون شرعة المصطفى فيها

(١) أبو الحسن الأشعري .

يأتون ويدرون . ولا يكون ذلك المنصوب اماما . ولو زالت الموانع ، واستمكن الامام من النظر لهم ، أذن الامير والرعايا للامام والقوا اليه السلم . والامام يهد عذرهم ويسوس امرهم ، فان رأى تقرير من نصبوه فعل ، وان رأى تغيير الامر فرأيه المتبوع واليه الرجوع . وان لم يتقدم نصب امام كما تقدم تصويره ، ولكن خلا الدهر عن امام في زمن فترة ، وانفصل شطر من الخطة عن شطر ، وعز نصب امام واحد يشمل رايه البلاد والعباد ، فنصب أمير في أحد الشطرين للضرورة في هذه الصورة ، ونصب أمير في القطر الآخر منصوب ، ولم يقع العقْد لواحد على حكم العموم ، اذ كان لا يتأتى ذلك . فالحق المتبع في ذلك ان واحدا فيهما ليس اماما ، اذ الامام هو الواحد الذي به ارتباط المسلمين اجمعين . **ولست منكر تجديز نصبهما على حسب الحاجة ، ونفوذ أمرهما على موجب الشرع ، ولكنه زمان خال عن الامام ... (١) (٢) .**

ومن ذلك أيضا ان أهل الاندلس والشمال الإفريقي خاصة (٢) ، قد أباحوا لانفسهم قيام أكثر من خلافة في دار الاسلام للاعتبارات المستفادة من قول ابن خلدون في مقدمته :

( ١ ) ألا تقوم هاتان الخلافتان في أرض واحدة أو داخل حدود ونطاق دولة واحدة ليسيّطر عليها فعلا امام وسلطان واحد .

(ب) ألا تتجاوز دولتا الخلافة .

(ج) أن تقوم بين دولتي الخلافة مسافة بعيدة ، بحيث تبيح الظروف والاحوال قيام الخلافتين من أجل الحفاظ على أمور الدين ورعاية شئون المسلمين في الاقطار والبقاع النائية .

غير أنه وان أجز هذا التقنين النظري للواقع العملي في تعدد الخلافة نتيجة قيام حالة استثنائية وخلافات عصبية ومذهبية في تاريخ العصر الاسلامي الوسيط ، الامر الذي لا يحمل تبريرا منتهى اليه للقول بانتفاء النظرية الاسلامية التقليدية في وحدة السيادة القانونية لدولة الخلافة في دار الاسلام (٣) ، فان الامر ليبْدو لنا غير ذلك في العصور المملوكية المتأخرة من اعتاب الحروب الصليبية وانتهاء الدولة الفاطمية الشيعية . ففي ذلك الوقت بدت بذور الالتقاء مع الغرب عبر البحر المتوسط ، في شئون التجارة وتبادل الوفادات والسفارات واعمال القناصل والبعثات الدينية والامتيازات الاجنبية ، مؤثرة وفعالة في تأكيد سلطات الملوك والسلاطين الاقليميين في الداخل والخارج ، ولا سيما اثر الانهيار الفعلي للخلافة العباسية بعد الغزو التتارى .

(١) غياث الامم في النيات الظلم ، مخطوط ٨ اجتماع تيمور ، دار الكتب المصرية ، ص ٨٤ ، ٨٥ ، ٨٦ .

(٢) انظر في هذا الشأن ، مقدمة ابن خلدون ، طبعة بولاق ، ١٢٨٤ هجرية ، ص ٢٤٤ - ٢٤٥ .

(٣) المرجع السابق ، ص ٩١ ، ٩٩ ، وما يستفاد من النص السابق لكتاب غياث الامم .

وظهر الفقه يقنن للسلطة الفعلية ، ويدعو لاستقلالها وسيادتها القانونية بشروط لم تكن من قبل لتستقيم الا مع قيام دولة الخلافة الموحدة . فهذا بدر الدين بن جماعة فقيه الشافعية وأمامها في مصر والثمام في القرنين السابع والثامن للهجرة ( ٦٣٩ — ٧٣٣ هـ ) يخصص فصلا من كتابه تحرير الاحكام للكلام عن السلطان ، نصه :

« السلطان في لغة العرب قد يستعمل في الملكة والقدرة ، ومنه قوله تعالى « لا تنفذن الا بسلطان . وقد يستعمل بمعنى الحجة ، ومنه قوله تعالى « فأتوا بسلطان مبين . فسمى السلطان سلطانا ، اما للملكة وقدرته ، واما لكونه حجة على وجود الله تعالى وتوحيده ، لانه كما لا يستقيم أمرا لأقليم بغير مدبر ، فكذلك لا يستقيم أمر العالم وما فيه من الحكم بغير مدبر حكيم . وكما لا يستقيم أمر سلطانين في بلد واحد ، فكذلك لا يستقيم أن يكون للوجود الهان . قال تعالى « لو كان فيهما آلهة الا الله لفسدنا » . وقيل هو مشتق من السليط ، لانه يضىء بعدله وتدبيره على رعيته ، كما يضىء السليط بنوره على أهله » .

وأخيرا ، ليس يعنينا أن نتعرض للجانب الدستوري وتقنين الفقه لفكرة السيادة كخطرية سياسية في وظائف الدولة ، قدر ما يعنينا أن نعرض في هذا المضمار الى ما واجه به الفقهاء الحنفى والشافعى ممارسة هذه السيادة في علاقات الدولة الخارجية ، وتأكيد سلطانها على رعاياها وأقليمها في مواجهة أعدائها .

### السيادة الشخصية للدولة الإسلامية على جميع المسلمين :

من الشائع أنه كان لدولة الخلافة حق السيادة على جميع المسلمين حيث كانوا في كافة أنحاء المعمورة ، يأترون بأمرها وينتهون بنواهي أحكامها ، مثلهم في هذا مثل من يقيمون داخل دار الاسلام ، أى المقيمين على أرض الدولة الإسلامية .

وحقيقة الامر أن هذا قول مبالغ فيه ، لان رعاية الدولة الإسلامية واهتمامها بالمسلمين أينما كانوا ، لم تكن الا فيما يتعلق بالوظيفة الدينية للخلافة ، أى بالعبادات فحسب ، أو بمعنى أصح لا تعدو أن تكون نوعا من الرباط الاخوى والعلاقة الوثيقة بين جميع من آخى بينهم الاسلام . فالمسلمون يتجهون بعواطفهم وولائهم الدينى نحو دولة الخلافة ، ونحو الخليفة كحارس للشرع ومقيم لشعائر الاسلام ، لا أكثر ولا أقل .

هذا وان كانت الدولة الإسلامية في اتجاهاتها العالمية وسعيها لنشر الاسلام كدين عالمي ، قد استخدمت هذا الرباط الوثيق بينها وبين المسلمين خارج دار الاسلام في تحقيق نوع من المصلحة السياسية ، في الوقت الذى

لم تكن لهؤلاء حقوق تجاه هذه الدولة ، اللهم الا نصرتهم في الدين ، بمعنى حق نصرتهم اذا اضطهدوا في دينهم ، وفي الوقت الذي لم تكن عليهم فيه كذلك التزامات قبلها ، اسوة بما كان يقع على عائق مسلمي دار الاسلام ، ما لم يهاجروا الى دار الاسلام ، مصداقا لقوله تعالى : « ان الذين آمنوا وهاجروا وجاهدوا بأموالهم وأنفسهم في سبيل الله والذين آووا ونصروا أولئك بعضهم أولياء بعض ، والذين آمنوا ولم يهاجروا مالكم من ولايتهم من شيء حتى يهاجروا ، وان استنصروكم في الدين فعليكم النصر الا على قوم بينكم وبينهم ميثاق والله بما تعملون بصير » .

وجاء في الحديث الشريف « ثم ادعهم الى التحول الى دار المهاجرين ، فان ابوا فأخبرهم أنهم كأعراب المسلمين يجرى عليهم حكم الله كما يجرى على المسلمين ، وليس لهم في الفئء ولا في الغنيمة نصيب » .

وهكذا لا يقيم المصدران الاعليان للشرع الاسلامي ( القرآن والحديث ) سلطة سياسية أو زمنية للدولة الاسلامية على المسلمين من غير رعاياها المقيمين في دار الحرب . فالآية الكريمة واضحة المعنى في شأن خضوعهم فيما يتعلق بهذه السلطة لولاية الدولة التي يقيمون فيها ، مع حقهم في النصرة اذا اضطهدوا في دينهم .

وقد اتفق الفقهاء على هذا ، وعلى وجوب الهجرة من ديار الكفر أن قدر على ذلك فرارا بدينه من الفتنة (١) . ولكنهم اختلفوا في تفصيل بعض الاحكام التي تجرى على المسلمين في دار الحرب . هل تثبت الحدود في دار الحرب على من وجدت منه أسبابها ؟ كما لو ارتكب المسلم ما يستوجب حدا من الحدود ، كأن زنا أو سرق أو شرب الخمر أو قذف مسلما محصنا ؟

قال الشافعي ( ومالك وأحمد ) تثبت عليهم الحدود اذا فعلوا أسبابها سواء كان في دار الحرب امام أم لم يكن . وقال الشافعي ( ومالك ) يستوفي الحد في دار الحرب ان كان في دار الحرب امام (٢) .

وقال أبو حنيفة لا تثبت الحدود ولا يؤخذ بها قبل عودته الى دار الاسلام ولا بعدها ، الا في حالة واحدة هي أن يكون في دار الحرب امام ، كأن يكون هناك جيش للمسلمين في دار الحرب ، وارتكب أحد الجنود في معسكر ما يستوجب الحد ، وكان القائد هو الامام العام للمسلمين أو لمصر من الامصار أو من يتولى ذلك من قبلهما . واستند الحنفية في هذا الى أن

(١) الافصح لابن هبة الحنبلي ، ١٩٢٨ ، الجزء الاول ص ٣٧٦ ، الام للشافعي الجزء الرابع ، ص ٨٣ ، ٨٤ كتاب المذهب في الفقه الشافعي للشرازي ، الجزء الثاني ، طبع الحلبي ١٣٤٣ هـ ، ص ٢٤٣ .

(٢) وقال أحمد لا يستوفي الحد حتى يرجع الى دار الاسلام ، الافصح ، ص ٣٧٧ .

أقامة الحدود تستند الى الولاية العامة . فهي في الشريعة الإسلامية من حق الامام أو نائبه لا يقيمها في دار الاسلام الا هو (١) .

كذلك فصل الحنفية فيما يتعلق بالتصاص ، فقيل انه اذا قتل مسلم مسلما في دار الحرب ، فلما أن يكون المقتول قد دخل هذه الدار مستأمنا للتجارة أو لاية مصلحة أخرى ، أو يكون أسيرا في يد الاعداء هناك ، أو يكون قد أسلم هناك ولم يهاجر الى دار الاسلام وأجمع علماء الحنفية على عدم التصاص في العمد ، وذلك لأن استيفاء القصاص يستند الى الولاية العامة ، ولا ولاية لدولة في أرض دولة أخرى . ولهذا حكموا بعدم وجوب القصاص ، واكتفوا باحتساب الدية في مال القاتل لأن نفس المسلم ودمه معصوم (٢) .

مؤدى ذلك عند الشافعية أن الاقليم لا يحجب ثبوت الحق وإن حجب تنفيذه ما لم يكن في دار الحرب امام ، فان قفل راجعا الى دار الاسلام استوفى الحد فيها لوجود السيادة وقيام الولاية حينئذ .

قال الشافعى : « ولا فرق بين دار الحرب ودار الاسلام فيما أوجب الله على خلقه من الحدود لأن الله عز وجل يقول والسارق والسارقة اقطعوا أيديهما والزانى والزانية فاجلدوا كل واحد منهما مائة جلدة . وسن رسول الله صلى الله عليه وسلم على الزانى الثيب الرجم وحد الله القاذف ثمانين جلدة لم يستثن من كان في بلاد الاسلام ولا في الكفر ، ولم يضع عن أهله شيئا من فرائضه ولم يبيح لهم شيئا مما حرم عليهم ببلاد الكفر . ما هو الا ما قلنا فهو موافق للتنزيل والسنة وهو مما يعلقه المسلمون ويجتنبون عليه أن الحلال في دار الاسلام حلال في دار الكفر والحرام في بلاد الاسلام حرام في بلاد الكفر ... » (٣) .

أما الحنفية فان الاقليم مانع وحاجب من ثبوت الحق ووجوبه لديهم ، فان قفل راجعا الى دار الاسلام انتفت العصمة عنه . وهو رأى ينحو الى الناحية العملية في وجوب وجود الولاية الضرورية التى تتمثل فيها مظاهر السيادة لأقامة الحد والى تقوم بتطبيق أحكام قوانينها التى تسرى هناك . ولا غرو أن قررت القوانين الحديثة مثل هذا الحكم ، واعفت الجيوش الأجنبية من قضاء الدولة المقيمة على أراضيها وأحكام تشريعاتها بشروط تنظمها في هذا الشأن . وقد قيل في عصر ازدهار نظرية السيادة وقوتها أن القانون يتبع العلم ، أو كما قال بونابرت « حيثما يوجد العلم توجد فرنسا » .

(١) أنظر شرح السرخسى على السير الكبير لمحمد بن الحسن الشيبانى ، طبع حيدر آباد ، الجزء الاول صفحة ٦٨ ، وفي رأى انه لا تمام الحدود في دار الحرب مخافة أن يلحق اطلها بالعدو ، والحدود في هذا كله سواء ، كتاب الرد على سير الازوامى ، الام للشافعى ، الجزء السابع ، طبع بولاق ١٣٢٥ هـ ، ص ٣٢٣ .

(٢) أنظر شرح السرخسى على السير الكبير ، الجزء الاول ، ص ٨٨ .

(٣) الرد على سير الازوامى ، الام للشافعى ، الجزء السابع ، ص ٣٢٢ .

وهكذا نرى أن تعاليم الشريعة الإسلامية في تقنينها للعلاقات بين دار الإسلام ودار الحرب تعترف بوضوح بأن سيادة الدولة لا تمتد إلى خارج أقليمها . ويميل الفقه الحنفى أكثر من سواه إلى الاعتراف بالحالة الفعلية في تقرير سلطان وسيادة الدولة غير الإسلامية على من يقيمون على أراضيها، مسلمين وغير مسلمين . بل أن المصدر الأعلى للشرع الإسلامى قد وضع في شأن تقنين هذه الحالة حكما أكثر وضوحا وجلاء في صدد نصرة المسلمين المضطهدين في عقيدتهم داخل دار الحرب ، حيث لم يبح للدولة الإسلامية أن تقوم بمثل هذا الواجب إذا كانت هناك ثمة علاقة عهدية تربط بينها وبين الدولة الأخرى غير الإسلامية مصداقا للآية الكريمة « وان استنصروكم في الدين فمطعمكم النصر الا على قوم بينكم وبينهم ميثاق » . هذا بينما تقوم الدولة الإسلامية بواجب الحماية والدفاع كاملا عن رعاياها ، مسلمين كانوا أو غير مسلمين ، ما داموا يقيمون على أرض الدولة الإسلامية بموجب سلطتها الزمنية وسيادتها التامة على هذا الاقليم (١) .

مما تقدم يبين أن حكم المسلمين المقيمين داخل دار الإسلام هو حكم المواطنين الذين يتمتعون بكافة الحقوق ويقومون بأداء الواجبات التي يفرضها عليهم تمتعهم بجنسية الدولة الإسلامية ، بينما لا يعدو المسلمون المقيمون في دار الحرب أن يكونوا بمثابة أخوة لهم في العقيدة والدين . فلو أننا أردنا التكييف القانوني الصحيح لمثل هذه الحالة لاستطعنا القول أن حكم هؤلاء الآخرين هو حكم الاجانب بالنسبة للدولة الإسلامية . بينما يعتبر مسلمو دار الإسلام بمثابة المواطنين ويعتبر مسلمو دار الحرب بمثابة الاجانب ، ذلك أن غير المسلمين المقيمين بدار الإسلام ( أهل الذمة ) يعتبرون بمثابة الرعايا الذين يشتركون مع مسلمي دار الإسلام في التمتع بالتبعية للدولة الإسلامية وحقوقهم في حمايتها لهم ، وإن كان تمتعهم بالحقوق عامة لم يصل بهم إلى درجة تمتع مسلمي دار الإسلام بها . فالدولة الإسلامية تبشر عليهم سلطاتها السياسية والزمنية كاملا ، كما يحكم الشرع الإسلامى جميع أحوالهم ومعاملاتهم شخصية كانت أم تجارية أو مدنية وجنائية . ذلك أن الشريعة الإسلامية هي مصدر الحكم فيما يتعلق بمعاملات غير المسلمين بين بعضهم وبعض ، وبينهم وبين المسلمين ، على أساس القاعدة الشرعية التي جاء بها قول الرسول صلى الله عليه وسلم « لهم مالنا وعليهم ما علينا » . وعلى أساس هذا المبدأ الصريح يمكن أن نتبين مدى بروز فكرة السيادة الإقليمية للدولة الإسلامية على دار الإسلام ومن عليها من مسلمين وغير مسلمين (٢) .

(١) انظر شرح السمرخى على السير الكبير ، الجزء الثانى ، ص ٦٤ .

(٢) انظر في تفصيل أحكام أهل الذمة في دار الإسلام ، وما يلزم في هذا الصدد على الإمام من أخذهم بحكم الإسلام في ضمان النفس والمال والعرض وإقامة الحدود عليهم فيما يعتقدون تحريمه كالزنا ، دون ما يعتقدون حله كالخمر ، لأن عقد الذمة لا يصح إلا بالزام أحكام الإسلام — كتاب المذهب في فقه الإمام الشافعى للشيرازى ، الجزء الثانى ، طبع الحلبي ١٣٤٣ هـ ، ص ٢٧٢ ، ٢٧٣ ، شرح الزيلعى على متن الكز ، الجزء الثالث ، طبعة بولاق ، ١٣١٢ هـ ، ص ٢٧٦ — ٢٨٣ .

### مفهوم السيادة الإقليمية للدولة الإسلامية :

وليس هناك أوضح في الدلالة على ظهور هذه الفكرة في السيادة الفعلية للدولة على إقليمها ، من قيام مبدأ تقسيم المعمورة الى دارين ، دار الاسلام ودار الحرب وانتفاء العصمة بينهما ، كاحدى المبادئ الأساسية للاحكام في تنظيم العلاقات الخارجية للدولة الإسلامية . وهو مبدأ فريد في بابه تميز به الفقه الاسلامي وتحدد به كيان الدولة الإسلامية وسريان احكام تشريعها واحترام الناس له في نطاقها الاقليمي . فموجب هذا التقسيم للمعمورة الى دارين حدد الفقه الاسلامي نطاق السلطة السياسية وسريان القواعد القانونية للدولة الإسلامية بدار الاسلام .

وقد بنى فقهاء الاسلام ، على اختلاف فيما بينهم ، على هذا التقسيم الاساسي للمعمورة تفريعات واحكاما مختلفة تتعلق بسريان القانون وحكم قواعد النظام العام للمسلمين وغير المسلمين داخل دار الاسلام ، وعدم امكان ذلك خارج نطاق دار الاسلام . وقد بلغت المدرسة الحنفية في هذا المجال شأوا بعيدا ، فعرف صاحب السير الكبير محمد بن الحسن الشيباني صاحب ابو حنيفة دار الاسلام بأنها « اسم للموضع الذي يكون تحت يد المسلمين وعلامة ذلك ان يأمن فيه المسلمون » (١) . وعرفها القاهستاني الحنفى في جامع الرموز بأنها « ما يجرى فيه حكم امام المسلمين » كما عرف دار الحرب بأنها « ما يجرى فيه امر رئيس الكافرين » .

وبالنظر في هذه التعريفات وغيرها ، نجد أن الفقهاء قد اعتمدوا في الحكم على الدار بأنها دار اسلام امورا مؤداها أن تكون السيادة والغلبة فيها للمسلمين وأن يأمن فيها المسلمون على أنفسهم واموالهم وعقائدهم ، وأن تسرى فيها احكام الاسلام . ويمكن صياغة هذا المفهوم في تعبير حديث بانها هي البلاد التي تسرى عليها احكام الاسلام وتقام فيها شعائره وتبرز مظاهره ويأمن من فيها بأمان المسلمين سواء اكان سكانها جميعا من المسلمين أم من غيرهم أم من الفريقين معا . أما دار الحرب فيمكن تعريفها في عبارة حديثة على ضوء تعريف الكسائي لها في البدائع بأنها هي البلاد التي لا تسرى عليها احكام الاسلام ، ولا يخضع سكانها لحكم أو سلطان المسلمين (٢) . وهى بهذا المعنى وحدة لا تتجزأ في مقابلة دار الاسلام بالنظر الى الاحكام والمسائل التي يمكن أن يكون لاختلاف الدارين أثر فيها ، فهي في نظر الشارع الاسلامي ليست تنظيمات ذات طابع قانوني أو سيادة معترف بها ، ولكنها مجرد اشكال أو مواضع للإباحة لتنفيذ سلطة القهر والاغتصاب ، وذلك على الرغم من

(١) انظر شرح السير الكبير ، الجزء الرابع ، ص ٢٥٤ ، عبد الوهاب خلاف ، السياسة الشرعية ، القاهرة ١٣٥٠ هـ ، ص ٦٩ .

وانظر في هذا الشأن أيضا الجزء الرابع من الام للشافعى ، ص ٨٤ ، ١٠٣ .

(٢) الكسائي ، بدائع الصنائع ، الجزء السابع ، ص ١٣٠ ، ١٣١ .

أنها تتألف في واقع الامر من دور مختلفة وبلاد متفرقة ، لكل منها حدودها المعينة ونظمها الخاصة وحكومتها المستقلة (١) .

ومن ثم ، ليس بالضرورة أن تعتبر الدار دار اسلام نتيجة وجود أغلبية من المسلمين فيها ، بل يكفي لاعتبارها كذلك أن يكون المسلمون قد قهروها وأعلنوا منائر الاسلام وشعائره فيها وألزموا أهلها بدفع الجزية مقابل حماية المسلمين لهم بموجب عقد الذمة . ومما لا شك فيه أن طبيعة السيادة في هذه الحالة هي اقلية .

غير أنه يبدو من عبارة بعض المتأخرين من فقهاء الحنفية أنه يكفي لاعتبار البلاد دار اسلام ظهور أحكام الاسلام فيها ، وقدرة المسلمين على إقامة مظاهره وتطبيق أحكامه على أمورهم ومعاملاتهم، سواء اكانت الغلبة والسيادة للكفار أم للمسلمين . فقد غلب التتار على بلاد المسلمين واجتاح هولاء بجيشه مدنيهم وسهولهم ، وأخضع السكان فيها لحكم المغول ، ولكنهم أبقوا ولاية من المسلمين وقضاة منهم يحكمون بشريعة الاسلام بينهم في عقائدهم ومعاملاتهم على السواء . وهنا حار فقهاء الاسلام ، هل الدار بقيت دار اسلام أم اصبحت دار حرب ، وما حكم حكام المسلمين الذين أبدوا الخضوع للفتاحين ؟ هل هم مرتدون أم مسلمون ؟ وانتهى الرأي بين الفقهاء في هذا الصدد الى أنه لا شك في أن البلاد التي خضعت وغلب أهلها من المسلمين ( كما هو الحال في شأن البلاد الاسلامية التي خضعت للاستعمار الغربي في الآونة الحديثة ) هي دار اسلام ، وذلك لعدم اتصالها بدار الحرب ، وعدم ظهور أحكام تتناقض وأحكام الاسلام فيها . بل كان القضاة مسلمين ، ومن قال أنه مسلم بالشهادتين حكم باسلامه .

جاء في الجامع الوجيز المعروف بالفتاوى البزازية (٢) : « قال السيد الإمام والبلاد التي في أيدي الكفرة اليوم لا شك أنها بلاد الاسلام لعدم اتصالها ببلاد الحرب ولم يظهروا فيها أحكام الكفر ، بل القضاة المسلمون ، ومن قال منهم أنا مسلم وشهد بالكلمتين حكم باسلامه ومن وافقهم من المسلمين فهو فاسق لا كافر ولا مرتد ، وتسميتهم مرتدين من أكبر الكبائر لانه تنفير عن الاسلام وتقليل لسواده واغراء على الكفر . والملوك الذين يطيعونهم عن ضرورة مسلمون ، والذين يطيعونهم لا عن ضرورة موادة أو مخادعة . أما البلاد التي عليها وال مسلم من جهتهم يجوز فيه إقامة الجمع والاعياد وأخذ الخراج وتقليد القضاة وتزويج الايتام والأرامل لاستيلاء المسلم عليه ، وطاعته الكفرة أما موادة أو مخادعة . وأما البلاد التي عليها ولاية كفار فيجوز أيضا

(١) أنظر الكسانى ، البدائع ، الجزء السابع ، ص ١٣٠ ، شرح النسخى على السير الكبير ، الجزء الرابع ، ص ١٩ .

(٢) مخطوط سنة ٩٠٠ ، ٢٠١ فقه حنفى قوله ص ٣١٨ — ٣١٩ ، وآخر سنة ٨٩٤ ، ٢٠٢ فقه حنفى قوله ، ص ٣٢٤ — ٣٢٥ — بخزانة دار الكتب المصرية .

فيها إقامة الجمع والاعياد والقاضي بتراضى المسلمين ، ويجب عليهم طلب وال مسلم . وتعليق البايضة أعنى اللوح السلطاني امارة ملكية لا تعلق لها بالدين كان من خشب أو فضة بخلاف وضع قلنسوة الجوسى وشد الزناد لانه امارة الكفرة ، كالختان امارة الاسلام وقص الشارب امارة أهل السنة والجماعة ...

وقد حكمنا بلا خلاف بأن هذه الديار قبل استيلاء التتار من ديار الاسلام ، وبعد استيلائهم اعلان الاذان والجمع الجمعيات والحكم بمقتضى الشرع والفتوى والتدريس واقع بلا نكير من ملوكهم فالحكم بأنها من بلاد الحرب لا جهة له نظيرا الى الدراسة والدراية واعلان بيع الخمر واخذ الغرائب والمكوس والحكم من النقض برسم التتار ، كاعلان بنى قريظة بالتهود وطلب الحكم من الطاغوت فى مقابلة محمد عليه السلام فى عهده بالمدينة ومع ذلك كانت بلدة الاسلام بلا ريب وذكر الحلوانى انما يصير دار الحرب باجراء أحكام الكفر وان لا يحكم فيها بحكم من أحكام الاسلام وأن يتصل بدار الحرب وان لا يبقى فيها مسلم ولا ذمى آمنا بأمان الاول أعنى بأمان أثبتها الشارع بالايمان أو عقد الذمة فاذا وجدت الشرايط كلها صارت دار الحرب وعند تعارض الدلائل والشرايط يبقى ما كان ويرجع جانب الاسلام احتياطاً لا يرى أن دار الحرب تصير دار الاسلام بمجرد اجراء الاحكام اجماعاً » .

ولعل هذه الفتوى التى افتى بها فقهاء ذلك العهد من غلبة التتار على بلاد الاسلام لا تختلف عما قرره الامام الاعظم ابو حنيفة من صيرورة دار الاسلام دار حرب بقيام شروط ثلاثة (١) :

- ١ - اجراء الاحكام المغايرة لاحكام الاسلام جهاراً وان يحكم الحاكم غير المسلم المسلمين ولا يرجعون فى منازعاتهم الى قضاة المسلمين .
  - ٢ - الاتصال بدار الحرب بحيث لا يكون بينها بلد من بلاد الاسلام يلحق المسلمين المدد منها .
  - ٣ - زوال الامان الاول ، بمعنى ان لا يأمن المسلم أو الذمى فيها الا بأمان غير المسلمين ولم يبق الامان الذى كان للمسلم باسلامه ، وللذمى بعقد الذمة ، قبل استيلاء غير المسلمين على تلك الدار .
- فان تخلف واحد من هذه الشروط بقيت الدار دار اسلام ، وبقي الحكم فيها على ما كانت عليه .

(١) انظر رواية رأى محمد وأبى يوسف وأبى حنيفة فى مختصر الطحاوى ، تحقيق ابو الوفا الاغانى ، مطبعة دار الكتاب العربى ، ١٣٧٠ هـ ، ص ٢٩٤ ، ٢٩٥ .

أما فيما يتعلق بها فمرع فقهاء المسلمين على اختلاف الدارين وسيادة كل منها على أرضها ومن عليها سيادة اقليمية ، فقد أتى الفقهاء في ذلك على تفصيل كبير ، تأتي على ذكر بعضه :

١ — عند الحنفية أن انتفاء العصمة بين الدارين لا يجوز عقد الوكالة بين الموكل المقيم بدار الاسلام وبين الوكيل المقيم بدار الحرب ، وكذلك بين الموكل المقيم بدار الحرب وبين الوكيل المقيم بدار الاسلام . لان العصمة منتفية بين الاقليمين . ومن ثم ، فان عقد الوكالة في أى من هاتين الحاليتين يتنافى وطبيعتها ، من حيث أن الوكيل يجب أن يعمل بموجب توجيهات الموكل وأرشاداته .

٢ — عند الحنفية ، أنه لا تجوز شهادة مستأمن ( أجنبي من أهل دار الحرب مقيم إقامة مؤقتة لاتزيد على عام في دار الاسلام ) ضد ذمى في دار الاسلام . نتيجة لاختلاف دار كل منهما . فالذمى رعية من رعايا دار الاسلام ، وأما المستأمن فهو من مواطنى دار الحرب . وعلى خلاف ذلك تجوز شهادة الذمى ضد المستأمن لان المستأمن أجنبي . فهو في مركز أقل من مركز الذمى المقيم في دار الاسلام ، وواضح أن كلا منهما يستمد مركزه القانونى في هذه الحالة من تبعيته لدار معينة .

٣ — عند الحنفية ، على حد قول الشيبانى في « السير الكبير » أن انتفاء العصمة بين الدارين يعنى عدم جواز التوارث بين المسلمين في دار الاسلام وبين المسلمين في دار الحرب ، وكذلك بين غير المسلمين وبعضهم في كل منهما . فليس لغير المسلم في دار الحرب أن يرث غير مسلم في دار الاسلام ، كما ليس للمسلم في دار الاسلام أو دار الحرب أن يرث مسلما مات في الدار الاخرى . وبعبارة أخرى أن التوارث غير جائز بين من يعيشون على أى من الاقليمين بالنسبة للاقليم الآخر .

٤ — عند الحنفية ، أنه اذا دخل مسلم دار الحرب وعقد مع حربى عقد ربا ، أو غيره من العقود الفاسدة في نظر الشرع الاسلامى ، فان العقد جائز . فيحل للمسلم أن يتعامل بالربا وأن يتعاقد بالعقود الفاسدة مع الحربى في دار الحرب ، وكذلك مع المسلم الذى أسلم هناك ولم يهاجر الى دار الاسلام . وهذا هو ما اتجه اليه الامام أبو حنيفة ، وأيده الشيبانى فيما يتعلق بالحالة الاولى ، وخالفه في الثانية .

أما أبو يوسف ، فذهب والائمة الثلاثة الآخرون الى أنه لا يحل للمسلم في دار الحرب الا ما يحل له في دار الاسلام ، واحتجوا في ذلك بالعموميات الدالة على تحريم الربا ، كقوله تعالى : « وأحل الله البيع وحرم الربا » ، وقوله جل شأنه « لا تأكلوا الربا أضعافا مضاعفة » .

٥ — عند الحنفية ( ومالك ) أنه اذا غلب الكفار المسلمين على شئ من أموالهم يملكون ما أخذوه بالقهر والغلبة ، ثم ان أخذها المسلمون فصاحبها قبل القسمة أحق بها ، وبعد القسمة أحق بقيمتها ، وسواء في ذلك عند الحنفية

العقار والمتاع والبلاد . وقال أبو حنيفة إذا اتصل العقار والبلاد ببلاد الحرب ملكوه ، وإن لم يتصل فهو باق على حكمه .

وعند الشافعية أنه إذا غلب الكفار المسلمين على شيء من أموالهم لم يملكوها ، بل هي باقية على ملك أصحابها . فإن ظفر بها المسلمون فصاحبها أحق بها قبل القسمة ، فإن لم يعلم حين قسمت عوض من وقع ذلك في سهمه عنه من خمس الخمس ، ودفع ذلك إلى مالكه (١) .

وهكذا يبلغ المذهب الحنفي ، على وجه الخصوص ، بنظرية السيادة الإقليمية للدولة الإسلامية شأنها البعيد ، سواء فيما يتعلق بمفهومها ككل بمعنى سيادة الدولة الإسلامية على دار الإسلام ، أو فيما يتعلق بالتطبيقات والأحكام التي تجرى على جميع الأشخاص والأشياء فيها .

وعلى خلاف ذلك ، ذهب المذهب الشافعي إلى أن دار الإسلام لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تصبح دار حرب ، مهما كانت الصورة التي تأخذها بعد الاستيلاء عليها من الكفار ، أي سواء كانت تقام فيها بعض أحكام الإسلام وتعطل أجزاء البعض الآخر ، لم انقطعت فيها جميع آثاره . يصرح بذلك العلامة ابن حجر ، ويستدل عليه بالخبر الصحيح من قول رسول الله صلى الله عليه وسلم ، « الإسلام يعلو ولا يعلى عليه » وحينئذ ، يصبح الظاهر أنه يتعذر عودة دار الإسلام دار حرب أو كفر ، وإن استولى عليها الكفار .

وفي الواقع ، أن هذه شدة تمليها العاطفة في التمسك بحكم الإسلام والحرص على استرداد أرضه المقتضية ، لا أثر لها في الاعتبارات العملية اليوم ، مثلها كمثّل الحكم على الاندلس أو فلسطين المحتلة اليوم بأنها دار إسلام ، رغم امتلاك الكفار لها وسيطرتهم عليها كلها ومحو كل أثر للإسلام والمسلمين كان قديما فيها .

يقول الإمام الدبوسي في تأسيس النظر (٢) : « الأصل عندنا أن الدنيا كلها داران دار الإسلام ودار الحرب وعند الإمام الشافعي الدنيا كلها دار واحدة (٣) وعلى هذا مسائل :

— منها — إذا خرج أحد الزوجين إلى دار الإسلام مسلما مهاجرا أو ذميا وتخلف الآخر في دار الحرب وقعت الفرقة ( فسخ العقد ) (٤) عندنا

(١) ابن جباعه ، المرجع السابق ، الباب الرابع عشر .

(٢) كتاب تأسيس النظر ، تأليف الإمام الأجل أبي زيد عبيد الله بن عمر بن عيسى الديوبسي الحنفي عليه معائب الرحمة والرضوان ، الطبعة الأولى ، محمد أمين الخانجي ، ص ٥٨ .

(٣) المقصود دار واحدة حكما أي من حيث سريان الأحكام على المسلمين أينما ذهبوا ، وليس عملا أخذا بواقع الحياة السياسية في عصور الخلافة الإسلامية .

(٤) الإضافة فيها بين القوسين لنسأ .

فيها بينهما وعند الامام أبى عبد الله الشافعى لا تقع الفرقة بنفس الخروج .  
 — ومنها — اذا أخذوا أموالنا وأحرزوها بدار الحرب ملكوها عندنا وعند  
 الامام الشافعى لا يملكونها — ومنها — اذا اغتتم أهل الحرب أموالنا وأحرزوها  
 بدار الحرب ثم أسلموا عليها وهى فى أيديهم كانت لهم ملكا ، وعند الامام  
 أبى عبد الله الشافعى لا يملكونها وكان عليهم ردها الى أربابها — ومنها —  
 ما قال أصحابنا أن المسلمين اذا استنقذوا من أيدي المشركين ما أخذوا من  
 أموالنا لا يأخذها أصحابها الا بالقيمة اذا وجدوها بعد القسمة عندنا وعند  
 الامام الشافعى يأخذونها بغير شيء — ومنها — أن أهل الحرب لو أخذوا  
 من أموالنا عبدا ثم دخل اليهم مسلم بأمان فاشتراه منهم وأخرجه الى دار  
 الاسلام أنه لا يأخذه صاحبه الا بالثمن وان وهب له منهم يأخذه بالقيمة ،  
 وعند الامام الشافعى يأخذه بغير شيء — ومنها — أن الحربى اذا أسلم فى دار  
 الحرب ثم خرج اليها وترك ماله ثم ظهر المسلمون على دارهم كان جميع ماله  
 غنيمة عندنا لأنه وقع بينه وبين ماله مباينة الدارين ، وعند الامام أبى عبد الله  
 الشافعى لا يكون غنيمة ولو أسلم ولم يخرج اليها حتى ظهر المسلمون عليهم  
 كان عقاره غنيمة لنا وعند الامام الشافعى لا يكون غنيمة . وعلى هذا قال  
 ابو حنيفة رضى الله عنه فى الأبق اليهم أنهم لا يملكونه بالاخذ لأنه لما أبق صار  
 فى يد نفسه فى دار الحرب لانهم لا يملكون قهره وعارض يد مولاة قهر نفسه  
 وعصيانه وعند صاحبيه ملكوه — ومنها — ما قال أصحابنا أن دار الحرب تمنع  
 وجوب ما يندرى بالشبهة ( كأن سرق وهناك شبهة أنه جائع ) لان أحكامنا  
 لا تجرى فى دارهم وحكم دارهم مخالف لحكم دارنا وعند الامام أبى عبد الله  
 الشافعى بقعة الحرب لا تمنع وجوب ما يندرى بالشبهة وبيان هذا حربى  
 أسلم فى دار الحرب ثم دخل رجل مسلم دارهم بأمان فقتله لا قصاص عليه  
 ولا دية عندنا وعند الامام أبى عبد الله الشافعى عليه القصاص . وعلى هذا  
 قال أصحابنا لو دخل مسلمان مستأمان فى دار الحرب فقتل أحدهما صاحبه  
 لا قصاص عليه وعند الامام أبى عبد الله الشافعى عليه القصاص وكذلك قال  
 أصحابنا فى أسيرين مسلمين فى دار الحرب قتل أحدهما صاحبه لا قصاص على  
 القاتل عندنا وعند الامام الشافعى على القاتل القصاص . وعلى هذا قال  
 أصحابنا لو شرب المسلم الخمر أو زنا أو قذف فى دار الحرب لا حد عليه  
 عندنا ويجب عند الامام الشافعى عليه الحد » .

وحقيقة الامر أن نظرية تقسيم المعمورة الى دارين ، وتحديد نطاق دار  
 الحرب ودار الاسلام ، لم تعدو أن تكون فكرة سياسية بحتة ، استلزمتهما  
 طبيعة الامور فى وجوب سيادة الدولة على أراضيها وسيطرتها على من يقطنون  
 عليها سيطرة كاملة فى مواجهة أعدائها ، وضرورة التحفز وشن الجهاد  
 المستمر من قبل دولة الاسلام الفتية النائرة على الانظمة الرجعية المجاورة  
 لها . أما ما اختلف فى شأنه العلماء والفقهاء ، حنفية من جانب وشافعية  
 ومالكية من جانب آخر ، حول اختلاف الدارين والاحكام الفقهية الواجب  
 تطبيقها فى شأنه ، ان هو فى حقيقة الامر الا اختلاف فى فهم مضمون السيادة:  
 هل هى سيادة اقليمية أم شخصية ؟ وفى تحديد طبيعة القوانين والاحكام

الشرعية : هل هي اقليمية تطبق داخل الاقليم على جميع القاطنين فيه ولا تتعدى حدوده الى الخارج أم يجوز تعديها الى أرض دولة أخرى ؟ .

والواقع أن المدرسة الحنفية ، كانت أبرز اثرا وأقوى حجة وأعم نفعا في الأخذ بالنظرية الإقليمية في السيادة وسريان التشريع ، بالنسبة الى عصرنا الحالي من جانب ، والتطورات الدستورية والدولية الحديثة من جانب آخر .

### ختام — طبيعة السيادة الإسلامية :

والحق يقال أننا لو أنعمنا النظر في كتابات علماء وفقهاء المسلمين حول مفهوم السيادة للدولة الإسلامية كما أوضحناه ، لما رأينا فيها الوضوح اللازم للقول بأن الفكر الإسلامى قد أخذ بمفهوم قانونى محدد أو مذهب سياسى واضح فيما يتعلق بالسيادة . فنظرية السيادة بالتفصيل والايضاح الذى اطنب فيه كتاب الغرب ، وبمثل الصورة القانونية التى حددها الفقه الدستورى والدولى هناك ، لم تعرفها كتابات المسلمين من علماء الكلام والامامة والفقهاء في الشريعة . حقيقة أنه قد نشأ في الفكر الإسلامى تمييز للسلطة السياسية والزمنية التى يتمتع بها الخليفة وحكومة الدولة الإسلامية على أرضها عن الواجبات والاختصاصات الدينية للخليفة والدولة .

ولكن هذه السلطة الزمنية ، في المفهوم السياسى للفكر الإسلامى ، لم تتأكد بها النظرة الوضعية المستقلة ، البعيدة عن التأثير بالصبغة الدينية .

فمن ناحية ، كان هناك الفكر والفقه الإسلامى في تقسيم المصورة الى دارين والسيادة المطلقة على دار الاسلام ، والاطناب فيما يتعلق بصفات واختصاصات صاحب الرئاسة في دولة الخلافة . ومن ناحية أخرى ، كان هناك الاعتقاد بوجود سيادة الهية خارج ارادة ونطاق السيادة الزمنية للدولة وصاحب الرئاسة فيها ، تقف ولا شك عائقا دون أن يتطور العقل السياسى المطلق في صنع الحياة بارادة الانسان نحو نظرية قانونية محددة أو شاملة فيما يتعلق بالسلطة الزمنية للدولة . وباختصار كانت هناك نظرة مؤداها وجود سلطة سياسية داخل دولة الخلافة ولكنها محكومة بنطاق قواعد الشريعة الإسلامية . كذلك كان الازدواج فيما يتعلق بالسلطة الزمنية السياسية والسلطة الدينية الروحية ( الخارجة عن ارادة الانسان وارادة الامة كمصدر للسلطات وارادة الخليفة كصاحب للسلطة ) أو بالاحرى عدم الفصل بين الدين والدنيا في واجبات واختصاصات الدولة الإسلامية ، سببا في عدم بروز نظرية وضعية سياسية وقانونية في سيادة الدولة . فمما لا شك فيه أن ارادة التوحيد قد غلبت الفكر النظرى ، وحالت بينه وبين التمسك بالمنطق الوضعى في تقسيم وظائف الدولة ، وفصل الجانب الزمنى عن الدينى ، وابرز فكرة السيادة واضحة سياسيا . وذلك على الرغم من أن

هذا المنطق وتلك الفكرة قد وجدا هدى عميقا في الضرورات التي اقتضت  
تفريعات في الاحكام ذات الاهداف العملية .

ولعل اوضح دليل على ذلك هو ان الحديث حول سلطة الدولة  
واختصاصات الخلافة وأركانها كان في مجموعه حديثا في نطاق علم الكلام  
والامامة ، بقدر ما كان في نطاق علم الفقه .

# السياسة الجنائية التنفيذية

الدكتور محمد ابراهيم زيد

خبير بالمركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية  
ورئيس وحدة العقوبة والتدابير الاملاحية

من العسير التكلم عن السياسة الجنائية التنفيذية دون التعرض لازمة تنظيم العدالة الجنائية وبصفة خاصة في نهاية القرن العشرين . ولقد اجتاحت التشريعات موجة تقدمية حملت التنظيمات القانونية الى آفاق جديدة واطاحت في نفس الوقت بنظريات كانت لها أسس راسخة في أذهان رجال الفقه والقانون واستمرت هذه الموجة التقدمية في دك العروش الفقهية واثرت في مناهجها ونتائجها وقلبت موازين ومقاييس عصر المدرسة التقليدية الحديثة ، وهزت اركان المدرسة الوضعية وأصبح من الضروري تفهم الظاهرة الاجرامية واثباتها ومنعها ومعاملتها في اطار جديد يتسم بقيم جديدة وتحليل قانوني حديث ولا ادل على ذلك من ان ازمة التنفيذ العقابي اليوم تعد بلا جدال نتيجة مباشرة لازمة تنظيم العدالة الجنائية على الشكل الذى سنشرحه فيما بعد ، وهذه الاخرة بدورها هى في الواقع نتيجة لازمة نص الجزاء .

وتكتمل الدائرة المفرغة حين تعترف بأن ازمة نص الجزاء ، ما هى الا نتيجة منطقية لازمة التكليف « precetto primario » في النموذج القانوني الجنائي « fattispecie penale » لقد اجمع الفقهاء أخيرا على ان هدف الجزاء يجب أن يكون إعادة تثقيف الجاني ، الامر الذى يجعل كثيرا من التشريعات الاساسية في بعض الدول تنص صراحة على ذلك باعتباره الهدف الاساسى لمعاملة الجاني . ولقد تبين بصورة واضحة أن المقصود هى العقوبات السالبة للحرية ، وذلك لان هذا الهدف لا يتحقق في شأن العقوبات التبعية . ان التنظيم الحالى للعقوبات التبعية يشكل معارضة واضحة وخطيرة لمبدأ تفريد العقاب ذلك لان تطبيقها الاالى يرتبط عادة بعوامل موضوعية (١) ولذلك نصت المؤتمرات الدولية على ضرورة عدم الاعتداد بالعقوبات التبعية ، بل وحصر نطاق العقوبات السالبة للحرية بحيث لا تولد آثارا قانونية أو ادارية أو اجتماعية تطيح بالهدف الاساسى من تطبيق العقوبة السالبة للحرية الا وهو إعادة التثقيف (٢) .

Pietro Nuvolone : Le rôle du Juge dans la détermination et l'application des peines, Rapport del CNPDS, 1969, p. 15.

(١)

(٢) انظر ذلك في الدراسة التى قام بها المركز القومى عن الآثار الاجتماعية للعقوبات السالبة للحرية وبصفة خاصة الدراسة الميدانية ( بحث غير منشور ) .

واتجهت التشريعات في نهاية القرن الماضي الى الاهتمام بالتدابير الاحترازية بالنسبة للمجرمين نوى الحالة الخطرة ولذلك نجد أن التنظيم الكامل للتدابير الاحترازية قد ظهر في مشروع قانون العقوبات السويسرى عام ١٨٩٣ وفى التشريع النرويجى عام ١٩٠٢ .

وفى التقنين الايطالى عام ١٩٣٠ ، والتقنين البلجيكى الصادر سنة ١٩٣٠ ايضا والخاص بالدفاع الاجتماعى والذى عدل فى عام ١٩٦٤ (٣) .

وبدأت العدالة الجنائية تسبغ الاهتمام بصورة مضطردة على درجة خطورة الفعل أو الانتهاك والاهتمام فى نفس الوقت بشخص مرتكب الفعل الإجرامى . وصارت دراسة الشخصية محورا للسياسة الجنائية والعقابية ، وهو ماظهر بوضوح من تعرض المؤتمرات الدولية لمشكلة دراسة الشخصية فى مؤتمر لاهاي عام ١٩٥٠ ، والحلقة الدراسية التى عقدت لمعالجة نظام الاختبار القضائى فى لندن عام ١٩٥٢ .

وكان نتيجة ذلك أن وجد المشرع فى مختلف الدول نفسه مضطرا الى التوفيق بين هذا المطلب وبين هذه العقوبة من جهة ، وكذلك بينه وبين الشكل الواجب للدعوى الجنائية . أن المنطق القانونى عند تقرير دراسة الشخصية يوجب تحديد هدف الدراسة وبالتالي تحديد هدف العقوبة الذى لن يخرج عن نطاق اعادة التنقيف والتهديب وبعبارة أخرى اعادة التأقلم على الحياة الاجتماعية . وتحقيق دراسة الشخصية يوجب تحديد الاطار الاجرائى الذى يتم خلاله ، وبالتالي يتطلب اجراؤها فى فترة سابقة على اصدار الحكم الجنائى . ومن هنا ظهرت الدعوة الى تقسيم الدعوى الى مرحلتين : الاولى لتحديد الاذنب ، والثانية لدراسة الشخصية والنطق بالعقوبة (٤) .

وفى نفس الوقت هناك تصور خاص من حركة الدفاع الاجتماعى لتنظيم العدالة الجنائية ومثل هذا التصور يتطلب اجراء تعديلات ضرورية على النظام الاجرائى فى اهدافه وغاياته ، فى وسائله وادواته ، فى نظمه وأشخاصه حيث لا يجب محاكمة الفرد عن الجريمة لانه قد ارتكب مجرد الفعل الذى يحرمه القانون . ان اللاشرعية توجب دراسة طبيعة وخصائص تدابيرالدفاع الاجتماعى . ان اجراءات الدفاع الاجتماعى فى مجموعها ذات هدف محدد قوامه تأكيد « سمة » اللاشرعية . ولهذا نجد أن النظام الذى يقترحه رواد حركة الدفاع الاجتماعى يجب أن يحقق توازنا عادلا بين متطلبات الدفاع الاجتماعى والحاجات الضرورية والاجتماعية للفرد .

(٣) د. محمد ابراهيم زيد : التدابير الاحترازية القضائية ، المجلة الجنائية القومية العدد الاول ١٩٦٥ ص ٤ .

(٤) انظر تقريرنا الى الحلقة العربية الثانية للدفاع الاجتماعى فبراير ١٩٦٩ بعنوان التقسيم الثانى لدعوى الدفاع الاجتماعى القسم الثالث « مبادئ » الدفاع الاجتماعى وبلاصة تطبيقاتها فى المجتمع العربى » - صفحة ٧٠ .

ان النظام الاجرائى عند حركة الدفاع الاجتماعى يجب ان يهدف الى تحسين حالة الفرد وليس الى عقابه . ولهذا نجد ان هذا النظام الاجرائى ما هو الا وسيلة لتقدير الشخصية وليس مجرد وسيلة للحكم على الافعال التى يرتكبها الفرد .

ولا يجب ان تكون الجريمة محور التنظيم الاجرائى بل لابد أن يكون الجانى هو مركز الاهتمام . وعلى أساس ذلك يجب أن تتوافر المقومات التالية :

( أ ) يجب ان تتكامل الدعوى الجنائية عن طريق توفير اجراءات للحكم على الجانى بدلا من الاقتصار على الاهتمام بالفعل المرتكب . وليس المراد هنا هو اتباع ما نادى به اصحاب المدرسة الوضعية ، فالقاضى عندما يتعرض للفعل المرتكب لا يقوم بذلك بناء على معيار قانونى بحث بل يهدف من ذلك الى معرفة السمات الشخصية لمرتكبى الجريمة .

(ب) يؤدى مثل هذا الهدف السابق الى ضرورة اجراء الدراسة العلمية « لشخصية المتهم » لان السياسة العلمية الحديثة توجب على القاضى معرفة الجانى ، وتختلف هذه المعرفة عن عملية التقدير « التى يقوم بها القاضى بغية تحقيق التفريد القضائى » . واذا كان الفقه القانونى يؤسس تطبيق العقوبة والتدابير الاحترازية على فكرة الخطورة فان الحاجة ماسة لتعريف ماهية هذه الخطورة بغية التأكد منها وتحديد التدبير المناسب لعلاجها أو تصفيتها أو تصريفها اجتماعيا .

( ج ) تغيير البناء الاجرائى الحالى للدعوة بحيث تزول سمة النزاع القضائى بين اطراف الدعوى ويصبح من السهل تغيير دور كل منهم . ان دعوى الدفاع الاجتماعى يجب ان تبعد عن التكوين التقليدى اللاتينى لكى تقترب من التكوين الاجرائى الانجلو سكسونى الذى يعمل على التحقق من الانساب ثم تحديد التدبير المناسب .

( د ) وحدة دعوى الدفاع الاجتماعى بمعنى لا وجوب للفرقة بين المراحل السابقة على الحكم والمراحل التالية ، اى بين المحاكمة والتنفيذ . ان التدابير الاحترازية والعقوبات غير محددة المدة والمعاملة العقابية الحديثة ( الاختبار القضائى — نظام البارول ) توجب نوعا من الاشراف والرقابة المستمرة حتى تتحقق الاهداف المرجوة من تدابير الدفاع الاجتماعى (٥) .

ويبدو واضحا مما سبق ان السياسة الجنائية التنفيذية تستغرق محورين اساسيين : محور العقوبة واهدافها سواء تمثلت فى نص العقاب بما يتضمنه من عقوبة وتدابير احترازية أو تمثلت فى اى تدبير من تدابير الدفاع الاجتماعى والمحور الثانى هو محور الاطار الاجرائى التنفيذى الذى يرتبط بمرحلة التنفيذ العقابى فى الدعوى الجنائية .

ومحاضرتنا اليوم تنصب على المحور الثانى الذى يثير كثيرا من المشاكل القانونية والعقابية التى تعرضت لها مؤتمرات دولية وحلقات دراسية عديدة مثل مؤتمر السجون عام ١٩٦١ ، المؤتمر الدولى لقانون العقوبات بباريس ١٩٣٣ ، والمؤتمر الدولى لعلم العقاب بباريس ١٩٣٥ ، والمؤتمر الدولى لقانون العقوبات باثينا فى عام ١٩٣٦ ، والمؤتمر الدولى العاشر لقانون العقوبات لعام ١٩٦٩ ، وكذلك حلقة الدراسات الفرنسية - البلجيكية للعلوم الجنائية بباريس ١٩٥١ ، وحلقة دراسات انريكو دى نيكولا بميلانو ١٩٥٣ . وجدير بالذكر ان مؤتمر أنفريس ١٩٥٤ قد أكد بصورة لا تدعو الى الشك بأن مرحلة التنفيذ تشكل أهم مراحل الدفاع الاجتماعى ، ويجب فى هذه المرحلة تدعيم اهداف الدفاع الاجتماعى حتى بالنسبة للنظم القانونية القائمة سواء بالنسبة لتطبيق العقوبة أو التدابير الاحترازية .

ويمكن معالجة هذه المشاكل فى فصول ثلاثة :

اولا : الاطار القانونى الاجرائى للتنفيذ العقابى .

ثانيا : الاطار الموضوعى للتنفيذ العقابى .

ثالثا : الاشراف القضائى على التنفيذ .

### اولا : الاطار القانونى الاجرائى للتنفيذ القضائى

لقد اصبح لمرحلة التنفيذ فى الدعوى الجنائية طبيعة خاصة حيث لم يعد الامر قاصرا على مجرد اقتضاء المجتمع حقه فى العقاب من مرتكبى الجريمة ولكن ينبغى العمل على تقويم شخصية الجانى واصلاحه . واثّر ذلك فى المفهوم القانونى للعلاقات التى توجد بين الاطراف فى الدعوى ، وخاصة فى تكييف تلك الرابطة التى توجد عقب صدور الحكم بالادانة . وثار الخلاف وخاصة فى الفقه الايطالى حول تحديد الطبيعة القانونية للتنفيذ العقابى . ولكى نفهم جيدا هذه الطبيعة القانونية يجب ان نرجع قليلا الى الوراثة مع مسار التاريخ لنعرف كيف نشأ حق الاقتضاء المرتبطة بالجزاء . ومن المعروف ان حق اقتضاء العقاب كان فى اول الامر من اطلاقات الشخص العادى ، فله توقيع العقاب حتى بدون دعوى او حكم وقد يصل به الامر الى قتل الجانى وخاصة فى حالة التلبس . وتدخلت الدولة بعد ذلك كحكم بين المتهم والمجنى عليه ومع ذلك ظلت اجراءات التنفيذ للعقوبة من حق المجنى عليه . ولكن مع مرور الزمن حرم الشخص العادى من اقتضاء العقوبة بيده وصار ذلك وفقا على الدولة التى لها حق التنفيذ والاشراف عليه .

