

مصر المعاصرة

(السنة الثانية والستون — العدد ٣٤٤ — أبريل ١٩٧١)

رئيس التحرير : الدكتور جمال العطيفي
سكرتير عام الجمعية

مطابع الامرام التجارية
القاهرة ١٩٧١

الثمن ٤٠ قرشا

أعضاء الجمعية

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

يتلقى جميع الأعضاء 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 للمضمو 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 الأعضاء المشتركين أربعون قرشا صافا في الجمهورية العربية المتحدة وعشرة شلنات أو دولار وربع في البلاد الأخرى المنضمة الى اتحاد البريد العالمى .

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

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

وكل ما يرسل الى المجلة للنشر يصبح ملكا للجمعية .

ترسل طلبات الانضمام والاشتراك والاستعلامات الى سكرتيرية الجمعية صندوق بريد رقم ٧٣٢

مقر الجمعية - ١٦ شارع رمسيس بالقاهرة ت ٥٢٧٩٧

الفهرس

صفحة

- د. **فؤاد مرسى** : تطوير البنك الصناعى ٥
- د. **جلال أحمد أمين** : بعض مشكلات العمل والسكان فى البلاد العربية ٣٧
- د. **محمد محروس اسماعيل** : مشكلة الغذاء فى الوطن العربى . ٨٥
- د. **نادية مكارى جرجس** : الارقام القياسية واستخدامها فى الدراسات الاقتصادية ١٣١
- د. **محمد سمايق** : التنمية الاقتصادية ودور البنك العربى الافريقى فيها وأنشطته المختلفة ١٤٩
- د. **محمد حامد الجمل** : تعدد رسم الدمغة على المحرر الواحد . . ١٧٣
- د. **جلال محمد بكير** : الاسلوب الفرنسى فى الادارة المحلية وتطبيقاته فى دول المغرب العربى (المغرب والجزائر وتونس) . . ١٩٣
- د. **البروفيسور انثريه دى لويادير** : المشاكل التى تثيرها الرقابة القضائية للادارة بشأن المسائل الاقتصادية فى فرنسا (بالفرنسية) . ٥
- د. **ابراهيم درويش** : دور المواطنة (بالانجليزية) ٢١
- د. **أحمد رشيد** : اقامة صناعة ثقيلة فى بلد نامى : (دراسة وضعية) (بالانجليزية) ٥١
- د. **محمد العطار** : التقسيمات فى الهيكل الصناعى والتغيرات فى نظم العمل فى ج.ع.م (٣٧ — ١٩٦٠) (بالانجليزية) . . ٦٣
- د. **خليل حسن خليل** : نظرية الاندماج الاقتصادى التقليدي وظروف البلاد الافريقية (بالانجليزية) ٧٧
- د. **فؤاد هاشم عوض** : الاستثمارات والتنمية الاقتصادية فى ج.ع.م. (٥٩ / ١٩٦٠ — ٦٧ / ١٩٦٨) دراسة منهجية وتطبيقية (بالانجليزية) ٩٧

تطوير البنك الصناعى

الدكتور فؤاد مرسى

بعد أكثر من اثنين وعشرين عاما من النشاط الدعوب فى خدمة الاقتصاد القومى يكون ثقيلًا على النفس أن يبدو البنك الصناعى بلا وظيفة مصرفية معروفة وكأنه يبحث لنفسه عن وظيفة ما يؤدبها اثباتا لوجوده ، ولم يصل البنك الى هذا الوضع عن تقصير منه بقدر ما كان ذلك نتيجة غير مباشرة وانعكاسا غير مقصود لتطور الاقتصاد المصرى نفسه طوال هذه السنوات الحافلة بالتغيير . فالبنك الصناعى منذ مولده هو أكثر البنوك التصاقا بالتطور الاقتصادى لبلادنا . ومثلما نشأ تعبيرا عن ارادة التنمية الاقتصادية التى تمثلت منذ نهاية الحرب العالمية الثانية فى ضرورة التصنيع وضرورة تدخل الدولة ومن ثم كان سباقا الى تبنى وترويج التنمية الصناعية قبل الثورة ، فانه بعد هذا كان أداة من أدوات الثورة للتنمية الصناعية المباشرة . ولهذا لم يقتصر دوره على تقديم القروض للصناعة بل اشترك البنك فى انشاء وتوسيع وتجديد الصناعة أيضا . لم يكف البنك بتمويل الصناعة بل سعى الى تنميتها . ولقد لعب البنك الى جانب دوره الاقتصادى دورا اجتماعيا ظل حريصا عليه دائما . لكن عندما تصدت الثورة بجهاز الدولة مباشرة لتطوير وتنمية الاقتصاد القومى ، فدت وظيفة البنك الصناعى نفسه بحاجة الى اعادة نظر شاملة . أن تصدى الدولة ببرنامج السنوات الخمس للتصنيع ، ثم تمصير فتايم المشروعات الاستعمارية عقب العدوان الثلاثى ، ثم قيام المؤسسة الاقتصادية لتجميع وتوجيه استثمارات الدولة ، ثم وضع الخطة الخمسية الاولى للتنمية الاقتصادية ، ثم التأميمات الكبرى وبدء التحول الاشتراكى — كل هذا مع بقاء الجهاز المصرفى جوهريا بلا تطوير لوظيفته — قد أدى فى النهاية الى الوضع الفاض الذى يوجد فيه البنك الصناعى ، اعنى عدم تحديد وظيفته فى الاقتصاد القومى .

ولعلنا استبقنا الراى بعض الشيء ، لكن الدراسة المتأنية لتطور البنك ولعملياته ولموارده تكشف جميعا عن الراى الذى سقناه . فلقند طرحت التغيرات الجوهرية فى اقتصادنا القومى منذ وقت بعيد ضرورة تطوير وظيفة البنك الصناعى وهذا ما نعرضه فيما يلى موزعا على أربعة أقسام هى :
تطور البنك .. عمليات البنك .. موارد البنك .. تطوير البنك .

القسم الأول

في تطور البنك

تأسس البنك الصناعي تحقيقاً لدعوة ظلت تلح زمناً طويلاً من أجل الإقدام على التنمية الصناعية ، وكان المهم في هذه الدعوة هو ادراكها منذ البداية لضرورة تدخل الدولة للقيام بالتنمية الصناعية ، فنحن نذكر كيف أوصت « لجنة التجارة والصناعة » وفيها اسماعيل صدقي وأمين يحيى وطلعت حرب في تقريرها الشهير في نوفمبر ١٩١٧ بأن تقدم الحكومة قروضا لإنشاء الصناعات أو ترقيتها أو تحسينها ، وبأن تنشئ مصرفاً أو فرعاً لمصرف لمساعدة الصناعة . وعندما امتنعت البنوك التجارية عن تزويد أصحاب الصناعات الصغيرة بالقروض بذريعة المحافظة على سيولة أصولها ، قررت الحكومة في عام ١٩٢٣ أن يتولى بنك مصر تسليفهم من أموال أعدتها الحكومة لهذا الغرض . لكن القروض ذهبت أساساً إلى أصحاب الصناعات من ملاك الأراضي بحجة الضمان ، وظلت الصناعات الجديدة بلا عون . وفي فبراير ١٩٢٩ وضع بنك مصر تقريراً عن « إنشاء الصناعات الأهلية وتنظيم التسليف الصناعي ومشروع بنك صناعي مصري » وفي هذا التقرير أوضح بنك مصر ضرورة اشتراك الدولة في تأسيس الصناعات داعياً بصراحة « لاشتراك الدولة في الأعمال الصناعية » . كما دعا لإنشاء بنك صناعي يكون من مهامه دراسة المشروعات الصناعية وتأسيس الشركات الصناعية وتقديم القروض الصناعية والتعامل في الأسهم والسندات الصناعية . وأضاف التقرير أنه « عند وجود هذا البنك الصناعي المصري فإن بنك مصر سيكف عن دراسة المشروعات الصناعية ويقتصر على دراسة المشروعات المالية والاقتصادية الأخرى ويكف عن الدعوة إلى تأسيس المشروعات الصناعية » . ولقد تجددت الدعوة لإنشاء البنك الصناعي بعد ذلك في عام ١٩٣٩ حين فكرت الحكومة في إنشاء بنك للتسليف الصناعي ، ثم حالت الحرب دون متابعتها . وعند نهاية الحرب في عام ١٩٤٥ تحركت الدعوة من جديد لتثمر هذه المرة البنك الصناعي بالفعل ، فلقد تراكمت في البلاد أموال كثيرة ، وتطلعت البلاد بحزم لتحقيق استقلالها الاقتصادي .

ومنذ بدايته والبنك الصناعي يلقي المقاومة ، فلم يتمكن من مباشرة أعماله إلا بعد سنوات من تأسيسه .

في يوليو ١٩٤٧ صدر الترخيص للحكومة بالاشتراك في إنشاء بنك صناعي وفي أبريل ١٩٤٩ صدر النظام الأساسي للبنك الصناعي ، وأخيراً في أكتوبر ١٩٤٩ بدأ البنك نشاطه ، ومنذ ذلك الحين اجتاز البنك الصناعي أكثر من مرحلة متميزة من النشاط ، لكنها متفاوتة فيما بينها إلى حد بعيد تبعاً لتفاوت نشاط البنك من مرحلة إلى مرحلة .

المرحلة الاولى : من ١٩٤٩ الى ١٩٥٣

انشئ البنك الصناعى « للنهوض بالصناعة المصرية والقيام بالأعمال المصرفية الخاصة بها » . هذه المهمة الكبيرة كان يكفل قيام البنك بها عدد من التدابير الهامة ، فى مقدمتها : البدء برأسمال يبلغ ١٥ مليون من الجنيهات ، ومساهمة الحكومة بنسبة ٥١٪ من رأس المال ، وضمان الحكومة ربحا سنويا لحملة الأسهم لا يقل عن ٣٥٪ من قيمتها الاسمية ، والسماح للبنك باصدار سندات مضمونة من الحكومة تصل قيمتها الى خمسة أمثال رأسماله المدفوع ، وأخيرا اشراك اصحاب الاعمال فى رأسمال البنك . فبالإضافة الى مساهمة الحكومة ، خصصت نسبة ٣٠٪ للأشخاص المعنوية العامة والخاصة . فساهمت الهيئات الحكومية ، مثل صندوق التوفير بنسبة ٦٩٪ وساهمت الغرف التجارية واتحاد الصناعات والبنوك وشركات التأمين والشركات الصناعية بنسبة ١٨٣٪ . وساهم الأفراد بنسبة ٢٣٨٪ . وهكذا بلغت مساهمة دوائر الأعمال ٤٢٪ من رأسمال البنك الصناعى . ومع ذلك فقد واجه البنك فى سنواته الأولى تخوفات رأس المال الذى التزم مع البنك موقف التحفظ ، حتى أن الربع الاخير من رأسماله لم يدفع الا فى أغسطس ١٩٥٣ .

ومع ذلك لم تتجاوز القروض والاعتمادات التى منحها للصناعة فى عام ١٩٥٠ أكثر من رأسماله فقد بلغت ٦٠٥٦٢١ جنيها وبلغت فى العام التالى ٦٠٠٢٩٠ جنيها ، بل هبطت فى عام ١٩٥٢ الى ٢٨٩٦٠٥ جنيها فقط . وفى عام ١٩٥٣ كانت ٣٤٢١٧٣ جنيها . وحتى نهاية ١٩٥٣ لم يكن البنك قد ساهم الا فى شركة واحدة قائمة هى شركة الأسمدة العضوية بمبلغ ٥٠ ألف جنيه . بعبارة أخرى فإن البنك بعد أربع سنوات من النشاط لم يتجاوز رأسماله الا بقليل ، ومن ثم لم يكن البنك بحاجة لاصدار سندات .

والواقع أن البنك كان مطالباً بأن يمنح ائتمانه للصناعة ، بشرط « أن تكون مستكملة لعناصر النجاح ، وأن تكون بحاجة للمال المطلوب وأن تصرف السلفة فى الأغراض الصناعية التى منحت من أجلها » . وكان المطلوب بالذات تمويل الصناعات الصغيرة والمتوسطة بحيث أنه كان التفكير عندئذ أن يكون الحد الأقصى للسلفة هو ٢٠ ألف جنيه . لكن البنك وجد نفسه عاجزا فى النهاية عن أداء مهمته ، نتيجة لارتفاع سعر الفائدة الى ٦٪ واشترط الضمان العقارى أو المصرفى . ولهذا كانت أغلب تسهيلات فى صورة قروض قصيرة ومتوسطة الاجل واعتمادات وبخاصة لصناعة الغزل والنسيج . وعرفت سياسته عندئذ بسياسة الحذر الشديد . فقد أدت فى التطبيق الى اقراض الصناعات الكبيرة القادرة والى التضيق الشديد على الصناعات الصغيرة والمتوسطة .

ويكمن السر فى هذه السياسة أساسا فى مساهمة الرأسمالية الكبيرة بنسبة كبيرة من رأسمال البنك ، فلقد كانت تأمل استخدام الائتمان

الصناعى الذى تقدمه الدولة لاستمرار توسعها الذى حققته خلال الحرب . ومن ثم استطاعت أن تفرض على البنك أن يقرض المشروعات الكبيرة وأن يجدد دوره فى تنمية الرأسمالية الوطنية ، ومن جانب آخر فلقد كانت هناك مقاومة للتصنيع أصلا . وقد طرح البنك الأهلى فى عام ١٩٥٣ وهو البنك المركزى عندئذ فكرته فى هذا الصدد قائلا : « بدلا من الدعوة الى التصنيع لاجاد عمل للفائض من الأيدى الزراعية يجدر بنا أن نتناول المسألة من جانبها الآخر ، بمعنى أنه يجب البدء بتنمية الزراعة التماسا لتوسيع نطاق سوق المنتجات الصناعية فيصبح التوسع الصناعى ممكنا » .

المرحلة الثانية : من ١٩٥٣ الى ١٩٥٧

لكن اعتبارات التنمية الاقتصادية كانت تفرض نفسها شيئا فشيئا . وداخل المجلس الدائم لتنمية الانتاج القومى ، رأت لجنة التمويل أن تعيد النظر فى سياسة الائتمان الصناعى . رأت أن تدور سياسة الائتمان فى نطاق السياسة الصناعية العامة بالتعاون بين البنك الصناعى والبنوك التجارية والبنك المركزى بغية توفير أكبر قدر مستطاع من الائتمان الصناعى . ومن ثم دعت البنك الصناعى لطرح جانب الحذر الشديد .

هكذا تحول البنك عن الاقتراض القصير الأجل ، واتجه الى الاشتراك المباشر فى انشاء الصناعات وتأسيس الشركات الصناعية ودعم الشركات القائمة بالمساهمة فى رأسمالها . فبعد أن وصلت قروضه القصيرة الأجل الى ٦٨ ٪ من جملة قروضه فى عام ١٩٥٣ ، توسع فى الاقتراض وبخاصة المتوسط والطويل الأجل وقفزت جملة قروضه من ٣٤٢١٧٣ جنيهها فى ١٩٥٣ الى أكثر من مليون جنيه فى عام ١٩٥٠ ثم الى ١٨ مليون جنيه فى سنة ١٩٥٦ وارتفعت الى ٢٦ مليون جنيه فى عام ١٩٥٧ .

كذلك توسع البنك فى التنمية الصناعية . وحتى نهاية ١٩٥٧ كان البنك قد اشترك فى تأسيس أو فى رأسمال ١٧ شركة صناعية مجموع رؤوس أموالها ٢٧٨ مليون جنيه ، نصيب البنك منها ٣١ مليون جنيه بنسبة ١١ ٪ من رأسمالها . وكان من الواضح أن البنك الصناعى قد بدأ يلعب دور المروج للمشروعات الصناعية ، بدراساتها والدعوة لقيامها ثم الاكتتاب فيها . كما كان من الواضح أيضا أنه أخذ على عاتقه نجدة المشروعات الصناعية عند الملأت . فلقد ساهم البنك فى انشاء صناعات الحديد والصلب والأسمنت الحديدى وعربات السكك الحديدية والورق والخزف والصينى والجوت واستخراج المعادن والكيماويات وكلها صناعات جديدة كانت نواة فيما بعد للقطاع العام . وهنا كان دور البنك الصناعى استثنافا لدور بنك مصر الذى توقف تقريبا منذ بداية الحرب العالمية الثانية عن انشاء الصناعات . لكن البنك الصناعى كان يلجأ أحيانا لانتقاد بعض المشروعات التى تعجز عن الوفاء بالتزاماتها قبله وذلك بالقيام بادارتها بصفة مؤقتة ، أو بشرائها كما حدث بالنسبة لمصانع سورنجا .

وبالطبع ارتفعت أرباح البنك . كان متوسط أرباحه فى سنوات مرحلته الأولى حوالى ١٧ ألف جنيه . فارتفعت فى ١٩٥٤ الى ٦٦٧٢٧ رجبيا ثم الى ٧٢٣٣٢ جنيه فى عام ١٩٥٥ . بيد أن توسع البنك فى التوصية الصناعية كان يؤثر فى البداية تأثيرا عكسيا على أرباحه ، فان المشروعات الجديدة لم تكن تأتى بعائد الا بعد أجل ولذلك بادرت الدولة الى معونة البنك . فمن جانب حاسبته الدولة اعتبارا من أول يناير ١٩٥٦ ولدة سنتين على أساس أن يتلقى فائدة قدرها ١٪ عن الأموال التى يكتب بها فى المشروعات الصناعية . ومن جانب آخر سمحت الدولة باقراض البنك مليون جنيه بسعر فائدة قدرها ١٪ تجنباً لاقتراضه من البنك الأهلى بسعر مرتفع . وكانت الحكومة ، تسهلاً لحصول رجال الأعمال على الأموال للتنمية الصناعية ، قد قامت فى ١٩٥٣ بضمّان البنك الصناعى لدى البنك المركزى لتسليفه فى حدود مليون جنيه رفعت فى ١٩٥٥ الى ٥ مليون ثم الى ٧ مليون فى العام التالى .

فى هذه الظروف كان البنك الصناعى يعيش عصره الذهبى ، فقد كان يمارس وظيفته المحددة كاملة فى تمويل التنمية الصناعية ، كان فى الواقع أداة الدولة الأساسية فى مباشرة هذه التنمية . وبينما كانت الدولة تقدم له العون بسخاء فى مهمته ، لم تكن المقاومة ضده قد توقفت . ويكفى هنا أن نذكر بالرجاء الذى قدمه البنك الأهلى فى عام ١٩٥٥ مطالباً بالحد من دور الدولة عامة ودور البنك الصناعى خاصة . قال البنك الأهلى : « يا حبذا لو فرغ مجلس تنمية الانتاج نفسه وجهوده لبحث وتنفيذ المشروعات الكبرى التى تقع فى القطاع العام وترك المشروعات التى تقع فى القطاع الخاص . كما قد يبدو من الخير ألا تساهم الحكومة مباشرة أو عن طريق البنك الصناعى فى مثل هذه المشروعات الخاصة استبقاءً للمال اللازم لدعم تنفيذ المشروعات الانتاجية الكبرى ومحافظة على حيوة الحكومة والبنك الصناعى بالنسبة للصناعات المماثلة » .

المرحلة الثالثة : من ١٩٥٧ الى ١٩٦٥

بانشاء المؤسسة الاقتصادية فى يناير ١٩٥٧ تغلب رأى القائل بقصر نشاط البنك الصناعى على التسليف الصناعى دون تأسيس الصناعات باعتبار أن المؤسسة الاقتصادية هى أداة الدولة فى الاستثمار المباشر . توقف دور البنك فى التأسيس والمساهمة المباشرة ، وبدأت الدعوة لعودة البنك الى القطاع الخاص وصغار المنتجين وبالفعل اتجه البنك للتأكيد على دوره لتنمية الصناعة الخاصة وبالذات لتنمية الصناعة الصغيرة وهو الدور الذى توسع فيه البنك اعتبارا من عام ١٩٥٩ .

والواقع أن تدخل الدولة مباشرة فى عملية التنمية الاقتصادية قد توالى بسرعة كبيرة منذ منتصف ١٩٥٦ . فقد أنشأت وزارة الصناعة وكلفتها بوضع برنامج للتصنيع ثم قامت المؤسسة الاقتصادية بشراء بعض الشركات التى ساهم البنك فى انشائها . وتبع ذلك انشاء الهيئة العامة لتنفيذ برنامج

السنوات الخمس للصناعة لتنفيذ جزء من الاستثمارات الصناعية التي تضمنتها برامج التصنيع . ثم أنشئت مؤسسة النصر في عام ١٩٦١ لمعاونة الهيئة في مهمتها . وأعدت المؤسسة قرارا بشراء نصيب البنك في الشركات الباقية . ثم جاءت قرارات يوليو ١٩٦١ بتأميم الصناعات الأساسية ومصادر التمويل جميعا بما فيها البنوك ومنها البنك الصناعي نفسه .

وبينما أدى حلول المؤسسة الاقتصادية محل البنك الصناعي في بعض استثماراته الى انخفاض رقم مساهماته الصناعية ، زاد هذا الرقم بعد ذلك لاكتتاب البنك في زيادة رأسمال الشركات التي احتفظ بأسهمها . لكن استثمارات البنك عند التأميم كانت تبلغ ١٥ مليون جنيه أى ما يعادل رأسماله . ولقد تجمد رأسماله بالتأميم ، وتوقف نشاطه الخاص بالانشاء أو المساهمة في رأس المال . واقتصر البنك على نشاط التمويل فحسب ، وللصناعة الخاصة فقط ، وللصناعة الصغيرة بالذات فلقد أصبح تمويل المشروعات الصناعية العامة بعد عام ١٩٦١ يتجه أساسا عن طريق ميزانية الدولة وميزانيات المؤسسات النوعية .

وانعكست هذه التطورات على البنك الصناعي ، حتى من حيث التبعية الادارية . فقد ألحق بالمؤسسة الاقتصادية في يناير ١٩٥٧ وبوزارة الصناعة في ابريل ١٩٥٩ ومؤسسة النصر في يوليو ١٩٦١ وبالمؤسسة المصرية العامة للبنوك في ديسمبر ١٩٦١ . واعتبارا من ٣٠ ابريل ١٩٦٤ أصبح يتبع البنك المركزى بعد انشائه . وأخطر من ذلك كله ، أنه بتوزيع القطاع العام على البنوك التجارية تم رسميا ابعاد البنك الصناعي عن الصناعات العامة ، اذ لم يتم التمييز بين نوعيات الائتمان الذى قد تطلبه ولا بين آجاله .

ولقد حاولت الدولة مرارا مساندة البنك الصناعي بالمال ، لكن المشكلة كانت تكمن في فقدانته لوظيفته الاساسية في التنمية الصناعية وعدم التوصل الى وظيفة جديدة له . في عام ١٩٥٩ صرحت لوزير الخزانة في أن يضمن قيمة السندات التى يصدرها البنك وفوائدها في حدود ثلاثة ملايين من الجنيهات بفائدة سنوية ٣٪ . وفي عام ١٩٦١ صرح لوزير الخزانة أن يقدم قروضا للبنك وأن يقوم بضمانه نيابة عن الحكومة فيما يعقده من قروض بحيث لا يجاوز مجموع ما يقدمه وما يضمنه منها عشرة ملايين من الجنيهات ، على أن تحدد الشروط ومن بينها سعر الفائدة بالاتفاق بين الخزانة والبنك . وعمل بهذا الاعتبار من أول يناير ١٩٦٠ مساندة للبنك ، كذلك جرى للبنك في أغسطس ١٩٦٠ بقرض من صندوق قروض التنمية الأمريكى .

ومع ذلك تقلص نشاط البنك بسرعة ، حتى بلغت جملة تسهيلات ٨٣٧ ألف جنيه فحسب في عام ١٩٦٤ ، مما دعا البنك في عام ١٩٦٥ أن يسعى الى رجال الصناعة الخاصة .

المرحلة الرابعة : من ١٩٦٥ الى ١٩٧١

بوصفه بنكا متخصصا ، يتميز البنك الصناعى عن أى بنك تجارى ليس فقط باعتماده على رأسماله والأموال التى يقتربها ، وانما كذلك بأن له غرضا متخصصا يقوم من أجله . وعندما يفقد البنك المتخصص هذا الغرض المتخصص فانه فى الواقع يفقد علة وجوده . ولذلك فان الدولة عندما تولت بنفسها مهمة التنمية الصناعية ، لم يعد أمام البنك الصناعى سوى أن يتصدى لمهمة التمويل فى حدود الصناعة الخاصة . وفى ظروف الحذر الذى التزمه رأس المال الخاص بعد قوانين يوليو ١٩٦١ والميثاق الوطنى فى ١٩٦٢ ، صار على البنك الصناعى أن يجتذب العملاء اجتذابا .

والحق أن هذه المرحلة خصبة بالمحاولات والتدابير التى تفتقت عنها عقول المسؤولين بالبنك الصناعى . ولقد ابتدعوا بالفعل نظما جديدة للتمويل اجتذبت رجال الصناعة الخاصة . فمنذ نهاية ١٩٦٥ بدأ البنك فى سياسة تشجيع صغار الصناع والحرفيين وفتح أمامهم أبواب الائتمان المتوسط والطويل الأجل . ونظرا لافتقار هؤلاء المنتجين الى الضمانات ، سعى البنك لتوفير التمويل لهم بضمانات مبتكرة فتوسع البنك فى نظام الإقراض بضمان الرهن الحيازى للمنتجات أو الخامات وتوسع فى منح القروض لشراء الآلات بالتوسع فى نظام البيع بالتقسيط وذلك بفضل استثناء البنك الصناعى وسماح الدولة له بتقسيط ثمن مبيعاته من الآلات على ألا تزيد مدة التقسيط على ١٠ سنوات . وسعى البنك للاتفاق مع شركات المؤسسة العامة للتجارة على تخصيص جانب من الآلات ومعدات الورش التى تستوردها لعملاء البنك . كذلك توسع فى تمويل عمليات التوريد وأوامر التكليف التى تقوم بتنفيذها المنشآت الصناعية بضمان التنازل عن المستحقات . كما اتجه البنك بنفس الطريق لتمويل تصدير المنتجات الصناعية غير التقليدية ، مثل المنتجات الجلدية والملابس الجاهزة ومنتجات التريكو ومنتجات الشمواه والأثاث الخشبية . وهكذا منح هذه الصناعات التصديرية مليون جنيه فى عام ١٩٦٨/٦٧ ومنحها ١٢ مليون جنيه فى عام ١٩٦٩/٦٨ وبلغت تسهيلات لها ٢ مليون جنيه فى عام ١٩٧٠/٦٩ . وبالمثل اتاح لعملائه أن يستفيدوا من فتح حسابات جارية لديه وسمح لهم بخضم كمبيالاتهم وذلك بشروط معينة .

هكذا ظلت قروض البنك وتسهيلاته تلعب دورا انشائيا بالنسبة للقطاع الخاص . فتمويل هذا القطاع لم يكن يعنى مجرد تقديم أموال التشغيل بل كان يعنى أيضا تمكينه من الاستثمار الجديد وذلك بالمساعدة على اقامة الورش والمصانع وشراء الآلات الجديدة . ونتيجة لذلك ارتفعت جملة التسهيلات الائتمانية المقدمة للقطاع الخاص من ١٦٧ ألف جنيه فى ١٩٦٥/٦٤ الى ٨٠ مليون جنيه فى ١٩٧٠/٦٩ بنسبة ٧١٢ ٪ من جملة تسهيلات . وانكمش بالتالى نصيب القطاع العام منها . هذا عدا عمليات بيع الآلات بالتقسيط التى ذهبت بالكامل الى القطاع الخاص .

وبالطبع تسنح الفرصة بين الحين والحين لتقديم تمويل للقطاع العام إما لسد عجز دائم في التمويل أو لتنفيذ برنامج استثمارى وارد في الخطة أو تسمح به للضرورة . وتكون لهذا النشاط أهمية لدى البنك نظرا لضخامة التمويل الذى تطلبه وحدات القطاع العام عادة . وبالفعل بلغت أرصدة القروض الممنوحة لها في نهاية عام ١٩٧٠/٦٩ مبلغ ٩٣ مليون جنيه .

أما القطاع التعاونى فلم يحظ بنصيب كبير من تسهيلات البنك على الرغم من محاولاته أخيرا لتدعيم الجمعيات التعاونية الصناعية . ومع ذلك يجب أن نلاحظ أن القطاع التعاونى إنما ينحصر تقريبا في نطاق أرباب الحرف ، أما الصناعات الصغيرة فهي تدخل في أرقام القطاع الخاص فالحرفيون في نظر البنك هم الذين لا يزيد رأسمالهم عن خمسة آلاف جنيه .

التسهيلات الممنوحة بحسب القطاعات

(بملايين الجنيهات)

السنة	جملة التسهيلات	القطاع العام		القطاع الخاص		القطاع التعاونى	
		المبلغ	النسبة %	المبلغ	النسبة %	المبلغ	النسبة %
٦٧/٦٦	٤,٦	٣,٨	٨٢,٤	٦	١٢,٩	٢	٤,٧
٦٨/٦٧	٣,٩	٢,٤	٥٩,٨	١,٣	٣٤,٢	٢	٦,٠
٦٩/٦٨	٥,٩	١,٣	٢٢,٢	٤,٦	٧٦,٧	٠,٦	١,١
٧٠/٦٩	٨,٢	٢,٣	٢٧,٨	٥,٨	٧١,٢	٠,٠٨	١,٠

وما زالت الاتجاهات السابقة سائدة كل ما هنالك انه توسع أخيرا في تمويل الجمعيات التعاونية الصناعية . فحصلت ١٤ جمعية منها على سلف واعتمادات وتسهيلات بيع بلغ رصيدها في نهاية يناير ١٩٧١ أكثر من ١٨١ ألف جنيه . وهذا بيان مقارنة بعمليات البنك عن النصف الأول من السنة الحالية .

القطاع العام	القطاع التعاونى	القطاع الخاص
جنيه	جنيه	جنيه
١,٠٩٣,١٧١	٦٢,٧٥٠	٢,٨١٤,٤٠٧
١٩٦٩/ديسمبر		
٥٠٥,٣٩٥	٢٧,٥٥٠	٣,٤٥٨,٨٦٥
١٩٧٠/يوليو		

ولقد أتاح هذا النشاط المتنوع أن تزيد التسهيلات الائتمانية التى يمنحها البنك سنة بعد أخرى . ارتفع رقم أعماله وعادت أرباحه تزيد . وبينما كانت تسهيلات تبلغ ١٢ مليون جنيه فى نهاية عام ١٩٦٥/٦٤ ارتفعت حتى بلغت ٨٢ مليون جنيه فى عام ١٩٧٠/٦٩ . أما صافى أرباحه فقد زادت من ٢٣٦٢٥ ألف جنيه فى ١٩٦٦/٦٥ الى ٣٨١٤٥ ألف جنيه فى ١٩٧٠/٦٩ لكن زيادتها لا تتناسب مع زيادة رقم الأعمال . والسبب فى ذلك أن البنك لم يعد يعتبر الربح هدفاً الأساسى عند تمويل الصناعة الخاصة الصغيرة . ولقد اقترض البنك من البنك الأهلى ١٠٠ ألف جنيه بفائدة ٢٪ واعد اقراضها لصغار الصناع بفائدة ٣٥ ٪ . بعبارة أخرى فإن البنك فى هذه المرحلة صار يتحمل بأعباء اجتماعية وهو يؤدى دوره فى تمويل الصناعة الصغيرة كما صار عليه ان يحتاط بالاحتفاظ بمخصصات كبيرة . لكن لعل السبب الأهم فى قلة أرباحه هو عجز موارده . فمع تجميد رأسماله الضئيل بالتأميم ، واستنفاده الحد الأعلى لإصدار السندات ، صار البنك يعتمد على الاقتراض من البنوك التجارية والبنك المركزى بفائدة مرتفعة .

ومع ذلك يجب الاعتراف بأن النشاط المتنوع للبنك الصناعى هو أيضاً نشاط متفاوت من حيث تكوينه وغالباً ما يتقلب من سنة الى أخرى . وإذا كان تنوع النشاط بحيث يسمح للبنك بتنوع مخاطره ، إلا أن النشاط نفسه بات يخضع لعوامل لا سيطرة للبنك عليها لأنه انما يخضع فى الواقع لحركة سوق الصناعة ذاتها فى ظروفنا الراهنة . ويكفى هنا أن نذكر أن القطاع الخاص نفسه ليس حراً فى القيام بالنشاط الصناعى . فمن جانب تخضع عملية إقامة الصناعات وتكبير حجمها وتغيير غرضها لموافقة مبدئية من مصلحة التنظيم الصناعى . ومن جانب آخر فإن مصلحة الرقابة الصناعية هى التى تتولى توزيع حصص الخامات على رجال الصناعة . وفى الوقت نفسه فإن القطاع العام لا تحكمه فى طلب الائتمان أو فى سداد القروض قواعد محكمة . وعلى سبيل المثال فقد قامت شركتان من القطاع العام هما أسمنت بورتلاند طره وأسمنت بورتلاند حلوان بسداد كامل قيمة القروض الطويلة الأجل والتى تبلغ مليونين من الجنيهات قبل ثلاث سنوات من موعد استحقاقها ، فكان لذلك أثره البعيد المدى على ميزانية ٧٠/٦٩

القسم الثانى

فى عمليات البنك

من المفهوم أن يتولى البنك الصناعى تمويل الصناعة وما يلحق بها مثل السياحة والنقل والأعلام . والدورة التمويلية فى الصناعة هى دورة الحصول على المواد الخام الى أن تصبح سلعا تامة الصنع قابلة للتسويق فى الظروف المناسبة . وقد تسبق ذلك عملية اقامة المصنع أو الورشة وتزويدها بالآلات الجديدة . ولهذا فإن الدورة التمويلية فى الصناعة أطول وأبطأ بكثير من الدورة التمويلية فى التجارة التى تعنى أساسا بتسويق الخامات والمنتجات . ومن هنا فإن النشاط التمويلى الرئيسى للبنك الصناعى هو التمويل الطويل الأجل لأكثر من خمس سنوات ، حيث يقدم أمواله من أجل الانشاء أو التوسع أو التحسين والتجديد . ومع ذلك فقد دلت تجربة البنك الطويلة على أن حالات ليست بالقليلة تشكو من وجود عجز دائم أو شبه دائم فى موارد التشغيل أى نقص مزمّن أو طارىء فى الأموال السائلة ناشئ عن استنفاد مواردهم فى الأعمال الإنشائية أو تشغيل مصانعهم بأعلى من طاقتهم ، لذلك تكون طلباتهم لمواجهة عجز فى رأس المال العامل ويكون من الصعب علاج هذا العجز عن طريق قرض قصير الأجل من سنة الى ثلاث سنوات ، ولقد ثبت أن السلف التى تمنح لعام واحد قابل للتجديد لم تسدد قبل أقصى مدة حددت للتجديد . ولهذا فإن أغلب القروض القصيرة الأجل التى يمنحها البنك ليست فى حقيقتها سوى قروض ذات آجال متوسطة تضاف للقروض التى تمنح مباشرة لأجل متوسط ، من ثلاث الى خمس سنوات ، وهذا ما يفسر كيف بلغت القروض القصيرة الأجل ٤٩٦٪ من اجمالى التسهيلات التى منحت فى عام ١٩٦٩/٦٨ .

واذن يمكن القول بأن التمويل الذى يقدمه البنك الصناعى يشمل نوعين من التمويل هما التمويل للاستثمار والتمويل للتشغيل ، وهما فى العادة تمويل طويل ومتوسط الأجل .

(أ) فالتمويل للاستثمار هو تمويل لإنشاء أو تشييد الأصول الثابتة فى الصناعة مثل إنشاء أو المساهمة فى إنشاء مصانع جديدة أو التوسع فى الطاقة الإنتاجية ، وتجديد الأصول الثابتة أو الاحلال محلها ، باقامة المنشآت وشراء الآلات والمعدات . هو باختصار تمويل لعملية التكوين الرأسمالى .

(ب) والتمويل للتشغيل هو تمويل لتوفير السيولة لمواجهة العجز فى رأس المال العامل ، لشراء خامات أو تخزين منتجات أو تمويل أعمال التوريد وعمليات التصدير للمنتجات الصناعية أو مواجهة

عمليات صناعية طارئة تفوق طاقة المشروع ، وهو باختصار تمويل لعملية الانتاج الصناعى .

وفيما يلى صورة حية لعمليات البنك الصناعى خلال السنتين ٦٨/٦٩ ، ٧٠ / ٦٩ .

البيان	١٩٦٩/٦٨	١٩٧٠/٦٩
اعتمادات الرهن الحيازى	١,٨٢٢,٠٤٨	١,٩١٥,٠٨٧
اعتمادات التصدير	١,٢١١,٨٦٥	٢,٠١٦,٢٨٢
اعتمادات التنازلات	١,٢٤٤,٤٨٤	١,٦٨٦,٧١٧
السلف القصيرة	١٣٤,٤٤٩	٢٧١,٢١٠
السلف المتوسطة	٩٧٢,٥٣٥	١,١٨٥,١٧٨
السلف الطويلة	٥٤٨,٦٢٤	١,١٥٩,٣٢٥
بيع الآلات بالتقسيط	٢٥٩,٢٥١	٢٧٤,٤٤٧
الجملة	٦,١٩٣,٢٥٦	٨,٥٠٨,٢٤٦

ومن الواضح أن هذه العمليات تنطوى على ثلاثة أنواع متميزة . فهناك الاعتمادات والسلف وبيع الآلات . وفى كل ذلك حاول البنك أن يبتكر ويبتدع توفيراً لأكبر قدر من الائتمان للصناعة المتاحة لنشاطه . ونكتفى هنا بعرض عمليات الاعتمادات والبيع بالتقسيط :

أولاً : تتناول الاعتمادات عمليات من نوعين ، هما اعتمادات مقابل الرهن الحيازى واعتمادات مقابل التنازلات ، وتفتح الاعتمادات عادة لمدة سنة قابلة للتجديد .

(١) فاعتمادات الرهن الحيازى تقدم تسهيلات لرجال الصناعة الذين يحصلون على خاماتهم فى صورة حصص أما دفعة واحدة أو على دفعات ، أو الذين يرتبط تسويق انتاجهم بمواسم معينة . ومن ثم يحتاجون لأموال سائلة يوفرها لهم البنك بأن يقرضهم على خاماتهم أو منتجاتهم بنسب معينة ثم يخزنها تحت يده انتظاراً لطلبها .

وهكذا يضمن لهم استمرار الانتاج وملاءمة التسويق . وفى العام المالى ١٩٦٨/٦٧ وفر البنك لعملاء الرهن الحيازى تسهيلات اضافية هو السماح لهم وخدمهم بخصم الكمبيالات لديه لاستخدام

صافي حصيلتها في سداد قيمة الخامات والمنتجات المرهونة للبنك والتي يطلب العملاء سحبها من المخازن ، فهو اذن وسيلة للافراج عن البضائع من مخزن العميل الخاص بالرهن الحيازي .

وفي عام ١٩٦٩ جعل البنك الحد الأقصى لهذا التسهيل عشرة آلاف جنيه لكل عميل حتى لا يكون وسيلة لاستنزاف موارد البنك من الباب الخلفى . ويشترط البنك لاستفادة العميل من تسهيلات الخصم أن يفتح حسابا جاريا بدون فائدة لدى البنك أو يقدم ضمانات شخصية في مستوى الكفالة الشخصية .

(ب) وأما اعتمادات التنازلات فتقدم تسهيلات للموردين الصناعيين لتمويل عمليات وأوامر التوريد الراسية عليهم محليا أو خارجيا مقابل تنازلهم للبنك عن مستحققاتهم لدى طالبي التوريد . ويشترط البنك أن يتم صرف التمويل مباشرة الى الموردين والمقاولين ليضمن الى صرف أمواله في أغراضها

وبفضل هذه الاعتمادات أمكن للبنك تمويل عمليات التوريد المحلية وعمليات التصدير الخارجية التي تربط بها الصناعة المصرية وساعد على تنمية وتطوير صناعات صغيرة وفتح لها بابا الى السوق الخارجية . ومثالها الصناعات الجلدية والملابس الجاهزة والأثاث الخشبية .