وبانتقال هذا الحق الى الدولة بدأ الفقهاء فى تحليل الرابطة القانونية التى تنشأ بعد صدور الحكم الجنائى ومقارنتها بتلك التى تتحقق فى الدعوى المدنية وتسأل البعض عن وجه الشبه بين قانون المرافعات وقانون الاجراءات الجنائية وبصفة خاصة بالنسبة لفكرة الدعوى والتنفيذ : فهل مفهوم الدعوى

في كل من القانونين واحدا أم أن هناك خلافا بينهما ؟ (٦) فإن اتفق المفهوم لاسفر عن ذلك إمكان تطبيق القواعد التي وردت في قانون المرافعات والتي تتفق مع طبيعة الدعوى الجنائية على هذه الأخيرة ، وإن اختلف الأمر وجب تعرف الأحكام التي تهيمن على الدعوى الجنائية . ومن المعروف أن فقه المرافعات يرى أن الدعوى هي سلطة الالتجاء إلى القضاء للحصول على تقرير حق أو حمايته فهي وسيلة قانونية يلجأ بمقتضاها صاحب الحق إلى السلطة القضائية لحماية حقه وهي السلطة التي خولها القانون للأفراد للدفاع عن حقوقهم بعد أن حرّمهم من اقتضاء حقوقهم بأنفسهم . ولصاحب الحق الحرية في الالتجاء أو عدم الالتجاء إلى القضاء للمطالبة بحقه ، وهو تبعاً لهذا يستطيع تحديد وقت المطالبة كما أن له الحرية في النزول عن حقوقه في أي وقت يشاء . فإذا لجأ صاحب الحق إلى القضاء مطالبا بحقه متبعاً الإجراءات التي نص عليها القانون فإنه بهذا قد باشر الإجراءات القضائية أو أجراءات الخصومة .

أما الدعوى الجنائية فهي الدعوى التي تتولاها الجماعة بواسطة من تنبيه عنها بسبب جريمة ارتكبت وتهدف بها إلى معرفة المجرم لمحاكمته وتنفيذ العقوبة عليه . والنيابة العامة في وكالتها عن المجتمع تقتصر على رفع الدعوى الجنائية ومباشرتها فلا يجب أن تخرج عن حدود التفويض ، ولا يصح لها أن تتنازل عن الدعوى الجنائية أو تتنازل عن طريق من طرّق الطعن .

ولقد اختلفت وجهات النظر فيما إذا كانت هناك علاقة بين قواعد قانون المرافعات وقواعد قانون الإجراءات الجنائية بحيث يجعل أحدهما أصلاً للآخر فذهب رأى إلى القول بأن قانون المرافعات هو دأبها الأصل وتبعاً لهذا فإنه في حالة عدم وجود نص في قانون الإجراءات الجنائية أو في حالة ما إذا كان النص غير صريح يجب الرجوع إلى قانون المرافعات على أن تكون قواعد المرافعات تتضمن أحكاماً عامة يمكن الأخذ بها في النطاق الجنائي لا أحكاماً استثنائية تخالف الواقع أو يترتب عليها حرمان الخصوم في الدعوى الجنائية من حق جوهرى . وهذا الرأى هو الذى ساد في القضاء المصرى . ويذهب رأى آخر إلى أن كلا من القانونين يعتبر قائماً بذاته وجاء بقواعد لها مميزاتا وخصائصها وتتسق مع الفرض الذى تبغى من تحقيقه ومن ثم فإن عدم وجود نص في قانون الإجراءات الجنائية يوجب عندئذ الرجوع إلى المبادئ العامة التي تحكم هذا القانون .

ويؤكد الرأى الغالب في فقه المرافعات أن نطاق الدعوى ينتهى بانتهاء إجراءات العقوبة ، وأن مرحلة التنفيذ إنما تأتى لاحقاً لها وعلى استقلال من الدعوى ذاتها . ولذلك نجد أن جانباً كبيراً من الفقه الإيطالى يرى أن التنظيم

(٦) د. الرمضاوى ، د. زيد : دور القاضى في الإشراف على تنفيذ العقوبة ، دراسة مشروع قواعد الحد الأدنى للمعدالة الجنائية ، المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية صفحة ١٣ .

العقابى ما هو الا نشاط لا علاقة له بالدعوى القضائية لانه يتضمن على بلورة لذلك التكليف الخاص الذى ورد فى الحكم القضائى . وتبدو الطبيعة الادارية المنفصلة للتنفيذ العقابى من ان هذا التنفيذ حق للنيابة وحدها ، وهى فى ممارستها لهذا النشاط تعمل باعتبارها جهازا للسلطة التنفيذية كما أنه لا يعترف لمن يوجه اليه التنفيذ عادة بحقوق شخصية وبذلك لا يعترف له بالدفع بعدم التنفيذ . واذا كانت هناك حالات يخول فيها بهذا الدفع السابق فإنه لا يتحقق الا بتدخل من القاضى وبصفة خاصة على صورة اشكالات التنفيذ (٧) .

ولكن الفقه الايطالى لم يحرم كذلك من اتجاه آخر يؤكد الصفة القضائية للتنفيذ العقابى ، وخاصة فى تحديده للعقوبة الجنائية فاذا كانت العقوبة الجنائية تبير عن العلاقة الاجرائية القضائية بين اطراف الدعوى فهو المعيار الذى على أساسه يمكن القول بأن أى علاقة ذات صفة قضائية ؟

يرى البعض ان طبيعة الشئ تأتى من الجهاز ذاته الذى يعطى الحياة لهذا الشئ : وعلى هذا فان الطبيعة الادارية توجد فى كل ممارسة لوظيفة من جهاز ادارى والصفة القضائية توجد فى ممارسة الجهاز القضائى للوظيفة القضائية . الا أن هذا القول قد يؤدى الى السير فى دائرة مغلقة لكل وظيفة سواء كانت ادارية او قضائية وهو الامر الذى قد يؤدى الى فصل فى السلطات غير مقبول فى المجتمع الحديث .

ويرى البعض الاخر انه يجب الاعتماد على وسائل ممارسة الوظيفة والضمانات التى توفر لها . ويرد على ذلك ان المحاكمات التأديبية ولو أنها ذات طبيعة ادارية الا أنه تتوفر بها ضمانات الخصومة بينما الامر الجنائى لا تتوفر فيه الخصومة مع أنه ذات صفة قضائية . وهناك فريق ثالث يرى أنه يمكن سبغ الصفة القضائية اذا ما توفرت الشروط التالية :

- ١ — وجود امر متنازع عليه أو مصلحة معينة أو حق وقع عليه اعتداء أو تهديد بوقوع اعتداء عليه .
- ٢ — وجود نشاط عام غالب يعبر عن ارادة أساسها التحقق من واقعة أو خطورة وشخص تنسب اليه هذه الواقعة أو الخطورة .
- ٣ — عدم وجود أى جهة أخرى غير جهاز له صفة عامة يقوم بذلك النشاط . وهذه النقاط الثلاثة يمكن توافرها فى الخصومة التنفيذية — وبصفة خاصة عند تطبيق التدابير الاحترازية (٨) .

Giovanni Leone : Lineamenti di diritto processuali penali, Napoli, (٧)  
1958, p. 567.

A. De Marseco: Diritto processuale penale 1955, p. 309. (٨)

ومهما كان الخلاف في شأن طبيعة العلاقة التنفيذية الا أن هذه العلاقة تكون بين طرفين ، الدولة والمحكوم عليه . وتولد هذه العلاقة التنفيذية من الحكم الصادر من المحكمة ، وهى كائى علاقة قانونية أخرى لها اشخاصها وموضوعها وامكانية تعديلها وانتهائها واقتضاؤها . ويتفق ميلاد هذه العلاقة مع الحكم القضائى لانه مزود بقوة تنفيذية . وتجد العلاقة التنفيذية الشرعية فى الصبغة التنفيذية وهى علاقة مشروطة أى تعتمد على تحقق واقعة غير مؤكدة كما هو الحال فى تعليق التنفيذ على شرط(٩) وتبدأ العلاقة التنفيذية بعمل قضائى وتنتهى بالانقضاء أو الانتضاء كما هو الحال فى التنفيذ . وقد تسقط هذه العلاقة التنفيذية بسبب واقعة تجعل من المستحيل التنفيذ كما هو الحال فى وفاة المحكوم عليه أو صدور عفو قبله . وربما تتغير هذه العلاقة التنفيذية فى مضمونها . ومضمون العلاقة التنفيذية من وجهة النظر الموضوعية هو العقوبة والتدابير الاحترازية وهى تشكل الجزاء الذى يقرره القاضى فى حكمه ، ويرى البعض ان مضمون العلاقة التنفيذية لا يشتمل على الآثار الجنائية *effetti penali* وهى الآثار القانونية الضارة التى تختلف عن العقوبات التبعية والناجمة عن الحكم بالإدانة (١٠) ولهذا يكون المناسب هنا تتبع حكم العلاقة التنفيذية فى كل من العقوبة والتدابير الاحترازية . ولن يكون من الأمور السهلة تحديد طبيعة هذه العلاقة التنفيذية بالنسبة للعقوبات وبصفة خاصة تجاه المعاملة العقابية الحديثة كما هو الحال فى العقوبة غير المحددة المدة . ولقد ظهر بوضوح التناقض الفقهي ، تجاه تنفيذ التدابير الاحترازية والطبيعية القانونية لهذه الأخيرة ، مما يزيد المشكلة تعقيدا (١١) .

### ثانيا : الإطار الموضوعى للتنفيذ العقابى :

ازاء المشاكل التى ثارت فى رحاب الفقه القانونى حول العقوبة وتنفيذها يكون التساؤل : ما هو موضوع التنفيذ العقابى ؟ قد يقال أنه الحكم الجنائى وهذا صحيح اذا كنا نواجه الأمور بنظرة قانونية ، ولكن الإطار الموضوعى الواقعى للتنفيذ العقابى هو المعاملة العقابية التى لم تعد فى طورها الحديث تنقيد بالتدرج التشريعى للجزاء من حيث الدرجة . ( سجن . حبس — أشغال شاقة ) .

بل تقيدت بسلب الحرية قصير المدة أو طويلها . ولا يهتم الكثيرون بتحديد هذا الإطار الموضوعى وبصفة خاصة معرفة الحد الأدنى من المعاملة التى

(٩) انظر الواقعة القانونية المبنقة عن شق الجزاء الجنائى د. عبد الفتاح الصيغى للقاعدة القانونية بيروت ١٩٧٠ صفحة ١٥٦ .

A. Santoro: L'esecuzione penale, Torino 1953, p. 173. (١٠)

G. Guarnieri : Il processo delle Misure di Sicurezza, Torino, 1953, p. 250. (١١)

يجب ان تتوفر للمحكوم عليهم بعقوبة سالبة للحرية أو بتدبير احترازي سالب للحرية . وتنصب قواعد الحد الأدنى هذه على معاملة النزلاء في المؤسسات العقابية بما يتفق مع النظرة الحديثة لتعاليم وسياسة الدفاع الاجتماعى . ومثل هذا التحليل يثير مشكلتين أساسيتين : الأولى : تتعلق بالرابطة بين قواعد الحد الأدنى والمعاملة العقابية . والثانية : مدى الصلة بين قواعد الحد الأدنى وسياسة الدفاع الاجتماعى .

### ( ١ ) قواعد الحد الأدنى والمعاملة العقابية :

تستخدم قواعد الحد الأدنى اصطلاح المعاملة فما هو المقصود بهذا الاصطلاح ؟ ما من شك فى أن المقصود بالمعاملة شيء آخر غير المعنى الدارج والذي يرى أن المعاملة هى طريقة التصرف تجاه شخص ما أو القضاء على مرض من الأمراض لازالة خطره والسعى الى تحقيق الشفاء منه . ويرى البعض أن المعاملة تهدف الى تحسين الاتجاهات الدونية للجناح والانحراف وتوفير الاستعدادات للمحرفين وتحديد بواعثهم ومواقفهم . إلا أن الفرد كائن اجتماعى ، أى أنه نتاج المجتمع نتيجة لاحكام الآخرين . ولهذا نجد أن المجتمع ذاته هو الذى يضع التفرقة بين المنحرف والسوى ، وبناءاً على ذلك تلعب المعاملة دور الوسيط بين الجانح أو المنحرف ، والمجتمع . ولهذا يمكن ببساطة القول بأن المعاملة تتكون من اعطاء ومنح النزيل بالمؤسسة العقابية التشكيل الذى يحتاج اليه عن طريق سد حاجاته . ويتطلب ذلك استخدام تدابير ومناهج وآليات متعددة . وهذا المعنى هو الذى استهدفته قواعد الحد الأدنى حيث أشارت بكل وضوح الى أن تطبيقها يجب أن يكون تطبيقاً عاماً شاملاً فى كل زمان ومكان ، كما أن هذه القواعد لا تجب التجارب الإصلاحية التى تطبق فى المؤسسات العقابية ، بشرط أن تكون متفقة مع روح هذه القواعد وتهدف الى نفس الاهداف .

وإذا كانت قواعد الحد الأدنى ترمى الى ضمان المعاملة فما هى طبيعة هذه المعاملة ؟ إذا خالصنا الى أن المعاملة تهدف الى سد حاجات النزيل ، فإنه من المنطقي أن تكون هناك فترة كافية لتحقيق هذا الهدف حتى يتم غرس الرغبة الاكيدة لدى النزيل لأن يكون مواطناً يحترم القانون ويعتمد على نفسه فى الحياة الاجتماعية بعد اطلاق سراحه . وبناءاً على ذلك لا تعد العقوبات قصيرة المدى صالحة لتنفيذ المعاملة الفعالة ، وهو ما تأكد من دراسة للآثار الاجتماعية للعقوبات السالبة للحرية فى الجمهورية العربية المتحدة حيث تبين أن ٤١.٥٪ من حجم العينة التى درست صدر فى حقها عقوبة سالبة للحرية من ٣ أشهر الى سنة وأن أصلح الفترات لتطبيق برنامج اصلاحى عقابى بالمعنى الصحيح هى التى تركزت فى الاحكام الصادرة من سنة الى ست سنوات ( ٤٣.٥٪ ) ( ١٢ ) . وقد وردت نفس هذه النتيجة فى تقرير مصلحة

( ١٢ ) د. محمد ابراهيم زيد - الآثار الاجتماعية للعقوبات السالبة للحرية - دراسة ميدانية غير منشورة . وحدة العقوبة والتدابير الإصلاحية بالمركز القومى للبحوث الاجتماعية والجناائية .

السجون المصرية في ندوة العقوبة والتدابير الاحترازية التي نظمتها وحدة العقوبة والتدابير الإصلاحية بالمركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية بالقاهرة من أن هناك مشاكل وعقبات نتيجة ضخامة عدد المحكوم عليهم بأحكام قصيرة المدة ، الأمر الذي يعرقل تطبيق برامج الإصلاح والتأهيل والتثقيف (١٣) .

ويحدد البعض نطاق المعاملة بذكر أهدافها التي تتلخص أساسا في تشجيع النزلاء على احترام النفس وتنمية الشعور بالمسؤولية . وفي سبيل ذلك يجب اتباع كافة الأدوات اللازمة بما في ذلك الرعاية الدينية ، التثقيف والتدريب المهني ، الرعاية الاجتماعية ، الإرشاد الاجتماعي ، الرياضة البدنية . وتقوية وتدعيم الصفات الخلقية . وفي هذا الإطار تدور قواعد الحد الأدنى خصوصا عندما نضع في الاعتبار التاريخ الاجتماعي والإجرامى للنزيل ، وقدراته العقلية والفيزيائية ، واتجاهاته وطباعه الفردية ، وطول فترة الحكم الصادر ضده ، وآفاقه في حالة إطلاق سراحه . ومثل هذه النظرة الى أهداف ومجال المعاملة تؤدي الى صياغة تكييف جديد لقواعد الحد الأدنى بحيث تعمل هذه الأخيرة على توفير السمة الاجتماعية لها، بمعنى أن تصبح المعاملة العقابية وظيفة اجتماعية لا حقل تجارب علمية . وتبدو خطورة هذا التكييف عند ربط المعاملة بحاجات الدفاع الاجتماعي التي لا شك في أنها تضع في الاعتبار حقوق المجتمع وحقوق الفرد الإنسانية (١٤) . وعلى هذا الأساس تكون المعاملة من وجهة نظر قواعد الحد الأدنى ذات أهداف أربعة :

- (أ) السير في حياة تتفق وتعاليم القانون .
- (ب) العمل على الاعتماد على النفس .
- (ج) اكتساب سمة احترام الذات .
- (د) تنمية وتطوير الشعور بالمسؤولية .

وهذه الحاجات الاجتماعية والفردية تشكل حدا أدنى ، حتى لا يقف الفرد موقفا معاديا للقواعد الأمرة والناهية في المجتمع ، وإذا توفرت هذه الحاجات، فإن الفرد يكون قد أعيد تأهيله لمواجهة المجتمع . وإذا كان هذا هو التحديد النظري للمعاملة وحاجاتها تبعا لقواعد الحد الأدنى ، فهل تتوفر امكانيات المؤسسات العقابية لتنفيذها ؟

(١٣) اللواء عباس قطب : التدابير الاحترازية وأثرها في جهازنا التنفيذي العقابي - ندوة العقوبة والتدابير الاحترازية - المجلة الجنائية القومية - مارس ١٩٦٨ - صفحة ٥ .

Manuel Lopez Ray : Institutional Treatment of adult system. (١٤)  
Lectures given in N.S.C.R. Cairo 1962.

قد تكون الإجابة على هذا السؤال صعبة للغاية ، نظرا لعدم وجود الدراسات الميدانية المسحية في هذا المجال ، الا أنه من المستحسن عرض بعض نماذج للمعاملة العقابية في بعض الدول بما في ذلك الدول النامية ، وذلك لتقييم الوضع الراهن فيها ومدى تطبيق قواعد الحد الأدنى بها .

يصور الكثيرون ان الولايات المتحدة الامريكية تقف على رأس السلم بالنسبة لمعاملة النزلاء في المؤسسات العقابية ، الا ان الواقع يختلف عن ذلك التصوير ، بدليل ان خبراء المعاملة العقابية في تلك البلاد بدعوا يشعرون الان بأن الظروف التي يتعرض لها النزلاء تقف حائلا دون اعادة التأهيل . ويؤكد هؤلاء أن كثيرا من المؤسسات العقابية تشكل حملا ثقيلا ، ولا فائدة لها ، وتؤدي الى التدهور الخلقي ، وهذه الظروف نتاج نقص في المصادر الطبيعية والاقتصادية والانسانية ، وجهل مطبق عند استخدام هذه المصادر . وقد أدت هذه النتيجة الى أن توصي لجنة رئاسة الجمهورية لتنفيذ القانون وادارة العدالة في تقريرها عام ١٩٦٧ بما يلي : « يجب على السلطات العقابية أن تعمل على تنمية البرامج الاجتماعية الواسعة النطاق ، والتي تعمل على توفير المعاملة البديلة للوضع في المؤسسات العقابية لكل من الاحداث والبالغين . وعلى هذا الاساس تعتقد اللجنة في ضرورة وضع « نموذج » للمؤسسات العقابية يجب اتباعه ، ولا بد ان تتوافر لهذا النموذج شروط خاصة بالتصميم الهندسي والبرامج الثقافية التي تسهل عملية اعادة الاقلمة على الحياة الاجتماعية . وتطالب اللجنة الحكومة الفيدرالية وحكومات الولايات بتأسيس السجون النموذجية لتحقيق هذا الغرض (١٥) » .

ولا يعد الموقف افضل بالنسبة لانجلترا ، حتى ان أحد خبراء المعاملة العقابية التابع للامم المتحدة قد ذكر : أنه على الرغم من أن هذا البلد يعد من أكثر الدول تقدما الا أن المشاكل الاساسية في السجون لم تجد لها حلا ، وظلت سمات المؤسسات العقابية في الايام الغابرة موجودة حتى الوقت الحاضر . ان كل فرد يعلم الموقف الحقيقي في المؤسسات العقابية بانجلترا يجد ان الظروف المادية بما في ذلك الغذاء والكساء والاسكان تحت مستوى تلك التي توجد في الولايات المتحدة وأوروبا وبعض سجون أمريكا للاتينية . ويبدو سوء الحالة الصحية في المؤسسات العقابية — على حد قول هذا الخبير — من تكديس مجموعة من المسجونين في زنزانة ضيقة لمدة ١٠ الى ١٢ ساعة في اليوم بجوار أواني التبول وشرب المياه . وما من شك في أن هذه الحالة لا تتفق مع القاعدة ١٢ من قواعد الحد الأدنى والتي تنص على وجوب ان تكون الحالة الصحية مناسبة ، بحيث تسمح للنزلاء بقضاء حاجاته الطبيعية الضرورية في جو من النظافة واللياقة . واذا كانت هناك دعوات مستمرة

The Challenge of crime in a free Society: Report by the president's (١٥)  
commission of law enforcement and administration of Justice U.S.A.  
1967. p. 159.

بضرورة تخصيص المؤسسات العقابية ، فان هذا الوضع لا محل له في انجلترا ، اذ ان تقسيم هذه المؤسسات له سمة شكلية بحثه ما دام السجن المحلى يستخدم كسجن اقليمى ومؤسسة اصلاحية ومؤسسة بورستالية وسجن مركزى . وهذه المؤسسات المتعددة الاغراض لا تتفق مع تعاليم المعاملة العقابية الحديثة . ولقد تبين أن طريقة الاعاشة في المؤسسات العقابية بانجلترا توقف عملية اعادة التهذيب ، وتجعل من الضرورى اجراء اشكال أخرى من المعاملة الطبية النفسية التى قد لا تكون هناك حاجة اليها، اذا ما وضعت في الاعتبار تعاليم المعاملة العقابية الصحيحة . ويزيد من خطورة الموقف هناك أن غالبية المحكوم عليهم (٩٠٪) ينزلون في مؤسسات مغلقة ، وذلك لان المؤسسات المفتوحة غير كافية ، كما ان هناك عددا ضخما من النزلاء المحكوم عليهم بعقوبات قصيرة المدة (٦٧٪ في عام ١٩٦١) ، علاوة على وجود عدد كبير من المحبوسين احتياطيا ، الامر الذى يؤثر على نظم مجتمع السجن ووظائفه . ومازالت هناك مشكلة العمالة في السجون بدون حل ، وقد يكون مرجع ذلك اعتبار مشكلة العمل مشكلة ادارية ، وكان الاجدر اعتبارها مشكلة تحل في نطاق العمل الحر بالدولة ، وعلى انها مشكلة من مشاكل الاقتصاد القومى . وهناك مشكلة العناصر العاملة في المؤسسات العقابية والتى على الرغم من حصولها على اعداد وتدريب كاف ، الا أنها ماتزال مضطرة الى القيام بوظيفة الحراسة والضبط والربط فقط (١٦) .

وليس الحال بأفضل بالنسبة لفرنسا حيث يقول Vernet في تقرير له قدمه الى الحلقة الدراسية الرابعة عشر للدفاع الاجتماعى ١٩٦٧ : ان وضع المؤسسات العقابية يثير القلق والحزن ، اذا ان مبانيها عتيقة لانها كانت دورا للرهبان في قديم الزمان أو معسكرات مهجورة منذ زمن بعيد ، وهى خالية من التجهيزات الحديثة . وبلغ به الامر ان ذكر بعض الاحصائيات التى تعطى صورة قاتمة لوضع المؤسسات العقابية في فرنسا ، اذ تبين ان ٧٠٪ من مراكز الايداع ليست بها تجهيزات صحية ، وان ٥٥٪ منها لا توجد بها تدفئة مركزية ، وهو يشكل خطورة على الصحة العامة في بلد أوروبى بصفة خاصة ، وذكر كذلك : ان ٢٠٪ من السجون المركزية خالية من التجهيزات الصحية ولا يوجد بها تدفئة أيضا .

ان المؤسسات العقابية في فرنسا مكتظة بالنزلاء بصورة تزيد على سعتها وطاقتها ، فمنطقة باريس مثلا كان بها ٢١ مؤسسة عقابية عندما كان تعداد سكانها ٢٢٠٠.٠٠٠ نسمة أما اليوم وقد بلغ عدد سكانها ٨٥٠.٠٠٠ نسمة تقلص هذا العدد حتى اصبح ١٢ مؤسسة بعد ان الفيت تسعة منها (١٧) .

M. Lopez Ray : Administrative penology, British Journal of Criminology, Vol. 5, No. 1, 1965 p. 5. (١٦)

J. Vernet : Les règles minimales recommandées pour l'ONU en faveur des détenus et inscrites dans le code français — Rev. penit et dr. pen. Juillet/Sept. 1967, p. 615. (١٧)

وإذا كان هذا هو الموقف في بعض الدول المتقدمة فانه يكون من المفيد أيضا معرفة مدى قبول وتطبيق قواعد الحد الأدنى في بعض الدول النامية .

من الملاحظ أن بعض قواعد الحد الأدنى لم تجد لها قبولا لدى الرأي العام في الباكستان ، سواء بسبب معارضته لها أو اتخاذها موقفا تحفظيا . إن الرجل العادي هناك مازال يرى في السجون وسيلة ردع وجزاء ، وليس أداة تدريب وإصلاح . ولم يقف الحد عند جمهور الرأي العام بل تعداه الى السلطة العامة التي ترى أن هذه القواعد تتسم بالتقدمية ، ويتطلب تنفيذها نفقات باهظة لا تستطيع ميزانية الدولة تحملها . وقد أثر ذلك في تنفيذ المشروعات الإصلاحية ، حيث أن هذه السلطات أعلنت أن الوقت لم يعد مناسباً لتنفيذ الإصلاح في المؤسسات العقابية ، وبصفة خاصة إنشاء وتشديد مؤسسات مفتوحة جديدة . وتنتقد سلطات الشرطة قواعد الحد الأدنى انتقادا شديدا بزعم أنها تمثل اتجاها « لنا » لتنفيذ وسائل الردع في المؤسسات العقابية . ويرون أنه يجب أن يوضع المتهم تحت ملاحظة أو رقابة دائمة وشديدة ، ويكون محلا للشك والشبهة ، سواء من جانب الرأي العام أو السلطات المختصة .

وإذا ما أردنا البحث عن مدى تطبيق بعض المبادئ الأساسية لقواعد الحد الأدنى في الباكستان نجد أن هناك نوعا من التمييز في المعاملة العقابية حيث تنص ( المادة ٢٤٤ ) من قانون البنجاب للسجون في باكستان الغربية على تقسيم ثلاثي للمعاملة بحيث ينفرد الاغنياء ومتوسطو الحال والفقراء من النزلاء بمعاملة خاصة تختلف عن معاملة الآخر . ويعملون ذلك باختلاف مستويات المعيشة والثقافة في الباكستان . وما من شك في أن هذه المعاملة تنافي ما جاء في ( القاعدة ٦ / ١ ) من قواعد الحد الأدنى لمعاملة المسجونين .

أما بالنسبة لمباني السجون فإن بعضها يستحق الهدم مباشرة بينما تحتاج الغالبية العظمى الى تعديلات وإصلاحات جوهرية ترفعها الى مستوى قواعد الحد الأدنى التي نصت عليها ( القاعدة ٩ ) ، ( القاعدة ١٠ ) . وتحتاج المؤسسات العقابية الى البرامج التدريبية الإصلاحية ، وبصفة خاصة تفريد العقوبة على النحو الذي نصت عليه ( القاعدة ٦٣ ) من قواعد الحد الأدنى . ونلاحظ أن الغالبية العظمى من السجون في الباكستان تعاني من نقص في التجهيزات الصحية طبقا لما ورد في ( القاعدة ١٢ ) . وما زالت هناك مشكلة خطيرة تتعلق بإدارة السجن في الباكستان حيث يعهد بهذه الوظيفة الى مديري يحتاجون الى التشجيع بالأفكار الحديثة في معالجة المذنبين . ويعد ذلك من العوامل الأساسية في استمرار فكرة الجزاء والردع بدلا من سياسة إعادة التهذيب والتأقلم على الحياة الاجتماعية (١٨) .

B. St. Sayed : The implementation in Pakistan of the S.M.R. for (١٨) treatment of prisoners, Rev. of Criminal policy U.N., No. 14, 1959, p. 4.

وتكاد تكون الصورة متشابهة في ج . ع . م التي تعاني نقصا في السياسة التنفيذية للمعاملة الحديثة وعدم التطبيق لبعض القواعد الجوهرية للحد الأدنى للمعاملة . فمن وجهة النظر الجنائية تكاد تكون المؤسسات العقابية جميعها متشابهة وقد بنيت في وقت لم تكن فيه الافكار الحديثة لتنفيذ العقوبة قد وجدت لها قبولا في مصر . وينقص هذه المؤسسات العقابية التخصص ولا تنقيذ بالنظام التدريجي في المعاملة العقابية (١٩) . واذا كان المشرع المصري قد نص في ١/١٨ من تقنين الاجراءات الجنائية على تقسيم ثلاثي للمؤسسات العقابية على اساس نوع الجريمة ، فان الواقع العملي يختلف عن ذلك اذ ينتهي الامر الى اتباع تقسيم ثنائي لتنفيذ العقوبة طويلة الاجل وقصيرة الاجل في مكان واحد . ويرى البعض ان عدم اتباع بعض قواعد الحد الأدنى مرجعه عدم توفر الامكانيات في المؤسسات العقابية ووجود بعض الصعوبات الفنية العملية التي تحول دون تطبيق هذه القواعد (٢٠) . وتذكر مصلحة السجون في مذكرة لها عن مدى تطبيق قواعد الحد الأدنى انه قد طبقت في المؤسسات العقابية ٧٨ قاعدة من ٩٢ ، وان القواعد الباقية قد طبق بعضها جزئيا أما البعض الآخر فلم تتوفر الامكانيات لتطبيقه . الا انه يلاحظ ان هذا التطبيق كمي فقط وليس نوعي ويحتاج الامر الى دراسة مسحية ميدانية لمعرفة طبيعة هذا التطبيق . ويقال ان القواعد التي لم تطبق لا يرجع ذلك الى اسباب محلية بل لاسباب تشترك فيها الدول الغنية والدول النامية كما هو الحال بالنسبة للمتخصصين والجوانب الاقتصادية . واذا كانت المؤسسات العقابية في مصر تحتاج الى تجهيزات صحية فمرجع ذلك الى ان مباني السجون بشكلها الحالي لا يمكن تعديلها بحيث تضم الغرف دورات مياه خاصة . . ولهذا فان القاعدة ١٢ من قواعد الحد الأدنى لن يكون لها محلا للتطبيق الا في المنشآت الجديدة للمؤسسات العقابية . أما بالنسبة لمضمون قاعدة ١٩ والتي تنص على تخصيص سرير مستقل وفرش وأغطية كافية نظيفة لكل مسجون فان ادارة المؤسسات العقابية قد نفذت ذلك فعلا في شقه الخاص بالفراش والاعطية وما زالت هناك محاولات تجري لتعميم الاسرة . ومن الملاحظ على هذه القاعدة انها قد أوردت احترازا مقتضاه « مع مراعاة العرف المحلي أو القومي » وهو ما يخفف من تطبيق هذه القاعدة على اطلاقاتها . وعلى الرغم من توفير العناية الطبية بصفة عامة الا ان المؤسسات العقابية في حاجة الى خبراء في علم النفس والطب العقلي . أما بالنسبة للباحثين الاجتماعيين فما زالوا في حاجة الى تدريب واعادة النظر في الاراء التقليدية تجاه تنفيذ العقوبة التي يعتنقونها ، فلقد تبين أن غالبية هؤلاء يقفون الى جانب الاثر الرادع للعقوبة كسبب من اسباب اصلاح المحكوم عليه بعقوبة سالبة للحرية . وما زال هناك اتجاه نحو تطبيق العقوبات البدنية في المؤسسات العقابية وبصفة خاصة في حالات التمرد والهياج الجماعي والاعتداء على الماملين

(١٩) د. محمود لبيب حسنى : علم الصعاب — القاهرة ١٩٦٧ — صفحة ١٦٩ .

(٢٠) هادل يونس : الجديد في شأن المؤتمرات الدولية لمكافحة الجريمة ومعاملة المذنبين : تقرير مسجون ج.ع.م ١٩٦٨ — صفحة ٣٤ .

في السجن حيث نصت م ٤٣ من قانون السجون على جلد المسجون أو ضربه بعضا رفيعة كعقوبة تأديبية عن سوء سلوكه أو مخالفته للنظام . ويقف ازدحام السجون ( ٢١٢٧٨ نزيل في عام ١٩٦٨ موزعين على ٢٤ مؤسسة عقابية في الجمهورية ) عقبة في تشغيل جميع النزلاء ، وخاصة اذا ما وضع في الاعتبار أن هناك نسبة كبيرة منهم محكوم عليهم بعقوبة قصيرة المدة .

وترى مصلحة السجون أن تطبيق البرامج العلاجية الاصلاحية بالمؤسسات العقابية يستدعى بصفة أساسية أمرين : أولا : انشاء وحدة مركزية متخصصة تتم فيها الدراسة واعداد البرنامج التقويى لكل فئة من فئات السجون .

**ثانيا : انشاء سجون متخصصة يوجه اليها النزلاء لتطبيق تلك البرامج عليهم . وتحاول هذه السلطات لان امتصاص الايدى العاملة الزائدة في المؤسسات العقابية عن طريق التشغيل في مصسرات العمل .**

ويتضح من ذلك العرض الموجز للوضع القائم في بعض الدول المتقدمة والدول النامية ان هناك عدم اقتناع كامل بأسس المعاملة الحديثة ، الامر الذى يؤثر على مساندة ادخال التعديلات والاحلااحات في المؤسسات العقابية بحيث تتلاءم مع قواعد الحد الأدنى . وتفرد الدول النامية بعدم توفر العامل الاقتصادى الذى يسهل توفير النفقات والامكانيات اللازمة لتطبيق الاسس الجوهرية في هذه القواعد التى تتعلق بأبنية المؤسسات العقابية ، والبرامج التى يجب تطبيقها ، والعناصر التى تعمل على تطبيقها . ومن الملاحظ انه كان من الصعب ، حتى على الدول المتقدمة ، تغطية جميع قواعد الحد الأدنى للمعاملة في المؤسسات العقابية ، ولذلك وجدنا ان هناك محاولة رائدة قوامها انشاء نموذج لمؤسسة عقابية تتوافر فيها الشروط والقواعد الضرورية ، ثم محاولة تعميم هذا النموذج او اقلمة المؤسسات الاخرى عليه .

### ( ب ) قواعد الحد الأدنى والدفاع الاجتماعى :

تستلهم قواعد الحد الأدنى مبادئ وسياسة الدفاع الاجتماعى على النحو الذى تراه أجهزة المنظمة الدولية للأمم المتحدة . ولفظ « الدفاع الاجتماعى » بالنسبة للأقسام المتخصصة في الامم المتحدة يمثل ذلك التيار الذى يعمل على تطوير سياسة جنائية دولية ذات أهداف اجتماعية وتنظيم النشاط الضرورى لتحقيق هذه السياسة على المستوى الدولى ، وكذلك تقديم المساعدة الفنية الضرورية لى تكون هذه السياسة فعالة . وتعتبر هذه الاهداف ان مسألة منع الجريمة ومعاملة المذنبين مشكلة اجتماعية ، وذلك على خلاف اتجاه بعض الهيئات والمنظمات الاخرى التى تعتبر هذا المجال قانونيا صرفا . ولا يهدف نشاط قسم الدفاع الاجتماعى في الامم المتحدة الى تطبيق برامج محددة لمنع الجريمة ، بل وضع سياسة عامة لبرنامج يضع في الاعتبار العوامل الاجتماعية والاقتصادية الهامة . ومن هنا نجد ان معنى الدفاع الاجتماعى عند الأمم المتحدة ينصب على كونها حركة وسياسة جنائية مرتبطة بالواقع الاجتماعى والاقتصادى المعتبر .

وتحاول حركة الدفاع الاجتماعى اسباغ الصفة الانسانية على أهدافها عولها : ان تعاليم هذه الحركة لا يمكن أن تتطور الا فى نطاق اسباغ الصفة الانسانية بصورة مضطردة على قانون العقوبات الذى يتحتم عليه الالتجاء الى تنمية وتدعيم القيم الانسانية المرتبطة بكيان الفرد باعتباره انسانا ، وذلك طبقا لما جاء فى ميثاق حقوق الانسان . وهنا تبرز فكرة حماية حقوق النزلاء التى تعد طرفا فى معادلة صعبة لسياسة الدفاع الاجتماعى تفرض للنزلاء حقوقا أساسية ، ولكن كيف يكون تنظيم هذه الحقوق ، وما مدى تأثير ذلك التنظيم فى مجتمع اشتراكى ؟

تتكاتف دول العالم الغربى على ابراز أهمية حقوق المتهم وحمايتها فى التشريعات الاساسية والفرعية سواء فى مرحلة التحقيق أو المحاكمة أو التنفيذ العقابى . ويعتبر رواد سياسة الدفاع الاجتماعى أن مرحلة التنفيذ تشكل أهم مراحل نظام الدفاع الاجتماعى ، ولذلك يجب تدعيم الاهداف فى هذه المرحلة حتى بالنسبة للنظم القانونية القائمة . وقد أهتم كثير من المؤتمرات الدولية وحلقات الدراسة بذلك ، وكان آخرها الحلقة الدراسية الرابعة عشرة للدفاع الاجتماعى التى عقدت فى فريبورج عام ١٩٦٧ والتى كان موضوعها « حماية الشخصية الانسانية فى الدعوى الجنائية » .

ان فقهاء القانون فى ألمانيا الغربية ما يزالون ينظرون الى قواعد الحد الأدنى نظرة قانونية صرفة ، ويدخلون فى نقاش حول العلاقات القانونية التى توجد بين الدولة والنزير التى تحكمها قواعد القانون العلم . وعلى أساس هذه العلاقة القانونية توجد حقوق وواجبات ، مقتضاها حق التوجيه والطاعة فى علاقة الخضوع العامة من المواطن تجاه الدولة ، وذلك بعكس علاقة الخضوع الخاصة التى تتولد فى الحالات التى تنشأ فيها علاقة خاصة بين الفرد والدولة . وبما أن المؤسسات العقابية فى ألمانيا تعد مؤسسات عامة فان النزير يجد نفسه فى علاقة خاصة مع الإدارة العقابية . وبما أن للدولة حق ممارسة سلطة خاصة على النزير فان هناك حدودا على هذه السلطة ينص عليها القانون الاساسى للدولة . الا أن الحقوق الاساسية للنزير تعد قيدا بالقدر الذى يتفق مع النظام والامن فى المؤسسة العقابية (٢١) .

وتنص ( المادة ٢ / ١ ) من الدستور الالمانى : على حق انسانى خاص للنزير ، هو حريته فى تنمية شخصيته ، اذ أن لكل فرد حرية تنمية شخصيته بشرط عدم انتهاكها لحقوق الاخرين ، وبحيث لا توقع الخلل بالنظام الدستورى والتشريعى المعمول به . وبتحليل هذه المادة أثار الفقه مشكلة هامة تتعلق بمدى شرعية التهذيب العقابى ، ذلك لان التشريع الاساسى لم ينص الا على خضوع النزير لتنفيذ العقوبة التهذيبية بشرط المحافظة على الامن والنظام

Karl Peters: Le droit des détenus dans la Rep. fédérale de l'Allemagne (٢١)  
Rev. Sci. Crim. dr. pén. Comparé, 1962, p. 485.

في المؤسسة . وكانت المصطلحات التي يستخدمها المشرع تتكلم عادة عن التهذيب Education لا اعادة التهذيب Keeducation ويرون انه كان من الافضل على المشرع الالماني أن ينص على اعادة التهذيب تبريرا لعجز الجاني عن تهذيب نفسه تلقائيا . (٢٢) .

١ . ولقد ورد في تقنين العقوبات الالماني نصوص تقرر حقوقا أساسية للنزيل ، واكمل تقنين الاجراءات الجنائية هذه الحقوق بتوفير الضمانات الاجرائية لها . وتتكون تلك الحقوق من : حق الحياة ( المادة ٢١١ وما بعدها ، المادة ٢٢٢ ) ، والحق في سلامة الجسم ( المادة ٢٢٣ وما بعدها ، المادة ٢٣٠ ) ، والحق في الاحترام وحفظ الكرامة ( المادة ١٨٥ وما بعدها ) والحق في الحرية ( المادة ٢٣٩ ، ٢٤٠ ) والحق في الملكية ( المادة ٢٣٩ وما بعدها ) . وتنص ( المادة ٢٥٢ / ٢ ) من تقنين الاجراءات الجنائية الالماني على ضرورة تدخل النائب العام ، اذا كانت هناك دلائل كافية على أن الادارة العقابية تمارس نشاطا يعد اعتداءا على سلامة جسم النزيل . واذا لم يتدخل النائب العام فللمتهم أن يلجأ الى اجراءات خاصة نصت عليها ( المادة ١٧٢ ت ١ . ١ وما بعدها ) والتي تتمثل في الالتجاء الى المحكمة الاستئنافية لاتخاذ قرار في شأن هذا الاعتداء . ويتمتع النزيل مثله في ذلك مثل المواطن العادي بحق طعن خاص ضد القرارات الادارية التي تصدر من الادارة العقابية والتي تمثل اعتداءا على حقوقه الاساسية . وللنزيل كذلك ، وبشروط خاصة ، حق الالتجاء الى اللجنة الاوروبية لحقوق الانسان يطلب منها الفصل في نزاعه مع الدولة بشأن حق من حقوقه الاساسية طبقا لما ورد في الاتفاقية الاوروبية لحقوق الانسان والتي صدقت عليها المانيا في عام ١٩٥٠ .

وقد حاول ( فرنه Vernet ) في فرنسا البحث عن ماهية الحقوق التي يعترف بها للنزلاء ، واستخدم في ذلك تقسيما للحقوق على النحو التالي (٢٣) :

- ( أ ) الحقوق المتصلة بالفرد بصفته انسانا .
- ( ب ) الحقوق الخاصة والمرتبطة بواقعة سلب الحرية .
- ( ج ) الحقوق المتعلقة باطلاق السراح في المستقبل .

وتتضمن الحقوق من النوع الاول الحق في الحياة وسلامة الجسم والصحة والرعاية الصحية ، وهي الحقوق التي ورد ذكرها في ( المواد ٣٤٩ - ٤٠١ ) . تقنين الاجراءات الجنائية الفرنسي تطبيقا لما جاء في قواعد الحد الأدنى

Hans Schulz : La Sauvegarde des droits des détenus Rev. Sci. crim. et dr. pen. Comparé, No. 3, 1967. p. 24. (٢٢)

J. Vernet : La Sauvegarde des droits des détenus, Rev. Sci. crim. et dr. pén. comparé, No. 3, 1967, p. 69. (٢٣)

( المواد ١٥ ، ١٦ ، ٢٢ ، ٢٦ ) . الى جانب ذلك هناك ما يسمى بحق السيادة الفردية من وجهة النظر الثقافية والخلقية والدينية ، وهو ما ورد في توصيات الامم المتحدة ( المادة ٦ ) . واذا كان القانون الفرنسى لا يتكلم عن حق الحرية الدينية ، الا انه يعترف بحق ممارسة الواجبات الدينية وضرورة عدم رفض الرعاية الدينية الروحية لاي نزيل . اما الحقوق من النوع الثانى فهى الحق فى السرية حتى قبل صدور الحكم ضده ، وكذلك بالنسبة لمكان سجنه ونشر اى معلومات خاصة به وتنقلاته من مؤسسة الى اخرى وتاريخ اطلاق سراحه . وباختصار للنزيل حق السرية على كل معلومات غير علمية ، او على تلك التى لا تخول السلطة القضائية الاعلان عنها . وهناك ايضا الحق فى ماوى مناسب مثله فى ذلك مثل اى فرد فى دولة متحضرة ، وهو ما نصت عليه قواعد حقوق الانسان فى ( المادة ١٤ ، المادة ٩٥ ) .

وللنزيل الحق فى العدالة وبصفة خاصة العدالة التنظيمية فى ذلك المجتمع المغلق وعلاوة على ذلك للنزلاء جميعا الحق فى المساواة ، وكذلك تفريد العقاب المؤسس على نظام معاملة تدريجية يعمل على تشجيع ومكافأة بذل الجهود من جانب النزلاء والسلوك الحسن والاقدام على العمل .

اما الحقوق من النوع الثالث فتؤسس على الفكرة القائلة بضرورة اتخاذ الاجراءات الضرورية تجاه النزلاء فى سبيل تسهيل عملية اعادة ادماجهم فى الحياة الاجتماعية . ولذلك تتضمن هذه الاجراءات الحق فى الاعلام ، ذلك انه من الواجب ربط النزيل بالعالم الخارجى حتى يكون على علم بالاحداث الجارية فى المجتمع وتطوراتها . ومن وسائل هذا الاتصال اختيار قائمة من الكتب والصحف والمجلات وتنظيم عروض سينمائية وسماع المذياع ، الى جانب ذلك هناك حق الزيادة والاتصال بالعائلة وحق التراسل وحق التوكيل .. الخ . وتتضمن هذه الحقوق ايضا الحق فى التعليم والتثقيف وهى حقوق يمكن التوسع فيها الى أعلى المستويات دون أن يرد عليها قيد سوى مقتضيات النظام والامن فى المؤسسة العقابية . وكذلك الحق فى الخدمة الاجتماعية فى السجون والرعاية اللاحقة . واخيرا الحق فى العمل الذى يجب أن يتم اختياره على أساس القدرات الفيزيكية والعقلية والاستعداد المهني لكل نزيل . ومن الضروري أن تكون ظروف العمل متقاربة مع مثيلاتها خارج المؤسسة بهدف اعداد النزيل للحياة العادية فى المجتمع الحر .

أما فى سويسرا فان حماية حقوق النزلاء فى المؤسسات العقابية قد كفلها الدستور الفيدرالى وقوانين المقاطعات السويسرية (٢٤) . وينص الدستور الفيدرالى على حقين أساسيين : هما الحق فى حرية الرأى والعقيدة ، والحق فى الزواج . وتحكم المادة الرابعة من الدستور الحق الاول والذى يعد تعبيراً طبيعياً ( للمادة ٦ ) من قواعد الحد الأدنى لمعاملة المسجونين . وتحث

Maurice Roland : La protection de la personne dans le procès pénal (٢٤)  
et la défense sociale, Revue Sci. Crim. dr. pen. comparé, p. 54 (supplément)

هذه المادة على حرية الاعتقاد دون اجبار المتهم على الاشتراك في المراسيم الدينية التي تجرى في المؤسسة . وبذلك يجب على الدولة أن تسهل إمكانية تقديم الخدمات الدينية والمساعدة الروحية . أما حق الزواج التي نصت عليه ( المادة ١/٥٤ ) من الدستور الفيدرالى فما زال موضع نقاش وجدل، إذ أن المحاكم الفيدرالية تقف عقبة في سبيل هذا الحق على الرغم من أن نص المادة تحظر فرض قيود على الزواج .

ومن الملاحظ أن الدستور السويسرى يحظر العقوبات البدنية حيث يشمل هذا الحظر تلك العقوبات التي ينص عليها تقنين العقوبات أو تلك التي تتعلق بالعقوبات التأديبية .

وينص تقنين العقوبات في ( المادة ٣٧ / ١ ) على قاعدة أساسية تتعلق بالعقوبات السالبة للحرية ، وهى القاعدة التي استحدثت من ( المادة ٥٧ - ٥٨ ) من قواعد الحد الأدنى لمعاملة المسجونين ، والتي تقضى بوجوب أن يكون تنفيذ هذه العقوبات بطريقة تؤثر في تثقيف المتهم واعداده للعودة الى الحياة الحرة . وينص تقنين العقوبات أيضا على الحق في العمل بشرط أن يتفق مع استعدادات النزير ويعمل على اعداده لكسب قوته عند اطلاق سراحه . وعلى الرغم من أن تقنين العقوبات قد نص على وضع كل نزير في زنزانة خاصة اثناء الليل ، الا أن مثل هذا الامر لا يحدث في كثير من المؤسسات العقابية خصوصا في الصغيرة منها . ولم ينظم تقنين العقوبات السويسرى حق الاتصال بالعالم الخارجى ، ولذلك نجد أن مشروع اعادة النظر في هذا التقنين قد اقترح تنظيم هذا الحق في ( المادة ٤٦ / ٣ ) وبصفة خاصة حق التراسل والزيارة . ويناقدش الفقه السويسرى موضوع عدم توفر الضمانات الصريحة للنزير التي تخول له المطالبة بهذه الحقوق الانسانية حيث أن البعض لا يعترف بها لعدم النص عليها صراحة في الدستور . ولكن هناك فريق آخر يعتقد أن هذه الحقوق الانسانية تعد مبادئ دستورية غير مكتوبة ، ولذلك يجب التقيد بها بدون نص .

ان هذا التنظيم السابق للحقوق الانسانية في الدول الغربية يثير سؤالا هاما : ما هى تلك النزعة الانسانية التي يرمى المشرع في هذه الدول الى ربطها بسياسة الدفاع الاجتماعى ؟ يقول أصحاب هذا الاتجاه : ان حركة الدفاع الاجتماعى لا تتطور الا في نطاق الصفة الانسانية التي يجب أن تسبغ بصورة مضطردة على قانون العقوبات والتنفيذ العقابى .

ويؤكدون أن التشريعات الاشتراكية وبصفة خاصة التشريع الجنائى الليوغوسلافى وهو التشريع الذى يقف في مركز وسط بين النظام السوفيتى والنظام الغربى - قد سمحت لافكار الدفاع الاجتماعى بالتسرب الى مجال لا يعد المجال الاصلى لهذه الافكار . ويحاول هؤلاء بهذا الدفاع أن ينفذوا عن الدفاع الاجتماعى السمة الانفرادية عند ربط فكرة الانسانية بالحقوق المتعلقة بكيان الفرد طبقا لما جاء في ميثاق حقوق الانسان .

ولكن اذا نظرنا الى موضوع الحماية فى القانون اليوغسلافى نجد أن هدف القانون هو حماية الفرد ومصالحه وحقوقه الشخصية الفردية علاوة على حماية حقوق ومصالح المجتمع الاشتراكى . ووحدة موضوع الحماية هنا ( الفرد والمجتمع ) هى صفة مميزة للتشريعات الاشتراكية . وقد انعكست هذه الفلسفة على تنظيم المشرع اليوغسلافى لمعاملة الجانى اذ تنص م ٣ على أن هدف المعاملة منع كل نشاط يشكل خطرا اجتماعيا ، والحيلولة دون الجانى وبين العود ، والعمل على توفير البرامج التثقيفية التى تحت مجموع المواطنين على عدم التردى فى هاوية الجريمة . علاوة على ذلك نجد أن المعاملة تهدف الى ممارسة النشاط التثقيفى على مجموع المواطنين بغية احترام قواعد الاخلاق الاشتراكية واحترام النظام الاشتراكى .

وتثير مسألة توازن الحقوق الفردية وحقوق الدولة مشكلة العلاقة بين الدولة والفرد فى مجتمع اشتراكى . فإذا كان الصراع بين الدولة والفرد فى الدولة الرأسمالية يحتم ضرورة صياغة « حقوق مدنية » أو « حقوق انسانية » فإن هذا الصراع لا وجود له فى مجتمع زالت فيه الطبقات ولم يعد فيه طائفة تستغل وأخرى تقوم بالاستغلال . ولهذا نجد أن الدولة والفرد فى المجتمع الاشتراكى يتسمان بالتناسق وتتحد مصالحهما لتحقيق غاية مشتركة . مثل هذا التحليل قد أثر على موقف الدول الاشتراكية فى قبولها الصفة الالتزامية لحقوق الانسان بصفة عامة ، اذ ترى هذه الدول أن المشكلة غير مستعصية الحل اذا ما وضع فى الاعتبار أن الاعلان الدولى ، هو اتفاقية دولية ، وان انضمام احدى الدول الى اتفاقية دولية لا يجب أن يؤثر على سيادتها واستقلالها . ويكون على الدولة التى تنضم الى الاتفاقية تحديد الالتزامات التى تفرضها على مواطنيها بحيث تتطابق هذه المعاملة مع واقعها الاقتصادى والاجتماعى . ويتسم هذا الموقف مع الفكرة الاشتراكية للدفاع الاجتماعى حيث أن هذه الأخيرة تمثل حركة وسياسة تشريعية تهدف الى سد حاجات الفرد فى اطار الحياة الاجتماعية بحيث تتطابق هذه المعاملة مع الواقع الاقتصادى والاجتماعى .

### ثالثا : الاشراف القضائى على التنفيذ العقابى :

ترتب على تغير النظرة الى الجزاء والمعاملة العقابية ان ظهرت الحاجة الى وجود جهاز له سمات تتفق مع الوظيفة الجديدة للجزاء الا وهى اعادة اقلية الجانى على الحياة الاجتماعية . ويثور التساؤل هنا عن الجهة التى يعطى لها الاشراف على تطبيق هذه الوظيفة الجديدة : هل تكون جهة قضائية أم جهة ادارية أو جهاز مختلط يجمع بين العنصرين الادارى والقضائى ؟

وتتمثل الجهة الادارية فى الادارة العقابية بالمؤسسات والعناصر الادارية الاخرى المعاونة لها . ويتميز الاشراف الادارى بسهولة الاتصال بين الشخص الموضوع تحت الاشراف عند تنفيذ العقوبة والتدبير وبين موظفى الجهة الادارية فضلا عن أن للادارة القدرة على تعرف كثير من الحقائق التى قد

تخفى على غيرها . ولكن يعيب الادارة القضائية تلك العقيدة الراسخة بأن المحكوم عليهم من المجرمين وهو ما ينعكس على قراراتها الادارية من شدة وحزم يصل أحيانا الى الاعتداء على الحق واساءة استخدام السلطة . ويرى البعض أنه اذا كانت التشريعات الحديثة توجب الاعتداد بشخصية المتهم عند الحكم في سبيل تفريد العقاب ، فان ذلك لن يأتى الا بمواجهة حقيقية بين المتهم والقاضى وهو أمر لا يحدث عملا اذ يعتمد القاضى على تقارير الادارة العقابية سواء اخذ بها أو لم يأخذ . وهناك خطورة واضحة في أن الادارة العقابية تستطيع أن تختفى في ظل الاجراءات العقابية غير المستكملة (٢٥) .

ولقد ساء هذا الاتجاه منذ مؤتمر باريس ١٩٣٧ حيث أكد كازبلانكا أن التعاون بين القاضى ومدير المؤسسة العقابية أمر لازم للإشراف على عملية تنفيذ العقوبة والتدابير الاحترازية ، ويقترح تكوين مجلس ادارة يشكل من القاضى رئيسا ومدير السجن وعضو ثالث له ادراك ومعارف عقابية (٢٦) . ويرى بوزا أن الإجماع يكاد ينعقد على وجوب أن يعهد بالإشراف الى جهة قضائية ، فهذه الجهة هى التى تعرف ما هو المتهم لاسيما فيما يتعلق بالسلوك الإجرامى وتستطيع بناء على ذلك تقدير ما اذا كان الاجراء الذى يباشر قبله يؤدى الى اصلاحه أم لا . ونظرا لان اجراءات الدفاع الاجتماعى بطبيعتها متغيرة وفقا لمتطلبات اصلاح المحكوم عليه فان هناك احتمالات لمساسها بالحرية الفردية وحامى هذه الحرية هى الجهة القضائية (٢٧) .