وكما ذكرنا من قبل فان البنك قد ابتدع في عام ١٩٦٩ نظام فتح الحسابات الجارية لعملاء الاعتمادات بنوعها توحيدا لمعاملات العميل الواحد وقد جعلها البنك المركزى تجربة لمدة سنتين تنتهى في يونيو ١٩٧١ ، واشترط لمقابلة ودائع العملاء لدى البنك الصناعى أن يستثمر نصف الودائع في حساب لأجل لا يجاوز شهرا لدى البنوك التجارية ، وبالفعل يودع البنك لدى بنك القاهرة ٥٠ ألف جنيه ، بفائدة ٢ ٪ ، وذلك قيد لم يشجع على التوسع في التجربة .

والى جانب اعتمادات الرهن الحيازي واعتمادات التنازلات يصدر البنك خطابات ضمان .

ثانيا : أما بيع الآلات بالتقسيط فقد غدا من أهم صور الائتمان التي استحدثها البنك للصناعة الصغيرة والمتوسطة ، فالبنك يقرض كما هو معروف على الآلات في المصانع والورش ، ولكنه هنا يحاول توفير الآلات لها وذلك بشراء الآلات الجديدة وبيعها للعميل الذى قد لا يملك أى نوع من الضمان يتيح له الشراء . ثم يعيد البنك بيعها للعميل بضمائنها هى نفسها ، على أن يدفع العميل نسبة من الثمن ويقسط الباقي على دفعات تمتد بين ثلاث وعشر سنوات . وقد اتسع هذا النوع من النشاط ليتناول توفير الآلات المستوردة لعملاء البنك ، وتقديرا لهذا النشاط رأت وزارة الصناعة تخصيص حصة تبلغ ٢٠٠ ألف جنيه بالعملات الأجنبية (حسابات) في الميزانية النقدية

لعام ١٩٧١/٧٠ لاستيراد آلات يوزعها البنك بالتعاون مع اتحاد الصناعات والرقابة الصناعية . بيد ان تخصيص هذه الحصة مازال يتعثر .

وفى النهاية فان البنك فى نشاطه لا يتوقف عند حد التمويل ، فانه يقوم فى الواقع بمتابعة استخدامات التمويل الذى يقدمه ، ومن ثم يكشف عن مشاكل الانتاج التى تواجهها الصناعة . ان مهمة انهاء الصناعة ما زالت مهمة اساسية للبنك فهو يعرف بانتاج العملاء ، ويرشد الى انسب طرق الانتاج ، والى أفضل الآلات ، ويساهم فى تطوير الصناعة بالدراسات ، كما فعل فى صناعات الأحذية وهذا دوره فى ترشيد الصناعات الصغيرة ، ومن جانب آخر فلقد سعى لحماية الصانع الصغير والصانع الحرفى من الاستغلال والانهيار ، وهذا ما يؤكده تقرير البنك المركزى بقوله : « **سأهم البنك الصناعى فى رعاية صغار الصناع وأرباب الحرف والعمل على حل مشاكلهم والتهوض بصناعاتهم وحرفهم** » .

ان هذا الدور فى تنمية الصناعة الصغيرة والحرفية ، فضلا عن دوره مع القطاع العام لهو أشبه **بالدور الاجتماعى الذى يلقي عليه باعباء اضافية على دوره المصرفى** . ويتمثل هذا فى الواقع عند النظر لأمرين هما الضمانات التى يحصل عليها البنك وسعر الفائدة الذى يقتضيه من العملاء .

اولا - ضمانات البنك :

يمنح البنك أمواله بضمانات متنوعة هى الضمان الشخصى والضمان العينى والرهن التجارى والرهن الحيازى والتنازل عن المستحقات والبيع بالتقسيط ، وكلها ضمانات جديده تدرس بدقة . ولقد بلغت الاعتمادات التى منحها بالضمان الشخصى فى النصف الأول من العام الحالى ٦٥ ألف جنيهه وفى الوقت نفسه فان الاتحاد الاشتراكى يتدخل كضامن ومقتضى فى السلف الممنوحة للمؤسسات الصحفية ، ويكتفى مع القطاع العام بالضمان العام للشركة أو المؤسسة العامة ، ويكتفى عادة أن يتأكد البنك من وجود الاستثمار فى الخطه .

لكن البنك فى الواقع لا يعطى الضمانات التقليدية كل اهتمامه ، بل يهتم أساسا باقتصاديات المشروع ، فالمشروع الناجح اقتصاديا أى المستكمل لعناصر النجاح هو الجدير بتويله بفض النظر عن الاعتبار المصرفى البحت، وعندئذ فان ضمانات الأمان تتوفر أساسا فى عناصر نجاح المشروع الصناعى نفسه ، ولا شك انه يعزز هذا الأمان من جانب البنك أن تكون موارد البنك الصناعى من نوع استخداماته وأن ترتبط آجال قروضه بأجال موارده . وهنا تبدو المفارقة واضحة عندما نجد أن البنك يستمد أغلب موارده السائلة من البنوك التجارية لأجل قصير يتراوح بين ثلاثة شهور وسنة .

ومع ذلك فان عمليات البنك على اختلاف ضماناتها ترتب عليه التزامات ثقيلة ، فمن جانب يضطر البنك لقبول مخاطر بدرجة أعلى من البنوك التجارية

ولهذا يحتاط بأن يحتفظ بمخصصات كبيرة . ولقد بلغ رصيد مخصص الديون المشكوك فيها في السنة المالية الأخيرة ١٠٧٥٠٠٠ ر. جنيه مقابل ٩٠٧٠٠٠ ر. جنيه في السنة السابقة . ومن جانب آخر فإن أرصدة القروض الممنوحة للصناعة تمثل ٨٥٪ من جملة الاستخدامات وهى قروض لأجل متوسط وطويلة ، مما يعنى ببطء اعادة استخدام اغلب موارد البنك .

ثانيا - اعباء الفائدة :

مهما تكن الاعتبارات الاجتماعية أو شبه الاجتماعية التى يمكن أن توجه خطى البنك من أجل النهوض بالصناعة وبخاصة الصناعة الصغيرة والحرفية فإنه في نهاية الأمر وحدة اقتصادية تعمل على أساس تجارى . وعندما يحقق البنك رقم أعمال في السنة المالية الأخيرة يزيد عن ٨٥ مليون جنيه ويحقق أرباحا صافية تبلغ ٣٨ ألف جنيه بمعدل أربعة من الألف من رقم أعماله ، فلا شك ان هناك خلا في موضع ما .

فالبنك يقترض من البنوك التجارية بفائدة معينة ليعيد اقراض عملائه بفائدة أعلى ، وفي السنة المالية المنصرمة بلغ رصيد السلف والاعتمادات والأقساط المستحقة والفوائد المستحقة والفوائد تحت التحصيل بعد خصم السلف المؤجلة مبلغ ١٥١١٤٦٤٢ ر. جنيها مقابل ١٤٠٦٧٨ ر. ١٤٦٤٢ ر. جنيها ، ولقد بلغت جملة صافي الفوائد المكتسبة ٥٦٨١٤٩ ر. جنيها مقابل ٤٦٤٦٤٢ ر. جنيها .

ويعتمد البنك في موارده على قروض البنوك التجارية ويدفع عنها فائدة ٣٪ ، وكان البنك المركزى يمنحه قروضا بالسعر نفسه ، غير انه رفع السعر الى ٥٪ مما ترتب عليه تحميل البنك الصناعى في سنة واحدة بفرق بلغ ٨٣ ألف جنيه .

وقد بلغت جملة الفوائد التى يدفعها البنك نسبة عالية من جملة مصروفاته فكانت ٧٧٪ في عام ١٩٦٨/٦٧ وصارت ٦٧٪ في ١٩٧٠/٦٩ .

ومن المعروف ان البنك الصناعى يقتضى فائدة على التسليف قصير الاجل أقل من الفائدة على القروض المتوسطة والطويلة ، كما انه قد يكلف من الدولة بتقديم ائتمان رخيص لبعض فئات الصناع .

ولذلك فإن أى حساب مقارن لفوائد السلف والاعتمادات التى يمنحها البنك لعملائه بفوائد القروض والسندات التى يلتزم البنك بدفعها سوف يكشف عن ضالة نسبة الفوائد المكتسبة الى أرصدة القروض :

البيان	١٩٦٦/٦٥	١٩٦٩/٦٨	١٩٧٠/٦٩
١ - فوائد السلف والاعتمادات +	٦٢١,١٠٥	٩١١,٠٦٨	١,٠١١,٢٢٦
ب - فوائد القروض - والسندات	٢٣٦,٤٢٦	٤٤٦,٦٥٤	٤٤٣,٠٧٧
الفوائد المكتسبة	٣٨٤,٦٧٩	٤٦٤,٤١٤	٥٦٨,١٤٩
نسبة الفوائد المكتسبة إلى أرصدة القروض	٠.٣,٩	٠.٣,١	٠.٣,٩

وكل هذا العرض انما يفضى الى نتيجة واحدة هى ان الخللا لا يوجد فى مجال عمليات البنك بقدر ما يوجد فى مجال موارده . فطوال السنوات الماضية كان العائد الذى يحصل عليه البنك الصناعى من كل عملياته لا يتجاوز فى المتوسط نصف فى المائة من قيمة جميع التسهيلات الممنوحة لعملائه .

القسم الثالث

فى موارد البنك

يستمد البنك موارده من رأسماله واحتياطياته وهما موارده الداخلية ، ومن السندات التى يسمح له بإصدارها وقروض الخزانة والقروض التى يحصل عليها من البنوك التجارية أو من البنك المركزى أو يحصل عليها من الخارج وكلها موارده الخارجية .

ونظرة مقارنة بين رأسمال البنك واحتياطياته وبين أصوله تدل فوراً على اعتماد البنك اعتماداً شبيه كلى على موارده الخارجية :

فى ٣١ ديسمبر ١٩٧٠

موارد البنك		استخدامات البنك	
جنيه		جنيه	
١,٥٠٠,٠٠٠	رأس المال		تسهيلات ائتمانية
١١٠,٩٩٩	الاحتياطيات	١٤,٨٢٦,٤٦٥	للعلماء
٧,٥٠٠,٠٠٠	سندات		استثمارات (سندات
	قروض من		الأسهم المؤممة
٥,٤٦٤,١٤٥	البنوك التجارية		وسندات الأرباح
		١,٣٩٤,٢٨٢	وأسهم أخرى)
			<u>الأصول الثابتة :</u>
		٦٩,٤٠٥	أ - مبنى البنك
		٩٨,٣١٨	ب - آلات للبنك
١٤,٥٧٥,١٤٤		١٦,٣٨٨,٤٧٠	

وواضح أن الموارد تقل عن الاستخدامات بأكثر من ١٥ مليون جنيه ، وهذا الفرق يمثل إعادة استخدام المخصصات المختلفة وما يكون قد سدده العملاء من أقساط أو مستخلصات لم تسدد بعد . لكنه يشير أيضا الى ضرورة البحث عن موارد لمواجهة الاستخدامات المتزايدة ، ويشير بصفة خاصة الى ضرورة البحث عن موارد تتمشى مع الاستخدامات من حيث الأجل . فهى لابد أن تكون موارد طويلة الأجل .

وسنحاول فيما يلى أن نلقى نظرة على الموارد المتاحة حاليا للبنك الصناعى :

أولا - رأس المال :

يعمل البنك المتخصص على عكس البنك التجارى مستندا فى الأساس الى رأسماله ، فهو أفضل موارده ، وقد ظل رأس مال البنك الصناعى ١٥ مليون جنيه بلا زيادة منذ تأسيسه . ونظرا لدور التوصية الصناعية الذى لعبه البنك فيما بين ١٩٥٧/٥٤ استثمر البنك رأسماله فى أسهم الشركات الصناعية التى ساهم فى تأسيسها ، فلما أممت هذه الشركات ابتداء من ١٩٦١ أصبح أغلب رأسماله أى ١٤ مليون جنيه مجمدا فى سندات مؤمنة لا يمكن استخدامه فى منح الائتمان ، وهكذا غدا رأسماله مستغرقا تقريبا فى سندات حكومية يحصل منها على فائدة ٤ ٪ ، وغدا مستغرقا بأكمله فيها وفى سندات وأسهم شركة الاسمدة العضوية وضمانات رسا مزادها على البنك .

ولا تمثل الاحتياطات سندا كبيرا فهى لا تتجاوز ١١١ الف جنيه ، وبالطبع يستخدم البنك مخصصاته المتاحة .

ونود أن نضيف الى رأس المال المجمد فى سندات التأمين ، مبلغ ٧١٦ الف جنيه من أرصده القروض يمثل رصيد سلف متجمدة لخضوع مقترضيه للحراسة والإجراءات الماثلة .

لهذا تبدو أهمية البحث فى زيادة رأسمال البنك ، فهو مورد دائم بلا تكلفة أو يتيح إصدار مزيد من السندات ، فطبقا لنظام البنك يستطيع إصدار سندات لا تتجاوز قيمتها خمسة أمثال رأس المال . وقد طرح البنك فى أبريل ١٩٦٧ موضوع زيادة رأسماله الى ١٠ مليون جنيه ، ولكن مطلب رفع رأس المال غدا ملحا عندما حلت فى يولييه ١٩٧٠ عملية استهلاك السندات التى أصدرها البنك فى ١٩٦١ بمبلغ ٣ مليون جنيه وبفائدة ٣ ٪ ، وكان البنك المركزى قد اكتتب فيها بالكامل . فقد كان من الواضح أن الموارد عاجزة عن سداد قيمتها فى موعد استحقاقها ، لذلك طرح البنك ابتداء من أبريل ١٩٦٩ زيادة رأسماله الى ثلاثة ملايين ، ولقد وافق البنك المركزى فى يناير ١٩٧٠ على زيادة رأسمال البنك بصفة مبدئية بمبلغ نصف مليون جنيه وبعث فى أبريل التالى يوصى لدى وزارة الخزانة بالموافقة وذلك بتدبير المصرف المالى للزيادة ، ولم تواف وزارة الخزانة البنك بموافقتها بعد .

ثانياً - السندات :

البنك الصناعى أن يصدر سندات فى حدود خمسة أمثال رأسماله يستخدم حصيلتها مورداً لعملياته .

وبالفعل أصدر البنك سندات تبلغ ٧٥ مليون جنيه ، ولقد أصدرها على دفعتين ، الأولى فى عام ١٩٦١ تستهلك فى ١٩٧٠ وقيمتها ٣ مليون جنيه وقد اكتتب فيها البنك المركزى بالكامل . وعندما حل موعد استحقاقها فى ١٩٧٠ أعاد البنك الصناعى إصدارها للبنك المركزى بفائدة ٣٪ ، والثانية فى عام ١٩٦٩ بمبلغ ٤٠ مليون جنيه تستهلك فى عام ١٩٧٨ ولقد اكتتب فيها البنوك التجارية بكامل قيمتها بفائدة ٣٪ وواضح أن البنك الصناعى قد استخدم إصدار السندات لسداد جانب من التسهيلات الائتمانية المقدمة من البنوك التجارية . وعندئذ فإن هذه السندات لا تضيف مورداً الى سيولة البنك وأن تكن تحقق له استقراراً مالياً ، من هنا تظهر الاهمية الراهنة لزيادة رأسمال البنك حتى يتمكن من إصدار سندات جديدة تضيف مورداً جديداً .

ثالثاً - القروض التجارية :

لاشك أن دور البنوك التجارية حاسم فى نشاط البنك الصناعى ، فهى التى تحمل مع البنك المركزى جميع سندات البنك الصناعى ، وهى التى تقدم مع البنك المركزى تسهيلات ائتمانية من قروض واعتمادات تمثل أكثر من ثلث موارد البنك الصناعى ونحو ٤٥٪ من جميع موارده الخارجية ، غير أنه بينما تقدم البنوك التجارية تسهيلات للبنك الصناعى بسعر ٣٪ طبقاً للقانون رقم ٢٣٣ لسنة ١٩٦٠ ، فإن البنك المركزى قد وحد تسهيلات البنك فى اعتماد واحد فى حدود عشرة ملايين جنيه بسعر فائدة ٥٪ . ولقد استند البنك المركزى الى شروط صندوق النقد الدولى بشأن رفع سعر الفائدة ، وقد تراجع الصندوق فيما بعد عن المشروع .

ويغض النظر عن المفارقة القائمة بين قروض البنوك التجارية قصيرة الاجل التى يستخدمها البنك الصناعى فى قروض لأغراض الاستثمار والتشغيل لأجل لا تقل فى العادة عن ثلاث سنوات ، فإن المشكلة مع البنوك التجارية إنما تكمن فى قيام هذه البنوك بتمويل الصناعة منافسة بذلك البنك الصناعى . ولا نناقش هنا هذا التقليد الذى سارت عليه البنوك التجارية حتى قبل ١٩٦١ وهو تقليد جارت به مبادرات بنك مصر ، وإنما الذى نناقشه هو أن التقليد قد استقر تماماً بعد توزيع المؤسسات الصناعية فى القطاع العام على البنوك التجارية ، وأصبح على البنك الصناعى نفسه أن يدافع عن الديات وهى ضرورة اختصاصه وحده بالتمويل الاستثمارى وحتى بالتمويل التشغيلى للصناعة فى جميع القطاعات .

وقبل أن نستطرد فى هذا الموضوع قد يكون من الأفضل أن نضع الأرقام أمام الجميع ، فالبنك الصناعى وهو الجهاز الذى خصصته الدولة لمنح الائتمان الصناعى لا يقدم من مجموع التسهيلات التى تحصل عليها الصناعة

المصرية سوى ٥٪ فى المتوسط ، أما البنوك التجارية فان نصيبها لا يقل فى المتوسط عن ٨٠٪ .

التسهيلات الممنوحة للصناعة

(بملايين الجنيهات)

النسبة المئوية	تسهيلات البنك الصناعى	إجمالى التسهيلات	يونية
٤,١	٧,٤	١١٥,٤	١٩٦٠
٦,٩	٨,٨	١٢٧,١	١٩٦١
٦,٣	٩,٣	١٤٦,٨	١٩٦٢
٥,٢	٨,٨	١٧٧,٤	١٩٦٣
٥,٢	٨,٧	١٦٨,٨	١٩٦٤
٤,٣	٨,٣	١٩٢,٠	١٩٦٥
٤,٩	٩,٥	١٩٣,٥	١٩٦٦
٥,٦	١٢,٦	٢٢٥,٧	١٩٦٧

والواقع ان البنوك التجارية تمنح المشروعات الصناعية فى العادة قروضا قصيرة الأجل لسنة مثلا ، غير ان هذه القروض قد تستخدم لأغراض انشائية سواء لأقامة أصول ثابتة للصناعة أو لأغراض التشغيل لمواجهة عجز دائم فى موارد التشغيل ، ومن ثم تضطر لتجديدها كل سنة ، بل ان بعض الحسابات الجارية قد تتحول لديها الى حسابات لأجل ، وقد يكون للبنوك التجارية عذرها ، فبعض المشروعات الصناعية حتى داخل القطاع العام تتحایل للحصول على القروض الطويلة من البنوك التجارية وبخاصة عند تكدس المخزون لديها ، كما ان الصناعات الصغيرة تلجأ للبنوك التجارية ، وبخاصة فى المناطق التى لا يوجد فيها فروع للبنك الصناعى وما أكثرها . كذلك فان رجال الصناعة لا يواجهون فى البنوك التجارية ما يتخذه البنك الصناعى من دراسات قبل منح الائتمان وما يقوم به من متابعة بعد منحه ، ويشجع على هذا كله ما لدى البنوك التجارية حاليا من سيولة زائدة لا تستوعبها أذن الخزانة لضالة سعر فائدها . وانما يبدو لنا الأمر أكثر تعقيدا ، فما الذى يدفع البنوك التجارية الى الطرق الخلفية للتمويل تخاطر فيها فى مشروعات استثمارية قد لا تتمكن من استعادة أموالها فيها الا

بصعوبة ؟ كيف نفهم أن بنكا تجاريا يمكن أن يمول استثمارات شركة صناعية خلال خمسة أعوام ؟ بل كيف نستطيع مساهمة البنوك التجارية في تمويل قطاع الاسكان لتنفيذ المشروعات الاسكانية الواردة بخطة الدولة وذلك الى جانب نشاط البنوك العقارية في تمويل الاسكان بشروط ميسرة ؟ .

ان الأمر يتجاوز في الواقع هذه الحساسيات بين البنوك المختلفة ، تجارية ومخصصة ، فهو يتعلق بطبيعة الجهاز المصرفي كله في اقتصادنا القومي .

القسم الرابع

فى تطوير البنك

لم يعد من المقبول أن يبقى البنك الصناعى على ما هو عليه ، فمن الممكن أن يكون بوضعه الحالى فرعاً لأحد البنوك التجارية من غير أن يهتز الكيان الداخلى للجهاز المصرفى بالمرّة . غير أن ذلك لن يوفر ما يجب أن يتوفر من ضرورة وضع الجهاز المصرفى فى خدمة التنمية الاقتصادية المطلوبة .

والواقع أنه من العسير علينا أن نتناول قضية تطوير البنك الصناعى من غير التعرض للجهاز المصرفى بأكمله ، فمشكلة البنك الصناعى كما رأينا هى فى عدم تحديد دور له داخل الجهاز المصرفى ، وكل محاولة لتحديد هذا الدور لابد أن تتطرق الى تحديد دور الجهاز المصرفى ككل وتحديد دور البنوك المختلفة فيه . باختصار فإن تطوير البنك الصناعى يتطلب تطويراً أشمل للجهاز المصرفى كله ، ولهذا نعتذر مقدماً عن اقحام أنفسنا فى هذا الدرب الشائك .

فى أكتوبر ١٩٦٥ أوصى مؤتمر الإنتاج « بتطبيق خطة ائتمانية تفرض القيود المانعة لحدوث أى توسع نقدى يزيد على طاقة الإنتاج القومى ، ومن ثم تقتضى هذه الخطة الائتمانية أن تعين الموارد المتاحة للتمويل بحيث يتحدد فى وضوح حجم الثغرة التمويلية المترتبة على تنفيذ الخطة . ويتم تحقيق هذا الهدف عن طريق تركيز التمويل لدى الجهاز المصرفى حتى يمكن التحكم فيه والرقابة عليه بمنع الائتمان التجارى بين وحدات القطاع العام وإتمام كافة المعاملات بين هذه الوحدات عن طريق البنوك ، كما يجرى الفصل التام بين الائتمان قصير الأجل (لمدة سنة أو أقل) وتقوم به البنوك التجارية (لقطاع الأعمال) والبنك المركزى (للمصالح والوزارات الحكومية) وبين الائتمان متوسط وطويل الأجل بفرض الاستثمار أو الاحلال (أى لتكوين رأس المال الثابت) على أن تقوم به بنوك الاستثمار » .

ثم أضافت توصيات المؤتمر « تحويل البنك الصناعى الى بنك الاستثمار الصناعى ويختص بتقديم التمويل متوسط وطويل الأجل ، وتتكون موارده من مصادر غير تضخمية هى : فائض الميزانية العامة للدولة ، فائض قطاع الأعمال العام (أى الأرباح المستحقة للدولة) ، مدخرات قطاع الأفراد التى تعبئها الأجهزة الادخارية ، والمساعدات والقروض الاجنبية ، ثم الاقتراض من البنك المركزى » .

ومن الواضح أنه على الرغم من مضي أكثر من خمس سنوات فما زالت التوصيتان تحتفظان بكل جدتهما ، وأهم من ذلك أننا لا نجد جديداً يمكن أن نضيفه إليهما .

اولا - تطوير الجهاز المصرفى :

فالجهاز المصرفى هو الجهاز الذى تتدفق فيه وتنساب من خلاله أموال المجتمع وبالتالي يمكن عن طريقه تنظيم التحركات النقدية والتحكم فى التداول النقدى ومن ثم فى مستويات الاسعار ، والتأثير فى معدلات نمو قطاعات الاقتصاد القومى .

لهذا كان من الطبيعى أن يوضع مبدأ تركيز الموارد النقدية للمجتمع ، أى تركيز تمويل خطة التنمية الاقتصادية فى الجهاز المصرفى . وعندئذ فان الجهاز المصرفى يلعب دورا هاما سواء فى اعداد الخطة العامة أو فى الرقابة عليها ، وبهذه الصفة يعتبر الجهاز المصرفى جهاز الرقابة المالية على الخطة العامة . بعبارة أخرى يتولى الجهاز المصرفى مهمة التخطيط المالى .

والتخطيط المالى أو تخطيط الائتمان معناه ان يتم مقدما ولدة معينة تحديد كم من النقود يمنح لمن ولأى غرض ولأى مدة ومن أين يتم توفير هذه النقود . وبعبارة أوجز يتم تداول النقود فى المجتمع طبقا للخطة العامة ، ومن ثم تتحدد الموارد اللازمة للتمويل ، مثلما تتحدد الفجوة التمويلية التى تغطى بالائتمان . ويضمن المجتمع بذلك أمرين : الا يتم توسع نقدى يزيد على طاقة الانتاج القومى ، والا يقع انحراف عن مبدأ محاسبة التكاليف .

ان الموارد النقدية تستخدم عندئذ طبقا لاحتياجات تنمية الانتاج ، ويقوم الائتمان عندئذ بوظيفة المراجعة الحسابية والرقابة على التنمية المخططة . ان خطة الائتمان تمارس عندئذ تأثيرا كبيرا على المحاسبة الاقتصادية للمشروعات ، فاحتياجات الائتمان احتياجات موضوعية مرتبطة مباشرة بالتنمية الاقتصادية ، والواقع ان خطة الائتمان تضعها الوحدات الاقتصادية مع الجهاز المصرفى ، وهى توضع على أساس الخطة العامة للتنمية الاقتصادية سواء على المستوى القومى أو على مستوى القطاعات ، وهى ترتبط بخطة التداول النقدى وميزانية الدولة .

وترمى خطة الائتمان فى النهاية الى تعبئة الموارد الحرة فى الاقتصاد القومى ، واعادة توزيع الموارد النقدية باقراض الجزء الخامل من هذه الموارد تحقيقا لاهداف الخطة العامة ، ان الائتمان يسمح عندئذ باستخدام النقود الخاملة سواء لدى المشروعات أو البنوك أو لدى المواطنين ، ويسمح أيضا بان يسير منح الائتمان طبقا للتقدم الفعلى فى تنفيذ الخطة العامة ويجعل الصلة مباشرة بين منح الائتمان وتنفيذ الخطة العامة .

لهذا تتلخص الخطة الائتمانية فى مبدأ تركيز الائتمان كله فى الجهاز المصرفى وحده ، بحيث لا تتم معاملات ائتمانية خارجه ، وبحيث تكون المعاملات النقدية خارج البنوك فى أضيق الحدود . فالاقتصاد المخطط يحتاج بالضرورة لتسوية المعاملات دون استخدام النقود ، وهذا هو ما يسمى بالتقوازن النقدى .

ان كل الموارد النقدية توجه من خلال البنوك ، فالوحدات الاقتصادية تجرى معاملاتها فيما بينها عن طريق البنوك ، والأفراد يشجعون على التعامل بالشيك ابتداء من مبلغ معين فى المعاملات غير الفورية .

ويترتب على مبدأ رقابة الجهاز المصرفى أو تخطيط الائتمان أو التوازن النقدى نتائج على أكبر درجة من الأهمية :

أولاً — ألا يمنح الائتمان سوى الجهاز المصرفى وحده ، ويمتنع على غيره من الوحدات والمؤسسات والهيئات منح الائتمان .

ثانياً — أن يمنح الجهاز المصرفى ائتمانه المخطط لتمويل أعمال واردة فى خطة الوحدة الاقتصادية التى يمنحها الائتمان .

ثالثاً — أن يمنح الجهاز المصرفى ائتمانه للوحدة الاقتصادية مباشرة بلا وسيط مالى ، ويسدد الائتمان مباشرة من الوحدة الاقتصادية للجهاز المصرفى .

رابعاً — أن يمنح الجهاز المصرفى ائتمانه لأجل محدد .

خامساً — أن يمنح الجهاز المصرفى ائتمانه بضمان الأشياء المنووح من أجلها الائتمان .

سادساً — أن يمنح الجهاز المصرفى ائتمانه بمقابل ، حرصاً على مبدأ سياسة التكاليف .

وفى العمل يكون من الواجب أن يتغلب على كافة محاولات الخروج على مبدأ تركيز الائتمان فى الجهاز المصرفى ، لأنها تعتبر عندئذ إعادة توزيع غير مخططة للارصدة النقدية . وبصفة خاصة فإنه يجب :

(١) وضع حد لما يسمى الائتمان التجارى أو الائتمان التبادلى فيما بين الوحدات الاقتصادية بأن تمنح بعضها بعضاً أجلاً فى الدفع .

(ب) وضع حد للتمويل الذاتى للوحدات الاقتصادية الذى يسمح لها بالأحجام عن الاقتراض من الجهاز المصرفى . وبالذات يجب وضع حد للسماح لها بتكوين احتياطات تصل الى ٢٥ ٪ من الأرباح أو بتكوين مخزون سلعى مبالغ فيه أو بأجراء مبيعات من أصول ثابتة هالكة .

(ج) وضع حد للسماح للمؤسسات العامة بتمويل الوحدات التابعة لها أو بإصدار خطابات ضمان منها لعمليات استثمار لها .

(د) وضع حد لتدخل الدولة أحياناً كوسيط مالى ، حين تقدم للوحدات الاقتصادية مساهمات واجبة الرد لزيادة رأس المال .

ان مبدأ تركيز الائتمان كله فى الجهاز المصرفى يكمله على الفور مبدأ ثان هو تخصص وحدات الجهاز المصرفى حتى لا يؤدى الوظيفة الواحدة أكثر من بنك واحد . والمعيار الجوهرى لتطبيق مبدأ تخصص البنوك هو أن يتم الفصل التام بين الائتمان قصير الاجل بفرض توفير السيولة الجارية وتقوم به البنوك التجارية وبين الائتمان متوسط وطويل الاجل بفرض الاستثمار أو الاحلال أى لتكوين رأس المال الثابت وتقوم به بنوك الاستثمار وفى مقدمتها البنك الصناعى .

وفى الظروف الحالية وسواء تحول البنك الصناعى الى بنك استثمار أو لم يتحول ، فلا بد من امتناع البنوك التجارية عن تقديم التمويل الاستثمارى للمنشآت الصناعية سواء كانت عامة أو خاصة وسواء كان ذلك للانشاء أو التوسع أو التجديد .

ثانياً — تحويل البنك الصناعى الى بنك للاستثمار الصناعى :

ليس تحويل البنك الصناعى الى بنك استثمار بالأمر السهل ، ومع ذلك يجب الاقدام عليه ولو على مراحل تأخذ فى الاعتبار أوضاع التخطيط والخزانة والجهاز المصرفى . والمفروض أن يتولى بنك الاستثمار الاشراف على توزيع الموارد المعدة فى الخطة بفرض الاستثمار فى الأصول الثابتة وتوفير الموارد الدائمة للتشغيل .

ان مهمته هى الاشراف على تنفيذ الاستثمارات الواردة فى الخطة ، وينتطلب ذلك أن تقدم له موارد تمويل الخطة ليشراف على استخدامها ، ومن ثم يتركز فى بنك الاستثمار التمويل والرقابة على الاستثمارات الصناعية ، وبذلك يصبح البنك الصناعى بنك الاستثمار الصناعى للقطاع العام .

ولكى يتصدى بنك الاستثمار لهذه المهمة لابد من خطوات سابقة هى :

اولاً — أن تعد الوحدة الصناعية خطة الانتاج متضمنة خطة استثمارها ، وأن تحدد موارد هذا الاستثمار المتوقعة ، وهذا ما تتضمنه الموازنة التخطيطية .

ثانياً — أن يشترك البنك مع الوحدة الصناعية فى اعداد هذه الخطة ، وبخاصة تحديد النسبة بين موارد الانفاق الاستثمارى وموارد الانفاق الجارى .

ثالثاً — أن يضع البنك خططا ائتمانية تتناول النشاط الاستثمارى للوحدات الصناعية ومن ثم يشترك مع الدولة فى وضع خطة الاستثمار .

والمفروض أن يقدم بنك الاستثمار أموال الاستثمار للوحدة الصناعية مباشرة ولهذا تتكون موارد بنك الاستثمار فى العادة من فائض الميزانية العامة

للدولة ، وفائض القطاع العام أى الربح المخطط ، ومخصصات الاستهلاك بالقطاع العام للانشاء ، وأقساط سداد القروض الممنوحة للوحدات الصناعية ، والمساعدات والقروض الاجنبية ، وقروض البنك المركزى التى تمثل عندئذ حجم التمويل بالعجز لخطة التنمية الصناعية .

وهكذا يقدم البنك الصناعى لقطاع الصناعة العام نوعين من الأموال للاستثمار : أموال التمويل وهى أموال مصدرها الميزانية العامة وتتخذ صورة الاعتمادات غير القابلة للسداد ، ولا تدفع عنها الوحدات الصناعية أى فائدة ، وأموال التمويل هذه هى التى تمول الشطر الأكبر من الاستثمار ، ومن ثم تلعب الميزانية العامة بوضعها الخطة المالية العامة للدولة دورها فى تنمية قطاع الصناعة . والأموال الأخرى هى أموال الائتمان التى يقدمها بنك الاستثمار وتلتزم الوحدة الصناعية بسدادها . وهى تمثل ما يمكن اعتباره فجوة تمويلية أى تمويل الاستثمار بالعجز من الجهاز المصرفى .

وكلا النوعين من الأموال ، أموال التمويل وأموال الائتمان ، يقدمان للوحدة الصناعية من خلال بنك الاستثمار .

ومن ثم يتحول بنك الاستثمار الى جهاز للرقابة على الانفاق الاستثمارى للوحدات الصناعية طوال فترة الاستثمار بأكملها . ورقابة البنك هنا هى فى الواقع رقابة على تنفيذ الخطة الاقتصادية . انه يصبح مسئولاً عن تحقيق الخطة فى القطاع الصناعى من خلال الاشراف على التنفيذ الدقيق للاستثمارات .

(١) فكل اتفاق على استثمار لم يدخل فى الخطة يعتبر انحرافاً عن الخطة .

(ب) وكل أموال التمويل تقدم على أساس التخصيص ، فلا يجوز تحويلها من غرض الى آخر .

(ج) وكل خطأ فى التنفيذ يؤثر على الخطة يكون على البنك أن يبادر باتخاذ الإجراءات لاستبعاده .

وتتم رقابة البنك على القطاع الصناعى فى الواقع عن طريق انعكاس العمليات الانتاجية والتسويقية على حسابات الوحدات الاقتصادية ، فالبنك يصبح مسئولاً عن انتاجية الاستثمارات التى يقدمها ، ومن ثم تمتد رقبته الى مقارنة معدلات الانفاق بمعدلات الانتاج وما يدفع من أجور وفقاً للانتاج ومدى خفض التكاليف ومدى استخدام الطاقة الانتاجية والنجاح فى انتاج السلع المطلوبة . انه يراقب الاستخدام الاقتصادى للموارد المالية ، ومن ثم يراقب الائتمان . وباختصار فانه يقارن النتائج بأهداف الخطة ، ولهذا يجب أن يحصل بانتظام من الوحدات الاقتصادية على بيانات دورية فى صورة ميزانية شهرية .

وللبنك عندئذ سلطة منح المكافآت وتوقيع الجزاءات على الوحدات الصناعية للبنك ، مثلا اجبار الوحدة على تمويل جزء من مخزونها بجزء من أرباحها ، أو زيادة أسعار الفائدة على القروض ، أو الامتناع عن تقديم الخدمات ، أو تجميد أرصدة الوحدة وعدم صرفها لها ، أو مطالبتها بدفع التزاماتها قبل المتعاملين معها مقدما ، أو الخصم مباشرة من حسابها اذا امتنعت عن الدفع .

وفي تقديرنا أن تحويل البنك الصناعى الى مثل هذا البنك يقتضى تحولا عميقا فى أجهزة التخطيط والخزانة . وعلى سبيل المثال فلا بد أن نبادر بتحويل صندوق الاستثمار وهو مجمع حسابى لموارد الاستثمار الى البنك الصناعى ليختص بتمويل المشروعات الجديدة المعتمدة بالخطه اما عن طريق المساهمات أو بقروض ذات فوائد مخفضة . بل يقتضى الأمر أيضا تحولا عميقا فى قطاع الصناعة يتناول أجهزته واستعداد قياداته . وعلى سبيل المثال فان الهيئة العامة للتصنيع التى تدرس المشروعات الصناعية المزمع انشاؤها ، أما أن تضم الى جهاز التخطيط أو تنضم الى البنك الصناعى أو يغذى البنك ببعض خبراتها وكفاءتها . وكل ذلك يتطلب زمنا يتراوح بين ثلاث وخمس سنوات .

لذلك نقترح كاجراء ممكن التنفيذ فى السنة الاولى :

اولا : قصر الائتمان بغرض الاستثمار الصناعى على البنك الصناعى .

ثانيا : حظر تقديم الائتمان للاستثمار على البنوك التجارية .

ثالثا : تكليف البنك الصناعى بتمويل المشروعات الجديدة فى الخطه الى أن يتم انشاؤها .

رابعا : تحويل الوحدات الصناعية بالتدريج الى البنك الصناعى وذلك بحسب قطاعاتها النوعية ، والبدء مثلا بقطاع الغزل والنسيج .

وذلك كله يتطلب تضافر جهود الجميع وحماسهم ، باعتبار أن هذا التطور انما يمثل ضرورة موضوعية من أجل مزيد من التقدم فى تخطيط الاقتصاد القومى ورفع كفاءة وحداته الإنتاجية .

ثالثا : تحويل البنك الصناعى الى بنك للتعاون الصناعى :

فى المانيا الديمقراطية يتولى بنك الاستثمار تقديم القروض الطويلة الأجل لكل من القطاع التعاونى والقطاع الخاص ، وهذا ما يفضى بنا الى اهمية أن يتحول البنك الصناعى أيضا الى بنك للتعاون الصناعى .

ونعنى بالتعاون الصناعى حركة التجمع الاختيارى فى تعاونيات تضم أصحاب الصناعات الصغيرة والحرفيين . ومن المعروف أن الصناعات الصغيرة ليست صناعات رأسمالية بالمعنى المفهوم ، بل هى ما يمكن أن

نسميه الانتاج السلعى الصغير . اذ يقوم الانتاج على صاحب عمل يجمع فى شخصه بين صفة الرأسمالى وصفة العامل فهو صاحب رأسمال صغير يستثمره بنفسه فى ورشة او مصنع صغير او يعمل بيديه منفردا او مع افراد أسرته او باستئجار قوة عمل اضافية . ويشبه أصحاب الصناعات الصغيرة الحرفيون ارباب الحرف ، ويقترّب منهم الصناع او العمال المشتغلون القادرون على الانتاج لحساب الغير . وهذه الصناعات الصغيرة والحرفية هى الصناعة القومية حقا بمعنى انها تنتشر فى المدن والريف جميعا ، توظف رؤوس أموال مفتتة ، وتستخدم عددا كبيرا من العاملين ، ولا تتطلب مستوى عاليا من الكفاءة الفنية والقدرة التنظيمية ، وتقلبات التوظيف فيها أقل حدة منها فى الصناعات الكبيرة ، وخطر تدميرها فى الحروب أقل ، ولها سوق واسعة لارتباطها بأوسع فئات السكان . وتتفتح امامها حاليا امكانيات هائلة فى أعقاب كهرية الريف ، فلسوف تضمحل صناعات حرفية وتندثر ، ولسوف تزدهر صناعات صغيرة عديدة باستخدام الآلات التى تحركها طاقة الكهرباء .

ومع ذلك فان أصحاب الصناعات الصغيرة وارباب الحرف والحرفيين يوجدون حتى الآن فى وضع تعيس ، يعانون من بيروقراطية الإدارة الحكومية والقطاع العام ومن استغلال بعض العناصر الرأسمالية فى السوق ، بل يوجدون فى حالة تبعية اقتصادية ووضع استغلال بالنسبة لعدد من كبار المنتجين والوسطاء والمقاولين والتجار الذين لا يجدون مغرا من الخضوع لاستغلالهم . لا يجدون مستلزمات الانتاج الا بشق الانفس او فى السوق السوداء ولا يحصلون على التمويل الا بفوائد ربوية . والضرائب ترهقهم بتقديراتها الجزافية والتأمينات الاجتماعية تفرض عليهم اعباء باهظة . ولا ترحب البنوك عادة بتمويل هذه الصناعات الحرفية والصغيرة . بل أن البنك الصناعى الذى توجه اليهم بحماس فى السنوات الماضية لا تشكل القروض التى منحها لهم سوى نسبة ضئيلة من قروضه .