ويرى هذا الاتجاه ان الإشراف القضائى يتمشى مع مبادئ تفريد العقوبة، وحتى تحقق هذه الأخيرة أهدافها يجب ألا يكون هناك حد فاصل بين فترة الادانة وفترة التنفيذ . ولا يجب أن يكون دور القاضى مستقلا عن العمل التنفيذى ذلك لان السلطة المخول لها التنفيذ لا تستطيع في الواقع الحصول على المعلومات الخاصة بالواقعة التى بررت الجزاء ولا تأثير البيئة ولا الحالة الخطرة للمتهم ومن المفيد أيضا لتكوين القاضى المهنى معرفة آثار الاحكام التى يصدرها ويتتبع المذنب عند تنفيذ العقوبة ، وخلال هذه المتابعة تكون لديه الفرصة لمعرفة ظروف المذنب وحالته بصورة كاملة ويتمكن من تطبيق التفريد التنفيذى للعقوبة . وقد زادت أهمية تدخل القضاء في مرحلة التنفيذ بتقرير التشريعات للتدابير الاحترازية وبسبب عدم تحديد مدة هذه الأخيرة وقابليتها للتغير تبعا للحالة الخطرة (٢٨) .

Christo Yotes : Elaboration de la sentence penale Rev. Inter de dr. (٢٥) pen. 1960, p. 154.

Pierre Casablanca : De l'intervention de l'autorité Judiciaire dans l'exécution des peines et des M.S. Rev. Inter. dr. pen. 1937, p. 575. (٢٦)

P. Bouzat : Le contrôle de l'intervention des M. de défense Sociale. (٢٧)

Riad Shams. De l'intervention..., IV Congrès de l'Association Internationale dr. pénal, 1937 Revue Int. dr. pén. 1937. p. 556. (٢٨)

وكان مؤتمر لندن لعام ١٩٢٥ أول المؤتمرات التي تناولت موضوع الاشراف القضائي صراحة حيث قرر المجتمعون من علماء الاجرام تأييدهم لتدخل الفقه القضائي في تنفيذ العقوبة . وأظهرت غالبية التقارير التي قدمت للمؤتمر الدولي لعلم العقاب الذي عقد في فبراير سنة ١٩٣٠ عن ضرورة أن يستعد القضاة للمساهمة شخصيا في تنفيذ العقوبة . وفي عام ١٩٣٦ انعقدت الجمعية العامة للسجون في باريس وظهر واضحا ذلك الرأي الذي يرى وجوب أن تعترف السلطة الادارية بضرورة التعاون مع السلطات القضائية عند تنفيذ العقوبة . ودرس المؤتمر الدولي الحادي عشر لقانون العقوبات والعقاب لعام ١٩٣٥ اختصاصات القاضي الجنائي في تنفيذ العقوبات . وفي عام ١٩٣٧ انعقد المؤتمر الدولي الرابع لقانون العقوبات وبحث « تدخل الفقه القضائي في تنفيذ العقوبات والتدابير الاحترازية » وعرض موضوع « تفريد الاحكام والتنفيذ » على المؤتمر الدولي الثالث المنعقد في أنفرس ١٩٥٢ وأخيرا درس المؤتمر الحادي عشر لقانون العقوبات بروما ١٩٦٩ دور القاضي في تنفيذ العقوبة والتدابير الاحترازية .

وتعد ايطاليا رائدة في قبول فكرة الاشراف القضائي على التنفيذ ، فمنذ عام ١٨٩١ كانت لائحة السجون تنص على تشكيل لجنة زائرة في كل مناطق بها سجون او اصلاحيات تختص برقابة كل ما يتعلق بالطعام والتأثيث والصحة والتعليم والعمل . ومنحت هذه اللجنة سلطة دخول المؤسسات العقابية وتفقيشها والمرور على أقسامها الداخلية وتسجيل ملاحظاتها في سجل خاص . وصدر قانون العقوبات الايطالي لعام ١٩٣٠ وقررت لائحة المؤسسات العقابية لعام ١٩٣١ العمل بنظام الاشراف القضائي على العقوبات والتدابير الاحترازية (٢٩) .

ولم تطبق فرنسا نظام الاشراف على التنفيذ رسميا الا عند صدور تقنين الاجراءات الجنائية في عام ١٩٥٨ ولكن كانت هناك تطبيقات سابقة عديدة للاشراف القضائي على التنفيذ وذلك بفضل الجهود التي بذلها المستشار بول أمور مدير الادارة العقابية في وزارة العدل الفرنسية والمنتدب حاليا كمستشار للامم المتحدة بالمركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية . وكان نظام الاشراف القضائي قائما منذ عام ١٩١٢ في مجال الاحداث (٣٠) .

وأخذت كثير من الدول بالاشراف القضائي على سبيل المثال قانون الدفاع الاجتماعي ببليجيكا عام ١٩٣٠ وقانون ١٩٢٩ بالنرويج وقانون العقوبات بيوغوسلافيا عام ١٩٢٩ ، والقانون الفيدرالي بالبرازيل عام ١٩٢٢ وفي بولندا ورومانيا وتشيكوسلوفاكيا . ولم يأخذ المشرع المصري بنظام الاشراف القضائي

G. Altavista : Poteri ed. attività del giudice di sorveglianza e del (٢٩)  
P.M. nell'ordinamento penitenziario, Rassegna di studi penitenziari,  
1958, p. 179.

P. Bouzat et J. Pinatel : Traité de droit pénal et criminologie, Vol. IV, (٣٠)  
1963, p. 361.

على التنفيذ وأن كان قد أورد في مشروع تقنين الاجراءات الجنائية الجديد أحكاماً خاصة بهذا الاشراف .

وسنقتصر هنا على عرض سريع لتجربة الدول الرائدة ونختتم هذا الفصل بموقف المشرع المصرى فى مشروع تقنين الاجراءات الجديد .

## ١ — التجارب الرائدة للاشراف القضائى على التنفيذ :

هناك فرق بين قاضى التنفيذ giudice dell'esecuzione وقاضى الاشراف giudice di sorveglianza فى ايطاليا ، ذلك أن الاول يقع على عاتقه تطبيق القانون فى الحالات التى تشر فيها تنفيذ العقوبات السالبة للحرية اشكالات ذات صبغة قانونية ، ولهذا فهو قاضى الموضوع الذى أصدر الحكم ، بينما يقع على عاتق الثانى تطبيق القانون فى شأن تنفيذ العقوبات السالبة للحرية باعتبار هذا التنفيذ مجموعة من الانشطة ذات الصبغة الادارية .

وتبدو أهمية المقارنة بين قاضى التنفيذ وقاضى الاشراف من ناحية الاختصاص الاقليمى ، والمهمة الملقاة على عاتق كل منهما .

فمن ناحية الاختصاص الاقليمى نجد أن المادة ٦٢٨ من قانون الاجراءات الايطالى تحدد قاضى التنفيذ بأنه القاضى الذى يشرف على الحكم والذى يجب عليه متابعتها . ومن واجب هذا القاضى اصدار القرارات فى شأن المشاكل المرتبطة بتنفيذ الحكم القضائى والاختصاص الاقليمى لهذا القاضى يحدده ذات القانون الذى يحدد قاضى الحكم بصرف النظر عن المكان الذى يوجد فيه الجانى بين المؤسسات العقابية التى توجد فى الدولة . ويباشر القاضى اختصاصاته بشئىل سريع مبسط وعلى أساس خصومة قائمة فى جميع الاحوال .

أما قاضى الاشراف فانه يستمد سلطته من القرار الذى يصدره وزير العدل بتحديد مهمته . ويعين فى كل محكمة عادة قاضى للاشراف يمارس اختصاصاته تجاه جميع الذين يحكم عليهم بعقوبة سالبة للحرية والذين يودعون فى مؤسسات عقابية تابعة لوزارة العدل ما دامت توجد فى مجال اختصاص المحكمة بصرف النظر عن الجهة التى أصدرت الحكم بالعقوبة أو التدبير الاحترازى السالب للحرية . وعلى هذا يكون اختصاص قاضى الاشراف بالنسبة لكل من هؤلاء معرض للتغيير والتبديل بسبب تنقلات النزول من مؤسسة الى أخرى اذا ما وجدت هذه المؤسسات فى دوائر محاكم مختلفة . ويصدر قاضى الاشراف قراراته على شكل أوامر عمل ordine di servizio وهى لا تخضع لآى طريق من طرق الطعن .

وتختلف مهمة قاضى التنفيذ عن مهمة قاضى الاشراف ، فبينما يضمن الاول احترام القانون دون أن يهتم بأهداف التنفيذ القضائى نجد أن قاضى الاشراف

يهدف الى ان يؤدي التنفيذ الى تحقيق الاهداف التي يسبغها عليه المجتمع الحديث . فاذا كان قاضي التنفيذ يستطيع تجاهل الجاني فانه يجب على قاضي الاشراف معرفة ومتابعة حياته في السجن من اجل المساهمة في اجراءات اعادة الاقلية الاجتماعية (٢١) .

ولقد سبق ان اشرنا الى الاختصاصات المخولة لقاضي التنفيذ ، أما قاضي الاشراف فقد حددت المادة ٤ لقانون تنظيم السجون الايطالي وظائفه بأنها التفتيش واتخاذ القرارات وابداء المشورة . وهذه المادة تعد تطبيقا صحيحا للمادة ١١٤ من قانون العقوبات الايطالي التي تنص على ان تنفيذ العقوبة السالبة للحرية يجب ان تخضع لرقابة القاضي .

ويقوم هذا القاضي وفقا للائحة السجون في ايطاليا بممارسة الوظيفة التفتيشية عن طريق زيارة المؤسسات العقابية للتحقق من احترام القواعد القانونية والقرارات واللوائح . وعلى القاضي أن ينقل الى وزارة العدل تقارير مفصلة عن نتائج زيارته ويقع على عاتقه الكشف عن الاخطاء ووقائع الاهمال التي ترتكبها الادارة العقابية . ولا يستطيع القاضي هنا أن يعطى اوامر مباشرة لاصلاح هذا او ذاك بل يجب عليه أن ينقل الى وزارة العدل صورة حقيقية لواقع المؤسسة العقابية ولهذه الاخيرة ان تتدخل بناء على سلطتها التنظيمية .

ولقاضي الاشراف أن يتخذ قرارات في عديد من المسائل ومنها قبول العمل خارج المؤسسة ، والنقل الى سجن ، والترحيل الى مستشفى الامراض العقلية او الى مأوى علاجي ، والبحث في تظلمات رفع نفقات الايواء ، ووقف الغاء اطلاق السراح ومنع والغاء التراخيص الخاصة بقضاء العطلة خارج المؤسسة .

وتنص المادة ٣٢٣ من لائحة السجون الايطالية على أن قاضي الاشراف يبدي رأيه في شأن القرارات الداخلية التي يقترحها مدير المؤسسة ويؤكد هذا النص التدخل الايجابي للقاضي في حياة المؤسسة وبصفة خاصة في عمليات تنفيذ التدابير الاحترازية وهذا الاختصاص الرئيسي نصت عليه م ٦٣٥ اجراءات ايطالي حيث قررت أن التدابير التي تتخذ خارج التحقيق او الحكم والتي تتعلق بتطبيق وتعديل واستبدال والغاء التدابير الاحترازية ، وتلك الخاصة بالتحقيق من طبيعة الشخصية هي من اختصاص قاضي الاشراف . وتنص م ٢٠٧ عقوبات ايطالي على أن بعد مرور مدة تتفق مع الحد الأدنى المقرر قانونا للتدبير الاحترازي يجب الغاء التدبير اذا أصبح الشخص الخاضع

Ugo Aloisi: Manuale pratico di procedura penale, Vol. IV, 1943, (٢١)  
p. 73.

له لا يمثل خطرا اجتماعيا . ولذلك يجب التحقق من حالته الخطرة طبقا للمادة ٢٠٨ ع ايطالى حيث يتم ذلك بواسطة قاضى الاشراف الذى يقوم بدراسة ظروف الشخص الخاضع للتدبير من أجل تحديد ما اذا كان خطرا اجتماعيا (٢٢) .

ولقد دلت التجربة العملية فى ايطاليا التى دامت زهاء ٣٠ عاما على أن تدخل قاضى الاشراف لم يثر أى صعوبات فى الحياة الداخلية للمؤسسات العقابية وذلك لانه قد تقرر بصورة واضحة عدم وجود علاقة تبعية بين قاضى الاشراف والسلطات الادارية فى المؤسسة . ولقد نظمت وظائف للاشراف بطريقة تمنع الازدواج فى سلطة التنظيم والتنفيذ فى المؤسسة وتمنع نشوب خلافات وتعارض مع وظائف مدير المؤسسة العقابية وهى الخلافات التى تعد بلا شك ذات خطورة واضحة على تنظيم المؤسسة وعلى نتيجة التنفيذ (٢٣) . وأشارت المذكرة الايضاحية لقانون تنظيم السجون فى ايطاليا الى أن حكم وتنظيم وإدارة المؤسسة العقابية من اختصاص المدير بينما يتدخل قاضى الاشراف فى حالة ما اذا ظهر أنه من الواجب تغيير شروط أو معاملة النزيل طوال تنفيذ العقوبة أو اذا ما تعلق الامر بحماية الحقوق الشخصية للنزيل نفسه .

ورفض أى علاقة رئاسية يؤدي الى استبعاد أى تدخل وظيفى من الاجهزة الادارية العليا فى نشاط قاضى الاشراف ، وذلك لان القرارات التى يصدرها قاضى الاشراف تهدف فى الواقع الى تطبيق الضمانات القضائية فى مرحلة التنفيذ القضائى . وهذه القرارات على هذا النحو لا تخضع لاعادة النظر فيها من اية اجهزة ادارية اخرى . وتؤكد المذكرة التفسيرية لقانون السجون فى ايطاليا أن قاضى الاشراف يشكل نوعا من القضاء فى المؤسسة التى يعمل بها وذلك عندما تثور خلال التنفيذ ضرورة تعديل ظروف الجائى ومعاملته أو عندما يتعلق الامر بحماية الحقوق الشخصية للنزيل .

ويثور التساؤل أيضا حول علاقة قاضى الاشراف بوزارة العدل وبعبارة اخرى هل يجوز لوزارة العدل الغاء التصرفات الصادرة عن قاضى الاشراف؟ ذهب فريق الى أن أوامر الخدمة التى يصدرها هذا القاضى يجوز ابطالها وتعديلها عن طريق الالتجاء الى وزارة العدل التى لها سلطة الرئاسة العليا على القاضى من وجهة النظر الادارية . أما الفريق الثانى فيرى أن قاضى الاشراف فى ممارسته لنشاطه لا يخضع لاي تبعية رياسية من وزارة العدل لان تدخل القاضى باصداره للقرارات قد نص عليه من أجل ضمان حرية مصالح النزلاء فى حالات تتعلق بحقوقهم الشخصية ، فلايجوز بناء على ذلك تعديل أو الغاء أوامر القاضى . ويرى هذا الفريق أن أوامر الخدمة التى تصدر من

G. Leone: Lineamenti... op. cit. p. 594.

(٢٢)

G. Altavista. Poteri... op. cit. p. 181.

(٢٣)

قاضي الاشراف على الرغم من اتسامها بالصيغة الادارية الا انها من حيث الجوهر تصرفات من نوع خاص ، ولهذا فهي بالضرورة ذات صيغة شبة قضائية (٢٤) .

ولقد سبق ان ذكرنا ان فرنسا حاولت قبل عام ١٩٥٨ تجربة الاشراف القضائي على التنفيذ وكانت في الواقع امام ثلاثة طرق : تشكيل لجنة مختلطة تتكون من قضاة وعناصر للادارة العقابية ، وممثلين لجمعية الرعاية اللاحقة ، ومثقفين اجتماعيين ونفسيين ، او ان يعهد بهذه المهمة الى هيئة من القضاة ، واخيرا تخصيص قاضي فرد للقيام بالاشراف . واختار تقنين الاجراءات الجديد في المادة ٧٢١ م و ٧٢٢ الحل الثالث الخاص بالقاضي الفرد (٢٥) . وتنص المادة الاولى على انه يتم تعيين قاضي الاشراف في المحاكم التي يصدر بها مرسوم بذلك ، ويكون التعيين لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد بقرار من وزير العدل بعد أخذ رأى مجلس القضاء الاعلى ، ويجوز ان تنتهى مهمة القاضي بقرار يصدر بنفس الطريق . وهكذا نجد ان المشرع الفرنسي قد عمم نظام قاضي الاشراف وزاد من اختصاصاته للمسائل العقابية الى جانب المسائل القانونية حيث جعل له دورا في تنفيذ ومراقبة الاحكام غير محددة المدة (٢٦) ويمارس هذا الاختصاص العقابي داخل وخارج المؤسسة العقابية ، حيث يتضمن دور القاضي في المؤسسة العقابية متابعة تنفيذ العقوبات على ان يترك للادارة العقابية رعاية وضمان النظام والامن . ويقوم القاضي تبعا لنص م ١٦٧ بزيارة المؤسسة العقابية مرة في الشهر على الاقل ويقابل النزلاء الذين يطلبون مقابلته . ويرأس لجنة التصنيف في المؤسسات المركزية التي تطبق نظام المعاملة التدريجية .

ويرأس قاضي الاشراف خارج المؤسسة العقابية لجنة رعاية المتشردين ولجنة الاختبار القضائي ولجنة الرعاية اللاحقة ويشرف على تنفيذ التدابير الاحترازية وتعديلها واستبدالها وكذلك ابداء الرأى في شأن الافراج الشرطى الذى تقترحه الادارة العقابية .

اما بالنسبة لاختصاصات القاضي الاخرى فاننا نجد أن م ٧٤١ اجراءات فرنسي تخول له البت في تعديل او استبدال او الفاء الالتزامات التي تقرر على من يطبق عليه نظام الافراج مع الوضع تحت الاشراف وذلك من تلقاء نفسه او بناء على طلب من النيابة العامة او صاحب المصلحة . ومع أن الاصل في نظام قاضي الاشراف هو المشاركة في تفريد الاحكام الجنائية ، الامر الذى يقتضى القول بأن اختصاصاته ذات طبيعة قضائية ، وبالتالي تكون قراراته ذات صيغة قضائية — الا أنه في الواقع يتصرف بصورة تبدد فيها قراراته ذات طابع ادارى (٢٧) .

G. Altavista : Poteri... op. cit. p. 186.

(٢٤)

R. Merle et A. Vitu: Traité de droit criminel, 1967; p. 1243.

(٢٥)

Bouzat et Pinatel : Traité... op. cit. p. 861.

(٢٦)

Shemleck et Picca : Pénalogie et dr. pénitentiaire p. 191.

(٢٧)

## موقف المشرع المصرى من الاشراف القضائى :

تنص م ٤٦١ من تقنين الاجراءات الجنائية الحالى على أن يكون تنفيذ الاحكام الصادرة فى الدعوى الجنائية بناء على طلب النيابة العامة وفقا لما هو مقرر بهذا القانون . ومما يراعى فى هذا الصدد أن العقوبة توقعها المحاكم باسم المجتمع والنيابة العامة هى التى تقوم بتمثيل المجتمع فى الدعوى الجنائية فكان منطقيا أن تطلب تنفيذ العقوبة بصفتها هذه . والامر الذى يصدر من النيابة العامة بتنفيذ الاحكام لا يعد من الاجراءات الجنائية فهو لم يصدر فى خصومة بين طرفين ، وانما يعد اجراء تنفيذيا خولها القانون مباشرته .

وتنص المادة ٤٢١ ج.م على أن لكل من أعضاء النيابة العامة ورؤساء ووكلاء المحاكم الابتدائية والاستئنافية زيارة السجون العامة والمركزية فى دوائر اختصاصهم والتأكد من عدم وجود محبوس بصفة غير قانونية ، ولهم أن يطلبوا دفاتر السجن وأوامر القبض والحبس وأن يأخذوا صورا منها وأن يتصلوا بأى محبوس ويسمعوا منه أى نصوص يريد أن يبدئها لهم . وعلى مديرى وموظفى السجون أن يقدموا لهم كل مساعدة لحصولهم على المعلومات التى يطلبونها . ويبين من هذه المادة أنها تتعرض لآمرين الاول عدم وجود محبوس بصفة غير قانونية فى السجن والثانى فحص شكاوى النزلاء . ولا شك فى أن هذا وذلك لا يمثل الاشراف على تنفيذ العقوبات بالمعنى الحديث لتحقيق أهداف العقوبات والتدابير الاحترازية .

واذا ما رجعنا الى تعليمات النيابة العامة الصادرة فى عام ١٩٥٨ نجد أنها تناولت السجون فى الباب التاسع من المواد من ٩٥٧ ، الى ٩٨٥ وتضمنت حق اشراف النيابة العامة على السجون من الناحية الادارية ، ولا يتضمن هذا الاشراف الرقابة على تحقيق أهداف المعاملة العقابية والتدخل فى عمليات التنفيذ العقابى .

وتناولت المادتان ٨٥ ، ٨٦ من قانون السجون ١٩٥٦ تنظيم الاشراف على المؤسسات العقابية وهو لا يخرج عما سبق ذكره بشأن قانون الاجراءات الجنائية وتعليمات النيابة العامة . فتنص المادة ٨٥ على أن للنيابة العامة ووكلائها فى دوائر اختصاصهم حق الدخول الى جميع أماكن السجن فى أى وقت للتحقق من :

١ - أن أوامر النيابة العامة وقاضى التحقيق فى القضايا التى يندب لتحقيقها وقرارات الحكم يجرى تنفيذها على الوجه المبين فيها .

٢ - أنه لا يوجد شخص مسجون بغير وجه حق قانونى .

٣ - عدم تشغيل مسجون لم يتضمن الحكم الصادر ضده بتشغيله فيما عدا الاحوال المبينة فى القانون .

٤ - عزل كل فئة من المسجونين عن الفئة الأخرى ومعاملتهم المعاملة المقررة لفتنهم .

٥ - أن السجلات المنوطة طبقا للقانون مستعملة بطريقة منتظمة .

وأوضحت المادة ٨٦ من قانون السجون أن لرؤساء ووكلات محاكم الاستئناف والمحاكم الابتدائية وقضاة التحقيق حق الدخول في كل وقت في السجون الكائنة في دوائر اختصاص المحاكم التي يعملون بها . ولرئيس ووكيل محكمة النقض حق الدخول في جميع السجون وعلى إدارة السجن أن تبلغ الملاحظات التي يدونونها الى المدير العام .

وقد حاول المشرع المصري السير في ركاب التطور الحديث للمعاملة العقابية فادخل في مشروع تقنين العقوبات الجديد علاوة على العقوبات التقليدية ، التدابير الاجتماعية والتدابير الاحترازية ، الامر الذي دفع به منطقيا الى ادخال نظام خاص بالاشراف على التنفيذ في مشروع تقنين الاجراءات ، في المواد من ٣٨٩ الى ٣٩٢ . وأول ما يستلفت النظر في هذا المشروع الاخير انه قد استعمل عبارة قاضي التنفيذ ولم يستخدم عبارة قاضي الاشراف وهو ما يعد خطأ واضحا في المصطلحات على النحو الذي سبق ذكره بالنسبة للقانون الايطالي والقانون الفرنسي .

وقد تكلمت م ٣٨٩ عن ندب قاضي التنفيذ والاجراءات التي تباشر امامه ونصت الفقرة الاولى على : « يجرى تنفيذ العقوبات والتدابير تحت اشراف قاضي للتنفيذ يندب في مقر كل محكمة ابتدائية ومن رؤساء المحاكم بها » وعلى الرغم من أن المشرع قد كان موفقا في جعل قاضي التنفيذ منفصلا عن قاضي الحكم الا أنه اعتمد فقط على خبرة رئيس المحكمة للقيام بهذه المهمة وكان من الاولى أن ينص على ضرورة أن يكون هناك تخصص لقاضي التنفيذ في المسائل العقابية .

وتنص م ٣٩٨ فقرة ٢/٣ على أنه تتبع امام قاضي التنفيذ الاجراءات المقررة امام المحكمة الجنائية ما لم ينص القانون على خلاف ذلك . ومع ذلك لا يلزم حضور النيابة العامة الا عند النظر في طلبات رد الاعتبار واشكالات في التنفيذ .

والواقع أن المشرع لم يدرس جيدا مهمة القاضي الاساسية والتي تتمثل في الاندماج الشخصي في حياة النزلاء والمؤسسة العقابية الامر الذي لا يحتاج الى تصور وجود نزاع قضائي وعقد جلسات شكلية . ومن الملاحظ أن المشرع أجاز عقد هذه الجلسات في المؤسسة العقابية مع استثناء جلسات رد الاعتبار واشكالات التنفيذ وهو استثناء غير مفهوم ومن المنطقي أن تكون هذه الجلسات جميعها في المؤسسة العقابية . وتنص م ٣٩٠ من المشروع على أربعة أنواع من الاختصاصات لقاضي التنفيذ أولها الفصل في المنازعات

المتعلقة بالتنفيذ ، والثانية الإفراج تحت شرط ، والثالثة اشكالات التنفيذ ، والاخيرة رد الاعتبار . ويلاحظ ان اشكالات التنفيذ ما هي الا من قبيل المنازعات المتعلقة بالتنفيذ وكان لا داعى على ذكرها استقلا .

وقد نصت الفقرة الثالثة من هذه المادة على ان يقدم للقاضى التقارير المتعلقة بتنفيذ التدابير كل ثلاثة اشهر على الاقل ولم تذكر المادة من المقصود بهذا الالتزام ولم تحدد مضمون هذه التقارير والذى يخشى ان تنقلب معه الى مجرد اجراءات مكتبية . وجاء واجب زيارة المؤسسات العقابية من القاضى غامضا واقتصرت المادة على ذكر ان تكون هذه الزيارات كل ثلاثة اشهر على الاقل .

وتكلمت المادة ٣٩٢ عن ملف التنفيذ الخاص بالمحكوم عليه وجاء بالذاكرة الايضاحية ان المقصود بهذا الملف تحقق متابعة القاضى للمحكوم عليه ووحدة النظر اليه من تاريخ الحكم حتى نهاية التنفيذ . ولم يكن المشرع موفقا في تنظيم هذا الملف اذ تبعا للمهمة الاساسية للملقة على عاتق القاضى هنا — وهى الاشراف على تنفيذ العقوبات والتدابير — كان يجب على المشرع تنظيم ملف آخر هو ملف الشخصية .

# علاقة البنك المركزى بالدولة

## وطبيعة اختصاصاته

الاستاذ فتحى رضوان

عضو مجلس ادارة البنك المركزى المصرى

### مقدمة

صدر القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٥١ بإنشاء البنك المركزى للدولة فى ٢٧ من مارس ١٩٥١ . وقد استعمل هذا القانون ، لفظى ( البنك المركزى ) صراحة ، وأسند مهام البنوك المركزية ، وبعض اختصاصاتها الى البنك الاهلى .

وبذلك يكون هذا القانون هو التمهيد المباشر لوجود بنك مركزى فى مصر .

نقول التمهيد المباشر لوجود بنك مركزى فى مصر ، ولا نقول نشوء بنك مركزى فعلا ، ولا نعننى بذلك أن ظروف مصر الاقتصادية والسياسية وماكان يرد على سلطة الدولة آنذاك من قيود ، حال دون نشوء بنك مركزى فى مصر ، يستطيع مباشرة اختصاصات وسلطات البنوك المركزية . وانما نعننى أن القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٥١ ، وان عنون ( بإنشاء بنك مركزى للدولة ) ، الا أن الناظر فى نصوصه ، يكتشف بأدنى جهد عن أن اسناد سلطات واختصاصات البنك المركزى الى البنك الاهلى ، كان اسنادا فى الظاهر ، اذ أن هذه الاختصاصات أسندت فى الواقع الى لجنة وصفت بانها لجنة « عليا » وذكر فى المادة التاسعة من القانون أنها اختصت « بشئون النقد والائتمان والصرف » . أى أنها اختصت بكل ما يجب أن يدخل فى اختصاص البنك المركزى — بالمفهوم المتعارف عليه — اذ لا يبقى للبنك المركزى ما يمارسه ، اذا وجدت الى جانبه لجنة تختص بشئون النقد والائتمان والصرف .

وهذه اللجنة فوق هذا الاختصاص العام الشامل ، هى التى تقرر على وجه التحديد نسبة الاحتياطى الواجب ايداعه بالبنك الاهلى من مجموع الودائع لدى كل بنك ( المادة ١٩ ) ونسبة السيولة لدى كل بنك ( المادة ٢٠ ) .

ويرأس هذه اللجنة وزير الشئون المالية والاقتصادية وأغلبية أعضائها من خارج مجلس ادارة البنك المركزى ، فهى مشكلة من سبعة أعضاء ،

ثلاثة منهم من رجال الحكومة هم وكيل وزارة الاقتصاد والمالية ، ومستشار مجلس الدولة ، وثلاثة من البنك هم المحافظ ومندوبان ينتخبهما مجلس إدارة البنك .

وهذا يكشف عن أن الحكومة حينما أصدرت القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٥١ المعنون « بإنشاء بنك مركزي للدولة » كانت تريد الشيء ونقضه في نفس الوقت ، فقد كانت تريد أن تحقق ما طالب به أساتذة الاقتصاد في الجامعات ، والكتاب الاقتصاديون من ضرورة إنشاء البنك المركزي ، ولكنها كانت في الوقت نفسه حريصة على استبقاء سلطات البنك المركزي واختصاصاته لها .

ويبدو أن هذا الازدواج في النظر الى البنك المركزي ، ترك اثره — بدرجات متفاوتة — في كل التشريعات اللاحقة الخاصة بالبنك المركزي ، والمحددة لعلاقته بالدولة . وهذا البحث ، مكرس لدراسة هذه العلاقة في ضوء هذه التشريعات ، معززة بدراسة مقارنة في هذا الصدد ، تستند أساسا الى محاولة لتبين طبيعة اختصاصات البنك المركزي وطبيعة دوره بين سلطات الدولة وأقسامها .

## القسم الأول

### الطبيعة القانونية للبنك المركزي المصري

كانت الخطوة التالية للقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٥١ ، القانون رقم ١٦٣ لسنة ١٩٥٧ الخاص « بالبنوك والائتمان » .

وقد نص أيضا في المادة الأولى منه على اسناد وظائف البنك المركزي ، الى البنك الأهلي ، ولكن هذا القانون كان أنضج من حيث صياغته ، وخطوة أوسع نحو إنشاء بنك مركزي حقيقي في مصر .

ففي حين نص القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٥١ على أن البنك المركزي يقوم بتحقيق غرضين هما : ( ١ ) ثبات قيمة النقد المصري ، ( ٢ ) تنظيم الائتمان بما يكفل المصلحة العامة باعتباره المقرض الأخير وخاصة عند وقوع اضطراب ، ثم أردف ذلك بعبارة تكاد تكون خلوا من المعنى ، اذ قال « وعلى وجه العموم التعاون مع السلطات العامة في المسائل الخاصة بالسياسة النقدية والمصرفية » .

أي أن دور البنك في رأى قانون ١٩٥١ هو التعاون بصفة أساسية مع السلطات العامة ، دون تحديد طبيعة هذا التعاون ، ودور البنك المركزي فيه .

أما قانون سنة ١٩٥٧ فقد اعترف للبنك المركزى بدور مستقل ، وخطر فى الوقت نفسه فقد جرت عبارة المادة الأولى من القانون بأن البنك المركزى :

« يقوم بتنظيم السياسة الائتمانية والمصرفية ، والإشراف على تنفيذها وفقا للخطة العامة » .

وإذا كانت وظيفة أو اختصاصات البنك المركزى فى قانون سنة ١٩٥٧ بهذا الاتساع والأهمية ، فإن الوسائل المأذون له باستعمالها ، للنهوض بهذه الاختصاصات ، فى مثل أهميتها وخطورها . فهو مرخص له فى :

( أ ) توجيه الائتمان من حيث كميته وسعره ونوعه .

( ب ) اتخاذ التدابير المناسبة لمكافحة الاضطرابات الاقتصادية أو المالية العامة والمحلية .

( ج ) مراقبة الهيئات المصرفية بما يكفل سلامة مركزها المالى .

( د ) إدارة احتياطات الدولة من الذهب والنقد الاجنبى .

وقد مر بنا أن أول قانون للبنك المركزى فى مصر ، انشأه فى الظاهر ، وأبقى سلطاته فى الواقع للحكومة ، لذلك أصبح مهما الى أقصى الغاية ، أن نعرف كيف تصور قانون ١٩٥٧ النطاق الذى سيعمل فيه البنك المركزى ، ومدى تداخله فى النطاق العام الممنوح لسلطات الدولة ، والحدود الواجب رسمها بين النطائين ، وبالجمله علاقة البنك المركزى بالدولة ، وهو ينهض بهذه السلطات والاختصاصات الخطرة .

وينبنى على تبين هذه العلاقات فى جلاء ووضوح ، القطع بما إذا كان المشرع قد أراد أن يكرر ما فعله المشرع فى سنة ١٩٥١ ، حينما انشأ البنك المركزى فى الظاهرة مبقيا سلطاته واختصاصاته للحكومة فى الواقع ، أم أن نيته قد انجذبت فعلا الى انشاء بنك مركزى قادر حقا على أن يقوم بهذا الدور الحيوى الفعال وهو دور « تنظيم السياسة الائتمانية والمصرفية والإشراف على تنفيذها » ، متذعرا الى ذلك بتوجيه الائتمان واتخاذ التدابير المناسبة لمكافحة الاضطرابات الاقتصادية ، أم أن النية بقيت عند حد خلق جهاز يحمل اسم البنك المركزى ، وتسند اليه فى القانون هذه الاختصاصات الحيوية ويؤذن له بمباشرة وسائل حيوية كذلك ، على أن يبقى أداة تنفيذية للسلطات العامة ، ويكون امتدادا لها .

## القسم الثانى

### علاقة البنك المركزى بالحكومة

لو حاولنا أن نستخلص الجواب على هذا السؤال من القانون رقم ١٦٣ لسنة ١٩٥٧ ، لسا ظفرنا بغايتنا على الاطلاق .

ذلك لأن هذا القانون الخاص بالبنوك والائتمان ، سكت عن بيان العلاقة بين البنك المركزى وبين السلطات المختلفة فى الدولة ، على الرغم من انه أفرد بابا تحت عنوان « علاقة البنك مع الحكومة » الا أن المواد الثلاثة التى تضمنها هذا الباب ، لا تبين فى واقع الأمر هذه العلاقة بقدر ما تبين أو تعدد الأعمال التى يقوم بها البنك لحساب الحكومة وبناء على طلبها . وقد يحس ، كمقدمة لدراستنا ، أن نورد هذه الأعمال :

١ — يقوم البنك بأعمال مصرف الحكومة ( المادة ١٣ ) .

٢ — ينوب البنك عن الحكومة فى إدارة الدين العام وإصداره والقيام بخدمته واستهلاكه ( المادة ١٤ من القانون ١٦٣ ) .

٣ — يعطى البنك المشورة للحكومة قبل عقد قروض محلية أو خارجية ( المادة ١٤ من القانون ١٦٣ ومادة ٧ من القرار رقم ٢٣٣٦ لسنة ١٩٦٠ بالنظام الأساسى ) .

٤ — يجوز للبنك أن يقدم قروضا للحكومة لتغطية عجز الميزانية فى حدود معينة ( المادة ١٥ من القانون ١٦٣ ومادة ٨ من القرار ٢٣٣٦ لسنة ١٩٦٠ ) .

على أننا يمكن أن نضيف الى هذه الأعمال ، أحكاما جاءت متناثرة فى القانون المذكور وما تلاه من القوانين ، ذات صلة ، بعلاقة الحكومة بالبنك وهى :

٥ — يكون لوزارتى الاقتصاد والخزانة ثلاثة مندوبين فى المجلس ، اثنان للاقتصاد ومندوب عن الخزانة ( المادة ٤ من القانون ٢٥٠ لسنة ١٩٦٠ ) .

٦ — يجوز دعوة مجلس إدارة البنك للاجتماع بناء على طلب مندوبى وزارة المالية والاقتصاد ( مادة ٧ من القانون ١٦٣ وأن خالفته المادة ٢٥ من القرار رقم ٢٣٣٦ التى قصرت الدعوة على الوزير والمحافظ ) .

٧ — يعد البنك بيانا أسبوعيا عن مركزه المالى مقارنا بمركزه خلال الأسبوع السابق طبقا للنموذج الذى يقرره مجلس إدارة البنك بالاتفاق مع وزير الاقتصاد .

وينشر هذا البيان فى الجريدة الرسمية وترسل نسخة منه موقعا عليها من المحافظ الى وزير الاقتصاد . ( المادة ٩ من القانون رقم ١٦٣ ، والمادة ١٨ من القرار رقم ٢٣٣٦ ) .

٨ — يعهد بمراجعة حسابات البنك سنويا الى مراقبين يختارهما الوزير ( مادة ١٠ من القانون ١٦٣ ، ومادة ١١ من القانون ٢٥٠ ، ومادة ٣٤ من القرار رقم ٢٣٣٦ ) .

٩ — يحدد وزير الاقتصاد — بعد أخذ رأى البنك — فئات أوراق النقد التى يجوز إصدارها واتساعها ورسمها وغير ذلك من المواصفات ( مادة ١٦ من القانون ١٦٣ ، ومادة ٩ من القرار ٢٣٣٦ ) .

١٠ — يحدد مقدار الذهب اللازم لغطاء الاصدار بقرار من رئيس الجمهورية . وتحدد انواع ونسب الاصول الأخرى بقرار من وزير الاقتصاد ( المادة ١٨ من القانون ١٦٣ ومادة ١٠ من القرار ٢٣٣٦ ) .

١١ — لمجلس ادارة البنك رفض طلب تسجيل أى بنك لأسباب معينة بعد اعتماد وزير الاقتصاد ( المادة ٢٢ من القانون ١٦٣ ) .

١٢ — للبنك — بعد موافقة الوزير — نذب موظف أو أكثر من قائمة معتمدة من الوزير للاطلاع على دفاتر وسجلات بنك من البنوك . ( مادة ٢٩ من القانون ١٦٣ ، ومادة ٧ من القانون ٢٥٠ ، ومادة ٣٠ من القرار ٢٣٣٦ ) .

١٣ — يجوز شطب أى بنك من البنوك فى أحوال معينة بقرار من مجلس الادارة بعد موافقة الوزير ( المادة ٣٤ من القانون ١٦٣ ) .

١٤ — يحصل البنك المركزى رسما لقيد البنوك ولا ينق من حصيلة هذا الرسم الا فى الوجوه التى يتفق عليها مع الوزير ( المادة ٣٦ من القانون ١٦٣ ) .

١٥ — لوزير الاقتصاد رفع الحد الأدنى والأقصى لعدد الاسهم فى الشركات المساهمة التى يجوز لأى من البنوك التجارية امتلاكها ( المادة ٣٩ د من القانون ١٦٣ ) .

١٦ — للوزير تحديد العمليات التجارية العادية التى يجوز للبنك مباشرتها بالاتفاق مع مجلس ادارة البنك . ( المادة ٤٩ من القانون ١٦٣ ) .

١٧ — يحدد الوزير البنوك والمنشآت الأخرى التى يتعين عليها أن تبلغ الادارة المركزية لتجميع احصائيات الائتمان المصرفى بالبنك المركزى بيانات عن مركز العملاء الذين يتمتعون بتسهيلات ائتمانية التى تجاوز القيمة التى يحددها مجلس الادارة . ( المادة ٥٤ من القانون ١٦٣ ) .

١٨ — يمنح الوزير صفة الضبطية القضائية لموظفى البنك الذن يرشحهم البنك لهذا الغرض ( المادة ٦٢ من القانون ١٦٣ ) .

١٩ — لا يجوز رفع الدعوى العمومية عن الجرائم المنصوص عليها فى هذا القانون الا بأذن من الوزير ( المادة ٦٥ من القانون ١٦٣ ) .

## القسم الثالث

## وضع البنك المركزى كمؤسسة عامة

تبين هذه العلاقة بين البنك المركزى والدولة بعمامة والحكومة بخاصة ، واجب فى جميع الظروف ، لأنه بقدر وضوح هذه العلاقة يكون وجود البنك المركزى نافعا ، ويكون أسباب التعاون بينه وبين السلطات ميسرة ، وجوه مهينا ، كما تتاح على وجه أفضل فرص أداء الوظائف التى خلق لها ، ( والتى لا تستطيع الحكومة ، بسبب أعبائها ، النهوض بها ) ، الا ان هذا التبين يكون أوجب ، فى الظروف التى ولد فيها البنك المركزى فى بلادنا .

فقد جاء ميلاده ، فى فترة مليئة بالتطورات ، ولعل أكبر هذه التطورات مساسا بالبنك المركزى ، وتأثيرا على علاقاته بالدولة وسلطاتها العليا ، وبالدور الذى يجب أن يخصص له فى تشكيل سياسة الدولة العليا فى مجالات الائتمان والنقد ، وبالتالى فى شئون الاقتصاد والمال ، وبعبارة أخرى فى الخطة وأسلوب وضعها وتحديد أهدافها هو صدور القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٧ الخاص بالمؤسسات العامة ، فقد صدر هذا القانون الأخير فى الحادى والثلاثين من يناير سنة ١٩٥٧ ، ثم صدر القانون رقم ١٦٣ لسنة ١٩٥٧ الخاص بالبنوك والائتمان فى الثالث عشر من يولييه ١٩٥٧ ، قلم يبلغ الفارق الزمنى بين ميلاديهما ستة أشهر .

ووجه الخطر فى قانون المؤسسات أنه أدخل فى قاموس الإدارة فى مصر ، اصطلاح « المؤسسة » وقد قصد هذا القانون الى عدم التعريف بالمؤسسة ، وقالت المذكرة الإيضاحية فى تبرير ذلك :

« لم يضع المشرع تعريفا جامدا للمؤسسات العامة نظرا لما يترتب على تطور فكرة المؤسسات العامة ونظمها وأحكامها من اتساع نطاق هذه الفكرة ، فأصبحت تشمل أنواعا عديدة من المؤسسات ، مما يجعل من المستحسن أن يدع تعريف المؤسسة العامة للفقهاء والقضاء لترك الباب مفتوحا لما قد ينشأ من أنواع جديدة من المؤسسات العامة يقضى الصالح العام بأنشائها » .

واعتذار المذكرة الإيضاحية عن عدم التعريف بالمؤسسة ، مرفوض ، اذ ان احتمال نشوء أنواع جديدة من المؤسسات ، لا يحول دون إبراز الخصائص الأساسية للمؤسسة كما أرادها القانون لأنه مهما كثرت الأنواع التى ستنسب الى « المؤسسة » فى المستقبل ، ومهما تعددت أوجه نشاطها ، فلا بد أن يتوافر فيها جميعا « جوهر المؤسسة » والا خرجت من عداد المؤسسات ودخلت فى غيرها من وحدات الإدارة وخضعت لأحكام غير أحكام المؤسسات . على أن الذى يهمنا هنا ، أن المشرع اعتذر عن التعريف بالمؤسسة ، فزاد الأمر بالنسبة لبعض الأجهزة التى فى مقدمتها البنك المركزى صعوبة .

اذ لا نزال نتساءل عما اذا كان البنك المركزى مؤسسة عامة ، بمفهوم القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٧ ، والقوانين المعدلة له ، أم أنه بحكم وظائفه التى اوردناها ، واختصاصاته وسلطاته ووسائله ، جهاز أو منشأة من طبيعة أخرى . فاذا صح القول الأخير ، فماذا تكون طبيعة هذه المنشأة أو ذلك الجهاز .

على أنه لابد من أن نشير هنا الى مضاعفة أخرى طرأت بعد صدور القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٧ الذى عدل بالقانون ٦٣ لسنة ١٩٦٠ ثم بالقانون ٣٢ لسنة ١٩٦٦ . ذلك هو انشاء « مؤسسة البنوك » .

وقد اكتفى فى هذا الانشاء ، بمجرد ابراز اسمها فى القرار الجمهورى رقم ١٨٩٩ لسنة ١٩٦١ الخاص بانشاء مجلس أعلى للمؤسسات ، فقد قسم هذا القرار المؤسسات الى مجموعات وأسند أمر الاشراف على كل مجموعة من هذه المجموعات الى أحد الوزراء . فخص وزير الاقتصاد « المؤسسة المصرية العامة للبنوك » .

ولما كانت المادة الثانية من القانون ٣٢ لسنة ١٩٥٧ قد جرى نصها أن :

« يعين القرار الصادر بانشاء المؤسسة ما يكون لها من اختصاصات السلطة العامة اللازمة لتحقيق الغرض الذى أنشئت من أجله » .

ولما كانت المؤسسة لم يصدر قرار جمهورى بانشائها ، اكتفاء بذكر اسمها فى القرار الجمهورى رقم ١٨٩٩ لسنة ١٩٦١ — كما سلف القول — فلم يستطع أحد أن يعرف ماذا يمكن أن تكون اختصاصات هذه المؤسسة .

على أن عمر هذه المؤسسة — المجهولة الاختصاص — لم يطل لحسن الحظ ، اذ صدر القرار الجمهورى رقم ١٤٦٦ لسنة ١٩٦٤ فى ٢٠ أبريل ١٩٦٤ محيلاً اختصاصات الجمعية العمومية لهذه المؤسسة الى مجلس ادارة البنك المركزى واختصاصات رئيس مجلس ادارة المؤسسة ، ومجلس ادارتها الى محافظ البنك المركزى .

واذا كان هذا الالغاء ، قد قضى على الازدواج الذى لا مبرر له ، والنشئ من وجود البنك المركزى ، ذى الاختصاصات المحددة والوظائف المتعارف عليها فى فقه المصارف ، الى جانب منشأة ، ليس ثمة مرجع لمعرفة وظائفها واختصاصاتها الا قانون المؤسسات العامة ، الذى جهل بدوره ، كما مر بنا ، بالمؤسسة العامة وباختصاصاتها . الا أن هذا الالغاء كان ناقصاً ، اذ أحال اختصاصات غير محددة ، ولعلها غير موجودة ، الى البنك المركزى فالتقى فى الوهم أن البنك المركزى مؤسسة عامة على الأقل بقدر ما ورث من مؤسسة البنوك ، وهذا الوهم لا أصل له ولا سند ككل وهم آخر .

## القسم الرابع

## دراسة مقارنة للبنوك المركزية

وقد يحسن بنا قبل أن نسترسل في دراسة طبيعة البنك المركزى القانونية وطبيعة علاقاته بالدولة وبالحكومة ، أن نستأنس بالنصوص الحاكمة لجملة من البنوك المركزية ، فقد تلقى هذه الدراسة ضوءاً على نظرة الدول المختلفة الى العلاقة التى تقوم بينها وبين البنك المركزى فيها . وماسنحاول استمداده من هذه الدراسة المقارنة ، هو الأحكام المتصلة بعلاقة الدولة بالبنك المركزى ، واسلوب تشكيل مجلس ادارة البنك المركزى والوحدات الادارية المكونة لسلطاته العليا ، لشدة اتصال هذا التشكيل بالغاية من هذا البحث .

## ١ - البنك الاهلى البلجيكى

## اولا - من حيث التكوين الادارى :

نجد أن تشكيل ادارة البنك الاهلى البلجيكى يتكون من خمس هيئات وسلطات :

- ١ - المحافظ .
- ٢ - مجلس المديرين .
- ٣ - مجلس الأوصياء .
- ٤ - مجلس المراقبين ومندوب الحكومة .
- ٥ - المجلس العام .

والمحافظ يساعد مجلس المديرين ، يقوم بالادارة اليومية ، ويساعدها مجلس الأوصياء ويشرف على أعمالهم مجلس المراقبين ومندوب الحكومة .

ويتكون مجلس المديرين من المحافظ وأعضاء لا يقلون عن ثلاثة ولايزيدون عن ستة . وهؤلاء الأعضاء يختارهم الملك من قائمة يضعها مجلس الأوصياء . ومجلس المديرين هو الهيئة المسئولة عن ادارة شئون البنك .

ومجلس الأوصياء يضم المحافظ والمديرين والأوصياء العشرة الذين تنتخبهم الجمعية العمومية للمساهمين لمدة ٣ سنوات ، على الوجه التالى :

( ١ ) عضوان ممن تختارهم الهيئات الممثلة للعمال ، (ب) ثلاثة أعضاء ممن تختارهم المؤسسات الممثلة للصناعة والتجارة والزراعة ، (ج) عضوان

من ترشحهم المؤسسات المالية العامة ، ( د ) ثلاثة أعضاء يختارهم وزير المالية .

وليس للحكومة سوى الاختيار من كشف يضم ضعف عدد المرشحين أى عشرين مرشحا ولا يجوز اقالة أى وصى من الأوصياء العشرة الا بموافقة ثلاثة أرباع الاعضاء الحاضرين للجمعية العمومية الحائزين لثلاثة أخماس الأسهم . وقد قصد من تقرير هذا الحكم الحيلولة دون فرض رأى الحكومة .

### ونورد فيما يلى اختصاصات مجلس الأوصياء :

١ — مناقشة : ( أ ) الشئون العامة للبنك ، ( ب ) النقد والائتمان ، ( ج ) التنمية الاقتصادية .

٢ — تحديد سعر الفائدة وشروط الخصم والسلفيات والقروض .

٣ — فحص دفاتر البنك ، واعتماد التقرير السنوى الذى يقدمه المحافظ ، واعداد الميزانية ، ووضع الحد الأقصى لحفظة البنك من سندات الحكومة وتحديد الدفعة التى يمكن صرفها للمساهمين .

٤ — تفويض بعض سلطاته لمجلس الادارة .

ويشكل مجلس المراقبين من ثمانية الى عشرة أعضاء تنتخبهم الجمعية العمومية لمدة ٣ سنوات ، وينبغى أن يكونوا مؤهلين لوظيفة المراقبة المالية . ولا يجوز اقالتهم الا بالاغلبية اللازمة لاقالة أحد الأوصياء ( ٣/٤ الأصوات و ٣/٥ الأسهم ) .

أما المجلس العام فيتكون من المحافظ والمديرين والأوصياء والمراقبين ، ولا يصح اجتماعه الا بحضور أغلبية الأوصياء والمراقبين . ويختص بإصدار اللوائح الداخلية ، على أن يحاط الوزير بقراراته فى هذا الشأن . كما يختص بتحديد مرتبات ومعايشات المحافظ ونائبه ، ومكافآت الحضور للأوصياء والمراقبين وبدلات السفر لهم .

ويعين مندوب الحكومة بمرسوم ملكى للإشراف على كل عمليات البنك ، وله أن يوقف تنفيذ أى قرار يراه مخالفا لانظمة البنك القانونية أو متعارضا مع المصلحة العامة للدولة على أن يخطر وزير المالية ، فإذا لم يعتمد الوزير قرار الوقف خلال أسبوع واحد نفذ قرار البنك . ولمندوب الحكومة الحق فى أن يبحث فى أى وقت حالة البنك وأن يطلع على دفاتره ، ويتحقق من النقدية الموجودة لديه . وله حضور الاجتماع العام واجتماعات المجالس المختلفة بوصفه مراقبا .

أما الجمعية العمومية لحملة الأسهم فقد تضاعلت أهميتها بعد أن تملكته الحكومة نصف الأسهم المثلة لرأس المال ، وأهم اختصاصات الجمعية العمومية هي إصدار قرار بشأن الميزانية إذا لم يكن مجلس المراقبين قد اعتمدها بأغلبية ٦ أصوات على الأقل . وانتخاب وإعادة انتخاب الأوصياء والمراقبين الذين انتهت مدة عضويتهم أو شغرت أماكنهم .

كما تناقش الجمعية العمومية الموضوعات الواردة بجدول الأعمال المرفوعة إليها من مجلس الأوصياء أو من مجلس المراقبين ، وأية اقتراحات موقعة عليها من خمسة من الأعضاء ومبلغه لمجلس الأوصياء قبل اجتماعها بعشرة أيام على الأقل ، أو التي تراها عاجلة .

### ثانياً — علاقة الحكومة بالبنك :

ويمكن أن نستخلص القواعد الضابطة لعلاقة البنك بالحكومة ، فيما يلي :

- ١ — يعين المحافظ بمرسوم ملكي لمدة ٥ سنوات .
- ٢ — للمحافظ أن يوقف أي قرار من الحكومة يراه مخالفاً لقوانين البنك أو متعارضاً مع المصلحة العامة .
- ٣ — إذا لم تعدل الحكومة عن القرار الموقوف نفذ .
- ٤ — إذا تعذر التعاون بين الحكومة والمحافظ فانه يجوز تبعا للقانون والسوابق اقالة المحافظ .
- ٥ — يعين الملك المديرين ، ولكن تعيين هؤلاء المديرين يكون من قائمة يضعها مجلس الأوصياء . فإذا لم تقرر الحكومة كل القائمة فليس لديها سبيل لفرض سلطتها على البنك .
- ٦ — للحكومة مندوب في البنك ، ولكن سلطة هذا المندوب مقصورة على استعمال ( الفيتو ) فسلطته توفيقية ، فالحكومة لها الاعتراض على ما لا يعجبها من القرارات ، ولكن ليس لها سلطة إبطال ما تراه من القرارات .
- ٧ — وإذا نشأ خلاف بين الحكومة والبنك ، فليس لأيهما فرض رأيه على الطرف الآخر ، فيها عدا اقالة المحافظ وهو إجراء قد لا يحل الخلاف ، إذا كان قائماً بين سلطات البنك والحكومة .
- ٨ — لا تعدل القوانين والأنظمة الأساسية للبنك إلا بأغلبية العددية لحملة الأسهم الحاضرين اجتماع الجمعية العمومية وأغلبية الأصوات بالنسبة لعدد الأسهم التي يحوزها الحاضرون .
- ٩ — أن أهم الهيئات المكونة للبنك ، وهي مجلس الأوصياء ، لا تنتخب الحكومة أعضائه ، إذ أن سبعة من هؤلاء الأعضاء العشرة تختارهم الحكومة ممن ترشحهم الهيئات العمالية والمؤسسات التجارية والصناعية والزراعية .

## ٢ — البنك المركزى لألمانيا الغربية الدويتش بوندز بنك

### أولا — التكوين الإدارى :

يعتبر البنك شخصية اعتبارية فى مفهوم القانون ، وإن كان رأس ماله البالغ ٢٩٠ مليون دويتشمارك مملوكا بالكامل للحكومة .

ويعتبر مجلس البنك المركزى هو الهيئة العليا لإدارة البوندز بنك ، ويختص بتحديد سياسة البنك . . وتعتبر المديرية ولجان الإدارة الإحدى عشر الخاصة بالبنوك المركزية الإقليمية ( لاندزنتربانك ) هى الأجهزة التنفيذية .

ويتكون مجلس البنك المركزى من :

( ١ ) رئيس ونائب رئيس الدويتش بوندز بنك اللذان يرأسان المديرية .

( ب ) أعضاء المديرية الآخرين .

( ج ) رؤساء لاندزنتربانك باعتبارهم رؤساء لجان الإدارة الإحدى عشر .

وتتشكل المديرية من :

١ — رئيس ونائب رئيس الدويتش بوندز بنك .

٢ — عدد من الأعضاء لا يزيدون عن ثمانية يشترط تمتعهم بخبرات وكفاءة خاصة .

ويعين رئيس ونائب رئيس البوندز بنك وأعضاء المديرية الآخرون بواسطة رئيس الحكومة الاتحادية بناء على اقتراح الحكومة الاتحادية .

أما فيما يتعلق بالأعضاء الآخرين فى مجلس البنك المركزى وهم رؤساء اللاندزنتربانك ( البنوك المركزية الإقليمية ) الذين يعتبرون أعضاء بموجب القانون فيعينهم رئيس الدولة الاتحادية ، بناء على اقتراح البوندزرات ( البرلمان الإقليمى ) .