هذه الصناعات الصغيرة والحرفية ليس لها من حل سوى التعاون . وقبل أن نبحث عن بنك يمولها يجب أن نبحث عن تجميعها فى تعاونيات انتاج صناعية . وعندما تثار قضية التعاون الصناعى فان القيادة السياسية تعنى تعاون الحرفيين لا صغار رجال الصناعة . ومن هنا استقر الراى لدى الجميع على جذب الحرفيين الى التعاونيات . ولا مانع من هذا الاتجاه ، على أن تكون التعاونيات اختيارية وأن تقتصر على الحرفيين وحدهم ، وأن تكون اداراتها بأيديهم .

ان التوسع فى تكوين جمعيات تعاونية للحرفيين كفيل عندئذ بالتغلب على أكثر ما يتعرضون له من تبعية واستغلال . فهى التى تستطيع أن توفر لهم الخامات وتوزعها عليهم ، وهى التى تستطيع أن توفر لهم مستلزمات الانتاج وتوزعها عليهم ، وهى التى تستطيع أن توفر لهم الائتمان الرخيص ، وهى التى تستطيع أن تربطهم بوحدة الانتاج والتسويق على السواء وتوفر لهم قدرا من التنظيم والإدارة .

ويعتينا هنا أن نتوقف عند مسألة توفير الائتمان الرخيص للحرفيين . فمن المعروف أن البنك الصناعى كان مكلفا منذ انشائه بتقديم السلف الصغيرة لخريجي المعاهد الفنية ، غير أنه لم يحرز نجاحا كبيرا فى هذا المضمار . وفى عام ١٩٥٩ درس البنك امكان تقديم قروض للجمعيات التعاونية الانتاجية . وفى اواخر ١٩٦٠ تم توقيع عقد بين البنك الصناعى وبين الهيئة العامة لتنفيذ برنامج السنوات الخمس للصناعة بفرض تمويل الجمعيات التعاونية الانتاجية من مبلغ نصف مليون جنيه تضعه الهيئة تحت تصرف البنك باعتباره وكىلا عنها فى عمليات الصرف والتحصيل .

لكن منذ عام ١٩٦٠ أيضا انشئت المؤسسة العامة للتعاون الانتاجى والصناعات الصغيرة والحق بها صندوق للاقراض التعاونى يمنح قروضا متنوعة قصيرة ومتوسطة وطويلة الاجل . وتتش نشاط الصندوق ومن قبله تشتر نشاط صندوق دعم الصناعات الريفية . وفى عام ١٩٦٩ نقلت تبعية الوحدات الانتاجية التدريسية بقطاع الصناعات الريفية والحرفية الى المجالس المحلية بالمحافظات ، كما نقلت تبعية الجمعيات الصناعية الى المحافظات فصارت جمعيات حكومية ، وتحولت المؤسسة العامة للتعاون الانتاجى والصناعات الصغيرة الى هيئة عامة لتنمية الصناعات الحرفية تابعة للإدارة المحلية . وقد تكونت بالهيئة لجنة استشارية للتمويل يشارك البنك الصناعى فى عضويتها .

وظاهر أن مشكلة التمويل لم تحل ، مما حدا بالمؤتمر القومى فى مارس ١٩٦٩ أن يطالب البنك الصناعى بتقديم الخدمة التمويلية للحرفيين الى أن يتم استكمال هيكل البنين التعاونى الحرفى بها فى ذلك قيام بنك للتعاون . وقد وضع بالفعل مشروع قانون لاعادة تنظيم البنين التعاونى الحرفى ، وهو يقضى بانشاء بنك للتعاون يلحق بالمجلس الاعلى للتعاون برأسمال مشترك من الدولة والجمعيات التعاونية ، على أن يتولى تمويل هذه الجمعيات وتؤول اليه جميع الاموال المخصصة لصناديق الاقراض التعاونى . ومع ذلك فما زال يبدو المطلب بعيد التحقيق ، فقبل أن نقيم بنكا لتمويل الجمعيات التعاونية يجب أن نوجد هذه الجمعيات التعاونية .

والواقع أن قادة التعاون يطالبون الدولة حاليا بتحديد جهاز مصرفى مسئول عن تمويل الحرفيين . وفى رأينا أن هذا البنك هو البنك الصناعى ، فهو البنك الوحيد تقريبا الذى يغامر باقراض الحرفيين . ولقد توجه منذ ١٩٦٥ الى تمويل الجمعيات التعاونيات الصناعية والانتاجية ، وابتدع اساليب للتمويل والائتمان كفيلة بمعاونة أصحاب الصناعات الصغيرة والحرفيين وبخاصة بيع الآلات بالتقسيط وتعديل نسب التسليف على الآلات . وفى السنة المالية الأخيرة تعامل مع ١٤ جمعية حصلت على قروض تبلغ ارصدها ١٨١ ألف جنيه .

لهذا نطالب بتحويل البنك الصناعى الى بنك للتعاون الصناعى ،

ونعلم مقدما مخاطر وأعباء هذا المطلب . لكنه مطلب تفرضه اعتبارات اجتماعية واقتصادية غير خافية تمس حياة أكثر من ٢ مليون من المنتجين .

فالبنك الصناعى يجب أن يتحول الى بنك لتمويل التعاونيات الصناعية، ومعنى هذا أن يقدم القروض للجمعية الصناعية وليس للصانع الحرفيين مباشرة على أن تتولى الجمعية بنفسها توزيع الائتمان أو توفيره لأعضائها . وتصبح هذه ميزة للحرفى العضو على الحرفى غير العضو الذى يكون له - مع ذلك - أن يطلب التمويل من البنك بسعر فائدة أعلا . وليس ما يمنع أن يدرس البنك الصناعى بالفعل تخفيض السعر بعد استئذان البنك المركزى .

لهذا يقوم بنك التعاون الصناعى على القواعد التالية :

أولا : يؤول الى البنك جميع الاموال المخصصة لصناديق الاقتراض التعاونى .

ثانيا : تودع بالبنك اموال الجمعيات التعاونية نظير فائدة زهيدة .

ثالثا : يمول البنك الجمعيات التعاونية وأعضاءها بسعر فائدة منخفض .

رابعا : يكون للبنك الحق فى توجيه التوصيات اللازمة لحسن سير العمل بالجمعيات التعاونية ويشرف على دفاتها ويضبط حساباتها .

خامسا : يمول البنك عملية انشاء الجمعيات الصناعية للحرفيين وصغار المنتجين .

ويطرح هذا كله ضرورة أن يتواجد البنك الصناعى على مقربة من تجمعات الصناعة الصغيرة والحرفية . ومن ثم تغدو مسألة انشاء مكاتب للبنك فيها أو اختيار مراسلين له بعمولة هى نسبة من قيمة السلف الممنوحة .

رابعا : تحويل البنك الصناعى الى بنك للرأسمالية الوطنية :

تبقى المهمة الاصلية التى انشئ البنك الصناعى من أجلها وهى تنمية الصناعة الخاصة ، تلك التى تقوم بها الرأسمالية الوطنية . ولا تحتاج هذه المهمة لجديد حتى يتحول البنك الصناعى اليها . فهو يقوم بها بلا انقطاع سواء بالتمويل أو بالمساهمة فى رأس المال . لكنها مازالت تتطلب توضيحا يضع لها حدودا فاصلة .

فالرأسمالية الوطنية طبقة تتألف من قطاعات واسعة من الرأسماليين الصغار والمتوسطين وهى طبقة منتجة يطلب منها أن تنتج فى اطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية لا أن تتلقى عائد رأس المال الذى تحدده أجهزة

الدولة وهى تنتج عادة فى وحدات انتاجية متوسطة تشكل القطاع الخاص الذى يجب الحرص على تشجيعه ، ابتداء من تحديد الاطار الذى يعمل فيه الى حريته فى العمل داخله .

وتلعب الرأسمالية الوطنية دورا هاما فى الصناعات التحويلية والاستهلاكية أى فى الصناعات الخفيفة والتكميلية ، ومازال نصيبها فى انتاج هذه الصناعات فى السنوات الست الماضية يبلغ أكثر من ٣٠٠ مليون جنيه تمثل ٢٥ ٪ تقريبا من جملة قيمة الانتاج . وتقدر الاصول الثابتة التى تملكها فى الصناعة بحوالى ٣٥ مليون جنيه .

ويعتمد القطاع الخاص فى الصناعة على القطاع العام بوصفه مصدر حياته فى التوريد والائتمان والتسويق ، ولقد نظمت الدولة الانتاج الرأسمالى فى الصناعة بقانون تنظيم الصناعة وتشجيعها الصادر فى أبريل ١٩٥٨ ، وهو يضع شروطا لاقامة المنشآت الصناعية وتكبير حجمها وتغيير غرضها الصناعى أو مكان اقامتها على ضوء حاجة البلاد الاقتصادية وامكانيات الاستهلاك المحلى والتصدير فى نطاق خطط التنمية الاقتصادية للدولة . وهذا القانون نفسه يحتم أخذ رأى وزارة الصناعة عند رسم سياسة التمويل والتسليف . والواقع ان مصادر التمويل والتسليف انما تتمثل فى البنوك وكلها مملوكة للدولة . ومن هذا احتكار الدولة لمصادر التمويل والائتمان للقطاع الخاص ، مما يدعو لاستخدام هذه المصادر من أجل توجيه القطاع الخاص للانتاج فى اطار خطة التنمية الاقتصادية . وهذا ما يدعوى نظرنا لحصر التمويل والائتمان للقطاع الخاص الصناعى فى البنك الصناعى .

فلقد كشفت التجربة عن تطورات عميقة فى قطاع الرأسمالية الوطنية الذى تنسلخ منه عناصر طفيلية بينما نعتنى باستمرار بالعناصر النامية من صفوف صغار المنتجين . فهناك اقبال ملحوظ من جانب الرأسمالية الوطنية على الصناعات الاستهلاكية ، وبخاصة منذ نهاية الخطة الخمسية الاولى . ومع ذلك فالمحاولات لا تكف من جانبها لاستكشاف مجالات الانتاج المجزية . ونظرا لضخامة احتياجاتها من التمويل ، مع عدم اطمئنانها الكامل الى ظروف السوق ، فان هناك باستمرار مشكلة نقص التمويل الذى يقدمه الجهاز المصرفى . ولا ينفى هذا محاولات عديدة من جانب الرأسمالية لاستغراق وحداتها الانتاجية بالقروض المصرفية خوفا من احتمالات التأميم أو الحراسة . وهذا ما يدعو مرة أخرى لحصر التمويل المصرفى للقطاع الخاص الصناعى فى البنك الصناعى .

والواقع ان الدورة التمويلية للمشروع الصناعى تتحدد بدورته الانتاجية كاملة ، من الحصول على المواد الخام الى شراء الآلات أو تجديدها الى بيع الانتاج النهائى ، مما يتطلب حساب تكاليف الانتاج واعادة الانتاج ، ومن ثم يتطلب الأمر متابعة دورة الانتاج لا الوقوف عند مرحلة واحدة من مراحل الانتاج . وخبرة البنك الصناعى فى هذا المجال طويلة ومقتنة .

ومن المعروف أن البنك الصناعى قد اتجه منذ ١٩٦٥ للتوسع فى تمويل القطاع الخاص ، حتى غدا يشكل النسبة الغالبة من عملياته . والمطلوب الآن أن يكون بنك الرأسمالية الوطنية فى الصناعة . ونعنى بهذا ما يلى .

أولا : أن يتولى البنك الصناعى تقديم التمويل للصناعة الخاصة ، سواء كان التمويل للاستثمار أو للتشغيل .

ثانيا : أن يعاود البنك الصناعى نشاطه فى تأسيس الصناعات والمشروعات الصناعية وذلك بمشاركة القطاع الخاص . فلا يوجد نظريا ما يمنع البنك من القيام بدور التوصية الصناعية . ومن المعروف أنه يساهم حاليا فى شركة الاسمدة العضوية بنسبة ١٦ ٪ من الأسهم . كل ما هنالك أن مشاركته يجب أن تكون باستمرار أقل من نسبة ٢٥ ٪ من رأس المال .

ثالثا : أن يتولى البنك الصناعى الوساطة باسم الدولة بين القطاع الخاص الصناعى وبين الهيئات الدولية أو الأجنبية المهتمة بالتنمية الاقتصادية . وللبنك تجربته فى هذا الصدد .

(١) وفى ١٩٦٠ حصل البنك على قرض بمبلغ ٧ مليون دولار من صندوق قروض التنمية الأمريكى ، بضمان الحكومة ، وبسعر فائدة ٥ ٪ على أن يسدد بالعملة المصرية خلال عشر سنوات على أقساط نصف سنوية . واشترط الصندوق أن يستخدم القرض لتمويل القطاع الصناعى الخاص بموافقة الصندوق نفسه غير أن إجراءات التأمين لم تسمح بأن يستخدم من القرض سوى مبلغ خمسة ملايين دولار .

(ب) وفى ١٩٦٤ كان هناك عرض بقرض من وكالة التنمية الدولية بمليون جنيه مصرى بفائدة ٧.٥ ٪ سنويا على أن يخصص لتمويل مشروعات إنتاجية فى القطاع الخاص . ووكالة التنمية الدولية هى وكالة أمريكية حلت محل صندوق قروض التنمية ويتركز عن طريقها تقديم برنامج المعونة الأمريكية . ولقد توقف الموضوع بأكمله عندما توقفت المعونة الأمريكية للبلاد .

(ج) وفى ١٩٦٨ عرض البنك الدولى للإنشاء والتعمير استعداده لمنح قروض للتنمية بشرط تطوير إدارة البنك الصناعى واختصاصاته بالشكل الذى تم بالنسبة لبنك الاستثمار اليوجوسلافى . وخلاصة ما تم فى يوجوسلافيا أنها أجرت فى ١٩٦٥ اصلاحا اقتصاديا تضمن تخفيض الديار وتخفيض التعريفات الجمركية والغاء نظام الاعانات للمصانع وابعاح احتفاظها بحوالى ٧٠ ٪ من أرباحها ورفع أسعار الجملة ونزع امر إدارة الاستثمارات من السلطة السياسية ليتولى الجهاز المصرفى . بعبارة أخرى ، تم التوسع فى دور السوق كمحرك ومنظم للإنتاج . ثم ادخلت تعديلات على إدارة بنك الاستثمار جعلت كبار العملاء من الوحدات الإنتاجية يشاركون فى تلك الإدارة .

ومن المعروف أن البنك الدولى تتبعه مؤسستان هما مؤسسة التمويل

الدولية ومؤسسة التنمية الدولية . ومن خلالهما يستطيع البنك أن يلعب دورا في تمويل التنمية في القطاع الخاص في البلاد النامية . وسوف يكون البنك الصناعى بدوره الجديد في التنمية الصناعية أقدر على الحديث مع البنك الدولى . كما أنه قد يكون من الضروري أن تمثل قطاعات الصناعة الثلاث ، العام والتعاونى والخاص ، في إدارة البنك ، وذلك باشتراك نائب رئيس هيئة التصنيع ورئيس هيئة تنمية الصناعات الحرفية ورئيس اتحاد الصناعات بحكم مناصبهم في إدارته .

الخاتمة

بالتطوير الذى عرضناه فيها سبق يمكن أن يصبح البنك الصناعى بنكاً للتنمية الصناعية بوصفه بنكاً للاستثمار الصناعى وبنكاً للتعاون الصناعى وبنكاً للرأسمالية الوطنية الصناعية .

وبتحديد وظيفته المصرفية على هذا النحو ، يستعيد البنك دوره الطبيعى الذى انشئ من أجله منذ نحو ربع قرن . لقد كان دوره محددا عندئذ في ظل التخلف الاقتصادى وقبل التحول الاشتراكى ، ويكون من غير المفهوم ولا المقبول أن تؤدي خطوات التنمية الاقتصادية والتحول الاشتراكى والتخطيط الشامل الى الغاء وجود هذا البنك في جهازنا المصرفى سواء كان الالغاء صريحا بنزع اختصاصاته أو ضمينا بالصمت على وضعه المراهن .

بعض مشكلات العمل والسكان في البلاد العربية

الدكتور جلال احمد امين

استاذ الاقتصاد المساعد — كلية الحقوق

جامعة عين شمس

١ - تمهيد

يؤثر العمل في النمو الاقتصادي اما بكميته واما بنوعه [اى مستوى انتاجيته] فمن البديهي انه اذا تساوت كمية العمل المبذول فكلما زاد متوسط انتاجية العامل زاد الناتج الكلى ، وانه اذا تساوى مجتمعان فى معدل الزيادة فى كمية العمل فكلما زاد معدل النمو فى متوسط الانتاجية زاد معدل نمو الناتج الكلى . كذلك تؤثر كمية العمل فى النمو الاقتصادي ولكن العلاقة هنا ليست بنفس الوضوح . فالغالب أن تؤدي الزيادة فى كمية العمل الى ارتفاع الناتج الكلى ، ولكن هذا لا يصدق دائما ، فقد تزيد كمية العمل المبذول ويظل الناتج الكلى ثابتا بل وقد تنخفض ، وهنا نقول ان الانتاجية الحدية للعمل تساوى الصفر أو سالبة . وهذه هى الحالة التى يشار اليها باصطلاح البطالة المقنعة . كذلك قد تؤدي الزيادة فى كمية العمل الى ارتفاع الناتج المتوسط ولكنها قد تؤدي الى انخفاضه كما قد يظل معها الناتج المتوسط ثابتا . ويطلق اصطلاح الحجم الامثل للسكان عادة على ذلك الحجم من السكان الذى يبلغ عنده متوسط الدخل أو متوسط انتاجية العامل أعلى مستوى له ، واصطلاح الاكتظاظ بالسكان overpopulation على حالة البلد الذى يتجاوز حجم سكانه هذا الحجم الامثل [١] واصطلاح قصور السكان under population على حالة البلد الذى يقل فيه حجم السكان عن الحجم الامثل . والسبب الذى من أجله نقول بأنه بعد أن يتجاوز سكان بلد ما حدا معينيا يصبح مكتظا بالسكان بهذا المعنى [أى يأخذ متوسط الدخل أو متوسط الناتج فى الانخفاض] هو التفسير المألوف لقانون تناقص الغلة ، وهو انه ، اذا افترضنا بقاء عوامل الانتاج الاخرى ، أو بعضها ، على حالها ، وافترضنا ثبات الفن الانتاجى ، لابد مع تزايد السكان أن يصبح نصيب العمال الواحد من عناصر الانتاج الثابتة من الضالة بحيث تأخذ قدرة العمل

(١) ليس هذا المعنى للاكتظاظ بالسكان الا معنى واحدا من عدة معانى يستخدم بها هذا الاصطلاح ، انظر معانى أخرى فى :

Lewis, A., Theory of Economic Growth, London, Allen & Unwin, 1960, p. 320.

على الاضافة للانتاج فى التناقص . وبهذا المعنى من معانى الاكتظاظ بالسكان تصبح حالة البطالة المقنعة مجرد حالة من حالاته ، فالاكتظاظ بالسكان بهذا المعنى يشمل كل حالة يزيد فيها عدد السكان عن الحجم الأمثل ، والبطالة المقنعة هى إحدى هذه الحالات ولكنها تتميز ، فضلا عن ذلك بأن الناتج الحدى يكون منخفضا للغاية بحيث يقترب من الصفر أو يكون سالبا . مع ملاحظة أن البطالة المقنعة قد توجد فى بعض قطاعات الاقتصاد القومى دون غيرها ، وذلك اذا كان بعض القطاعات كالزراعة مثلا ، مكتظا بالسكان الى درجة أن تنخفض الانتاجية الحدية الى مايقرب من الصفر ، ولكن لا تكون الانتاجية الحدية فى القطاعات الأخرى بهذا الانخفاض .

والسبب الذى من أجله نقول أن بلد ما اذا قل سكانه عن حجم معين يكون قاصر السكان [أى تؤدي زيادة السكان فيه الى ارتفاع متوسط الناتج حتى مع بقاء عناصر الانتاج الأخرى والفن الانتاجى على ما هى عليه] هو أنه قد يكون عدد السكان من الضالة بالنسبة لعناصر الانتاج الأخرى بحيث يمنع من الافادة من مزايا تقسيم العمل .

على أن بلدا ما قد يعتبر قاصر السكان بمعنى آخر ، وهو أن يكون حجم السكان ، ومن ثم حجم السوق ، من الضالة بحيث يمنع الصناعات من الوصول الى حجمها الأمثل [حيث يبلغ متوسط النفقة أدنى مستوى لها] ويمنع من التوسع فى اقامة مشروعات المنفعة العامة Public Utilities وما يسمى بأسس البنية الاقتصادية Infrastructure كوسائل المواصلات والطرق ومشروعات الرى والصرف والطاقة اذ أن هذه المشروعات تتميز بعدم قابليتها للتجزئة indivisibility أى أنها لكى تقام على الاطلاق تتطلب مستوى أدنى من الانفاق هو مستوى مرتفع نسبيا ، ومن ثم قد تحول ضالة السكان دون اقامتها [أو التوسع فيها] لما تعنيه هذه الضالة من ارتفاع نفقة انشائها بالنسبة للفرد الواحد ، واحتمال تشغيلها دون طاقتها لضيق نطاق السوق .

وقد يكون بلد ما قاصر السكان بالمعنى الثانى دون الاول ، حيث يكون حجم السكان من الصغر بحيث يمنع الصناعة من الافادة من مزايا الحجم الكبير ومن التوسع فى اقامة أسس البنية الاقتصادية ولكن تكون موارده الزراعية محدودة بحيث تؤدي زيادة السكان الى انخفاض متوسط الناتج الزراعى . ومن هذه البلاد مثلا جامايكا وموريتانيا وليبيا ولبنان .

ومن ناحية أخرى قد يكون البلد قاصر السكان بالمعنى الاول دون الثانى ، ك بعض بلاد أمريكا اللاتينية ، حيث يكون حجم السكان من الكبير بحيث يسمح لكثير من الصناعات بتحقيق مزايا الانتاج الكبير ، ولا يحول دون التوسع فى اقامة أسس البنية الاقتصادية ويكون للبلاد من الموارد الزراعية ما يسمح بزيادة السكان دون أن ينخفض متوسط الناتج .

وقد يكون البلد قاصر السكان بكلا المعنيين ، كمعظم البلاد الافريقية الواقعة جنوبى الصحراء (١) .

العمل اذن قد يكون سببا من اسباب التخلف الاقتصادى [او عائقا من موانئ النمو] كما بندرتة ، او بوفرته [وان كانت الوفرة هنا تشير الى السكان اكثر مما تشير الى قوة العمل] او بانخفاض انتاجيته . وفى هذا البحث نتناول هذه الجوانب لبيان مدى انطباقها على تسعة بلاد عربية ، هي مصر وليبيا والسودان فى افريقيا ، وسوريا ولبنان والاردن والعراق والكويت والسعودية فى آسيا (٢) .

٢ - ندرة العمل كمائق من عوائق النمو الاقتصادى

من الصعب ان نجد من بين البلاد العربية بلدا يمكن أن نقطع بأنه قاصر السكان بذلك المعنى الصارم الذى تعنيه النظرية الاقتصادية والذى سبقت الإشارة إليه ، أى بمعنى ان أية زيادة فى السكان ، دون ان يصحب ذلك أية زيادة فى عناصر الانتاج الاخرى أو أى تقدم فى الفن الانتاجى ، من شأنها ان تؤدى الى زيادة متوسط انتاجية العمل أو حتى عدم انخفاضه (٣) اذ أنه حتى فى تلك البلاد العربية الثلاثة التى كثيرا ما يطلق عليها هذا الوصف ، وهى السودان والعراق وسوريا من الصعب أن تؤدى زيادة قوة العمل الى زيادة متوسط الناتج اذا لم يصحب ذلك زيادة الاستثمار فى مشروعات الرى أو الصرف فضلا عن اعادة تنظيم العمل . ومع هذا فلا شك فى أن هذه البلاد الثلاثة ، أكثر من أى بلد عربى آخر ، كان يمكن أن تزيد من معدل نمو انتاجها الزراعى باستثمارات صغيرة نسبيا فى مشروعات الرى والصرف .

ان السودان هى أقل البلاد العربية كثافة فى السكان ، باستثناء ليبيا ، وحتى اذا اخذنا فى الاعتبار اختلاف الكثافة من منطقة لاخرى داخل السودان ، وأن جزءا كبيرا منه ، خاصة فى الشمال ، غير مسكون وغير قابل للسكان ، فاننا نجد كثافة السكان ضئيلة للغاية حتى فى أكثر المناطق ازدهارا ، وهى مديرية الخرطوم وأرض الجزيرة (٤) ومن احصاءات منظمة الاغذية والزراعة FAO نتبين أن السودان تملك من الاراضى القابلة للزراعة

(١) انظر فى قصور السكان كعامل معوق للنمو الاقتصادى . Lewis, op. cit., pp. 323 — 30, Coale & Hoover : Population Growth and Economic Development in Low - Income Countries, Princeton, 1958, pp. 240 — 1; Marshall, A., Principles of Economics, MacMillan, London, 1956, pp. 267 — 8; Myint, H., Economics of Developing Countries, Hutchinson, 1967, p. 356.

(٢) سوف نستخدم اذن عبارة (البلاد العربية) للإشارة الى هذه البلاد التسعة فقط ، على سبيل الاختصار .

(٣) سوف نقصر هنا على المعنى الاول لقصور السكان .

(٤) د. سعد الدين فوزى : جوانب من الاقتصاد السودانى ، معهد الدراسات العربية ١٩٥٨ ، ص ١٨ .

وغير المزروعة أكثر من خمسة أمثال الاراضى المزروعة بالفعل (١) ويذكر آخرون أن فى السودان ما لا يقل عن ١٢٠ مليون فدان صالح للزراعة وثمانين مليون أخرى صالحة للرعى (٢) بينما كان يزرع بالفعل فى ١٩٦٨ أقل من ١٨ مليوناً من الافدنة (٣) ومن الأدلة على وفرة الأرض بالنسبة لعنصر العمل فى السودان انتشار اسلوبين من الزراعة يتميز كلاهما بالتبذير فى استخدام الأرض ، وهما اسلوبا الزراعة المتنقلة وزراعة الحريق . ففي الزراعة المتنقلة التى تنتشر فى الاراضى المعتمدة على المطر [وهى لا تزال تشكل الجزء الأكبر من الاراضى المزروعة] لا تحرث الأرض ولا تسد ولا تراعى فيها دورة زراعية خاصة ، وتستمر زراعتها حتى تستنفد خصوبتها ، فإذا بدت عليها مظاهر الضعف هجرت الى بقعة أخرى (٤) وفى زراعة الحريق بعد أن تزرع الأرض بالحبوب لمدة سنة أو سنتين تترك بوراً لمدة أخرى مماثلة فتنمو فيها الحشائش الكثيفة ، ثم ينتهز المزارع أية فرصة لامتناع المطر فيشعل النار فى الأعشاب فيتخلى عليها وتنتهي الحرارة فى نفس الوقت ما نجا من أعشاب جديدة . ويقال أن هذه الطريقة تفيد الأرض خصوبة جديدة بمخلفات الحريق ، كما تعفى المزارع من عناء تنظيف الأرض (٥)

ولا يخفى ما تشير اليه كلا الطريقتين من قلة الحاجة الى الاستخدام الكثيف للأرض، والنتيجة عن وفرة الأرض بالنسبة للعمل ، حتى أنه يمكن القول أن الانتاجية الحدية للأرض فى مناطق كثيرة فى السودان هى من الضالة بحيث تكاد تكون صفراً (٦) وذلك بعكس الحال تماماً فى مصر وكثير من بلاد آسيا حيث يؤدي الضغط السكانى على الأرض الى استخدام الأرض بدرجة عالية من الكثافة .

وتختلف التقديرات عن المساحة الصالحة للزراعة فى العراق ، باختلاف الفروض التى تبني عليها وعلى الأخص فيما يتعلق بمشروعات الري والصرف التى تفرض اقامتها ، فيقدر البعض المساحة الصالحة للزراعة بخمسة أمثال الأرض المزروعة فعلاً ، والبعض الآخر بثلاثة أمثالها (٧) ويذهب البعض الى أن بالامكان أن يعيش فى العراق ، من موارده الزراعية الحالية، نحو ٢٥ مليوناً بالمقارنة بتسعة ملايين ونصف هم سكان العراق فى ١٩٧٠ (٨) ويقدر

(١) أنظر الجدول (١) .

(٢) سعد الدين فوزى ، المرجع السابق ، ص ٢١ وكذلك د. محمد محمود الصياد ، اقتصاديات السودان ، ١٩٥٧ ، ص ٣٩ .

(٣) أنظر الجدول (١) .

(٤) الصياد ، المرجع السابق ، ص ١٠٤ .

(٥) المرجع السابق ص ١٠٥ - ٦ وكذلك سعد الدين فوزى ، المرجع السابق ، ص ٤٦ .
(٦) U.N., Structure and Growth of Selected African Countries, N.Y., 1958, (٦)

(Memeo.), p. 173.

(٧) د. عبد الرحمن الجليلي : اقتصاديات العراق ، محمد الدراسات العربية ، ١٩٥٥ ، ص ١٠ .

(٨) المرجع السابق .

آخرون أنه لو ارتفعت كثافة السكان في السهل الرسوبي (١) في العراق الى نفس درجة الكثافة في المناطق الزراعية في مصر لأصبح سكان هذا السهل ٤٠ مليون نسمة في مقابل نحو سبعة ملايين هم سكانه الحاليون .

وعلى أن نحذر من المبالغة في هذه التقديرات المتفائلة إذ أن هذه القدرة على استيعاب عدد كبير من الأيدي العاملة تفترض تغيير طرق الزراعة السائدة والقيام بمشروعات للتقليل من نسبة الملوحة في التربة ، وارتفاع درجة استخدام الأسمدة . فبغير هذه المشروعات لا يمكن أن تعمل الزراعة العراقية درجة من كثافة السكان تقرب من كثافتهم في الزراعة المصرية دون أن ينخفض مستوى المعيشة للزراع انخفاضاً كبيراً . ومع هذا فلا شك أن وفرة الأرض الزراعية في العراق بالنسبة للسكان تؤدي كما هي الحال في السودان الى تبذير كبير في استخدامها ، إذ تترك أكثر من نصف الأرض الزراعية كل عام دون زراعة رغم كثرة المياه ، ولا يهتم على الإطلاق بالمحافظة على خصوبتها أثناء الاستغلال كما لا يعنى باستخدام الأسمدة أو بتصرف المياه حتى تصبح الأرض غير صالحة للزراعة بسبب تزايد الملوحة ، وهنا يهجر المزارع أرضه وينتقل الى زراعة غيرها (٢) .

وفي سوريا تقدر منظمة الاغذية والزراعة الأرض القابلة للزراعة وغير المزروعة بنحو نصف الأرض المزروعة بالفعل (٣) ويقدر أن مشروع سد الفرات وحده يمكن أن يزيد المساحة المروية بنحو الضعف (٤) بينما يبلغ نصيب الفرد من الأرض المزروعة أكثر من ١١ مرة قدر نصيبه منها في مصر (٥) .

على أنه فضلاً عما تواجهه بعض البلاد العربية من ندرة العمل بصفة عامة تعاني بعضها من ندرة العمل في بعض القطاعات . من ذلك تدهور حرفة الصيد واستخراج اللؤلؤ في الكويت نتيجة لمنافسة قطاع البترول لها في اجتذاب العمال ، وتدهور الثروة الحيوانية في كل من السعودية وليبيا مع ازدياد تحضر البدو وهجرة أعداد كبيرة منهم الى المدن ، حتى انقلبت كل منهما من بلدين مصدري للحيوانات الحية الى مستوردين لها (٦) .

(١) يتكون السهل الرسوبي في العراق من جنوبي ووسط المنطقة الواقعة بين دجلة والفرات ويشمل نحو خمس مساحة العراق ويتجمع فيه نحو ثلاثة أرباع السكان ، انظر : د. أحمد نجم الدين : أحوال السكان في العراق ، معهد الدراسات العربية ، ١٩٧٠ ، ص ١٨ .
(٢) د. برهان الدجاني : تحليل بعض أوجه العلاقات الاقتصادية بين البلاد العربية ، معهد الدراسات العربية ، ١٩٦٢ ص ١٩ وانظر كذلك :
D. Warriner, Land Reform and Economic Development in the Middle East, O.U.P., 1962, p. 114.

(٣) انظر الجدول (١) .

(٤) الاتحاد العام لغرف التجارة والصناعة والزراعة العربية : التطور الاقتصادي في البلاد العربية ١٩٥٠ - ١٩٦٥ ، بيروت ١٩٦٧ ، ص ٢٢٨ و ٢٣٢ .

(٥) انظر الجدول (١) .

(٦) المرجع السابق ، ص ٨٦ وتدل الإحصاءات الرسمية الليبية على أن أعداد الماشية في ليبيا في انخفاض مستمر منذ ١٩٥٨ وحتى ١٩٦٧ على الأقل (انظر : الاتحاد العام لغرف التجارة .. الخ) : التقرير الاقتصادي العربي ، بيروت ، ١٩٦٧ ، ص ١٨) .

جدول (١)
مساحة الأراضي المزروعة والقابلة للزراعة في البلاد العربية

البلد	السنة	(١) الأراضي المزروعة (١٠٠٠ هكتار)	(٢) نصيب الفرد من الأراضي المزروعة (هكتار)	(٣) أراضي غير مزروعة ولكن قابلة للزراعة (١٠٠٠ هكتار)	(٤) مجموع (١) (٢)	(٥) (١) : (٤)
العراق	١٩٦٤	٧٤٩٦	٠,٩٤	—	—	—
السودان	٦٨	٧١٠٠	٠,٤٩	٣٨٠١٦	٤٥١١٦	١٥,٧
سوريا	٦٨	٥٨٦١	١,٠٢	٧٨٠٤	٨٦٦٥	٦٧,٦
ج.ع.م	٦٨	٢٨٠١	٠,٠٩	—	—	—
ليبيا	٦٨	٢٥١١	١,٣٨	—	—	—
الأردن	٦٥	١١٤٠	٠,٦٠	٣٠٢	١٤٤٢	٧٩
السعودية	٦٦	٤٦٢	٠,١٠	٢٨٨٠ (١)	٣٣٤٢	١٣,٨
لبنان	٦٨	٣١٦	٠,١٣	٣٥٠	٦٦٦	٤٧,٤
الكويت	٦٧	٠,٣	٠,٠٠٠٦	—	—	—

(—) البيان غير متوفر . (١) تشمل ١٧٨٠ ألف هكتار للغابات .
FAO, Production Yearbook, 1969. المصدر : أخذت أو حصلت من :

٣ — الاكتظاظ بالسكان كمعائق من عوائق النمو

على أن المشكلة التي حظيت بأكثر اهتمام من جانب اقتصاديي التنمية والتخلف هي المشكلة العكسية ، وهي الاكتظاظ بالسكان ، ليس فقط لأن الجزء الأكبر من سكان البلاد المتخلفة ينتمون إلى بلاد مكتظة بالسكان ، ولكن أيضا لأنه حتى في البلاد التي يقل فيها حجم السكان عن الحجم الأمثل تخلق الزيادة السريعة في السكان من المشكلات ما من شأنه أن يثقل النفع الصافي المتولد من هذه الزيادة وقد يجعله سالباً .

ومن المعروف أن الانفجار السكاني في العالم اليوم يرجع أساساً إلى العالم المتخلف ، وأن المعدل الذي ينمو به سكان البلاد المتخلفة لم تعرفه أي بلد في العالم في خلال القرن التاسع عشر ، وأنه لا يرجع إلى ارتفاع مستوى المعيشة والتغذية ، كما كان يفترض مالتس ، بقدر ما يرجع إلى تطبيق المعرفة الطبية الحديثة في مكافحة الأوبئة . وهكذا نجد أنه بينما استغرقت أوروبا نحو قرن كامل لكي تخفض معدل الوفيات من ٤٠ إلى نحو ٢٠ في الألف حققت كثير من البلاد المتخلفة هذا التخفيض في أقل من ٤٠ عاماً (١) ويقسم آرثر لوبيس المراحل التي يمر بها انخفاض معدل الوفيات إلى ثلاث مراحل :

في الأولى ، ينخفض معدل الوفيات بسبب ما يحققه البلد من تقدم في انتاجه الغذائي ووسائل نقله من مكان لآخر ، فينخفض معدل الوفيات من نحو ٤٠ إلى نحو ٣٠ في الألف . فإذا بقي معدل المواليد ثابتاً عند نحو ٤٠ في الألف زاد السكان بمعدل ١ في المائة .

وقد كان معظم البلاد العربية ينتمي إلى هذه المرحلة حتى الحرب العالمية الثانية ، حيث لم يتجاوز معدل نمو السكان حتى هذه الحرب نحو ١ في المائة (٢) .

وفي المرحلة الثانية : ينخفض معدل الوفيات بسبب تطبيق التسهيلات الطبية الحديثة في مكافحة الأوبئة ولكن يظل استخدام هذه التسهيلات مقصوراً على مكافحة الجماعية للأوبئة دون أن تمتد إلى المعالجة أو الوقاية الفردية . في هذه المرحلة ينخفض معدل الوفيات من نحو ٣٠ إلى نحو ٢٠ في الألف ، فإذا بقي معدل المواليد ثابتاً أيضاً عند ٤٠ في الألف يرتفع معدل النمو إلى نحو ٢ في المائة في السنة .

هذه المرحلة دخلتها البلاد العربية أبان الحرب العالمية والتسنوات التالية لها

(1) Lewis, op. cit., p. 315.

(2) Remba, O., Basic Conflicts of Economic Development in the Middle East, in J.H. Thompson & R.D. Relschauer: Modernization of the Arab World, Nostrand Co., 1966 p. 62.

مباشرة اذ ارتفع معدل نمو السكان الى ٢ في المائة (١) ومن دواعى السخرية أن هذا الارتفاع المفاجيء خلال سنوات الحرب ، كان من دوافعه الأساسية حرص بريطانيا وحلفائها على حماية جنودها المراطيين في الشرق الأوسط (٢) ومن الصعب حماية هؤلاء من الاوبئة نون أن يصيب بعض النفع أهالى البلاد الاصليين !

أما المرحلة الثالثة : فتبدأ حينما تمتد التسهيلات الطبية لتشمل العلاج الفردى فى سائر انحاء الدولة ، ويمكن لمعظم السكان أن يجدوا مكانا فى المستشفيات أو ما شابهها من أماكن العلاج . ومن الواضح أن دخول هذه المرحلة يتطلب اتفاقا أكبر وعدداً أكبر من الاطباء بالنسبة للسكان ، بالمقارنة بالمرحلة السابقة . فى هذه المرحلة ينخفض معدل الوفيات الى نحو ١٠ فى الالف ، فإذا بقى معدل المواليد ثابتا مع ذلك حول ٤٠ فى الالف ارتفع معدل نمو السكان الى نحو ٣ فى المائة .

وقد قطعت بعض البلاد العربية شوطا بعيدا فى هذه المرحلة ، وعلى الاخص لبنان والكويت ، ولكن ما زال معظمها على أبوابها ، اذ لا زال معدل الوفيات فى معظمها قريبا من ٢٠ فى الالف (٣) وهو فى المتوسط (١٧ فى الالف) ما زال أكبر من ضعف النحد الأدنى (نحو ٨ فى الالف) . فإذا كان معدل النمو فى السكان فى البلاد العربية قد أشرف الآن بالفعل على ٣ فى المائة وهو ما يفترضه لويس للمرحلة الثالثة ، فإننا نجد من ناحية أخرى أن معدل المواليد أكبر بشكل ملموس من المعدل الذى يفترضه هذا الكاتب (٤) .