### ثانيا — علاقة الحكومة بالبنك :

لا يخضع البنك لإشراف الحكومة ، وتقف أجهزته على قدم المساواة مع أعلى السلطات الاتحادية فلا يتلقى توجيهات من الحكومة الاتحادية ، ولا من

اية سلطة أخرى . ومع ذلك لا يمكن اعتباره سلطة رابعة الى جانب السلطات الثلاث التقليدية .

ولعل أقرب تصوير للمركز القانوني الخاص بالبنك هو اعتباره شعبية خاصة من السلطة التنفيذية وكل اليها — كعضو ذي استقلال ذاتي — مسئولية السياسة النقدية والائتمانية ، نشاطا خاصا بهذا العضو .

وبموجب القانون ، يجب على البنك أن يؤازر السياسة الاقتصادية العامة للحكومة الاتحادية وذلك في الحدود التي تتفق مع واجبه في حماية النقد .

ولا يقصد بذلك أن تكون سياسة البنك المركزي تابعة للسياسة الاقتصادية العامة ، وانها لا تعدو أن تكون جزءا منها دون استقلال البنك في أداء وظيفته ، ولكنها مجرد دعوة ليعتعاون البنك مع الحكومة الاتحادية ، فليس من المفروض أن البنك سيعتبع سياسة مستقلة تماما وأنه لن يأخذ الا بوجهة نظره ، كما لا يفترض أن تتعارض إجراءاته مع الاتجاه العام للسياسة الاقتصادية العامة ، بل ينبغي عليه أن يسعى لاداء المهام الموكولة اليه ، وفي نفس الوقت يلاحظ الخطوط العريضة للسياسة الاقتصادية للدولة .

وفي حالة الاختلاف يمكن للبنك أن يتمسك بموقفه استنادا الى اولوية الوظيفة الموكولة اليه بموجب القانون .

وقد خلا القانون مما يجب اتباعه في حالة استمرار الخلاف بين الحكومة والبنك ، ولعل المشرع رأى أنه في هذه الحالة لا يمكن الاعتماد على غير حسن ادراك الأطراف المعنية التي يحفزها جميعا الحرص على المصالح الاقتصادية للدولة .

### ٣ - بنك إنجلترا

كان بنك إنجلترا منذ انشائه عام ١٦٤٦ ، ملكا عاما : وقد كان بنك إصدار وبنك ودائع فى آن واحد .

#### أولا - التكوين الإدارى :

يدبر البنك ( دائرة المديرين ) وتتكون من المحافظ ووكيل المحافظ ، وستة عشر مديرا يعينهم التاج ( الملك أو الملكة ) .

ومدة خدمة المحافظ ووكيله خمس سنوات ، ومدة خدمة المديرين الآخرين أربع سنوات .

وتنتهى عضوية أربعة أعضاء كل عام ، ويمكن تجديد عضوية من تنتهى عضويته فور هذا الانتهاء . ولا يشترط فى العضو سوى ألا يكون أجنبيا وألا يكون وزيرا ، أو عضوا بمجلس العموم ، أو موظفا حكوميا . كما لا يشترط القانون فى العضو كفاية معينة ، فغاية ما يهدف اليه القانون هو أن تضم ( الدائرة ) رجالا ذوى خبرة واسعة ، على أن يكون بينهم خبراء فى شئون البنوك المركزية . وليس هناك حد أعلى لسن أعضاء الدائرة ، وإن جرى العرف على ألا يجاوز السبعين .

ولم ير القانون أنه من الحكمة أن يكون أعضاء هذه ( الدائرة ) ممثلين لمصالح قطاعات بعينها ( فالدائرة ) يجب أن تحدها دائما نظرة مشتركة الى المصالح العامة للجماعة .

ويجب أن يتفرغ المحافظ ونائبه ، ويجوز أن تقرر الدائرة أن يتفرغ من أعضائها مالا يزيد عن أربعة ويعرف هؤلاء بالمديرين التنفيذيين . وإذا ما عين المحافظ ونائبه والمديرون ، بقوا فى مناصبهم ، لا يغيرون حتى نهاية المدة المقررة لهم ، ما لم يفقد العضو أحد مؤهلات الوظيفة حسبما بينها القانون الصادر فى سنة ١٩٤٦ ، والذي يعتبر الدستور الحالى للبنك .

وتجتمع ( الدائرة ) مرة كل أسبوع ، وعادة يكون اجتماعها يوم الخميس .

أما دائرة المديرين فتقسم نفسها الى عدد من اللجان الدائمة ، ولها أن تشكل لجانا خاصة مؤقتة ، اذا اقتضت الظروف ذلك . أما اللجان الدائمة فهى :

١ - لجنة الخزانة .

٢ - لجنة المراجعة .

٣ - لجنة الرقابة الدائمة على الانفاق .

- ٤ — لجنة الموظفين .
  - ٥ — لجنة النظر في استثمارات بعض الاموال المحلية .
  - ٦ — لجنة الادارة والتدريب وتمويل مطبوعات البنك .
  - ٧ — لجنة التبرعات .
  - ٨ — لجنة مبانى البنك .
- وتعتبر لجنة الخزانة ، اهم اللجان ، وهى مشكلة من سبعة اعضاء هم المحافظ ووكيله وخمسة مديرين تنتخبهم الدائرة سنويا بالاقتراع السرى .  
وتعتبر هذه اللجنة بمثابة لجنة السياسة الخاصة بالبنك ، وهى التى تنقح تقارير كل اللجان الاخرى قبل رفعها الى الدائرة .
- هذا ويشترك عدد من المديرين فى المجلس المشترك للموظفين والمديرين ،  
وينgid هذا الجهاز فى تعريف الدائرة بالامور التى تهم الموظفين .

### ثانيا — علاقة الحكومة بالبنك

وفقا لقانون ١٩٤٦ يجوز ( للخزانة ) — بعد تشاورها مع محافظ البنك —  
ان تصدر للبنك اية توجيهات تراها ضرورية للمصلحة العامة .

وتعتبر السياسة النقدية جزءا من السياسة الاقتصادية العامة ، وتحمل  
الحكومة بصفة مطلقة تبعة السياسة العامة الخاصة بها . ولكن البنك  
يعتبر مسئولا فى مجاله الخاص بالادارة النقدية ، داخل اطار السياسة  
النقدية الجارية . وعلى الرغم من تفرد الحكومة بالمسئولية ، غير ان  
البنك صوتا مسموعا فى تشكيلها .

وقد وضعت اخيرا الترتيبات التى تضمن تمثيل البنك بصفة دائمة فى  
مختلف اللجان الرسمية التى تتولى وضع السياسة الاقتصادية ، والتى  
تتولى التنسيق بين النصائح المسداة الى الوزراء بشأن هذه السياسة .

وقد قامت العلاقة بين البنك والكثير من هذه اللجان ، بصفة غير رسمية،  
ومن وقت لآخر .

### ٤ — بنك هولندا المركزى ( ندرلاند شه بنك )

انشئ بنك هولندا عام ١٨١٤ ، ويحكم البنك القانون الصادر فى سنة  
١٩٤٨ الذى عدل بعد ذلك بعدة قوانين . ويعتبر البنك — من الناحية  
القانونية — شركة مساهمة ، ومن ثم تخضع لاحكام القانون التجارى  
الهولندى بصفة عامة . ويبلغ رأس مال الشركة ٢٠ مليون فلورين ، دفعته  
الحكومة بالكامل .

## أولا — التكوين الإدارى :

يتكون بناء البنك اداريا من :

- ١ — المجلس الحاكم .
- ٢ — مجلس المندوبين .
- ٣ — المندوب الملكى .
- ٤ — مجلس البنك .

ويتكون المجلس الحاكم من رئيس وأمين عام وعدد من المديرين لا يقل عن ثلاثة ولا يزيد عن خمسة . ويقرر عدد أعضاء المجلس الحاكم اجتماع مشترك من المجلس الحاكم ومجلس المندوبين . وأعضاء المجلس الحاكم كلهم ( وعددهم الآن ثلاثة ) ، وهم أعضاء تنفيذيون .

ويعين التاج الرئيس والأمين العام لمدة سبع سنوات بناء على ترشيح اثنين لكل منهما من قبل المجلس الحاكم ومجلس المندوبين مجتمعين . كما يعين المديرين بناء على اقتراح وزير المالية وذلك من قائمة الترشيح المرفوعة اليه نتيجة الاجتماع المشترك للمجلس الحاكم ومجلس المندوبين بثلاثة أسماء لكل منهم .

ويمثل المجلس الحاكم البنك فى جميع الاجراءات القانونية وغيرها . وهو الذى يتولى ادارة البنك بمفهومها الكامل ، كما يعين جميع موظفيه ووكلائه . كما يتولى جميع الامور التى لا يقضى القانون أو النظام الاساسى للبنك — على وجه خاص — باحالتها الى الاجتماع المشترك .

وتتلخص الامور التى تحال الى الاجتماع المشترك فى شئون التنظيم الداخلى ، بالاضافة الى اعداد قوائم الترشيح التى سلفت اليها الاشارة .

أما مجلس المندوبين فيشكل من اثنى عشر عضوا يعينون لمدة اربع سنوات من قبل المساهمين ( الدولة باعتبارها المساهم الوحيد ) . وذلك بترشيح قائمة مكونة من ثلاثة أسماء لكل مكان شاغر ويجرى اختيارهم فى الاجتماع المشترك بين مجلس المندوبين ومجلس البنك . ويقوم وزير المالية نيابة عن الدولة فى اختيار هؤلاء المندوبين .

ويتولى مجلس المندوبين الاشراف على ادارة البنك واعداد الميزانية السنوية ، وحساب الارباح والخسائر . واذا نشب خلاف بين المجلس الحاكم ومجلس المندوبين فى شأن الحسابات السنوية ، يعرض الامر على لجنة من خمسة من الخبراء تعين لهذا الغرض .

ويعين التاج المندوب الملكى ، بدون توصية سابقة من أية جهة أخرى ، ويكون تعيينه لمدة غير محدودة ، ولا يتلقى التوجيهات الا من التاج أى من وزير المالية فى الواقع ، ولا يعتبر المندوب عضوا فى مجلس المندوبين ، وان كان يحق له حضور جلساته ، والجلسات المشتركة للمجلس الحاكم ومجلس المندوبين ، وان لم يجز له أن يحضر اجتماعات المجلس الحاكم ذاته .

ومهمة المندوب الملكى الاشراف على نشاط البنك بالنيابة عن الحكومة ، وعلى المجلس الحاكم أن يقدم للمندوب ما يطلبه من المعلومات ، ولكن لا يعنى هذا أن المندوب يحاط علما بكل عملية يقوم بها البنك . وتتسم طبيعة وظيفة المندوب الملكى بالسمة القانونية فيلاحظ ما اذا كان البنك قد راعى أحكام القانون أو عمل فى نطاق نظامه الاساسى ، واذا تبين مخالفة فى هذا الصدد ، عليه أن يخطر بها وزير المالية .

على أن العمل الاساسى للمندوب الملكى هو التأكد من أن الميزانية السنوية للبنك وحساب الارباح والخسائر تتفق مع أحكام القانون ونظام البنك الاساسى فاذا ما اعتقد مخالفتها أخطر المجلس الحاكم باعتراضاته كتابة . واذا لم تتم تسوية الامر المختلف فيه بالتشاور ، يؤخذ بقرار ثلاثة من الحكامين ، يختار احدهم وزير المالية ويختار الثانى المجلس الحاكم ، ويعتمد الثالث رئيس محكمة العدل بامستردام . وقرار هؤلاء الحكامين نهائى . ولم يقع ما يدعو الى اتخاذ هذا الاجراء حتى الان .

أما مجلس البنك فيتكون من سبعة عشر عضوا هم المندوب الملكى ، وأربعة أعضاء يعينهم مجلس المندوبين من بين أعضائه ، واثنى عشر عضوا يعينهم التاج ( وزير المالية ) .

ويعتبر المندوب الملكى رئيس هذا المجلس ، ويختار الاعضاء الاثنى عشر الذين يعينهم التاج ( وزير المالية ) ممن يمثلون الصناعة والتجارة والنقل والزراعة واتحادات العمال ، ومن الخبراء فى مجالات النقد والبنوك ، ويتم اختيار كل عضو من قائمة بائنين . وتقدم القوائم المتضمنة لهذه الاسماء الجمعيات المركزية للفلاحين والعمال ، والجمعية الهولندية للمصارف ، ولجنة البورصة ، وجمعية البحوث الاقتصادية .

ويحضر اجتماعات مجلس البنك أعضاء المجلس الحاكم ، والصراف ، وممثل عن كل من وزير الشؤون الاقتصادية ووزير الزراعة ووزير الشؤون الاجتماعية .

### ثانيا — علاقة الحكومة بالبنك :

لا تملك الحكومة كمساهم الا سلطة ضئيلة ، فليس لها شأن بادرارة البنك او أعماله ، او بتنفيذ سياسته اليومية ، غير أنها باعتبارها المساهم الوحيد

فى البنك تعين مجلس مندوبى البنك ( قوميسارز ) ويحضر الجمعية العمومية الموظفون الرسميون الذين يعينهم وزير المالية ليقوموا بتمثيل الدولة .

وقلنا ان ( التاج ) يعين الرئيس والامين العام بناء على توصية باسمين اثنين يتم اختيارهما فى الاجتماع المشترك للمجلس الحاكم وللمندوبين ، ومن حق الحكومة قانونا عدم الأخذ بهذه التوصية ، الا أن التقليد جرى باحترامها دائما . تعين الحكومة المديرين لمدة سبع سنوات . ويختار الاجتماع المشترك للمجلس الحاكم والمندوبين المرشحين لوظائف المديرين وجرى العادة بأن الحكومة تحترم هذا الترشيح .

ويعتبر مجلس البنك بمثابة مستشار لوزير المالية وللمجلس الحاكم فى أمور سياسته ، ويلزم القانون وزير المالية باستشارة مجلس البنك فى الحالات الأربعة التالية :

١ — اذا ما رغب فى اعطاء توجيهات للمجلس الحاكم بفرض تنسيق سياسة البنك مع السياسة النقدية والمالية للحكومة .

٢ — فى مشروع أى مرسوم يخول البنك مباشرة أى وجه جديد غير وجوه نشاطه المذكورة فى قانون البنك .

٣ — فى مشروع أى مرسوم بتعديل أحكام القانون الخاص بتحديد اجمالى كمية البنكوت والتسهيلات القائمة والتزامات البنك الجارية .

٤ — قبل الموافقة على اصدار البنك تعليماته العامة للهيئات الائتمانية المسجلة .

وعلاوة على ذلك يجوز لوزير المالية بعد استشارة المجلس الحاكم أن يستشير مجلس البنك فى الأمور الهامة اللازمة لوضع الاسس لسياسة البنك .

ومجلس البنك مطالب قانونا بابداء نصائحه لوزير المالية من تلقاء نفسه فى مثل هذه الأمور وان كان بنك هولندا حرا فى ادارة سياسته النقدية بالطريقة التى يراها ، الا أن البنك ليس حرا فى اعطاء التعليمات العامة المتعلقة بالسياسة النقدية لهيئات الائتمان المسجلة اذ يشترط موافقة وزير المالية عليها أولا .

واذا ما اختلف وزير المالية مع المجلس الحاكم للبنك بصدد السياسة النقدية يرفع الأمر الى التاج خلال ثلاثة أيام فاذا صدق التاج على تعليمات الوزير وجب على المجلس الحاكم اتباعها ، كذلك يجب اتباع هذه التعليمات فيما لو لم يرفع المجلس الحاكم اعتراضه على تعليمات الوزير خلال ثلاثة أيام من تلقيها .

## ٥ - البنك السويسرى الاهلى ( شفائترز ناثيونال بنك )

أسس البنك الاهلى السويسرى بمقتضى القانون الفيدرالى الصادر فى ٦ من اكتوبر ١٩٠٥ ليكون البنك المركزى للدولة . وبدأ نشاطه فى ٢٠ من يونية ١٩٠٧ ، وكان هناك اذ ذاك ستة وثلاثون مصرفا للاصدار ، قال اليه كل ما أصدرته هذه المصارف من ( بنكوت ) فى السنوات الثلاثة التالية .

وللبنك المركزى مركزان فى برن حيث المركز القانونى والادارى ، وفى زيورخ حيث توجد الادارة .

ويعتبر البنك شركة مساهمة وان كان فى شكله الخارجى شخصية اعتبارية مستقلة ، خاضعة للقانون المدنى ، وفى هيكله الداخلى هو هيئة تخضع للقانون العام . ورأسمال البنك ٥٠ مليون فرنك سويسرى ، نصفها هو المدفوع فقط . وفى نهاية سنة ١٩٦٢ كانت المقاطعات cantons وبنوك المقاطعات cantonal banks تمتلك والشركات الأخرى ٥٨٪ من رأسمال البنك ، فى حين يملك الباقى وقدره ٤٢٪ ٦٠٥٣ مساهما . ولا يجوز لآى فرد مساهم ان يكون له أكثر من مائة صوت فى الجمعية العمومية .

### أولا - التكوين الادارى :

تمارس سلطات الرقابة على البنك :

- ١ - الجمعية العمومية للمساهمين .
- ٢ - سلطات البنك .
- ٣ - ادارة البنك .

### ١ - الجمعية العمومية :

تتعقد الجمعية العمومية للمساهمين مرة كل عام . واختصاصات الجمعية العمومية ضيقة لأن وظائف البنك تتصل بنشاط الدولة وسيادتها . وهذه الاختصاصات هى :

- ١ - تلقى التقرير السنوى والحسابات السنوية التى يجب موافقة الحكومة الفيدرالية عليها أولا .
- ٢ - انتخاب ١٥ عضوا فى مجلس البنك .
- ٣ - انتخاب لجنة للمراجعين .
- ٤ - تقرير الزيادة فى رأس المال بعد موافقة البرلمان الاتحادى .

- ٥ — تخصيص صافى الربح .
- ٦ — استمرار أو تصفية البنك قبل انقضاء مدة امتيازته .
- ٧ — اقتراح تعديل قانون البنك وتقديمه للحكومة الاتحادية لرفعه الى البرلمان الاتحادى .

## ٢ — سلطات البنك :

فى مفهوم قانون البنك ينطوى اصطلاح « سلطات البنك » على :

- ( أ ) مجلس البنك .
- ( ب ) لجنة البنك .
- ( ج ) لجنة المراجعين .
- ( د ) اللجان المحلية .

والصفة المشتركة فى هذه السلطات جميعا أنها سلطات اشراف ورقابة. ويرجع تقاسم أربع سلطات لهذه المهام الى النشأة التاريخية للبنك ، الذى كان يجب عند انشائه أن يوفق بين مصالح مختلفة منها العام والخاص والقومى والاقليمى .

وقد حدد القانون اختصاصات سلطات البنك وعلاقاتها بعضها ببعض ، وترك لمجلس البنك معالجة التفاصيل عن طريق اللوائح التى يجب موافقة الحكومة الاتحادية عليها .

ومدة العضوية فى هذه الأجهزة أربع سنوات فيما عدا أعضاء لجنة المراجعين ووكلائهم الذين ينتخبون سنويا .

### ( أ ) مجلس البنك :

هو الجهاز المسئول عن الاشراف العام على ادارة البنك. ويتكون المجلس من ٤٠ عضواً تنتخب الجمعية العمومية للمساهمين منهم ١٥ عضواً ، وتعين الحكومة الاتحادية الـ ٢٥ عضواً الباقين بما فيهم الرئيس ونائبه .

ويشترط القانون تمثيل مختلف قطاعات الاقتصاد القومى بما فيها القطاع الخاص ، على أن تمنح المراكز المصرفية والصناعية والتجارية الكبيرة أهمية خاصة . ويقصد حماية البنك من التأثيرات السياسية ، نص القانون على أنه لا يجوز أن يكون من بين الثلاثة وعشرين عضواً — بعد المحافظ ونائبه — أكثر من خمسة أعضاء من أعضاء البرلمان الاتحادى وخمسة من أعضاء حكومات المقاطعات ( الكانتونات ) .

ويعتبر مجلس البنك مسئولاً بصفة خاصة عن اختيار الأعضاء الجدد في لجنة البنك وعن تعيين اللجان المحلية وتقديم الاقتراحات للحكومة الاتحادية بشأن اختيار أعضاء إدارة البنك ومن ينوب عنهم ومديرى الفروع ، ووضع اللوائح في صيغتها النهائية .

كما يناقش المجلس التقارير السنوية والحسابات التى تعدها لجنة البنك مع الإدارة ، على أن تعتمد من الحكومة الاتحادية . ويحدد المجلس فئات البنكنوت التى يصدرها البنك وسحب البنكنوت من التداول . وأخيراً يقرر الحدود العليا للخصم لما يجاوز خمسة ملايين فرنك .

### (ب) لجنة البنك :

تقوم لجنة البنك بالنيابة عن مجلس البنك ، بالإشراف والرقابة على الأعمال اليومية للبنك . وتشكل من الرئيس ونائب رئيس مجلس البنك وثمانية أعضاء آخرين من بين أعضائه يعينهم المجلس ، ويراعى المجلس في هذا التعيين تمثيل المقاطعات المختلفة بواحد لكل منها .

وتناقش لجنة البنك جميع الأمور التى ستعرض على المجلس ، وتشترك بصفة استشارية في تحديد سعر الخصم الرسمى ومعدل الفائدة على القروض . وبالجمله يسند الى اللجنة كل اختصاص لم يسنده القانون لجهة أخرى في البنك . وترشح اللجنة للمجلس أسماء أعضاء الإدارة ومن ينوب عنهم ومديرى فروع البنك والموظفين الآخرين الذين لهم حق التوقيع عن البنك .

### (ج) لجنة المراجعين :

تنتخب الجمعية العمومية لجنة المراجعين ، وتتكون من ثلاثة أعضاء وثلاثة وكلاء ينوبون عنهم عند غيابهم ، وتختص بمراجعة الحسابات السنوية والميزانية ، وتقدم للجمعية العمومية تقريراً بنتيجة هذه المراجعة وتحاط الحكومة الاتحادية بفحوى هذا التقرير . وللجنة المراجعين حق التفتيش على جميع نواحى العمل بالبنك في أى وقت .

### (د) اللجان المحلية :

يلحق بمركزى البنك في برن وزيورخ ، وبفروعه ، لجان محلية ذات صفة استشارية ، تتكون كل منها من ثلاثة أعضاء يختارهم المجلس ، وتبدي رأيها أساساً في الحدود العليا للخصم وفي بعض الشؤون الادارية الأخرى .

## ٣ - الإدارة :

تعتبر الإدارة اعلى أجهزة الإدارة والتنفيذ ، فهى :

١ - تحدد سعر الخصم الرسمى .

٢ — تحدد معدل الفائدة على القروض .

٣ — تقوم باتخاذ كل الاجراءات والقرارات التى لابد من اتخاذها لقيام البنك بواجباته فى تنظيم النقد المتداول وعمليات الدفع والسياسة النقدية والائتمانية .

ومن واجباتها ملاحظة :

١ — حالة أسواق النقد والمال .

٢ — الحالة الاقتصادية لأغراض السياسة النقدية والائتمانية .

٣ — تمثيل البنك لدى الهيئات الأخرى .

وتتكون الادارة من ثلاثة أعضاء يمثلون لجنة الادارة ، تختارهم الحكومة الاتحادية لمدة ست سنوات ، وتعين منهم الرئيس والنائب ، بالإضافة الى وكلاء الأعضاء الذين تنتخبهم الحكومة الاتحادية لمدة ست سنوات أيضا بناء على توصية مجلس البنك ورؤساء الأقسام الذين تنتخبهم لجنة البنك .

### ثانياً — علاقة البنك بالبنوك الأخرى :

وهذه العلاقة هى علاقة عملاء ، ذلك لأن البنك ليس له قانونا حق الاشراف على نشاط البنوك ، أو توجيه هذه البنوك فيما عدا ما سلفت اليه الإشارة .

والبنك لا يملك بصفة خاصة سلطة اجبار البنوك الأخرى على ايداع الاحتياطيات عنده ، وهو الحق الذى تتمتع به البنوك المركزية الأخرى . وتحفظ البنوك بجزء من مواردها السائلة لدى البنك لتستخدمها فى تسوية الحسابات الأخرى لديه .

### ثالثاً — لجنة البنوك الاتحادية :

تعتبر هذه اللجنة الهيئة التنفيذية العليا ذات السلطة الاشرافية على البنوك . وهى تتكون من خمسة أعضاء يختارهم الحكومة الاتحادية ، ولا يمثل البنك السويسرى فى هذه اللجنة ، وان احتفظت اللجنة منذ نشأتها بعلاقات وثيقة مع البنك المركزى ، فتخطره بقراراتها ، وتستأنس برأيه فى مناقشة الموضوعات الخاصة بها .

## ٦ — البنك السويدى الأهلى

( سفيرجزيكس بنك )

أسس البنك السويدى الأهلى سنة ١٦٦٨ ، وكان منشأة عامة لاتخالطها المصالح الفردية . ويعتبر نظامه غير مألوف نوعا من ناحيتين :

**الأولى :** أن الدستور يحتوى ضمن أحكامه النصوص التشريعية الجوهرية الخاصة بالبنك .

**الثانية :** أن البنك يحكمه ويضمنه البرلمان السويدي .

ويجدر بالذكر أن هناك في السويد هيئة تشابه البنك وهى « مكتب القرض الوطنى » .

وقد أعد قانون البنك الأهلى الملك والبرلمان معا ( أى الحكومة والبرلمان ) ككل القوانين السويدية الأخرى . أما الأحكام التفصيلية المتعلقة بنشاط البنك ، فقد تضمنتها لوائح البنك الصادرة فى ١٥/١٢/١٩٤٣ . وقد حصل البنك على سلطات هامة بفضل بعض قوانين الطوارئ .

ويبلغ رأسمال البنك ٥ مليوناً من الكرونات الى جانب احتياطى قدره ٢٠ مليوناً . وإذا انخفض الاحتياطى عن هذا المقدار ، يحول اليه ١٠ ٪ من الأرباح السنوية للبنك ، وهذه لا يجوز التصرف فيها الا باذن البرلمان .

وإذا قصت الظروف باجراء مفاوضات بين الحكومة والبنك ، تعين الحكومة مندوبين للتفاوض مع مجلس البنك ، ولا يصدر هذا المجلس قراراته الا بعد انصراف هؤلاء المندوبين .

ويتولى الاشراف والرقابة على نشاط البنك — نيابة عن البرلمان — احدى لجانه الدائمة ، وهى لجنة البنوك . كما يتولى المراجعون الذين يعينهم البرلمان فى كل دورة ويخولهم سلطات التفتيش على الادارة العامة المهام المتصلة بفحص أعمال البنك .

ويعتبر مجلس المديرين مسئولاً أمام البرلمان فقط . ومن ثم فسياسته رسمياً مستقلة عن سياسة الحكومة . ويجب أن يذكر هنا أن الفصل الدقيق بين مسئولية الحكومة ومسئولية البنك تم فى فترة كانت فيها الحكومة مستقلة الى حد كبير عن البرلمان .

أما الآن وبعد أن تزايدت مسئوليات الدولة ، ثم بفضل وجؤد الحكومة البرلمانية ( أى المسئولة أمام البرلمان ) ، فان السياسة الاقتصادية العامة للحكومة والسياسة النقدية للبنك أصبحتا أكثر تناسقا .

### أولاً — التكوين الإدارى للبنك :

تمثل الأجهزة الرئيسية التى تملك اصدار القرارات فى البنك فى :

١ — مجلس الادارة .

٢ — لجنة الادارة .

## ١ - مجلس الادارة : Board of Directors

يدير البنك مجلس يضم سبعة مديرين كان البرلمان ينتخبهم فيما قبل سنة ١٨٩٧ ولكن قانون البنك الصادر فى تلك السنة خول الحكومة حق تعيين رئيس المجلس ومن ينوب عنه . وكان القصد من هذا التعديل احداث توازن بين آراء البرلمان السياسية قصيرة الاجل ، والآراء الفنية التى تقوم على الاعتبارات طويلة الأمد ، دون المساس بمركز البنك كهيئة تابعة للبرلمان .

ومدة خدمة الرئيس ونائبيه ثلاثة سنوات ، ولكن يمكنها أن تنهى خدمتهما فى أى وقت تشاء . أما الأعضاء الستة الآخرون ، والاحتياطيون الستة ، فتختارهم هيئة من ٤٨ عضوا من البرلمان ، نصفها من مجلس النواب ، والنصف الثانى من مجلس الشيوخ . ومدة عضويتهم كذلك ثلاث سنوات ، ويجوز اعادة انتخابهم فور انتهاء مدتهم السابقة ، وضمانا لدوام مجلس الادارة ، رتب الانتخابات بحيث يجرى انتخاب اثنين من المديرين كل عام .

ويختار مجلس الادارة المحافظ ووكيله ، على أن يكون المحافظ من المديرين الذين ينتخبهم البرلمان . واذا تعذر على الرئيس رئاسة الاجتماع ، فان الرئيس الاحتياطى المعين من قبل الحكومة يلحق بالمجلس كعضو ، ولكن يجلس فى مقعد الرئيس وكيه الذى ينتخبه المديرون من بينهم ، على أن المدير الذى يعمل بصفة دائمة فى مجلس الادارة ، هو عادة ما ينتخب وكيلا للمجلس .

ولا يقبل مجلس الادارة تعليمات غير ما يصدر عن البرلمان أو لجنة البنوك التابعة له ، وذلك فى الحالات التى يحق لها فيها التصرف بالنيابة عن البرلمان ، ولا يسأل المجلس عن إدارة البنك الا أمام البرلمان .

## ٢ - لجنة الادارة : Board of Management

تتكون لجنة الادارة من المحافظ ووكيله والمدير الدائم فى لجنة الادارة وأحد المديرين الآخرين الذى ينتخبه البرلمان بصفة دورية والمدير المقرر .

واختصاصات لجنة الادارة ، كما بينتها احدى التعليمات الصادرة من مجلس الادارة ، هى :

( أ ) تحضير الموضوعات التى تعرض على مجلس الادارة .

( ب ) تنفيذ القرارات الصادرة من مجلس الادارة .

( ج ) شراء وبيع النقد الأجنبى ، الا فى الحالات التى يخول فيها مجلس الادارة المحافظ أو أحد المديرين القيام بهذه العمليات .

- ( د ) الاشراف على الادارة الداخلية للبنك .  
 ( هـ ) منح القروض والتسهيلات الأخرى حسب رغبات مجلس الادارة .  
 ( و ) معالجة المسائل الأخرى ذات الطابع العادى .

ويخرج من اختصاص لجنة الادارة بعض الأمور التى تدخل فى اختصاص أجهزة أخرى ، تسأل عنها أمام مجلس الادارة ، مثل مصنع الورق الذى يملكه البنك ، ومطبعة البنكنوت التى تشرف عليها لجنة صناعية مستقلة ، كما أن الرقابة على النقد الأجنبى تباشرها حسب قانون خاص لجنة الرقابة على النقد .

### ثانيا - رقابة البرلمان :

لجنة البنوك هى احدى اللجان التى يشكلها فى بداية موسمه من كل سنة . وهى تضم ١٦ عضوا . وفى يناير من كل سنة ، يقدم مجلس الادارة تقريراً عن نشاط البنك واداراته خلال السنة المنصرمة الى اللجنة التى تحيله فوراً الى البرلمان .

وفى موسم الربيع تقدم لجنة البنوك ملاحظاتها الى البرلمان وتقدم الموافقة عليه أو رفضه . ولم يحدث أن رفض تقرير من تقارير هذه اللجنة ، ولكن مناقشته تتيح فرصة مناقشة سياسة البنك ، وأحيانا تشمل ملاحظات لجنة البنوك عرضاً للظروف الاقتصادية والسياسة الائتمانية والسياسة الاقتصادية بصفة عامة .

وفى بداية موسم الربيع ينتخب البرلمان اثنى عشر مراجعاً نصفهم من مجلس النواب ، والنصف الثانى من مجلس الشيوخ . ولهم الى جانب واجباتهم الكثيرة المطلوبة منهم ، التفتيش على ادارة البنك ، ولا يجوز الخلط بين المراجعين وقسم المراجعة بالبنك اذ لا صلة بينهم .

وهكذا يخضع البنك الأهلى السويدي لرقابة مزدوجة من جانب البرلمان ، سواء عن طريق لجنة البنوك الخاصة به أو المراجعين التابعين له . وأن كانت لجنة البنوك تعتبر من الناحية العملية هى سلطة المراقبة الرئيسية لا فيما يتصل بالسياسة النقدية فقط ، ولكن أيضاً فى المجالات الأخرى ، مثل الادارة الداخلية للبنك ومشروعاته الصناعية .

### ٧ - بنك هرنسلا

أسس البنك فى ٢٠ من فبراير سنة ١٨٠٠ ثم أمم فى ٢ من ديسمبر سنة ١٩٤٥ ، ولم يؤثر التأميم على علاقته بالسلطات العامة وليس فى القانون ما يخلو الحكومة التدخل بأية صورة فى ادارة شئون البنك .

## أولا — التكوين الإدارى :

إدارة البنك من اختصاص المحافظ والمجلس العام يساعده مجلس الخصم، وإلى جانب المحافظ والمجلس العام كانت هناك قبل التأميم الجمعية العمومية للمساهمين لكن اختصاصاتها وقتذاك وسلطاتها كانت جد محدودة .

### ١ — محافظ البنك :

يتولى المحافظ إدارة البنك ويساعده فى ذلك نائبان له يقومان بالأعمال المؤكولة لهما من قبله ويعين المحافظ ونائبيه لمدة غير محدودة بقرار من رئيس الوزراء ، ويحلف المحافظ اليمين أمام رئيس الجمهورية ، ويرأس المحافظ المجلس العام ، كما يحضره النائبان ولهما حق الكلام ، وحق التصويت ، وللمحافظ سلطات كبيرة فى إدارة البنك .

### ٢ — المجلس العام :

يشكل المجلس من :

١ — المحافظ .

٢ — نائبيه .

٣ — ١٢ مستشارا .

٤ — مراقبان ليس لهما حق التصويت .

ويضم المستشارون المدير العام لصندوق الايداع ومحافظ بنك الائتمان العقارى الفرنسى ، ورئيس بنك الائتمان القومى . والمدير العام لبنك الائتمان الزراعى الاهلى . وينتخب مستشار واحد بالاقتراع السرى من موظفى بنك فرنسا . أما المستشارون السبعة الباقون فيعينهم وزير المالية بناء على اقتراحات الوزراء بحيث يمثل اثنان منهم الصناعة والتجارة ، وأربعة يمثلون الزراعة ، والعمل ، والمصالح الفرنسية فى الاقاليم وراء البحار ، والمصالح الفرنسية فى الخارج على الترتيب . وواحد يمثل المصالح الاقتصادية العامة .

ويشرف المجلس على كل أقسام البنك ، وعلى المحافظ أن يحيطه بكل نشاط البنك . ويبدى المجلس رأيه فى الشئون العامة ، وكذلك انشاءواغلاقات الفروع ويحدد الأسعار والشروط العامة لعمليات الخصم والتسليف ويقرر اصدار وسحب البنكنوت ويصمم شكل ورق البنكنوت ، ويحدد التوقيع الذى يحمله ، كما يقرر لوائح العاملين والميزانية السنوية للبنك ويحدد مكافآت موظفى البنك بعد أخذ موافقة وزير المالية ، ويعد الحسابات الختامية ويحدد المبالغ التى تجنب كاحتياطات وكيفية استثمارها والمبالغ الممكن توزيعها .

### ٣ - مجلس الخصم :

يتكون مجلس الخصم من ١٥ عضوا يشترط فيهم أن يكونوا ممن يشتغلون بالتجارة أو يشغلون مركز مدير أو مدير عام لشركة تجارية مقرها الرئيسي باريس أو منطقة باريس . ويعين المراقبون أعضاء مجلس الخصم من قائمة تحتوى ثلاثة أمثال عدد الأماكن الشاغرة يقدمها المجلس العام ويسقط ثلث الأعضاء كل سنة ويمكن إعادة انتخاب من تنتهى عضويته ويتقاضى الأعضاء بدل حضور .

### ٤ - مجلس المراقبين ( لجنة المراقبة ) :

يتكون مجلس المراقبين من عضوين هما عادة رئيس ادارة الخزينة ورئيس ادارة التمويل الخارجى ، ويمارس المراقبان الاشراف العام على كل عمليات البنك ولهم الاطلاع على كل الدفاتر ، ويحضر المراقبان اجتماعات المجلس العام ولهما ان يقدموا الاقتراحات دون ان يكون لهما حق التصويت كما يحضران لجنة الاشراف ، واذا لم تقبل الاقتراحات المقدمة من المراقبين فعلى المجلس العام ان يسجل ذلك ، ولا بد من موافقة المراقبين على أى اقتراح من المجلس العام بشأن خلق أو اصدار البنكوت لكى يمكن نفاذه . ومنذ التأميم يقدم المراقبان تقريراً سنوياً لرئيس الجمهورية عن نتائج اشرافهم .

### ٥ - لجنة المراجعة :

انشئت لجنة المراجعة بصور قانون ٦ من يناير سنة ١٩٤٨ خاصة بالمشروعات الصناعية والتجارية المؤممة ، وترفع اللجنة تقريرها عن كل مشروع الى الوزير المختص، كما ترفع تقريراً سنوياً عاماً الى البرلمان ولرئيس الوزراء ومكتب المراجعة . أما بالنسبة لبنك فرنسا فبموجب القانون الصادر فى ٢٧ من مايو سنة ١٩٥٠ حولت الى لجنة المراقبة المصرفية السلطات التى كان عادة يمارسها القسم المختص بلجنة المراجعة .

### ٦ - صندوق موازنة الصرف :

ويدير بنك فرنسا الصندوق نيابة عن الخزانة وعلى مسئوليتها ، ويعمل وفقاً للقرارات التى يصدرها محافظ البنك فى حدود التوجيهات العامة المبلغة من وزير المالية ، وقد انشئ الصندوق بموجب الاتفاق الصادر فى ٢٧ من يونية سنة ١٩٤٩ وينص الاتفاق على :

( أ ) تحفظ كل موارد الصندوق من الفرنكات فى حساب جار لدى بنك فرنسا .

( ب ) تقابل احتياجات الصندوق من الفرنكات بقروض بدون فائدة من البنك .

## ثانيا - علاقة الحكومة بالبنك :

فيما عدا ما ورد في شأن العلاقة بين الحكومة والبنك فيما تقدم ، فان خلو التشريعات من اى نص يسمح للحكومة بالتدخل في ادارة البنك ، ادى الى ارساء تقاليد قرررها العرف ، وهذه التقاليد تؤكد العلاقات الوثيقة بين البنك والسلطات العامة ، الارتباط المستمر بين وزير المالية ومحافظ البنك . وعندما تستدعى الامور الهامة المؤثرة على نشاط البنك تدخل الحكومة ، فان القرارات التى تصدر في هذه الظروف لا تصدر الا بعد استشارات بين الطرفين .

## ٨ - بنك ايطاليا

أسس بنك ايطاليا عام ١٨٩٣ عندما أعيد تنظيم هيئات الاصدار القائمة حينذاك وقد تم توحيد اصدار العملة نهائيا عام ١٩٢٦ عندما أضفى على البنك صفة البنك المركزى وأصبح يتمتع بسلطات خاصة على بقية الجهاز المصرفى . ونتيجة للإصلاح المصرفى الصادر عام ١٩٣٦ خول البنك العديد من المهام الحديثة وتغير شكله القانونى من شركة مساهمة خاصة ذات أجل محدد الى هيئة خاضعة للقانون العام لأجل غير محدد .

وبالنظر الى عدم اشتراك الدولة في رأس مال البنك فليس لها رأى في ادارة شئونه العادية ، ولذا أعطى للحكومة بنص القانون سلطات معينة للرقابة والإشراف على أعمال البنك . وبصفة عامة ، بينما تكن القوة المهيمنة على مجالات نشاط البنك في يد الحكومة وحدها ، فان البنك يتمتع بسلطات واسعة في تطبيق وتفسير توجيهات الحكومة وفي اصدار التعليمات والاجراءات التنفيذية في مجالات مسؤوليته ، كما ان من حقه الحصول من كل الهيئات العامة على كل البيانات والمساعدات التى يتطلبها قيامه بواجباته .

ويتحتم ، مع ذلك ، ان تكون تصرفات البنك في اطار التوجيهات العامة للحكومة وخاصة تلك الصادرة من اللجنة الوزارية للائتمان والادخار المسؤولة بصفة مطلقة أمام البرلمان عن السياسة النقدية والائتمانية ، وبذلك فان سلوك البنك يجب أن يكون متمشيا مع اتجاهات الحكومة ، ومع ذلك لم تحاول الحكومة أن تفرض رغبتها في الأمور التى تدخل في نطاق عمل البنك .

## اولا - التكوين الادارى للبنك :

تتمثل سلطات الادارة طبقا للمادة الخامسة من نظام البنك في :

- ( ا ) الجمعية العمومية للمساهمين .
- ( ب ) مجلس الادارة ولجنة مجلس الادارة .

(ج) المحافظ والمدير العام ونائب المدير العام .

ويتولى الاشراف على ادارة البنك مجلس المراجعين ، والمراقبين ، وتكون اللجان النقدية الاقليمية من المجالس ومديرى الفروع .

### ( ١ ) الجمعية العمومية للمساهمين :

تعتبر بمثابة الهيئة العليا الحاكمة ، ويحق لكل مساهم يمتلك مائة سهم أو أكثر من رأس مال البنك لمدة لا تقل عن ثلاثة شهور ، حضور اجتماع الجمعية وكان من نتيجة تحويل البنك عام ١٩٣٦ الى شخص عام ، وتحديد الهيئات التى تساهم فى رأس المال ، أن أصبح التغير فى ملكية رأس المال نادرا وبالتاليبقى تشكيل الجمعية العمومية دون تغير يذكر ، ويرأس المحافظ الجمعية العمومية . ويجب أن يحضرها مفتش من وزارة الخزانة يعين من قبل وزير الخزانة .

### (ب) مجلس الإدارة :

هو الهيئة لادارة البنك . ويتكون من المحافظ واثنى عشر مديرا ينتخبون فى الاجتماعات العامة التى تتم فى فروع البنك الرئيسية الاقليمية بحيث يعين واحد لكل منها . وعضوية المجلس ثلاث سنوات ، على أن تنتهى سنويا خدمة أربعة من الأعضاء يمكن اعادة انتخابهم . وحتى يمكن الحفاظ على استقلال المجلس فانه لا يضم أعضاء من مجلس الشيوخ أو النواب أو أى شخص يكون نشاطه الاصلى فى المجال السياسى . ويتم اجتماع مجلس الإدارة فى روما برياسة المحافظ ، ويحضره المدير العام بصفة استشارية ، ما لم يكن بديلا للمحافظ . كما يحضر نائب المدير العام كسكرتير . ويمكن للمراجعين الموجودين الحضور ، ويمكن لممثل وزير الخزانة حضور الاجتماع كمراقب .

ومجلس الإدارة هو الذى يعين وينهى تعيين المحافظ والمدير العام ونائب المدير العام ، وكذا يحدد مكافآتهم والشروط الاخرى لخدماتهم . ولاتخاذ مثل هذا القرار — الذى يخضع للموافقة النهائية بقرار جمهورى بناء على توصية رئيس الوزراء بالاتفاق مع وزير الخزانة وبعد التشاور فى مجلس الوزراء — يدعى مجلس الإدارة لاجتماع غير عادى بناء على اقتراح المحافظ، وفى حالة تعيين المحافظ نفسه يكون الاجتماع بناء على اقتراح أقدم المديرين وأكبرهم سنا .

وبموجب المادة ٢٠ من النظام الأساسى للبنك يعتبر مجلس الإدارة هو المسئول عن ادارة البنك بصفة عامة وأخيرا يعبر مجلس الإدارة عن رأيه ويتخذ قرارات فى كل الأمور التى لم ينص صراحة على رفعها للجمعية العمومية أو التى يرى المحافظ من المناسب رفعها اليها . وعلى ذلك فهو ممنوع بنص القانون من التدخل بأى طريقة فى نطاق مسئولية اللجنة الوزارية للائتمان والادخار التى ينفذ البنك قراراتها وتوجيهاتها .

وحتى تتوفر السرعة والسهولة فى سير أعمال البنك الجارية تشكل لجنة ادارية من أعضاء مجلس الادارة لمساعدة المحافظ وهى دائمة وذات طبيعة استشارية وان كان يمكنها اتخاذ القرارات فى بعض الظروف . ويتم انتخاب أربعة أعضاء ممن يحق إعادة تعيينهم فى الاجتماع الاول لمجلس الادارة من كل عام ، لتكوين تلك اللجنة التى يرأسها المحافظ ويحضر اجتماعاتها المدير العام بصفة استشارية أو نائب المدير العام كسكرتير ، وممثل الخزانة كمراقب ، وتجتمع اللجنة كقاعدة مرة كل شهر باقتراح من المحافظ وتتبع نفس قواعد مجلس الادارة .

### ( ج ) السلطات التنفيذية :

١ - يعتبر المحافظ أعلى مسئول تنفيذى فى البنك ، ويعين وتنتهى خدمته . كما هو الحال بالنسبة للمدير العام ونائب المدير العام ، بقرار من مجلس الادارة ويتحتم موافقة مجلس الوزراء عليه ويصدر رئيس الجمهورية مرسوما بهذا التعيين بناء على توصية رئيس الوزراء .

ويعتبر المحافظ رئيس البنك المركزى ، ويجب عليه مراعاة القوانين والتعليمات والنظام الأساسى ، ويتولى ادارة المركز الرئيسى والفروع الاقليمية بمساعدة المدير العام ونائب المدير العام . وكذا أية هيئات أخرى تتبع البنك . ويتحمل المحافظ بصفة عامة المسئولية الفنية الكاملة فى كل شئون النقد والائتمان ويعتبر بصفته رئيسا للجهاز المصرفى أعلى سلطة مصرفية فى الدولة .

وبموجب المادة ٢٥ من النظام الأساسى للبنك ، للمحافظ مطلق الحرية فى اتخاذ القرارات التى من شأنها التأثير فى حجم النقد المتداول وسيولة البنك . وأخيرا فان المحافظ هو الوحيد الذى له أن يقدم لوزير الخزانة عندما تقتضى المصلحة ذلك ، الاقتراحات الخاصة بتغيير أسعار الخصم الرسمية وأسعار الفائدة على القروض .

ومن أهم سلطات المحافظ ووظائفه الأخرى كرئيس للجهاز المصرفى اعتباره مسئولا عن تنفيذ قرارات اللجنة الوزارية للائتمان والإدخار وكمستشار للحكومة فى الشئون النقدية والائتمانية . ويرأس المحافظ كذلك مجلس ادارة مكتب الصرف الأجنبى وهو الهيئة العامة التى تحتكر عمليات الذهب مع الدول الأجنبية والتعامل فى الصرف الأجنبى تحت اشراف وزارة الخزانة .

٢ - يعتبر المدير العام ونائبه العضوين التاليين فى مباشرة السلطات التنفيذية المركزية فى البنك ، اذ أنه نظرا لاتساع وأهمية وظائف المحافظ ، فهو يحتاج الى من يساعده على تنفيذ مهامه بكفاءة ، ولهما من السلطات ما يكفل استمرار ادارة البنك فى كل الظروف ويسمح بنوع من تقسيم العمل تبعا لتوزيع المسئوليات حسب النظم والقوانين . وينوب المدير العام عن

المحافظ في كل وظائفه الرسمية في حالة غيابه ، كما ينوب نائب المدير عن المدير العام عند غيابه . وعند غياب المحافظ والمدير العام يحل نائب المدير محل المحافظ أيضا .

ويحدد النظام الأساسي للبنك القواعد العامة لتقسيم المسؤولية فيما بين المحافظ والمدير العام ونائب المدير العام وذلك بغرض ايجاد مرونة في تقسيم العمل فيما بين المختصين . ويعتبر المحافظ مسؤولا عن كل التصرفات والعقود والقرارات التي لا تدخل صراحة في اختصاص مسئول آخر بالبنك .

ويتولى المدير العام مسؤولية ادارة شئون البنك العادية وما يفوض فيه ، أما نائب المدير العام فهو يساعد المدير العام في قيامه بوظائفه .

### ( د ) هيئات الاشراف :

#### ١ - مجلس المراجعين :

يتكون المجلس من خمسة أعضاء ، واثنين احتياطيين ، وتعينهم الجمعية العمومية للمساهمين سنويا ، وتعمل المجموعة كوحدة للاشراف على ادارة البنك من حيث اتباعها للقانون والنظام الاساسي للبنك والتعليمات العامة .

وعلى المراجعين فحص الايرادات والميزانيات العمومية وحساب الارباح والخسائر والادلاء برأيهم في توزيع الارباح ، ويمكن لهم حضور اجتماعات مجلس الادارة الذي يرفعون اليه تقرير الميزانية ، وتخصيص الارباح ، كما يمكنهم رفع ملاحظاتهم الخاصة وكل ما يتلقونه من المراقبين الى المحافظ اذا كان ذلك ضروريا .

#### ٢ - المراقبون :

يعتبر المراقبون وكلاء المراجعين في التنظيم الاقليمي للبنك ويختارهم مجلس الادارة من بين الموظفين الذين يعينون من خارج البنك ، ولا يجاوز ما يلحق منهم بالفرع أو المكتب الرئيسي الاقليمي أربعة مراقبين يحتفظون لانفسهم بالمعلومات الخاصة بسير العمل في الفرع أو المكتب ، وعليهم مراجعة ميزانية الفرع أو المكتب مرتين كل عام . ويخول لهم الحصول على أية بيانات من المدير يرونها ضرورية لأداء عملهم .

## ثانيا - مدى اشراف الحكومة :

لا تساهم الدولة فى رأس مال البنك وبالتالي لا تمثل فى ادارة البنك على مختلف مستوياتها ، واكثر من ذلك فتمثلو الدولة لا يشغلون اية وظيفة فى ادارة البنك او ينتهون لاية جهة اشرافية . ومع ذلك فنظرا لأهمية بعض السلطات والوظائف المخولة للبنك بموجب القانون والخدمات العامة التى يؤديها نيابة عن الدولة والتى أعفى بسببها من قواعد القانون العام فقد خول المشرع الحكومة مختلف السلطات اللازمة للتنظيم والاشراف ومتابعة نشاط البنك وتبعا للاهداف الرئيسية يمكن تقسيم هذه السلطات الى خمسة :

### ١ - السلطات الدستورية :

بموجب قانون البنك لابد من الموافقة على النظام الأساسى واى تعديل فيه بقرار من رئيس الدولة بناء على توصية رئيس الوزراء بعد صياغتها مع وزير الخزانة . ويتبع نفس الاجراء مع اضافة أخذ رأى مجلس الوزراء فى حالة تعيين او انهاء خدمة المحافظ والمدير العام ونائب المدير العام . والواقع ان كل التعيينات التى قررها مجلس الادارة حتى الآن قد اقترتها الحكومة بدون اى تعديل او توصية .

وبصرح وزير الخزانة باحداث تغيير فى المكاتب الرئيسية الاقليمية للبنك وفى الفروع الأخرى التى وافق عليها مجلس الادارة ، وكذا الموافقة على اقتراحات استخدام احتياطات البنك الخاصة . وخلق المخصصات خارج الأرباح غير الموزعة وتوزيع التوزيعات الاضافية من الأرباح المتبقية .

وبالاضافة الى سلطات الرقابة هذه هناك عدد من أهم السلطات الاشرافية المتعلقة بنشاط مستويات الادارة فى البنك . فلا بد وأن يخطر وزير الخزانة مقدما باجتماعات الجمعية العمومية للمساهمين والمجالس وكذا بملخص جداول الاعمال . ويحضر اجتماعات الجمعية العمومية للمساهمين ومجلس الادارة ولجنته مراقب من وزارة الخزانة أو موظف حكومى يعينه وزير الخزانة ويلقب بممثل الخزانة . وهذا الاخير من حقه وقف تنفيذ اى اجراء يراه مخالفا للقانون أو اللوائح أو النظام الأساسى للبنك .

### ٢ - السلطات المتعلقة بوظيفة البنك كمصدر وحيد للبنكوت :

لوزير الخزانة سلطات تنظيمية فيما يتعلق بكل ما يتصل باصدار واستخدام أوراق البنكوت الجديدة .

### ٣ - السلطات المتعلقة بوظيفة البنك كمسئول عن الاشراف على الجهاز المصرفى :

بمقتضى القانون الصادر عام ١٩٣٦ والتعديلات التالية له يعتبر البنك مسئولا عن حماية المدخرات والائتمان الممنوح وشئون الصرف الاجنبى . وينفذ البنك تعليمات اللجنة الوزارية للائتمان والادخار فى هذا الصدد .

#### ٤ - السلطات المتعلقة بوظيفة البنك الخاصة بإدارة مكاتب الخزنة ، وتأدية الخدمات الخاصة بالدولة :

يتصرف البنك ، تأدية لهذه الوظيفة ، وفق التوجيهات الصادرة من المراقبة العامة التابعة لوزارة الخزنة والهيئات الادارية المركزية المختصة في الدولة .

#### ٥ - السلطات المتعلقة بوظيفة البنك الخاصة بإدارته للاحتياطيات الرسمية من النقد الاجنبى لدى مكتب الصرف الاجنبى الايطالى :

أنشئ مكتب الصرف الايطالى عام ١٩٤٥ بهدف تركيز كل الاحتياطيات الرسمية من النقد الاجنبى في هيئة واحدة . وبالرغم من أنه هيئة تتبع القانون العام ولها شخصية قانونية مستقلة الا أنه نظرا لارتباطها الوثيق بالبنك فيما يتعلق بأمور السياسة النقدية يعتبر كهيئة تابعة للبنك . ولاهية وظيفة المكتب فهو يخضع بمقتضى القانون للإشراف المباشر لوزارة الخزنة ومن ثم فيعين بعض أعضاء مجلس إدارته من جانب الحكومة .

وتتضح العلاقات المالية بين البنك والخزنة في مختلف النصوص القانونية التى تحدد الحد الاقصى للائتمان الذى يمكن للبنك منحه لاي شكل من العمليات بالضمان الضرورى والشروط المناسبة . وليس هناك حد معين لحجم الاموال التى يمكن للبنك استثمارها في الاوراق المالية الحكومية او المضمونة منها .

#### ٩ - البنك الاهلى اليوغسلافى

يختلف مركز ودور البنك الاهلى اليوغسلافى عن مركز ودور البنوك المركزية في دول الاقتصاد الرأسمالى ، وهو في يوغسلافيا أداة مباشرة للمجلس التنفيذى الاتحادى ( الفيدرالى ) أى مجلس الوزراء لكل يوغسلافيا .

ولذلك فانى سأخرج من المنهج الذى سرت عليه من الاقتصاد على ايراد بيان الهيكل الادارى للبنك ، وعلاقته بالحكومة الى ذكر اختصاصات البنك الاهلى اليوغسلافى ، ثم صلاته بالسلطات المختلفة في الدولة ، كما وردت في ( هذه نقلا عن ) قانون البنوك ثم قانون الائتمان وسائر العمليات المصرفية .

فقد نصت المادة ٢٨ من قانون البنوك على أن البنك الاهلى يعمل على تطبيق وتحقيق السياسة العامة للجمهورية في الخطة الاشتراكية الاتحادية ، ويقوم باصدار اوراق البنكنوت طبقا للخطة الاشتراكية الاتحادية كما يفتح الاعتمادات لبنوك الاعمال . ويقوم البنك بتنظيم حركة المدفوعات بين الدولة والخارج كما يقوم بالاعمال التى تسند اليه ، كما يفتح الاعتمادات للدولة .

وقد بينت المادة ٥٥ اختصاصات مجلس ادارة البنك وتشمل : اقتراح الميزانية العامة للائتمان فى الدولة ، تحديد نسبة الاحتياطى الذى تلتزم البنوك بوضعه لديه ، وذلك فى نطاق الحدود التى يضعها مجلس الامة الاتحادى ، وضع الشروط التى تمنح على أساسها القروض ، تحديد سعر الفائدة الدائنة والمدينة وذلك بالاتفاق مع المجلس التنفيذى الاتحادى ، وضع الحدود القصوى للعمولة ومصاريف الخدمات الائتمانية والمصرفية الاخرى وذلك بالاتفاق مع المجلس التنفيذى الاتحادى ، اقرار مدى مديونية البنك الاهلى فى نطاق الحدود المعينة بقانون البنك ، تقديم اقتراحات للمجلس التنفيذى الاتحادى بشأن حجم البنكوت والعملات المعدنية المطلوب اصداها ، وتحديد الكمية التى ستطرح للتداول وتلك التى ستسحب منه ، تحديد أسس السياسة الائتمانية الخارجية لعلاقة البنك مع المؤسسات المالية الدولية واشترائه فى تلك المؤسسات ، والبت فى مسائل الائتمان مع الخارج والعمليات المصرفية الخارجية وكذلك فى اشتراكه فى المنظمات العالمية الدولية .

اما علاقة البنك بالسلطات المختلفة فى الدولة ، ففيها يلى أهم الاحكام الضابطة والمحددة لهذه العلاقة اذ تقرر المادة ١٣٥ من القانون بأن مهمة امانة الدولة الاتحادية للشئون المالية هى الرقابة على البنك الاهلى . وفى المادة ١٣٦ تقوم نفس امانة باخطار المجلس التنفيذى الاتحادى عن جميع حالات مخالفة الميزانية العامة للائتمان لاهداف الخطة الاشتراكية ، ولها أن تتقدم بالاقتراحات الكفيلة بتصحيح هذه الاوضاع . كما نصت المادة ١٤١ على أن مجلس الامة الاتحادى يقوم بالرقابة على البنك الاهلى وغيره من المصارف بما يحقق الاهداف الاجتماعية فى السياسة الائتمانية .

اما قانون الائتمان وسائر العمليات المصرفية فقد تضمن احكاما ذات علاقة بصلة البنك الاهلى بالدولة فقد نصت المادة الثانية من القانون على أن السياسة العامة للائتمان يحددها البرنامج الاشتراكى الاتحادى ونصت المادة الثالثة على أن البنوك تقوم بتنفيذ السياسة الائتمانية عن طريق ميزانياتها طبقا للبرنامج الاشتراكى الاتحادى للدولة .

ونصت المادة الثامنة على أن القروض تقدم الى الاشخاص الاجنبية وفقا للشروط التى يصدرها المجلس التنفيذى الاتحادى .

كما نصت المادة الثالثة عشرة على أن مجلس الامة الاتحادى هو الذى يحدد الحد الاقصى لسعر الفائدة والذى على أساسه تحدد البنوك اسعار الفائدة على الودائع . ونصت المادة ١٨ على قيام هذا المجلس بتحديد الحد الاقصى لنسبة الاحتياطى الالزامية ويحدد المجلس التنفيذى الاتحادى بناء على اقتراح البنك الاهلى الاحتياطيات الالزامية فى نطاق النسبة المذكورة .

وتنص المادة ٦٧ على أن البنك الاهلى يضع ميزانيته الخاصة بالائتمان موضحا بها أهداف الائتمان ومصادر تمويله وذلك فى حدود الميزانية العامة بما يتلاءم وأهداف البرنامج الاشتراكى الاتحادى . كما يقوم البنك الاهلى بمتابعة تنفيذ الميزانية العامة للائتمان ويقوم باتخاذ الاجراءات الخاصة

بالسياسة النقدية والائتمانية التى تخولها له القوانين الاتحادية وقرارات المجلس التنفيذى الاتحادى ، وله أن يطلب من الجهات الاتحادية المختصة اتخاذ جميع الاجراءات اللازمة فى نطاق السياسة النقدية والائتمانية . وتنص المادة ٦٨ على أن البنك الاهلى يصدر التوجيهات والتعليمات التى تتبع عند وضع ميزانيات الائتمان فى البنوك .

كما تنص المادة ٨٨ على أن جميع المتحصلات والمدفوعات النقدية الخاصة بالأشخاص المعنوية الاجتماعية ( اشخاص القانون العام ) تتم عن طريق البنك الاهلى وكذا تسوية الحساب المتعلق بعلاقتها فيما بينها أو بعلاقتها مع المواطنين . ونصت المادة ٩٣ على مسك البنك الاهلى لجميع الحسابات العامة باعتباره المحاسب العام وله استعمال تلك الموارد وفقا للقانون كما لو كانت موارده الخاصة .

وتنص المادة ٩٥ على أنه يجوز للبنك الاهلى بدون إذن النسخ الذى أودعت الموارد لحسابه ، أن يحولها من حساب هذا الشخص الى حساب شخص آخر ، اذا خوله القانون الاتحادى القيام بذلك أو طبقا لنصوص هذا القانون أو لحكم الجهات القضائية أو الادارية .

وقد رايت استيفاء للبحث ان نلم بأحكام البنوك المركزية فى البلاد العربية ، أو المؤسسات التى تقوم مقام البنك المركزى وفيما يلى هذا البيان الموجز :

## ١٠ - البنك المركزى العراقى

يستمد البنك المركزى العراقى سلطاته من القانون رقم ٧٢ لسنة ١٩٥٩ والقوانين اللاحقة له ، ويقوم البنك بإدارة العملة وتأمين استقرارها ، والتأثير فى وضع الائتمان لمصلحة البلاد وذلك عن طريق عمليات السوق المفتوحة ، وتحديد الحدود العليا لأسعار الفائدة التى يتقاضاها وتدفعها البنوك التجارية ، وتحديد نسب ونوع الموجودات التى يجب أن تغطى الودائع المودعة لدى البنوك التجارية .

ويدير البنك مجلس إدارة مؤلف من تسعة أعضاء بما فيهم المحافظ ونائب المحافظ ، وينتخب مجلس الإدارة من بين أعضائه رئيسا للمجلس ونائبا له ، ويمين خمسة أعضاء اضافيين للمجلس يدعون لتأمين نصاب الجلسات . ويؤلف مجلس استشارى لبحث الامور المصرفية ذات الصبغة العامة من المحافظ وممثلين تعينهم المصارف العاملة بالعراق .

وتعرض قرارات مجلس الإدارة - باستثناء ما يتعلق بتنفيذ قانون التحويل الخارجى ونظام الخدمة فى البنك - على وزير المالية قبل تنفيذها ، فاذا لم يتسلم البنك المركزى اعتراض الوزير كتابة خلال ستة أيام تعتبر القرارات

نافذة . فاذا اختلف مجلس الادارة ووزير المالية فى أى امر من الامور يعرض وزير المالية الخلاف على مجلس الوزراء الذى يكون قراره نهائيا .

وهذا وقد اُنشأت الحكومة العراقية المؤسسة العامة للمصارف بموجب القانون ١٠٠ لسنة ١٩٦٤ وهى ذات استقلال ادارى ومالى وتقوم بالاشراف على جميع البنوك ، ويدير المؤسسة مجلس ادارة مكون من محافظ البنك المركزى العراقى رئيسا ونائب المحافظ نائبا للرئيس .

## ١١ — مصرف سوريا المركزى

يعتبر مصرف سوريا المركزى مؤسسة عامة مستقلة تعمل تحت رقابة الدولة وبضماناتها وفى حدود التوجيهات العامة التى تصدر اليه من مجلس الوزراء . ويعتبر هذا المصرف عميل الحكومة المالى فى جميع عملياتها المصرفية ويقوم بخصم سندات الحكومة ذات الاجل القصير والمتوسط والطويل وشرائها وبيعها .

ويدير اعمال المصرف حاكم تساعده لجنة الادارة ، ويقوم وزير المالية بمراقبة عمليات المصرف عن طريق مفوض الحكومة الذى يعين بمرسوم صادر من مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية . ويحق للمفوض وقف تنفيذ كل قرار يراه مخالفا للقانون او الانظمة او مصالح الدولة ويطلع وزير المالية على ذلك ، واذا لم يبت وزير المالية فى الامر خلال ثمانية ايام من تاريخ الايقاف يصبح القرار المذكور قابلا للتنفيذ ويقدم مفوض الحكومة فى كل عام تقريراً عن مهمته الى وزير المالية .

والواقع ان المهيمن على السياسة النقدية فى سوريا هو مجلس النقد والتسليف الذى يعمل على تنظيم مؤسسات النقد والتسليف فى البلاد وتنسيق فعاليتها ، وهو فى سبيل ذلك يتولى ادارة مصرف سوريا المركزى ويراقب المصارف ويوجه فعاليتها ، وهو مستشار الحكومة فى الشئون المالية والتدابير والامور التى لها صلة بوضع البلاد النقدى .

ويتألف مجلس النقد والتسليف من حاكم مصرف سوريا المركزى ونائب الحاكم ، وممثل عن وزارة المالية ، وممثل عن وزارة الاقتصاد الوطنى ، وممثل عن وزارة الزراعة ، ورئيس لجنة ادارة مكتب القطع ، ورؤساء مؤسسات التسليف الحكومية وابربعة مندوبين عن المجلس الاقتصادى الدائم . ولا تعتبر مداورات المجلس قانونية الا بحضور اكثرية اعضائه المطلقة على الاقل على ان يكون بينهم ممثل وزارة المالية ، الذى له ان يوقف تنفيذ أى قرار يراه مخالفا للقانون او لمصلحة الدولة وعليه اطلاق وزير المالية على ذلك فاذا لم يبت الوزير فى الامر خلال ثمانية ايام من تاريخ الايقاف يصبح القرار قابلا للتنفيذ .

## ١٢ - البنك المركزى الاردنى

يستمد البنك المركزى الاردنى صلاحياته من قانون البنك المركزى الصادر سنة ١٩٥٩ والقانون المعدل رقم ٣٣ لسنة ١٩٦٠ والقوانين الصادرة فى أكتوبر ١٩٦٦ .

ويقوم البنك بتنظيم كمية ونوعية الائتمان ونسب الفائدة بحيث تتجاوب مع متطلبات التجارة والصناعة والزراعة ، واتخاذ التدابير المناسبة لعلاج الازمات المالية والاقتصادية العامة والمحلية ، وتقديم التوصيات الى الحكومة فى السياسة المالية والاقتصادية ، ومراقبة البنوك التجارية ويقوم البنك بتحديد الحد الادنى لسيولة البنوك المرخصة بقرارات يصدرها بشرط أن يتراوح هذا الحد الادنى كما يقرره البنك بين ٢٥٪ و ٣٥٪ من الودائع . ويقوم بشراء وبيع وخصم الاوراق التجارية الداخلية ويمارس عمليات السوق المفتوحة عن طريق شراء وبيع وخصم السندات الحكومية .

ويقوم بادارة البنك مجلس ادارة مكون من المحافظ ونائب المحافظ وخمسة اعضاء آخرين يعينون من قبل مجلس الوزراء من ذوى الخبرة فى المجالات المالية والاقتصادية وللمجلس صلاحية اصدار الانظمة والتعليمات اللازمة لادارة اعمال البنك على الا تتعارض مع احكام قانون البنوك وبشرط أن تقتزن تلك الانظمة والتعليمات بتصديق من الوزير .

## ١٣ - البنك المركزى الكويتى

يستمد البنك المركزى الكويتى سلطاته من القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٨ فى شأن النقد وبنك الكويت المركزى وتنظيم المهنة المصرفية .

وأغراض البنك المركزى هى :

- ١ - ممارسة امتياز اصدار العملة لحساب الدولة .
- ٢ - العمل على تأمين ثبات النقد الكويتى وعلى حرية تحويله الى العملات الاجنبية الاخرى .
- ٣ - العمل على توجيه سياسة الائتمان بما يساعد على التقدم الاقتصادى والاجتماعى وزيادة الدخل القومى .
- ٤ - مراقبة الجهاز المصرفى فى دولة الكويت .
- ٥ - القيام بوظيفة بنك الحكومة .
- ٦ - تقديم المشورة المالية للحكومة .

ويتولى إدارة البنك المركزي مجلس إدارة يشكل من (أ) المحافظ (رئيس) (ب) نائب المحافظ . (ج) ممثل عن وزارة المالية . (د) ممثل عن وزارة التجارة والصناعة . (هـ) أربعة أعضاء آخرين . ويعين المحافظ ونائب المحافظ بمرسوم لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد بناء على عرض وزير المالية على أن يكون من نوى الخبرة في الأعمال المصرفية والمالية .

ويعين مجلس الوزراء ممثلى كل من وزارة المالية والنفط ووزارة التجارة والصناعة ، ويعين الاعضاء الآخرون بمرسوم بناء على عرض وزير المالية والنفط لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد .

وللمحافظ كامل الصلاحيات اللازمة لإدارة أعمال البنك المركزي وإصدار الأنظمة والتعليمات الخاصة بذلك ، وهو المسئول عن مراعاة تطبيق هذا القانون وأنظمة البنك وتنفيذ قرارات مجلس الإدارة .

ويشترط لصحة اجتماع مجلس إدارة البنك أن يحضره خمسة أعضاء على الأقل من بينهم المحافظ ونائبه وممثل وزارة المالية أو نائبه ، وتصدر القرارات بأغلبية أصوات الحاضرين فإذا تساوت الأصوات رجح الجانب الذى فيه الرئيس .

ولممثل وزارة المالية بمجلس الإدارة أن يطلب وقف أى قرار صادر من المجلس يتعلق بالسياسة النقدية والائتمانية لعرضه على وزير المالية ، فإذا لم يبت الوزير فى الأمر خلال سبعة أيام من تاريخ الوقف أصبح القرار المذكور نافذاً .

## الخلاصة

يتضح من الدراسة المقارنة أن للبنك المركزى فى الدول المختلفة مكانا بين أجهزة الدولة ، وسلطاتها ، يرتفع به عن أن يكون جزءا من السلطة التنفيذية أيا كان اسم هذا الجزء . فليس البنك المركزى مصلحة أو إدارة أو وكالة وزارة أو مؤسسة أو هيئة .

ولعل أوضح ما يكشف عن طبيعة مركز البنك المركزى وخصائص وظيفته ومميزات علاقته بغيره من سلطات الدولة وأقسام الحكومة ، الأحكام التشريعية والقانونية الخاصة بالبنك الأهلى السويدى .

فالأحكام الرئيسية الخاصة بالبنك الأهلى السويدى واردة فى الدستور من جهة ، والبرلمان السويدى يحكمه ويضمنه فى آن واحد من جهة أخرى ، وإذا دعت الضرورة الى مناقشة موضوع هام بين الحكومة والبنك ، فإن هذه المناقشة تجرى بينهما فى صورة (مفاوضة) . ويزيد من طبيعة هذه

المنافشة وضوحا ويؤكد كونها ( مفاوضة ) بين طرفين أن الحكومة تعين مندوبين لها في هذه مفاوضة ، ولا يقتصر الأمر على هذا الاجراء فحسب اذ أن هؤلاء المندوبين حينها يبدون رأيهم لا يجوز لمجلس ادارة البنك أن يقرر قرارا في موضوع ( المفاوضة ) الا بعد انصراف مندوبى الحكومة امعانا في الحرص على استقلال البنك ومبالغة في ابراز استقلاله واطهارا لان قراره لا يصدر بالاشتراك بين الطرفين بل يصدر من المجلس وحده بعد سماع رأى مندوبى الحكومة .

وترتبيا على هذا الوضع الدستورى للبنك المركزى السويدى يسند الاشراف والرقابة على نشاط البنك الى لجنة من لجان البرلمان الدائمة ، وهى لجنة ( البنوك ) ، كما أن الذى يتولى مراجعة حسابات البنك ، هم مراجعون يعينهم البرلمان فى كل دورة يخولهم سلطات التفتيش على الادارة العامة فى مجموعها ، كما يخولهم مهام خاصة تتصل بفحص أعمال البنك .

كما يعتبر مجلس الادارة مسئولاً أمام البرلمان فقط .

ومما تجدر الاشارة اليه ، أن الحرص الشديد على استقلال البنك عن الحكومة كان فى فترة كانت فيها الحكومة مستقلة الى حد كبير ، عن البرلمان وذلك يعنى أن النظام البرلمانى لم يكن قد استكمل خصائصه فى السويد ، والمعروف أن فى مقدمة هذه الخصائص مسئولية الحكومة أمام البرلمان ، فكأن النظرية الدستورية السويدية ، آثرت أن يكون البنك المركزى تحت اشراف رقابة البرلمان ما دامت الحكومة ليست خاضعة لرقابته ومسئولته عن أعمالها ، ذلك لان البرلمان لم يعتبر نشاط البنك المركزى نشاطا تنفيذيا يمكن أن يترك للحكومة انما هو نشاط تخطيطى وتوجيهى ، ورقابى مما يجعل وشيحة النسب بينه وبين البرلمان أقوى وأوثق .

ولسنا نريد أن نعيد هنا ، ما سبق أن أوردناه من أحكام خاصة بالبنك الاهلى السويدى ، وانما حسبنا أن نبين مدى ما فى هذه الاحكام من ابراز لطبيعة البنك المركزى لا فى السويد وحدها بل فى أية دولة أخرى ، فوظائف البنك المركزى أصبحت متعارفا عليها ، حينما قام النظام الراسمالى سواء كان الراسمال حرا حرية مطلقة أو حرية مقيدة كما هو الوضع الآن فى مصر .

ولولا أن طبيعة دور البنك المركزى وخصائص وظيفته تسمح بقيام هذه الصلة المباشرة بينه وبين البرلمان لما استطاع الدستور السويدى أن يخضعه لاشراف ورقابة البرلمان أو للجان المنتشرة عنه .

واذا كان النظام الدستورى قد أبرز الصفة الرقابية والتخطيطية والتوجيهية للبنك المركزى مما أخرجه تماما من نطاق الخضوع للحكومة من جهة ، ومن اعتباره امتدادا للحكومة أو جزءا من اجزائها من جهة أخرى ، فإن أنظمة البنك المركزى فى الدول الاخرى فعلت الشئ نفسه ، بطريقة أو بأخرى فان البنك المركزى فى حكومة ألمانيا الغربية يعتبر شخصية اعتبارية فى مفهوم القانون

العام ، وهذه الشخصية المعنوية توفر له الاستقلال عن الحكومة ، فهو لا يخضع لاشراف الحكومة ويقف — طبقا لما ورد بكتاب ( ثمانية بنوك مركزية أوروبية ) — على قدم المساواة مع أعلى السلطات الاتحادية ، فلا يتلقى توجيهات ولا تعليمات عن الحكومة الاتحادية ، ولا من أية سلطة أخرى ، ولكن الكتاب نفسه يضيف « ومع ذلك يمكن اعتباره بمثابة السلطة الرابعة الى جانب السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية في مفهوم نظرية القانون العام في فصل السلطات . ولعل اقرب تصوير للمركز القانوني الخاص بالبنك هو اعتباره جزءا خاصا من السلطة التنفيذية ، وكل اليه كعضو ذى استقلال ذاتى مسئولية السياسة النقدية والائتمانية نشاطا خاصا به » .

وهذا في الواقع التحديد الصحيح لمركز البنك المركزى ، من الناحية القانونية والإدارية فهو شخصية معنوية مستقلة ، وبهذا فهو لا يكون جزءا من الحكومة ، ولكنه مع استقلاله ليس سلطة مستقلة الى جانب السلطات المعروفة فضلا عن أنه ليس دولة داخل الدولة . \*

فهو بموجب القانون ملزم بتأييد السياسة الاقتصادية العامة للحكومة ، ولكن في الحدود التى تتفق مع واجبه في حماية النقد ، فهو لا يؤيد السياسة الاقتصادية للدولة ، الا اذا اقتنع بأنها لاتضر بالنقد فاذا رآها ضارة كان له حق الامتناع عن تنفيذها ، وقد خلا القانون من حكم حالة التعارض وهذا مسلك حكيم ، فان الخلاف بين السلطات العليا أو بين القطاعات العليا المكونة لسلطة واحدة أو المنتمة لأكثر من سلطة لا يحسم بنص القانون فهو يخرج من نطاق القانون ، ويدخل في نطاق السياسة سواء كانت سياسة صرفة أو سياسة اقتصادية أو اجتماعية .

وقد نص عدد من المواد على الاهمية الخاصة للتعاون بين الحكومة والبنك ، وعلى وجوب تبادلها النصح فالبنك ملزم بإسداء النصح للحكومة الاتحادية في الأمور الهامة في مجال السياسة النقدية ، وبمدها بالبيانات اللازمة بناء على طلبها ، ولا يعتبر إسداء النصح مجرد واجب عليه ، بل هو فوق ذلك حق هام من حقوقه .

وفي صدد تبادل الراى بين الحكومة والبنك ، يقرر القانون :

أولا — من حق أعضاء تعيينهم الحكومة الاتحادية ان يشتركوا في مداورات مجلس البنك المركزى .

ثانيا — على الحكومة الاتحادية أن تدعو رئيس مجلس البنك للاشتراك في المناقشات الخاصة بالأمور الهامة في مجال السياسة النقدية .

ولا يفوتنا ان الحكومة الاتحادية تعين رئيس ونائب رئيس البنك المركزى وأعضاء الإدارة .

وعلى الرغم من أن البنك الاهلى الهولندى ، شركة مساهمة مملوكة للحكومة ، الا أن للبنك استقلاله وقد تحقق هذا الاستقلال فى تكوين مجلس البنك ، الذى يضم سبعة عشر عضوا ، ويعتبر هذا المجلس بمثابة مستشار لوزير المالية وللمجلس الحاكم الذى هو أعلى هيئات البنك المختصة بوضع السياسة ، ويجب أخذ مشورته — على ما تقدم — فى أهم الأمور الداخلة فى نشاط البنك والمكونة لاختصاصاته وهى : التوجيهات التى يريد وزير المالية أن يبعث بها الى المجلس الحاكم للبنك بفرض تنسيق سياسة البنك مع السياسة النقدية والمالية للحكومة ، ومشروع أى مرسوم يخوله البنك مباشرة نشاط جديد غير وارد فى قانون البنك ، وأى مشروع معدل للقانون الخاص بتحديد اجمالى كمية البنكنوت ، والتسهيلات القائمة والتزامات البنك الجارية ، وموافقة الوزير على تعليمات البنك العامة للهيئات الائتمانية المسجلة المتعلقة بأغراض السياسة النقدية ولوزير المالية أن يستشير مجلس البنك فى أى شىء آخر يختاره ، كما أن مجلس البنك مطالب قانونا بآداء نصائحه لوزير المالية من تلقاء نفسه فى أسس سياسة البنك .

ولمجلس البنك أن يناقش الموضوعات المتصلة بنظام البنك ووظائفه اذا ما رأى ذلك عضوا أو أكثر . وتكشف عن استقلال البنك أيضا طريقة تكوين المجلس الحاكم الذى هو أعلى السلطات التنفيذية وتظهر صورة أخرى من صور استقلال البنك فى حق المجلس الحاكم فى الاعتراض على توجيهات وزير المالية الى المجلس الحاكم ، فلماذا المجلس الاخير حق رفع اعتراضه على هذه التوجيهات الى التاج ، خلال ثلاثة أيام من صدورهما ، فاذا لم يأخذ التاج بالاعتراض نفذت ، كذلك تنفذ اذا لم يرفع الاعتراض المذكور فى اليعاد. ولكن هذا الاجراء لم يتبع قط . ويمكن اجمال العلاقة بين البنك والحكومة فى العبارة التالية : « ان من حق المجلس الحاكم الاعتراض على توجيهات وزير المالية » فتبين مدى الاستقلال الذى يتمتع به البنك فى مواجهة الوزير ، وان كان البنك فيما يتعلق بأمور السياسة النقدية ليس تابعا لوزير المالية .

أما البنك البلجيكي الاهلى ، فيكشف عن استقلاله ، الحق المقرر للمحافظ فى ايقاف أى قرار من الحكومة يراه مخالفا للقوانين واللوائح الخاصة بالبنك ، أو متعارضا مع المصلحة العامة للدولة ويبلغها بذلك ، وما لم تعط الحكومة تفسيراً لقرارها ، أصبح نافذ المفعول ويكفى أن يكون للمحافظ هذا الحق — وأن كانت الكلمة الأخيرة للحكومة — ل يبدو مدى استقلال البنك عن الحكومة ولو أن الحكومة تملك اذا استحکم الخلاف أن تقيل المحافظ ، ولكن هذه الاقالة بعد اعتراض المحافظ على قرار من الحكومة يكون لها من الاثر الادبى فى مختلف الدوائر ، ما يجعلها اجراء مكروها .

ويبدو استقلال البنك فى أمر آخر ، هو اختيار مجلس الاوصياء وهو احدى الهيئات المكونة لسلطات البنك ، ومندوب البنك ، على الرغم من سعة سلطاته الا أنها كلها توقيفية ، أى أنه يملك الاعتراض ، على ما لا يرضى عنه من قرارات البنك ، ولكن ليس له أن يملأ ارادته على المحافظ ، ولا سلطات للبنك .

وآخر الامر ، الجمعية العمومية هى التى تملك تعديل النظام الاساسى للبنك بشرط توفر أغلبية عددية تملك أغلبية رأس المال .

أما بنك ( فرنسا ) فقد سبق أن قلنا أنه على الرغم من التأميم ، فإن العلاقات بين البنك والسلطات العامة لم يطرأ عليها تغيير ، ولا تزال القوانين خالية من نص أو حكم يمنح الحكومة حق التدخل فى شئون البنك لا من حيث إدارته ولا من حيث سياسته الا أن العلاقات بين البنك والحكومة وثيقة ، وقد أكدت التقاليد والقوانين هذا الارتباط المتين بين وزير المالية ومحافظ البنك . ولا تزال الحكومة تحترم القاعدة المستفادة من هذا التقليد ومبادئها ، انه اذا اضطرت الحكومة للتدخل فى أمر من اختصاص البنك أو متعلق به ، فلا بد أن يسبق ذلك استشارة البنك .

والذىبقى مما يهمنافى الدراسة المقارنة ، أن التكوين الإدارى لجميع المصارف المركزية التى عرضناها ، هو تكوين تركيبى . فلا يوجد مصرف واحد يهيم على شئونه ، ويصرف أموره ويضع سياسته وينفذها مجلس واحد ، تجتمع فيه سلطات وضع السياسة والتخطيط لها ، ثم تنفيذها والإشراف عليها كما هو الحال فى مصر . ففى جميع هذه المصارف عدد من الهيئات لا يقل بحال عن ثلاثة ، ويبلغ فى بعض الأحيان ستة ، فالبنك البلجيكي مثلا يتولى إدارته : ١ — المحافظ ٢ — مجلس المديرين ٣ — مجلس الأوصياء . ٤ — مجلس المراقبين . ٥ — المجلس العام ثم ٦ — الجمعية العمومية لحملة الاسهم .

وبنك فرنسا يتولى إدارته : ١ — المحافظ ٢ — المجلس العام ٣ — مجلس الخصم ٤ — مجلس أو لجنة المراقبين ٥ — لجنة المراجعة . وفى داخل هذه الأقسام تقسيمات أخرى وإدارات ، وبعض هذه الإدارات يدار بموظفى البنك ، ولكنها لا تعتبر من الإدارات المكونة له ، مثال ذلك الإدارات الأربعة المكونة للأمانة العامة وهى أمانة اللجنة النقدية لمنطقة الفرنك وأمانة لجنة الرقابة على البنوك ، وأمانة لجنة الأوراق المالية ، وأمانة لجنة البحوث الفنية وتوحيد العمل المصرفى .

ولعل أبسط المصارف من حيث تكوينها الإدارى هو بنك إنجلترا الذى تتولى إدارته دائرة المديرين المكونة من المحافظ ووكيل المحافظ وستة عشر مديرا ولكن هذه البساطة ليست الا ظاهر الأمر فالمديرون الستة عشر ليسوا جميعا متشابهين من حيث طبيعة المركز ، فمنهم أربعة فقط متفرغون بسمون بالتفويض ثم أن دائرة المديرين تنقسم الى ثمانية لجان ، سبق أن ذكرناها وبعض هذه اللجان تشكل بالاقتراع السرى سنويا .

أما تكوين البنك المركزى لأمانيا الغربية ، فهو معقد ، بحكم أن ألمانيا دولة اتحادية ، وأنها مكونة من دول أو ولايات ، لكل منها حكومة ومجلس نيابى ودستور وبنك مركزى .

وبنك السويد المركزى وان اشتمل تركيبيه الادارى على مجلسين هما مجلس الادارة الذى يضم سبعة مديرين ولجنة الادارة التى تضم المحافظ ووكيله والمدير الدائم وهو أحد المديرين الذى ينتخبه البرلمان بصفة دورية والمدير المقرر ، الا انه لا يجدر ان تغيب عن الذهن العلاقات المتعددة بين البنك والبرلمان والحكومة وسلطات كل من البرلمان والحكومة فى تكوين الادارة وفى الاتصال بها .

اما البنك الهولندى فقريب الشبه من البنك البلجيكي ، اذ يتكون من اربعة سلطات هى المجلس الحاكم ومجلس المندوبين ( القوميسارز ) والمندوب الملكى ، ومجلس البنك .

وقد احتفظ البنك السويسرى بالجمعية العمومية للمساهمين لانه — من الناحية القانونية — شركة مساهمة خاضعة لاحكام القانون المدنى ، والى جانب الجمعية العمومية للمساهمين ، يوجد مجلس البنك ولجنة البنك ولجنة المراجعين واللجان المحلية .

### القسم الخامس — البنك المركزى المصرى على ضوء نتائج الدراسة المقارنة

#### أولاً — طبيعة البنك المركزى المصرى :

قد تبينا من الدراسة السابقة ان البنك المركزى فى كل الدول الثمانية الاوروبية الكبرى ، كيان ذو ذاتية خاصة ، قد تبلع فى بعض الاحيان درجة عظيمة من الاستقلال عن سلطات الدولة حتى يحتاج الامر الى التقييده الى أن هذا الاستقلال لا يعنى ان البنك سلطة رابعة الى جانب سلطات الدولة التقايدية الثلاثة ، وفى حالة أخرى ، ينص الدستور على الاحكام الخاصة بالبنك المركزى ، وتقوم الصلة مباشرة بين البرلمان وبين البنك ، فيعين بعض الهيئات الادارية ، ويراقبه .

وفى البلاد الاخرى ، حيث لا ينص صراحة على هذا الاستقلال ، فان العرف الجارى — وكثيرا ما يكون العرف اقوى من القانون ، أو على الاقل فى مثل قوته — يجعل استشارة البنك فى بعض الامور الزامية لوزير المال أو الاقتصاد ، ويحول دون ادخال أى تغيير فى قانون البنك ولوائحه وقواعد ادارته الاساسية الا بعد أخذ رأى سلطاته لا من قبيل استيفاء الشكل ، بل لان مقام البنك وسلطاته ، أعلى من أن يتخطاها وزير أو تتجاهلها حكومة .

فاذا عدنا الى نصوص القانون رقم ١٦٣ لسنة ١٩٥٧ الخاص بالبنوك والائتمان والقانون رقم ٢٥٠ لسنة ١٩٦٠ الخاص بالبنك المركزى للتعرف على اختصاصات البنك نجد أن المادة الاولى من القانون رقم ١٦٣ لسنة ١٩٥٧

الخاص بالبنوك والائتمان تنص على أن البنك المركزى يقوم ( ا ) بتنظيم السياسة الائتمانية والمصرفية ، و ( ب ) بالاشراف على تنفيذ السياسة الائتمانية والمصرفية وفقا للخطط العامة للدولة .

وللبنك فى سبيل تحقيق هذه الاغراض :

( ا ) التأثير فى توجيه الائتمان من حيث كميته ونوعه وسعره بما يكفل الحاجات الحقيقية لنواحى النشاط التجارى والصناعى والزراعى .

( ب ) اتخاذ التدابير المناسبة لمكافحة الاضطرابات الاقتصادية او المالية العامة والمحلية .

( ج ) مراقبة الهيئات المصرفية بما يكفل سلامة مركزها المالى .

( د ) ادارة احتياطات الدولة من الذهب والنقد الاجنبى .

## ثانيا - الوصف القانونى للبنك :

نصت المادة الاولى من القانون ٢٥٠ لسنة ١٩٦٠ فى شأن البنك المركزى على ما يلى :

تنشأ مؤسسة عامة ذات شخصية اعتبارية مستقلة تسمى البنك المركزى المصرى تقوم بمباشرة سلطات واختصاصات البنك المركزى المنصوص عليها فى قانون البنوك والائتمان الصادر به القانون رقم ١٦٣ لسنة ١٩٥٧ المشار اليه .

فى حين تنص المادة ( ٥ ) من القانون نفسه على أن : مجلس الادارة هو السلطة المهيمنة على شئونه وتصريف اموره ووضع السياسة التى ينتهجها وفقا لاحكام القانون رقم ١٦٣ .

فلنرى مدى اتصال قانون المؤسسات العامة رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ ، بالبنك المركزى لقيام شبهة أن البنك المركزى هو مؤسسة فى مفهوم هذا القانون ، لورود لفظ مؤسسة فى المادة الاولى من القانون ٢٥٠ لسنة ١٩٦٠ الخاص بالبنك المركزى وفى هذا الصدد يجب أن نسجل الحقائق الآتية :

١ - عرفت المادة ٢٢ من القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ المؤسسة العامة بأنها « تعتبر جهاز الوزير الذى يعاونه فى النهوض بمسئوليته فى تحقيق أهداف خطة التنمية » وهو ترديد لما جاء فى المادة الاولى من القانون نفسه ، ونصها : « يتولى كل وزير عن طريق المؤسسات العامة تنفيذ السياسة العامة للدولة ومتابعتها فى القطاع الذى يشرف عليه بما يحقق خطة التنمية » .

٢ - نصت المادة ( ١٤ ) من القانون رقم ٣٢ على اختصاص مجلس الادارة بإصدار القرارات واللوائح الداخلية وذلك دون التقيد بالقواعد الحكومية .

في حين أن المادة ( ١٩ ) من القرار ٢٣٣٦ الخاص بالنظام الاساسى للبنك المركزى المصرى تنص على أن البنك : « يتبع أساليب الادارة وفقا لما يجرى عليه العمل فى المنشآت المصرفية دون التقيد بالنظم والقواعد الادارية والمالية المعمول بها فى مصالح الحكومة والمؤسسات العامة » .

٣ - ان المؤسسة العامة فى رأى الفقه الادارى هى مرفق عام تمنحه الدولة الشخصية المعنوية ليكون له استقلاله عنها تيسيرا لاداء الخدمات التى تقوم بها المرافق فالمؤسسة هى جهاز تنفيذى فى رأى الفقه وفى رأى قانون المؤسسات ، واذا كانت السلطة التى تسيره تملك وضع سياسته ، فالسياسة هنا هى سياسة المرفق الذى تديره فهى فى هذا الموضع ليست أكثر من خطة عمل أو منهج يتبع فى التنفيذ . فهل تنطبق هذه التعاريف على البنك المركزى ؟

حسبنا أن نتبين أن البنك المركزى يقوم بتنظيم السياسة الائتمانية والمصرفية ويشرف على تنفيذها وأنه مخول أن يوجه الائتمان من حيث كميته ونوعه وسعره وأن يتخذ التدابير المناسبة لمكافحة الاضطرابات الاقتصادية أو المالية العامة والمحلية ، لنقطع بأنه ليس مرفقا ، من مرافق الدولة أى ليس أداة تنفيذية للدولة كمصالح الرى والصرف أو الطرق والنقل حتى ولا التعليم والثقافة .

فهذه المرافق ، مهما علا شأنها هى أجهزة ومرافق خدمات أو إنتاج ، أى مرافق للتنفيذ ، لا يخصص لها بوضع سياسة عامة تتناول مصالح الدولة كافة أو جانباً عاماً من جوانب الحياة العامة للدولة ومقومات وجودها . فالسياسة الخاصة بها ، تقوم بها هيئات أخرى كمجلس الوزراء ، أو مجلس الامة ، أو مجالس استثنائية مؤقتة .

وتنظيم السياسة الائتمانية والمصرفية ومكافحة الاضطرابات المالية والاقتصادية هى أمور تعلو على النشاط التنفيذى اليومى للدولة وليس ثمة مرفق يقوم به سواء كان مستقلاً أو مندمجاً فى الكيان العام للدولة .

والوحدة أو الجهاز الذى يضع هذه السياسة ويواجهها وينهض بأعبائها وما يتصل بها ، لا نجد ما نسميه سوى أنه أحد الاجهزة الواضعة للسياسات فى الدولة .

فبينه وبين مجلس الوزراء ، والمجلس التشريعى والسلطة القضائية وجوه شبه . فله من مجلس الوزراء حق وضع سياسة عامة شاملة ذات نتائج واسعة النطاق وبعيدة المدى . وله من المجلس التشريعى سمات بذل

النصح وتوجيه النقد والحصول على المعلومات ، وتقويمها ، وله من السلطة القضائية خاصة ابداء الراى فى استقلال عن السلطات التنفيذية .

ولكن هذه السها تتكليا ، لا تخرجه عن النطاق العام للدولة ، كما لا تخرج نشاطه عن الخطة العامة لها ، فى شئون المال والاقتصاد ، فعليه ان يباشر نشاطه فى حدودها ، وان يتضامن مع الحكومة فى تنفيذها ، ولكن له ان يبدى الراى فيها ، كما ان له ان راى فيها ما يتناقض مع حسن أدائه لواجبه ان يمتنع عن تنفيذها . وفى هذه الحالة ، اذا لم يهتد الطرفان ، الحكومة والبنك ، الى راى كان للحكومة ان تغير الاعضاء المشرفين على البنك والموجهين لسياسته ، وهذه ازمات لا تحدث الا نادرا ، لانه اذا ثبت ان البنك المركزى ، لا يفيى الا المصلحة العامة ، فان النزول على رايه لن يكبر على الحكومة . ولن يكبر عليه هو أيضا العدول عن رايه ، ان أتيح له سماع الحجج المؤدية الى هذا العدول .

### ما يترتب على هذه النتيجة :

**النتيجة الاولى :** يجب ان يستقر فى يقين كل الباحثين فى موضوع طبيعة البنك المركزى القانونية ، انه ليس مصلحة من مصالح الحكومة ، ولا ادارة من اداراتها ، ولا شخصية من شخصيات القانون العام الخاضعة للوصاية الادارية للدولة ، ولا مؤسسة عامة بحسب مفهوم القانون رقم ١٦٣ لسنة ١٩٥٧ أو القانون ٣٢ لسنة ١٩٦٦ .

اما كون البنك المركزى ليس مصلحة حكومية ولا ادارة من اداراتها لانه لا يوجد من يقول بذلك فالقانون رقم ٢٥٠ لسنة ١٩٦٠ نص على انه « مؤسسة عامة ذات شخصية اعتبارية مستقلة » وقرر هذا النص القرار الجمهورى رقم ٢٣٣٦ لسنة ١٩٦٠ الصادر بالنظام الاساسى للبنك المركزى المصرى .

اما انه ليس مؤسسة فى مفهوم القانون ١٦٣ لسنة ١٩٥٧ الذى حل محله القانون ٣٢ لسنة ٦٦ فقد سبق اثباته من أن المؤسسة فى مفهوم هذين القانونين هى أداة تنفيذية للوزير والبنك المركزى جهاز تخطيطى وتوجيهى واشرافى ورقابى لا بد له لممارسة وظائفه ، والنهوض باختصاصه قدر أكبر من الاستقلال عن القدر الممنوح للمؤسسة من جهة وقدر أكبر كذلك من ( الندية ) أو المساواة بالوزارة ومجلس الوزراء فى حدود نطاق الاختصاصات المخولة له ، والسياسة الموكول اليه وضعها وتنظيمها والاشراف على تنفيذها « وأهم عنصر من عناصر هذه النتيجة انه لا محل - بناء على هذا الاساس - لفتوى مجلس الدولة من أن البنك المركزى لا يخضع للقرار الجمهورى ٣٣٠٩ لسنة ٦٦ ولا قبل ذلك للقرار رقم ٣٤٠٥ لسنة ٦٢ الخاصين بنظام العاملين فى الشركات والوحدات التابعة للمؤسسة ، وذلك لان هذه الفتوى تقوم على ان المؤسسات ذات الطابع الاقتصادى لا تخضع لقانون المؤسسات الا بقرار جمهورى يقرر هذا الخضوع ولم يصدر هذا القرار الجمهورى بالنسبة للبنك المركزى .

اذ انه تأسيسا على الراى الذى بسطناه فى هذه المذكرة ان البنك المركزى لا يخضع لهذين النظامين لا لان القرار الجمهورى لم يصدر باخضاعه لهما ، بل لانه لا يدخل فى نطاق احكامهما اطلاقا ، فاذا صدر قرار جمهورى باخضاعه ، كان هذا القرار باطلا .

والقرار لم يصدر لان السلطات المختصة رأت ولو على صورة يشوبها شىء من الغموض ان هذا القرار لا يجوز صدوره .

وقد نحتاج هنا الى شىء من التفصيل لبيان نتائج عدم خضوع البنك المركزى لقانون المؤسسات وللنظام الصادر فى شأن العاملين بالوحدات التابعة لهذه المؤسسات ، اذ لا يترتب على عدم خضوعه للقرار ٣٣٠٩ ان يكون للبنك حق اصدار قرارات او قواعد مخالفة لاحكام هذا القرار لمجرد المخالفة . وانما القصد من تقرير هذه الحقيقة القانونية ان البنك بصفة اصلية لا يخضع لهذا القرار ، لانه لا يخضع لقانون المؤسسات لاستحالة ادخله فى نطاق المؤسسات العامة .

ومع ذلك فلا يتصور مثلا ان يقرر البنك المركزى مواعيد حضور مخالفة للمواعيد المقررة فى المؤسسات العامة ووحداتها او مصالح الحكومة واداراتها لمجرد التحرر من مواعيد العمل فى تلك الجهات ، ولكن اذا ثبت ان العمل فيه يقتضى مواعيد مغايرة واسلوب اجازات او تأديب مخالفا للمتبع فى الحكومة او القطاع العام ، واذا استلزم العمل فيه اى اجراء آخر مخالف للمنصوص عليه فى قوانين العاملين المدنيين او غيرها من القوانين كان له ذلك بلا تردد ولا شبهة ويترتب على ذلك — كنتيجة فرعية — امران :

اولهما — ان البنك المركزى لا يخضع لرقابة الجهاز المركزى للمحاسبات ، ولا للجهاز المركزى للتنظيم والادارة .

ثانيهما — ان البنك المركزى جهاز توجيه ايجابى لا جهاز مراقبة سلبى .

**اما النتيجة الاولى** فمردها ان جهازى المحاسبات والتنظيم والادارة هما جهازان يستعين بهما الجهاز التنفيذى للدولة اى الحكومة لتحقيق السلطة الرقابية على حسابات الدولة وعلى تطبيق قوانين الموظفين والمستخدمين فيها وكلا هذين الغرضين خارج عن نطاق سلطة الدولة حسب قانون البنك المركزى وحسب اختصاصاته وسلطاته ، ففى اخضاعه لهذين الاسلوبين من المراقبة والتوجيه تحيف لسلطاته فى تنظيم السياسة الائتمانية والمصرفية والاشراف على تنفيذها ( المادة الاولى من القانون ٢٥٠ لسنة ١٩٦٠ ) . وفى تحرره من النظام والقواعد الادارية والمالية المعمول بها فى مصالح الحكومة والمؤسسات العامة معا .

على ان المادة ١١ من القانون ٢٥٠ لعام ١٩٦٠ تكفلت بتقرير وعدم خضوع البنك المركزى للجهاز المركزى للمحاسبات اذ نصت على ان وزير

المالية والاقتصاد يعهد بمراجعة حسابات البنك سنويا الى مراقبين يختارهما هو وتقوم هذه المراجعة مقام مراقبة ديوان المحاسبة ، لكن هذه الخطوة فى حاجة الى ما يكملها اذ أن الافضل أن يكون هذان المراقبان ادارة داخل البنك وتمثل احدى وحداته ، وان كان وزير الاقتصاد أو أية جهة أخرى هى التى تختارهما .

أما فيما يتعلق بعلاقة البنك بالجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، فقد تكفلت المادة ٢٩ من النظام الاساسى للبنك المركزى رقم ٢٣٣٦ لسنة ١٩٦٠ الذى سبق أن أشرنا اليها بتحديد العلاقة التى يمكن أن تكون بين البنك وجهاز التنظيم والادارة اذ حررت هذه المادة البنك من النظام والقواعد الادارية والمالية المعمول بها فى مصالح الحكومة والمؤسسات العامة . وقد بينت المادة ٤ من القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ اختصاصات الجهاز اذ جرى نصها : يمارس الجهاز اختصاصاته بالنسبة لوحدات الجهاز الادارى للدولة والهيئات والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها .

### النتيجة الثانية :

عندما تزول الشوائب العالقة بمركز البنك المركزى وبدوره الحقيقى بين سلطات الدولة وتتضح حقيقة استقلاله ، يبدأ البنك المركزى فى النهوض بتبعاته على الوجه التالى :

فيضع السياسة الائتمانية ويشرف على تنفيذها ولا يكتفى بابداء الراى فى هذه السياسة ، مؤيدا أو ناقدا .

ولكى يضع السياسة الائتمانية ، يجب أن تكون صلته بوضع الخطة العامة للدولة الاقتصادية والاجتماعية وثيقة فيسمع رايه فيها ، وهى تحت الدرس والبحث ، ثم يحاط علما بكل أدوارها ، وهى فى التنفيذ ، ثم بنتائج هذا التنفيذ أولا بأول .

ولابد أن يوضع الى جانب الخطة العامة ، خطة ائتمانية موازية ، ومكملة لها .

ويجب أن تتدفق البيانات والاحصائيات والحقائق الى البنك المركزى الخاصة بالخطة العامة وما يتصل بها بدون أى عائق من أى جهاز آخر .

ويجب أن تصدر عن البنك بصفة منتظمة نصائحه وتوصياته وتوجيهاته لجميع الاجهزة المتصلة باختصاصات البنك والمشاركة فى العمل فى نطاقها ولو لم تطلب هذه النصائح والتوجيهات .

وأخيرا لا يجب أن يجرى أى تعديل فى قانون البنك ولوائحه الا بعد عرض التعديل على البنك وأخذ رايه فيها .

## ثالثا : من حيث التكوين الادارى :

ولا يوجد بين المصارف المركزية ، مصرف واحد اكتفى بمجلس واحد ليكون الجهاز الحاكم والمدير على جميع وحدات وأجزاء العمل بالمصرف .

صحيح أن بعض هذه المصارف أسرفت في تعديد الوحدات المكونة لجهازه ، وجعل الواحدة تخرج من باطن الثانية ، كما هو الحال مثلا في البنك المركزى البلجيكى ولكن هذه المصارف تكونت على هذه الصورة تبعا لتطورات تاريخية ومقتضيات جغرافية ، ولكن أيا كانت الصورة فى المصارف الاخرى فان التبسيط الشديد الذى اختاره واضع القانون رقم ٣٥٠ لسنة ١٩٦٠ معيب لاكثر من سبب .

١ — ان اجتماع جميع السلطات بمختلف أنواعها فى مجلس واحد يؤدى الى التسوية غير المقبولة بين المسائل الكبرى والمسائل الصغرى ، وبين الكليات والتفاصيل ، وبين شؤونه الادارية اليومية ، وشئون النقد والمشكلات المصرفية ذات الطابع الابعد مدى .

ونتيجة هذا أن مسائل الادارة اليومية ، وهى بطبيعتها أشد الحاحا وأكثر اثاره للانتباه وأكبر عددا ، تطفئ على المسائل الفنية والقواعد العامة والمبادئ المجردة .

٢ — ان كثرة المسائل التى تعرض على المجلس لعدم وجود هيئة أخرى ، تشاركه فى النهوض بالشئون الفنية الهامة أو الشئون الادارية ذات الصفة التشريعية أو الشئون الادارية اليومية تؤدى الى عدم توافر الدراسة اللازمة لبعض هذه الامور .

٣ — اقتصار الهيئة العليا فى البنك على مجلس واحد لا يضم لجان دائمة فيه أو هيئات أخرى يؤدى الى عدم تمثيل بعض الهيئات التى يتحقق خير غير قليل بتمثيلها فى المجلس .

وقد يثور التساؤل — آخر الامر — عما هو المقصود من استغلال البنك المركزى وما السر فى تأكيد الاستقلال ؟ والواقع أن الرد سهل لانه نابع من طبيعة الوظيفة الموكولة الى البنك المركزى .

فاستقلال البنك المركزى ليس ميزة له ، كشخص معنوى عام ، يباهى بها الاجزاء الاخرى فى سلطة الدولة التنفيذية ولا هو شرف يمتاز به محافظ البنك وأعضاء مجلسه أو مجالسه فى حالة التعدد . ولكنه ضرورة عملية اقتضتها المصلحة العامة .

فأمور السياسة النقدية والأئتمانية هامة وذات خطر بعيد وشامل على اقتصاد الدولة ، وهو نشاط فنى ومعتد وسريع التطور والعوامل المؤثرة عليه عديدة .

ومن هنا وجب أن تستقل به هيئة فنية لا يشغلها ما يشغل أجهزة الدولة من مهام يومية لا حصر لها كمطانب الموظفين وقواعد تعيينهم أو فصلهم والنظر فى مشكلات مرتباتهم وامتيازاتهم وبدلاتهم ولدواعى السياسة المحلية والعمالية وما ينجم عنها من ضغوط يستجيب لها رجل السياسة بأكثر مما يستجيب لها رجل الفن المنقطع لعمله ، لدراسة جوانبه المتعلقة به وحدهما .

ومن هنا فرغت القوانين هذه الهيئة التى سميت بالبنك المركزى لهذه المهمة الخطيرة الحساسة المؤثرة وأحاطتها برعاية قانونية ، وضمانات تشريعية ليتيسر لها ابداء الرأى نقيا سليما غير متأثر بالدواعى والمؤثرات اليومية أو القريبية المدى أو الخارجة عن جوهر الوظيفة التى أسندت اليه ولكن الاعتبارات التى يتأثر بها السياسى وان لم يجز أن تدخل فى التقدير الفنى على المدى القريب ، الا أنها على المدى البعيد ذات قيمة لا يمكن نكرانها ومن هنا جرت العادة على أن يكون استقلال البنك المركزى ، ذاتيا ، لا استقلالا كاملا . فلا يقوم فى الدولة دولة أخرى لها سيادتها وعلمها الخاص بها ، بل هو جزء من حكومة الدولة ، يعمل فى نطاق سياستها ، ويؤيد اتجاهاتها ، وينفذ ما تضعه تحقيقا لاهدافها العليا .

ولعل الغاية من استقلال البنك المركزى هو أن يكون أقدر على خدمة سياسة الدولة ، وأكثر كفاءة فى تحقيق غاياتها .

وقد أثبتت التجربة أنه كلما توفر الاستقلال لهذه الاجهزة الفنية التى أسند اليها وضع سياسة فى مجال من مجالات نشاط الدولة ، كلما استطاعت أن تهتدى الى عدد من الحقائق ، لم تكن أجهزة الدولة العادية ، المشغولة بأعبائها المتدافعة اليومية ، قادرة على كشفه أو تنظيمه .

ومن هنا أصرت الدول على استقلال البنك المركزى ، ولكن هذا الاستقلال لا يستكمل الغاية منه الا اذا درج البنك على أن يكون جهازا فعالا ايجابيا ، يتصرف فى الامور ، بالدرس ، ولا يختلف عن ابداء الرأى فى المشكلات ، واضحا وحازما ، مستعدا لتحمل المسؤولية ، فما أكثر الهيئات التى ضمننت القوانين لها الاستقلال ، لتنهض بأعبائها الجسام ، نهوضا مثاليا ، أو قريبا من المثالى ، فضيحت هذه الهيئات القصد من هذه الضمانات وتراخت فى أداء رسالتها ، لا خوفا من المسؤولية ، ولكن عجزا عن ادراك هذه المسؤولية ، وجلال الواجب المشتق منها ، والمبنى عليها .

يبقى أن أشير الى أن هذا البحث ، لم يوضع ، صدى لشيء وقع حديثا ، فدعى الى الاسراع باعداده ، بل هو فى الواقع جواب لتساؤل ملح

يتردد على طول السنوات الاخيرة ، وهو : هل البنك المركزى مؤسسة تخضع لقانون المؤسسات العامة ولاحكام نظام العاملين فى القطاع العام ، أم لا تخضع؟؟ وهذه الاجابة هى جانب ثانوى فى البحث .

أما الجانب الذى يعنى بتحديد طبيعة البنك المركزى القانونية وصلته بسلطات الدولة ومكانه من هذه السلطات ، فهو الجانب الاهم ، وهو لا يأتى كنتيجة لأمر بعينه . وفى محيط البنك المركزى ، أو مجال علاقته بالحكومة ، وإنما هو بحث مجرد ، يوضع فى خدمة الباحثين فى هذا الشأن ، وهو قابل بطبيعة الحال الى الاضافة اليه ، والتوسع فيه ، وضرب أمثلة أخرى بمصارف لم يعرض لها هو .

ولو دعت هذه الدراسة أحدا لاستكمالها أو مناقشتها ، لكان ذلك نجاحا لها ، لا تطمع فى أكثر منه .



Sur le plan substantiel, l'article 59 a essayé de concilier les deux approches dites: «subjective» et «objective» en prétendant avoir édifié une nouvelle règle objective de droit. Toutefois, l'œuvre novatrice de la Commission nous semble, plus apparente que réelle. Les aspects subjectifs sont de loin les plus importants dans l'article 59.

En exigeant que les circonstances qui justifient le recours à la règle doivent «constituer une base essentielle du consentement des parties» et en précisant que ces circonstances doivent être «imprévisibles» par les parties, l'article 59 aboutit à ce que M. Lissitzyn appelle «a piling up of subjectivities rather than their diminution».<sup>(1)</sup> La Commission a ainsi sacrifié son prétendu objectivisme initial en laissant la règle *rebus sic stantibus* au même point où elle se trouvait à la fin du siècle dernier quand Bluntschli écrit dans l'article 456 de son projet de codification : «Lorsque l'ordre de faits qui avaient été la base expresse ou tacite du traité se modifie tellement avec le temps, que le sens du traité s'est perdu ou que son exécution est devenue contraire à la nature des choses, l'obligation de respecter le traité doit cesser.»<sup>(2)</sup>

- 
- 1) cf. O.J. Lissitzyn, «Treaties and changed circumstances — *Rebus sic stantibus*», *American Journal of International Law*, 1967, p. 915.
  - 2) Texte reproduit par le groupe de recherche de Harvard Law School, *Preliminary Draft Conventions*, 1935, Appendix 3, p. 1194.