أن معدلا لتزايد السكان كالذى يسود البلاد العربية اليوم يؤدى الى تضاعف السكان فى مدة لا تزيد على ٢٥ عاما ، بينما أن هذا التضاعف فى بلد كالسويد يزيد سكانه بمعدل ٥٠ فى المائة سنويا، يحتاج الى قرن كامل (٥) ومع هذا فمن الواضح مما سبق أنه مازال هناك مجال لارتفاع معدل النمو السكانى فى البلاد العربية ، فيتوقع أن يستمر هذا المعدل فى الارتفاع الى أن يبلغ ما بين ٣ فى المائة و ٣.٥ فى المائة خلال الفترة ٧٠ - ١٩٩٠ قبل أن يأخذ فى الانخفاض (٦) .

(١) المرجع السابق .

(2) Hurewitz, .C., The Politics of Rapid Population Growth, in Thompson & Reischauer op. cit., p. 88.

(٣) انظر الجدول (٢) .

(٤) انظر الجدول (٢) حيث نقبين أن معدل المواليد فى معظم البلاد العربية يتجاوز ٤٥ فى الالف .

(5) UNESOB, Studies on Selected Development Problems in Various Countries in the Middle East, 1970, p. 83.

(٦) ويفترض هاتسن فى دراسة حديثة من مستقبل الاقتصاد المصرى فى ١٩٨٠ ، أن معدل النبو فى مصر (وهو يذكر ٢.٥٪) سوف يستمر على الاقل حتى ١٩٨٠ قبل أن يبدأ فى الانخفاض انظر :

Hansen, B., Economic Development in Egypt, Rand Corporation, 1969.

ويلاحظ من الجدول (٢) أن أعلى مستوى لمعدل المواليد فى البلاد العربية هو فى الكويت =

جدول (٢)

معدل المواليد والوفيات ومعدل نمو السكان (٦٠ - ١٩٦٥)

معدل النمو الطبيعي (% من السكان)	معدل المواليد		البلد
	للألف من السكان		
٢,٨	٢٠,٠	٤٨,٠	العراق
٣,١	١٦,٠	٤٧,٠	الأردن
٣,٨	١٤,٠	٥٢,٠	الكويت
٢,٩	١١,٠	٤٠,٠	لبنان
٣,٠	١٨,٠	٤٨,٠	سوريا
٢,٨	١٨,١	٤٦,٤	ليبيا
٢,٨	٢١,٠	٤٩,٠	السودان
٢,٦	١٦,٠	٤٢,٠	ج.ع.م
٢,٨	—	—	السعودية
٠,٥	١٠,٠	١٥,٠	السويد

(*) يشمل الهجرة من السعودية أو إليها .

UNESOB, op. cit, 1970, pp. 73 & 85.

المصدر :

وإذا كانت ظاهرة الانفجار السكاني في العالم ظاهرة حديثة نسبياً فإن الوعي بأبعادها هو أكبر حدثاً ، إذ لم يبدأ القلق الجدى بسببها إلا بعد أن نشرت احصاءات السكان في ٦٠ و ١٩٦١ وتبين منها أن معدلات النمو في البلاد المتخلفة هو أعلى بكثير مما كان يتوقع . وفيما يلي نتناول بعض دواعي القلق من الانفجار السكاني مع الإشارة بصفة خاصة إلى البلاد العربية .

(= ٥٢ في الألف) حيث يكاد يبلغ الحد الأقصى بيولوجياً . وأن هذا المعدل ، حتى عند أقل مستوى له في البلاد العربية (لبنان ، ٤٠ في الألف) لا زال أكثر من مرتين ونصف مرة قدره في السويد (١٥ في الألف) . لاحظ أيضاً فيما يتعلق بمعدل الوفيات تفوق لبنان الواضح ، بسبب ارتفاع مستوى الخدمات الصحية فيها ، وتخلف السودان ، الواضح أيضاً ، للسبب المعكس . والرقم الخاص بمعدل النمو الطبيعي في السعودية (٢٨٪) هو تقدير حديث نسبياً ، ويذكر مرجع أقل حداثة تقديراً آخر هو ١٧٪ للفترة ٦٣ - ١٩٦٧ (U.N. Demographic Yearbook, 1967)

وهذه الأرقام كلها يجب أن تؤخذ بحذر ، وخاصة في البلاد التي يشكل فيها البدو نسبة كبيرة من السكان ، بسبب كثرة تنقلهم أو لعدم خضوعهم لسلطان الحكومة المركزية ومن ثم جهلهم التام بحدود الدول أو أي إجراء آخر تفرضه الدولة الحديثة . وعلى كل حال فالأرجح أن تكون هذه الأرقام تقديراً أقل من الحقيقة .

أولاً : الضغط على الموارد الزراعية :

من أهم آثار الانفجار السكاني ما يؤدي إليه من ميل متوسط الدخل الزراعى الى الانخفاض فى البلاد التى تملك موارد زراعية محدودة بالنسبة للحجم الاصلى لسكانها ، ومن ثم ما يتعرض له القطاع الزراعى من تزايد نسبة البطالة المكشوفة أو المقنعة .

ومن بين البلاد العربية تظهر هذه المشكلة فى أحد صورها فى مصر، فهى لا تملك امكانيات التوسع الزراعى التى تملكها السودان والعراق وسوريا ، ولا تملك ما تملكه ليبيا والسعودية والكويت من مصدر لدخل متزايد بسرعة ، وهو البترول ، يستوعب مباشرة جزءاً من الايدى العاملة الجديدة ويجلب من رأس المال ما يسمح بتوظيف الجزء الآخر فى قطاعات أخرى . وإذا كانت البلدان الأخريان ، الأردن ولبنان ، تعانيان أيضاً من ضغط السكان على مواردهما الزراعية فإن المشكلة لا تظهر بنفس الحدة التى تظهر بها فى مصر بسبب ضخامة الحجم المطلق للسكان فى مصر . ففى ١٩٧٠ كان سكان مصر أكثر من ١٢ مرة قدر سكان لبنان أو الأردن ، ومن ثم فإنه على الرغم من أن معدل نمو السكان فى مصر أقل منه فى البلدين الآخرين نجد أنه بينما يزيد سكان لبنان مثلاً بنحو ٧٢ ألف شخص فى السنة يزيد سكان مصر بأكثر من ٨٠٠ ألف .

ويمكن القول أن وضع مصر من هذه المشكلة هو نفس وضع مجسوة أخرى من البلاد ، كإلهند والصين ، ترجع مشكلة اكتظاظ السكان فيها الى ماحققته من نجاح فى الماضى فى تنمية مواردها الزراعية ، حيث استطاعت كل منها أن تعول حجماً كبيراً من السكان قبل أن يبدأ معدل نمو السكان فى الارتفاع بهذا المعدل الكبير نتيجة ادخال الأساليب الحديثة فى مكافحة الأمراض والابوثة ، أما البلاد التى تأخرت فى تنمية مواردها الزراعية الى العقود الأخيرة ، فقد كانت « سعيدة الحظ » بمعنى أنها دخلت مرحلة نمو السكان المرتفع فى وقت كان مازالت أمامها فيه فرص كبيرة للتوسع الزراعى .

لقد كانت مصر فى مطلع القرن التاسع عشر تعاني من ندرة العمل الزراعى كما تعاني منها الآن مثلاً السودان أو العراق أو سوريا ، ولم يشهد سكان مصر فى العشرين سنة الاولى من ذلك القرن زيادة ملموسة . وانما بدأت الزيادة السريعة فى السكان مع الزيادة السريعة فى مساحة الارض الزراعية واقامة مشروعات الري الكبرى وادخال الري الصناعى بعد ١٨٢٠ فإذا بالسكان يزدنون الى نحو الضعف فى الثلاثين سنة التالية ، ثم يتضاعفون مرة أخرى بين منتصف القرن ونهايته (١) على أن هذه الزيادة السريعة فى الانتاج الزراعى وفى مساحة الاراضى الزراعية والتى استمرت طوال القرن التاسع عشر ، أخذت فى التراجع منذ الحرب العالمية الاولى ، حين أصبحت زيادة

(١) يقدر سكان مصر فى ١٨٢١ بنحو ٢.٥ مليوناً ، فأصبحوا نحو ٤.٥ فى ١٨٤٨ ، ٩.٧ مليوناً

فى ١٨٩٧ ، انظر :

Crouchley, A.E. : The Economic Development of Modern Egypt, Longmans, London, 1938, pp. 50 — 1 & 256.

مساحة الاراضى المزروعة ورفع انتاجيتها تتطلب مشروعات للمرى والصرف باهظة التكاليف نسبيا وهكذا أصبح معدل الزيادة فى مساحة الارض الزراعية والمساحة المحصولية على السواء أقل بكثير من معدل الزيادة فى السكان . فبينما تضاعف عدد السكان بين ١٩٠٠ و ١٩٥٠ (من نحو ١٠ الى نحو ٢٠ مليوناً) زادت المساحة المزروعة بأقل من ١٠ فى المائة والمساحة المحصولية بنحو الثلث . وقد أخذت هذه الظاهرة تزداد حدة مع الاستنفاد التدريجى لمشروعات المرى الأكثر عائداً وأقل كلفة ، حتى انه فى السنوات السبع السابقة مباشرة على ١٩٥٢ لم تزد المساحة المزروعة على الاطلاق وزادت المساحة المحصولية بأقل من ١ فى المائة بينما زاد السكان بنحو ١٢ فى المائة .

ومن الشيق أن نلاحظ أن ما حدث فى هذه الفترة فيما يتعلق باتجاه دخول عناصر الانتاج يمكن أن يتخذ مثالا ممتازا لنموذج « ريكاردو » القائم على افتراض ثبات عنصر الأرض والزيادة المستمرة فى السكان وفى عرض العمل . فريكاردو يقول انه فى ظل هذا الافتراض يميل الربح (أى دخل ملاك الاراضى) الى الارتفاع ويميل الاجر الحقيقى الى أن يظل ثابتاً (١) وهذا هو ما يبدو أنه حدث فى مصر فى الفترة الممتدة من الحرب الاولى الى منتصف القرن على الأقل، فبينما لم يحقق العمال الزراعيون زيادة تذكر فى اجرهم الحقيقى (٢) مالت دخول ملاك الاراضى الى الارتفاع بشدة . وبالنظر الى ما تميزت به ضريبة الاطيان فى مصر من جمود ، إذ لم يكن يعاد تقدير وعائها الا كل عشر سنوات فضلاً عن عدم تصاعديتها ، مال عبء الضريبة على ملاك الارض الى الانخفاض مع مرور الوقت .

(١) قال ريكاردو (١٨١٧) أن الاراضى الزراعية تتفاوت فى خصوبتها ، والناس يبدؤون بزراعة الأرض الأكثر خصوبة ، ولكن مع تزايد السكان يلجأون الى زراعة الاراضى الأقل خصوبة أو يزرعون نفس الأرض بدرجة أكثر كثافة . ومن حيث أن نفقة انتاج من الأرض الأقل خصوبة (أو فى الزراعة الأكثر كثافة) هى بالضرورة أعلى فان أسعار المنتجات الزراعية لابد أن ترتفع مع تزايد السكان ، حتى يسمح مستوى الاسعار لتغطية نفقات الانتاج . ولكن من حيث أن مالك الأرض الأكثر خصوبة يتمكن من الانتاج بنفقة أقل فانه يحقق ربحاً هو الفرق بين نفقة انتاجه ونفقة الانتاج من الأرض الأقل جودة . وهكذا يميل الربح الى الارتفاع طالما استمرت نفقة الانتاج للزراعة الحدية فى الارتفاع وهذه بدورها تستمر فى الارتفاع طالما استمر ضغط السكان على الأرض المحدودة . أما الاجر الحقيقى فيميل الى الثبات فى المدة الطويلة . صحيح أن الطلب على العمال يزيد مع تراكم رأس المال ، مما يرفع أجورهم ولكن سرعان ما يستجيب السكان بالزيادة ، أى يزيد عرض العمال ، فتعود الأجور الى مستواها الاصلى وهو مستوى الكفاف . (D. Ricardo, The Principles of Political Economy and Taxation, Ch., II).

(٢) يقول هانسن ومرزوك انه فيما بين ١٩٣٧ و ١٩٥١ ارتفع الاجر النقدى للمال الزراعى فى مصر بمعدل لا يزيد الا زيادة طفيفة من معدل الارتفاع فى نفقات المعيشة ، وكان فى ١٩٥١ نحو ١٢ قرشاً فى اليوم ، فاذا افترضنا عاملاً يشتغل طول العام (أى ٣٠٠ يوم فى السنة) فان دخله السنوى لم يكن يزيد على نحو ٣٥ جنيهاً فى العام .

Hansen B. & Marzouk G. Development & Economic Policy in the U.A.R., North Holland, Amsterdam, 1965, pp. 78 — 9.

هل هناك بطالة مقنعة في الريف المصرى ؟

ترتب على الزيادة السريعة فى السكان بالنسبة للأرض أن جرى الكتاب مدة طويلة على اعتبار مصر مثالا كلاسيكيا للبطالة المقنعة فى القطاع الزراعى . وفى منتصف الثلاثينات من هذا القرن قدر كلياند Cleland البطالة المقنعة فى مصر بنحو ٤٠ فى المائة من قوة العمل فى الزراعة (١) وفى دراسات لاحقة قدر نفس الكاتب وغيره فائض السكان فى الزراعة بنحو ٥٠ فى المائة بمعنى أن « نفس الانتاج الزراعى يمكن انتاجه بنحو نصف السكان الزراعيين الحاليين » (٢) وكتب نركسه Nurkse بناء على هذه التقديرات فى كتابه الشهير عن « مشكلات تكوين رأس المال فى البلاد المتخلفة » فى أوائل الخمسينات « أن أعلى تقدير للبطالة المقنعة وصل الى علمى ويتراوح بين ٤٠ فى المائة و ٥٠ فى المائة ، هو ذلك الخاص بمصر » (٣) .

وظل الكتاب عن الاقتصاد المصرى يرددون نفس الفكرة (٤) حتى جاء هانس ومرزوق (٥) فرفضوا الاعتراف بوجود الظاهرة فى مصر أصلا . وقد ميز هذان الكاتبان بين ثلاث طوائف من العمل الزراعى : الرجال والنساء والأطفال ، على أساس أن ظاهرة البطالة قد توجد بالنسبة لبعضها دون البعض الآخر ، ووصلا الى أنه حتى إذا تجاهلنا العمل المبذول فى العناية بالحيوانات ، وفى تطهير قنوات الري والصرف ، والأعمال المنزلية ، نجد أن كل طائفة من هذه الطوائف الثلاث تكون فى حالة عمالة كاملة فى بعض شهور السنة ، فالرجال فى حالة عمالة كاملة فى موسم حصاد القمح (مايو) والنساء

(1) Cleland, W.W., The Population Problem in Egypt (1936).

(2) Warriner, D., Land & Poverty in the Middle East (London, 1948) and Issawi Charles, Egypt, An Econ. and Social Analysis (London, 1947).

(3) Nurkse, R., Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries, (1953), Oxford, 1960, p. 35.

(٤) انظر منهلا :

Sheffer, E., Econ. Development & Population Growth in Egypt, unpublished Ph.D. thesis, London University, 1959, p. 66.

حيث يقدم نفس التقدير (٥٠ ٪) مستخدما احصاء ١٩٤٧ . وكذلك : وزارة التخطيط : الاطار العام للخطة الخمسية (١٩٦٠) حيث قدرتها بنحو ٢٥ ٪ من اجمالى قوة العمل ، انظر : Hansen & Marzouk, op. cit., 61

ويقدر د. عبد الحميد الغزالى فى :

Dr. A. El-Ghazali,

Planning for Econ. Development, Unpublished Ph.D., Thesis, Glasgow University, 1968 (Meméo), pp. 107 — 8 & 398.

فائض السكان فى الزراعة المصرية بـ ٤٢ ٪ من اجمالى السكان الزراعيين ، وذلك كمتوسط للفترة ٦٦ — ١٩٥٠ و ٥٩ ٪ من اجمالى السكان الزراعيين فى ١٩٦٥/٦٤ كما يذهب D. Mead فى :

Growth and Structural Change in the Egyptian Economy, Illinois, 1968, pp. 80 — 95.

الى ان تقدير فائض العمل الزراعى فى مصر بـ ٣٠ ٪ هو « تقدير أقل من الحقيقة بكثير » (انقطفه الغزالى ، المرجع السابق ، ص ١٠٩) .

(٥) اعتمد هانسن ومرزوق أساسا فى الوصول الى هذه النتيجة على دراسة سابقة هى : Hansen, B. & El-Tomy, M., «The Seasonal Employment Profile in Egyptian Agriculture», Memo., No. 501, INP, Cairo, 1964.

والاطفال فى حالة عمالة كاملة فى موسم الارز والقطن (من يونيه الى سبتمبر)
ومن ثم يقول الكاتبان :

« اذا كنا نعى البطالة المقنعة أن الانتاجية الحدية للعمل قريبة من الصفر ،
ومن ثم يمكن سحب جزء من العمل ، بصورة دائمة ، دون أن يضر ذلك بالانتاج
الزراعى ، فان هناك أدلة كافية ضد القول بوجود هذه الظاهرة فى الزراعة
المصرية . ان الظاهرة الموجودة فعلا هى بعض البطالة المكشوفة وبطالة
موسمية كبيرة . أو بعبارة أخرى ، مع بقاء الاشياء الاخرى على حالها ،
لا نستطيع أن نسحب عاملا واحدا ، بصورة دائمة ، دون أن ينخفض الناتج
الكلى (١) .

هذه التقديرات بما فى ذلك تقدير هانسن ومرزوق المشار اليه حالا ، بنيت
كلها على المقارنة بين تقدير لعدد الافراد (أو عدد ساعات العمل) اللازم
للزراعة وبين عدد الافراد المشتغلين فى الزراعة بالفعل أو عدد المعتمدين على
الزراعة . ففى تقدير الدكتور الغزالى المشار اليه ، مثلا ، افترض أن زراعة
خمس أفدنة تحتاج الى عمل عائلة ريفية واحدة ، على أساس أن العائلة الريفية
تتكون فى المتوسط من ستة أفراد (٢) وبمعرفة اجمالى المساحة المزروعة يمكن
تقدير مجموع عدد الافراد اللازمين لزراعتها ، وبمقارنة الرقم الاخير بعدد
سكان الريف حدد حجم الفائض .

قد يبدو اذن من الغريب لأول وهلة ان تتفاوت ما تصل اليه التقديرات من
نتائج من القول بفائض يصل الى (٤٣) فى المائة من سكان الريف (الغزالى)
الى انكار لوجود هذا الفائض أصلا (هانسن ومرزوق) على أن هذا الاختلاف
من السهل تفسيره اذا اخذنا فى اعتبارنا أولا اختلاف هؤلاء الكتاب فى تقديرهم
للعمل اللازم للزراعة ، وفى تقديرهم لعدد المشتغلين بالفعل ، بل وأهم من ذلك
اختلافا لمنظيا بحثا يتعلق بطريقة عرض ما يصل اليه الكاتب من نتائج . فبينما
نجد هانسن ومرزوق يقرران أن القول بوجود بطالة مقنعة فى الريف المصرى
يفترض « بقاء الاشياء الاخرى على حالها » وينكرون امكانية سحب عامل واحد
من الزراعة « بصورة دائمة » (٣) (أى طوال العام وليس غقط فى المواسم قليلة
العمل) يقرر الغزالى أنه حين يقول بوجود ظاهرة البطالة المقنعة فإنه لا يعنى
أن هذا الفائض من العمل يمكن وصفه بأنه من الممكن « سحبه » الى قطاعات
أخرى اذ أن هذا يتطلب « إعادة تنظيم الانتاج الزراعى » فضلا عن
أن « موسمية الانتاج الزراعى هى عقبة قائمة دائما » (٤) .

(1) Hænsen & Marzouk, op. cit. pp. 61 — 4.

(٢) الغزالى ، المرجع السابق ، ص ١٠٧ — ٨ .
ولا يذكر الدكتور الغزالى أساس تقديره لاحتياج خمسة أفدنة لستة أفراد ، أما هانسن
ومرزوق فيعتدان على تقدير لوزارة الزراعة لكيفية العمل اللازم لكل محصول (من بذور وري
وحصاد ... الخ) انظر الغزالى (ص ١٠٧) وهانسن ومرزوق (ص ٦٢) .

(٣) هانسن ومرزوق ، المرجع السابق ، ص ٦٤ .

(٤) الغزالى ، المرجع السابق ، ص ١٠٨ — ٩ .

على أنه ينبغي أن ما نشر فيما بعد من بيانات لم تكن مقفورة لاي من الكتاب المشار اليهم فيما سبق يميل الى اعطاء مزيد من القوة لرأى هانسن في نفى وجود ظاهرة البطالة المقنعة في الريف المصرى . فطبقا لبحث قام به معهد التخطيط القومى ومنظمة العمل الدولية فى ٦٤ - ١٩٦٥ عن العمالة فى الريف المصرى (١) ظهر أن الرجال البالغين يكونون بصفة عامة ، فى حالة عمالة كاملة ، وللساعات طويلة كل يوم خلال الربيع والصيف وأن النساء وكذلك الاطفال فيما بين السادسة والخامسة عشرة هم فى حالة عمالة لفترة تتراوح بين ثلث ونصف الوقت ، وهى نتيجة تؤيد القول بعدم امكان « سحب » أى عدد من الرجال البالغين بصورة دائمة ، كما أن من الصعب على حد تعبير هانسن اعتبار النساء والاطفال « احتياطيا من العمل يمكن استخدامه فى الصناعة » بل أن اطفالا يعملون لمدة تتراوح بين ثلث ونصف ساعات العمل المعتادة يجب اعتبارهم « مرهقين بالعمل اذا طبقنا أى معيار اجتماعى معقول فى العصر الذى نعيش فيه » (٢) .

والدراسة الأخيرة كشفت عن خطأ معين فى كل التقديرات السابقة للعمالة فى الريف المصرى ، وهو تقدير النسبة التى تشغلها أعمال الحقن من أجمالى العمل المبذول فى الزراعة بأكثر من حقيقيتها ، أى بعبارة أخرى مالت هذه التقديرات الى التقليل من أهمية الاعمال المبذولة خارج الحقن ، الامر الذى أدى بها بالتالى الى تقدير كمية العمل المبذول بالفعل بأقل من حقيقته (٣) .

كذلك مما يؤيد القول بعدم وجود البطالة المقنعة فى الريف المصرى أن عدد السكان المشغولين بالزراعة فى مصر لم يزد زيادة ملموسة فيما بين ١٩٣٧ و ١٩٦٠ فطوال الثلاثة وعشرين عاما هذه لم يزد عدد السكان المشغولين بالزراعة بأكثر من ٣ فى المائة (من ٢٨ر٤ مليون فى ١٩٣٧ الى ٤٠ر٤ مليون فى ١٩٦٠) (٤) بينما زادت المساحة المزروعة والمحصولية وزادت الكميات المستخدمة من الأسمدة والمياه والحيوانات والآلات. وأدى ذلك بالضرورة الى ارتفاع فى انتاجية العامل الزراعى يقدره البعض بنحو ٣٩ فى المائة فى هذه الفترة (٥) وهذا من شأنه أن يدعم القول بأنه حتى بفرض أن انتاجية العمل الزراعى كانت قربية من الصفر فى ١٩٣٧ فمن المستبعد أن تكون كذلك فى ١٩٦٠ .

على انه اذا سلمنا بالقول بأنه لا توجد بطالة مقنعة فى الريف المصرى فليس معنى هذا على الاطلاق أنه ليس هناك ضغط سكاني على الموارد الزراعية فى

(1) INP. Employment Problems in Rural Areas, U.A.R., Cairo, 1965.

(2) Hansen, B., Employment & Wages in Rural Egypt, American Economic Review, June, 1969, p. 300 & 312.

(3) Ibid, p. 301.

(4) Hansen & Marzouk, op. cit. p. 61.

(٥) يقدر المرجع السابق أن ٢٤٪ من نسبة الـ ٣٩٪ التى تمثل الزيادة فى انتاجية العامل الزراعى ترجع الى زيادة الارض المزروعة والمحصولية ، والـ ١٥٪ الباقية ترجع الى ازدياد استخدام السماد والآلات الزراعية والحيوانات والمياه (المرجع السابق ، ص ٧٧) .

مصر، إذ أن ارتفاع انتاجية المشتغلين بالفعل لا يتعارض مع زيادة عدد المتبطلين بطالة مكشوفة سواء بين الباقيين في الريف أو بين الراحلين منهم إلى المدن، والناجمة أساساً عن زيادة عدد السكان بمعدل أسرع من معدل الزيادة في الأرض الزراعية والمحصولية. فبينما بين ١٩٤٧ و ١٩٦٠ مثلاً، بينما زاد عدد سكان الريف بنحو ٢٣ في المائة لم يزد عدد المشتغلين بالزراعة إلا بنسبة ٧ في المائة. كذلك فيما بين ١٩٦٠ و ١٩٦٥ بينما زاد عدد سكان الريف بنحو ١١ في المائة لم يزد عدد المشتغلين بالزراعة إلا بنحو ٧ في المائة (١).

ثانياً : تضخم سكان المدن :

على أن مشكلة الانفجار السكاني لا يقتصر أثرها بالطبع على انخفاض متوسط الدخل الزراعي وزيادة البطالة في الريف، إذ أن جزءاً من سكان الريف يهجره إلى المدينة، أما لقلّة فرص العمل في الريف أو طمعا في أجر أعلى أو لجاذبية حياة المدن. وينضم هؤلاء الزاحفون من الزراعة إلى الزيادة الطبيعية في سكان المدن نفسها. بل أن معدل النمو الطبيعي في سكان المدن قد يكون أعلى من المعدل المتوسط في الدولة ككل نظراً لأن مستوى الخدمات الصحية يكثر عادة أعلى في المدن منه في القرى.

وقد أدى تضافر هذين العاملين : الزيادة الطبيعية السريعة في سكان المدن، والمعدل الكبير للهجرة من الريف إلى المدن (فضلاً عن الهجرة من الخارج في حالة الكويت والاردن) إلى زيادة سكان المدن العربية بمعدل أكبر بكثير من معدل نمو السكان في الدولة ككل. فنتبين من الجدول (٣) مثلاً أن سكان

(١) زاد عدد سكان الريف بين ٤٧ و ١٩٦٥ على النحو التالي (بالمليون) :

١٩٤٧	١٩٦٠	١٩٦٥
١٣١	١٦١	١٧٦

(المصدر : الجهاز المركزي للتعبئة والاحصاء : الكتاب السنوي للإحصاءات العامة ، ٥٢ - ١٩٦٧ ، يونية ١٩٦٨ ، ص ٧ ، ٩) .

وزاد عدد المشتغلين بالزراعة بين ١٩٣٧ و ١٩٦٠ على النحو التالي (بالمليون) :

١٩٣٧	١٩٤٧	١٩٦٠
٤٢٨	٤٢٢	٤٤٠

(Hansen & Marzouk, op. cit., p. 61.)

(المصدر :

أما فيما يتعلق بعدد المشتغلين بالزراعة في الفترة ٦٠ - ١٩٦٥ ، فرفض هانسن الأرقام الرسمية ويقدر نسبة الزيادة في عددهم في الخمس سنوات بنحو ٧ ٪ على النحو المذكور في المتن ، ومن ثم يكون معدل الزيادة السنوي أكثر قليلاً من ١ ٪ ، انظر :

Hansen, B., Planning and Economic Growth in the UAR, 1960 — 65, published in Vatikiotis, Egypt Since the Revolution, Allen & Unwin, London, 1968, p. 22 & 33.

مدينة الكويت يزيدون بمعدل ١٨ فى المائة والرياض بمعدل ١٠ فى المائة سنوياً (١) .

ولا يقتصر ارتفاع معدل الهجرة من الريف الى المدينة على تلك البلاد العربية التى تعاني من ندرة مواردها الزراعية بل يمتد ليشمل حتى بلادا كالعراق والسودان (حيث يبلغ معدل نمو سكان العاصمة ٨٣٪ و ١٠٨٪ على التوالي) ، نظرا لفلة التوسع فى الاستثمار الزراعى ولما يحمله المهاجرون من أمل فى تحسين مستوى معيشتهم فى المدينة .

وهكذا نجد أن سكان المدن فى الدول العربية أصبحوا الآن يشكلون نسبة يعتد بها من مجموع السكان ، فلا تقل نسبتهم عن الخمس فى أى بلد عربى تصل الى ٨٠ فى المائة فى حالة الكويت ، وتتراوح فى معظمها بين الربع والنصف (انظر الجدول ٢) ويتوقع ان تقفز هذه النسبة الى ما بين ٦٠ - ٧٠ فى المائة فى ١٩٩٠ حيث يصبح عدد سكان المدن العربية فى ذلك التاريخ مساويا لاجمالى سكان البلاد العربية فى ١٩٧٠ (٢) .

(١) كذلك زاد سكان القاهرة من ٢٧ مليون فى ١٩٤٧ الى ٤٥ فى ١٩٦٦ وازاد سكان عمان الى تسعة أمثالهم فيها بين ٤٨ و ١٩٦١ ، وتضاعف سكان بيروت فى عشرة سنوات (٥٤ - ١٩٦٤) ، انظر :

Modernization of the Arab World, op. cit., p. 64 & 93

(2) U.N., Studies... 1970, op. cit., p. 75.

نسبة سكان المحضر إلى مجموع السكان	نسبة سكان العاصمة إلى سكان المحضر	إجمالي سكان المحضر	نسبة سكان العاصمة إلى مجموع السكان	إجمالي سكان الدولة	معدل النمو السكاني للعاصمة	تاريخ آخر تعداد أو تقدير	عدد سكان العاصمة	الدولة والعاصمة
٤٤,١	٤٥,٨	٣,٥٤٨,٩١٠	٢٠,٢	٨,٠٤٧,٤١٥	٨,٣ (١٩٦٥-٥٧)	١٩٦٥	١,٦٢٦,٥٠٣	العراق (بغداد)
٤٣,٢	٣٥,٦	٩٠٧,٢٨٠	١٥,٤	٢,١٠٠,٨٠١	٦,١ (١٩٦٦-٦١)	٦٦	٣٢٣,٠٠٠	الأردن (عمان)
٨٠,١	٨٠,٠	٣٧٣,٨٧١	٦٣,٢	٤٦٧,٣٣٩	١٨,٠ (١٩٦٥-٦١)	٦٥	٢٩٥,٢٧٣	الكويت (الكويت)
(١) ٤٥,٤	—	(١) ١,٠٢٠,٦١١	٣٩,٨	٢,٢٤٦,٠٠٠	—	٦٤	٨٩٣,٠٠٠	لبنان (بيروت)
٣٧,٦	٣٠,٣	٢,٠٣٨,٦٧٢	١١,٣	٥,٤٥٠,٩٩٤	٣,٩ (١٩٦٦-٦٠)	٦٦	٦١٨,٤٥٧	سوريا (دمشق)
٢٠,٥	٣٠,٠	٩٩٩,٤٦٤	٦,٢	٤,٨٦١,٢٠٦	١٠,٠ (١٩٦٨-٦٢)	٦٨	٣٠٠,٠٠٠	السعودية (الرياض)
٢٤,٦	٥٥,٥	٣٨٥,٠٠٠	١٣,٧	١,٥٦٤,٠٠٠	٤,٧ (١٩٦٤-٦٢)	٦٤	٢١٣,٥٠٦	ليبيا (طرابلس)
—	—	—	١,٣	١٣,٧٠٠,٠٠٠	١٠,٨ (١٩٦٦-٦٣)	٦٦	١٨٥,٠٠٠	السودان (الخرطوم)
٣٩,٨	٣٥,٣	١١,٩٧٠,٠٠٠	١٤,٠	٣٠,٠٧٦,٠٠٠	٤,٥ (١٩٦٦-٦٠)	٦٦	٤,٢١٩,٨٥٣	مصر (القاهرة)

(1) UNESOB, op. cit., 1970, p. 76 & 73.
(2) U.N. Demographic Yearbook, 1967.

(١) سكان بيروت وطرابلس وحدها .
المصدر :
(٢) مكتب هيئة الأمم ببيروت ، المرجع السابق ، ص ١١٥ .
(٣) جهاز التسمية والإحصاء لـ ٢٠٠٤ ، ص ٧٠ - ٧١ .
(٤) جهاز التسمية والإحصاء لـ ٢٠٠٤ ، ص ٧٠ - ٧١ .

هذه الزيادة السريعة فى سكان المدن العربية ما كانت لتكون مشكلة جسيمة لو كان الطلب على العمال فى الصناعة يزيد بنفس السرعة ، ولكن العكس هو الصحيح . فبعبكس الحال فى البلاد المتقدمة يزيد سكان المدن العربية بمعدل أكبر من قدرة الصناعة على استيعابهم ، وأكبر من معدل نمو المساكن والخدمات الصحية والاجتماعية المختلفة (١) فجاذبية حياة المدن لسكان الريف هى اذن فى معظم الأحوال جاذبية خادعة، اذ يكون البديل عن انخفاض متوسط الدخل فى الريف هو مجرد البطالة ، المكشوفة والمقنعة ، فى المدينة .

ففى مصر مثلاً لم يسمح نمو قطاع الصناعة فى احدى عشر عاماً (٥٢ - ١٩٦٣) بخلق فرص جديدة للعمل لأكثر من ٣٥٠.٠٠٠ شخص (٢) بينما كان سكان القاهرة وحدها قد زادوا بهذا القدر فى أقل من ثلاث سنوات ، وكان مجموع السكان يزدبون بما يقرب من ضعف هذا القدر فى سنة واحدة (٣) .

وتأخذ البطالة المقنعة فى المدن صوراً متعددة ولكن العنصر المشترك فيها جميعاً ان عدد القائمين بعمل ما يكون أكبر من العدد الذى يتطلبه هذا العمل ، ومن ثم يمكن الاستغناء عن عدد منهم دون أن ينخفض الانتاج . ومن أمثلتهم المتكررة فى البلاد العربية تضخم عدد السعاة والفراشين فى مختلف المشروعات والمصالح الحكومية ، وكثرة عدد المشتغلين بالخدمة المنزلية ، والمشتغلين بتجارة التجزئة الصغيرة ، حيث يقوم كل منهم ببيع كمية ضئيلة للغاية من سلع كثيراً ما تكون تافهة القيمة ، وتضخم عدد الموظفين الحكوميين الذين لا يقربون بأى عمل منتج بل وقد تكون انتاجيتهم الحدية سالبة بما يستدعونه من كثرة الامضاءات وخلق أعمال موهومة .

وكثيراً ما نجد فى البلاد المختلفة المكتظة بالسكان وحيث تنخفض الفرص المتاحة للقادرين على العمل ، أن الوضع الاقتصادى يولد عرفاً اجتماعياً معيناً مؤداه أن هناك واجبا اخلاقياً على كل شخص قادر أن يقدم فرصة للعمل لأكبر عدد ممكن من المحتاجين اليه بصرف النظر عن انتاجيتهم ، حتى انه لا يكون من

(1) Unesob, op. cit., 1970, p. 111.

(2) Remba, op. cit., p. 68.

(٣) وقد تحسن هذا الوضع كثيراً فى سنوات الخطة (٦٠/٥٩ - ١٩٦٥/٦٤) حيث تجاوزت نسبة الزيادة فى العمالة (٢٢١ ٪) النسبة المخططة (١٧ ٪) وكذلك تجاوزت نسبة الزيادة فى السكان (١٥ ٪) . وذلك بالمقارنة بزيادة فى العمالة لا تتجاوز ٨٪ طوال العشر سنوات (٤٧ - ١٩٥٧) ، انظر :

Hansen, Planning and Econ. Growth in the UAR, 1960 — 65, in Vatikiotis, op. cit., pp. 22 & 31.

وكانت نسبة البطالة فى مصر عند بداية الخطة الاولى تتراوح بين ٧٤٪ من القوة العاملة فى المدن ، ولكنها مالت الى الانخفاض فى سنوات الخطة . انظر :

Hansen, Econ. Dev. in Egypt, Rand Corporation, 1969, pp. 10 — 11.

السهل ، على حد تعبير آرثر لويس « التمييز تمييزاً واضحاً بين من يشغلهم رب العمل وبين من يعولهم » (١) ويمكن أن ننظر الى سياسة بعض الحكومات كما هي الحال في مصر ، بالالتزام بتشغيل خريجي الجامعات في المصالح والمشروعات الحكومية ، بصرف النظر عن حاجة العمل الحقيقية اليهم ، على أنها مجرد مظهر عسري لهذا العرف .

والهجرة من الريف الى المدن بمعدل يفوق قدرة المدن الحقيقية على الاستيعاب لاتقتصر خطورتها على زيادة البطالة المكشوفة والمقنعة في المجتمع ككل ، فاذا لم يصاحب نمو المدينة نمو مماثل في مستوى التعليم ومستوى المعيشة والتصنيع فقد يؤدي ذلك كله الى انحطاط المستوى الثقافي للمدينة ومن ثم الدولة بأسرها (٢) .

ثالثاً : ارتفاع نسبة المعالين :

سبق أن رأينا أن هناك من البلاد ، وهي التي نصفها بأنها قاصرة السكان ، ما يستفيد من ارتفاع معدل النمو في السكان ، لما يسمح به ذلك من استغلال أكبر للموارد الزراعية غير المستغلة . ولكن حتى هذه البلاد يصيبها من ناحية أخرى ، ضرر من ارتفاع معدل النمو في السكان ، هذا الضرر تشترك فيه كل البلاد التي تتميز بارتفاع معدل المواليد ، بصرف النظر عن العلاقة بين حجم السكان ومواردها ، أي بصرف النظر عما اذا كانت بلاداً مكتظة بالسكان أو قاصرة السكان . ونعني بهذا الضرر ما يعنيه ارتفاع معدل المواليد من انخفاض نسبة الواقعين في سن العمل الى مجموع السكان . أو مايعبر عنه أحيانا بارتفاع نسبة المعالين Dependency Rate الى مجموع السكان .

وتقاس نسبة المعالين بالنسبة الآتية :

$$\text{نم} = \frac{\text{سك} - ١٤ + ٦٥ \text{ فما فوقها} \times ١٠٠}{\text{سك} - ١٥ - ٦٤}$$

حيث نم = نسبة المعالين ، سك = سكان

(١) انظر مقال الاستاذ آرثر لويس :

Economic Development with Unlimited Supply of Labour.

وقد ترجمناه الى العربية في : « مقالات مختارة في التنمية والتخطيط الاقتصادي ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي ، القاهرة ، ١٩٦٨ ، ص ٤٣ .

(٢) هل يمكننا أن نفكر بذلك ، ولو جزئياً ، ميل مهتوى بعض مظاهر حياتنا الثقافية الى التدهور ؟ هل يعود مثلاً انخفاض مستوى الجرائد اليومية وإهمال قواعد اللغة في الكتابة وانتشار الافلام والمسرحيات الهزيلة ووسائل الترفيه التي تتطلب مستوى منخفضاً من التعليم (ككرة القدم) ، الى تغير طابع المدينة ، وعلى الاخص العاصمة والى تدنى مستوى التعليم لغالبية مرتادي المسرح والسينما وقارئ الصحف ؟ واذا كان يوجد في كل زمن ، طبقة أو قطاع من السكان يطبع ثقافة البلد بطابعه ، ويحدد ذوته سمات الثقافة السائدة ، فانه يبدو أن قطاعاً جديداً من سكان المدن هو الذي يحدد طابع الثقافة المصرية اليوم .

او بعبارة اوضح تشير نسبة المعالين الى عدد السكان الذين تتراوح اعمارهم بين صفر واقل من ١٥ زائدا عدد السكان الذين يبلغ عمرهم ٦٥ فأكثر، منسوباً الى عدد السكان الذين تتراوح اعمارهم بين ١٥ وأقل من ٦٥ فالماقام فى هذه النسبة يتضمن الواقعين فى سن العمل ، أما البسط فيشير الى «المعالين» أى الذين لم يبلغوا بعد سن العمل أو تجاوزوها .

ومن البديهي ان النمو الاقتصادى فى أى بلد يضار من ارتفاع هذه النسبة اذ انه يعنى ارتفاع تلك النسبة من السكان التى تستهلك دون أن تساهم فى الإنتاج . والبلاد المتخلفة تتميز بوجه عام ، بارتفاع هذه النسبة ، لما يؤدى اليه ارتفاع معدل المواليد من ارتفاع نسبة من تقل أعمارهم عن ١٥ سنة ، ولا يكفى لتعويض ذلك انخفاض نسبة من تبلغ أعمارهم ٦٥ أو أكثر فى البلاد المتخلفة عنها فى البلاد المتقدمة (١) .

كذلك فانه اذا أخذنا فى الاعتبار أن نسبة المشتغلين بالفعل ممن تقل أعمارهم عن ١٥ سنة هى الأكبر فى البلاد المتخلفة منها فى البلاد المتقدمة ، فان هذا لا يكفى لتعويض الضرر المتقدم بالنظر الى انخفاض انتاجية صغار السن والى حرمانهم من فرصة التعليم ، الامر الذى يساهم فى تخفيض انتاجيتهم عند بلوغ سن العمل .

والجدول (٤) يبين الى أى مدى ترتفع هذه النسبة فى البلاد العربية الى ما يقرب من ضعف مثلتها فى البلاد المتقدمة أو يتجاوزه (٢) .

(١) فى مصر مثلاً بلغت نسبة من تبلغ أعمارهم ٦٥ فأكثر ٢٤.٨ ٪ من مجموع السكان فى ١٩٦٠ بالمقارنة بـ ٨.١٨ ٪ فى الولايات المتحدة ١٠.٨٣ ٪ فى المملكة المتحدة . (انظر : الجهاز المركزى للتعبئة والاحصاء ، زيادة السكان فى ج.ع.م. وتحدياتها للتنمية ، ١٩٦٦ ، ص ٢٢) .

(٢) يلاحظ فى حالة الكويت الفرق الواضح بين نسبة المعالين لمجموع سكان الكويت ، ونسبتهم لمواليد الكويت وحدهم ، وذلك بسبب ارتفاع نسبة الواقعين فى سن العمل بين الاجانب الوافدين الى الكويت .

جدول (٤)

نسبة المعالين في بعض البلاد العربية مقارنة بها
في بعض البلاد المتقدمة

النسبة	السنة	البلد	النسبة	السنة	البلد
% ١٠٤	١٩٦٠	سوريا	% ٩٩	١٩٦١	الأردن
% ٩٩	١٩٦٤	لبنان	% ١٠٠	١٩٥٧	العراق
% ١٠٨	١٩٦٥	الكويت (مواليد الكويت فقط)	% ٦٦	١٩٦٥	الكويت (المجموع)
% ٥١	١٩٦٠	السويد	% ٨٦	١٩٦٠	مصر
			% ٥٠	١٩٦٠	الولايات المتحدة

المصادر : مكتب هيئة الأمم ببيروت ، دراسات عن بعض المشاكل الانمائية ، ١٩٦٩ ، ص ١٣٠ فيها عدا مصر والولايات المتحدة فمن : الجهاز المركزي للتعبئة والاحصاء في ج.ع.م. ، زيادة السكان في ج.ع.م. وتحدياتها للتنمية ، ١٩٦٦ ، ص ٢٢ .

وتتميز البلاد العربية بظاهرة أخرى تساهم في مزيد من تخفيض نسبة المشتغلين بأعمال اقتصادية الى مجموع السكان ، وهي أحجام نسبة كبيرة من النساء من الاشتغال بأعمال اقتصادية خارج المنزل (١) الأمر الذي من شأنه أن يزيد من عبء الاعالة اذا افترضنا أن مساهمة النساء في الاعمال المنزلية أقل انتاجية مما كان يمكن أن يساهمن به من أعمال خارج المنزل (٢) ويرجع انخفاض نسبة النساء المشتغلات الى العرف السائد في البلاد الاسلامية من

(١) في العراق مثلاً لا تتجاوز نسبة الاناث المشتغلات بأعمال اقتصادية ٢٣٪ من مجموع السكان الاناث .

(Amira Guindi, Econ. Development of Iraq, Unpublished paper, 1970).

وفي مصر بلغت نسبة قوة العمل من الاناث الى مجموع السكان الاناث في ١٩٦٠ ، ٥٩٪ بينما بلغت في حالة الذكور ٦٨٪ (الجهاز المركزي للتعبئة ، زيادة السكان في ج.ع.م. ، الخ . المرجع السابق ، ص ١٦٧)

(٢) ويشير آرثر لويس الى ما يؤيد هذا الافتراض على أساس أن ما تؤديه النساء خارج المنزل من أعمال تقابل ما يقمن به من أعمال داخله يتميز بارتفاع درجة الميكة والتخصص واستخدام رأس المال ، نسبياً .

(Lewis, Theory of Econ. Growth, op. cit., p. 332).

وهذا الاعتبار ان كانت له أهميته في البلاد المتقدمة فهو أقل أهمية بكثير في البلاد العربية حيث لم تصل الميكة في الاعمال التي تقابل أعمال النساء داخل المنزل ، الى نفس درجتها في البلاد المتقدمة ، وحيث نجد أن كثيراً ما تشتغل به النساء العاملات خارج المنزل ، خاصة في المصالح الحكومية ، من المشكوك كثيراً ان انتاجيته أعلى من انتاجية الاعمال المنزلية .

تفضيل الزواج المبكر للأناث مع الزفور من اشتغال المرأة المتزوجة . ويفسر هذا لماذا كانت نسبة النساء المشتغلات فى أعمال خارج المنزل فى لبنان أعلى منها فى البلاد العربية الأخرى ، اذ يخفف من اثر هذا العرف فى لبنان ارتفاع نسبة المسيحيين من ناحية ، والاحتكاك الأكبر بأوروبا من ناحية أخرى (١) .

على أن من الخطأ أن نتصور أن انخفاض نسبة النساء المشتغلات فى البلاد العربية يعود فقط الى عوامل تتعلق بالعرض (أى انخفاض عدد النساء الراغبات فى العمل خارج المنزل) فهناك عامل آخر يضاف الى ما تقدم ويؤثر فى عرض وطلب النساء العاملات فى نفس الوقت ، وهى أن الاهتمام بتعليم الاناث فى البلاد العربية هو أضعف بكثير من الاهتمام بتعليم الذكور الأمر الذى ينعكس فى انخفاض عرض وطلب العاملات من النساء . ففى كل من الأردن والكويت ولبنان وسوريا نجد عدد الاناث الاميات اللاتى تتراوح أعمارهن بين ١٥ و ٢٤ سنة هو ضعف عدد الذكور الاميين المنتمين الى نفس العمر . وتدل البيانات المتوفرة عن البلاد العربية الأخرى أن نفس الظاهرة قائمة بدرجات متفاوتة ، فى بقية البلاد العربية ، اصف الى ذلك أنه فى بلد تقل فيه فرص العمل (أى ينخفض فيه الطلب على العمال) الى حد شيوع البطالة بين الرجال ، لابد أن تكون نسبة البطالة بين النساء أكبر . وهذا القول بصاق على البلاد المتقدمة والمتخلفة على السواء ، اذ لازالت نظرة المجتمع الى الرجل باعتباره العائل الاساسى سائدة حتى فى المجتمعات المتقدمة اقتصاديا . بل قد تكون قلة الفرص المتاحة للعمل أمام الرجال والنساء على السواء ، عاملا من عوامل استمرار التقاليد المنفرة من اشتغال المرأة ، أى يؤدى استمرار نقص الطلب الى استمرار نقص العرض . ولن تضعف هذه التقاليد ألا بازدياد الطلب على النساء العاملات وازدياد العاملات منهن بالفعل .

٤ - الهجرة كحل لمشكلة ندرة العمل والاكتظاظ بالسكان

يمكن أن تساهم فى حل مشكلة ندرة العمل من ناحية ، واكتظاظ السكان من ناحية أخرى ، هجرة كميات كافية من العمال الى البلد الذى يحتاج اليه immigration ومن البلد المكتظ بالسكان emigration على أن هناك كثيرا من العوائق التى عاقت هجرة العمل غير الماهر على نطاق واسع وعلى الاخص فى القرن الحالى سواء فى البلاد العربية أو فى العالم ككل ، وسواء من جانب البلاد المهاجر منها أو المهاجر اليها .

فمن العوائق التى تعود الى البلاد المهاجر منها الارتباط العاطفى بالوطن على الرغم مما قد يكون للهجرة من مزايا اقتصادية ، وما قد تفرضه الدولة من قيود على الهجرة منها لاسباب تتعلق بالخدمة العسكرية أو الامن أو لسوء

(1) Muhyi, L., Women in the Arab Middle East, in Nolte, R., The Modern Middle East, Prentice-Hall, London, 1963, pp. 126 - 7.

علاقاتها السياسية بالدول المهاجر إليها . ومن هذه العوائق أيضا الفقر نفسه حيث يجعل من الصعب تكوين قدر كاف من المدخرات اللازمة للهجرة ، أو الجهل بأحوال البلاد المهاجر إليها . ومن العوائق التي تعود الى البلاد المهاجر إليها خشية هذه البلاد مما قد تؤدي اليه الهجرة من تكوين اقلية قريية تتجه بولائها الى بلادها الاصلية ، وخشية العمال من منافسة المهاجرين لهم في مصدر عيشهم وما تؤدي اليه من تخفيض اجورهم ومن ثم ما تمارسه نقاباتهم من ضغط على حكوماتها لمنع الهجرة أو تقييدها .

لهذه الاسباب نجد أن الهجرة لم تلعب دورا هاما في حل مشكلة ضغط أو قلة السكان في البلاد العربية منذ الحرب العالمية الثانية ، ولا يستثنى من ذلك الا الهجرة الى بلاد البترول وعلى الأخص الكويت (١) أما الهجرة من سوريا ولبنان فهي وإن كانت هامة في الماضي لم تعد كذلك منذ ثلاثينات هذا القرن لما فرضته معظم بلاد المهجر من قيود (٢) أما مصر وهي أكثر البلاد العربية حاجة الى هجرة العمل غير الماهر فلم تلعب هذه الهجرة دورا يذكر ، وجرى الكتاب على تبرير ذلك بشدة تعلق المصري ببلده ونفوره من تغيير موطنه (٣) .

وللهجرة أضرارها حتى بالنسبة للبلاد التي تحتاج إليها . فكثيرا ما يخلق العامل الأجنبي مشكلات اجتماعية للبلاد المهاجر اليها وأن أفادها من الناحية الاقتصادية ، لما يؤدي اليه من اضعاف درجة التجانس في شعوب هذه البلاد ، أو من منازعات ناتجة عن التمييز في الاجور أو المعاملة . بل انه حتى من الناحية الاقتصادية قد يحمل العامل الأجنبي ميزان المدفوعات عبئا ماليا حوله الى بلده الاصلى من مدخرات ، وقد تكون درجة مساهمته في رفع مستوى الخبرة

(١) يشكل الاجانب أكثر من نصف سكان الكويت وأكثر من ثلاثة أرباع قوة العمل . . فطبقا ل احصاء ١٩٦٥ كان الكويتيون يشكلون ٤٧٪ من السكان والاجانب ٥٢٫٩٪ ، وفي ١٩٦٨/٦٧ كانت نسبة الكويتيين في قوة العمل ٢٢٫٦٪ فقط . انظر .

El-Mallakh, R., Econ. Development & Regional Cooperation in Kuwait, University of Chicago, 1968, pp. 15 & 125.

ومعظم الاجانب في الكويت ينتمون الى البلاد العربية الاخرى وخاصة الاردن ، والى ايران ، (٢) قدر عدد المهاجرين من سوريا ولبنان فيها بين ١٨٦٠ و ١٩٠٠ بنحو ١٢٠.٠٠٠ شخص أى بمعدل سنوى قدره ٣٠٠٠ مهاجر كان اللبنانيون يكونون أكثر من نصفهم . وكانت مصر هي أولى البلاد التي آوت المهاجرين السوريين واللبنانيين في القرن الماضي . ثم اتجهت الهجرة بعد ذلك الى الولايات المتحدة والمكسيك والبرازيل والارجنتين ، ثم الى غرب افريقيا . ثم ارتفع المعدل السنوى بين بداية القرن ونشوب الحرب الاولى الى ١٥٠.٠٠٠ مهاجر ! وبلغت الهجرة ذروتها في ١٩٢٣ (١٦٠.٠٠٠ مهاجر) ثم أخذت تنخفض بسرعة بعد هذا ، حتى ان المعدل السنوى في الثلاثينات انخفض الى ٢٠٠٠ مهاجر يزيد اللبنانيون على نصفهم بقليل (انظر : الام المتحدة : التطورات الاقتصادية في الشرق الاوسط بين ٤٥ - ١٩٥٤ ، ص ١٤١ - ٢ ، وأيضا د. محمد ابراهيم حسن : دراسات في سكان الوطن العربي ، معهد الدراسات العربية ، ١٩٦٥ ، ص ٦٧ - ٨) .

(٣) ذهب بعض الكتاب في النصف الاول من القرن الماضي الى « ان من العوامل التي أدت الى بلوغ جيش محمد على (حد الاعياء) نقشي (النسطالجيا) ، أى مرض الحنين الى الاوطان ، وهو مرض غامض عصي الشفاء . . . وان أولئك الذين أضناهم السقم حتى ماتوا من ذلك الداء الذى استعصى على الطب علاجه ، كان عددهم كبيرا جدا » . اقتطفه الدكتور حسين خلاف في : التجديد في الاقتصاد المصرى ، الجمعية المصرية للدراسات التاريخية ، ١٩٦٢ ، ص ٤٥ .

الفنية في البلد المهاجر إليها أقل من مساهمة مثيله الوطني ، لما يتسم به العامل الاجنبي من عزلة أو ضعف الولاء لموطنه الجديد . ففي الكويت مثلاً ينظر معظم الاجانب الى اقامتهم بالكويت على أنها اقامة مؤقتة . وهو شعور يدعمه أن العقود التي تبرم معهم بالفعل هي عادة عقود قصيرة الامد ، وأن من حق السلطات ترحيلهم في خلال ثلاثة أشهر من انتهاء مدة تشغيلهم . ولا شك أن هذا ، بالإضافة الى ما يفرض على ترقية الاجانب من قيود ، يؤدي الى انخفاض ما يبدله الاجانب من جهد ، وانصراف همهم الى تكوين المدخرات وتحويلها الى الخارج بدلاً من استثمارها أو انفاقها على الاستهلاك في الكويت (١) .

كذلك للهجرة أضرارها بالنسبة للبلاد المهاجر منها . فأكثر الافراد ميلاً للهجرة وقدرة عليها هم بصفة عامة من النوع الذي ليس من مصلحة البلد أن يفقده . فهؤلاء هم الفنيون والعمال المهرة والمتخصصون والاكثر تعليماً والاشد اقبالاً على المغامرة ، وكلهم يكرنون عناصر نادرة في البلاد المتخلفة حتى تلك التي تملك كميات وفيرة من العمل غير الماهر . ومعظمهم من الشباب الذين أتموا ذلك الجزء من العمر الذي يستهلك فيه الفرد أكثر مما ينتج ومن ثم تتحمل بلادهم عبء سنواتهم الاولى وتفقدهم حينما يبلغون سن الانتاج .

تسرب العقول :

هذه الظاهرة وهي هجرة الفنيين والعمل الماهر ، بدأت تظهر في السنوات الاخيرة في البلاد العربية بشكل حاد وباعث على القلق . وهي ليست الا مثلاً لمشكلة تعاني منها البلاد المتخلفة بوجه عام بل وبعض البلاد الاوروبية ، وهي التي يشار إليها اليوم باسم « تسرب العقول Brain Drain » وعلى الاخص الى الولايات المتحدة وكندا . فكما يبين الجدول (٥) فقدت مصر في خمس سنوات فقط (٦٢ - ١٩٦٦) ١٧٠٠ مهنياً وفنياً للولايات المتحدة وكندا وحدهما ، وفقدت البلاد العربية الخمسة المذكورة بالجدول ٣٥٦٧ منهم (٢) . وفقدت الاردن للولايات المتحدة وكندا وحدهما ، وفي خلال خمس سنوات فقط نحو ثلث رصيدها من العلماء الطبيعيين (٣) ومن ناحية أخرى كسبت الولايات المتحدة من سائر بلاد العالم أكثر من ١٣٩٠٠٠ مهنياً وفنياً

(1) IBRD, Econ. Development of Kuwait, op. cit., p. 26 & El-Mallakh, op. cit., p. 123.

(٢) تدل احصاءات اليونسكو على أن ٧٠٪ من الذين يهاجرون من مصر من العلماء والمهندسين هم من حملة الدكتوراه و ١٧٥٪ من حملة الماجستير . (انظر الاهرام ٧٠/١/٢) كما يلاحظ أن الاعداد المذكورة في الجدول لا تشمل البعوثين من البلاد العربية الذين يرفضون العودة الى بلادهم لدى انتهاءهم من دراستهم في الخارج ، وعلى الاخص في الولايات المتحدة ، والذين تزايد عددهم بصورة خطيرة في السنوات الاخيرة . (انظر المصدر السابق ، وكذلك : Unesob, op. cit., 1970, p. 79)

(3) Godfrey, E.M., «The Brain Drain from Low-Income Countries», Journal of Development Studies, April, 1970, pp. 236 — 7.

في خمس سنوات منهم أكثر من ٥٧.٠٠ من البلاد المتخلفة . صحيح أن الولايات المتحدة ترسل أيضا خبراء وعلماء في صورة فنية للبلاد النامية ولكنها تأخذ منهم أكثر مما تعطى (١) .

(١) يذكر بعض الكتاب أنه بينما يبلغ عدد الأمريكيين الذين يقومون بالتدريس في الخارج ٢.٠٠ شخص يبلغ عدد الأشخاص المنتمين إلى البلاد المتخلفة ويدرسون في الولايات المتحدة ٤.٠٠ شخص .

(Kindleberger, Econ. Development, p. 115).

كذلك تدل احصاءات اليونسكو على أنه بينما توفد بريطانيا ٣.٠٠ خبير كل سنة إلى البلاد المتخلفة في مختلف فروع العلم والتكنولوجيا تكسب كل سنة ٥١٤١ عالما وخبرا من هذه البلاد (الاهرام ١٩٧٠/١/٢) .

جدول (٥)
عدد المهنيين والفنيين
الذين سمح لهم بدخول الولايات المتحدة وكندا (١٩٦٦ - ١٩٦٢)
ومجموع رخصته هذه الأيالات من المهنيين والفنيين

الدولة	جميع رصيد المهنيين والفنيين من المهنيين والفنيين		جميع المهنيين والفنيين		أطباء		علماء طبييون		المهندسون		الدولة
	المهنة (بالألف)	العدد	كندا	الولايات المتحدة	كندا	الولايات المتحدة	كندا	الولايات المتحدة	كندا	الولايات المتحدة	
٢١٤,١	١٩٦٠	٩١٣	٧٨٧	١٠٠	٦٥	٦٨	٣٧	١١٦	٥٦	٥٤	م.ع.ع.م. الأردن
١٦	١٩٦١	٣٥	٤٦١	٢	١٢	٣	٣٥	—	٥٤	٨٦	العراق (١)
—	—	٣٣	٤٢٨	٢	٢٢	٨	٤٠	١٣	١٩	١٣٦	لبنان
—	—	٢٤٤	٤١٤	٤١	٥٠	٨	٤٨	١٩	٥	٦٦	سوريا
٢٢	١٩٦٠	٣٧	٢١٥	٩	١٩	٢	٢٠	٥	٦٦	٦٦	الجموع
—	—	١٢٦٢	٢٣٠٥	١٥٤	١٦٨	٨٩	١٨٠	١٥٣	٣٩٨	٣٩٨	جميع البلاد المتخلفة
—	—	—	٥٧٥٩٥	—	٤٢٤٩	٥٦٥٥	٢٤٧٧	—	٦٨٣٥	٦٨٣٥	جميع البلاد
—	—	—	١٣٩٢٢٥	—	١٩١٠٢	١٠٧٠٣	٧٧٩٣	—	١٩٠٥٥	١٩٠٥٥	جميع البلاد

(١) أرقام كندا المتعلقة بالعراق تغطي فترة ١٩٦٥ - ١٩٦٥ فقط.

Source : E.M. Godfrey, «The Brain Drain from Low-Income Countries»,
Journal of Development Studies, April 1970, pp. 236 - 7.

وعلى الرغم من الضرر الواضح الذى تتعرض له البلاد التى يهجروها علماءها ، خاصة اذا كانت بلادا فقيرة أصلا اليهم ككل البلاد العربية ، فإن ظاهرة « تسرب العقول » لم تعد من المفاجآت . فهناك من يشير الى أن نفع العائد على البلاد « المصدرة » للعقول مما يرسله اليها علماءها فى الخارج من مدخراتهم ، ومما يكتسبونه فى البلاد الاكثر تقدما من خبرة لا يمكن أن تفرغ لهم فى بلادهم (بغرض عودتهم اليها بعد حين) ويرغض البعض النظرة القومية الضيقة الى تبادل العلماء أو تسربهم ويعتبرونها من مخلفات عصر انقضى أو أخذ فى الانقراض ، ويشيرون الى أننا نعيش فى عالم يتزايد فيه ، يوما بعد يوم ، عدد العلماء والفنيين الذين لا يشعرون بالانتماء الى أى وطن ، وإلى أن مما يساعد على ذلك انتشار نشاط المنظمات الدولية التى قد يعطى العاملون بها الجزء الاكبر من عمرهم يتفقدون من بلد لآخر . بل ان تبني هذه النظرة العالمية الجديدة ، فى نظر أصحاب هذا الرأى ، من شأنها اعتبار هذا التسرب ذا نفع صاف : فإذا كان انتقال طبيب مصرى من بلده الى الولايات المتحدة يزيد ما يحصل عليه الطبيب من دخل فإن هذا يمثل زيادة فى نفس الوقت فى دخل العالم ككل . فعلى الرغم من أن دخل مصر سوف ينخفض نتيجة لهذا الانتقال ، فإن مستوى الرفاهية لن يتأثر لأن صاحب الدخل الضائع قد غادر مصر أيضا ، والمريض الذى فقد خدمة طبيبه مازالت بيده النقود ، وارتفاع أجر الأطباء فى مصر الناتج عن انخفاض عددهم سيؤدى الى زيادة الاقبال على احتراف مهنة الطب مما يعود بعدد الأطباء الى ما كان عليه . وقد يذهب مؤيدو تسرب العقول الى حد القول بأن البلد الذى لا تستطيع الاحتفاظ بعلمائها وفنييها ، فى المدى الطويل ، تستحق ما يحدث لها نتيجة فقدانهم . كما يشككون فيما يدين به العالم ، كنز ، لبلده ، وفيما اذا كان حقا ملتزما بالتضحية بفرصة تحسين مستواه المادى والعلمى من أجل بلد لا تستطيع تجهيز مستشفاه أو معمله بالاجهزة والمعدات ولم يكن انتسابه اليها الا نتيجة صدفة محضة هى أن مولده تم فيها (١) .

ومن ناحية أخرى يذهب المعارضون لتسرب العقول الى أنه ليس هناك مصلحة لدولة فى تعليم أبنائها لكي تركوها ويخدموا غيرها ، وإلى أن تسرب العقول هو نوع من تصدير رأس المال دون الحصول على عائد معقول أو دون الحصول على عائد على الاطلاق (٢) كما يشيرون الى ما يتضمنه الرأى الآخر من تجاهل ما يحققه العلماء من « وفورات خارجية » لاقتصاديات بلادهم . فوجودهم فى بلادهم لا يقتصر نفعه على النفع المتمثل فيما يؤدونه من خدمات مباشرة وانما يؤدى الى تشجيع النهضة العلمية ورفع انتاجية آخرين من العاملين معهم أو من المتفهمين بهذه الخدمات . ومن ثم فإن الدخل الذى تفقده الدولة المهاجر منها نتيجة للهجرة لا يمثل فقط فى فقد دخل العالم المهاجر نفسه ، وذلك لان الهجرة بما تؤدى اليه من انخفاض انتاجية غيره سوف تؤدى الى انخفاض دخول هؤلاء أيضا ، ومن ثم الى تخفيض مستوى الرفاهية . كذلك

(١) انظر فى عرض حجج هذا الرأى :

Kindleberger, Charles, Power and Money, Macmillan, London, 1970, p. 155.

(2) Ibid., p. 154.

فان جهاز الثمن قد لا يعمل بكفاءة فى حفر أعداد جديدة من العلماء للحلول محل العلماء الراحلين بل قد يشجع نجاح الراحلين على مزيد من الهجرة .

ولا شك فى رأينا أن تبني النظرة القومية ، بل حتى مجرد ترجيح مصلحة البلاد المتخلفة باعتبارها الطرف الاضعف ، من شأنه أن يؤدى الى موقف المعارضة من ظاهرة تسرب العقول . ولكن من الخطأ فى نظرنا لقاء اللوم فى هذه الظاهرة على البلاد المتقدمة واعتبار تسرب العقول داعيا جديدا لصب جام غضبنا على هذه البلاد . فليس هناك نفع كبير من مطالبتنا للبلاد المتقدمة بتقييد هجرة علماء البلاد المتخلفة اليها ، بل ولا حتى من استجابة البلاد المتقدمة لهذا المطلب . فليس هناك نفع كبير ، حتى للبلاد المتخلفة نفسها ، من احتفاظها بعالم تمنعه الظروف المحيطة به من تقديم أية خدمة ذات شأن ، بل وقد يكون ما يحصل عليه من دخل فى بلده المتخلف أكبر بكثير من المساهمة الحقيقية التى يؤديها لبلده ، وان كان أقل بكثير مما يمكن المساهمة به فى بلد آخر . ومن ثم يحتفظ به بلده المتخلف لمجرد اعالته كما يعول غيره . ان أكبر جزء من المسؤولية فى منع تسرب العقول يجب أن تتحمله البلاد المهجرة نفسها ، لا بأن تلجأ الى تقييد حرية الهجرة ولكن بأن تعمل على ازالة الظروف الدافعة اليها، بأن تقدم لعلمائها وفنييها الحوافز المادية والادبية وتوفر الادوات والاموال اللازمة لعملهم ، كما عليها من ناحية اخرى أن تمتنع عن المبالغة فى تصوير الاضرار السياسية الناتجة عن فتح باب الاستعانة بالخبراء والفنيين الاجانب . ان مطالبة البلاد المتخلفة بتهيئة الظروف الكفيلة بصرف علمائها عن الهجرة تعنى الى حد كبير مطالبتها بتحقيق الزيادة المناسبة فى عوامل الانتاج الاخرى ، غير العمل الفنى ، والتى يؤدى قصور الكميات المتاحة منها الى ظهور ما يبدو وكأنه وفرة فى العلماء والفنيين الذين لا عمل لهم ، أو الذين لا يستخدمون كل طاقتهم . وهذا بدوره يعنى الى حد كبير مطالبتها بتحقيق التنمية السريعة . ومن ثم نكون بصدد حلقة مفرغة أخرى : الفقر يؤدى الى قلة تراكم رأس المال ، فانخفاض انتاجية الفنيين والعلماء ، فانخفاض دخولهم وضعف ما يقدم لهم من حوافز مادية وعلمية ، فتسربهم الى الخارج ، فاستمرار الفقر . ولكن تعلل البلاد المتخلفة بفقرها كعذر لعدم قدرتها على احتفاظها بعلمائها هو تعلل مرفوض شأنه شأن كل محاولة لاشاعة اليأس بالاشارة الى حلقات الفقر المفرغة . فليس من المقبول التعلل بالفقر الى رءوس الاموال أو الى العملة الاجنبية لتبرير نقص استيراد الاجهزة والمعدات والمكتب فى الوقت الذى تبعثر فيه الاموال ، وبالعملة الاجنبية أيضا ، على أعمال غير منتجة أو سلع وخدمات ترفيه .

أضف الى ذلك أن انخفاض مرتبات العلماء وقلة الانفاق على البحوث قد لا يكون الا جزءا صغيرا من باعث العلماء على الهجرة ، وقد تكون الاسباب غير المادية أهم كثيرا بالنسبة لهذا النوع من الناس . من هذه الاسباب الاخرى ما يصادفه الفنيون من صعوبة الاتصال بالتقدم العلمى فى الخارج ومتابعته ، حتى فى الاحوال التى لا يتحمل البلد المتخلف فيها أى عبء مالى من هذا الاتصال ، وقلة نصيب الاختراع والابتكار والعمل الجاد من التقدير اذا لم

يقترن بالدعاية والعلاقات الشخصية ، وبالعكس ما قد تحاط به أعمال هزيلة من دعاية وتقدير مادي وأدبي لتوافر شروط أخرى فيها غير مساهمتها في التقدم . بل أن من دواعي السخرية أن توجه البلاد المتخلفة اللوم للبلاد المتقدمة على « استنزاف عقولها » في الوقت الذي تقوم فيه البلاد المتخلفة نفسها بعملية مماثلة من « الاستنزاف الداخلي » قد لا تقل في حجمها وخطورتها عن هجرة علماءها إلى الخارج . وأعني بذلك عملية الافقار المستمر للجامعات عن طريق سحب أساتذتها للاشتغال بأعمال إدارية وسياسية . بل قد تفوق خطورة عملية الاستنزاف الداخلي هذه خطورة التسرب الخارجي ، إذ أن العالم الذي يستمر في عمله العلمي ولو في الخارج قد يعود إلى بلده بخبرة وعلم أكبر ، ولكن العالم الذي يترك العلم للإدارة أو السياسة قد يفقده العلم ، الوطني والأجنبي ، إلى الأبد .

٥ — انخفاض إنتاجية العمل كعائق من عوائق النمو الاقتصادي

(أ) إنتاجية العامل والنمو الاقتصادي :

نعرف أن من أهم سمات البلاد المتخلفة انخفاض إنتاجية العامل وهذه السمة ، أكثر من كونها سببا أو نتيجة للفقر ، هي مظهر من مظاهر الفقر نفسه . فانخفاض إنتاجية العامل لا يعدو أن يكون تعبيراً آخر عن انخفاض دخله هو ومن يعولهم . ذلك أن متوسط الناتج (أو متوسط الدخل)

$$= \frac{\text{الناتج الكلي}}{\text{عدد السكان}} \text{ وهذا بدوره يساوي } \frac{\text{عدد العمال}}{\text{عدد السكان}} \text{ مضروباً في متوسط إنتاجية العامل .}$$

ومن ثم ينخفض متوسط الدخل كلما انخفضت نسبة العمال إلى عدد السكان أو انخفض متوسط إنتاجية العامل . والبلاد المتخلفة في وضع سيء ، بالمقارنة بالبلاد المتقدمة في كلا الأمرين ، إذ أن نسبة العمال إلى السكان فيها أقل منها في البلاد المتقدمة لارتفاع نسبة المعالين كما سبق بيانه ، وكذلك متوسط إنتاجية العامل فيها أقل .

وانخفاض إنتاجية العامل في البلاد المتخلفة لا يقتصر على قطاع دون آخر . ففي الصناعة التحويلية يندر أن تتجاوز إنتاجية العامل في البلاد المتخلفة ٢٠ في المائة من إنتاجيته في الولايات المتحدة . وفي كثير من البلاد المتخلفة قد يقوم ٢٠ عاملاً بإنتاج ما ينتجه عامل واحد في الولايات المتحدة من سلع صناعية (١) ويذكر البعض أن إنتاجية العامل المصري في المصانع التي تطبق

(1) Baldwin & Meyer : Econ. Development, N.Y., 1959, pp. 293 — 4.

نفس مستوى التكنولوجيا المطبق في الولايات المتحدة تتراوح بين سدس وربع انتاجية العامل الأمريكي (١) كذلك في الزراعة تتراوح انتاجية العامل في الولايات المتحدة وأوروبا الغربية بين ١.٠ و ٢.٠ مرة قدر انتاجية العامل الزراعى في الشرق الاقصى أو أمريكا اللاتينية أو البلاد العربية (٢) .

ويترتب على انخفاض انتاجية العمل في البلاد المتخلفة ارتفاع ما تتكلفه الوحدة الواحدة من الناتج من نفقات العمل ، بالمقارنة بالبلاد المتقدمة . ذلك أن: نفقة العمل للوحدة الواحدة من الناتج تساوى كمية العمل اللازمة لانتاج وحدة واحدة مضروبة في متوسط الاجر للوحدة الواحدة من العمل .

$$\begin{aligned} & \text{كـيـة العمل} \\ & \frac{\text{الناتج}}{\text{١}} \\ & \times \text{متوسط الأجر} = \\ & \text{متوسط إنتاجية العامل} \times \text{متوسط الأجر} = \end{aligned}$$

ومن ثم ترتفع نفقة العمل للوحدة من الناتج كلما انخفض متوسط انتاجية العامل مع بقاء متوسط الاجر على ما هو عليه . صحيح أنه في البلاد المتخلفة يميل متوسط الاجر أن يكون أقل منه في البلاد المتقدمة ، ولكن هذا في معظم الاحوال ، لا يكفى لتعويض أثر انخفاض الانتاجية . وهكذا نجد أن البلاد المتقدمة كثيراً ما تستطيع منافسة البلاد المتخلفة حتى في انتاج تلك السلع التى تتميز بالاستخدام الكثيف للعمل .

ولا تخرج أسباب انخفاض متوسط انتاجية العامل في بلد عنه في آخر عن الاسباب الاتية :

١ — قلة الكميات المتضافرة مع العمل من عناصر الانتاج الاخرى — كالارض ورأس المال والتنظيم .

٢ — انخفاض كفاءة عناصر الانتاج الاخرى المتضافرة مع العمل ، كانهخفاض خصوبة التربة ، أو انخفاض الفن الانتاجى ، أو انخفاض الكفاءة التنظيمية .

٣ — صفات في العامل نفسه ، كانهخفاض مستوى التغذية أو الصحة أو التعليم أو قلة الرغبة في العمل أو انخفاض درجة انضباطه ومثابرتة .

٤ — توزيع قوة العمل بين قطاعات الاقتصاد المختلفة توزيعاً مؤداه أن تزيد نسبة المشتغلين في القطاعات ذات الانتاجية المنخفضة نسبياً .

(1) Kindleberger, Econ. Development p. 118.

(2) Baldwin & Meyer, op. cit. p. 278.

ولن نتعرض هنا للسببين الأولين . ومن بين صفات العامل نفسه ، المؤثرة في مستوى الانتاجية ، سنقتصر على مناقشة مستوى التعليم بالنظر الى ما يعطى له من تأكيد في المناقشات الحديثة لمشاكل النمو (١) ، ثم ننتقل الى بيان أثر توزيع العمل على مختلف القطاعات .

(ب) التعليم والنمو الاقتصادي :

بعد أن احتل تراكم رأس المال مدة طويلة مكان الصدارة من بين العوامل المحددة للنمو الاقتصادي أخذت الكتابات الاقتصادية في موضوع النمو ، خلال الستينات ، تتجه أكثر فأكثر الى تأكيد أهمية التعليم ، وإلى النظر اليه لا على أنه وجه من وجوه الاستهلاك ، بل على أنه من أهم عناصر الاستثمار ، وإن كان الاستثمار في هذه الحالة استثمارا بشريا . وتعطيه كثير من الكتابات اليوم أهمية أكبر من أهمية الاستثمارات المادية (٢) . ومن الشيق أن نلاحظ هنا مثالا لضرورة تغيير نظرنا الى مفهوم معين ، كالتعليم ، بانتقالنا من بحث مشكلات البلاد المتقدمة الى بحث مشكلات البلاد المتخلفة . فحينما يتجاوز مستوى التعليم ، والدخل ، مستوى معين ، قد يكون من المناسب النظر الى الانفاق على التعليم على أنه أساسا نوع من الاستهلاك ، أى أن أهم أثر له هو اشباع حاجة الافراد المباشرة الى المعرفة . ولكن حينما تكون من أهم عوامل انخفاض انتاجية العامل انخفاض مستوى التعليم ، كما في البلاد المتخلفة ، يصبح من الانسب اعتباره نوعا من الاستثمار ، على أساس أن فائدته الأساسية هي المساهمة في رفع الانتاجية والدخل في المستقبل . ومع هذا فحتى في البلاد المتقدمة تكتسب النظرة الى التعليم على أنه عنصر من عناصر الاستثمار أهمية أكبر كلما ارتفع معدل التغير التكنولوجي ، إذ يصبح في هذه الحالة من أهم العوامل المحددة للنمو رفع مستوى المهارة للعمال ، وزيادة درجة استعدادهم لتطبيق أساليب الإنتاج الجديدة وتدريبهم على الاعمال الجديدة الملائمة لتكنولوجيا دائمة التغير .

(١) أما عن نظرة العامل الى العمل وعما يقال عن ميل العامل في البلاد المتخلفة الى التكاسل وقلة انضباطه فالأرجح أنها صفات لا يمكن القضاء عليها الا بحدوث التنمية نفسها . محدثة عهد العامل في البلد المتخلف بنظام المصنع الدقيق ، وقرب عهد بحياة الريف ، وقلة تقديره لعنصر الزمن ، وضعف درجة تطلعه الى متع الحياة الحديثة ، وكلها عوامل تساهم في قلة انضباطه وكثرة تغيبه ، لا يمكن القضاء عليها الا بانتشار نمط الحياة الصناعية نفسها ، أى بحدوث التنمية . وذلك بعكس انخفاض مستوى التعليم الذي يمكن القضاء عليه في فترة قصيرة نسبيا (كما فعلت كوبا مثلا) دون انتظار لتمام عملية التصنيع .

(٢) انظر مثلا :

- A. Maddison, Economic Progress & Policy in Developing Countries
Allen & Unwin, 1970, p. 45 & Myrdal, G : Challenge of world Poverty,
Allen Lane the Penguin Press, London, 1970, p. 22.

ففى الولايات المتحدة مثلاً تدل دراسة حديثة على أنه بينما كان العاملان الأساسيان فى نموها الاقتصادى فى الفترة ١٩٠٩ - ١٩٢٩ هما نمو حجم قوة العمل وتراكم رأس المال ، لم يعد ذلك صحيحاً فى الثلاثين سنة التالية (١٩٢٩ - ١٩٥٧) إذ لا يفسر هذان العاملان إلا نحو ثلث الزيادة فى الناتج القومى الاجمالى . وإنما يعود الجزء الأكبر من نموها الاقتصادى فى هذه الفترة الى ارتفاع انتاجية العامل نتيجة لانتشار التعليم والتقدم التكنولوجى . فبينما لا يفسر التعليم إلا ١١ فى المائة من النمو الاقتصادى للولايات المتحدة فى الثلث الاول من القرن ، أصبح مسئولاً عن ٢٣ فى المائة من هذا النمو فى الفترة ٢٩ - ١٩٥٧ (١) .

والتقدم التكنولوجى نفسه ، أى اكتشاف وتطبيق وسائل انتاج أكثر تقدماً ، يعتمد الى حد كبير على مستوى التعليم السائد ، فمن الممكن أن نفسر التفوق التكنولوجى للولايات المتحدة ، الى حد كبير ، بتفوقها فى مجال التعليم ، ويكفى أن نذكر أن الولايات المتحدة تضم اليوم ثلث عدد الطلاب فى العالم كله الذين يتلقون تعليمًا عاليًا (٢) .

فاذا انتقلنا الى البلاد العربية نجد أنه فى مطلع الستينيات لم تكن نسبة الاميين من بين الواقعيين بين سن ١٥-٢٤ فى أى بلد عربى ، عدا لبنان ، تقل عن ٥٠ فى المائة (انظر الجدول ٦) . وإذا كان ارتفاع نسبة الاميين الى أكثر من ٩٥ فى المائة قد لا يبدو غريباً على بلد ، كالسعودية ، لم يعترف أصلاً بمبدأ تعليم الاناث فى المدارس حتى ١٩٦٠ ولم يعرف التعليم الجامعى الا قبل ذلك بعامين (٣) ، فإن من الغريب أن تبلغ هذه النسبة نحو ٧٥ فى المائة فى بلد كمصر كان لديه فى هذا الوقت أربع جامعات ، وكان قد مضى على انشاء أول جامعة فيه أكثر من نصف قرن . وإذا كان صحيحاً أن الاستعمار يتحمل جزءاً من مسئولية انتشار الامية فى البلاد العربية ، وعلى الاخص فى السودان وليبيا (٤) ، فإن من الصعب ألا نحمل الحكومات الوطنية المسئولة الكبرى فى

(١) E.F. Denison's Report on the Econ. Growth of U.S. quoted in J.J. Servan — Schreiber, The American Challenge, Pelican, 1970, pp. 62 — 4.

(٢) The American Challenge, op. cit., p. 49.