Quant à la procédure d'extinction, l'article 59 est soumis à la procédure établie par l'article 62 qui exige:

- a) une notification aux autres parties indiquant la mesure envisagée à l'égard du traité et les motifs à l'appui,
- b) un délai raisonnable fixé aux autres parties pour donner leur réponse,
- c) si une objection a été soulevée, les parties sont tenues de rechercher une solution par les moyens indiqués à l'article 33 de la Charte des Nations Unies.<sup>(1)</sup>

Il est certain que cet aspect procédural reste insuffisant pour réaliser la protection de la communauté internationale contre le risque d'un recours abusif à la règle *rebus sic stantibus*. L'absence d'un règlement judiciaire obligatoire exercé par la Cour Internationale de Justice, susciterait toujours une grande méfiance dans l'état actuel des relations internationales<sup>(2)</sup>.

- 
- 1) En commentant l'article 62 intitulé «procédure à suivre en cas de nullité d'un traité ou pour y mettre fin, à en retirer ou en suspendre l'application», nombreux membres de la Commission l'ont considéré comme un «article clé», et certains parmi ses membres ont estimé «qu'il importait de recommander que l'application soit soumise au règlement judiciaire obligatoire de la Cour Internationale de Justice au cas où les parties ne se mettraient pas d'accord sur un autre mode de règlement» (**Rapport de la Commission du Droit International sur les travaux de sa 18ème session, 4 mai — 19 juillet 1966, p. 95**).
  - 2) Dans leurs observations, un certain nombre de gouvernements ont exprimé l'avis que les garanties de procédure prévues par l'article 62 n'allaient pas assez loin, et qu'il conviendrait de prévoir expressément les mesures à prendre, notamment le recours à un règlement judiciaire indépendant, dans le cas où les parties ne pourraient pas parvenir à un accord (**Voir: Compilation analytique des commentaires et observations présentés en 1966 et 1967 au sujet du texte définitif du projet, vol. II, A/Conf. 39/5, 10 février 1968, p. 367 ss.**). Plusieurs délégations ont manifesté, pendant la Conférence de Vienne, une attitude nuancée à l'égard de l'article 59 en précisant que leurs gouvernements décideront de voter pour ou contre cet article en fonction de la forme définitive de l'article 62 et les garanties procédurales et juridictionnelles qu'il contiendrait (**voir: U.N. Conference in the Law of Treaties. Committee of the Whole, Provisional Summary Record, 63th and 65th Meetings, 11 — 19 May 1968**).

cédure d'extinction qui doit aboutir soit à la conclusion d'un nouvel accord, soit à une décision émanant d'une juridiction ou d'un autre organe international<sup>(1)</sup>.

L'idée de la suspension ne figurait pas dans le projet de la Commission malgré son importance capitale.<sup>(2)</sup> C'est seulement à la Conférence de Vienne qu'elle a été introduite dans le texte de l'article 59 par un vote favorable aux amendements proposés dans ce sens par le Canada et la Finlande<sup>(3)</sup>.

- 1) L'œuvre créatrice de Fitzmaurice réside précisément dans le fait qu'il considère le changement de circonstances comme un événement générateur d'une obligation de parvenir à un nouvel accord. En cas d'échec de toute tentative d'accord, il a essayé de substituer au droit de dénonciation unilatérale le droit de suspendre l'exécution du traité en vue de «juridictionnaliser» l'application du principe *rebus sic stantibus* (cf. *Annuaire de la Commission de Droit International*, 1957, vol. II, p. 75 ss.)
- 2) Le texte proposé par la Commission disposait : «Un changement fondamental de circonstances... ne peut être invoqué comme motif pour mettre fin au traité ou pour s'en tirer, a) à moins que...». Pour défendre la position de la Commission le Rapporteur spécial, Sir Waldock, s'est exprimé devant la Conférence de Vienne dans les termes suivants : «The Commission's view had been that article 59, which dealt with fundamental changes of circumstances, might conflict with the idea of mere suspension... In the case of fundamental change, however, the real relevance was to a situation where one party wished to terminate a treaty and the other resisted. In such a case, the notice of suspension was not really practicable. Even more important, however, was the feeling that, if the possibility of suspension were added, that might weaken the strict philosophy of the whole article. To allow suspension might give the impression that the change of circumstances might not be quite fundamental. That reasoning had induced the commission not to include a provision for suspension.» (United Nations Conference on the Law of Treaties, *Committee of the Whole, Provisional Summary Record of the 65th Meeting*, 11 May 1968, A/Conf. 39/C.1/SR. 65 - VI 68. 3013, p. 11).
- 3) L'amendement canadien (A/Conf. 39/C.1/L. 320, 7 May 1968), et l'amendement finlandais (A/Conf.39/C.1/L. 333, 9 May 1968) introduisent la «suspension» en tant qu'une conséquence juridique éventuelle du changement fondamental des circonstances. Les deux amendements furent adoptés par 31 voix contre 26 et 28 abstentions (*Provisional Summary Record of the 65th Meeting*, 11 May 1968, op. cit., p. 13).

cette dernière opinion qui avait provoqué l'hostilité à l'égard de la règle *rebus sic stantibus*. Elle fut condamnée par la Déclaration de Londres du 17 janvier 1871 selon laquelle: «Les puissances reconnaissent que c'est un principe essentiel du droit des gens qu'aucune puissance ne peut se délier des engagements d'un traité, ni en modifier les stipulations, qu'à la suite de l'assentiment des parties contractantes, au moyen d'une entente amicale.»<sup>(1)</sup>

D'après Kelsen, cette Déclaration est un rejet «clair et net» de la règle *rebus sic stantibus*<sup>(2)</sup>. Il nous semble, cependant, que le grand maître confond la règle elle-même avec la procédure de dénonciation unilatérale.<sup>(3)</sup> La doctrine moderne évite cette confusion en précisant que le changement fondamental des circonstances ne doit pas être envisagé comme un fait-condition déclenchant automatiquement l'extinction du traité<sup>(4)</sup>. De même, la doctrine n'accorde pas à l'une des parties le droit de dénoncer unilatéralement le traité. Pour la plupart des auteurs modernes, les effets de notre règle se résument donc en deux points: a) le traité doit cesser de produire ses effets obligatoires, c'est-à-dire, il doit être suspendu comme dans le cas de guerre, b) le changement fondamental des circonstances déclenche une pro-

---

= que la Commission consacre le droit de dénonciation unilatérale, à moins que son exercice ne soit soumis à un contrôle par le recours obligatoire à la Cour internationale de Justice (Commentaire de l'article 57, *Rapport...*, op. cit., p. 87).

- 1) Annexe au Protocole No. 1 de la Conférence de Londres, *British and Foreign State Papers*, 1870 - 1871, vol. LXI, pp. 1198 - 1199.
- 2) cf. H. Kelsen, «Théorie du droit international public», *Recueil des Cours de La Haye*, t. 89, 1953, p. 163 ss.; *Idem*, *Principles of International Law*, London, 1959, p. 358 ss.
- 3) cf. Leca, op. cit., p. 248 où il attire l'attention sur la distinction entre la règle elle-même en tant que cause juridique et son mode d'action pour en conclure: «Seule une confusion entre la caducité et la dénonciabilité des traités a pu motiver l'interprétation de Kelsen.»
- 4) M. Kiss a exprimé cette opinion dominante en précisant: «si le changement des circonstances peut entraîner la caducité d'un traité, le traité reste en vigueur tant qu'un acte faisant droit entre les Etats intéressés — nouvel accord ou sentence d'un juge international — n'est pas intervenu pour constater cette caducité (*Annuaire français de Droit International*, 1959 p. 798).

tre les auteurs sur les effets de la règle **rebus sic stantibus** sont dues en grande partie à la confusion entre ce qui est propre au «changement fondamental de circonstances» et ce qui relève des autres causes d'extinction. Ceux qui confondent la **rebus sic stantibus** avec «la force majeure» ou la «désuétude coutumière» prétendent que son effet juridique doit être la caducité de plein droit ; <sup>(1)</sup> tandis que ceux qui mettent l'accent sur les cas des «traités inégaux» envisagent comme sanction la nullité, étant donné que l'élaboration d'une nouvelle règle de **jus cogens** frappe de nullité les traités antérieurs qui sont considérés comme non-conformes à cette règle<sup>(2)</sup>.

Quant à ceux qui rapprochent le «changement fondamental de circonstances» de la «non-exécution du traité» par l'autre partie, ils préconisent la possibilité d'une dénonciation unilatérale pour mettre fin à l'existence du traité<sup>(3)</sup>. C'est précisément

---

= of unequal treaties», *Proceedings of the American Society of International Law*, 1927, p. 93 ss.; A. Putney, «The termination of unequal treaties», *Proceedings...*, 1927, p. 87 ss., Tsang Y-Hao, *The Termination of unequal treaties in International Law*, Shanghai, 1931; A. N. Talalayev — V.G. Boyarshinov, «Unequal treaties as a mode of prolonging the colonial dependence of the new states of Asia and Africa», *Soviet Year Book of International Law*, 1961, p. 156 ss.; S. Koylov, «La valeur pour l'URSS des traités internationaux conclus avant 1917», *Mélanges Gidel*, 1961, p. 401 ss.; et I. Detter, «The problem of unequal treaties», *International and Comparative Law Quarterly*, 1966, p. 1069 ss.

- 1) Voir : Bayon y Chacon, op. cit., p. 44 ss.; Wigniolle, op. cit., p. 117 ss.; et Goellner, op. cit., p. 55 ss.
- 2) La survenance d'une nouvelle règle de **jus cogens** est considérée comme un cas d'extinction du traité. L'application de la règle ôte au traité sa validité, mais elle ne rend pas le traité nul. Autrement dit, le traité ne devient pas nul *ab initio*; la nouvelle règle du **jus cogens** interdit que l'accord continue d'exister et d'être appliqué (Commentaire de l'article 61, *Rapport de la Commission du Droit International sur les travaux de sa 18ème session*, 4 mai — 19 juillet 1966, p. 94)
- 3) Le droit de dénonciation unilatérale en cas d'une violation substantielle est expressément reconnu par l'article 57 du Projet. Toutefois les membres de la Commission ont été d'accord pour penser que la violation d'un traité, si grave soit-elle, ne met pas fin au traité *ipso facto*, et certains membres ont été d'avis qu'il y aurait danger à ce =

ventionnelles par les autres parties plutôt que d'un changement de circonstances<sup>(1)</sup>.

- 4 — Dans la question de la protection des minorités sous les engagements conclus à l'époque de la Société des Nations, il aurait été plus conforme à la réalité juridique de considérer que les traités en question sont tombés en désuétude au lieu d'invoquer la *rebus sic stantibus*, comme l'a fait le Secrétaire Général des Nations Unies<sup>(2)</sup>.

- 5 — Dans tous les cas de dénonciations soviétiques des traités tsaristes, de dénonciations chinoises, turques et iraniennes concernant les traités de capitulations, de la dénonciation égyptienne du traité anglo-égyptien, il nous semble impossible de placer exclusivement le problème sur le plan de la règle *rebus sic stantibus*. Il est vrai que, dans tous ces cas, il y eût des changements d'ordre moral, c'est-à-dire des modifications psychologiques dans l'attitude des Etats à l'égard des traités considérés comme des «traités inégaux». Mais, dans ces cas, il s'agissait essentiellement d'un recours soit à la notion d'un «état de nécessité»<sup>(3)</sup>, soit à de nouvelles règles générales de *Jus cogens* qui libèrent l'Etat de ses obligations conventionnelles antérieures lorsque celles-ci entravent l'exercice par l'Etat de ses compétences essentielles en tant que sujet souverain de droit international<sup>(4)</sup>. En somme, les divergences qui existent en-

1) *Ibid.*, p. 242 ss.

2) cf. N. Feinberg, «The legal validity of the undertakings concerning minorities and the *clausula rebus sic stantibus*», *Studies in Law Scripta Hierosolymitana*, vol. 5, Jerusalem, 1958, p. 124 ss.

3) L'état de nécessité est, selon la doctrine moderne, «une règle de droit international qui permet à un Etat de suspendre l'exécution de ses obligations conventionnelles si celles-ci entravent directement, sans que le traité l'ait prévu expressément, l'exercice par l'Etat de ses compétences essentielles qui conditionnent, d'après le droit coutumier actuel, son existence en tant que sujet de droit international». (J. Leca, *op. cit.*, p. 287).

4) L'article 61 du projet, le traité doit s'effacer ou s'adapter devant l'apparition d'une nouvelle règle positive de droit coutumier ayant un caractère de *jus cogens*. Il s'agit de traités inégaux qui violent les principes de la souveraineté étatique. cf. R. Buell, «The termination =

L'un des plus grands mérites du projet de la Commission est, sans doute, le fait d'avoir insisté sur le caractère «exceptionnel» et «subsidaire» de la règle *rebus sic stantibus*. En effet le projet a adopté en la matière la forme négative utilisée dans la rédaction de l'article 59 qui dispose: «Un changement fondamental des circonstances... ne peut pas être invoqué comme motif pour mettre fin au traité ou pour s'en retirer, à moins que...<sup>(1)</sup>

Par conséquent, on ne doit recourir à l'article 59 qu'en dernier ressort et en l'absence de toute autre cause d'extinction.

Plusieurs remarques s'imposent à cet égard:

- 1 — Dans le cas du traité russo-allemand de Brest-Litovsk, il ne s'agit pas d'une simple application de la règle *rebus*, mais plutôt d'une abrogation tacite résultant de l'acquiescement donné par l'Allemagne à la dénonciation soviétique<sup>(2)</sup>.
- 2 — Dans le cas de la dénonciation en 1906 du traité de commerce de 1840 entre l'Angleterre et la Bolivie, la perte des ports boliviens sur la mer, constituait non seulement un changement des circonstances mais en plus une impossibilité d'exécution<sup>(3)</sup>.
- 3 — Dans l'affaire de la Mer Noire, la note russe du 31 octobre 1870 est explicite dans le sens d'une dénonciation motivée par les «dérogations à des engagements auxquels (la Russie) n'a cessé d'être scrupuleusement fidèle», c'est-à-dire qu'il s'agissait de la non-exécution des obligations con-

---

1) Un amendement présenté par le Venezuela pendant la Conférence de Vienne tendait à établir la règle *rebus sic stantibus* sous une forme affirmative; l'amendement proposé fut retiré devant l'hostilité manifestée à son égard par la plupart des délégués (cf. United Nations Conference on the Law of Treaties, Committee of the Whole, Summary Record of the 65 th Meeting, A/Conf. 39/C, 1/SR. 65, 11 May 1968, p. 13).

2) cf. J. Dehaussy, *Juris-Classeur de Droit International*, Fasc. 12-D,

3) cf. Leca, thèse, op. cit., p. 240 ss.

## Deuxième Chapitre

## LES EFFETS DE L'ARTICLE 59

La plupart des controverses suscitées dans le domaine du «changement fondamental des circonstances» est la conséquence de la confusion qui existe à l'égard de la place que cette notion occupe parmi les différentes causes d'extinction des traités.<sup>(1)</sup>

Dans plusieurs cas, la règle *rebus sic stantibus* est invoquée à la place d'autres mesures plus appropriées; ce qui a provoqué un certain scepticisme quant à sa valeur réelle.<sup>(2)</sup>

D'autre part, il semble difficile de préciser d'une façon claire si elle entraîne la nullité, la caducité, la dénonciation par une volonté unilatérale ou tout simplement la suspension des obligations conventionnelles<sup>(3)</sup>.

1) Les causes d'extinction peuvent être, en premier lieu, «volontaires», c'est-à-dire prévues d'un commun accord par les parties elles-mêmes, ou «légales» dans le sens de causes non prévues par les parties, mais par les règles de droit international général coutumier. D'autre part, certaines causes entraînent une extinction «automatique» par expiration ou caducité, tandis que les autres sont considérées comme des modes d'extinction «spéciaux» qui exigent un acte juridique émanant d'une seule des parties (notification ou dénonciation), soit de deux parties ou de toutes les parties agissant d'un commun accord (cf. J. Dehaussy, *Juris - Classeur de Droit International*, op. cit., Fasc. 12-D).

2) cf. J. Leca, thèse, op. cit. p. 21 ss.

3) Logiquement, les tenants de la thèse d'une «clause tacite» devaient admettre la caducité de plein droit, étant donné que la condition résolutoire implicite fait tomber le traité sans qu'il soit besoin de recourir à une dénonciation. Mais, la plupart des auteurs refusent la conception d'une extinction automatique en préférant la dénonciabilité. Certains autres envisagent une simple suspension des obligations conventionnelles en attendant un règlement juridictionnel si les parties ne parviennent pas à se mettre d'accord. Voir en particulier, Bayon y Chacon, «De la révision des traités devenus inapplicables...», *Revue de Droit International*, 1934, p. 44 ss.; A. Wigniolle, *La Société des Nations et la révision des traités*, Paris, 1932, p. 114 ss.; G. Scelle, *Théorie juridique de la révision des traités*, Paris, 1936, p. 58 ss., A. Goeliner, *Précaducité, caducité et désuétude en droit international public*, Paris, 1939, p. 51 ss. Ch. Rousseau, *Principes généraux de droit international public*, Paris, 1966, p. 589 ss. et Leca, thèse, op. cit., p. 313 ss.

frontière» découle de la règle elle-même, dont les effets se réalisent *ex tunc* et non *ex nunc*, c'est-à-dire qu'elle ne vise que les obligations à exécuter dans l'avenir et non les engagements déjà assumés.<sup>(1)</sup>

Il faut d'ailleurs noter que le texte de l'article 59 se limite aux traités «établissant des frontières» et n'englobe pas les «traités de paix» que la doctrine traditionnelle considère comme non révisables.<sup>(2)</sup> A la Conférence de Vienne d'avril 1968, la République du Viet-Nam a proposé la modification du texte pour qu'il embrasse également les traités «consacrant un règlement politique négocié»<sup>(3)</sup>, et les Etats-Unis ont demandé l'introduction d'une conception encore plus large qui englobe tous les traités «déterminant une frontière ou établissant de quelque autre manière, le statut d'un territoire»<sup>(4)</sup>. Les deux amendements ont été rejetés<sup>(5)</sup>. Ce rejet souligne l'attachement de la majorité des Etats à une conception élargie de la règle *r.s.s.*, dont la seule exception réelle — exception non citée par l'article 59 — concerne les traités donnant naissance à une organisation internationale fonctionnant sur la base d'un statut qui régit toutes les questions relatives à sa révision, son adaptation ou le retrait d'un Etat-membre.

Quant à l'exception expressément prévue par le texte en ce qui concerne les traités «établissant des frontières», elle réaffirme une position qui découle du jeu normal de la règle *r.s.s.*

1) cf. Cattand, thèse, op. cit., p. 118 ss.

2) *Ibid.*, p. 202.

3) L'amendement vietnamien disposait : «A fundamental change of circumstances may not be invoked: (a) as a ground either for terminating a treaty establishing a boundary or confirming a negotiated political settlement or for withdrawing from such a treaty...» (United Nations Conference on the Law of Treaties, A/Conf. 39/C. 1/L.299, 1 May 1968).

4) L'amendement des Etats-Unis d'Amérique disposait : «A fundamental change of circumstances may not be invoked : a) As a ground for terminating or withdrawing from a treaty drawing a boundary or otherwise establishing territorial status.»

5) L'amendement vietnamien fut rejeté par 64 voix contre 1 et 13 abstentions, tandis que l'amendement américain fut rejeté par 43 voix contre 14 et 28 abstentions (cf. Draft Report of the Committee of the Whole, A/Conf. 39/C. 1/L. 370/Add. 1 -- 7, p. 68).

D'autre part, en tant que règle objective de droit, rien n'empêche l'application de la r.s.s. aux traités généraux dits «traités-lois» ou traités générateurs d'un système ou d'un régime<sup>(1)</sup>. C'est ainsi que le Secrétaire Général des Nations Unies a constaté la caducité des 17 engagements conclus en matière de minorités sous le contrôle de la Société des Nations<sup>(2)</sup>. Aussi, l'Union Soviétique a considéré les Conventions d'avant-guerre relatives au régime du Danube comme caduques<sup>(3)</sup>.

La seule exception admise par l'article 59 concerne la catégorie de traités «établissant une frontière». Cette exception est conforme aux thèses suisse et française avancées devant la Cour permanente dans l'affaire des *Zones franches*<sup>(4)</sup>, et à la décision de la Cour allemande dans l'affaire *Brême c. Prusse*<sup>(5)</sup>. Elle peut être justifiée par le fait qu'il s'agit de traités déjà exécutés (*Executed treaties*) par opposition aux traités exécutoires (*Executive Treaties*)<sup>(6)</sup>. Autrement dit, la non-applicabilité de la règle *rebus sic stantibus* à l'égard des traités «établissant une

---

1) On doit, par conséquent, repousser toute distinction fondée sur la nature de la convention ou sa matière. Comme M. Leca l'a bien démontré, «la distinction de Triepel entre traités-lois et traités-contrats est elle-même de peu d'intérêt juridique: il n'y a pas de différence d'essence entre les deux grands types de traités, tout accord étant la loi des contractants et formant entre ceux-ci un droit objectif et particulier» (Thèse, *op. cit.*, p. 115). De même, il n'y a pas lieu de distinguer entre les traités politiques et les accords de commerce sur la base que dans le cas d'un traité «*embodying a purely commercial bargain between two parties, the existence of an implied right of denunciation, upon giving reasonable notice can readily be inferred from the nature of the treaty on the ground that it requires revision from time to time in order to bring it into harmony with changing conditions*» (McNair, *Law of Treaties*, London, 1961, p. 368). Les raisons qui militent en faveur d'une révision des accords de commerce sont aussi valables en ce qui concerne les traités d'ordre politique.

2) cf. L'étude du Secrétaire Général des Nations Unies sur la protection des minorités, *op. cit.*, p. 34 ss.

3) Voir : J.F. Tricka, R. M. Slusser, *The Theory, Law, and Policy of Soviet Treaties*, *op. cit.*, p. 267 ss.

4) C. P. J. I., Série C, No. 58, p. 136 ss.

5) Arrêt du Reichsgericht, publié dans *The Annual Digest of Public International Law Cases*, 1925 - 1926, affaire No. 266.

6) Voir : McNair, *op. cit.*, p. 64 ss.

D'autre part, elle a abouti à l'introduction d'une nouvelle fiction dans le droit des traités selon laquelle il existe une prétendue clause tacite de dénonciation incluse dans les traités «perpétuels»<sup>(1)</sup>.

La proposition de Sir Fitzmaurice, inspirée par cette tradition contractualiste, est inacceptable si l'on voit dans la r.s.s. une règle coutumière de droit international, que la volonté des parties ne peut écarter. C'est pourquoi, la Commission a adopté la thèse de Sir Waldock selon laquelle «aucune distinction ne doit être établie entre les traités «perpétuels» et les traités «de durée limitée»<sup>(2)</sup>. Ainsi, la règle énoncée dans l'article 59 est conçue comme une règle d'application générale, même si, pour des raisons purement pratiques, elle ne doit jamais s'appliquer, ou ne s'appliquer rarement, à des traités de durée limitée ou à des traités pouvant être dénoncés par notification<sup>(3)</sup>. D'ailleurs, l'expérience a démontré que la règle r.s.s. a été invoquée à propos des traités de durée limitée. Ainsi, dans sa résolution du 14 décembre 1932, la chambre française des députés a expressément invoqué la doctrine *rebus sic stantibus* à propos de l'accord franco-américain de 1926 sur la consolidation des dettes de la France<sup>(4)</sup>. De même, l'Égypte l'a tacitement invoquée à l'encontre du traité anglo-égyptien de 1936 conclu pour une période de vingt ans<sup>(5)</sup>.

1) En fait, la limitation du champ d'application de la règle *rebus sic stantibus* aux traités dits «perpétuels» s'est montrée vide de tout sens réel quand la doctrine classique introduisait «la prétendue clause tacite de dénonciation incluse dans les traités perpétuels». Selon cette conception, «certains traités de nature politique, lorsqu'ils sont conclus sans limitation de durée et ne comportant aucune disposition relative à leur éventuelle dénonciation,... (ils) doivent être présumés contenir une clause tacite de dénonciation unilatérale.» (Voir l'exposé critique de J. Dehaussy, «Les Traités: validité temporelle des effets des traités», *Juris-Classeur de Droit International*, Fasc. 12-D).

2) D'après Sir Waldock, «pour souhaitable qu'il soit de restreindre autant que possible le champ d'application de la théorie, nous estimons que, si on lui reconnaît le caractère d'une règle de droit objective, aucune distinction ne doit être établie entre les traités «perpétuels» et les traités de durée limitée. (*Annuaire*, 1963, vol. II, p. 87.)

3) *Ibid.*, p. 87.

4) cf. A. Kiss, article, *op. cit.*, p. 384 ss.

5) cf. M. Shaker, article, *op. cit.*, p. 120 ss.

## Premier Chapitre

## LE DOMAINE DE L'ARTICLE 59

Dans le projet initial de Fitzmaurice, la règle **rebus sic stantibus** avait une portée extrêmement limitée. Elle ne pouvait être invoquée que si le traité était de durée indéterminée et ne contenait aucune disposition expresse prévoyant son expiration ou son extinction moyennant préavis<sup>(1)</sup>.

Le prédécesseur de Sir Waldock envisageait ainsi, une restriction qui ne se conçoit que dans l'optique contractualiste et volontariste d'une clause tacite.<sup>(2)</sup> Il a suivi une tradition doctrinale qui limite la possibilité d'invoquer la **r.s.s.** à une catégorie déterminée des traités dits «perpétuels», c'est-à-dire aux traités qui ne prévoient pas expressément leur extinction et qui doivent être considérés **prima facie** comme valides pour une période indéfinie. Cette notion de perpétuité est critiquée sévèrement par la doctrine moderne qui la considère comme une notion vide de sens en droit, parce que les Etats ne peuvent pas plus s'interdire de terminer un traité qu'un peuple d'abroger sa constitution<sup>(3)</sup>.

- 
- 1) D'après Sir Fitzmaurice, «les principes **rebus** ne jouent qu'à l'égard des traités qu'on qualifie parfois de «perpétuels»; on peut même soutenir que le principe n'a aucune raison d'être dans le cas d'autres traités... On peut même légitimement conclure, par voie d'interprétation que, du moment que les parties avaient stipulé un terme, c'est qu'elles entendaient **exclure** toute extinction antérieure à ce terme, sauf en vertu d'un nouvel accord spécial ou en raison d'une violation fondamentale ou d'une impossibilité littérale d'exécution» (*Annuaire*, 1957, vol. II, para. 159, p. 71).
  - 2) Voir : Waldock, *Annuaire*, 1963, vol. II, p. 87 où il dit: «On peut légitimement dire, comme le fait le précédent rapporteur spécial, que l'intention des parties était d'exclure toute possibilité d'extinction antérieure au terme, si l'on considère la théorie du point de vue de la «condition tacite»; il n'en va pas de même si la théorie est conçue comme une règle de droit objective fondée, dans chaque cas d'espèce, sur l'équité et la justice».
  - 3) Bluntschli a eu le grand mérite d'attirer l'attention sur cet aspect important en précisant que «l'éternité des traités est aussi absurde que l'éternité des constitutions: toutes deux sont inconciliables avec le développement naturel des peuples» (cité par Cattand, thèse, op. cit., p. 124).

Toutefois, en présence d'une réglementation conventionnelle spéciale concernant la révision, l'adaptation ou le retrait, la règle *rebus sic stantibus* est exclue<sup>(1)</sup>. Ainsi, elle n'a aucun rôle à jouer en ce qui concerne les «traités-constitution» donnant naissance à une organisation internationale telle que les Nations-Unies, le GATT ou les Communautés Européennes où il faut suivre le processus institutionnel prévu pour réaliser l'adaptation nécessaire.

Quant aux problèmes posés hors le cadre de la révision institutionnalisée, le changement fondamental des circonstances peut être invoqué en tant que cause «spéciale» d'extinction. Son caractère particulier se manifeste sur deux plans:

- a) son domaine limité étant donné que certaines catégories de traité sont à l'abri de la règle *r.s.s.*,
- b) et ses effets atténués par rapport aux autres causes d'extinction où le «changement fondamental des circonstances» figure comme une règle subsidiaire qui fonctionne d'une manière non-automatique<sup>(2)</sup>.

- 
- 1) La révision est donc un problème «législatif» foncièrement différent de la règle *rebus sic stantibus* qui pose un problème «judiciaire». Dans l'état actuel de la société internationale la révision doit être prévue et réglementée par le traité lui-même. Par conséquent, M. Leca a eu raison en dénonçant ce qu'il appelle «le mythe de la révision institutionnelle» basé sur l'article 19 du Pacte de la Société des Nations et l'article 14 de la Charte des Nations Unies. «La révision institutionnelle, dit-il, qui s'inspire de l'idée d'un super Etat mondial contrôlant les normes particulières se heurte directement au fractionnement de la société œcuménique» (J. Leca, *Les techniques de révision des conventions internationales*, Paris, 1961, p. 249).
  - 2) Voir, pour une excellente analyse des clauses de révision contenues dans les différentes catégories de traités générateurs d'un système ou d'un régime : J. Leca, *op. cit.*, p. 23 ss.

des parties, ainsi que la mesure dans laquelle le changement de circonstances doit avoir compromis la réalisation de ces intentions.»<sup>(1)</sup>

Par conséquent, la recherche de la volonté contractuelle reste toujours un élément fondamental dans la **rebus sic stantibus** même si on rejette la thèse d'une «clause tacite» ou «implicite». La différence entre les deux thèses réside essentiellement dans le fait que d'après la conception adoptée par la Commission, ce n'est pas l'intention des parties qui sert de fondement juridique au principe **rebus sic stantibus** considéré comme une règle de droit objectif d'origine coutumière.

Néanmoins, cette intention joue un rôle important pour déterminer si le changement qui s'est produit justifie l'application **at extra** de la règle en question. Autrement dit, cette règle objective de droit joue indépendamment de la volonté des parties qui devient une simple condition pour sa mise en œuvre.

## Deuxième Partie : La Mise en Oeuvre de L'article 59

En consacrant **rebus sic stantibus** comme règle de droit objectif, l'article 59 aboutit à deux résultats importants :

- 1 — éviter toute confusion entre «changement fondamental des circonstances» et révision;
- 2 — accorder au changement de circonstances une place particulière parmi les causes «spéciales» d'extinction non prévues par les parties.

En fait, il n'existe pas de limites précises entre ce que Georges Scelle appelait «le couperet de l'abrogation» par opposition à «l'orthopédie de la révision», dans la mesure où extinction et modification sont les deux aspects d'une même procédure<sup>(2)</sup>.

---

1) cf. *Annuaire*, 1963, para. 12, p. 88.

2) cf. G. Scelle, *Théorie juridique de la révision des traités*, Paris, 1936, p. 8.

Le recours à la volonté des parties est donc indispensable au moins en ce qui concerne trois parmi les cinq conditions précitées.

En premier lieu, la détermination du caractère «fondamental» du changement introduit un certain «subjectivisme». Ainsi, Sir Fitzmaurice a proposé que «les cas de cessation ou de modification d'une situation de fait ou d'un état de choses» doivent présenter «une importance essentielle pour l'obligation conventionnelle et en fonction desquels les deux parties ont conclu le traité»<sup>(1)</sup>. Son successeur a essayé d'atténuer cette approche subjective dans l'appréciation de la qualité du «facteur déterminant» incitant les parties à conclure le traité. Il a préféré que la recherche soit dirigée vers la détermination de la circonstance que les parties «auront simplement considérée comme un élément normal de la conjoncture internationale telle qu'elle se présentait à l'époque»<sup>(2)</sup>.

Nous retrouvons encore le recours à la volonté dans le domaine de «l'imprévisibilité» du changement. Si les parties ont prévu le changement (soit d'une manière précise, soit à titre hypothétique), il faut supposer qu'elles ont tacitement exclu ce changement en tant que cause d'extinction, ou bien, on doit considérer que le changement lui-même n'a pas le caractère essentiel susceptible de donner naissance à une telle cause<sup>(3)</sup>.

En somme, si la règle *rebus sic stantibus* est considérée dans l'esprit de l'article 59 comme une règle objective de droit, on ne peut l'appliquer à des cas d'espèce en faisant abstraction de l'intention des parties au moment de la conclusion du traité. Waldock lui-même a avoué que «la règle n'a de raison d'être que parce qu'un changement de circonstances fait, qu'au moment considéré, les obligations imposées par le traité sont fondamentalement différentes des obligations qui avaient été initialement assumées. Le problème est de définir la relation qui doit exister entre le changement de circonstances et les intentions initiales

1) Rapport de Fitzmaurice, *Annuaire*, 1957, op. cit., para 153, p. 69.

2) Commentaire de Waldock, *Annuaire*, 1963, op. cit., para. 13, p. 88.

3) Rapport de Fitzmaurice, *Annuaire*, 1957, para 161, p. 71.

dément changé. Par conséquent, les engagements donnés par des Etats du temps de la Société des Nations devaient être considérés comme ayant cessé d'exister.

- i) Enfin, les commentaires et observations présentées par les différents Etats en 1966 et 1967 au sujet du texte définitif du projet de la Commission et les travaux de la Conférence de Vienne d'avril 1968 confirment la thèse de Sir Waldock concernant la base coutumière de la **rebus sic stantibus** en tant que «règle objective de droit», étant donné que la grande majorité des Etats ont manifesté leur attachement à cette conception.<sup>(1)</sup>

Toutefois, l'acceptation de la thèse de Waldock ne signifie nullement que la volonté des parties est un élément extérieur au jeu de l'article 59. Les conditions posées par cet article accordent à l'intention des parties un rôle important pour déterminer si la règle **r.s.s.** peut être légitimement invoquée en l'espèce. Cinq conditions sont nécessaires afin de pouvoir invoquer la règle, à savoir :

- 1 — Il faut que le changement porte sur les circonstances qui existaient au moment de la conclusion du traité;
- 2 — Il faut que le changement soit fondamental;
- 3 — Il faut aussi qu'il n'eut pas été prévu par les parties;
- 4 — Il faut que l'existence des circonstances dont il est question eût constitué une base essentielle du consentement des parties à être liées par le traité; et
- 5 — Enfin, il faut que le changement ait pour effet de transformer radicalement la portée des obligations qui restent à exécuter en vertu du traité.

---

1) Voir : «Compilation analytique des commentaires et observations présentées en 1966 et 1967 au sujet du texte définitif du projet d'articles sur le droit des traités, U.N. Doc. A/Conf. 39/5 (vol. II), 10 février 1968, p. 346 ss. et «Draft Report of the Committee of the Whole on its work at the first session of the Conference», A/Conf. 39/C. 1/L. 370/Add. 1-7, Part II, p. 60 ss.

- f) Les traités des capitulations ont été dénoncés par la Turquie, la Chine et l'Iran sur la base de la même règle.<sup>(1)</sup>
- g) L'Egypte a dénoncé en octobre 1951 le Traité d'Alliance anglo-égyptien de 1936 considéré comme ayant «outlived its purposes.»<sup>(2)</sup> La Tunisie a invoqué en 1958 le changement fondamental des circonstances devant le Conseil de Sécurité à l'encontre du Traité franco-tunisien de 1955 en reprenant l'argument avancé devant l'Assemblée Générale des Nations-Unies en 1952 par la délégation brésilienne à l'égard des traités de 1881 et 1883 entre la France et la Tunisie<sup>(3)</sup>.
- h) Une étude rédigée en 1950 par le Secrétaire Général à la demande du Conseil économique et social sur la valeur juridique des engagements concernant la protection des minorités placées sous la garantie de la Société des Nations, est arrivé à la conclusion suivante: «Le droit international admet que dans certains cas, un changement essentiel des circonstances de fait dans lesquelles un traité a été conclu peut rendre ce traité caduc.»<sup>(4)</sup> Le Secrétaire Général a donc considéré qu'entre 1939 et 1957, l'ensemble des circonstances intéressant le système de protection des minorités avait profond-

- 
- 1) Voir : Ting-Young Huang, *The Doctrine of rebus sic stantibus in international law*, Shanghai, 1935, p. 12 ss.; Cheeney Hill, *op. cit.*, p. 27 ss. en ce qui concerne la termination des capitulations en Turquie (1914-1923), p. 32 ss. pour la termination de l'extraterritorialité en Chine (1926-1930), p. 36 ss. concernant la termination de la juridiction consulaire en Pérou (1927 - 1928), et sur l'ensemble du problème. I. Detter, «The problem of unequal treaties», *International and Comparative Law Quarterly*, 1966, pp. 1069-1089.
- 2) Voir : H.W. Briggs, «Rebus sic stantibus before the Security Council: the Anglo-Egyptian Question», *International Law*, 1949, p. 762 ss., M.I. Shaker, «Fundamental change of circumstances», *Revue égyptienne de droit international*, 1967, p. 120 ss.
- 3) Voir : R. Higgins, *The Development of International Law Throughout political organs of the United Nations*, 1961, p. 344 ss.; et A. Lester, «Bizerta and the unequal treaty theory», *International and Comparative Law Quarterly*, 1962, p. 852 ss.
- 4) cf. «Study of the Legal validity of the undertakings concerning minorities», U.N. Doc. E/CN. 4/367, 7 Avril 1950, p. 43.

était inapplicable compte tenu des circonstances de la cause<sup>(1)</sup>.

- c) La pratique diplomatique française se montre particulièrement favorable à la règle *rebus sic stantibus*, considérée comme «une règle reconnue de droit international public»<sup>(2)</sup>.
- d) Les Etats-Unis et les Etats d'Amérique Latine ont invoqué plusieurs fois le changement fondamental des circonstances pour mettre fin à des traités de commerce et de navigation<sup>(3)</sup>.
- e) La Russie, l'Empire austro-hongrois, et l'Etat Soviétique ont invoqué à plusieurs reprises la règle *r.s.s.* dans le domaine des relations politiques<sup>(4)</sup>.

- 1) Voir, par exemple, *Hooper c. United States, Hudson, Cases on International Law*, 2 éd., p. 930; *Lucerne c. Aargau* (1888), *Arrêts du tribunal fédéral suisse* vol. 8, p. 57; *Affaire Lepeschkin, Annual Digest of Public International Law Cases*, 1923-24, affaire no. 189; *Brème c. Prusse* *Ibid.*, 1925 - 26, affaire No. 226, *Rothschild and Sons c. gouvernement égyptien, ibid.*, 1925 - 26, affaire No. 14; *Canton de Thurgovie c. Canton de Saint - Gall, ibid.*, 1927- 28, affaire No. 289; *Bertaco c. Bancel, ibid.*, 1935 - 37, affaire No. 201; *Stransky c. Zivnos-tenska Bank, International Law Reports*, 1955, pp. 424 à 427.
- 2) cf. A. - Ch. Kiss, «L'extinction des traités dans la pratique française», *Annuaire français de droit international*, 1959, p. 787 ss.
- 3) Voir les exposés de cette pratique dans Cheeney Hill, thèse, *op. cit.*, p. 27 ss. et O.J. Lissitzyn article, *op. cit.*, p. 902 ss.
- 4) Parmi les exemples les mieux connus, on peut citer : L'affaire de la Mer Noire en 1890, l'incident du port de Batoum en 1886, l'annexion de la Bosnie-Herzégovine par l'Autriche-Hongrie en 1908, la proclamation de l'indépendance bulgare en 1908, la répudiation par le gouvernement soviétique en 1918 - 1919 des traités politiques et économiques conclus par le gouvernement impérial russe, et la termination de l'autonomie de la Mongolie extérieure en 1919-1924. Voir en particulier: Cheeney Hill, *op. cit.*, p. 47 ss., et J.F. Trieka, R.M. Slusser *The Theory, Law and Policy of Soviet Treaties*, Standford, 1962, P. 263 ss.

reconnue par le droit coutumier» et cela «en dépit de la méfiance qu'elle inspire, et des divergences de vues que suscitent certains de ces aspects.»<sup>(1)</sup>.

Faute de pouvoir discuter dans le cadre de cet exposé toutes les décisions judiciaires et la pratique des Etats concernant la règle **rebus sic stantibus**, nous nous contenterons de quelques remarques générales qui permettront de voir dans quelle mesure l'affirmation de sir Waldock est justifiée.

- a) La Cour Internationale ne s'est pas encore prononcée à ce sujet. Ayant estimé, dans l'affaire des **Zones franches**, que les faits ne pouvaient, en aucune façon, justifier l'application de la théorie, la Cour permanente a expressément réservé sa position<sup>(2)</sup>.
- b) Les tribunaux suisses, allemands et américains ont estimé à plusieurs reprises que la **règle r.s.s.** est admise en droit international bien qu'ils furent amenés à juger que la règle

---

conforme aux tendances modernes... sur le plan du droit international, mais aussi dans le domaine des théories correspondantes de droit privé» (*Ibid.*, p. 67, et les décisions judiciaires récentes rendues par la jurisprudence française et anglaise citées dans la note No. 95). Enfin pour justifier sa préférence à la thèse d'un «principe de droit relatif», il reprend les termes de Lord Summer dans l'affaire **Hirji Mulji** «à propos de la théorie anglaise analogue de la frustration qualifiée comme étant «un moyen grâce auquel les règles relatives aux contrats de droit strict se concilient avec une exception particulière que réclame la justice» (*Ibid.*, p. 68).

- 1) cf. Commentaire de Sir Waldock concernant l'article 22 de son Projet, **Annuaire**, 1963, vol. II, p. 84.
- 2) L'analyse de certains passages contenus dans l'arrêt de la C.P.J.I. (Série A/B; No. 46, pp. 156 à 158), et dans l'avis rendu au sujet des **Décrets de nationalité** (Série B, No.; 4, p. 29), ont permis à Sir Waldock de préciser que la Cour Internationale, loin de rejeter le principe **rebus sic stantibus**, «semble même admettre que cette théorie est dans une certaine mesure reconnue par le droit international» (**Annuaire**, op. cit. p. 84 para 2).

## Deuxième Chapitre

## LA THESE D'UNE « REGLE OBJECTIVE DE DROIT »

Après avoir écarté le fondement contractuel de la **rebus sic stantibus**, le projet de la Commission a adopté la thèse proposée par les deux rapporteurs spéciaux Fitzmaurice et Waldock selon laquelle on considère que le droit international impose aux parties d'un traité une règle objective du droit qui donne à l'une quelconque des parties le droit de demander l'extinction du traité si un changement essentiel de circonstances fait disparaître la **ratio juri** de la convention.

De nature extra-contractuelle, la doctrine en question met l'accent sur l'événement extérieur, le **fait-condition**, qui déclenche des conséquences de droit. Selon Sir Fitzmaurice, le principe **rebus sic stantibus** est «une conséquence qui découle **naturellement** de certains événements, qui ne relève pas d'une clause présumée ou tacite du traité, mais se trouve imposée de l'extérieur.»<sup>(1)</sup> Toutefois, Fitzmaurice ne précise pas la source juridique qui a conféré aux événements émanant de l'extérieur la force de produire des effets juridiques; est-ce une règle de droit naturel, de droit coutumier international ou un principe général reconnu par les nations civilisées? L'éminent juriste ne s'est pas prononcé explicitement, mais l'analyse qu'il a consacrée à la notion des «conséquences qui découlent **naturellement** de certains événements» laisse entendre qu'il s'agit d'une transposition des principes du droit français concernant l'imprévision et des principes anglo-américains relatifs à la théorie de «frustration» plutôt qu'un recours au droit naturel<sup>(2)</sup>. Pour le deuxième rapporteur, Sir Waldock, cette «théorie est manifestement

---

1) cf. *Annuaire*, 1957, vol. II, p. 66.

2) En invoquant les «principes analogues, ou principes aboutissant à des résultats très voisins, (ayant) reçu une large audience en droit privé», Fitzmaurice a précisé: «Bien que cela ne soit pas concluant..., on peut penser qu'il y a lieu de reconnaître, dans une certaine mesure, ce principe en droit international» (*Annuaire*, 1957, vol. II, p. 65). Ensuite, pour appuyer la thèse d'une «règle objective de droit», le Rapporteur ne se contente pas de prouver que cette théorie «est plus

ou qu'elle ressorte clairement d'une interprétation correcte du traité, il n'est nullement besoin de recourir à un principe abstrait tel que **rebus sic stantibus**. Dans telles circonstances, le traité prendra fin du fait de sa propre interprétation et de son propre effet. Par conséquent, la théorie classique d'une clause implicite, en tant que prétendu fondement juridique du principe **rebus** aboutit en réalité à nier que ce principe ait une existence indépendante.<sup>(1)</sup>

- c) Il existe de grands dangers dans le fondement intérieur en tant que clause contractuelle tacite pour la force obligatoire des traités, car, sous couvert d'interprétation, il ouvre la voie à d'innombrables et incessantes modifications. Il introduit, dans les rapports interétatiques, un principe destructeur du droit conventionnel en aboutissant à ce que tout traité contiendrait le germe de sa propre destruction<sup>(2)</sup>.

Par conséquent, le projet a préféré de considérer le changement fondamental des circonstances comme un principe de droit objectif relatif à l'extinction des obligations conventionnelles indépendamment de la volonté des parties, c'est-à-dire qui fonctionne sans avoir besoin d'invoquer une clause tacite comme prétexte justifiant sa mise en œuvre.

- 
- 1) Il en résulte que le principe **rebus sic stantibus**, selon la thèse de la cause implicite, n'est qu'une simple règle technique pour l'interprétation du traité. Autrement dit, le changement fondamental des circonstances ne doit pas être considéré comme une cause indépendante pour l'extinction des obligations conventionnelles.
- 2) Après avoir cité Rousseau, qui a eu le mérite d'attirer l'attention sur cet aspect destructeur de la thèse d'une «pseudo-clause tacite», Fitzmaurice souligne «la facilité avec laquelle on peut forger des interprétations et de défendre de façon plausible des interprétations données», ce qui mène nécessairement à l'insécurité juridique (Rapport, *op. cit.*, p. 68.)

International Agreement» (règle No. 153)<sup>(1)</sup>. Le commentaire précise le sens de l'article comme consécration d'une «règle d'interprétation désignée pour assurer les obligations voulues par les parties, plutôt qu'un principe qui décharge une partie de l'exécution de ses obligations.»<sup>(2)</sup>

Dans son rapport de 1957, Sir Fitzmaurice a reconnu que cette doctrine classique est «jusqu'à présent, dominante»<sup>(3)</sup>, et son successeur Sir Waldock a constaté dans son rapport de 1963 qu'elle «est certes fort ancienne» et consacrée «dans la grande majorité des ouvrages»<sup>(4)</sup>. Cependant, les deux rapporteurs spéciaux se sont prononcés contre la thèse d'une clause toujours sous-entendue pour les raisons suivantes :

- a) La notion de l'intention des parties est assez fictive. Elle aboutit généralement à leur attribuer des idées qu'elles n'ont jamais eues parce que, dans la plupart des cas, les gouvernements intéressés n'auront ni prévu les changements qui se sont effectivement produits, ni même, d'une façon générale, envisagé que des changements des circonstances essentielles pourraient survenir<sup>(5)</sup>.
- b) Si, par contre, les parties ont eu réellement une intention à ce sujet, que cette intention soit exprimée dans le traité

---

1) Intitulée «Rule of rebus sic stantibus : substantial change of circumstances», la règle 153 dispose: «An international agreement is subject to the implied condition that a substantial change of a temporary or permanent nature, in a state of facts existing at the time when the agreement become effective, suspends or terminates, as the case may be, the obligations of the parties under the agreement to the extent that the continuation of the state of facts was of such importance to the achievement of the objectives of the agreement that the parties would not have intended the obligations to be applicable under the changed circumstances» **Restatement Second, Foreign Relations Law**, 1965, p. 467.

2) *Ibid.*, p. 468.

3) *Annuaire*, 1957, vol. II, para. 149, p. 67.

4) *Annuaire*, 1963, vol. II, para. 8 p. 87.

5) cf. Fitzmaurice, Rapport sur le droit des traités, *Annuaire*, 1957, vol. II, para. 149, p. 67.

## Premier Chapitre

## LA THESE D'UNE « CLAUSE IMPLICITE »

D'après le **Répertoire de Droit International** de Lapradelle et Niboyet, «on considère généralement que cette subordination de la force obligatoire du traité ou changement des circonstances, résulte d'une clause tacite sous-entendue dans les rapports internationaux.»<sup>(1)</sup>

Cette présentation de la **rebus sic stantibus** est conforme à la tradition d'une clause ou **clausula** présumée dans chaque convention. Elle a trouvé son expression la plus parfaite en Europe chez Anzilotto et Ténèkidès le père<sup>(2)</sup>, et elle reste toujours la thèse quasi-officielle aux Etats-Unis.<sup>(3)</sup> Le **Projet de Harvard Law School** l'a consacrée expressément comme une règle d'interprétation de la volonté (article 28)<sup>(4)</sup>, et le **Restatement of the Law School** concernant les relations étrangères des Etats-Unis, adopté et promulgué par l'**American Law Institute** le 26 mai 1962, l'a adoptée dans le chapitre 4 intitulé «Interprétation of

---

1) Supplément, 1934, p. 115.

2) cf. G.C. Ténèkidès, articles, *op. cit.*, p. 273 ss.

3) Selon Cheeney Hill, «the doctrine of **rebus sic stantibus** is based juridically upon the intention of the parties... It is not an objective rule of international law which is imposed upon the parties, but a rule for carrying the intention of the parties into effect» (Thèse, *op. cit.*, p. 77).

4) Sous le titre «**Rebus Sic Stantibus**», l'article 28 dispose : «A Treaty entered into with reference to the existence of a state of facts the continued existence of which was envisaged by the parties as a determining factor moving them to undertake the obligation stipulated may be declared by a competent international tribunal or authority to have ceased to be binding, in the sense of calling for further performance, when the state of facts has been essentially changed...» (**Draft Conventions, Part III, Law of Treaties, 1935, p. 1080**).

ce ou ses droits fondamentaux<sup>(1)</sup>. D'autres se réclament du principe de la bonne foi en considérant qu'il serait contraire à la bonne foi de demander l'exécution d'une obligation dans des circonstances qui n'étaient pas prévues au moment de la conclusion d'un traité.<sup>(2)</sup> D'autres procèdent à la transposition sur le plan international des principes généralement reconnus dans les systèmes internes tels que la théorie française de l'imprévision ou le principe de «frustration» du droit anglo-américain.<sup>(3)</sup>

Face à ces opinions divergentes et ces tendances contradictoires, la Commission de Droit International a opté pour la thèse d'une «règle objective de droit» et a rejeté la thèse d'une «clause tacite» ou «implicite»<sup>(4)</sup>. Toutefois, cette option ne signifie nullement la condamnation de tout recours à l'interprétation de la volonté. Des aspects «subjectivistes» persistent dans l'article 59<sup>(5)</sup>. Ils reflètent les particularités de la règle **rebus sic stantibus** malgré sa place parmi les causes d'extinction des obligations conventionnelles. Et la question se pose maintenant de savoir dans quelle mesure l'œuvre de la Commission a réussi la réconciliation entre les différentes thèses tout en restant fidèle aux précédents judiciaires et diplomatiques.

- 
- 1) Voir, en ce qui concerne l'analyse critique de cette interprétation avancée par Kaufmann: Cheeney Hill, op. cit., p. 10 ss.
  - 2) Pour l'exposé de ce fondement adopté par Le Fur et Ripert, voir G.C. Ténékides, article, op. cit., p. 276 ss.
  - 3) cf. H. Lauterpacht, *Private Law Sources and Analogies of International Law*, London, 1927, p. 167 ss.; et John Fischer Williams, «The permanence of treaties», *American Journal of International Law*, 1928, p. 132 ss.
  - 4) D'après Sir Fitzmaurice, «il semble préférable de considérer le principe **rebus sic stantibus** comme un principe de droit objectif» (*Annuaire de la Commission du droit international*, vol. II, 1957, p. 68). Sir Waldock déclara à son tour, que «nous nous associons également à notre prédécesseur pour recommander à la Commission de se fonder sur la thèse selon laquelle le principe **rebus sic stantibus** est une règle de droit objective, plutôt qu'une présomption en vertu de laquelle l'intention initiale des parties aurait été de soumettre le traité à une condition tacite» (*Annuaire*, 1963, vol. II, p. 86).
  - 5) Dans son analyse critique de l'article 59, M. Lissitzyn est arrivé à la conclusion suivante: «It is apparent that Article 59 results in a piling up of subjectivities rather than their diminution» (*American Journal of International Law*, 1967 p. 915).

à celle de la **pacta sunt servanda**<sup>(1)</sup>. En fait r.s.s. peut réaliser le dynamisme nécessaire aux rapports juridiques si elle est appliquée d'une façon équitable et non abusive<sup>(2)</sup>.

Afin d'assurer l'existence d'un droit «efficient et en même temps équitable», les auteurs ont essayé de concilier les deux impératifs apparemment inconciliables par des voies différentes. Ainsi, une première tendance prédominante au XIXème siècle, et dont l'origine remonte à Vattel, justifie le recours à la règle **rebus sic stantibus** et les atteintes qu'elle porte au principe de l'inviolabilité des traités, par l'existence d'une clause tacite dans chaque traité qui permet sa dénonciation lorsque les circonstances qui avaient une importance fondamentale lors de la conclusion de l'accord n'existent plus<sup>(3)</sup>. Une deuxième tendance refuse toute allusion à la volonté des parties en dénonçant l'attachement aux textes des traités qui aboutit à des interprétations souvent fictives et dont les conséquences sont inacceptables<sup>(4)</sup>. En effet, nombreux sont les auteurs contemporains qui acceptent **rebus sic stantibus** en tant qu'expression d'une règle juridique indépendante de la volonté des parties contractantes et qui découle de l'ordre objectif<sup>(5)</sup>. Toutefois, les opinions sont partagées sur le fondement de cette règle objective de droit. Les uns invoquent le droit de conservation exercé légitimement par l'Etat lorsque l'exécution d'un traité met en danger son existen-

- 
- 1) C'est pourquoi Ingrid Datter arrive à la conclusion suivante : « Therefore, we feel compelled to dismiss this doctrine as a separate ground for termination » (*Essays on the Law of Treaties*, Stockholm-London, 1967, p. 99).
  - 2) D'après M. Bogaert, « nous pouvons trouver dans la règle **pacta sunt servanda** et la règle **rebus sic stantibus** les deux éléments qui doivent assurer l'existence d'un droit efficient et en même temps équitable » (article, *op. cit.* p. 50)
  - 3) Pour un exposé détaillé de cette tendance, voir : Chesney Hill, *The Doctrine of Rebus Sic Stantibus*, University of Missouri Studies, 1934, p. 8 ss.
  - 4) cf. Ch. Rousseau, *Principes généraux de droit international public*, t. I, Paris 1944, p. 580 ss.
  - 5) On trouvera un exposé particulièrement net de cette tendance dans : H. Lauterpacht, *The Function of Law in the International Community*, London, 1959, p. 270 ss.

Cependant, l'histoire nous montre que la **rebus sic stantibus** est l'une des plus anciennes règles des conventions internationales<sup>(1)</sup>. Ce principe était déjà connu dans le monde hellénique. Dans la pratique de la Grèce antique, certaines procédures furent prévues pour l'adaptation des conventions aux changements importants qui pourraient intervenir dans les relations politiques<sup>(2)</sup>. Également reconnu dans le droit de l'Islam,<sup>(3)</sup> le principe se retrouve aussi dans le droit canonique du Moyen-Age et il fut invoqué à plusieurs reprises dans des litiges qui se rapportaient à l'exécution des concordats<sup>(4)</sup>. Saint Thomas d'Aquin l'a analysé dans la Somme Théologique et il fut également étudié dans la littérature philosophique de la Renaissance et de la Réforme<sup>(5)</sup>. C'est sous l'influence des Glossateurs que la règle **rebus sic stantibus** fut introduite dans la doctrine du droit des gens pour trouver une place importante dans les œuvres de Gentilis, de Grotius et de Vattel<sup>(6)</sup>. Sans parler des auteurs modernes, le changement fondamental des circonstances fut invoqué devant les juridictions internationales et dans la pratique diplomatique dans soixante-six cas<sup>(7)</sup>.

Comment, donc, peut-on concilier cet axiome millénaire avec le vieux principe **pacta sunt servanda** ? A première vue, la règle **rebus sic stantibus** remplit une fonction qui est contraire

---

1) cf. Bogaert, op. cit., p. 51

2) Voir : E. Egger, *Etudes historiques sur les traités publics chez les Grecs et les Romains*, Paris, 1866, p. 87 ss.

3) A. Nussbaum, *A Concise History of the Law of Nations*, New York 1947, p. 198 ss.

4) M. de Taube, «L'inviolabilité des traités», *Recueil des Cours de La Haye*, 1930, p. 360 ss.

5) cf. H. Lauterpacht, «Spinoza and the International Law», *The British Year Book of International Law*, 1927, p. 99 ss.

6) Voir : G. Cattand, *La clause rebus sic stantibus du droit privé au droit international*, Paris, 1922, p. 22 ss.

7) Une liste exhaustive de précédents judiciaires et diplomatiques fut dressée par *Harvard Law School* dans son commentaire de l'article 28 du projet élaboré en 1935 pour la codification du Droit International, pp. 1080-1110; et cette liste fut complétée par *The American Law Institute* dans le commentaire de la règle 153 du *Restatement of the Law Second — Foreign Relations Law*, 1965, pp. 468-473.

mission de Droit International a élaboré son projet.<sup>(1)</sup> Au sein de la Commission et à la Conférence de Vienne, Kelséniens et Alvaréziens se sont affrontés, les uns pour défendre la stabilité des rapports juridiques et les autres pour promouvoir la « justice sociale. »<sup>(2)</sup> Mais, certains autres ont essayé de faire une œuvre scientifique en recherchant la position actuelle du droit positif afin de codifier la *lege lata* ou pour avancer quelques propositions constructives de *lege ferenda*.<sup>(3)</sup>

Nous nous contenterons dans cet exposé de présenter une vision analytique et critique de ces efforts en précisant dans une première partie le fondement juridique de l'article 59 du projet, et en étudiant dans une deuxième partie les conditions de sa mise en œuvre.

### Première Partie : Le fondement juridique de l'Article 59.

Il serait évidemment impossible de douter de la valeur primordiale de la règle *pacta sunt servanda* comme base du droit des traités. En effet, les conventions internationales constituent la principale source des règles du droit international, et sans le principe de l'inviolabilité des traités, la Communauté internationale serait privée d'une stabilité juridique qui est essentielle pour son existence.<sup>(4)</sup>

1) Voir : Rapport de Sir Fitzmaurice *Annuaire de la Commission du Droit International*, 1957, vol. II, p. 64 ss.

2) Sur l'analyse critique des attitudes contradictoires soulevées par le projet de la Commission, voir : O.J. Lissitzyn, « *Treaties and changed circumstances* (Rebus sic Stantibus) », *American Journal of International Law*, 1967, p. 895 ss.; et *Idem* « *Stability and change: unilateral denunciation or suspension of treaties by reason of changed circumstances* », *Proceedings of the American Society of International Law*, 1967, p. 186 ss.

3) Voir : J. Dehaussy, « Les Traités », *Juris-Classeur de Droit International*, Fasc. 12-D.

4) L'article 23 du Projet consacre explicitement la règle *Pacta sunt Servanda*, considérée par le Commentaire comme « le principe fondamental du droit des traités », Rapport de la commission du Droit International sur les travaux de sa dix-huitième session, 4 mai-19 juillet 1966, p. 65.

entre la «psychose révisionniste» et l'attachement inconditionnel au *statu quo*.<sup>(1)</sup>

Les partisans de chaque tendance essaient de trouver un appui pour soutenir leur système aprioristique dans la jurisprudence ou dans la pratique diplomatique. Ainsi, les mêmes décisions judiciaires ou arbitrales et les mêmes précédents inter-étatiques sont interprétés différemment par les uns et les autres pour justifier des thèses contradictoires.

Cette complexité a permis à Georges Scelle de parler, non sans quelque ironie, de «cet axiome de notre science, qui devient trop souvent le pont aux ânes de nos algèbres et le cul-de-sac de nos dissertations.»<sup>(2)</sup>

En effet, il est extrêmement difficile à celui qui entend explorer un terrain si complexe de faire abstraction de toutes les considérations doctrinales qui vont de Kelsen à Alvarez. Si le premier rejette une doctrine qu'il considère comme en opposition aux buts essentiels de l'ordre juridique international, le deuxième fait de la même doctrine la pierre angulaire sur laquelle la Cour Internationale de Justice doit bâtir le nouveau droit international.<sup>(3)</sup> Dans son opinion individuelle — affaire Détroit de Corfou — Alvarez n'a pas hésité de déclarer: «la faculté qu'a la Cour... de renouveler le droit international n'est que l'application dans tout ce droit de la doctrine relative à la clause **rebus sic stantibus**; le principe qui l'anime est le même: c'est un principe de justice sociale.»<sup>(4)</sup>

C'est précisément à travers des prises de positions si contradictoires, et dans un domaine hautement politisé, que la Com-

- 
- 1) cf. C.G. Tenékidès. «Le principe *rebus sic stantibus*, ses limites rationnelles et sa récente évolution», *Revue générale de Droit International Public*, 1934, p. 273 ss.; et J. Leca, *Les techniques de revision des conventions internationales*, Paris, 1961, p. 234 ss.
  - 2) Note dans la *Revue Générale de Droit International Public*, 1934, p. 91.
  - 3) cf. Leca, *op. cit.*, p. 248 ss.
  - 4) *Recueil des Arrêts de la Cour Internationale de Justice*, Affaire du Détroit de Corfou, p. 41.

## «LE CHANGEMENT FONDAMENTAL DES CIRCONSTANCES\*»

(L'Article 59 du projet de la Commission  
de Droit International) \*\*

*Dr. AFAF M. MAHFOUZ*

La conciliation entre «stabilité et mouvement dans l'ordre juridique international» est une question fondamentale, mais très controversée.<sup>(1)</sup> Elle se pose dans la littérature juridique à l'occasion d'une maxime romaine connue sous le nom de «*rebus sic stantibus*» que les uns invoquent comme une règle générale de droit objectif consacrée par la coutume internationale, tandis que certains autres essaient de lui nier toute valeur juridique en dénégant ses effets nuisibles à la stabilité des rapports conventionnels.<sup>(2)</sup> Une troisième tendance cherche un **modus vivendi** entre les antagonistes en proposant de réserver à **rebus sic stantibus** une place limitée dans l'ordre juridique international sous la forme d'une «clause implicite» qui découle de la volonté des parties. En invoquant une volonté plutôt hypothétique, les adeptes de cette dernière théorie veulent tracer un chemin moyen

---

\* Sur la base du rapport présenté par Madame Afaf El-Kocheri Mahfouz (Docteur ès Sciences Politiques, Université de Paris) au Centre de Recherches de l'Académie de Droit International 1968.

\*\* Voir également, Gaafar Abdel Salam, thèse de doctorat — **Rebus sic stantibus** — 1970 (Rédacteur)

- 1) Voir: M. Bourquin, «Stabilité et Mouvement dans l'ordre juridique international», **Recueil des Cours de La Haye**, t. 64, 1938, p. 396 ss.
- 2) Pour une analyse récente de cette controverse doctrinale, voir: Poch de Cairedes, «De la clause *rebus sic stantibus* à la clause de révision dans les conventions internationales», **Recueil des Cours de La Haye**, t. 118, 1966, P. 218 ss., et E. Van Bogaert, «Le sens de la clause *rebus sic stantibus* dans le droit des gens actuel», **Revue Générale de Droit International Public**, 1966, p. 49 ss.



tellement deshonorée, que ceux qui l'exerçaient étaient réduits à cacher leurs noms, et qu'un ministre a déclaré à la tribune que si l'on nommait les censeurs on n'en trouverait plus, tant ils sentaient que l'opprobre et l'abjection pesaient sur leurs têtes».

- (44) CHAFEE, *Government and mass communications*, 1947, vol. 1, pp. 4 ss
- (45) LANDIS, *A lawyer looks at censorship*, dans *Social meaning of legal concepts*. No 5, 1953, p. 1-17.
- (46) ALBIG, *Op. cit.*, p. 237.
- (47) *Op. cit.*, p. 249.
- (48) Cf. SCHRAMM, *Op. cit.*, p. 81 ss.
- (49) MIMIN, *Offense à la justice*, R. polit. parl. 1961, mars 59, pp. 226-239.
- (50) L'Egypte ne connaît pas un seul régime de censure, comme d'ailleurs toutes les institutions de l'information ne possèdent aucune harmonie structurale.  
Voir aussi la loi 179 de 1963.
- (51) Les détails se trouvent dans RABIE, *La théorie de l'opinion publique*, 1970 (en langue arabe).
- (52) Voir notre cours *opinion Publique*, Le Caire 1965 - 1966.
- (53) Voir SCHRAMM, *Op. cit.*, p. 571 ss.
- (54) Une typologie de la censure n'a jamais été faite. Nous renvoyons le lecteur aux détails concernant cette tentative, que nous avons résumé dans ce passage, à notre travail déjà annoncé en langue anglaise,
- (55) Voir PETERSON, *For theories of Press*, 1956.
- (56) Amende de 25000 dollars.  
Voir ALBIG, *Op. cit.*, p. 239.

ce qui concerne les représentations cinématographiques, des pouvoirs généraux en matière de police municipale qu'ils tiennent des diverses dispositions de la loi du 5 Avril 1884, reprise dans le code de l'administration communale.

Un maire, responsable de l'ordre public et des bonnes mœurs dans sa commune, ordre public dont la moralité sociale est un des éléments, peut, compte tenu des circonstances propres à la commune, interdire sur le territoire de celle-ci la présentation d'un film auquel le visa ministériel d'exploitation a été accordé, mais dont la projection est susceptible d'entraîner des troubles sérieux et d'être, en raison du caractère immoral ou contraire à la décence de ce film, préjudiciable à l'ordre public.

- (32) Voir sur la question GOBLOT, *Apologie de la censure*, 1960; LEAUTE, *Secret militaire et liberté de la presse*, 1956; JAMELOT, *La censure des spectacles*, 1937; PAGES DE L'ARIEGE, *De la censure*, 1827; GABRIEL-ROBINET, *Op. cit.*, p. 15 ss.
- (33) ALBIG, *Op. cit.*, pp. 259 ss.
- (34) Cf. HALPEMY, *Pattern for resistance*, dans DANIELS, *The censorship of books*, 1954, p. 98 ss.
- (35) Cf. KALLEN, *The ethical aspects of censorship*, dans *Social meaning of legal concepts*, New York University school of law, No 5, pp. 34- 72
- (36) SOLAL, *Le droit de l'information*, 1951, p. 129 ss.
- (37) Voir aussi KONVITZ, *Fundamental liberties of a free people*, religion, speech, press, assembly, 1957.
- (38) Voir précédemment n. 4.
- (39) POUND, *The development of constitutional Guarantees of liberty*, 1957, p. 69.
- (40) Cf. JOHN-STEVAS, *The church and censorship*, dans CHANDOS, *To deprave and corrupt*, 1962, 89 ss.
- (41) ALBIG, *Op. cit.*, p. 238.; *Ibidem*, bibliographie No 3-4.
- (42) CREMIEUX, *Op. cit.*, pp. 61 ss.
- (43) C'est ainsi que Benjamin Constant s'exprime : *La censure a servi d'auxillaire à l'imposture et a été le scandale de la France; censure*

« la loi du 16 juillet 1949 a institué seulement un contrôle a posteriori, un contrôle répressif. La liberté reste donc entière... »

- (23) PERNOT, **La justice et la presse**, dans **Revue politique**, novembre 1954. Cf. 16 mars 1959.; et voir aussi les observations du fameux juriste français GARCON, **Plaidoyer contre la censure**, 1963.
- (24) Cf. FOIS, *Cit.*, p. 724.
- (25) Conseil d'Etat 18 Janvier 1961, dans *D.* 1961, J. 316; voir aussi BOURDONCLE, **La réforme de la censure des films cinématographiques**, dans *D.* 1961, *Chron.* p. 103.
- (26) LEGLISE, **Censure et presse filmées** dans *étude de presse*, 1960, p. 39 ss.
- (27) Cf. DEVILLEZ, **L'oeuvre cinématographique et la propriété artistique**, 1928.
- (28) Tribunal administratif de Chalons-Sur Marne, 10 juillet 1962, p. 752 : La circonstance qu'un visa d'exploitation a été délivré à un film ne s'oppose pas à ce qu'un maire fasse usage de ses pouvoirs de police lorsque la projection est susceptible de donner lieu à des troubles matériels sérieux dans la commune ou d'y exercer, en raison du caractère d'immoralité qu'il présente, une influence pernicieuse. En interdisant la projection d'un tel film, dont l'annonce a soulevé une vague de protestations dans la localité, le maire n'outrepasse pas les pouvoirs de police que lui confère l'art. 97 c. adminis. communale...
- (29) Voir l'article 1er qui déclare : « Cette commission est également compétente pour donner, à la demande du ministre chargé de cinéma, des avis sur toutes les questions relatives à la politique générale de la cinématographie, notamment celles énumérées à l'art. 2 du code de l'industrie cinématographique ».
- (30) BOURDONCLE, **La réforme de la censure des films cinématographiques**, *Chronique*, Dalloz, 1961, pp. 103 ss.
- (31) La jurisprudence citée à propos du Conseil d'Etat, 18 Janvier 1961. « Si l'ordonnance du 3 Juillet 1945, en maintenant le contrôle préventif institué par les textes antérieurs a notamment pour objet de permettre que soit interdite la projection des films contraires aux bonnes moeurs ou de nature à avoir une influence pernicieuse sur la moralité publique, cette formule n'impliquant pas que la commission de contrôle et le ministre portent un jugement sur la moralité abstraite du film - Cette disposition législative n'a pas retiré aux maires l'exercice, en

- (10) PINTO, *La liberté d'Opinion et d'Information*, 1955, p. 208 ss.  
Observons que cette étude sommaire représente les conclusions d'un grand ouvrage en langue anglaise qui sera édité prochainement sous le titre *Censorship : comparative study*.
- (11) La bibliographie se trouve groupée dans GABRIEL-ROBINET, *cit.*, p. 219-220.  
Le terme «pluralisme institutionnel» sera défini plus loin. Il faut cependant comprendre ce terme dans le sens que le droit français connaît plusieurs institutions de la censure dont chacune possède une structure propre.
- (12) BROYE, *La censure politique et militaire en Suisse pendant la guerre de 1914-1918*, s.d., p. 123.; CAHUET, *La liberté de théâtre en France et à l'étranger : Histoire fonctionnaire et discussion de la censure dramatique 1902*.
- (13) Voir une comparaison dans SCHRAMM, *cit.*, pp. 53 ss., 203 ss.
- (14) RIVERO, *Cours de libertés publiques*, 1961 - 1962, pp. 194 ss.
- (15) Voir aussi CUOMO, *Libertà di stampa ed impresa giornalistica nell'ordinamento costituzionale italiano*, 1956, pp. 143 ss.
- (16) VOIR dans la littérature allemande, LÖFFLER, *Presserecht : Kommentar zum Reichsgesetz über die Press und zum Presserecht der Länder sowie zu den sonstigen die Presse betreffenden Vorschriften*, 1955, p. 75 ss.
- (17) Voir les détails concernant l'Etat de Siège dans RIVERO, *Op. cit.*, 194 ss. ...
- (18) Cf. dans la tradition anglaise, CUOMO, *cit.*, pp. 369 ss. et spécialement p. 375.
- (19) RIVERO, *Op. cit.*, p. 191. Voir l'arrêt dans *Actualités juridiques*, 20 Avril 1962, p. 224.
- (20) Voir les observations de PINTO, *Op. Cit.*, p. 208 et cf. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, vol. V, 1925, p. 331.
- (21) Voir aussi en droit italien, FOIS, *Op. Cit.*, p. 727 ss.
- (22) Le régime a été étudié avec détail dans PINTO, *Cit.*, pp. 229 ss. Le garde des Sceaux en inaugurant les travaux de la commission inscrite dans l'article 13 de la loi de 1949, sous mentionnée, en effet, déclare

N O T E S

- (1) Voir une définition du terme et ses différentes applications à propos de la loi de 1820 sur la censure dans CREMIEUX, *La censure en 1820 et 1821*, thèse Paris 1912, p. 95 ss.
  
- (2) FOIS, *Cit.*, p. 720.
  
- (3) ALBIG, *Modern Public Opinion*, 1956, p. 243, nous parle même dans censorship process. L'auteur exprime ses idées en recourant à une sorte de pyramide qui exprime une liaison immédiate entre l'action administrative et l'action psychologique que chacun exerce consciencieusement ou inconsciemment comme une sorte d'autocontrôle aux manifestations de sa pensée. Ce processus quelquefois est tellement complet de sorte que la conscience dominante n'a pas besoin d'une intervention externe pour faire comprendre au citoyen que ses expressions sont en contradiction avec l'ensemble des valeurs qui dominant la société. Mais l'auteur, selon nous, confond entre social control et censure. En tous cas, on voit clairement que Albig a été influencé par les idées freudiennes qui outrepassent les limites de notre étude essentiellement juridique. Voir aussi sur la même question LAZARFELD, MERTON, *Mass communications, popular, Taste and organized social action*, dans Schramm, *Mass communications*, 1960, pp. 492 ss.
  
- (4) GIL, *Cit.*, pp. 29 ss.; Voir aussi WELSHINGER, *La censure sur le premier empire 1897*, pp. 59 ss.; Dans cet ouvrage on peut trouver un ensemble de documents relatifs à la censure et atteste la nature de l'évolution de ce régime pendant le XIX<sup>e</sup> siècle à la p. 263 ss.
  
- (5) On peut trouver une étude détaillée dans HINSCHIUS, *System des Katholischen Kirchenrechts*, IV, 1888, p. 747, V, 1893, 125 ss., 640 ss.; CAPPELLO, *Tractatus canonico-moralis de censuris inxta codicem inris canonici*, 1950.
  
- (6) VIII, 9, 2. ....
  
- (7) Cf. CHAPUIS, *L'Information*, 1959, p. 175 ss.
  
- (8) Cf. Les ouvrages cités dans ALBIG, *Op, cit.*, p. 241 ss.; et Voir aussi CHEYNEY, *Freedom and restraint : A short History* dans Schramm, *cit.* p. 203 ss.
  
- (9) Cf. Le décret du 2 Août 1793, cité dans GABRIEL-ROBINET, *cit.*, p. 43; et Voir aussi la lettre de Lambrecht adressée à Fouchet le 27 Février 1802.

## 24. — La Censure Professionnelle : Perspectives.

C'est ainsi que nous arrivons à la conclusion. Comme nous avons vu que le régime français se caractérise par un dualisme institutionnel, voilà que nous constatons comment la législation comparée connaît un autre pluralisme institutionnel et idéologique à la fois.

Pourtant, une nouvelle conception de la censure commence à apparaître timidement : c'est la censure professionnelle. Les Assises idéologiques ne sont pas encore suffisamment élaborées. Peterson, l'américain, s'appuie sur la doctrine de la responsabilité sociale. D'autres partent de l'idée du corporativisme. L'idée base en tous cas, c'est que le contrôle doit être laissé à la profession à laquelle appartient le citoyen<sup>(55)</sup>.

L'application d'une notion semblable peut constituer une manifestation d'un libéralisme absolu mais elle peut aussi se terminer par le régime le plus arbitraire qu'on puisse imaginer.

En tous cas la notion a commencé à influencer la législation positive. Nous avons déjà eu l'occasion à propos de la censure cinématographique en France de voir un exemple assez formel. Un autre beaucoup plus audacieux est connu dans la pratique américaine pour ce qui concerne toujours la censure cinématographique. Depuis 1934 un code de cinéma élaboré par une association professionnelle **Motion Picture Association Of America** réglemente étroitement les images sexuelles. Son observation repose sur l'application d'une clause pénale aux membres de l'Association<sup>(56)</sup> et sur le boycottage de ceux qui refusent d'adhérer à l'association.

Or, il est probable que cette notion de la censure professionnelle sera appelée à jouer un rôle très important dans l'élaboration future du statut juridique de la censure.

## IV

## CONCLUSION

**Bibliographie Sommaire :** ... CARIBBE, *Censura e libertà costituzionale*, in. *Il Ponte*, 1952, 111, p. 272; CHIEPPA, *Libertà di stampa e buon costume*, in *Civitas*, 1952, I, p. 69; *Social meaning of legal concepts*, Vol. V, *Protection of public morale through censorship*, 1953.

### 23. — Essai d'une Théorie Juridique de la Censure : Résumé :

Peut-on formuler une théorie juridique de la censure ?

Certes, à travers l'étude précédente on peut déduire certaines conclusions. D'abord, le régime de la censure ne peut jamais être séparé de la philosophie globale qui domine le régime de l'information<sup>(52)</sup>. C'est ainsi qu'on comprend désormais comment l'idéologie de l'Etat doit imposer sa fonctionnalité vis à vis du système de la censure. D'un autre côté, on peut aussi constater comment l'évolution contemporaine du régime de la censure tend à bouleverser les règles désormais établies concernant ce régime. La censure ne peut plus être considérée comme simplement une restriction à la liberté. C'est une mesure ayant une fonction et une portée. La fonction se rapporte avec le message en examen<sup>(53)</sup>. Message signifie une communication, un contenu et une audience. La censure ne frappe jamais un citoyen. C'est ainsi que nous arrivons à la troisième conclusion. Le régime de la censure se caractérise aujourd'hui désormais par un pluralisme institutionnel.

En effet, le régime de la censure peut être considéré sous différents points de vue. On peut distinguer la censure d'abord selon sa fonction : culturelle, religieuse, ou politique. La portée ou l'étendue du régime peut nous offrir une autre distinction : formelle ou substantielle. Quant aux conséquences que l'ordre attribue à une violation individuelle ou collective nous nous trouvons en face de différentes classifications. D'abord la censure peut être facultative ou obligatoire; dans ce dernier cas, ses conséquences peuvent être le refus tout simple ou le refus conditionnel<sup>(54)</sup>. Il reste l'autorité compétente : celle-ci peut être juridictionnelle, administrative, politique ou professionnelle.

groupés sous l'autorité d'une seule administration ayant souvent un caractère militaire et attachée au Ministère de l'Information. La censure s'exerce avec brutalité : les infractions reçoivent les punitions les plus lourdes.

L'article 12 de la Charte des Espagnoles du 13 Juillet 1945 accorde à tout Espagnol le droit «d'exprimer librement ses idées», mais le même article ajoute que ce droit n'existe que dans la mesure où ces idées «ne portent pas atteinte aux principes fondamentaux de l'Etat». La même idée est exprimée sous une forme plus large et plus brutale dans l'article 33 de la Constitution Portugaise du 11 Avril 1933<sup>(50)</sup>.

## 22. — La Censure Administrative Obligatoire de plusieurs Degrés :

C'est le régime de la censure connu encore aujourd'hui dans la plupart des pays communistes. La censure ne se limite pas à s'exercer une seule fois, elle doit intervenir au moins deux fois et souvent plusieurs fois. Le régime soviétique tel qu'il a été organisé par une loi de 1949 impose une censure préalable avant que le manuscrit soit déposé ou envoyé dans les bureaux de presse ou de l'édition. Cette censure est exercée par les organes du parti communiste. Sa fonction est d'assurer le «Leadership idéologique» dans le sens de ne pas permettre l'édition à une publication qui ne glorifie pas la doctrine officielle de l'Etat. La deuxième censure est après l'édition et avant que le livre soit mis en circulation. Elle est exercée par le **Glavlit**, Bureau Central d'Information et de Propagande, qui doit vérifier qu'une publication semblable est en harmonie avec la politique de l'Etat au moment où l'ouvrage doit être communiqué et mis en circulation<sup>(51)</sup>.

principe se trouve appliqué avec moins de rigueur aux Etats-Unis<sup>(46)</sup>. Il est vrai que dans l'Amérique du Nord, deux facteurs avaient encouragé cette pratique. D'abord la doctrine de la Cour Suprême affirmée depuis le film italien «Le Miracle», quand le juge Douglas en 1915 a décidé que le principe de la liberté s'applique aussi au cinéma et interdit tout système de censure absolue et arbitraire. Un deuxième principe facilite cette pratique : C'est le principe de la liberté de l'entreprise, principe appliqué même à propos de la Radiodiffusion et de la télévision. Cependant, cette liberté absolue a donné lieu à certaines confusions<sup>(47)</sup>. Pour en éviter les conséquences néfastes, la législation américaine a connu d'abord ce qu'on appelle la censure professionnelle que nous aurons l'occasion d'examiner plus loin. Mais aussi le principe de la censure administrative a commencé à se pénétrer dans la législation américaine. Une loi de 1934 a créé le **Federal Communication Commission**. Cette commission était chargée essentiellement de la délivrance des concessions concernant l'exploitation de la radiodiffusion. Mais, bientôt la Cour Suprême par la voix du juge **Frankfurter** en 1943 lui a attribué les pouvoirs d'une censure proprement dite<sup>(48)</sup>.

## 20. — La Censure Obligatoire Officielle de Caractère Exceptionnel :

C'est le régime que l'Europe continentale a connu surtout entre les deux guerres mondiales. L'article 34 de la Constitution de la République Espagnole du 12 Décembre 1931 déclare formellement le principe : Tout citoyen possède le droit d'exprimer librement ses opinions et ses idées par n'importe quel moyen de diffusion sans être soumis à aucune forme de censure préalable». Le même principe est déclaré avec moins d'absolutisme dans l'article 118 de la constitution de Weimar de 1919. Ce même régime se trouve actuellement appliqué dans la plupart des pays de l'Europe Occidentale<sup>(49)</sup>. Le régime français en est un exemple typique.

## 21. — La Censure Globale et Obligatoire d'un Seul Degré :

Ici le régime de la censure est d'une simplicité étonnante. N'importe quelle forme de pensée doit être soumise à l'administration pour obtenir un visa. Les services de la censure sont

térêts des travailleurs et afin d'affermir le régime socialiste sont garanties par la loi aux citoyens la liberté de parole et la liberté de presse...» Cette nouvelle conception de la fonction étatique devait engendrer nécessairement le retour à la censure la plus absolue et la plus étendue<sup>(44)</sup>.

#### 18. — Etat Actuel de la législation Comparée; Typologie des Systèmes Juridiques de la Censure :

En droit comparé on peut distinguer grosso modo, quatre solutions positives quant au régime juridique de la censure :

- a) D'abord la censure volontaire et privée suivie surtout dans les pays anglo-saxons.
- b) Ensuite la censure officielle et obligatoire mais limitée appliquée dans la plupart des pays de l'Europe Occidentale.
- c) La censure absolue d'un seul degré qu'on rencontre, soit dans les dictatures fascistes, soit dans la plupart des pays du tiers monde.
- d) La censure absolue de deux degrés qu'on retrouve dans les pays communistes<sup>(45)</sup>.

Essayons rapidement de préciser les caractéristiques de chacun de ces quatre types de censure.

#### 19. — Régime de la Censure Volontaire et Privée :

Cette forme de censure se base sur l'idée que le citoyen conserve ce droit à passer outre les directives de la censure : il peut par conséquent, refuser d'obéir à ces directives qui ne possèdent qu'un caractère facultatif. Dans ce cas le dernier mot appartient au juge qui intervient dans le cas échéant sous la forme d'une action répressive. Le régime britannique applique ce principe sans exceptions. Même pendant les époques d'hostilités, le régime de la censure conserve son caractère volontaire et privé. Le même

## 17. — Libéralisme Révolutionnaire et Régime de la Censure : Débat Idéologique :

La Révolution avait aboli la censure. Mais Bonaparte l'a rétablie; au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, l'institution de la censure est associée avec la nature du régime politique. Régime réactionnaire, signifie censure plus ou moins étendue. Régime révolutionnaire ne peut faire moins d'inscrire l'abolition de la censure comme le point de départ de son programme politique<sup>(42)</sup>.

La doctrine ne pouvait pas devant cette contradiction idéologique rester insensible. De Bonald fut un porte parole de la censure. «Je crois, dit-il, qu'il n'y a de véritable liberté de la presse que sous la garantie d'une censure qui en écarte la licence des pensées comme il n'y a de liberté civile que sous la garantie des lois qui empêchent la licence des actions...»

Benjamin Constant<sup>(43)</sup> dans un discours fameux du 30 Mai 1828 répond à De Bonald avec violence. Donnons à Constant la parole : «La censure, dit-il, constitue une violation insolente des droits de l'homme; un attentat au premier chef contre le droit que, dans toute société libre, le citoyen doit avoir de publier ses opinions. Comme mesure préventive destinée à parer aux dangers de la presse, elle n'a jamais empêché la circulation d'un mauvais livre. C'est une institution du passé, et de nos jours, elle ne peut être qu'un expédient pour un gouvernement en lutte avec la Société».

Cette thèse défendue par Benjamin Constant a constitué pendant presque un siècle la devise de la pensée libérale. Et, dans son essence, encore aujourd'hui, elle n'a pas beaucoup changée.

C'est ainsi que nous arrivons à la quatrième phase. En effet, après le premier conflit mondial et, avec les dictatures communistes et fascistes, la censure retourne en s'appuyant sur une autre conception de la société politique. Mussolini déclare en 1928 : «Le journalisme italien est libre, parce qu'il sert seulement une cause et un régime...» Lénine déclare en 1919 : «La liberté véritable n'apparaîtra qu'en fonction du régime». L'article 125 de la Constitution Soviétique de 1936 établit : «Conformément aux in-

La première phase s'étend sur toute l'antiquité et sur une grande partie de l'époque médiévale. L'antiquité n'a pas connu la censure. Quand un ouvrage était contraire aux idées reçues, les magistrats ordonnaient qu'il fût détruit. C'est ainsi que l'Aréopage fit brûler à Athènes les ouvrages de Protagores <sup>(38)</sup>. A Rome, Auguste ordonna de brûler les livres de Labienus. Unique exception concerne la censure théâtrale. Platon dans la République l'a exigé formellement. Les spécialistes de droit athénien nous citent deux décrets concernant cette censure. A Rome existait une censure judiciaire puisque cinq magistrats devaient donner leur autorisation avant la représentation du spectacle. Cette sorte d'activité était une application primitive de ce que nous appelons aujourd'hui les communications des masses <sup>(39)</sup>.

Une deuxième phase commence approximativement à partir du XIII<sup>e</sup> siècle. A la suite d'une demande de l'Université de Paris, Philippe le Hardi, en 1275, émana une ordonnance qu'on peut considérer comme l'origine de la censure proprement dite <sup>(40)</sup>. Selon cette ordonnance, toutes les librairies de Paris étaient soumises à la surveillance de l'Université tant pour empêcher la propagation des mauvais livres que pour éviter la circulation des copies fautives. Dans la même année, un statut de l'Université, afin d'assurer l'exécution de l'ordonnance du roi, obligea les libraires de Paris à prêter serment de se bien comporter dans l'exercice de leur fonction et d'observer les lois que l'Université leur imposaient à leur commerce.

Pendant toute l'époque pré-révolutionnaire, l'essence de ce régime demeura sans changements. Observons seulement en passant que la censure pendant cette époque était exercée au nom de l'autorité ecclésiastique. La censure n'était qu'une manifestation des obligations que la religion d'Etat imposait à la société politique. Milton dans son fameux «Discours pour la liberté de presse», publié en 1643 va plus loin. Il y montre que la nécessité de la censure est une oeuvre de l'inquisition *papiste* et par conséquent une telle institution ne peut jamais être admise par une communauté protestante <sup>(41)</sup>.

La troisième phase, au contraire, est la phase qui a succédé au libéralisme révolutionnaire.

La dernière observation concerne la portée de la typologie que nous allons essayer à propos de différentes solutions positives de la censure. Les circonstances historiques interviennent pour empêcher le caractère absolu de n'importe quelle classification. Nous verrons plus loin que la doctrine communiste a élaboré le régime le plus rapide et le plus absolu qui a jamais existé. Pourtant un régime comme celui de la Pologne est certainement moins rigide que certains régimes, qui se prétendent d'inspiration libérale, de l'Amérique latine <sup>(34)</sup>.

## 16. — Origines Historiques et Fondements Idéologiques de la Censure.

Nous avons précédemment constaté comment le régime de la censure n'est pas nouveau. On fait souvent remonter ses origines immédiates à l'époque post-révolutionnaire. Mais si on veut faire son histoire, il faut en chercher les premières manifestations pendant l'époque médiévale. Cette évolution historique en effet, nous permettra de démontrer comment le fondement idéologique de la censure a subi une transformation continuelle. D'ailleurs, nous ne pouvons pas comprendre la fonction réelle de la censure dans ses rapports avec la structure de l'Etat si nous faisons abstraction de cette étude historique <sup>(35)</sup>.

En effet, on peut distinguer quatre phases dans l'évolution historique de la censure :

- a) Une première phase où la censure n'a existé que pour ce qui concerne le spectacle.
- b) Une deuxième phase où la censure est introduite comme conséquence immédiate de la notion de religion d'Etat <sup>(36)</sup>.
- c) Une troisième phase où le régime de censure se trouve associé uniquement avec la conception libérale de la société politique.
- d) Et enfin une quatrième phase où la censure réapparaît en connexion immédiate avec l'Etat partisan <sup>(37)</sup>.

Voyons en détail ces quatre phases d'évolution :

## ETUDE DE LA CENSURE

## EN DROIT COMPARE

## 15. — Essai d'une Typologie; Rapports entre Système Politique et Régime de Censure.

La question de la censure en droit comparé est une des plus difficiles à traiter. Des questions idéologiques comme des circonstances historiques interviennent pour rendre toute simplification de la problématique, presque impossible. Pourtant cette étude est très significative car elle nous démontre comment et malgré une apparente divergence, existe aujourd'hui une tendance presque unanime sur certaines solutions.

Pour pouvoir résumer les solutions admises en droit comparé, il faut d'abord esquisser rapidement l'histoire de la censure avant d'essayer une typologie des régimes actuellement en vigueur <sup>(32)</sup>.

Mais avant d'affronter ces deux points, origine historique et typologie, nous devons faire certaines observations qui nous permettent dès maintenant de préciser notre domaine de recherche.

La première observation concerne les moyens de communications des masses. Or, il n'existe pas aujourd'hui un régime qui accepte de laisser ces moyens sans contrôle et sans censure plus ou moins globale, plus ou moins absolue.

Une deuxième observation concerne les rapports qui existent entre la nature du régime politique et la portée institutionnelle et effective du régime de la censure. Nous verrons plus loin plusieurs exemples soit dans l'histoire française, soit dans l'étude comparée. En principe, un régime libéral signifie une absence ou presque de la censure. Un régime moins libéral se traduit par un renforcement de la censure. Comme l'existence d'une censure globale et absolue atteste le caractère dictatorial de régime politique <sup>(33)</sup>.

### 13. — Portée Juridique du visa :

Le visa d'autorisation peut être absolu comme il peut être limité. Visa d'autorisation pour tous publics comme on peut accorder un visa avec interdiction partielle comme par exemple, interdiction d'exportation ou interdiction pour les mineurs de dix-huit ans ou de treize ans. Mais en tous les cas, le visa ne constitue pas un fait justificatif <sup>(30)</sup>. La jurisprudence du Conseil d'Etat entend par ces mots le fait que le visa accordé n'empêche pas la possibilité de poursuivre le producteur pour outrage aux bonnes moeurs ou pour toute autre infraction pénale commise par le film.

### 14. — Le Contrôle Local en Matière Cinématographique :

Une autre question qui se pose à propos de la portée juridique du visa accordé et qui a donné lieu à une jurisprudence riche, concerne la censure locale.

En effet, selon les termes de l'ordonnance déjà citée, le visa d'exploitation vaut l'autorisation de représenter le film sur tout le territoire pour lequel il est délivré. Or, la question était posée dans ce sens : une fois le visa délivré, est-ce que cette autorisation enlève aux représentants de la police administrative locale l'exercice des pouvoirs généraux en matière de police municipale ?

Le Conseil d'Etat a déjà répondu affirmativement. Dans l'affaire « Lutetia », il déclare : Un maire responsable de l'ordre public et des bonnes moeurs dans sa commune, ordre public dont la moralité sociale est un des éléments, peut, compte tenu des circonstances propres à la commune, interdire sur le territoire de celle-ci la représentation d'un film auquel le visa ministériel d'exploitation a été accordé, mais dont la projection est susceptible d'entraîner des troubles sérieux ou d'être, en raison du caractère immoral du film et des circonstances locales, préjudiciable à l'ordre public<sup>(31)</sup>.

Cette décision critiquée d'une partie de la doctrine, d'ailleurs assez faible, a été à maintes reprises confirmée par d'autres décisions. Mais le dernier mot, quant à l'étendue de ce pouvoir, n'est pas encore prononcé.

l'ordonnance du 3 juillet 1945, loin d'avoir résolu définitivement la question, n'importe que des solutions imparfaites, mais telles quelles, il établit les grandes lignes du régime de la censure cinématographique <sup>(27)</sup>.

En principe, pour pouvoir projeter n'importe quel film il faut d'abord obtenir un visa de contrôle. Ce visa est délivré après un examen du contenu du spectacle par une commission de censure. Mais le visa pourtant n'empêche pas, même délivré, la responsabilité, soit civile, soit pénale du producteur <sup>(28)</sup>. Le film, d'un autre côté peut aussi être l'objet d'une autre censure de caractère limité qu'on appelle la censure locale.

Nous allons examiner successivement ces trois points :

- a) La délivrance du visa de contrôle.
- b) Portée juridique du visa.
- c) La censure locale.

## 12. — Délivrance du Visa de Contrôle :

L'article 19 du code de l'industrie cinématographique déclare : « La représentation et l'exportation des films cinématographiques sont subordonnées à l'obtention des visas délivrés par le Ministre de l'Information ». Un décret du 18 janvier complété par un autre du 23 août 1961 établit une commission de contrôle cinématographique. Cette commission est composée d'un président et de trente-six membres. Malgré le fait que la compétence de la commission est uniquement consultative dans le sens que le pouvoir de décision est reconnu au Ministre de l'Information et sans aucun tempérament, la composition de la commission introduit dans la législation française l'idée de la censure professionnelle <sup>(29)</sup>. Nous verrons plus loin ce que cette forme de censure implique, mais limitons-nous pour le moment à observer que la composition de la commission obéit à cette idée : on trouve parmi les membres de la commission douze choisis, selon les termes mêmes du décret, pour leur compétence technique et assurant ainsi la présence dans la commission de représentants des différentes professions engagées dans les questions multiples que pose la censure cinématographique.

L'affaire de Benjamin est bien connue. La menace de troubles graves autorise l'administration à ne pas respecter la liberté individuelle. Certains maires, en s'appuyant sur cette jurisprudence se sont arrogés le droit de soumettre les représentations théâtrales dans leurs communes à la nécessité d'une autorisation préalable. C'est-à-dire en instituant une censure proprement dite <sup>(24)</sup>. La jurisprudence du Conseil d'Etat autrefois refusait au maire le rôle de censeur et annulait ces dispositions pour incompétence *ratione personae*. Pourtant, aujourd'hui on trouvera une application de la même idée à propos de la représentation cinématographique que nous examinerons plus loin.

#### 10. — Régime de la Censure en Matière des Moyens de Communication des Masses ; Radio et Télévision :

La doctrine entend par moyens de communication des masses, la radiodiffusion, la télévision et le cinéma. Il est inutile de nous rappeler l'importance et la nature de ces moyens de communications. D'ailleurs, c'est la nature de ce moyen d'expression qui a nécessité un bouleversement complet dans les principes qui régissent la discipline <sup>(25)</sup>. Au lieu de la liberté comme règle absolue, nous verrons la censure s'installer comme régime de droit commun.

La question pourtant, quant à ce qui concerne notre recherche ne pose pas de graves problèmes à propos de la diffusion par la Radio et par la Télévision. Monopole d'une part, subordination étroite à l'autorité gouvernementale, d'autre part, voilà les caractéristiques essentielles du statut élaboré par l'ordonnance du 4 Février 1959 auquel est soumise l'entreprise de radio-télévision <sup>(26)</sup>. En effet, il s'agit selon les propres termes de cette ordonnance d'un établissement public de l'Etat : service public, donc, à propos duquel s'appliquent les normes générales du contrôle hiérarchique administratif.

#### 11. — Régime du Cinéma ; Censure Professionnelle :

Le cinéma, au contraire, obéissant quant à son exploitation au principe de l'entreprise de droit privé, pose des problèmes assez compliqués. Le décret du 18 Janvier 1961, complétant

les demandes d'autorisation d'importer les publications étrangères destinées à la jeunesse.

Pour ce qui concerne les publications de même nature mais de provenance non étrangère, cette commission ne possède pas une censure proprement dite <sup>(22)</sup>. Nous le verrons plus loin à propos de ce qu'on appelle la « censure volontaire » ou facultative.

#### 9. — La Censure Locale et la Police Administrative (e) :

Les cas examinés jusqu'ici possèdent clairement leur caractère et leur portée exceptionnels : état d'urgence, hostilités ou mobilisation générale, dictature constitutionnelle. Même à propos de la presse enfantine la censure est dressée contre les publications de provenance étrangère.

Pourtant, il reste une dernière application de portée générale. Il s'agit du contrôle administratif qui s'appuie sur les pouvoirs de police. Certes dans ce cas nous ne sommes pas en présence d'une censure proprement dite : il ne s'agit pas d'un examen préalable de la pensée comportant presque un jugement de valeur quant à ce qui concerne le contenu de la pensée <sup>(23)</sup>. Cependant au moins dans deux cas, nous pouvons nous trouver en présence d'un contrôle administratif transformé en une mesure préventive proprement dite ayant cette portée générale et substantielle qui caractérise la censure telle que nous l'avons déjà définie.

Le premier cas résulte d'un texte législatif. Il s'agit de l'article 3 de la loi du 29 Novembre 1850 complété par l'article 79 du code P.T.T. Selon ces dispositions le receveur ou le chef de centre des Services des Télécommunications a le devoir de refuser de donner suite aux télégrammes contraires à l'ordre public et aux bonnes mœurs. En cas de réclamation, il est référé, à Paris, au Ministre de l'Intérieur et, dans les départements au Préfet.

L'autre cas, au contraire résulte de l'application générale des principes que la jurisprudence du Conseil d'Etat a depuis longtemps élaboré.

être considérés comme de véritables lois sont soumis au contrôle du juge de l'excès du pouvoir <sup>(19)</sup>.

La censure établie en vertu de cet article ne devrait pas échapper à cette règle.

#### 6. — L'Etat d'Urgence (b) :

La loi du 3 avril 1955 prévoit un autre cas qui autorise également l'exécutif à instituer un contrôle préventif de la presse <sup>(20)</sup>. Les termes de la législation permettent un contrôle qui comprend non seulement les imprimés et les documents de toute sorte, mais aussi les dépêches d'agences d'information. Cette loi a été appliquée deux fois : d'abord, à propos des événements d'Algérie, ensuite à propos des événements de mai 1958.

#### 7. — L'Organisation de la Nation en Période de Mobilisation ou D'hostilités (c) :

C'est le décret-loi du 24 Août 1939 qui autorise le gouvernement en période de tension ou de mobilisation à prendre les mesures nécessaires à l'organisation et au fonctionnement du contrôle de la presse et des publications de toute nature. Ce décret-loi se réfère à la loi du 11 Juillet 1938 quant aux conditions nécessaires pour l'application de ce régime d'exception et à l'article 27 de la loi de 1881 quant aux infractions commises contre ces mesures <sup>(21)</sup>.

#### 8. — La Censure des Publications destinées à l'Enfance et à l'Adolescence (d) :

La presse enfantine est soumise à un régime particulier réglé par la loi du 16 Juillet 1949, complété par un décret du 1er Février 1950. Sans entrer dans les détails, cette loi établit une commission de surveillance ayant un pouvoir de censure proprement dit dans le cas des publications de provenance étrangère. Aux termes de l'article 13 de la loi de 1949 cette commission de surveillance doit donner son avis après un examen préalable sur

Commençons par une énumération de ces cas d'exception avant de les examiner en détail.

- a) Article 16 de la Constitution de 1958.
- b) L'état d'urgence prévu par la loi de 1955.
- c) La période de mobilisation selon la loi de 1938.
- d) La presse enfantine de provenance étrangère.
- e) La censure locale et la police administrative.

Ajoutons à ces cinq applications un cas, désormais archaïque et difficilement concevable, à savoir l'état de siège, que nous laissons de côté, pour examiner au contraire sommairement les autres applications <sup>(17)</sup>.

#### **5. — La Dictature Constitutionnelle de L'article 16 et la Constitution de 1958 (a) :**

C'est l'application la plus étendue. Selon l'article 16 de la Constitution, après avis favorable du Conseil Constitutionnel et dans certaines conditions, le Président de la République peut prendre n'importe quelle mesure qu'il estime nécessaire pour affronter les circonstances exceptionnelles prévues par cet article <sup>(18)</sup>.

Comme nous voyons, cet article 16 confère au Président de la République les pouvoirs les plus étendus. M. Rivero l'appelle dictature de salut public ; M. Prélôt préfère la terminologie dictature constitutionnelle ; M. Duverger emploie une terminologie assez étrange : la dictature romaine. Mais l'idée base est toujours la même : une fois qu'on décide de recourir à cet article, le président possède la prérogative de créer une censure globale ou partielle pour frapper toutes ou certaines manifestations de la pensée.

Ajoutons cependant une observation. Selon la jurisprudence la plus récente du Conseil d'Etat rendue le 2 Mars 1962 les actes pris dans le cadre de l'Article 16 et qui ne peuvent pas

de la pensée, c'est-à-dire de défendre la pensée à travers n'importe quel moyen de communication.

L'article 11 de la déclaration de 1789 déclare : La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme. « Tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement . . . »

Le deuxième principe et qui se rattache immédiatement à la question de la censure, concerne la sanction contre l'abus dans l'exercice de la liberté de la pensée. En effet, comme tout droit subjectif, aussi la liberté de la pensée possède des limites. Déjà la même déclaration que nous venons de mentionner prescrit dans l'article 10 : « Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, — et elle ajoute — pourvue que leur manifestations ne trouble pas l'ordre établi par la loi » ; Or, pour sanctionner cette norme, le régime français obéit à ce qu'on appelle le système répressif. Cela signifie que l'Etat, en principe n'intervient jamais avant l'exercice effectif du pouvoir que la liberté de la pensée autorise au citoyen. L'intervention judiciaire et répressive peut avoir lieu chaque fois que le citoyen viole les limites que l'ordre légal a établi quant à l'exercice de cette liberté <sup>(15)</sup>.

La conséquence est évidente : un régime qui par définition ignore et refuse toute intervention administrative et préventive, en d'autres termes, régime qui ignore l'institution de la censure.

Mais ce régime de droit commun et qui refuse la censure, accepte dans certaines exceptions la possibilité de recourir à un régime préventif de contrôle administratif. Il s'agit en tous cas des exceptions à la règle et par conséquent elles doivent être annoncées expressément par une disposition législative <sup>(16)</sup>. Rappelons-nous aussi dès maintenant que dans toutes ces hypothèses la censure n'est pas obligatoire. Il s'agit d'une faculté fondée sur la nécessité que l'ordre juridique octroie à l'exécutif.

\*\*\*

Ces cas d'exceptions sont de natures différentes, certains de portée générale pouvant comprendre n'importe quel moyen d'expression de la pensée, d'autres, de portée limitée à une certaine forme d'expression.

prendre toutes mesures pour assurer le contrôle de la presse et de publications de toute nature.

d) Quatrième application : la censure théâtrale, la censure contre le spectacle. En principe, cette censure est complètement disparue depuis l'ordonnance du 13 Octobre 1945. Pourtant, elle peut être établie en vertu des pouvoirs généraux de police que les autorités publiques détiennent en tant que gardiennes de l'ordre public <sup>(12)</sup>.

Différentes applications, dont chacune possède ses sources positives. Pourtant, et malgré le pluralisme apparent, on peut ramener toutes ces applications à deux grands régimes qui régissent toute la question :

a) Nous avons d'abord un régime qui s'applique à toutes les expressions de la pensée sauf les moyens de communication des masses. Ici le principe est l'absence de tout contrôle préalable. L'application de la censure n'est qu'une exception.

b) Mais à côté de ce premier régime existe un autre qui concerne les moyens de communication des masses. Ici la censure en constitue la règle, et l'absence du contrôle, l'exception.

Nous allons étudier l'état actuel de la législation française dans deux paragraphes consacrés à ces deux régimes dont chacun possède une nature différente <sup>(13)</sup>.

#### 4. — Régime de Droit Commun de la Censure en matière d'expression de la Pensée.

Dans la tradition française, on peut facilement déceler deux principes qui gouvernent le statut de la liberté en matière d'expression de la pensée.

D'abord, la portée de la liberté de la pensée doit être entendue dans le sens le plus large <sup>(14)</sup>. La liberté de la pensée comprend non seulement la liberté d'opinion et la liberté de manifestation de la pensée, mais aussi et surtout la liberté de propagation

## II

## LA CENSURE EN DROIT POSITIF FRANÇAIS

**Bibliographie Sommaire :** — BOURQUIN, La liberté de la presse, Lausanne, 1950 ; CHAFEE, Government and mass communications, Chicago, 1947 ; ID., Free Speech in the United States, Cambridge, 1954 ; COLLIARD, Libertés publiques, Paris, 1959 ; DAWSON Law of the press, London, 1947 ; LOFFLER, Presserecht, Kommentar, München u. Berlin, 1955 ; PINTO, La liberté d'opinion et d'information, Paris, 1955 ; TERROU et SOLAL, Le droit de l'information, Paris, 1951 ; ID., Législation for Press, Film and Radio, Paris, 1951 ; SCHWARZ, Pressezensur in Zweiten Weltkrieg, in Festgabe für K. Weber, Zürich, 1950, 90 ; WERNICKE, Erläuterungen Zu Art. 5 Grundgesetz, in Kommentar Zum Bonner Grundgesetz, Hamburg, 1954 ; KONNITZ, Fundamental liberties of a Free People : Religion, Speech, Press, Assembly, New York, 1957.

## 3. — Pluralisme Institutionnel : Applications ; Vue D'Ensemble.

Le droit français ne connaît pas un seul régime de censure. Un pluralisme institutionnel caractérise l'Etat actuel de la législation française <sup>(11)</sup>. Nous pouvons mentionner, pour nous limiter aux plus importantes, quatre applications :

a) D'abord la censure cinématographique. Celle-ci est la plus récente et dont la réglementation a subi des modifications continues, la dernière datée du 18 Janvier 1961.

b) Une deuxième application qu'on peut appeler la censure postale et qui comprend non seulement la correspondance privée *stricto sensu*, mais aussi la correspondance confiée au Service de Télécommunications. La principale source de cette forme de censure est formulée par l'article 3 de la loi du 29 Novembre 1850.

c) Troisième application : la censure de presse. Les attestations positives sont incluses dans la loi du 3 Avril 1955 et surtout l'article 11 qui autorise les autorités administratives à

Cette définition, pour ainsi dire préliminaire, nous permet dès maintenant de préciser les particularités qui caractérisent la censure comme institution juridique.

D'abord, la censure est une mesure préventive de police. La censure ne constitue pas une sanction. Elle n'intervient pas après divulgation de l'ouvrage ou de n'importe quelle autre expression de la pensée <sup>(8)</sup>.

La censure, en deuxième lieu, dans son essence, n'est qu'une sorte de tutelle. Le titulaire du droit subjectif, dans notre hypothèse c'est le titulaire du pouvoir reconnu à tout citoyen de s'exprimer et de se communiquer, ce titulaire doit accepter une soumission quant à l'exercice de ce pouvoir, à une autorité plus qualifiée pour éviter la licence d'une telle liberté <sup>(9)</sup>.

Le régime de la censure, enfin, et voilà sa troisième caractéristique, constitue une grave restriction au principe de la liberté. Certes, la portée de cette restriction dépend de la portée de la censure : régime d'exception ou au contraire régime de droit commun. Cependant, et sous n'importe quelle forme, le régime de la censure est incompatible avec les assises idéologiques de l'Etat libéral.

Censure, donc, ne signifie pas saisie. Mais, la même notion implique une certaine action arbitraire bien plus importante qu'une simple autorisation procédurale <sup>(10)</sup>.

Or, comment distinguer entre ces trois notions ? Sur quelles assises peut-on expliquer la notion fonctionnelle de la censure dans un régime démocratique ?

Voilà le problème que nous essayerons d'esquisser dans cette étude sommaire.

une figure énigmatique. Sous la dénomination *ensor* : Mommsen nous a permis une construction de l'institution ; De Martino essaie de démontrer que cette figure doit être liée, dans son existence et pour ce qui concerne ses pouvoirs, à la lutte des classes qui aurait caractérisé le passage de la monarchie à la République <sup>(4)</sup>. Dispute qui nous intéresse relativement. L'enseignement qu'il faut déduire de cette institution est ailleurs : le censeur était un magistrat ; son action uniquement répressive. Quant à la fonction attribuée au censeur, toutes les sources, sans exception, parlent d'un ensemble de *mores majorum* que celui-ci était chargé de protéger et de faire respecter ; c'est la *vox populi* qui garantissait la *paideia* de son époque.

La liaison entre censure et expression de la pensée apparaît seulement au cours du Moyen-Age grâce aux autorités religieuses. Ce fût la doctrine ecclésiastique qui, même avant l'apparition de l'imprimerie, eût l'idée de soumettre les écrits à la nécessité d'une autorisation préalable <sup>(5)</sup>. Censure signifie alors un visa dont le but essentiel était de protéger l'ordre religieux. C'est en se référant à ce sens que Machiavel <sup>(6)</sup> emploie le terme dans le Prince : « Pendant que les Papes faisaient trembler l'occident par leurs censures, ils avaient à lutter contre la rébellion du peuple romain. »

L'emploi moderne du terme qui commence à s'affirmer depuis la Révolution Française, associe à la notion du contrôle, une intervention administrative. Le domaine d'application est plus étendu : n'importe quelle manifestation de la pensée peut être frappée par cette institution ; celle-ci ne tend plus à protéger un ordre normatif bien précis, mais à frapper les ennemis de ceux qui sont au pouvoir. Censure et régime politique deviennent désormais deux notions en liaison directe et immédiate <sup>(7)</sup>.

## 2. — Censure : Définition et Analyse Structurale.

La censure consiste donc dans une autorisation spéciale délivrée par une autorité gouvernementale après un examen préalable de l'écrit.

## INTRODUCTION : DEFINITION

**Bibliographie Sommaire :** — FOIS, *Censura*, in *En. del Dir.*, vol. VI, 1960, p. 718-733 ; CARIBBE, *Censura e libertà costituzionale*, in *Il Ponte*, 1952, 111, 272 ; GUOMO, *Libertà di stampa e azienda giornalistica*, Napoli, 1956 ; ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, 1958 ; HEINITZ, *I limiti della libertà di stampa*, in *Arch. pen.*, 1957, I, 3 ; CHIEPPA R., *Cinematografia e libertà di pensiero*, in *Giun. cost.*, 1957, 150 ; ONDEI, *Libertà di pensiero e censura cinematografica*, ivi, 1955, 34 ; DANIELS, *The censorship of books*, 1954, ALBIC ; *Modern Public Opinion* 1956, pp. 235 ss. ; GABRIEL-ROBINET, *La censure*, 1965.