(٣) الاتحاد العام لغرف التجارة والصناعة والزراعة العربية : التطور الاقتصادى فى البلاد العربية (١٩٥٠ - ١٩٦٥) ، بيروت ١٩٦٧ ، ص ٧٢ .

(٤) لم تنشأ الحكومة أية مدرسة ابتدائية فى جنوب السودان حتى سنة ١٩٤٤ أى بعد مرور ما يقرب من نصف قرن على احتلال الانجليز للسودان . وحينما حصل السودان على استقلاله فى أول ١٩٥٦ لم يكن فى الجنوب الا مدرسة ثانوية واحدة يرجع انشاؤها الى سنة ١٩٤٨ . انظر :

Albino, The Sudan, A Southern Point of View, Oxford, 1970, pp. 86-7.

وعندما حصلت ليبيا على استقلالها فى ١٩٥١ كان الاميون يشكلون أكثر من ٩٠ من السكان (IBRD, Econ. Dev. of Libya, Baltimore 1960, p. 8).

بعد نحو اربعين عاماً من الحكم الإيطالى والادارة البريطانية / الفرنسية . وفى مصر لم تزد =

تلك البلاد التي كانت قد حصلت على استقلالها وتحملت مسؤولية سياستها التعليمية منذ زمن طويل .

وقد حققت بعض البلاد العربية نجاحا ملحوظا في الستينات (٦٠ - ١٩٦٧) في تحقيق معدل نمو مرتفع في التعليم الابتدائي ، وهي ثلاثة من بلاد البترول : الكويت والسعودية وليبيا . ونجحت ليبيا والاردن في تخفيض نسبة الامية في فئة السن (١٥ - ٢٤) الى ٦٢ في المائة (١٩٦٤) و ٢٨ في المائة (١٩٦٦) على التوالي . ولكن ، من ناحية أخرى ، فشلت مصر والعراق في تحقيق تقدم يذكر في محو الامية ، وكان معدل نمو التعليم الابتدائي فيهما أقل منه في أي بلد عربي آخر في الفترة (٦٠ - ١٩٦٧) (انظر الجدول ٧) ، على الرغم من انهما كانا ، في بداية الفترة ، من أسوأ البلاد العربية حالا في نسبة الاميين . وهكذا كانت نسبة الاميين في مصر في ١٩٦٧ ما زالت ٧٥ في المائة من مجموع السكان فوق سن العاشرة (١) ، تمثل نحو ١٦ مليون شخص . وهكذا نجد أيضا أنه ، اذا صرفنا النظر عن السودان والسعودية اللتين بدأتا من مستوى منخفض للغاية ، كانت مصر والعراق في ١٩٦٥ هما أسوأ البلاد العربية حالا فيما يتعلق بنسبة المقيدتين بالمدارس الابتدائية الى عدد السكان الواقعين في سن هذه المرحلة من التعليم (٢) . وان كانت مصر قد نجحت في زيادة نسبة الاستيعاب المدرسي الى نحو ٧٥ في المائة (٣) . ولا يجوز الاحتجاج بالفقر ، هنا أيضا ، كعلة للفشل في محو الامية فطبعا لتقدير اليونيسكو لا يتكلف تعليم الامى الواحد في مصر (أو على الاقل لا يجب أن يتكلف) أكثر من ١٨٠ - ٢٤٠ قرشا ، فاذا أخذنا الحد الأقصى كان معنى ذلك أن كل ما نحتاجه لتعليم جميع الاميين فوق سن العاشرة لا يزيد على ٤٠ مليون جنيه (٤) .

نسبة الاتفاق على التعليم من مجموع الاتفاق الحكومي على ١٪ طوال العشرين سنة الاولى من الاحتلال البريطاني (انظر Issawi, Charles: The Arab World Heavy Legacy in Modernization of the Arab World, op. cit., p. 19).

وكانت نسبة الاميين الى مجموع السكان في مصر على النحو التالي :

في ١٩٢٧	٨٦ ٪
١٩٣٧	٨١ ٪
١٩٤٧	٧٧ ٪

(حسين خلاف : التجديد في الاقتصاد المصري ، المرجع السابق ، ص ٥٦) .

(١) الاهرام ، ١٩٧١/٢/٢٦ .

(٢) ففي مصر (كما يتضح من الجدول ٨) لم يزد عدد المقيدتين في التعليم الابتدائي على نحو ٤٠٪ من الواقعين في فئة العمر المماثلة (١٩٦٥) . وجدير بالذكر أنه قبل هذا التاريخ بعشر سنوات (١٩٥٥) أعلنت الحكومة عن برنامج لتوفير المدارس الكافية لاستيعاب كل الاطفال من فئة العمر ٦ - ١٢ سنة قبل نهاية ١٩٦٤ ، ثم هجر هذا البرنامج . وفي ١٩٦١ أعلن عن برنامج آخر لتوفير مدارس لاستيعاب كل البالغين ٦ سنوات قبل نهاية ١٩٦٩ (انظر Issawi, Egypt in Revolution, pp. 91-2)

(٣) د. اساميل صبرى عبد الله : مبادئ أساسية في تخطيط التعليم ، الطليعة ،

نبرابر ١٩٧١ ، ص ٨٢ .

(٤) هذا التقدير لنفقة محو الامية يشمل مصاريف الادارة والمفتشين والمعلمين والادوات والمواد التعليمية ومصاريف الدعاية والاتارة والصيانة . والحد الأقصى (٢٤٠ قرشا) يفترض أن الفصل المكون من ٤٠ دارسا ينجح منه ٣٠ فقط (انظر : منظمة اليونيسكو : مسح لتقظيم وتمويل برامج محو الامية في البلاد العربية ، ص ١٢٧) .

جدول (٦)
النسبة المئوية للاميين في فئة العمر (١٥ - ٢٤ سنة)

البلد	السنة	الجنسان	الذكور	الاناث
لبنان	١٩٦٢	١٠,٤	٦,٨	١٤,٦
سوريا	٦٠	٥٥,٩	٣٤,٦	٧٧,٠
الأردن (١)	٦١	٦٧,٦	٤٩,٩	٨٤,٨
العراق	٦٢	٧٠,٠	٥٥,٥	٨٤,٣
الكويت	٦٢	٧٠,٨	٦٣,٦	٨٧,١
ج.ع.٢٠	٦٠	٧٤,٩	٦٤,٩	٨٤,٢
السودان	٦١	٧٠,٢	٦٩,٥	٩١,٣
ليبيا (٢)	٥٤	٨١,٠	٧٢,١	٩٠,١
السعودية	٦٠	٩٥,٢	٩١,٣	٩٩,٠

(١) فئة السن ٥ سنوات فأكثر (٢) فئة السن ١٠ سنوات فأكثر

المصادر :

UNESOB, op. cit., 1970, p. 79.

فيما عدا الاردن وليبيا فمن : منظمة اليونسكو : مسح لتنظيم وتمويل برامج محو الامية في البلاد العربية ، مرس اللبان ، ١٩٦٥ ، ص ٣ ، ١٧٣ .

جدول (٧)

المعدل السنوى للنمو في عدد المقيدن بالتعليم الابتدائى (١٩٦٠ - ١٩٦٧)

البلد	المعدل %	البلد	المعدل %
السعودية	١٦,٠	الكويت	١٠,٥
ليبيا	١٠,١	السودان	٧,٢
الأردن	٧,٠	لبنان	٦,١
سوريا	٥,٥	ج.ع.٢٠	٤,٢
العراق	٣,٩		

UNESOB, op. cit., 1970, p. 82.

المصدر :

(٨) جدول النسب المئوية للمقيدين بالمدارس الى عدد السكان الواقعين في فئات العمر المتكافئة

البلد	١٩٦٥				١٩٦٠			
	الابتدائي والثانوي متكافئة (٢)	الابتدائي والثانوي غير متكافئة (١)	الثانوي	الابتدائي	الابتدائي والثانوي متكافئة (٢)	الابتدائي والثانوي غير متكافئة (١)	الثانوي	الابتدائي
الكويت	٧٤	٥٩	٨٠	٥١	٦٦	٥٣	(١) ٥٥	-
الأردن	٦٨	٥٤	٤٩	٥٧	٥٨	٤٦	٣٥	٥١
لبنان	٥٨	٤٧	٣٣	٥٢	٦٦	-	٧٨	٦٤
سوريا	٥٤	٤٣	٣٨	٤٥	٤٥	٣٦	٢٠	٤٣
العراق	٥٢	٣٨	٢٩	٤١	٥٠	٣٧	٢١	-
ليبيا	٥١	٤١	٢٨	٤٦	٤٢	٣٣	١٤	٤١
مصر	٤٣	٣٥	٢١	٤	-	-	-	-
السعودية	١٥	١٢	٥	١٥	٦	٥	٢	٦
السودان	١٤	١١	٧	١٣	١٢	٩	٦	١١

(١) بما في ذلك المدارس المتوسطة .

عدد المقيدين بالمدارس الابتدائية والثانوية
 (١) تشير النسبة هنا الى $\frac{\text{عدد السكان الواقعين في فئة العمر ١٥-١٩} \times ١٠٠}{\text{عدد السكان الواقعين في فئة العمر ١٥-١٩}}$

(٢) تشير النسبة هنا الى نفس النسبة السابقة مع تعديل عدد السكان ، الذي يظهر في التمام ، بحيث يتفق مع عدد السنوات الفعلية التي تستغرقها الدراسة في كل بلد .
 Source : UNESCO, op. cit., 1970, pp. 80 — 1.

جدول (٩)
المعدل السنوى لنمو المقيدىن بالتعليم الثانوى والجامعى

البلد	الثانوى (٦٠-١٩٦٧)	الجامعى (٥٠-١٩٦٥)
السعودية	٢٦,٣	—
الكويت	١٩,٤	—
ليبيا	١٥,٧	—
سوريا	١٤,١	—
لبنان	١٣,٤	—
مصر	١٣,١	١١,٧
السودان	١٠,٨	٢٢,٠
الأردن	٩,٩	—
العراق	٨,٨	١٢,٦

UNESOB, op. cit., 1970, p. 82.

Pearson's Report, op. cit., p. 364

المصادر : الثانوى :

الجامعى :

جدول (١٠)
عدد المقيدىن بالتعليم العالى لكل ألف من السكان (١٩٦٦)

البلد	العدد	البلد	العدد
الأردن	١١	الولايات المتحدة	٣٢,٤٥
لبنان	٦	الاتحاد السوفيتى	١٧,٦٩
سوريا	٦	فرنسا	١٠,٩١
مصر	٥,٩٤	السويد	١٠,٧٩
العراق	٣	ألمانيا الغربية	٦,٨٢
الكويت	٣	المملكة المتحدة	٦,٤٦
ليبيا	٢		
السعودية	١		
السودان	١		

UNESOB, op. cit., 1970, 83.

المصادر : البلاد العربية فيها عدا مصر :

مصر والبلاد غير العربية :

U.N. Statistical Yearbook, 1969, pp. 257 — 73.

جدول (١١)
التوزيع النسبي للطلبة على مختلف المستويات التعليمية (في المائة)
(١٩٦٥)

البلد	جميع المستويات	الأبتدائي	الثانوي العام	الثانوي المهني	إعداد المعلمين	العالي
الأردن	١٠٠	٧٠,٨	٢٣,٧	٠,٨	—	٤,٧
سوريا	١٠٠	٧٤,٨	١٩,٤	٠,٩	٠,٧	٤,٢
العراق	١٠٠	٧٧,١	١٩,٢	٠,٦	٠,٥	٢,٦
الكويت	١٠٠	٥٩,٧	٣٥,٥	١,٢	٢,١	١,٥
لبنان	١٠٠	٧٦,٥	١٧,٧	٠,٣	٠,٤	٥,١
السعودية	١٠٠	٨٧,٧	٨,٢	٠,٩	٢,١	١,١
فرنسا	١٠٠	٥٩,٩	٢٦,٣	٨,٣	٠,٣	٥,٦
الولايات المتحدة	١٠٠	٥٨,٥	—	٣١,٤	—	١٠,١

المصدر : الامم المتحدة : دراسات عن بعض المشاكل الانمائية في بعض البلدان المتخلفة بالشرق الاوسط ، ١٩٦٩ ، نيويورك ١٩٦٩ ، ص ١٣٧ .

جدول (١٢)
التوزيع النسبي للطلبة على مختلف المستويات التعليمية (%)

البلد	١٩٦٠		١٩٦٦	
	القانون والعلوم الاجتماعية	العلوم الطبيعية	القانون والعلوم الاجتماعية	العلوم الطبيعية
العراق	٦٠,١	٣٥,٧	٥٤,٠	٣٩,٠
الأردن	٩٠,٧	٩,٣	٨٤,٧	١٥,٣
الكويت	—	—	٧٩,٤	٢٠,٦
لبنان	٥٠,٠	٥٠,٠	٨٣,٤	١٥,٠
سوريا	٨٢,٠	١٨,٠	٧٧,٣	١٩,٤
السعودية	٧١,٤	٢٨,٦	٧١,٣	٢٨,٧
ليبيا	٧٩,٠	٢١,٠	٧٣,٠	٢٧,٠
السودان	٦١,٠	٣٦,٠	٦٨,٠	٣١,٠
مصر	٦٠,١	٣٨,٥	٥٢,٠	٤٨,٠

UNESOB, op. cit., 1970, p. 84.

المصدر :

أما عن مراحل التعليم الأخرى ، فعلى الرغم من أن معدل النمو فى عدد المقيدين بالتعليم الثانوى والعالى كان أعلى بكثير منه فى التعليم الابتدائى (انظر الجدولين ٧ ، ٩) فلا تزال نسبة المقيدين فيهما الى عدد السكان منخفضة . ففى مصر مثلا لا يتجاوز عدد المقيدين بالتعليم الثانوى خمس عدد السكان المنتمين الى سن هذا النوع من التعليم . ونستطيع أن نقدر مدى انخفاض هذه النسبة اذا قانارها مثلا بالنسبة المقابلة فى بلاد كالكويت (٨٠ فى المائة) ومصر والعراق هنا أيضا هما من أسوأ البلاد العربية حالا خاصة اذا صرفنا النظر عن السودان والسعودية للسبب السابق بيانه . (انظر الجدول ٨) .

والوضع النسبى للبلاد العربية فيما يتعلق بنسبة المقيدين بالتعليم العالى أفضل منه فى مراحل التعليم الأخرى ، ومع هذا فلا تتجاوز نسبة الطلبة المقيدين بالتعليم العالى ٦ فى الالف من السكان (باستثناء الاردن) بالمقارنة بنحو ٣٢ فى الولايات المتحدة ونحو ١٨ فى الاتحاد السوفيتى (انظر الجدول ١٠)

ولكن قصور التعليم الثانوى والعالى فى البلاد العربية يتعلق بنوعه أكثر مما يتعلق بالكم :

١ — فعلى الرغم من أن التنمية تحتاج الى عدد من المتعلمين تعليما فنيا ، زراعيا أو صناعيا أو تجاريا ، ومن خريجى كليات العلوم الطبيعية والتطبيقية أكبر مما تحتاجه من المتعلمين تعليما ثانويا عاما أو من خريجى الكليات « النظرية » أو الانسانية ، وعلى الرغم مما تعانيه البلاد العربية من ندرة العمال المهرة والفئة الوسطى من الفنيين فى مختلف المجالات ممن يكونون حلقة الوصل بين حملة الشهادات العالية وبين العمال ، فإن التعليم فى البلاد العربية ، بل وفى البلاد المتخلفة بوجه عام ، يتخذ طابعا عكسيا تماما فكما يتضح من الجدولين (١١ ، ١٢) لا يشكل الطلبة المقيدون بالتعليم المهنى الا نسبة تافهة الى اجمالى الطلبة فى مختلف مراحل التعليم ، ولا يشكل الدارسون للعلوم الطبيعية فى مرحلة التعليم العالى أكثر من ثلث مجموع طلبة هذه المرحلة الا فى مصر والعراق . وعلى الرغم من أن هناك اتجاها واضحا الى مزيد من الاهتمام بالعلوم الطبيعية (انظر الجدول ١٣) فإن مصر هى البلد الوحيد التى قطعت شوطا كبيرا فى هذا الاتجاه . ومع هذا فحتى فى مصر مازال طلبة القانون والعلوم الاجتماعية يشكلون أكثر من نصف طلاب التعليم العالى (١) .

(١) من الشيق فى هذا الصدد أن نلاحظ كيف كان محمد على ، قبل قرن ونصف من الزمن ، أبعد نظرا من كثير من الحكومات العربية اليوم . فمن بين ٣٣٩ بعثة علمية أوفدها محمد على للخارج كانت ٣٢٧ لدراسة التكنولوجيا الصناعية والهندسية والطب والزراعة . بل وحتى فى عهد خلفائه (٤٩ — ١٨٨٢) كان عدد هذا النوع من البعثات ٢٧٠ من اجمالى ٢٧٩ بعثة . ولم يبدأ الاتجاه العكسى الا مع الاحتلال البريطانى حيث انخفض عدد هذه البعثات الى ٧٤ من اجمالى ٢٨٩ بعثة فى الفترة (١٨٨٣ — ١٩١٩) انظر :

Issawi, The Arab World's Heavy Legacy, op. cit., p. 19

ويمكن تفسير هذه الظاهرة بأن الكليات « النظرية » والتعليم الثانوى العام أقل تكلفة بالنسبة للطلاب الواحد من الكليات العملية ومن التعليم الفني ، وبسيادة نظرة طبقية أساسها احتقار العمل اليدوى ، وبالاختفاض النسبى فى أجور خريجي المدارس الفنية . ومع هذا فيبدو أن من الأسباب الرئيسية انخفاض معدل التصنيع من ناحية وتغليب اعتبارات سياسية قصيرة المدى على اعتبارات النمو فى المدى الطويل . فبهذين الاعتبارين يمكن تفسير كثير من العوامل الأخرى التى تقدم تفسيراً لهذه الظاهرة . أن ارتفاع معدل نمو الصناعة من شأنه فى المدى الطويل رفع دخول خريجي المدارس والكليات الفنية بالنسبة لغيرهم ممن يزيد عليهم الطلب بمعدل أقل . وارتفاع دخول فئة ما هو أقصر طريق لاعلاء مركزها الاجتماعى . ومن ناحية أخرى قد تملأ اعتبارات سياسية ، تتعارض مع أهداف التنمية فى المدى الطويل ، الرضوخ لضغط من يصرون على تجنب أبنائهم « عار » التعليم المهنى (١) .

٢- على أن أهم أوجه قصور السياسة التعليمية فى البلاد العربية هو انحطاط محتوى التعليم بوجه عام . وليس هنا مجال شرح أسباب ذلك وإنما نكتفى فقط بأن نؤكد أن التعليم ليس مرادفاً للالتحاق بالمدرسة أو الجامعة ، وأن المدرسة أو الجامعة ، كما أنها قد لا تساهم فى نشر التعليم بل وقد تؤدى الى تدهوره فإنها ليست الطريقة الوحيدة لنشره . ومن ثم فإن التقدم فى التعليم لا يقاس بالزيادة فى عدد المدارس أو عدد المقدين بها ، كما أنه لا يقاس بما ينفق عليه أو بنسبة هذا الانفاق الى ميزانية الدولة (٢) . وإنما الأهم من ذلك محتواه والمستوى الثقافى العام الذى يحكمه أيضاً مستوى وسائل الاعلام (٣) كما أن المقصود بالانحطاط محتوى التعليم فى البلاد العربية ليس فقط قلة المعلومات التى يجرى تحصيلها أو تشويها (٤) الأمر الذى ينتج مثلاً عن تضخم عدد الطلبة بالنسبة للمدرسين ، أو قلة كفاية وسائل التعليم ، أو ضعف الحافز لدى كل من الطالب والاستاذ ، وإنما المقصود به أيضاً قلة ملائمة محتوى التعليم للبيئة المراد خدمتها . فمحتوى التعليم قد يكون له من السمات ما يضيع شخصية البلد الأخذ فى النمو تحت شعار التهدين ، أو ما يطمس تاريخه تحت شعار الثورة على القديم ، أو ما يستبعد معالجة المشكلات الحقيقية عن طريق الامعان فى التجريد أو ترديد ما تعلمه الاساتذة فى الغرب ، أو ما يحرم غالبية السكان فى الريف من أذكى أبنائه لحساب المدينة .

(١) قد يؤيد هذا التفسير بالنسبة لمرء ان الاتجاه الصحى نحو تضيق عدد المتحقين بالكليات النظرية والانسانية قد انتكس فى السنوات الأخيرة ، وهى فترة تميزت ، فيما تميزت به ، بانخفاض درجة الطموح فى التصنيع وبغلبة ما اسميناه بالاعتبارات السياسية قصيرة المدى .
(٢) Myrdal من ميل الاقتصاديين الى قياس التقدم فى التعليم بالأرقام وحدها وتحويله الى صيغ مالية للمدخلات والمخرجات .
(The Challenge of World Poverty, op. cit., pp. 22-3)

(٣) ليس غريباً إذن أن تشير الإحصاءات الى أنه من بين مليون بحث على صدر فى العالم فى سنة ١٩٦٥ لم يصدر عن العالم العربى إلا ألف بحث ، حوالى تسعة أعشارها من مصر ، وأكثر عشرين الباقى صدر عن الجامعة الأمريكية فى بيروت ، وبعضها عن العراق والاردن (د. حسن صعب : تحديث العقل العربى ، دار العلم للملايين ، بيروت ، ١٩٦٩ ، ص ٢٧) .
(٤) انظر للدكتور لويس عوض : الجامعة والمجتمع الجديد ، الدار القومية للطباعة والنشر ، القاهرة (بدون تاريخ) ، ومقاله الحديثين فى الاهرام فى ١٢ و ١٩ مارس ١٩٧١ .

كتب البعض يصف انقطاع صلة التعليم في ريف العراق عن البيئة ، وكيف يؤدي نظام التعليم الى استغلال المدينة للريف ، وهو ما ينطبق على سائر البلاد العربية الاخرى ، يقول :

« .. ان ضعف أداء الريفيين لا يرجع أساسا الى مستوى التدريس أو الى انخفاض مستوى الذكاء لدى الطلبة ، كما يقال كثيرا في العراق ، بل يرجع بالاحرى الى عدم ملائمة المقررات المدرسية للطلبة ، ومن ثم افتقاد الرابطة بين القرية والمدرسة . فالمدرسة الريفية تدرس مقررات غريبة عن بيئتها، وأن كانت قد تناسب بغداد التي وضعت هذه المقررات لها .. ان حصص الصحة مثلا تعلم تلميذ القرية انه اذا نظف أسنانه بالفرشاة وقام بالتمارين الرياضية وحصل على غذاء صحى واحتفظ بنظافته .. الخ حصل على صحة جيدة . ولكن هذا النوع من الدروس وان كان له معنى بالنسبة لتلميذ يعيش في نيويورك أو أيوا أوحتي في بغداد ، فإنه لا علاقة له على الاطلاق بالحياة في قرية « أم النهر » حيث تستخدم مخلّفات الحيوانات كوقود .. وحيث الماء المتوفر للشرب يكاد من المؤكد أن يكون حاملا للميكروبات .. فاذا استطاع طالب القرية ، على الرغم من كل هذه الصعاب ، أن يحصل على شهادته .. فإن قيمته للقرية تصبح أقل مما كان يمكن أن يكون عليه لو كان قد بقى أميا .. فهو يهجر القرية الى المدينة « ليصعد في سلم الحياة » حيث يصبح موظف حكومة صغيرا أو عاملا أو كاتباً أو مستخدماً في وظيفة تافهة أخرى .. أما العودة الى القرية فهي تمثل بالنسبة له فقداناً لمكانة اجتماعية اكتسبها بشق النفس .. » (١) .

(ج) انتاجية العمل وتوزيعه بين القطاعات :

منذ أن نشر كولين كلارك كتابه (١٩٤٠) *Conditions of Economic Progress* شاع تقسيم الاقتصاد الى ثلاثة قطاعات : الاولى Primary ويشمل الزراعة والرعى والصيد

(1) Quint, M., The Idea of Progress in an Iraqi Village, in R. Nolte (ed.), pp. 113 — 4.

ويعبر آرثر لويس عن نفس الظاهرة في غرب أفريقيا بقوله : « انهم يبدأون بفتح المدارس في المناطق الريفية على أمل الحصول على مزارعين يعرفون القراءة والكتابة وينتهي الأمر بدلا من ذلك بأن من يتمتع منهم بدرجة من الذكاء مرتفعة نسبيا بهاجر من الريف الى البطالة » . (Lewis, A., Some Aspects of Economic Development, Ghana Publishing Corporation, Accra, 1969, p. 28).

ويكتب كاتب آخر عن نفس الظاهرة في أمريكا اللاتينية :

« ان أطباء أمريكا اللاتينية يتدربون في مستشفى نيويورك على الجراحة المتخصصة التي لا يطبقونها الا على القلة بينما ينتشر وباء الدسنتاريا في الاحياء الفقيرة المكتظة بـ ٩٠٪ من السكان ... ان كل دولار ينفق على تعليم الاطباء أو بناء المستشفيات في أمريكا اللاتينية يكلف حياة ١٠٠ شخص ... اذ لو كان الدولار قد أنفق على توفير المياه الصالحة للشرب لانتقنا حياة ١٠٠ شخص .. ان هذا النوع من المدارس لا يعلم من دخلها أكثر من أنهم يستحقون التفوق على من لم يدخلها »

(Ivan Illich, Outwitting the «Developed» Countries, New Yorker Review of Books, Nov. 6, 1969).

والغابات ، والثانوى Secondary ويشمل الصناعة التحويلية والتعدين والتشييد والاشغال العامة والكهرباء والغاز ، والقطاع الثالث Tertiary ويشمل كل أوجه النشاط الاقتصادى التى لا يشملها القطاعان الاخران وأهمها التوزيع والنقل والإدارة العامة والخدمة المنزلية وكل ما عدا ذلك من نشاط لا ينتج عنه ناتج مادى (١) .

ومن البديهي أنه اذا ثبت لنا أن انتاجية العمل فى بعض هذه القطاعات ، كالقطاع الثانوى مثلا ، أعلى منها فى غيره فانه ينتج عن ذلك على الفور أن متوسط انتاجية العمل فى الاقتصاد القومى ككل يميل الى الارتفاع كلما زادت نسبة المشتغلين بالقطاع الثانوى الى مجموع المشتغلين . والواقع أن هذا هو ما نلاحظه بالفعل ، إذ يمكن القول بصفة عامة أن انتاجية العمل تميل الى أن تكون أعلى فى القطاع الثانوى منها فى القطاع الثالث مأخوذا ككل (وإن لم تكن أعلى منها بالضرورة فى النقل والمواصلات وهما يمثلان فرعا من القطاع الثالث) (٢) . ومن أهم أسباب ذلك أن القطاع الثانوى هو بطبيعته أكثر قابلية لتطبيق أساليب الانتاج الكبير والميكنة من القطاعين الاخرين (٣) .

ويبين الجدول (١٣) كيف أن القطاع الثانوى ، وهو أعلى القطاعات انتاجية ، هو أقل القطاعات حظا من المشتغلين بأعمال اقتصادية فى البلاد العربية (٤) ، ولا يتجاوز نصيبه منهم الربع الا فى حالة الكويت (٣٥ر٥ فى المائة) وقد نصيف الاردن (٢٥ر٩ فى المائة) ، بينما كان نصيبه فى فرنسا أو الولايات المتحدة نحو ٤٥ فى المائة . بل إن هذه النسب المنخفضة فى البلاد العربية لتزيد انخفاضا بكثير اذا اقتصرنا على قطاع الصناعة التحويلية وهو من أعلى فروع القطاع الثانوى انتاجية . فالتشييد مثلا ، وهو فرع أقل انتاجية بصفة عامة من الصناعة التحويلية ، يمثل جزءا لا يستهان به من اجمالى نسبة المشتغلين فى القطاع الثانوى (٥) .

(١) يرجع هذا التقسيم واطلاق هذه الاسماء على القطاعات الثلاثة الى A. G. Fisher فى مقالين نشر فى International Labour Review, 1935 وفى Economic Record, 1939 ولكن لم ينتشر استخدامهما الا بعد أن نشر كولين كلارك كتابه المذكور ودعم ملاحظاته فيشر بالاحصاءات .

(2) Kindleberger. Econ. Development, op. cit. p. 181.

(٣) مثال ذلك ما يذكره الاحصائى الفرنسى فوراستيه Fourastié من أنه اذا أخذنا سلعة كالبطاطس لتمثل القطاع الأولى ، وسلعة كالدراجات لتمثل القطاع الثانوى ، وحجرة فى فندق لتمثل القطاع الثالث نجد أن انتاجية العمل قد زادت فى الاولى بنسبة ٣٠٪ فقط فيما بين ١٨٠٠ و ١٩٥٠ ، بينما زادت انتاجية العمل فى الثانية الى سبعة أمثالها فيما بين ١٩٠٠ و ١٩٥٠ ، وظلت انتاجية العمل فى الثالثة تقريبا على ما هى عليه طوال قرن ونصف قرن Ibid, p. 180. (انظر : ١٨٠٠ - ١٩٥٠)

(٤) باستثناء الكويت حيث تحظى الزراعة بأقل نسبة من المشتغلين لاسباب معروفة .

(٥) يمثل التشييد ١٧٪ من اجمالى الذكور المشتغلين بأعمال اقتصادية فى حالة الكويت ، ١٣ر٥٪ فى الاردن ، ٦٪ فى سوريا ، ٣ر٥٪ فى العراق ، فى نفس السنوات المذكورة بالجدول (١٤) انظر :

ILO, Yearbook of Labour Statistics, 1967.

ومن ناحية أخرى نلاحظ أن ذلك الفرع من فروع القطاع الثانوى ، وهو التعدين ، الذى يتميز بارتفاع انتاجية العامل فيه ارتفاعا كبيرا فى البلاد المنتجة للبتروى ، بالنظر الى ارتفاع كثافة رأس المال بالنسبة للعمل ، لا يحظى الا بجزء ضئيل للغاية من اجمالى المشتغلين .

أما القطاعان اللذان يحظيان بأكبر نسبة من المشتغلين بأعمال اقتصادية فى البلاد العربية فهما القطاع الاولى ، وخاصة الزراعة ، ثم القطاع الثالث (١) . (انظر الجدول ١٤) .

ويكفى أن نطالع أرقام الجدول (١٥) لكى نتبين الى أى مدى يبلغ انخفاض انتاجية العمل فى القطاع الزراعى بالنسبة لانتاجيته فى القطاعات الاخرى مأخوذة ككل . ففى السعودية مثلا يساهم نحو ثلاثة أرباع المشتغلين بأعمال اقتصادية (وهم المشتغلون بالزراعة) بنحو عشر الناتج الكلى فقط ، وفى ليبيا يساهم أكثر من ثلث المشتغلين بما لا يزيد عن ٥ فى المائة من الناتج الكلى ، وهكذا . ولكن هذا الجدول لا تقتصر فائدته على بيان الانخفاض النسبى لانتاجية قطاع الزراعة بل يعطينا أيضا فكرة تقريبية ، ولكنها صارخة ، على سوء توزيع الدخل بين قطاعى الريف والمدن . ذلك أن نسبة مساهمة القطاع الزراعى فى الناتج الكلى تمثل بالتقريب نسبة ما يحصل عليه هذا القطاع من الناتج . فإذا افترضنا ذلك كان معناه مثلا أن نحو ثلاثة أرباع السكان فى السعودية يحصلون على ما لا يزيد على عشر الناتج ، وهكذا . بل قد تكون الحقيقة أكثر مفارقة من ذلك اذا افترضنا ، وهو ما يبدو صحيحا بالنسبة لكثير من البلاد العربية ، أن ما يقتطع من دخول المشتغلين بالزراعة لينفق على القطاعات الاخرى ، أكبر مما يقتطع من دخول المشتغلين بالصناعة أو الخدمات لينفق على سكان الريف .

(١) لا يستثنى من ذلك الا الكويت وليبيا حيث يحظى قطاع الخدمات بنسبة أكبر من القطاع الاولى .

جدول (١٣)

التوزيع النسبي للمشتغلين بأعمال اقتصادية من الذكور على القطاعات

القطاع الثالث (١)	القطاع الثانوى (١)		القطاع الاولى (١)	السنة	البلد
	التعدين وحده	الإجمالى			
٢٨	—	١٣	٥٩	١٩٦٠	مصر
٤٤,٣	٣,٥	١٩,٧	٣٦,٠	٦٤	ليبيا (٢)
٦٣,٣	٣,٩	٣٥,٥	١,٢	٦٥	الكويت
٢٦,٣	٠,٤	١٩,٩	٥٣,٨	٦٠	سوريا
٢٧,٤	٠,٢	١٦,٨	٥٥,٨	٥٧	العراق
٢٠,١	٣,١	٢٥,٩	٤٤,٠	٦١	الأردن
—	—	—	٧٨	٦٥	السودان (٢)
٣٨	—	١٢	٥٠	٦٠	لبنان
—	—	—	٧٢	٦٥	السعودية (٢)
٣٣,٠	٢,٥	٤٥,٨	٢١,٢	٦٢	فرنسا
٤٦,٦	١,٤	٤٤,١	٩,٣	٦٠	الولايات المتحدة

(١) أنظر في تعريف القطاعات ما سبق ذكره في المتن .

(٢) للمشتغلين جميعا وليس الذكور فقط .

ILO, Yearbook of Labour Statistics, 1967.

المصادر :

فيما عدا مصر فمن : الجهاز المركزى للتعبئة والاحصاء : زيادة السكان وتحدياتها للتنمية، ص ١٧٦ وليبيا فمن : الاتحاد العام لغرف التجارة الخ : التقرير الاقتصادى العربى ، ١٩٦٧ ، ص ٨ والسودان والسعودية فمن : FAO, Production Yearbook, 1968
ولبنان فمن : M. Berger : The Arab World Today, Anchor 1964 p. 183.

جدول (١٤)
النصيب النسبى للزراعة فى اجمالى المشتغلين بأعمال اقتصادية
مقارنا بنصيبها فى اجمالى الناتج المحلى

البلد	المشتغلون (١٩٦٥)	اجمالى الناتج المحلى (١٩٦٦)
السودان	٧٨	٥٤
السعودية	٧٢	١٠,٢ (ا)
سوريا	٥٦	٢٨
لبنان	٥٥	١١
مصر	٥٥	٢٨
العراق	٤٢	١٨,٨
ليبيا	٣٥	٥ (ب)
الأردن	٣٣	١٩
الكويت	١	٠,٤
الولايات المتحدة	٦	٣ (ج)

(ا) رقم تقرىبى الى الناتج القومى الاجمالى (١٩٦٧) (ب) ٦٤ — ١٩٦٦ (ج) ١٩٦٧ .
FAO, Production Yearbook, 1968.

المصادر : المشتغلون :
اجمالى الناتج المحلى : ج. ع. م. ، والسودان ، والأردن :
Pearson's Report, Partners in Development, Praeger, 1960, pp. 362 - 3
U.N., Statistical Yearbook, 1968
سوريا والولايات المتحدة :
U.N., Yearbook of National Accounts Statistics, 1968, vol. 2.
ليبيا :
The Times, Sep. 28, 1970. السعودية :
لبنان والعراق والكويت : UNESOB, op. cit., 1967, p. 73. & 1969, Arabic
Edition 1970, p. 17.

كيف يفسر هذا التوزيع النسبى للمشتغلين فى البلاد العربية على القطاعات الثلاثة ؟ تشير احصاءات كولن كلارك وما جمع منها أيضا بعده ، الى أنه مع النمو الاقتصادى ، أى مع ارتفاع متوسط الدخل ، تميل نسبة المشتغلين بالقطاع الاولى الى اجمالى قوة العمل الى الانخفاض ، وتميل نسبة المشتغلين بالقطاع الثانوى الى الارتفاع . ويمكن النظر الى هذه الظاهرة على أنها سبب ونتيجة فى نفس الوقت للنمو الاقتصادى . فهى سبب له لما رأيناه من أن انتاجية العمل فى القطاع الثانوى أعلى منها فى القطاع الزراعى ، ومن ثم يؤدي ارتفاع نسبة المشتغلين فى القطاع الثانوى على حساب نسبتهم فى الاولى الى ميل متوسط انتاجية العمل الى الارتفاع . وهى نتيجة للنمو الاقتصادى لان ارتفاع متوسط

الدخل يؤدي الى زيادة الطلب على منتجات القطاع الثانوي ، وهي منتجات ترفيه نسبية ، بمعدل أكبر من زيادته على منتجات القطاع الاولى ، أو بعبارة أخرى لان المرونة الدخلية للطلب على منتجات القطاع الثانوي أعلى منها على منتجات القطاع الاولى .

ولا شك أننا اذا نظرنا الى البلاد العربية ككل ، بالمقارنة بالبلاد المتقدمة ، وجدنا مصداقاً لهذه النظرية . فارتفاع نسبة المشتغلين بالقطاع الاولى في البلاد العربية هو سبب ونتيجة للفقر النسبي للبلاد العربية . ومع هذا فان هذه النظرية لا تفسر لنا تفسيراً كاملاً ما بين البلاد العربية من تفاوت في هذا الصدد . فالسعودية مثلاً أعلى دخلاً من مصر أو العراق ، ومع هذا فنسبة المشتغلين بالقطاع الاولى في السعودية أعلى منها في أى منهما . ويسهل تفسير ذلك اذا عرفنا أن التوزيع النسبي للمشتغلين بين القطاعات المختلفة لا يتوقف فقط على مستوى الطلب بل يتوقف أيضاً على مرونة العرض . فقد يكون الطلب الكلى على السلع الصناعية في السعودية أعلى منه في العراق ولكن تكون نسبة المشتغلين في الصناعة في العراق أكبر لعدم توفر عناصر الانتاج اللازمة لنمو الصناعة في السعودية بنفس الدرجة ، أو لصعوبة انتقال العمل من الزراعة والرعى الى الصناعة ، ومن ثم يتجه الطلب الفائض الى الاستيراد . كذلك فان حجم الطلب لا يتوقف فقط على متوسط الدخل بل أيضاً على توزيعه . فقد يكون حجم الطلب على السلع الصناعية في العراق أكبر منه في السعودية على الرغم من أن متوسط الدخل في السعودية أعلى اذا كان توزيع الدخل في العراق أقرب الى المساواة .

كذلك يذهب كولين كلارك الى أنه « بدراسة التقدم الاقتصادي في علاقته بالبنيان الاقتصادي للبلاد المختلفة نلاحظ ظاهرة عامة وثابتة وهي أن ارتفاع متوسط الدخل الحقيقي للفرد يقترن بارتفاع نسبة المشتغلين في القطاع الثالث . . . وانخفاض متوسط الدخل الحقيقي يقترن دائماً بانخفاض نسبة السكان المشتغلين في القطاع الثالث وبارتفاع نسبة المشتغلين في القطاع الاولى . . » (١) .

ومعنى هذا ، اذا ضمنناه الى التعميم السابق ، أنه مع النمو الاقتصادي تميل نسبة المشتغلين بالقطاع الاولى الى الانخفاض وتميل نسبة المشتغلين بالقطاع الثانوي الى الارتفاع الى أن يصل متوسط الدخل الى مستوى معين تميل بعده نسبة المشتغلين بالقطاعين ، الاولى والثانوي ، الى الانخفاض بحساب القطاع الثالث .

ويستند كلارك في تأييد ميل نسبة المشتغلين في القطاع الثالث الى الارتفاع

(1) C. Clark, Conditions of Econ. Progress, 1st ed., pp. 6 — 7 quoted in Bauer, P. & Yamey, B., Economic Progress and Occupational Distribution, in B. Okun & R. Richardson, Studies in Econ. Development N.Y., 1962, p. 224.

الى ما جمع من احصاءات من ناحية ، والى حجة نظرية مؤداها أن منتجات القطاع الثالث ، أى الخدمات ، هى أقل ضرورة من منتجات القطاعين الآخرين أى من قبل الكماليات التى لا يطلبها المجتمع النقيير بكثرة ، أو بعبارة أخرى أن المرونة الداخلية للطلب على الخدمات أعلى منها على منتجات القطاعين الآخرين . يضاف الى ذلك ما سبق أن رأيناه من أن معدل التقدم التكنولوجى فى قطاع الخدمات هو بصفة عامة أقل منه فى القطاع الثانوى الامر الذى يوجب أن يكون اشباع الطلب المتزايد على الخدمات عن طريق استخدام نسبة متزايدة من اأمال .

وقد وجه الى هذه النظرية عدد من الانتقادات منها :

١ - أن بعض الفروع الداخلة فى القطاع الثالث ، مثل النقل والمواصلات ، لا يمكن اعتبارها من قبيل الكماليات أو أكثر كمالية من منتجات القطاع الثانوى . كذلك فإن بعض الفروع الداخلة فى القطاع الثانوى لا يمكن اعتباره أكثر ضرورة من منتجات القطاع الثالث بصفة عامة ، من ذلك الانواع الفاخرة من السيارات أو المجوهرات أو الاعمال الفنية . ويترتب على ذلك أن المرونة الداخلية للطلب على بعض فروع القطاع الثالث قد تكرر أقل منها على بعض فروع القطاع الثانوى .

٢ - ليس صحيحا أن جميع انواع الخدمات لا تقبل الميكنة واحلال رأس المال محل العمل على نطاق واسع ، ودليل ذلك التقدم الكبير الذى أحرز بالفعل فى ميكنة بعض الخدمات واحلال رأس المال محل العمل فى انتاجها، مثل الخدمات المنزلية التى تغزوها الاجهزة الكهربائية ، وانتشار محلات تجارة التجزئة والمقاهى التى يخدم فيها المستهلكون أنفسهم . كما أن التقدم التكنولوجى فى الصناعة التحصيلية كثيرا ما يؤدى الى توفير العمل فى القطاع الثالث ، مثال ذلك انتاج المعلبات والأطباق المصنوعة من الورق وغيرها مما يؤدى الى توفير كمية العمل المبذولة فى الخدمات .

على أن هذين النقيدين لا يكفيان لهدم نظرية كلارك ، إذ قد يبقى صحيحا تعميم القول بأن مرونة الطلب الداخلية على الخدمات أقل بصفة عامة منها على منتجات القطاع الثانوى والاولى ، وبأن الميكنة والتقدم التكنولوجى فى القطاع الثالث بصفة عامة يتمان بمعدل أصغر منه فى القطاع الثانوى ، على الرغم من وجود بعض الاستثناءات .

٣ - على أن أهم ما وجه الى نظرية كلارك من نقد هو تعارضها معها يلاحظ فى كثير من البلاد المتخلفة من ارتفاع نسبة المشتغلين فى القطاع الثالث حتى أنه كثيرا ما تتجاوز هذه النسبة نظيرها فى البلاد المتقدمة (١) .

(١) انظر فى هذه الانتقادات :

Bauer & Yamey, op. cit.

وبؤيد هذا النقد احصاءات البلاد العربية الواردة في الجدول (١٣) فمنها نرى أن القطاع الثالث يمثل أهمية أكبر من القطاع الثانوي، من حيث نسبة المشتغلين، في كل البلاد العربية التي تتوافر عنها الاحصاءات، كما أن نسبة المشتغلين في القطاع الثالث في البلاد العربية لا تقل كثيرا عنها في بلد متقدم كفرنسا، وأحيانا تفوقها. الأمر الذي يجعل من الخطأ اعتبار ارتفاع هذه النسبة مؤشرا للندى الاقتصادي، في جميع الاحوال، كما ظن كولين كلارك.

وبقدم هؤلاء النقد عدة عوامل لتفسير ارتفاع نصيب الخدمات من اجمالي المشتغلين، في البلاد المتخلفة، تصدق على البلاد العربية أيضا. من ذلك ضالة فرص العمالة في القطاعين الآخرين، الأمر الذي يعود بدوره الى ضالة الكمية المتاحة من الارض أو رأس المال أو كليهما. فاذا أضفنا الى ذلك أن كثيرا من الخدمات يحتاج الى كمية ضئيلة نسبيا من رأس المال (كثمن العربية التي يبيع عليها البائع المتجول بضاعته مثلا) فهنا لماذا تتجه نسبة كبيرة من المشتغلين في البلاد المتخلفة الى القطاع الثالث. بل انه حتى اذا صرفنا النظر عن عوامل العرض (أي انخفاض الكميات المتاحة من عناصر الانتاج وانخفاض مرونتها) كتفسير لارتفاع نسبة المشتغلين في القطاع الثالث، نجد تفسيراً آخر في جانب الطلب. إذ أن الفقر نفسه قد يساعد على زيادة الطلب على نوع من أنواع الخدمات، كتجارة التجزئة الصغيرة. فقفر المستهلكين قد يمنعهم من شراء كميات كبيرة من السلع المختلفة ويضطرهم الى تجزئة استهلاكهم الى صفقات تافهة ومتكررة، الأمر الذي يخلق طلبا على فئة من التجار الصغار القريبين الى متناول اليد، كمحلات البقالة الصغيرة التي قد يستمر أصحابها في العمل حتى ساعة متأخرة من الليل، أو كالباعة المتجولين. وليس هذا الا صورة من احلال العمل المتوفر محل رأس المال النادر.

مشكلة الغذاء في الوطن العربي (١)

الدكتور محمد محروس اسماعيل

مدرس الاقتصاد بجامعة الاسكندرية وبيروت العربية

١ - مقدمة :

تقف المشكلة الغذائية على رأس المشاكل التي يواجهها العالم في الوقت الحاضر ، وقد بلغت درجة من الحدة والقسوة بأن أصبح من الضروري العمل على إيجاد حل سريع لها . وقد قدرت منظمة الغذاء والزراعة (F.A.O) أن حوالى من ١٠ الى ١٥ فى المائة من سكان العالم لا يحصلون على القدر الكافى من الطعام ، أى يعانون من الجوع بالفعل وبعبارة أخرى من نقص كمى فى الاسعار الحارارية . كذلك فإن حوالى نصف سكان العالم يعانون من سوء التغذية أى يتمرسون بالمشكلة الغذائية من ناحية الكيف ، أى من عدم حصولهم على القدر المناسب من البروتينات والفيتامينات والمعادن وغيرها من المواد الواجب توافرها فى الغذاء السليم . وإذا ترجمت النسب المذكورة الى أرقام مطلقة للسكان نجد أن نحو ٥٤٠ مليون نسمة (١٥ فى المائة) من سكان العالم يعانون من الجوع أى لا يحصلون على الكميات الكافية من الطعام وأن حوالى ١٨٠٠ مليون نسمة (٥٠ فى المائة) لا يحصلون على الكميات المناسبة من الفيتامينات والبروتينات والمعادن وغيرها .

وجدير بالذكر أن مشكلة الغذاء يقتصر أمرها على البلاد النامية فقط . ذلك أن البلاد المتقدمة لا تجابه مشكلة فى هذا الصدد حيث يتأتى للبلاد المتقدمة التى تعاني من عجز شديد فى إنتاج الغذاء مثل انجلترا أن تحصل عليه من الخارج وأن تقى بثمنه بفضل ما يدره عليها تصدير المنتجات المصنوعة من النقد الاجنبى . وعلى الرغم من اقتصار المشكلة الغذائية على البلاد النامية فإن هذه المشكلة تختلف فى حدتها من بلد الى آخر ، بل أن بعض هذه البلاد لا يواجه مشكلة على الإطلاق على الرغم من استيراده لكميات كبيرة من الغذاء - ونعنى بذلك الدول النامية المصدرة للبترول . وقد حددت الامم المتحدة البلاد النامية التى تعاني من مشكلة غذاء حقيقية فى ست بلاد وهى الهند وباكستان وأندونيسيا والجمهورية العربية المتحدة والفلبين وكوبا . أما البلاد الاخرى

(١) أود أن أشكر من صميم قلبى الاستاذ الدكتور محمد زكى شافعى على ما أحاطنى به من عناية ورعاية وتوجيه مستمر طيلة كتابة هذا البحث ، وكذلك على الجهد الذى بذله فى قراءة مسودة البحث وتهذيبها .

فعلى الرغم من أنها تواجه مشكلة غذائية إلا أنها لا تبلغ درجة من الحدة يعتد بها ولا تمارس ضغطا شديدا على اقتصادياتها وعلى مواردها من النقد الاجنبى ، كما أن فى الامكان التغلب عليها بالاستغلال الرشيد للامكانيات المتوافرة لدى كل منها .

ولا يتصدى هذا البحث لدراسة المشكلة الغذائية على صعيد العالم أجمع وإنما يتركز الاهتمام فيه على العالم العربى وذلك للاعتبارات الآتية : -

١ - أن مشكلة الغذاء العالمية تنال معالجة مستفيضة وشاملة من جانب الهيئات والمنظمات العالمية والدول الكبرى وهناك فيض غزير من الأبحاث التى تنور حول هذه المشكلة .

٢ - أن الدول العربية لم تحظ بدراسة خاصة بها تتركز على جملة أحوالها على أساس أنها مجموعة متميزة تتشابه فى الكثير من مشكلاتها ويجمعها الكثير من الروابط والصلات . يضاف الى ذلك أن تخصيص العالم العربى بدراسة عن مشكلة الغذاء فى مختلف أرجائه أمر تبرره الاعتبارات الآتية : -

(أ) أن هناك انطبعا لدى الكثيرين بتوفر فائض من الغذاء - وخاصة الحبوب - لدى بعض الدول العربية ، بحيث يتوقع أن يترقب على قيام التكامل الاقتصادى بين البلاد العربية أن تتكفل دول الفائض بتزويد دول العجز بحاجتها من الغذاء بما يتأتى معه تحقيق درجة كبيرة من الاكتفاء الذاتى فى هذه الناحية .

(ب) أن هناك سبع دول عربية تنتمى الى عضوية اتفاقية الوحدة الاقتصادية .

(ج) أن بعضا من هذه الدول تنتظم فى عضوية السوق العربية المشتركة ويستكمل هذا السوق فى الوقت الحاضر من الاجراءات ما يكفل انطباق مختلف أحكامه على التبادل التجارى بين أعضائه .

(د) قيام الاتحاد بين أربعة من الدول العربية (مصر والسودان وليبيا وسوريا) - هذا الاتحاد الذى وإن كان لم يزل فى مراحله الاولى فإنه لابد أن يتمخض اذا سار قدما فى طريقه المرسوم عن نتائج اقتصادية وسياسية هامة . ونعمد فيما يلى الى دراسة مشكلة الغذاء فى الوطن العربى من عدة جوانب وهى : -

١ - الطلب على الغذاء والعوامل التى تحكمه .

٢ - انتاج الغذاء ودرجة كفايته .

٣ - التجارة الخارجية للغذاء عامة وللحبوب بصفة خاصة .

٢ - الطلب على الغذاء :

تميز الطلب على الغذاء بالنمو السريع وهذه الظاهرة واضحة في الدول النامية بصفة عامة . ونظرا لعدم توفر بيانات عن تطور استهلاك الغذاء عامة في البلاد العربية فقد اقتصرنا على تحليل البيانات المتعلقة بتطور استهلاك الحبوب (١) . ويستفاد من هذه البيانات أن استهلاك الحبوب (٢) قد ارتفع من ١٤ مليون طن في الفترة ٤٨ - ١٩٥٢ الى حوالي ٢٨ مليون طن في سنة ١٩٦٨، أى أن استهلاك الحبوب قد تضاعف خلال عشرين عاما . وتفصح هذه البيانات لا شك عن مدى الزيادة الكبيرة التي طرأت على الطلب على الغذاء منذ نهاية الحرب العالمية الاخيرة .

وترجع هذه الزيادة في الطلب على الغذاء الى عاملين رئيسيين هما : (١) الزيادة في عدد السكان (ب) الزيادة في دخل الفرد (٢) . ويمكن التعبير عن ذلك بالمعادلة الآتية :

$$D = p + ng$$

حيث ترمز :

D =	معدل الزيادة السنوية في الطلب على الغذاء
p =	معدل الزيادة السنوية في عدد السكان
g =	معدل الزيادة السنوية في دخل الفرد
n =	مرونة الطلب الداخلية على الغذاء

وعلى هذا لو افترضنا بلدا ناميا يزيد عدد سكانه بنسبة ٣ في المائة سنويا وبتزايد دخل الفرد فيه بمعدل ٣ في المائة سنويا ، وأن مرونة الطلب الداخلية على الغذاء تبلغ ٠.٧ فإن زيادة الطلب على الغذاء تكون كما يلي :

$$٣\% + (٠.٧ \times ٣\%) = ٥\% \text{ سنويا تقريبا}$$

(١) أن تطور استهلاك الحبوب يعكس بلا شك تطور استهلاك الغذاء بصفة عامة وذلك للاهمية النسبية لاستهلاك الحبوب في الدول النامية .

(٢) وتشمل التمح والارز والذرة الشامية والذرة الرفيعة والشعير .

(٣) هناك عامل ثالث يؤثر على استهلاك الغذاء ولكن بدرجة اقل من العاملين الآخرين ويقصد به التحضر أو سكى المدينة Urbanization . إذ أنه نتيجة لانتشار التصنيع تشتد الهجرة من الريف الى المدينة وتزداد نسبة الأفراد الذين يسكنون المدن . ونظرا لانتشار البطالة المقنعة في الزراعة فإن انتقال الأفراد الى العمل في الصناعة في المدن يترتب عليه بالطبع زيادة دخولهم ومن ثم استهلاكهم من الغذاء . كذلك فإن هذا العامل يؤثر كذلك على نوعية الغذاء إذ يتخلى الأفراد تدريجيا من الأنواع البسيطة من الغذاء ويتحولون الى الأنواع الراقية وذلك بسبب سكى المدن وحصول الأفراد على دخول أعلى .

والجدير بالذكر أن الزيادة السنوية فى الطلب على الغذاء فى الدول النامية تفوق نظيرتها فى الدول المتقدمة وذلك لانخفاض معدل النمو السكانى فى الطائفة الأخيرة من البلاد ، فضلا عن انخفاض مرونة الطلب الداخلية على الغذاء على ما سيأتى بيانه . فلو فرضنا بلدا متقدما يزيد عدد سكانه بمعدل ١ فى المائة سنويا ، ويتزايد الدخل الفردى فيه بمعدل ٣ فى المائة سنويا ، وأن مرونة الطلب الداخلية على الغذاء تساوى ٠.٣ ، فإن الزيادة السنوية فى الطلب على الغذاء تكون كما يلى :

$$١\% + (٣\% \times ٠.٣) = ١.٩\% \text{ أو } ٢\% \text{ تقريبا}$$

أى أنه على الرغم من تساوى معدل الزيادة فى دخل الفرد فى كل من البلد النامى والمتقدم فإن الطلب على الغذاء ينمو فى الدولة الاولى بمعدل يصل الى مرتين ونصف مرة معدل الزيادة فى الطلب على الغذاء فى الدولة المتقدمة . ونعتمد فيما يلى الى تحليل العوامل التى ترد إليها هذه الزيادة الكبيرة فى الطلب على الغذاء فى البلاد النامية .

١ - الزيادة السريعة فى عدد السكان :

تتميز الدول النامية (ومنها الدول العربية) بارتفاع معدل الزيادة السكانية ، ويلاحظ أن هذا المعدل يمضى قدما فى طريق التزايد المستمر . ويبين جدول (٣) أن معدلات الزيادة السكانية فى كل البلاد العربية قد بلغت ٣ فى المائة سنويا تقريبا . بل أن بعضها قد حقق معدلات أعلى من هذا بسبب استقبال عدد كبير من المهاجرين (ليبيا والكويت) .

وترجع الزيادة الكبيرة فى عدد السكان الى انخفاض سريع فى معدل الوفيات وذلك مع بقاء معدل المواليد مرتفعا . وجدير بالذكر أن الدول النامية قد حققت هذا الانخفاض الكبير فى معدل الوفيات فى خلال فترة قصيرة من السنين على حين لم يتهىأ للدول المتقدمة أن تحقق مثل هذا الانخفاض فى معدلات الوفيات فيها فى أقل من قرنين من الزمان . ويرجع السبب فى ذلك الى أن التطورات العظمى فى الطب الوقائى والعلاجى إنما شهدتها القرن العشرون وخاصة بعد الحرب العالمية الثانية . كذلك فإن وسائل العلاج والسيطرة على الأمراض والأوبئة قد أصبحت واسعة الانتشار وفى متناول الدول المختلفة . وأضحت المنظمات العالمية والدول الغنية تولى أولوية خاصة لمكافحة الأوبئة والأمراض المعدية والمتوطنة وغيرها . وعلى هذا النحو انتفعت الدول النامية من هذه التطورات العظيمة وحققت نقضا سريعا فى معدل الوفيات وذلك بنفقات زهيدة .

أما معدل المواليد فقد بقى مرتفعا ويرجع ذلك الى عوامل متعددة متشابكة اجتماعية واقتصادية وثقافية لا يتسع المقام لدراستها فى هذا البحث . على أنه مهما يكن من أمر فلا بد من أن يمر وقت طويل قبل أن يحدث انخفاضا يعتد به فى معدلات المواليد فى الدول النامية سواء أكان هذا لازدياد أهمية الحضورات ارتفاع الدخول بسبب انتشار التصنيع أم لانتشار التعليم ، أو غير ذلك من الاسباب

التي تغري سواد الشعب باستخدام أساليب تحديد النسل . ومن الجلى أنه سوف يضطرد ازدياد عدد السكان بسرعة خلال الفترة ، التي تفصل بين انخفاض معدل الوفيات وانخفاض معدل المواليد ، مما يترتب على هذا أن تواجه الكثير من المجتمعات ضغطا شديدا على مواردها الاقتصادية المحدودة مما يعرقل الجهود المبذولة للارتفاع بمعدل التنمية الاقتصادية

ب - نمو الدخل الفردى :

تتمثل فى الدخل الفردى العامل الثانى الهام الذى يحدد حجم الزيادة فى الطلب على الغذاء . وغنى عن البيان أن جزءا فقط من الزيادة فى الدخل يتوجه الى الاتفاق على الطعام ويتوقف مقدار هذا الجزء على مرونة الطلب الداخلية على الغذاء . ويلاحظ أن هذه المرونة ترتفع فى الدول المتخلفة بالقياس الى الدول المتقدمة ، كما ترتفع بين فئات الدخل المنخفض عن مستواها بالنسبة لفئات الدخل المرتفع فى محيط البلد الواحد (١) .

وقد قامت منظمة « الفاو » بدراسة هذه النقطة على أساس من بيانات مستفيضة عن الانفاق على الغذاء فى عدد من الدول المتقدمة والنامية . وخلصت من تحليل الارقام الى ما يقرره المنطق الاقتصادى بالفعل من أن نصيب الغذاء من اجمالى الانفاق يتضاءل كلما ارتفعت الدخل وذلك على النحو الآتى (٢) :

متوسط دخل الفرد فى السنة	نسبة ما ينفق على الغذاء من الدخل
٢٠ — ٣٠ دولار	٧٠ ٪ أو أكثر
١٠٠ — ٢٠٠ دولار	٥٠ ٪
٥٠٠ دولار	٣٥ ٪
١٠٠٠ دولار	٢٥ ٪
٢٠٠٠ دولار أو أكثر	٢٠ ٪

(١) ويعبر عن هذه الظاهرة الأخيرة بـ « انجل » ، ومؤداها انه كلما ارتفع مستوى الدخل كلما تناقصت مرونة الطلب الداخلية على الغذاء .

(٢) نقلها عن منظمة « فاو »

M.C. Burk & M. Ezekiel, «Food and Nutrition» in Developing Economies, Chapter 9, in H.M. Southworth and B.F. Johnston (Editors), Agricultural Development and Economic Growth, New York, Cornell University Press, 1967, pp. 340 — 1.

كذلك تدر B. Johnston & C. Mellor مرونة الطلب الداخلية على الغذاء فى بعض الدول كما يلى : ٢٢ ٪ كندا ، ٢٣ ٪ الولايات المتحدة ، ٤٧ ٪ يوغوسلافيا ، ٥٢ ٪ ميلان ، ٧٠ ٪ نيجيريا . وجاءت الارقام فى مقالة الكاتبين المذكورين

«The Role of Agriculture in Economic Development» والمنشورة فى : American Economic Review, September, 1961, p. 572.

ويتضح بالرجوع الى جدول (٤) أن متوسط دخل الفرد في الدول العربية يتراوح بين ٩٠ دولارا سنويا في اليمن و ٣٤١٠ دولارا في الكويت . على أنه باستثناء الدولة الاخيرة يقع الدخل الفردي في غالبية الدول العربية فيما بين ١٠٠ دولار للسودان و ٢٧٠ دولار للعراق (وذلك بصرف النظر عن ليبيا التي يبلغ دخل الفرد فيها أكثر من ٦٠٠ دولار ولبنان ويبلغ دخل الفرد فيها نحو ٥٠٠ دولار تقريبا) . وبتطبيق النتائج التي توصلت اليها منظمة الأغذية والزراعة نجد أن نسبة المنفق على الغذاء في الدول العربية يبلغ في معظم الاحوال نحو ٥٠ في المائة من اجمالي الانفاق ، وتقل النسب قليلا في حالة لبنان وليبيا وتقل بدرجة ملحوظة في حالة الكويت .

وعلى ذلك فان في الامكان اعتمادا على البيانات المتقدمة أن نتوصل الى بيانات تقريبية عن معدل الزيادة في الطلب على الغذاء . ففي العراق مثلا تزايد الدخل الفردي بواقع ٤ في المائة سنويا في المتوسط تقريبا في الفترة ٦٠ - ١٩٦٧ (جدول ٤) ، على حين بلغت الزيادة في عدد السكان ٢٥ في المائة سنويا تقريبا . فاذا افترضنا أن مرونة الطلب الداخلية على الغذاء تبلغ ٠٫٧ ، فان زيادة الانفاق على الغذاء تكون كمايلي :

$$٢٥\% + (٠٫٧ \times ٤\%) = ٥\% \text{ تقريبا .}$$

ومن ناحية اخرى لا يخفى أن هيكل أو بنیان الانفاق على الغذاء انما يختلف باختلاف مستوى دخل الفرد . فعند مستويات الدخل المنخفضة جدا نجد أن معظم الانفاق على الغذاء ينساب الى الخبز والحبوب وغيرها من النشويات . على أن نسبة ما ينفق على هذه الأغذية ما يلبث أن ينخفض كثيرا مع ارتفاع مستويات الدخل . ويقدر أن ما ينفقه الفرد من دخله على النشويات يتراوح بين ٢٠ - ٣٠ دولار بغض النظر عن مستوى الدخل . ويقدر أيضا أن نسبة ما ينفق على النشويات من الدخل تتجه الى الانخفاض بعد أن يتعدى دخل الفرد ٢٠٠ دولار سنويا تقريبا . وتسفر البيانات من ناحية أخرى أن ما ينفقه سكان الدول الغنية من دخولهم على النشويات يبلغ ثلث ما ينفقه ابناء الدول الفقيرة من دخولهم سنويا على النشويات (١) .

وقى هذا ما يفسر الاهمية الكبرى التي تحتلها الحبوب في البلاد النامية حيث تشكل الغذاء الاساسي لسكان هذه البلاد . ويلاحظ أيضا - على ما سيتضح فيما بعد - أن الحبوب تشكل نسبة كبيرة من الانتاج الغذائي المحلي ، وأن قدرا كبيرا من الواردات الغذائية للدول النامية انما يتمثل في الحبوب . وقد رأينا أن استهلاك البلاد العربية من الحبوب قد تضاعف خلال عشرين عاما حيث زاد استهلاك الحبوب من ١٤ مليون طن في الفترة ٤٨ - ١٩٥٢ الى ٢٨ مليون طن عام ١٩٦٨ وسوف نرى بعد قليل أن الزيادة الكبيرة في استهلاك الحبوب قد تمخضت عن زيادة كبيرة في استيراد الحبوب نظرا لقصور الانتاج المحلي عن الوفاء بالحاجات المتزايدة للطلب الوطني .

ونود أن نشير هنا الى أن الجانب الأكبر من الزيادة في الانفاق على الغذاء في الدول العربية (والدول النامية بصفة عامة) إنما يرجع الى الزيادة الكبيرة في عدد السكان . إذ تفصح الاحصائيات الخاصة بتطور الدخل الفردي وعدد السكان في السنوات الاخيرة عن أن الدخل الفردي يزيد بشكل غير منتظم ويتعرض للتقلبات الشديدة بل أن معدل التغير فيه قد يصبح سلبيا وخاصة في الدول غير المنتجة للبترول والتي يتميز انتاجها الزراعي بالتقلب الشديد تبعاً لتقلب الظروف الجوية مثل سوريا ومراكش وتونس . ويبين الجدول (٤) أن دخل الفرد في تونس والاردن ظل ثابتاً في سنة ١٩٦٦ بالمقارنة بسنة ١٩٦٥ ، بينما انخفض دخل الفرد في سوريا ومراكش . كذلك يتضح أن معدلات الزيادة في الدخل الفردي في متوسط السنوات ٦٠ - ١٩٦٧ قد بلغت ٢٢٠ في المائة في مراكش و ٨٠ في المائة في السودان بينما وصلت الى ١٥٠ في المائة في تونس والى ١٦ في المائة في سوريا في الفترة ذاتها . هذا في الوقت الذي سجل فيه عدد السكان زيادة كبيرة مضطردة بلغت ٢٣ في المائة في تونس خلال الفترة ٦٣ - ١٩٦٧ و ٢٩ في المائة في سوريا و ٢٨ في المائة في مراكش .

وبمعنى آخر على حين يخضع متوسط دخل الفرد لظروف مختلفة تتميز بتواتر التقلبات الشديدة فإن معدل الزيادة السكانية يسير في طريقه بدون توقف وبشكل متزايد . وإذا اتخذنا مراكش مثلاً لبيان الزيادة في الانفاق على الغذاء معتمدين في هذا على معدلات الزيادة في الدخل والسكان ومرونة الطلب الداخلية (٥٠ في المائة تقريباً) نصل الى الاتي :

$$٢٨\% + (٥٠\% \times ٢٠\%) = ٤\% \text{ تقريباً .}$$

جملة القول أن الزيادة الكبيرة في الانفاق على الغذاء يمكن أن تعزى - في ظل الظروف التي تمر بها البلاد العربية الآن - الى الزيادة السريعة والمضطردة في عدد السكان .

٣ - انتاج الغذاء :

ينتج العالم العربي عدداً كبيراً من المنتجات الغذائية وأهمها القمح والارز والذرة الرفيعة والشعير ، وكذلك البقول بأنواعها والسكر سواء من القصب أو الشمندر (البنجر) والخضروات والفواكه بأنواعها المتعددة . وينتج العالم العربي أيضاً اللحوم ومنتجات الألبان والدواجن ، وذلك بالإضافة الى المشروبات الكحولية والتبغ .

وقد سجل العالم العربي بصفة عامة نمواً مضطرباً في انتاجه من المواد الغذائية خلال العشرين سنة الماضية ، وإن اختلفت درجة الزيادة من دولة الى أخرى . ويبين جدول (٥) تطور انتاج المواد الغذائية لكل بلد على حدة ومعبراً عنه بالارقام القياسية ، وذلك خلال الفترة ١٩٥٢ الى ١٩٦٨ وتقف ليبيا في هذا المقام ، على رأس القائمة تليها السودان ومصر . ومما يلفت النظر أن انتاج الغذاء (والانتاج الزراعي عامة) قد تميز بالتقلب الشديد في كل من العراق

ومراكش وسوريا وتونس ، حيث كان الانتاج يتعرض للانخفاض لفترة قد تطول الى سنتين أو ثلاث سنوات ثم يرتفع لسنة أو اثنتين ليعود فينخفض من جديد . ويرجع السبب الرئيسى فى ذلك الى اعتماد الزراعة فى هذه البلاد على الامطار بحيث يتوقف حجم الانتاج الزراعى بعامة والانتاج الغذاء بخاصة على كمية الامطار التى تسقط فى فصل الشتاء . وفى هذا ما يفسر عدم تواتر التقلبات على الانتاج الغذائى فى كل من السودان ومصر ، وذلك بسبب وفرة المياه واعتماد الزراعة على الرى صيفا وشتاء . أما الجزائر فإن انتاجها الغذائى (والزراعى عموما) قد تعرض للانخفاض الشديد فى معظم سنوات الفترة المذكورة ، ويرجع السبب فى هذا الى اعادة تنظيم الزراعة والملكية الزراعية فضلا عن مشاكل هجرة الفرنسيين والى غير ذلك .

ويتضح بالرجوع الى الجدول (٥) اطراد تدهور نصيب الفرد من الانتاج الغذائى حتى بالنسبة للبلاد التى حققت معدلات كبيرة فى الانتاج الغذائى ، ويرجع السبب فى هذا الى الزيادة السريعة والمطرودة فى عدد السكان وألتى تناولت كل البلاد العربية بدون استثناء (انظر جدول ٢) وبعبارة أخرى ، تمخض تفوق الزيادة فى عدد السكان على الزيادة فى انتاج الغذاء عن تدهور نصيب الفرد من الانتاج مما قربت على هذا بطبيعة الحال زيادة كبيرة فى استقرار الغذاء من الخارج على ماسياتى البیان .

وربما كان من المناسب أن ندلى ببيانات مفصلة عن تطور الانتاج بالنسبة لكل نوع من أنواع الغذاء على حدة وأهمية كل نوع فى الانتاج الاجمالى للدول العربية على أنه بالنظر لقصور الاحصاءات الخاصة بذلك فسوف نكتفى بالاحصاءات الخاصة بانتاج الحبوب ولعل مما يبرر هذا أن البلاد العربية تستهلك قدرا كبيرا من الحبوب وأن استهلاك الحبوب يشكل نسبة هامة فى الاتفاق الغذائى عامة . ولما كان لا مناص من أن ينعكس هذا النمط الاستهلاكى على هيكل الانتاج الزراعى الغذائى ، فانه فى الامكان أن نخلص من هذا الى أن محصولات الحبوب تؤلف نسبة هامة من الانتاج الزراعى الغذائى فى الدول العربية المختلفة ، وتتحصل محصولات الحبوب محل الاهتمام فى هذا البحث على القمح والشعير ويزرعان عادة فى فصل الشتاء وتعتمد زراعتهماعلى الرى كما فى مصر والسودان ، وعلى الامطار كما فى بقية الدول الاخرى . أما الاذرة الشامية والرفيعة والارز فانها من المحصولات الصيفية وتعتمد على الرى فى جميع الدول المعنية .

وسوف نتناول بشئ من التفصيل تطور انتاج الحبوب وهيكله ومدى ما يتحقق من الاكتفاء الذاتى فيه ، وبأهم الدول المنتجة ودرجة استقرار الانتاج وتقلبه وأسباب ذلك .

ويتضح من الجدول (٦) أن انتاج الحبوب سنويا كان يمثل ١٤ مليون طن تقريبا فى الفترة ٤٨ - ١٩٥٢ متجها الى الارتفاع الى ١٧ مليون طن عام ١٩٥٦ . على أنه ما لبث أن تعرض للانخفاض فى سنوات الجفاف الشديد ٥٨ - ١٩٦١ ، ليعود فيواصل ارتفاعه من جديد (عدا سنة ١٩٦٦) الى أن بلغ ٢٣ مليون طن تقريبا عام ١٩٦٨ أى أن انتاج الحبوب قد زاد بمعدل ٦٤ فى المائة خلال الفترة ٤٨ - ١٩٥٢ الى ١٩٦٨ .

وتعتبر الجمهورية العربية المتحدة أهم البلاد المنتجة فيما بين البلاد العربية، حيث واصل انتاجها من الحبوب ارتفاعه الى أن وصل الى ٧٥ مليون طن تقريبا (٣٣ في المائة من الاجمالي) عام ١٩٦٨ • وتحتل مراكز المركز الثاني (وقد سجل انتاجها من الحبوب زيادة كبيرة عام ١٩٦٨) • يليها في الاهمية العراق فالجزائر ثم سوريا والسودان • وبلغ مجموع انتاج الدول الستة المذكورة عام ١٩٦٨ ما يوازي ٢١ مليون طن أو ٩١ في المائة من اجمالي الانتاج بالبلاد العربية •

ويعتبر القمح أهم محاصيل الحبوب على الاطلاق حيث بلغ انتاجه ٣٥ في المائة من جملة انتاج الحبوب في الفترة ١٩٥٢-٤٨ ومازال يحتفظ بهذه الاهمية النسبية بصفة عامة • ويليه القمح في الاهمية الشعير الذي كان يمثل ٢٠ في المائة في أوائل الخمسينات، الا أن أهميته النسبية تدهورت الى ٢٥ في المائة فقط عام ١٩٦٨، وان كان انتاجه قد حقق زيادة كبيرة بالارقام المطلقة • وتمثل المحاصيل الشتوية، القمح والشعير، ثلثي الانتاج العربي من محاصيل الحبوب الغذائية، أما الثلث الباقي فيوزع على محاصيل الحبوب الصيفية والتي تشمل الارز والاذرة الشامية والاذرة الرفيعة • وقد تمتعت هذه المحاصيل الثلاثة بدرجة مقابلة من الاهمية النسبية في الفترة الاخيرة، وان تزايدت أهمية الارز بالمقارنة بالفترة ١٩٥٢-٤٨ حيث ارتفع نصيبه من ٩ في المائة الى ١٤ في المائة عام ١٩٦٨ • أما الاذرة الشامية فقد ارتفع نصيبها الى ١٢ في المائة الى ١٣ في المائة على حين انخفض نصيب الاذرة الرفيعة من ١٤ في المائة الى ١٢ في المائة خلال الفترة ذاتها (١) •

أما بالنسبة للقمح (انظر جدول ٧) فقد ارتفع انتاجه تدريجيا من ٥ مليون طن تقريبا في الفترة ١٩٥٢-٤٨ الى ٨ر٤ مليون طن عام ١٩٦٨

وقد احتلت مراكز في السنة الاخيرة المركز الاول في الانتاج حيث قفز انتاجها من ١ر٣ مليون طن عام ١٩٥٨ الى ٢ر٥ مليون طن عام ١٩٦٨، يليها الجزائر والجمهورية العربية المتحدة حيث بلغ انتاج كل منهما ١ر٥ مليون طن، ثم العراق وقد بلغ انتاجها ١ر٤ مليون طن هذا وقد بلغ انتاج الدول الاربعة المذكورة ٨٣ في المائة من جملة الانتاج في البلاد العربية • أما سوريا التي ارتفع انتاجها الى ١ر٤ مليون طن عام ١٩٦٢، فإنه قد هبط الى ٦٠٠ ألف طن فقط عام ١٩٦٨، وذلك بسبب سوء الاحوال الجوية وقلة الامطار •

أما بالنسبة للشعير (انظر جدول ٨) فقد ارتفع انتاجه من ٣ر٨ مليون طن في الفترة ١٩٥٢-٤٨ الى ٧ر٥ مليون طن عام ١٩٦٨، أي بنسبة ٥٠ في المائة • وتحتل مراكز المركز الاول أيضا في انتاج الشعير إذ أنتجت بمفردها ٥٦ في المائة من اجمالي الانتاج عام ١٩٦٨، يليها العراق والجزائر وسوريا،

(١) استخرجت هذه النسب كلها من واقع جداول انتاج الحبوب عامة وانتاج كل نوع منها بصفة خاصة • انظر جداول رقم ٦، ٧، ٨، ٩، ١٠، ١١ •

وتأتى لهذه البلاد الرابع أن تنتج ما يوازي ٩١ فى المائة من اجمالى انتاج الشعير . ويعتبر انتاج شعير قليل الاهمية فى ج.ع.م وذلك بسبب عدم استخدامه فى الغذاء

أما بالنسبة للاذرة الشامية (أنظر جدول ٩) فقد ازداد انتاجها من ١٨ مليون طن فى الفترة ٤٨-١٩٥٢ الى ٢٧ مليون طن فى عام ١٩٦٨ أى بمعدل ٥٠ فى المائة خلال هذه الفترة . وجدير بالذكر أن انتاج هذا المحصول يكاد يتركز كلية فى ج.ع.م حيث بلغ انتاجها منه ١٤ مليون طن فى الفترة ٤٨-١٩٥٢ أو ما يعادلها ٧٨ فى المائة من اجمالى بل لقد ارتفع هذا الانتاج الى ٢٣ مليون طن عام ١٩٦٨ أو ما يعادل ٨٥ فى المائة من اجمالى ويرجع هذا التركيز الشديد لانتاج الازرة الشامية فى مصر الى أهمية هذا المحصول كغذاء لسواد الفلاحين المصريين فضلا عن وفرة مياه الري فى فصل الصيف وهى ميزة لا تتوافر لدولة أخرى عدا السودان الا أن السودان قد اتجهت الى تفضيل زراعة الازرة الرفيعة على الازرة الشامية بل أنها تعتبر أكبر دولة منتجة لهذا النوع من الحبوب فى المنطقة كلها على ما سيأتى فى بيانه .

أما بالنسبة للارز (جدول ١٠) فقد زاد انتاجه من ١٢ مليون طن تقريبا فى الفترة ٤٨-١٩٥٢ الى ٣ مليون طن تقريبا عام ١٩٦٨ أى بنمو ١٥٠ فى المئة ويلاحظ أن هذا المحصول الصيفى يتركز انتاجه هو الاخر فى الجمهورية العربية المتحدة حيث بلغ انتاجها منه مليون طن تقريبا فى الفترة ٤٨-١٩٥٢ أو ما يعادل ٨١ فى المائة تقريبا من جملة الانتاج فى المنطقة ويبلغ ١٢ مليون طن .

وقد زادت الأهمية النسبية لمصر فى انتاج الأرز بمرور الوقت بحيث أصبح انتاجها يمثل ٨٧ فى المائة من جملة انتاج الأرز عام ١٩٦٨ ويرجع هذا بما لا يخفى الى وفرة المياه فى أشهر الصيف نظرا لما يتطلبه زراعة هذا المحصول من كميات كبيرة من المياه ويلاحظ عدم إقبال السودان على انتاج هذا المحصول رغم وفرة المياه ويرجع هذا الى عدم توفر الأيدى العاملة المدربة، فضلا عن نقص الخبرة بأساليب زراعته، وعدم الاعتماد عليه فى الاستهلاك الذاتى (١) .

أما بالنسبة للاذرة الرفيعة (جدول ١١) فإن انتاجها قد سجل زيادة محدودة طيلة العشرين سنة مثل الدراسة . فقد ارتفع انتاج الازرة الرفيعة من

(١) بلغ استهلاك السودان من الارز عام ١٩٦٨ مقدار ٩٠٠٠ طن تقريبا بالمقارنة بجملة استهلاك السودان من الحبوب والتي وصلت الى ١٢ مليون طن فى العام المذكور . أى أن نسبة استهلاك الارز كانت أقل من واحد فى المائة من اجمالى المصدر : استخرجت هذه الأرقام من

F.A.O., Production Yearbook 1969 and Trade Yearbook, 1969.

٢٨ مليون طن في الفترة ٤٨ - ١٩٥٢ الى ٢٨ مليون طن عام ١٩٦٨ أو بنسبة ٢٣ في المائة . الا أن الانتاج ما لبث أن تخطى الثلاثة ملايين طن عام ١٩٦٤ والاربعة ملايين عام ١٩٦٧ ، وذلك بسبب الزيادة الكبيرة في انتاج السودان في هاتين السنتين . ويتركز انتاج الاذرة الرفيعة في ثلاثة بلاد هي السودان والجمهورية العربية المتحدة واليمن . وقد اسهمت هذه البلاد بما يوازي ٨٩ في المائة من اجمالي الانتاج في الفترة ٤٨ - ١٩٥٢ وكان نصيب كل منها ٣٤ في المائة ، ٢٣ في المائة ، ٣٢ في المائة على التوالي . بل لقد ارتفع نصيب هذه البلاد الثلاثة في جملة الانتاج عام ١٩٦٨ حيث بلغ جملة انتاجها ٩٢ في المائة من اجمالي الانتاج ، ركان نصيبها ٣٥ في المائة ، ٣٢ في المائة ، ٢٥ في المائة على التوالي . ويلاحظ على العموم ان هذا النوع من الحبوب قليل الاهمية في الاستهلاك الغذائي ويكاد يكون استهلاكه قاصرا على مواطن انتاجه، وهكذا تزرع الاذرة الرفيعة في الوجهة القبلى من الجمهورية العربية المتحدة وتستهلك فيه .