### 1. — Censure : Différents Emplois du Terme ; Origine Historique et Portée Fonctionnelle.

Le terme censure évoque dans l'esprit les idées les plus divergentes. D'abord ce mot inspire une notion vague de condamnation et d'improbation. Une attitude censurée n'est qu'un comportement défendu. C'est ainsi qu'on parle d'une censure ecclésiastique : censure devient alors synonyme de sanction, de châtiment, en un mot d'une peine avec laquelle on peut frapper le comportement constituant une violation de l'ordre moral <sup>(1)</sup>.

Mais l'emploi du mot ne s'arrête pas là. On peut en indiquer une certaine procédure dont le but n'est que l'examen préalable des écrits ou d'autres manifestations de la pensée avant l'action divulgative avec laquelle le contenu de cette pensée est mis à la portée du public <sup>(2)</sup>. Censure indique par conséquent un ensemble d'opérations qui se termine par une autorisation administrative. C'est ainsi que Chateaubriand nous commente l'histoire de son époque : « Depuis la découverte de l'imprimerie jusqu'à nos jours, il y a eu liberté de la presse pendant douze ans et censure pendant tout le reste. . . » Censure est donc antithèse de liberté.

L'ambiguïté du terme cache, en effet, une ambiguïté du contenu <sup>(3)</sup>. Certes, le vocable est ancien. Le premier exemple nous est fourni par l'antiquité romaine. Les sources datant surtout de la première moitié de l'époque républicaine nous livrent

**ESSAI D'UNE THEORIE JURIDIQUE  
DE LA CENSURE  
ENTRE LA TUTELLE ADMINISTRATIVE  
ET L'AUTOCONTROLE PROFESSIONNEL**

**par**

**Dr. HAMED A. RABIE**

*Professeur Théorie Politique, Faculté Sciences Economiques  
Université du Caire*

**Sommaire :** — Censure : différents emplois du terme ; origine historique et portée fonctionnelle. Censure : définition et analyse structurelle. Pluralisme institutionnel : applications ; vue d'ensemble. Régime de droit commun de la censure en matière d'expression de la pensée. La dictature constitutionnelle de l'article 16 de la constitution de 1958. L'Etat d'urgence, l'organisation de la nation en période de mobilisation ou d'hostilités. La censure des publications destinées à l'enfance et à l'adolescence. La censure locale et la police administrative. Régime de la censure en matière des moyens de communication des masses ; Radio et télévision. Régime du cinéma, censure professionnelle. Délivrance du visa de contrôle. Portée juridique du visa. Le contrôle local en matière cinématographique. Essai d'une typologie, rapports entre système politique et régime de censure. Origines historiques et fondements idéologiques de la censure. Libéralisme révolutionnaire et régime de la censure ; débat idéologique. Etat actuel de la législation comparée, typologie des systèmes juridiques de la censure. Régime de la censure volontaire et privée. La censure obligatoire officielle de caractère exceptionnel. La censure globale et obligatoire d'un seul degré. La censure administrative obligatoire de plusieurs degrés. Essai d'une théorie juridique de la censure : résumé. La censure professionnelle : perspectives.



purposes of the present paper is to say why such a procedure, such an analysis by way of extension of the meaning of the term «forces of production» and of directly relating it to the fundamental laws of dialectical and historical materialism is also necessary. It is necessary, we think, because without such an immediate «rapport», and under the umbrella of a «Special Political Economy» or a «New Branch of Political Economy» — which has as yet to discover the new laws governing social development in the «third world» without somehow feeling bound to relate them directly and step by step to the old established and general laws of this development — anything and everything can be said or discovered. In particular, countries might be spoken of as standing at crossroads and making a choice between alternative — and hence logically possible — roads of development, instead of classes persuing and at the same time being driven along paths of historical necessity. Scientific study of the inner contradictions battling within the bosom of each particular country might give way to a general optimism about wholesale conversion of various social forces to socialism which is supposed to be one of the marks of the epoch of world-wide transition to socialism. And — not least of all — form might occasionally be mistaken for content. On a minor key still, without anchoring oneself so firmly to the basic laws of social development, new multi-factor theories might inadvertantly profligate which would raise the inessential, say natural resources, or population increase, or special cultural or historical traits, (important as they are but never the determining factor) to the level of the essential. Lastly, and with the pass-word of a special or new Political Economy providing a special pretext, if not protection, reactionary and opportunist elements in developing and in imperialist countries might have one more excuse and guise for bolstering up the crumbling banner of special destinies for «third world countries» and new socio-economic formations.

14 — It is our view that this extension is both **legitimate** and **necessary**. It is **legitimate** because, in this modern world of ours, where means of communication have become so efficacious as to bring, even to the homes of the very poor in backward countries, visions of life existing in other countries or by other classes in their own country, they would not have dreamt of before as possible to exist, where techniques of production can in themselves, that is, if all other requirements are satisfied, be so easily transplanted from one country to another, where these techniques become so directly and evidently linked in the minds of men with the possibility of a better life, — in such a modern world —, these forces of production, especially, as we stressed before, the techniques of production, lose their local character restricted to the societies and countries in which they are most developed or applied and acquire a force which might be stronger (through their action on men's minds and interests) when they are not there than even their force when they are already there, embodied in running factories which already provide work, accumulation — more or less performed — which already makes for some sort of abundance, mouths which are fed and stomachs which are more or less satisfied. Naturally, the mode through which these **absent** forces of production have **by their very absence** such a potent effect in shaping and pushing forward social development in backward countries need to be studied in much greater detail than can be presented in this paper. Suffice it, for the moment, to say that such a study would have to start with an objective analysis of the modern techniques of production and their nature, especially their interdependence, and their requirements, would lay much greater stress on the requirements of accumulation rather than on the mere facts of exploitation, and would define the forces which would bring forth the new system as those classes which are not only exploited and submerged by the present order of things but are also most able, interested in, and willing — by their very nature and their place in the process of production — to provide for the necessary accumulation and to utilize it in the most rational way.

15 — Important as such themes are (and they may be presented in a future paper), more important to the immediate

say specifically productive techniques) have attained elsewhere in their normally Most Developed Form, and hence, if by productive forces is understood the potential level of productive forces that can be reached — again in the context of modern world conditions — by any given country. So understood, it can be very readily seen how the actual relations of production prevailing in any of the developing countries come to be the major hindrance to the development of productive forces in that country. It can also be as readily seen not only that socialism is the sole means of eventually resolving this contradiction but also — which really comes to the same thing — that it has come to be the historically necessary solution, in the sense that within these countries, and irrespective of the level both of the forces of production and of the relations of production prevailing therein, there exists the social forces that are capable of bringing about this solution, and which will eventually bring it about without having to wait until an intermediate socio-economic formation, capitalism, have flourished, matured, and then decayed.

13 — There is, of course, nothing new in the conclusion contained in the last sentence. It is an application of the generally admitted Marxist-Leninist thesis of the possibility for certain societies under certain given conditions of side-stepping one or more socio-economic formations, and especially, under modern world conditions, of side-stepping capitalism. And it is implied, for example, in Professor Schmidt's statement that «The non-capitalist way of development is a way of development towards socialism... and the possibility of choosing this way does not depend on the levels of development of the socio-economic structure of the given country, but on the correlation of forces between the anti — and pro-capitalist forces.» What we think, have been especially stressed in the preceding paragraph is bringing this phenomenon more in line with the basic laws of dialectical and historical materialism, especially the laws relating to the decisive role of internal contradictions and to the necessary correspondence between the relations and forces of production, and this through a special extension of the meaning of the term «forces of production» so as to include, in certain historical circumstances, not only the actually existing forces of production, but also the potential ones.

and that this content is determined by the struggle between the two antagonistic world forces: World capitalism and world socialism, it is the inner contradictions and correlation of forces working out their way within the given country itself that shape and determine the course of development in each single country, with the struggle — on a world scale — between the two main world forces playing the very important role, still only an assisting one, of an external factor. When squarely put in this form, it is doubtful that this statement would be contested. Yet many writings in the recent literature on developing countries appear — when not directly tackling this problem — to hold or at least to imply the opposite view. The reason cannot be sought merely in the optimism that had been prevailing over certain developments in some newly liberated countries which seemed so unexpectedly to take what appeared to be a socialist path; a phenomenon which most easily found its explanation in the increasing influence and strength of the socialist world system and the attraction the socialist system held to the peoples of the «third world» — which is true **but not sufficient**. In our view the main reason behind this tendency stems out of a theoretical problem that was not completely solved. This problem is the spread of socialism in countries where the forces of production are so manifestly low and capitalist relations are only very weakly developed or not at all. It is thought, one feels that this problem cannot be explained by reference to the basic law of correspondence between relations of production and forces of production and to the mode in which this necessary correspondence works itself out to bring forth the birth of a socialist society, so an alternative explanation (rather remote in content and technique of analysis from Part I of any textbook on historical materialism) is found in «the paramount influence of the world socialist system and the content of the present epoch».

12 — Yet such a dichotomy need not arise between Part I (The Basic Laws of Historical Materialism) and, say, part III or IV (The Transition of Backward Countries to Socialism), if by productive forces is understood, not the Actual productive forces already existing in any one given country (however backward it is) but, in the context of modern world conditions, the level which productive forces (one might wish to

or not it can be accepted, for example, the thesis, that by taking a greater part in the international economy, developing countries «can hold for themselves an intermediate position between the capitalist and socialist systems, a sector which is not yet socialist but is no longer capitalist», or that the world socialist system can comprise members who are not yet fully socialist, or that the victories of the world socialist system or its economic relations can by themselves lead to the appearance of «socialist» elements within the economies of developing countries. More important still, on such distinctions depends the view whether so many of the measures — such as nationalization and pseudo-planning — which are now being taken in so many developing countries that have not secured for themselves the requirements essential for the beginning of a socialist transformation are really socialist elements or are mere forms void of socialist content, aped from socialist systems, and at best carried out, under various social and economic pressures, for the purposes of construction and consolidating national independence. The implications of these various views fall outside the scope of the present paper, but, from a broader historical point of view one cannot help observing that, if the view is accepted that socialism can appear «by gradual extension» as a result of the radiating influence of the socialist world system, and by way of alternative to socialism through revolution, then one can expect to see in future a world socialist system much broader than the present one, but with so many of the new comers so anaemic — in spite of all the paraphernalia of socialist organization — as to be void of any real socialist content, for as Gleezerman remarked: «It is the countries where outworn social relations were wiped away with a greater degree of ruthlessness that secured a greater rate of development, whereas the maintenance of these relations and adapting them to the new conditions was a cause of backwardness for others».

#### **IV — Some Theoretical Problems connected with the Appearance of Socialism in Countries which are not Highly Developed. The Concept of Potential Forces of Production. Its Legitimacy and Necessity.**

11 — Although the main content of the present epoch is the transition, on a world scale, from capitalism to socialism

speed at which they are going along this road. The point, however, is that this influence, or pull, is from the outside, and in a sense in which the influence of the imperialist camp was not, for the latter was really the determining, decisive, factor at a certain (happily now past) historical period. To put it in another way, the analogy between the past effect of the imperialist world system and the present effect of the socialist world system in determining the course of development in the « third world » would be a mistaken one, and that for the following reasons :

- (1) Political domination over other countries was — as we have seen — an essential element in the imperialist system, whereas such an element is, by nature and necessity, completely lacking in the formation of the socialist world system, which pursues a policy of scrupulous respect for the new sovereignty of the newly liberated countries.
- (2) The basic difference between the laws of capitalist development and the laws of socialist development. For, whereas the former ( like all capitalist laws ) could operate in the past independently of the will of the subjugated peoples and without their active participation, and only as an extension of the system of dominant capitalist countries, socialist laws cannot operate outside the socialist system and as an extension of its influence ( whether moral or economic ), **for they pre-suppose the active and conscious participation of the peoples concerned, including, of course, but not only, their cadres and their leaderships.**
- (3) Likewise, and as a corollary thereof, capitalist social relations could gradually appear within a pre-capitalist formation, whether on their own, or as an extension of the social order of a dominant capitalist country, whereas socialist relations cannot so gradually appear within a pre-socialist social formation as a result, for example, of increasing co-operation and economic relations with the world socialist system.

10 — The distinctions made in the preceding paragraphs are not made for pedantic reasons, for on them depends whether

red and within which capitalism and capitalist laws of development played the essential role. But, and it is an important but, it should be noted that the system of imperialism which encompassed the whole world in one unit was a political as well as an economic system, in the sense that the relations between the imperialist and other countries were not merely economic and, when political, not based on equality and the respect of sovereignty.

8 — With the victory of socialism, then the establishment of the socialist world system, and the powerful impulse and support these have given to the national liberation movement, the political domination of imperialism is being washed away from one country after another. Though this does not mean the end of imperialist economic exploitation or the complete removal of the influence of laws capitalist development emanating therefrom, it brings about a qualitative change inside the newly liberated countries. **No longer is their overall development a function of the development of the world system of imperialism, but it becomes, once again, a function of their own inner structure, though operating in a new world context.** This means, to put it quickly and succinctly, that their development obeys, not new laws — to be discovered as yet in a special branch of political economy — resulting from the struggle between the two world systems, but the same old laws of social development : The law of necessary correspondence between relations of production and forces of production, the law of revolution as the necessary means for passing from one socio-economic formation into another and the specific, theoretically and historically established, laws regarding transition into socialism. (On these points, however, see and compare part IV of this paper ).

9 — No doubt the effect of the establishment, the consolidation and the successes of the socialist world system is not limited to helping the ex-colonial and dependent countries liberate themselves from imperialist domination and thus enabling them once again — by virtue of their own inner resources — to face and master their own destinies. Whether by the force of example, or by the various forms of economic, political, and when necessary, military support, the socialist world system exerts a powerful pull on the road developing countries are taking and on the

the superstructure of a legal framework suitable to capitalist exploitation yet superimposed on social relations which are overwhelmingly pre-capitalist in content. **On the other hand, and mainly through political action**, these ruling classes in imperialist countries made sure that the capitalist transformation of the dominated countries would proceed only to the extent required by their exploitation **but no further**, and they saw to it that by far the greater part of the economy and of the social relations pertaining to it remained essentially pre-capitalist in nature. Political action was required to achieve this result because without the normal working of capitalist laws of development it would have led to the disintegration of older forms of social organization. And the result itself was necessary because, had capitalism been allowed to « take roots » and naturally emerge and develop in the dominated countries it would have cut the ground from under the feet of foreign exploitation or would at least have stood as a strong competitor with it.

7 — It is in the light of this observation that both the concept of the capitalist world system and the concept of the homogeneity and universality of capitalist laws should be regarded. Capitalism — or rather imperialism — became a world system, the world system, only in the sense that a certain degree of international division of labour and of interdependence had been achieved and a certain hierarchy — political as well as economic — encompassing the whole world had been established, **but not in the sense that capitalist relations of production and the capitalist forms of organization were established over the greater part of the globe**. Likewise, capitalist laws acquired their homogeneity and their universal character only in the sense that they determined the path and pace of world development, that even within colonial and dependent countries they ruled over certain sectors of the economy and retarded or arrested the development of others, **but not in the sense that, within these countries, they formed the inner texture and content of the greater part of their social and economic relations**. To that extent, and it is not an inconsiderable one, it can be said that during a definite stage of world development, the period of the hegemony of imperialism, the world formed one unit, one phenomena in which the boundary between external and internal factors in some respects disappea-

Moreover, the impression — perhaps not a well founded one — is gained that this non-capitalist way of development is thought of, naturally not as a period of transition towards socialism, but as an imperceptible colourization of the third world, continuously gaining, with the continuously more victorious outcome of the struggle between the two world systems, not only in intensity but also in extension. The subject of non-capitalist way of development, however, is much too big to fall within the narrow scope of the present paper.

**III — The World Socialist System as Determining the Course of World Development. At which Level of Abstraction and to what extent does this Concept Apply to Developing Countries. The Theoretical and Practical Implications of too sweeping a View :**

6 — At the root of all our previous remarks stands the idea of the two world systems and their action on the internal development of newly liberated countries : in what sense it can be considered decisive and in what sense it cannot. It is just as well now to consider for a moment the idea of a **world system** and what it means. As it is well known, this term first found its application with the emergence of the Capitalist world system and its consolidation into the system of imperialism. Not only did capitalism, in developing productive forces to such an enormous extent, link all parts of the globe — for the first time — by various economic ties which have at their base some sort of international division of labour, but also, when ripening into imperialism, it established a coherent system of hierarchy encompassing the whole world, in which a few advanced capitalist countries exploited the rest of the world economically and dominated it politically. In order to preserve their hegemony and yet proceed with their exploitations these advanced countries, or rather their ruling classes, had to do two apparently, but not really, contradictory things. **On the one hand** they had to introduce certain changes in certain sectors of the economy of the dominated countries, of their social relations, or of their superstructure, which are necessary for the capitalist-imperialist mode of exploitation — such as the introduction of certain aspects of modern technique ( transport, banking etc. ), the dispossession of peasants of their land in order to create a capitalist sector, or the introduction into

Political Economy which deals with the mode of transition from capitalism to socialism. Furthermore, a science, or a special branch of a science, can only deal, not with what is transitory in a phenomenon, but with what has a certain degree of permanence in it, and then attempts to disengage the laws of its motion. Also it can only deal with what is general in the various instances which constitute a phenomenon, and not with what is specific to each one of them. And, after all, the idea of treating the third world as a unified coherent whole, having its own special but uniform laws of movement is inherent in the concept of the struggle between the two world systems as the essential factor affecting the development of this third world, for if this struggle — and its outcome — is the essential factor, then the relative difference between the countries forming this third world will be only of minor importance. The more fundamental criticism of this view will be presented later. For the moment, we need only note that the treatment of the « third world » as a coherent whole often gives rise — even occasionally in socialist economic literature — to such fallacious problems and calculations as, for example, the amount of investment required to raise the average income in « developing » countries to the present level existing in highly developed countries, or the number of years it takes them « all » — assuming a certain rate of investment — to reach that level; calculations which can only make sense — if at all — on the assumptions both that these countries will remain at the same level of socio-economic organization and that, in any case, they will all move in the same direction, at the same pace.

C. The third main impression — in itself a corollary of the second one — which one gets from the available literature is that **the non-capitalist way of development is the way through which all newly liberated countries are destined to go, if they are at all to march towards or reach socialism — with the concomitant conclusion, sometimes explicitly stated, that the non-capitalist way of development is the immediate goal which progressive forces in all newly liberated countries should set for themselves.** This impression is derived particularly from the tendency to identify the subject — matter of the « New Branch of Political Economy » — with the various aspects of non-capitalist development.

countries as it does in our epoch, for, before the eyes of 1.5 milliard persons, the struggle takes place between two systems, one of them capitalist at its latest stage, and the other communist at its first stage. Before these peoples and their leaders appear the two **alternative** systems with all their contain, not only of economic systems, but also ways of life, thought, politics, culture and ideology... They are also in the position and place which would enable them to join the Capitalist or the Socialist World System. « The implications of this form of presenting the problem facing the peoples of newly liberated countries will be discussed at a later stage. Suffice it now to say that if a crude — admittedly a very crude — summary of the argument for a special political economy is attempted it would be something like the following. « Our new epoch, the epoch of transition from capitalism to socialism brings with it new laws of social development ; the peoples of the newly liberated countries will have **to choose** in the light of the struggle going between the Systems, the main task of the new — or special — political economy is to help clear the way before these peoples to make the better choice ».

B. The second impression one gets from the literature on the subject — and in the absence of full and exact information one can speak of nothing more than general impressions — is that **newly liberated countries are being thought of, now and in the future, as a homogeneous whole building a coherent unity, following the same path and obeying the same laws, one might almost say always at the same time.** This impression builds itself in, in spite of explicit statements as to the heterogeneity of the third world, and of various distinctions and differentiations made about countries existing withing this world. It is not merely that the idea of a world sector, standing in an intermediate position between the capitalist and socialist world sectors, implies such a homogeneity, or rather such a coherent unity. After all, this implication would not arise of that sector where thought of as a transitory stage, at various phases of which countries contained within the sector stand. But it is just this interpretation that, in its turn, is explicitly rejected in the literature and implicitly negated by the idea of a « Special Political Economy for Developing Countries ». For, if that sector formed merely a transitory stage, its analysis — rather than forming a special branch of Political Economy — would naturally belong to that part of

participation of the peoples of the newly liberated countries, within which a struggle is being waged for pursuing the broad road of development. He also writes that the analysis of social and political problems of developing countries in an independent part of Political Economy alongside the other two parts relating to Capitalism and Socialism is dictated by three factors which he enumerates as follows : 1 — The Position of these countries in the world economy, especially the nature of their relation with imperialist and socialist countries; 2 — The special characteristics of the process of reproduction in these countries and the relations of production resulting thereof ; 3 — The special conditions relating to their class structure and social struggle. Similar statements, which we may describe as multifactor statements, in the sense that at least they do not specify of the many factors affecting development which is the essential one, can also be found in Professor Schmidt's analysis.

Nevertheless, an unmistakable impression is formed that the trend of the argument throughout is to consider the development of the struggle between the two world systems **as the essential factor influencing the internal development in the newly liberated countries.** This can be evidenced by such statements as that « developing countries can in taking part in the international division of labour and so becoming part of the world economy, hold for themselves an intermediate position between the capitalist and socialist systems and form a special sector of the world economy », and that some of them, in consequently following **this way** ( i.e. taking part in the international division of labour ) can even become part of the world socialist system even before they themselves become fully socialist.

It would take us too long to follow, paragraph by paragraph, the ramifications and consequences of this view. One corollary however, deserves special notice, and that is the presentation of the question of development facing the peoples of these countries as a « Problem of Choice » between the two systems. Thus it is written — and this is just one example among many, and not only in the two papers referred to here — that « Never before in the history of mankind did the problem of choosing the road of development appear in this form before backward

selves an intermediate position between the capitalist and socialist systems and form a special sector of the world economy, a sector which is not yet socialist but is no longer capitalist. Some developing countries have already begun their non capitalist development. Of those countries which consequentially go along this way it would be no longer correct to say that they occupy a special position in the capitalist world system, but in the socialist world system. **This means that one can imagine the rise and strengthening of world socialism to-day no longer as a unity of countries where socialism had fully won ( where the state takes the form of the dictatorship of the proletariat or of the people's rule arising thereof) but that the socialist world system can likewise comprise members who are not fully socialist or half-socialist ».**

## II — Critique of the « Special Political Economy » School. Its Underlying Assumptions :

5 — The choice of the above paragraph is not particularly selective : most of the underlying assumptions and trends of thought contained therein can be discerned as running throughout the two above-cited papers. These assumptions and trends can be summarized as follows :

**A. Development in newly liberated countries is essentially a function of the character of the present epoch as an epoch of transition — on a world wide scale — from capitalism to socialism, and stems directly from this fact.** In a certain sense we would agree with this statement, but not when it means that the decisive factor affecting development in newly liberated countries is the external factor, whether it be the influence of the imperialist world or the socialist world; and it is mostly in this latter sense that this statement has been actually used.

It is fair to mention that, for example, Prof. Tulpanow explicitly writes that the period, the rate and the concrete road taken towards the solution of the historical question **Who and For Whom** on a world scale does not depend only on the class relations in fully developed capitalist countries, nor necessarily on the correlation of forces between the socialist and imperialist systems, but that this question shall be solved by the active

call for such a special treatment. It is one thing, however, to speak of specialized chapters or even studies, on socio-economic developments in developing countries, and, in our view, quite a different thing to speak of a « special political economy for developing countries » which would stand « side by side with the political economy of capitalism and the political economy of socialism ». The difference is not merely verbal or one relating to terminology. Nor is it made any smaller even when the advocates of the latter view take great care to explain that such a special political economy does not mean the existence of a special mode of production for developing countries, that it is merely an application of Marxist-Leninist Political Economy to the weakly developed countries under the special circumstances of the present stage of world history. For, in spite of these explicit disclaimers, much of the argument put in favour of a « Special Political Economy for Developing Countries » which would stand side by side with the « Political Economy of Capitalism » and « The Political Economy of Socialism » would in fact lead to such results as are being disowned. Nor is this our only observation on the way the question, and its solution, are being formulated. In fact, such remarks on the subject as we have can most easily be made by reference to the following characteristic paragraph from Prof. Tulpanow's paper :

« **New historical conditions give rise to new laws of development** ». In the great majority of cases, ex-colonial and dependent countries — which we can bring together under the term developing countries — belong to the capitalist world system. **They are more or less subject to the laws which are dominating there. However, within the framework of the world economy, they also succumb to the growing influence of the socialist system. In the same measure the sphere of the absolute rule of monopoly and its laws diminishes.** The developing countries and also those which are ensnared in the various forms of economic and political dependence of imperialism, occupy, as was explained in the program of the C.P.S.U. a special position in the system of capitalist world economy. This cannot as yet be said in the same sense about colonies. They have a real possibility to break away from imperialism and capitalism. At a certain stage, **the developing countries can, in taking part in the international division of labour and so becoming part of the world economy, hold for them-**

c) The cardinal fact that their present course of development takes place in an epoch of which the main content, on a world level, is the transition from capitalism to socialism.

3 — It is evident that, having a historically different point of departure, both as regards their inner structure and the external conditions surrounding them, these countries cannot be expected to follow a course of development which is a mere duplication of that pursued by the — now — highly developed capitalist countries two or three centuries ago, when their forces of production stood at a comparable level of development. History does not repeat itself, for each major development, if on a sufficiently world-wide scale, forms the starting point for a still newer one. This remark lies at the basis of the well known — and now historically proven — Marxist-Leninist thesis that in the epoch of transition to socialism, countries belonging to pre-capitalist socio-economic formations or having an immature capitalist structure need not necessarily pass through any or all stages of capitalism before they come into socialism. The same remark is also relevant in connection with so many aspects of contemporary development in the newly liberated countries of which it cannot as yet be said that they have embarked on a course of socialist construction. To cite just one example : both for internal and external reasons ( the immensely large scale nature of modern production, the peculiar socio-economic structure inherited from the period of imperialist domination, the ever existing danger of falling back once again into a state of economic dependency and at the same time the impossibility of exploiting other countries) for these reasons the processes of primitive and capitalist accumulation in the newly liberated countries cannot take the same form or the same dimensions it had acquired when capitalism first emerged. Hence the existence in almost all of these countries — and irrespective of whether the ruling ideology in them is avowedly anti-capitalist or not — of a large public sector of which the main function, objectively considered, is to provide for the accumulation required by the contemporary level reached by modern techniques of production.

4 — Both the special features which form the point of departure for the newly liberated countries and the peculiarities their actual course is showing would thus justify — even necessitate — a special treatment. To this extent then we agree with the

# I — The Peculiarities of Historical Development in Developing Countries Which Justify Special Treatment.

1 — There can be little doubt that socio-economic development in ex-colonial and ex-dependent countries present many specific features : Until very recently, and for so many years, these countries were subjected to imperialist domination which affected their development in various ways. In certain directions this development had been arrested ( sometimes even pushed back), in others it was distorted in other directions, still it was artificially fostered. The overall result was, not only economic backwardness, but also a peculiar socio-economic structure which, though on a world level belonging to the world capitalist system and forming an appendage to it, is not in itself, each country considered by itself, capitalist, but an agglomeration of sectors belonging to two or three, sometimes even more, socio-economic formations — not in the same way such sectors can co-exist in periods of transition, but in a special «artificial» way shaped and to a certain extent stabilized by imperialist political as well as economic domination.

2 — With the removal of this domination — a continuing, revolutionary, process which gains momentum as the might of the socialist world increases and the allied national liberation movement scores more and more victories — three basic features emerge which show themselves to be, more than anything else, affecting the course which development in newly liberated countries is taking. These features are :

a) The extremely low level at which the forces of production stand ( and the concomittent low standard of living ) in these countries. This feature acquires its special significance for the course their development is taking when considered not only in comparison with, but also in connection with the high level these forces have attained, or the high rate at which they are growing. in capitalist or in socialist countries. The implications of this connection will be dealt with later on.

b) The « peculiar » socio-economic structure these countries have inherited as a legacy from the period of imperialist domination.

## A SPECIAL POLITICAL ECONOMY FOR DEVELOPING COUNTRIES ?

*Prof. Dr. FAWZY MANSOUR*

( Introductory remarks for a seminar )\*

The present writer first became aware that such a question is being debated by marxist scientists in the summer of 1968. It is his belief that because of language barriers, this debate remains unknown to most economists in developing countries. The only literature on the subject he was able to get is Prof. **Tulpanow's** paper « Grundprobleme der Politischen Ökonomie der Entwicklungsländer » and Prof. Dr. **J. L. Schmidt's** paper « Warum benötigen wir eine Politische Ökonomie der Entwicklungsländer und welches sind ihre Aufgaben ? » Unfortunately, he could only get a summary, in Arabic, of these two papers, and he was warned by the friends who provided this service for him that both the summary and translation could only be considered as approximate and at times even equivocal.

In view of these limitations the present paper can pretend to be no more than a series of tentative remarks suggested by the literature so far accessible to the present writer. It is hoped that a more definitive formulation will be presented in a subsequent paper, after becoming more thoroughly acquainted with the literature on this subject as well as on the allied subject of « The non-capitalist way of development ». For the same reason, it is hoped that whatever mistakes the present writer might have made in presenting or interpreting Profs Tulpanow's and Schmidt's views will be excused. This explanation is all the more needed, since the present writer's views are in many important respects different from professor's Tulpanow's and Schmidt's view and since the present paper, more often than not, takes the nature of critical remarks on their papers.

---

\* This paper was the subject of a seminar held in April 1969 at the High School of Economics, Berlin, German Democratic Republic.

increasing productivity in this large sphere is a very acute one. If it is not solved, a major part of accumulated resources will have to be redistributed as subsidies to inefficient producers or as social security to the unemployed. The advocates of intermediary and labour-intensive techniques see only one solution to this problem : through small-scale highly dispersed capital investments. But this method, as we have seen, can be used on a very limited scale, or else it will undermine the possibilities of creating a highly productive basis for the overall transformation of the economy. Therefore, other solutions must also be scrutinized. There are, for example, certain untapped possibilities of accumulating scattered local resources and small-scale productive capacities. But the best results can be achieved by such organizational measures as cooperation and specialization which make it possible to use the existing small-scale productive capacities more fully and efficiently. Of special significance are measures intended to increase the manufacture of means of production — tools, instruments, etc.

A combination of different approaches — the most efficient use of capital in economic branches where capital investments are more intensive, and the most efficient organization of labour in industries where capital resources are scarce — can contribute to the solution of a whole range of problems facing the developing countries. This does not exclude the use of intermediary techniques in certain cases. An evaluation of the optimum relationship between these different approaches in the light of an overall socialist policy aimed at counteracting the growth of exploiting relations is just one of the numerous problems which has been brought to the forefront by the scientific and technological revolution.

The scientific and technological revolution has opened up new possibilities and has raised many and difficult problems before the developing countries. It has set into motion a series of far-reaching and often contradictory changes in the economic, political, social, cultural and other spheres of life in the developing countries. Further development in these circumstances necessitates profound socio-economic changes, creation of new production and social relations, constant increase in the influence of the state on socio-economic processes, higher degree of overall national planning and ever wider active and conscientious participation of the broad masses in the creation of the new society.

have to be solved. In a single article it is impossible to discuss all these problems. But it is necessary to dwell on at least one of them since it is most widely discussed and often misinterpreted.

In the beginning of the article it was mentioned that some people stress the acuteness of the employment problem and the scarcity of capital in the developing countries; it is on these facts that they base their arguments against a broad introduction of modern production methods and techniques in these countries. Their concept of development in Afro-Asian countries presupposes an even distribution of capital among all the economically active population and, correspondingly, the wide use of intermediary and labour-intensive techniques.

Undoubtedly, the employment problem and the scarcity of capital create serious difficulties for the developing countries. But a strategy based on a preponderance of labour-intensive techniques, though it may temporarily soften the employment problem, cannot provide the basis for a constant rise in production or a better position on world markets. On the contrary, such a strategy excludes any possibility of solving these problems in the future. Moreover, since outmoded techniques allow for only a low level and slow rate of accumulation, such a strategy does not even provide a basis for solving the employment problem for the future generations.

The experience of most countries which succeeded in overcoming economic backwardness shows that they followed another strategy. The major part of capital resources which could be mobilized and concentrated were utilized for investments into modern enterprises with up-to-date technology and production methods. (At times such an efficient use of capital resources is limited by a lack of skilled and semi-skilled labour). The main criterion for the allocation of large-scale investments was not their employment-creating capacity but the largest output of necessary products, the expansion of the most needed capacities in their most efficient form. This use of capital investments creates a nucleus of highly productive and competitive capacities which *inter alia* help to accumulate resources for the future transformation of the less developed spheres. On the other hand, there exists the difficult problem of utilizing the vast resources of unskilled labour as well as numerous dispersed small capital resources which are hard to concentrate. The problem of

kers were sent to those regions, etc. A socialist transformation of society creates new prerequisites for economic progress and the introduction of new production methods. Mass education and medical care change the essence of the manpower problem. Social welfare, a socialist wage policy, a more even distribution of income influence the whole pattern of the market, provide the necessary conditions for modern mass production methods. Overall national economic planning opens up broad vistas for mobilizing and concentrating the available resources and for their most rational utilization. Such measures cannot discontinue inequalities at the earlier stages of overcoming economic backwardness, though they can seriously lessen them and subordinate them to the needs and interests of social and economic development. Moreover, experience has shown that an ultraradical policy which aims at eliminating all differences and at establishing a system of equal distribution of all resources (irrespective of the individual efforts and contributions to national development) may in certain cases slow down development and the introduction of new production methods. Certain material incentives can and must be used to encourage additional efforts, the acquisition of new skills, the introduction of new techniques, etc. But these incentives should be closely linked with interests of the broad working masses and the national economic effort and applied within strict limits (defined in each case by the concrete conditions and level of development in each country). Otherwise the growth of economic and social differentiation may become incompatible with socialist ideals and the needs of national development and may seriously hamper further progress.

Modern production methods and techniques can be introduced on a broad scale only if the existing traditional and semi-traditional segments of society are broken up and their human and material resources are used in the interests of national development. Moreover, a radical transformation of society demands not only an active participation of the majority of the people, but also their conscientious approach to the country's problems, their willingness to make sacrifices to achieve their ideal, to create a society capable of meeting the needs and desires of the broad masses.

The application of modern scientific and technological achievements in the developing economies cannot be a smooth and easy process. It inevitably entails numerous problems which

The private enterprise pattern of development creates numerous problems in this respect. In view of the necessity to re-allocate and orientate major resources towards the vital areas of development, it is both economically and morally unjustifiable to turn these resources into private hands. Resources accumulated through the budget, the credit system, the pricing mechanism and numerous financial institutions come from the various sections of society and in fact are their contribution to national development; these resources should continue to belong to the whole of society and should be used in its interests, not in the interests of separate individuals. Moreover, the private enterprise system introduces a major additional element, which increases and accelerates economic disparities. If one quarter or one third of the national income is distributed on the basis of property ownership and not that of current development efforts and labour inputs, then social disequilibrium and economic differentiation will quickly increase without any real benefit for the development process as such. Instead of meeting the interests of the broad masses and national progress, the whole development will tend to reflect the demands of the more privileged and higher income groups.

The socialist pattern of development not only eliminates private ownership of the means of production as a highly important factor of social inequality but also creates a whole system of measures (administrative, economic, ideological, etc.) aimed at actively counteracting, limiting and lessening the trends toward inequalities which in the earlier stages accompany the application of new production methods in an economically backward society. In relations between different socialist countries this assumes the form of free transfers of technological patents and know-how, of advantageous terms of economic and technical assistance, of long-term mutually beneficial trade agreements. In the history of the Soviet Union the whole socialist concept of a top-priority and concentrated effort to overcome the economic and cultural backwardness of former colonial territories in Central Asia and the Caucasus led in the 1920s and 1930s to a wide range of long-term political measures: All-Union budget resources were allocated in their favour, an advantageous pattern of prices and economic specialization was elaborated, thousands of teachers, specialists and skilled wor-

latest achievements in science and technology tend to accentuate the economic mechanism which increases the differentiation between countries. This manifests itself not only in the relations between the imperialist group of countries and the developing world, but also in the relationship among the developing countries. Under the impact of modern science and technology the newly independent countries are apt to develop more unevenly and the differentiation between them will grow. Some countries will be able to derive more benefit from the scientific and technological revolution and they will make more headway in overcoming their economic backwardness than others.

In separate Afro-Asian countries this revolution also serves to increase the differentiation between individual economic units, between branches of industry, between different regions and social groups. In view of the limited resources of these countries, modern production methods and techniques (which almost always lead to an increase in capital-output and capital-labour ratios) can only be introduced by mobilizing and concentrating large resources in some well-defined areas. This often calls for a redistribution of resources which in the earlier stages of development can, as a rule, be achieved only at the cost of slowing down or even retarding the development of other economic units, regions, social groups. Within certain limits economic development always presupposes such a situation; it can never be compared with a rubber balloon which stretches uniformly when it is being inflated. The construction of new modern enterprises, the investment of new capital and the introduction of new techniques inevitably demand a larger effort from certain areas and spheres and at the same time create an economically more favourable position for them. But the magnitude of economic shifts, the extent to which economic development leads to an overall change in the position of certain social groups, regions and areas, the degree to which it brings about a concentration of income and wealth, a concentration of political power, etc., may be extremely different. The scope and accordingly the character and consequences of the social and economic differentiation ( which accompanies the application of scientific and technological achievements in the developing societies ) depend largely on the social conditions and policies under which economic development takes place.

to solve their problems. Until the middle of the century the place of Afro-Asian countries in the world economy, their competitive possibilities were defined primarily by the following circumstances. The economically advanced imperialist countries were gradually increasing the productivity of their industries and on this basis improving their competitive position. But the export of their goods to Afro-Asian countries was restricted by numerous factors, such as the relative cheapness of local hand-made products, the comparatively low level of transport development and the vitality of traditional and semi-traditional productive units. At the same time, the competitiveness of many Afro-Asian export commodities on world markets was based chiefly on the cheapness of local labour and on certain natural advantages.

Over the last few decades many of these circumstances have undergone tangible changes. With the increase of transport facilities and the rapid development of synthetic goods industries, many of the advantages enjoyed by the developing countries are disappearing. With the attainment of political independence and the growing struggle of workers for their rights, a strategy which bases the competitiveness of exports on the cheapness of labour becomes doomed to failure. Moreover, the rapid development of science and technology ( which are greatly accelerating the growth of productivity and the competitiveness of industries in the imperialist countries ) makes futile any attempt to base the future competitive position of the developing countries' industries on cheap labour. The scientific and technological revolution and the ensuing changes in the world economy make it imperative for Afro-Asian countries to increase productivity in their major industries. Unless they do this quickly and on a vast scale, the productivity gap between the rich imperialist countries and the developing world is going to widen with great speed; and the imperialists will not only strengthen their competitive positions and capture markets in the Afro-Asian countries, but will also obtain new levers for economic expansion and pressure.

In present circumstances the scientific and technological revolution creates more favourable economic conditions for those countries which have larger capacities for accumulation, bigger markets, more skilled labour resources, etc. In other words, the

a new and workable interaction between the interdependent branches of industry and sectors of the economy. Modern literature on economic development is plagued with references to «booms» and «gaps» which in fact only reflect the magnitude of this double problem of changing the existing structure and simultaneously balancing the interconnected parts of the economy.

Such a big and difficult task cannot be entrusted to private enterprises, to a free market mechanism. The profound and rapid changes which must take place in the whole structure of the national economy make it practically impossible for any entrepreneur to foresee the future of his enterprise for a period of five-ten years, to individually forecast the structure of the market, the level of prices and other vital factors without which there is no way to calculate the profitability of an enterprise. Such calculations can only be carried out within the framework of an overall national plan, under conditions when the state can see to it that development proceeds along the lines laid down in the plan.

To bring about large-scale shifts inherent in modernization and the elimination of economic backwardness a more sophisticated and modern mechanism is needed; one based on a growing degree of state planning and efficient state control and ownership of the major means of production.

The scientific and technological revolution leads to an increase in the scope and magnitude of the shifts which are necessary if economic backwardness is to be overcome. And in this sense it only accentuates the need for planning and for a more active government participation in economic development. Moreover, achievements in science and technology tend to complicate the choices facing the developing countries ( choices between accumulation and consumption, between different technologies, etc. ).

Only far-reaching socio-economic transformations can remove such barriers to a wide application of modern science and technology in the developing countries, as the market problem, the problem of accumulation, the problem of skilled manpower resources, etc.

The scientific and technological revolution tends to change the international setting in which the developing countries are

input and employment. New production methods and techniques demand a rise in capital accumulation and also in the size of consumer markets. In an economically backward region, the introduction of modern production methods and techniques are apt to create new economic problems. Since such an introduction cannot be carried out simultaneously in all sectors of the economy, it intensifies the uneven, unproportional growth of different parts and sectors of the economy; the existing interrelations inside the economy must be replaced by new ones. If a new modern enterprise is built it needs permanent sources of energy, raw materials and other inputs, it needs a working transport system, a constant market for its goods, etc. Thus the creation of a modern enterprise presupposes the existence of numerous interconnected branches of industry; the introduction on a broad scale of new technology presupposes serious changes in the whole economic structure of a country, in the proportions and ratios existing between the various branches of industry.

Structural changes have always accompanied economic development. But in those countries which were in the forefront of technical and economic development these changes were brought about less violently and sharply. During the previous centuries scientific and technological discoveries were relatively few and dispersed in time. Each new invention was superimposed on a more or less up-to-date ( according to the standards of the time ) economic pattern. The structural shifts accompanying the introduction of new production methods and techniques into the economy of the more advanced countries were therefore comparatively small-scaled and gradual. Such structural shifts ( though at a heavy cost of numerous bankruptcies, large-scale unemployment, periodic crises, etc. ), could be accomplished by means of a free market mechanism.

To-day the developing countries are faced with a much more difficult task. They must superimpose the scientific and technical achievements accumulated over centuries on a basically backward economy. This inevitably brings about very violent and large-scale shifts in the economy. Some sectors develop rapidly, others lag behind; but nonetheless ( if economic development and technological progress is to proceed ) it is necessary during each given period to brake up the old proportions and ratios in the economy and, at the same time, to achieve a new balance.

more acute in many countries, work on water desalinisation plants and other methods of obtaining fresh water can be of paramount practical importance.

In certain cases it might be useful to exclude some of the more sophisticated and costly labour-saving innovations in modern techniques. But generally speaking, it would be unrealistic to think that the scientific and technological revolution could on the whole be turned to production methods demanding more labour inputs and correspondingly presupposing a decline in labour productivity ( or a slow-down in the rates of productivity growth). Throughout the ages man has sought for methods of increasing output per unit of work. Increased productivity is a vital factor in any long-term increase in the national income. Increased productivity is a major source of capital accumulation. Faced by a multitude of difficult problems inherited from the colonial period, the developing countries are often forced to adopt partial and conflicting solutions. One of the most difficult and important of these problems is that of mobilizing and efficiently using their manpower and material resources given the limited capital at their disposal. In some specific cases they may have to take decisions contrary to the interests of modernizing their productive apparatus. But in the long run economic development in these countries will have to take into account the need to rapidly increase production ( which should overtake the rapid growth of the population ) and the need to raise competitiveness on world markets. Therefore, the developing countries cannot adhere to a strategy of development which does not envisage a serious rise in productivity. In all these respects the scientific and technological revolution in its present labour-saving forms is also essential to the developing countries.

Since it would thus be unrealistic and useless to try and reverse the productivity-raising essence of the modern scientific and technological revolution, let us try to concentrate on what is hindering the application of modern production methods and techniques in the developing countries.

The majority of modern inventions lead to a rise in productivity at the cost of an overall increase in capital-output and capital-labour ratios; usually increased productivity means that the same results are achieved with a smaller amount of labour-

the developing countries is necessary. Only such an assessment can bring to light the new problems which the countries in Africa and Asia will have to face in the near future. And although we still do not have all the necessary data to produce a complete picture of this impact, it is nonetheless possible to define some major issues and to evaluate their importance.

First and foremost is a group of problems which stem from the well-known facts of recent years. Scientific and technological achievements have only in a very small degree been applied in the developing countries; and therefore their influence on the course of events in these countries is so far very small. On the other hand, the scientific and technological revolution has tended to widen the gap between the industrial countries and the developing world. What are the reasons behind such a situation ? What are the prospects for the future ? What is hindering a broad application of modern science and technology in the developing countries ?

Some people believe that the main issue lies in the fact that science and technology are being developed in a way beneficial to the already developed, not the developing countries. It is primarily aimed at saving labour inputs and increasing productivity. In the developing countries capital is more scarce and labour more abundant than in the industrial countries. Correspondingly these people advocate the need for concentrating research on problems of intermediary techniques and labour-intensive methods of production. Some of them even go so far as to propound the idea of applying the brake on many of the existing lines of scientific development ( e.g., labour-saving techniques, or the development of synthetic raw materials which compete with the raw materials exported by the developing countries ).

Undoubtedly, some results could be achieved by directing scientific research and technological development towards the specific needs of the developing countries. More attention, for example, could be devoted to increasing agricultural production in tropical conditions, soil conservation, better use of local building materials, etc. For countries poor in traditional fuel resources, the construction of atomic power plants could be of special importance. Since the problem of water is becoming more and

magnitude and character of this influence. But usually these assessments are made separately in respect to the concrete problems confronting the developing countries, on the one hand, and in relation to the impact of modern science and technology on the industrial states, on the other. However, it is becoming more and more evident that the achievements of science and technology are going to exercise a profound and manifold influence on the problems facing the Afro-Asian and Latin American countries.

The mere fact that man is now capable of rapidly increasing production, of controlling many forces of Nature, etc., opens up new avenues for solving such problems. The construction of giant hydroelectric, irrigation and industrial projects plays an important part in overcoming the economic backwardness of the developing countries. The building of the Aswan Dam in the UAR, for example, has to a great extent helped in solving the power supply and the irrigation problems facing the country.

Technologically it is now quite possible to achieve a 6-8 per cent increase in the GNP of the Afro-Asian countries, this could double their per capita incomes in 15-20 years. But such an opportunity runs up against economic and social factors.

Up to now discussions about the influence of the scientific and technological revolution on the developing countries have somewhat concentrated on this or that practical problem which at each given stage seemed to be all-important. During the 1950s, paramount attention was devoted to the shifts in the structure of raw material consumption caused by scientific and technological progress, and their impact on the export possibilities of the Afro-Asian and Latin American countries. At the beginning of the 1960s, particular emphasis was laid on defining those trends in scientific and technological progress which could be of most value to the developing countries. In 1963, a special UN conference was convened to study this problem. Though its results were limited, it gave a certain impetus to research into this special field.

But over the last few years it has become increasingly clear that an overall, multidimensional and long-term assessment of the influence of modern scientific and technological progress on

**MODERN SCIENCE, TECHNOLOGY and  
the DEVELOPING COUNTRIES**

*By*

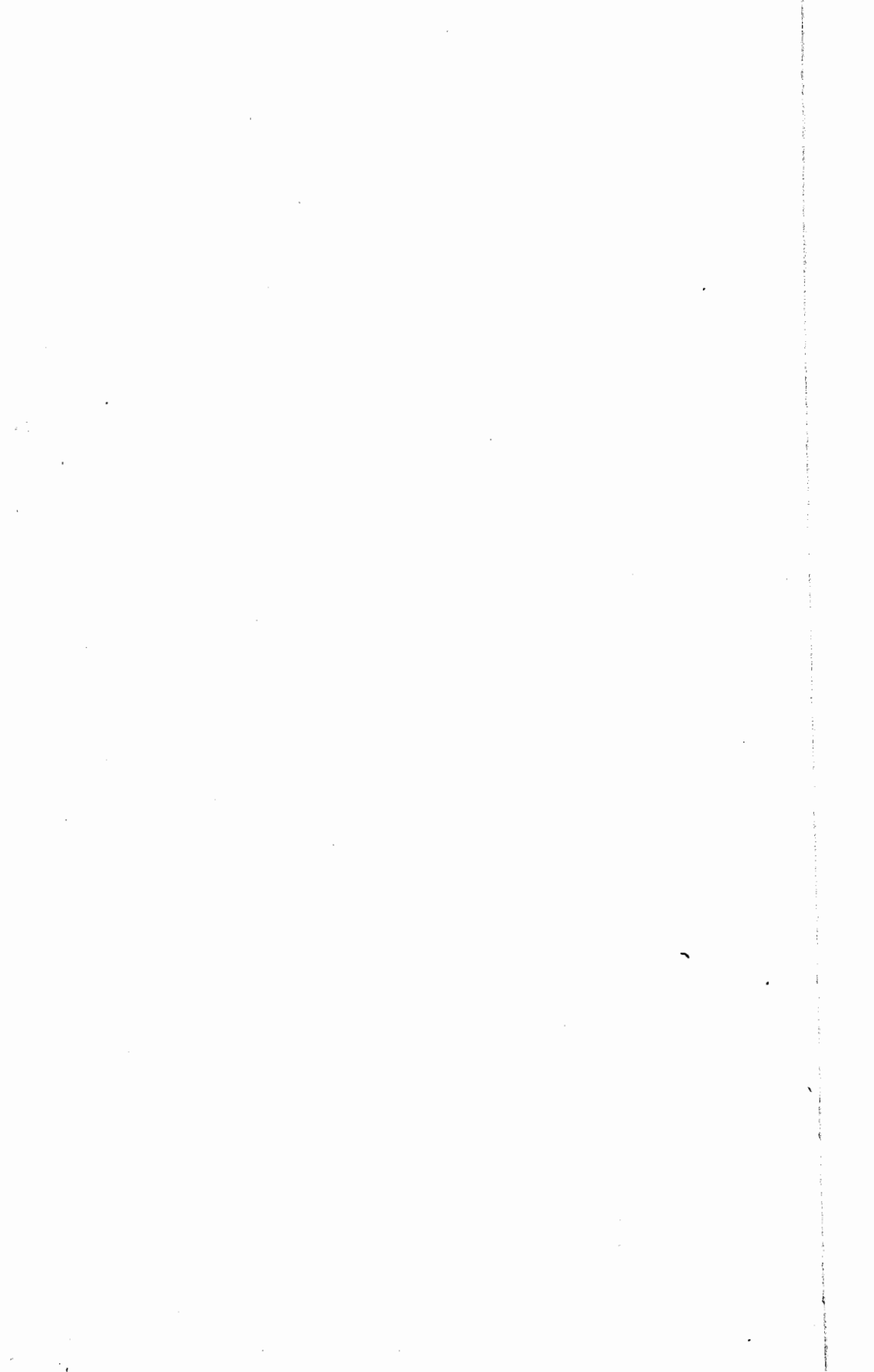
V. KOLLONTAI, D. Sc. (Econ.)

During the last decades science and technology have made unprecedented progress. Many things which recently were mentioned only in fairy tales have today become a reality. In less than a century man has not only torn himself away from the earth and learned to fly, but has also rocketed into outer space. Unlimited energy resources are beginning to be tapped. Airlines, radio, television are bringing people and countries closer together. Unheard-of commodities are being turned out on a mass production basis. Results which took mankind many centuries to achieve are now doubled and trebled in a decade. All this is already bringing about far-reaching changes in all spheres of life.

At the same time, more than half of mankind is still living under the same conditions as their ancestors hundreds of years ago. Many countries in Asia and Africa have achieved political independence but they are just starting to overcome the economic and cultural backwardness inherited from colonialism.

The problems facing these countries ( those of mobilising resources and increasing productive capacities, of creating new attitudes and a new system of social relations, the accelerated population growth, the food problem, etc. ) are numerous and closely interconnected. It is not without reason that many people speak of vicious circles facing countries which strive to overcome economic backwardness.

The scientific and technological revolution and the complex problems facing the developing world are each, in their own way, exerting an ever growing influence on the future of mankind. Scientists all over the world are trying to foresee and assess the



# SOMMAIRE

## Articles

|                                                                                                                                       | <i>Page</i> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| V. KOLLONTAI — Modern Science, Technology and the developing Countries ... ..                                                         | 5           |
| FAWZY MANSOUR — A Special Political Economy for developing Countries ? ... ..                                                         | 17          |
| HAMED A. RABIE — Essai d'une Théorie Juridique de la Censure — Entre la tutelle administrative et l'autocontrôle professionnel ... .. | 35          |
| AFAF M. MAHFOUZ — Le Changement fondamental des Circonstances (l'article 59 du projet de la Commission de Droit International) ... .. | 63          |
| ABDEL MONEIM EL-KAYSSOUNY — Tendances du Développement Economique dans les années soixante - dix ( <i>en arabe</i> ) ... ..           | 5           |
| GAWAD HASHEM — Planification de l'Economie Nationale en Iraq — entre l'affectation et la réalisation ( <i>en arabe</i> ) ... ..       | 21          |
| HAMED EL SAYEH — Perspectives du développement économique dans les années soixante-dix ( <i>en arabe</i> )                            | 73          |
| ALI EL BAROUDI — Le Contrat en regard de la Loi du Plan ( <i>en arabe</i> ) ... ..                                                    | 93          |
| EZZEDINE FODA — Notion de la Souveraineté en Islam — conceptions des doctrines Hanafite et Chaféite ( <i>en arabe</i> ) ... ..        | 111         |
| MOH. IBRAHIM ZEID — Politique Criminelle et Traitement Pénitentiaire ( <i>en arabe</i> ) ... ..                                       | 135         |
| FATHI RADWAN — Attributions de la Banque Centrale et ses rapports avec le gouvernement ( <i>en arabe</i> ) ... ..                     | 163         |

## MEMBRES DE LA SOCIÉTÉ

Les membres de la Société sont de quatre catégories: les membres actifs payant une cotisation de P.T. 150 par an, les membres cotisants, banques, institutions ou organismes publics et autres personnes morales payant une cotisation annuelle de L.E. 100 au minimum, les membres honoraires, égyptiens ou étrangers, ayant rendu d'éminents services à la Société ou aux sciences économiques, sociales ou juridiques et les membres correspondants, personnes résidant à l'étranger et collaborant aux activités de la Société et à ses publications.

Tous les membres ont droit au service gratuit de la revue de la Société.

## CONDITIONS D'ABONNEMENT

Le prix de l'abonnement annuel à la revue est de P.T. 150 pour la R.A.U. et 40 shillings ou \$ 5.00 pour tous les pays faisant partie de l'Union Postale.

Les numéros non réclamés par Messieurs les Membres et Abonnés dans l'intervalle entre la parution de deux fascicules consécutifs ne leur seront livrés que contre paiement du prix

Le prix du fascicule est de P.T. 40 pour la R.A.U. et 10 shillings ou \$ 1,25 pour l'étranger.

Les opinions émises par les collaborateurs de la revue n'engagent pas la responsabilité de la Société.

La reproduction et la traduction des articles publiés dans la présente revue sont interdites, sauf autorisation préalable de la Société.

Tout manuscrit soumis à «L'Egypte Contemporaine» devient la propriété de la Société.

Les demandes d'adhésion, d'abonnement ou d'information doivent être adressées au Secrétariat de la Société, Boîte Postale No. 732.

*Siège* : Le Caire, 16, Avenue Ramsès, Téléphone 52797.

# **L'EGYPTE CONTEMPORAINE**

**(LXIème ANNEE, JUILLET 1970, No. 341)**

**Rédacteur en Chef : Dr. GAMAL EL-OTEIFI**

**Secrétaire - Général  
de la Société**

**Imp. Commerciale AL-AHRAM  
LE CAIRE 1970**

**Prix : P. T. 40**