وإذا فرغنا من استعراض تطور انتاج الحبوب بعامة وتطور انتاج كل نوع من انواع الحبوب على حدة فضلا عن بيان الاهمية النسبية لمختلف البلاد في انتاجها ، فقد أصبح من المتعين تحليل مدى كفاية الانتاج المحلى بالنسبة للطلب ، وذلك توصالا الى تقدير مدى الفائض أو العجز في انتاج الحبوب . ويمكن تقسيم البلاد العربية الى عدة مجموعات من ناحية درجة الاكتفاء الذاتي في انتاج الحبوب ، وطبيعة هذا الاكتفاء الذاتي .

وتتألف المجموعة الاولى من البلاد ذات الزراعة محدودة النطاق وبالتالي ذات الانتاج الزراعى والغذائى المحدود الاهمية ، وتستورد نسبة عالية من احتياجاتها من الغذاء بعامة والحبوب بخاصة . وتتضمن هذه المجموعة السعودية والاردن وليبيا ولبنان . ويتضح من الجدول (١٢) أن هذه البلاد تستورد في كثير من السنوات ما يزيد عن نصف حاجتها من الحبوب ، وخاصة بالنسبة للبنان حيث لم تتجاوز درجة الاكتفاء الذاتي في بعض السنوات ١٧ في المائة فقط ، واعتمدت بالتالى على الاستيراد في الحصول على ٨٣ في المائة من احتياجات البلاد الى الحبوب . ولعله مما يلفت النظر أيضا أن درجة اعتماد السعودية وليبيا على الاستيراد في ازدياد مستمر ، ويرجع هذا جزئيا الى ما ترتب على زيادة انتاج البترول وما يدره عليهما من دخل الى أهمال الزراعة على أنه لما كان اطراد تدهور الانتاج الزراعى أمرا لا يجوز السكوت عليه ، فقد تعددت الدلائل في السنوات الأخيرة على انتهاج هذين البلدين سياسة ايجابية ترمى الى زيادة الاهتمام بالزراعة . ومع هذا فلا يخفى كيف يعاني القطاع الزراعى لهذين البلدين من ندرة الايدى العاملة التى انتقلت الى قطاع البترول والخدمات المرتبطة به حيث يرتفع مستوى الكفاءة الانتاجية وبالتالي الاجور التى يحصلون عليها . ولهذا فإن من المتوقع ان تستمر هذه المجموعة في الاعتماد على الاستيراد في الحصول على معظم حاجياتها من الحبوب ، ولن تجد حرجا في هذا على ما تقدم بيانه ، نظرا لما تهيأ لها بفضل البترول من المقدرة الواسعة على الاستيراد .

وتتضمن المجموعة الثانية البلاد العربية ذات القطاع الزراعى الواسع والامكانيات الزراعية التى لم تستغل بعد بالكامل ، وتتألف من الجزائر والعراق وسوريا وتونس ومراكش والسودان . ويلاحظ أنه لم يأت للسودان تحقيق الاكتفاء الذاتى ، طيلة العشرين سنة السابقة على عام ١٩٦٨ ، حيث تراوحت درجة الاكتفاء الذاتى بين ٩٠ فى المائة ، و ٩٩ فى المائة وأن تسنى تحقيق فائض بسيط سنة ١٩٦٠ . ويلاحظ من ناحية أخرى أن الانتاج الزراعى فى السودان لا يتقلب الا فى حدود ضيقة . ومع هذا لا يخفى أن مشكلة السودان انما تتلخص فى عدم توفر الأيدى العاملة التى توجه الى زراعة المساحات الشاسعة من الارض الخصبة السهلة وفيرة المياه. واما بالنسبة الى البلاد الاخرى التى تنتمى الى هذه المجموعة فقد تهيأ لها تحقيق فائض فى السنوات الاولى من عقد الخمسينيات على أن هذه البلاد مالبت أن أصبحت مستوردة صافية للحبوب منذ أواخر الخمسينيات ولسنوات عدة فى العقد الماضى وكان أسوأ هذه الدول حظا على الاطلاق الجزائر وتليها تونس . وهكذا تفصح الأرقام عن قصور الانتاج المحلى للعراق عن الوفاء بحاجة الاستهلاك المحلى طوال الفترة ١٩٥٩ الى ١٩٦٨ ، وذلك باستثناء سنة ١٩٦٢ وينطبق الشيء نفسه على سوريا باستثناء الفترة ١٩٦٢ الى ١٩٦٥ بل ان درجة الاكتفاء الذاتى فى سوريا قد هبطت الى ٦٦ فى المائة فقط سنة ١٩٦٦ ويرجع هذا الى تقلب الظروف الجوية وقلة الامطار ، فضلا عن عجز فى مياه الأنهار .

وتتمثل المجموعة الثالثة فى الجمهورية العربية المتحدة وقد اشرفت على استغلال كل الاراضى الصالحة للزراعة تقريبا ، بل لقد استصلحت مساحات واسعة من الارض فى غرب الدلتا بعد توفر المياه بعد انشاء السد العالى . ومن ناحية أخرى ، تزرع الأرض من مرتين الى ثلاثة مرات فى السنة ، أى أن المساحة المحصولية تتجاوز ما يزيد عن مثلى المساحة المزروعة. وأخيرا ترتفع الغلة الزراعية بالنسبة لكل المحاصيل بدون استثناء عن أى بلد أخرى فى المنطقة وتقارب المعدلات الموجودة فى البلاد المتقدمة. على أنه بالرغم من هذه الجهود الجبارة التى بذلتها مصر فى الميدان الزراعى فان الانتاج المحلى لم يستطع ان يفي بكل حاجة الاستهلاك ، بل تتناقص درجة الاكتفاء الذاتى باستمرار رغم الزيادة المستمرة فى الانتاج (١) ويرجع هذا الى الزيادة المستمرة فى الاستهلاك بسبب زيادة السكان والدخل بدرجة أسرع من زيادة الانتاج . ومن هنا يتوقع ان تستمر مصر فى الاعتماد بدرجات متزايدة على الاستيراد من الخارج مالم يتسن القيام بمشروعات كبرى أخرى للرى فى أعالي النيل، بما يتهيأ منه اضافة مساحات واسعة من الارض . هذا فضلا عن الامعان فى استغلال التطورات التكنولوجية الحديثة فى ميدان الانتاج الزراعى - كل هذا بالاضافة الى نجاح الجهود المبذولة فى الحد من الزيادة فى عدد السكان . ومع هذا فما يخفى أن هذه الجهود كلها لن بذلت فلن تؤتى ثمارها الا فى المدى الطويل .

(١) انخفضت درجة الاكتفاء الذاتى من ٨٥ ٪ عام ١٩٥٩ الى ٧٣ ٪ عام ١٩٦٧ .

فاذا انتقلنا من تحليل درجة الاكتفاء الذاتى فى كل مجموعة من البلاد العربية ، الى تقديم صورة عامة عن درجة الاكتفاء الذاتى بالنسبة لهذه البلاد ككل اتضح لنا بالرجوع الى الجدول (١٢) أن السنوات ١٩٤٨ الى ١٩٥٦ قد تميزت بتحقيق الاكتفاء الذاتى تماما • على أنه ابتداء من سنة ١٩٥٨ وذلك حتى سنة ١٩٦٨ تميزت البلاد العربية بعجز فى انتاج حاجتها من الحبوب وهبطت درجة الاكتفاء الذاتى الى ٧٥ فى المائة فى عامى ١٩٦١، ١٩٦٧، وإلى ٧٤ فى المائة عام ١٩٦٦ وإلى ٨١ فى المائة عام ١٩٦٨ • وحصيلته هذا أنه على العكس من الانطباع السائد لدى البعض فإن البلاد العربية كمجموعة قد انقلبت منذ أواخر الخمسينيات الى عام ١٩٦٨ مستوردة صافية للحبوب وذلك على نحو مستمر وبمعدلات كبيرة • بل ربما كان أبلغ من هذا أنه باستثناء مراكش لا تحقق البلاد العربية كمجموعة الاكتفاء الذاتى فى الانتاج الغذائى عامة على نحو ما نوضحه تفصيلا فى القسم التالى من هذا البحث •

٤ - التجارة الخارجية للغذاء :

تعتبر البلاد العربية مستوردة صافية للغذاء فى مجموعته (انظر جدولى ١٣ و ١٤) • ان يسفر الجدول (١٣) عن أن صافى الواردات الغذائية ، قد بلغ فى المتوسط ٨ فى المائة من القيمة الاجمالية لصادرات هذه البلاد جميعا خلال السنوات ٦٦ - ١٩٦٨ ، وأن تفاوتت هذه النسبة بدرجة كبيرة جدا فيما بين الدول المختلفة ، الامر الذى يقتضى دراسة الاوضاع بالنسبة لكل بلد او مجموعة متماثلة الظروف من البلدان على حدة .

ويمكن تقسيم البلاد العربية المختلفة من ناحية نسبة صافى الواردات الغذائية الى اجمالى قيمة الصادرات على النحو التالى :

أ - مراكش : تنفرد مراكش بمركز ممتاز بالقياس الى سائر البلاد العربية بدون استثناء • فهي مصدرة صافية للغذاء ، أى أن صادراتها من الغذاء تفوق وارداتها منه • فقد بلغت نسبة فائض صادرات الغذاء ١٧ فى المائة من اجمالى قيمة الصادرات وذلك فى الفترة ٦٦ - ١٩٦٨ • وترتفع النسبة الى ١٨ فى المائة اذا أضفنا المشروبات والتبغ (جدول ١٣) • يضاف الى هذا أن صادراتها من الغذاء كانت تزيد باستمرار وبدرجة كبيرة أحيانا على الواردات من الغذاء خلال الفترة ١٩٦٢ الى ١٩٦٨ • مثال هذا أن الصادرات الغذائية قد بلغت ضعف الواردات الغذائية فى سنة ١٩٦٣ ، وأوشكت على هذه النسبة فى بعض السنوات الأخرى خلال تلك الفترة (١) • بل لقد ظلت مراكش تحقق فائضا كبيرا فى صادرات الغذاء بعامة حتى فى السنوات التى تميزت بالجفاف وانخفاض محصولات الحبوب وبالتالى تحول مراكش الى بلد مستورد صاف لها • ان يلاحظ أن مراكش كانت مصدرة صافية للحبوب فى سنة واحدة فقط فى سنة ١٩٦٣ • ويرجع السبب فى استمرار هذا الفائض من صادرات الغذاء

بل وكبر حجمه الى قلة أهمية انتاج الحبوب بالنسبة لاجمالى الانتاج الغذائى الزراعى فى مراكش ، وازدياد أهمية أنواع أخرى من المنتجات الغذائية مثل الفواكه والخضروات بأنواعها المختلفة وزيت الزيتون وغير ذلك . ومن هنا يمكن القول أن الزراعة المراكشية تتمتع بدرجة كبيرة من التوازن من ناحية الانتاج الغذائى ، فضلا عما تهيأ لها من نهضة كبيرة فى السنوات الاخيرة .

ب - العراق وليبيا وسوريا : تمثل واردات الغذاء بالنسبة لهذه البلاد ٥ فى المائة أو أقل من اجمالى قيمة الصادرات عن الفترة ٦٦ - ١٩٦٨ . ويلاحظ أن هذه النسبة لا تتجاوز ٤ فى المائة بالنسبة لسوريا، بل لقد كانت سوريا مصدرة صافية للغذاء ، وبدرجة كبيرة ، فى السنوات ٥٤ - ١٩٥٦ على المتوسط (٢٢) فى المائة (جدول ١٣) . ومن ناحية أخرى فإن سوريا تعتبر مصدرة صافية للحيوانات الحية ، كما أن وارداتها من التبغ والمشروبات تعادل صادراتها منه تقريبا (١). على أن سوريا لا تلبث أن تتحول الى مستوردة صافية للغذاء فى السنوات التى يتدهور فيها انتاج الحبوب بسبب قلة الامطار ، الامر الذى يوضح لنا أهمية الحبوب فى جملة الانتاج الغذائى الزراعى السورى على عكس ما شهدناه بالنسبة لمراكش . وعلى الرغم من انخفاض نسبة الواردات الصافية للغذاء الى اجمالى الصادرات فانها ما زالت تمارس ضغطا على الاقتصاد السورى نظرا لما يمارس به الميزان التجارى من عجز كبير ، وان كان يخفف من حدته ما تحققه البلاد من فائض فى الابواب غير المنظورة .

أما بالنسبة للعراق وليبيا فإن نسبة الواردات الغذائية الصافية تصل الى ٥ فى المائة من اجمالى الصادرات . ويرجع السبب فى انخفاض هذه النسبة الى ضخامة الصادرات البترولية لهاتين الدولتين وليس لانخفاض القيمة المطلقة لصافى الواردات الغذائية . بل لقد زادت الواردات الغذائية فى كلا البلدين بدرجة كبيرة فى السنوات الاخيرة وتزايد صافى الواردات باستمرار ، وخاصة فى ليبيا حيث لا تتمتع الصادرات الغذائية بأهمية كبيرة . وذلك بسبب تراجع أهمية القطاع الزراعى نسبيا بعد اكتشاف البترول . على أنه ربما كان الامر يدعو الى التساؤل بالنسبة للعراق نظرا لاتساع موارده الزراعية وضخامة امكانيات الانتاج الزراعى فيه . يوضح هذا أن العراق قد ظل مستوردا صافيا للغذاء وعلى نطاق كبير ، بحيث بلغت الواردات الغذائية ثلاثة أو أربعة أمثال الصادرات الغذائية تقريبا خلال الفترة ٦٢ - ١٩٦٨ بدون استثناء (١). وربما يرجع السبب فى هذا الى عدم إيلاء التنمية الزراعية الاهمية المناسبة نظرا للتركيز على البترول الذى يهيىء للبلاد تحقيق فائض كبير فى الميزان التجارى .

(١) المرجع السابق .

(٢) بلغت الواردات الغذائية ١١٢ مليون دولار عام ١٩٦٤ فى حين بلغت الصادرات الغذائية ٢١ مليون دولار معط ، وفى السنة التالية كانت الارقام ٨١ مليون ، ٢٥ مليون دولار على التوالي انظر

F.A.O., Trade Yearbook, 1969.

ج - تونس والسودان : تبلغ نسبة الواردات الغذائية الصافية ١١ في المائة بالنسبة لاجمالي صادرات تونس ، ١٢ في المائة بالنسبة لاجمالي صادرات السودان (جدول ١٣) . ويلاحظ أن المشكلة تبدو أكثر حدة بالنسبة الى تونس لان وارداتها الغذائية زادت باستمرار على صادراتها ، أى أنها تعاني عجزا مستمرا فى انتاج الغذاء . ومن ناحية أخرى فان تونس ظلت مستوردة صافية للحبوب طوال الفترة ٦٢ - ١٩٦٨ تقريبا ، كما أنها تجابه عجزا مستمرا فى ميزانها التجارى . من هذا فان وارداتها الغذائية تمارس ضغطا مستمرا على اقتصادياتها دون أن تفلح صادراتها من السلع فى تخفيف هذا الضغط ، هذا وان كان الدخل من السياحة يخفف من هذا الضغط . وتجد السودان نفسها فى وضع أفضل وذلك على الرغم من أن السودان يتمرر هو الآخر بعجز مستمر فى الانتاج الغذائى ، وان أفلح فى السنوات الاخيرة فى تضيق الفجوة فى الميزان التجارى (١) . ولا يخفى من ناحية أخرى ، ان امكانيات السودان على التوسع فى الانتاج الزراعى تزيد بكثير على امكانيات تونس ، فضلا عما تتميز به الزراعة السودانية من الاستقرار نظرا لاعتمادها على الري وليس على الامطار كما هو الحال فى تونس .

د - الجمهورية العربية المتحدة : تبلغ نسبة صافى الواردات الغذائية ٢٢ فى المائة بالنسبة الى اجمالى الصادرات ، أى أن الواردات الغذائية الصافية تتبلغ تقريبا ربع حصيللة الصادرات . بل لقد ارتفعت هذه النسبة من ٥ فى المائة عام ١٩٥٥ الى ٢٢ فى المائة فى الفترة ٦٦ - ١٩٦٨ (انظر جدول ١٣) . يضاف الى هذا أن كلا من الواردات الغذائية وصافى الواردات من الغذاء فى تزايد مستمر . ولا يخفى أن مصر مستوردة صافية للحوم والحبوب والتبغ والمشروبات . وتمارس الصادرات الغذائية ، ضغطا ملموسا على الميزان التجارى الذى يعاني عجزا تقليديا يخفف من حدته ماتحتقه البلاد من فائض فى الابواب غير المنظورة . كذلك فان الصادرات المصرية ما زالت تتكون من السلع التقليدية (القطن ، الارز ، البصل ٠٠٠ الخ) التى تتزايد قيمة ما يصادر منها ببطء شديد ، هذا فى الوقت الذى تزداد فيه نسبة صافى الواردات الغذائية نظرا لاطراد زيادة الطلب على الغذاء بسبب الزيادة المستمرة فى السكان .

هـ - الاردن ولبنان : ترتفع نسبة الواردات من الاغذية الى مستويات شاهقة حيث تبلغ ١١١ فى المائة من قيمة الصادرات الاردنية و ٧١ فى المائة من قيمة الصادرات اللبنانية (انظر جدول ١٣) . ومن الواضح أن الوضع سيء بالنسبة للاردن ، بل يعتبر أسوأ الاوضاع على صعيد المنطقة ، حيث تقل الصادرات الاردنية عن جملة الواردات الغذائية . كذلك يصل عجز ميزان التجارة الى درجة رهيبه اذ تبلغ قيمة الواردات الاجمالية أكثر من خمسة

(١) انخفض العجز بالنسبة للسودان من ٤٧ مليون دولار عام ١٩٦٢ الى ٢٢ مليون عام ١٩٦٦ ، وإلى ٨٠ مليون عام ١٩٦٧ . أما بالنسبة لتونس فكانت أرقام العجز فى الميزان التجارى فى السنوات المذكورة كما يلى : ١٠٠ مليون ، ١٠٩ مليون ، ١١١ مليون دولار ، انظر المرجع السابق .

أمثال قيمة الصادرات (انظر جدول ١٤) (١) ، فضلا عن عدم وجود إمكانيات كبيرة واضحة يتأتى استغلالها فى الاجل القصير لتصحيح هذا الوضع أو حتى للتخفيف من حدته .

أما بالنسبة للبنان فعلى الرغم من كبر نسبة الواردات الغذائية الصافية (٧١ فى المائة) الى اجمالى الصادرات ، الا أنها فى وضع أفضل بكثير من الاردن . ذلك أن هذا العجز فى استيراد الغذاء والعجز فى الميزان التجارى عامة يعوض عنه الفائض الكبير فى الابواب غير المنظورة ، الامر الذى يخفف من وطأة الواردات الغذائية ، والواردات الاجمالية كذلك .

على أن من الواضح أن استمرار هذا الوضع رهن ببقاء لبنان مركزا للخدمات المتنوعة وملاذا لرؤوس الاموال العربية . بحيث أنه ما أن يتعرض الاقتصاد اللبنانى لاي هزة تسفر عن هجرة رؤوس الاموال قصيرة الاجل يكون من شأنها احداث عجز يذكر فى ميزان المدفوعات حتى يمارس هذا الحجم الكبير للواردات الغذائية ضغطا شديدا على الاقتصاد اللبنانى .

التجارة الخارجية للحبوب :

أوضحنا فى الجزء السابق من هذا البحث أن الدول العربية فى مجموعها تعتبر مستوردة صافية للغذاء ورأينا أن ذلك ينطبق على كل بلد على حدة عدا مراكش التى تعتبر مصدرة صافية للغذاء ، ولعل من المناسب أن نناقش الوضع بالنسبة للحبوب وحدها وذلك على اعتبار أن هذه البلاد فى جملتها بلاد فقيرة تستهلك عادة نسبة هامة من الحبوب فى غذائها .

إذا رجعنا الى جدول (٧) نجد أن الدول العربية فى مجموعها تعتبر مستوردة صافية للحبوب . ونلاحظ أنه خلال العشرين سنوات (٥٨ - ١٩٦٨) كانت صادرات الحبوب أقل من الواردات فى جميع هذه السنوات ، بل لقد كان هذا الوضع فى تدهور مستمر . وقد بلغت نسبة الواردات الصافية ٣٥ فى المائة من اجمالى الاستهلاك فى السنوات ١٩٦١ و ١٩٦٧ و ٢٦ فى المائة فى سنة ١٩٦٦ . ومع هذا فإنه يلاحظ أيضا أن الفترة ٤٨ - ١٩٥٦ شهدت تحقيق فائض متواضع للتصدير أو بالاحرى تحقيق الاكتفاء الذاتى .

على أننا إذا أمعنا النظر فى حالة كل بلد على حدة لافينا أن كلا منها - بدون استثناء - مستوردة للحبوب على أساس صاف ، حتى مراكش ذاتها التى تتميز

(١) بلغ صافى الواردات الغذائية فى متوسط السنوات ٦٣ - ١٩٦٥ ما يساوى ٣٣ مليون دولار سنويا ، هذا فى حين كانت الصادرات الاجمالية فى المتوسط تساوى ١٩ مليون دولار . أما فى الفترة ٦٦ - ١٩٦٨ فكانت الواردات الغذائية الصافية تساوى ٣٢ مليون دولار فى حين كانت الصادرات الاجمالية تساوى ٢٩ مليون دولار . كذلك بلغ عجز الميزان التجارى فى الفترة ٦٣ - ١٩٦٥ ما يوازي ١٣١ مليون دولار سنويا ، ارتفع الى ١٤٠ مليون دولار فى الفترة ٦٦ - ١٩٦٨ .
F.A.O., Trade Yearbook, 1969.
راجع :

يكونها مصدرة صافية للغذاء في مجموعته • ويمكن في هذا الصدد أن نقسم البلاد العربية على نحو مماثل للتقسيم السابق لها •

١ - بلاد تمثل الواردات الصافية من الحبوب نسبة كبيرة من استهلاكها من الحبوب ، وتشمل الاردن والسعودية وليبيا ولبنان • وتستورد الاخيرة ٨٠ في المائة تقريبا من حاجتها من الحبوب بينما تتراوح النسبة بين ٦٠ في المائة الى ٦٥ في المائة بالنسبة للبلاد الثلاثة الاخرى •

ب - بلاد تتصف وارداتها الصافية من الحبوب بالتقلب الشديد بسبب التقلبات الشديدة في انتاجها منها ، وتتحول الى مصدرة صافية للحبوب في السنوات التي يتحقق فيها انتاج كبير • وتدخل في هذه المجموعة مراكش وتونس والجزائر والعراق وسوريا • فقد حققت هذه البلاد (عدا الجزائر) درجة الاكتفاء الذاتي بل واصبحت مصدرة صافية للحبوب في بعض سنوات الخمسينيات والستينيات • وان كانت قد تحولت في السنوات الاخرى الى مستوردة صافية للحبوب وبنسب عالية في بعض الاحيان • يوضح هذا ان تونس استوردت ٥٣ في المائة من حاجتها من الحبوب سنة ١٩٦٧ و ٣٨ في المائة سنة ١٩٦٨ • كذلك بلغت درجة العجز في انتاج مراكش من الحبوب الى ٢٩ في المائة من اجمالي الاستهلاك سنة ١٩٦١ والى ٢٥ في المائة سنة ١٩٦٦ أما سوريا فقد كانت درجة التقلب فيها أشد عنفا حيث نجد أنها تحقق فائضا يصل الى ٤٠ في المائة من الاستهلاك سنة ١٩٦٣ ثم تنقلب الى مستوردة صافية في حدود ٣٨ في المائة من الاستهلاك سنة ١٩٦٥ والى ٣٤ في المائة سنة ١٩٦٦ (انظر جدول ٧) •

أما العراق فقد كانت التقلبات أقل حدة خلال الستينيات ففي سنوات الانتاج الكبير تهيأ للبلاد تحقيق فائض قليل بلغ ١٥ في المائة سنة ١٩٦٢ وفي سنوات الانتاج القليل تصل الواردات الى ٢٠ في المائة كما حدث عام ١٩٦١ وان اشرف العراق على الاكتفاء الذاتي طيلة السنوات ١٩٥٩ ، و ١٩٦٣ و ١٩٦٥ - ١٩٦٨ • وبذا نجد أن الوضع العام للعراق بالنسبة للحبوب أفضل كثيرا من مثله بالنسبة لانتاج الغذاء بصفة عامة • فقد رأينا فيما تقدم أن واردات العراق الغذائية تبلغ ثلاثة أو أربعة أمثال الصادرات من الغذاء • يقابل هذا أن الواردات الصافية من الحبوب لا تمثل الا نسبة صغيرة من الاستهلاك حيث بلغت في المتوسط ٦ في المائة من استهلاك الحبوب خلال الفترة ٦٣ - ١٩٦٨ (انظر جدول ٧) ومع هذا لا يقول أحد أن مثل هذا الوضع يعتبر مثاليا للعراق نظرا لما يتمتع به من امكانيات زراعية كبيرة ينبغي أن تهيء له أن يكون مصدرا صافيا للغذاء بعامه أو للحبوب على أقل تقدير • وينطبق نفس القول على سوريا

أما بالنسبة لتونس والجزائر فان انتاجهما من الحبوب يقل عن الاستهلاك بكثير وذلك بالقياس الى مراكش والعراق وسوريا ، وذلك باستثناء سنة أو سنتين خلال الفترة ٥٨ - ١٩٦٨ • وربما كان للعثور على البترول بكميات كبيرة في الجزائر بالاضافة الى عظم الصادرات من الحديد الخام والفوسفات

دخل في تراجع القطاع الزراعى على الرغم من اتساع نطاق الامكانيات الزراعية للبلاد . أما تونس فامكانياتها الزراعية محدودة كذلك فضلا عما يتمخض عنه سوء الاحوال الجوية والفيضانات العاتية من اتلاف المحاصيل الزراعية فى سنوات كثيرة .

ج - بلد لا يتسع نطاق الزراعة فيه على الرغم من عظم الامكانيات الزراعية غير المستغلة ، ونقصد بذلك السودان . فقد تمكنت على الرغم من الامكانيات الكبيرة المتوفرة لديها من تحقيق درجة عالية من الاكتفاء الذاتى فحسب . اذ تبلغ الواردات الصافية من الحبوب فى المتوسط ٤ فى المائة من الاستهلاك سنوياً خلال الفترة ٥٩ - ١٩٦٨ ومع هذا فما يخفى أن فى مقدور السودان أن تنتقل من مرحلة تحقيق الاكتفاء الذاتى الى المرحلة التى تصبح فيها مصدراً كبيراً للحبوب خاصة ، وللغذاء بعامه ، مما يتسنى لها تلبية احتياجات البلاد العربية ذات الامكانيات الزراعية المحدودة .

د - بلد يتزايد باستمرار اعتماده على الاستيراد للوفاء بحاجة الاستهلاك المحلى المتزايد من الحبوب ، ونقصد بذلك الجمهورية العربية المتحدة (جدول ٧) ومع هذا لا يغرب عن الذهن أن انتاج الحبوب يتزايد فى مصر باستمرار ، كما أنه لا يخضع لاي تقلب ملحوظ ، وان اتجه الاستهلاك الى الزيادة بدرجة أكبر من الزيادة فى الانتاج . من هنا تتزايد درجة اعتماد مصر على استيراد الحبوب ، وان وجدت نفسها فى مركز أفضل بكثير من بلاد المجموعة الاولى . على أنه لما كانت واردات مصر تبلغ نسبة كبيرة سواء من احتياجاتها (٢٥ فى المائة) أو من قيمة صادراتها فانها تمارس ضغطاً كبيراً على إيراداتها من العملات الأجنبية يحد من امكانيات تكريس جانب أكبر من هذه الإيرادات لتعزيز معدل التنمية الاقتصادية ، وذلك فى المدى القصير على الأقل .

هيكلة تجارة الحبوب :

ننتقل من استعراض الوضع بالنسبة لصادرات وواردات الحبوب بصفة عامة وبيان أهمية الواردات الصافية من الحبوب بالنسبة لاجمالى الاستهلاك بالنسبة لكل بلد على حدة ، الى تحليل مدى أهمية البلاد العربية كمصدرة أو مستوردة للأنواع المختلفة من الحبوب . ويتضح بالنظر الى التفاصيل الخاصة بصادرات وواردات الحبوب المختلفة ما يلى (انظر جداول ١٥ - ١٨)

١ - ان البلاد العربية مصدرة صافية للارز وأن هذا الفائض يتزايد مع مرور الوقت (جدول ١٦) فقد كانت صادرات الوطن العربى من الارز خلال الفترة ٤٨ - ١٩٦٨ أكبر كثيراً من وارداته (عدا سنتى ١٩٥٩ و ١٩٦٢) وبلغ فائض الصادرات ٣٦٦ ألف طن عام ١٩٦٨ . وربما يرجع السبب فى هذا الى تواضع استهلاك المنطقة من الارز . ان تعتبر السعودية ومصر الدولتين الرئيسيتين فى الاستهلاك . وهكذا بلغ استهلاك مصر من الارز عام ١٩٦٨ ٢٣ فى المائة من اجمالى استهلاك الحبوب ، على حين بلغ ١٨ فى

المائة بالنسبة للسعودية في السنة ذاتها . وتنخفض هذه النسب كثيرا بالنسبة لبقية البلاد العربية حيث لم تتجاوز ٤ في المائة في سوريا و ٧ في المائة في السودان (١) .

٢ - تعتبر البلاد العربية مصدرة صافية للشعير (جدول ١٨) ويرجع ذلك أيضا الى كبر حجم الانتاج مع انخفاض استهلاكه في بلاد المنطقة . يقابل هذا أن البلاد العربية كانت مستوردة صافية للقمح ، في جميع السنوات ابتداء من ١٩٤٨ الى ١٩٦٨ (جدول ١٥) بل لقد كانت واردات القمح الصافية في تزايد مستمر وبلغت ٦ مليون طن تقريبا عام ١٩٦٧ و ٥ مليون طن عام ١٩٦٨ . ويرجع هذا الى أهمية القمح في الاستهلاك الغذائي . وجدير بالذكر أن نصف حجم هذه الواردات يتناسب الى الجمهورية العربية المتحدة وحدها (٢) .

٣ - أما بالنسبة للذرة الشامية فإن البلاد العربية في مجموعها - فضلا عن كل بلد على حدة - تعتبر مستوردة صافية لهذا النوع من الحبوب (جدول ١٧) . وقد بلغت الواردات الصافية ما يزيد عن ٣٠٠ ألف طن عام ١٩٦٧ . ويلاحظ أيضا أن الجمهورية العربية المتحدة تستأثر بغالبية الواردات من هذا النوع من الحبوب ، إذ أنها تعتبر أهم مستهلك له في المنطقة .

وباختصار فإن استعراض تجارة الحبوب الغذائية يبين لنا بجلاء أن البلاد العربية في مجموعها تعتبر مستوردة صافية للحبوب وبدرجة كبيرة . على أننا إذا أخذنا في الاعتبار كل محصول على حدة لوجدنا أنه على حين تعتبر البلاد العربية مصدرة صافية للارز والشعير ، فإنها تعتبر مستوردة صافية للقمح والذرة الشامية . ويوضح هذا أن نمط الانتاج لا يتماشى مع نمط الاستهلاك الخاص بهذه البلاد . وبالتالي فإن أي تقارب بين هذه البلاد في المستقبل يقتضى إعادة رسم سياسة الانتاج الخاصة بها لكي تتماشى مع نمط الاستهلاك القائم ، وذلك في حدود الامكانيات الزراعية بطبيعة الحال .

(١) تم حساب هذه النسب من الجداول الخاصة بانتاج الارز وتجارته الخارجية في البلاد F.A.O., Production Yearbook, 1969 and F.A.O., المعنية راجع Trade Yearbook, 1969.

(٢) على الرغم من وجود فائض في انتاج الشعير وعجز في انتاج القمح فإنه لا يمكن في الفترة القصيرة تخفيض مساحة الأرض المزروعة شعيرا وزيادة مساحة الأرض المزروعة قمحا . وذلك لأن الشعير يزرع في المناطق قليلة المطر والتي لا تناسب زراعة القمح حيث يحتاج الأخير الى كميات أكثر من الأمطار . ولكن بعد اقامة مشروعات الري في البلاد المنتجة فإنه يمكن زيادة مساحة الاراضي المروية وهنا فقط يمكن تغيير هيكل الانتاج .

٥ - الخاتمة :

تعرض هذا البحث لبعض الجوانب المتعلقة بمشكلة الغذاء في الوطن العربي . وقد بدأنا بتناول موضوع الطلب على الغذاء وحللنا العوامل التي تتدخل في تحديده وهي زيادة عدد السكان ونمو الدخل الفردي . وتمثل زيادة عدد السكان عاملاً لا يستهان به فيما يتعلق بالطلب على الغذاء ، نظراً لما تتميز به البلاد العربية - والنامية عامة - من الزيادة السريعة والمستمرة في عدد السكان . وترجع تلك الزيادة السريعة في السكان الى انخفاض سريع في معدل الوفيات مع بقاء معدل المواليد مرتفعاً على حاله . وغنى عن البيان أنه لا بد من مرور وقت غير قصير قبل أن يتماثل معدل المواليد للانخفاض بما يترتب على هذا من تلطيف حدة الزيادة السريعة في السكان . ومن الجلى أنه حتى يتحقق هذا ، سوف يستمر معدل الزيادة السكانية يمارس ضغطاً شديداً على الموارد الغذائية والاقتصادية عموماً في هذه المناطق . أما أثر انماء الدخل الفردي في زيادة الطلب على الغذاء فيتوقف على معدل الزيادة فيه من ناحية ، وعلى مرونة الطلب الداخلية على الغذاء من ناحية أخرى . وقد تبين لنا أنه وإن تواضع معدل الزيادة في الدخل الفردي ، فإن مرونة الطلب الفعلية على الغذاء تتميز بالارتفاع . ومهما يكن من أمر فلا شك أن أثر الزيادة السكانية في زيادة الطلب على الغذاء أقوى مفعولاً من أثر الزيادة في الدخل .

على أن هذا الطلب الكبير على الغذاء والذي يتميز بالزيادة بمعدلات كبيرة يواجه جموداً في الانتاج الغذائي (والزراعي) في العالم العربي . إذ تتباطأ الزيادة في الانتاج الغذائي عن الزيادة في عدد السكان ، بما يترتب على هذا من انخفاض نصيب الفرد من هذا الانتاج (جداول ٥) يضاف الى هذا ما يتميز به معدل زيادة الانتاج الغذائي في كثير من الحالات وفي غالبية البلاد العربية بالتقلب الشديد . ذلك أنه إذا استثنينا مصر والسودان (لاعتماد الزراعة على الري) فإن بقية البلاد العربية تعاني باستمرار من طرق تقلبات - أحياناً شديدة - في إنتاجها الزراعي والغذائي ، وذلك بسبب الاعتماد الشديد على الأمطار . ومهما يكن من أمر فإن انتاج المنطقة من الغذاء يقل عن حاجة سكانها بما ترتب على هذا من الاعتماد بدرجة كبيرة على الاستيراد من خارج المنطقة العربية . ويلاحظ أن كل البلاد العربية - عدا مراكش - تعتبر مستوردة صافية للغذاء . بل أننا إذا أخذنا إنتاج الحبوب وحده في الاعتبار على أساس أنها عنصر هام في الغذاء ، لاتضح لنا أن كل البلاد العربية بما فيها مراكش تعاني من عجز في إنتاجها من الحبوب بحيث أصبحت تعتمد في تلبية احتياجات الاستهلاك فيها على الاستيراد من الخارج . وحقاً لقد تسنى لبعض البلاد تحقيق فائض منها في بعض السنوات ، وخاصة سوريا ومراكش . على أننا إذا نظرنا الى البلاد العربية في مجموعها لوجدناها مستوردة صافية للغذاء طيلة السنوات العشر التي تمتد من ١٩٥٨ - ١٩٦٨ الامر الذي لا يتفق مع الاعتقاد السائد بأن هناك من بلاد في المنطقة العربية ما يتسنى بفضل إنتاجه من الأغذية ، تصحيح العجز الذي تعانيه البلاد العربية الأخرى .

ويلاحظ أن هناك مجموعة من البلاد العربية تتميز بصغر إمكاناتها الزراعية وتشمل الاردن ولبنان وليبيا والسعودية ، وبالتالي فانها تعتمد اعتمادا أساسيا على استيراد حاجياتها من الغذاء . على أنه بالنظر الى كبر العوائد البترولية فان هذا الوضع لا يشكل ضغطا يذكر على اقتصاديات البلدين الاخيرتين ، الامر الذي يفسر الزيادة السريعة في استيرادهما للغذاء . أما بالنسبة للاردن فان مواردها المالية محدودة وعلى هذا فان ضغط الواردات الغذائية يصل الى أقصاه بالنسبة لها . أما بالنسبة للبنان فيلطف من أثر هذا الوضع ما يحققه من فائض كبير في الابواب غير المنظورة من ميزان مدفوعاتهما .

أما بالنسبة للجزائر والعراق وسوريا وتونس ومراكش فان زراعة هذه البلاد تتميز بالتقلب الشديد . على أنه في الامكان تخفيف حدة هذه التقلبات وربما تحقيق فائض في الانتاج الغذائي لو قامت هذه الدول بتنفيذ سلسلة من مشروعات الري طويلة الاجل بقصد زيادة الاعتماد على الري . بل لقد بدأت بعض هذه البلاد في تنفيذ مثل هذه المشروعات بالفعل مثل مجمع الغرات بسوريا . كما أن في الامكان زيادة الانتاج الزراعي والغذائي في المدى القصير عن طريق التوسع الرأسي نظرا لما تتميز به الغلة الزراعية من الانخفاض الشديد في غالبية هذه البلاد . ومع هذا ينبغي أن يؤخذ في الاعتبار أن المشكلة الغذائية لا تمارس ضغطا مذكورا على اقتصاديات كل من الجزائر والعراق بسبب الصادرات البترولية ، أو على اقتصاديات مراكش بسبب كبر حجم الصادرات الزراعية ، والمعدنية (فوسفات وحديد) أما بالنسبة لتونس فان ضغط الواردات الغذائية يعتبر شديدا بسبب تواضع الصادرات واعتمادها على منتجات تقليدية . وأما بالنسبة لسوريا فتتجلى المشكلة في التقلب الشديد الذي تعرض له الصادرات الزراعية بسبب تقلب الانتاج الزراعي تبعا لتغير الاحوال الجوية .

ولاشك أن السودان يجد نفسه في مركز أفضل ، فقد تسنى للسودان أن يحقق زيادة كبيرة في انتاجه الغذائي بعامه والحبوب خاصة ، بحيث أصبح لا يعتمد على الاستيراد الا في حدود ضيقة . على أن ما يتهى للسودان من موارد زراعية ضخمة لا يجعل من تحقيق الاكتفاء الذاتي مطلبا يحسن السكوت عليه . إذ ينبغي أن تمضى قدما في دفع عجلات التنمية الزراعية فيها بما يهيء لها أن تصبح مصدرا رئيسيا للاغذية في المنطقة .

أما بالنسبة للجمهورية العربية المتحدة فانها تعاني من عجز شديد في انتاج الغذاء ، ويتوقع أن يستمر هذا العجز لفترة طويلة . على أنه مما يخفف من حدة هذا العجز في الاجل القصير العمل الدائب لرفع الانتاجية الزراعية بشكل مستمر . أما في المدى الطويل فانه في الامكان تخفيف حدة المشكلة عن طريق المضي قدما في توسيع الرقعة الزراعية فضلا عن مضاعفة الجهود المبذولة في ميدان ضبط النسل . على أنه حتى يتسنى تحقيق هذا ستظل المشكلة الغذائية تضغط بشدة على الاقتصاد المصري . وتستمر الواردات من المواد الغذائية تستوعب جانبها لا يستهان به من إيرادات البلاد من العملات الاجنبية .

ونخلص مما تقدم أن العالم العربى يكابد من مشكلة الغذاء فى الآمد القصير . أما فى الاجل المتوسط فإن فى الامكان التلطيف من حدة المشكلة بزيادة غلة المحاصيل التى تنبتها الارض المزروعة بالفعل . وذلك عن طريق استخدام السلالات الجديدة من البذور الوفيرة الانتاج ، والمضى قدما فى استخدام المخصبات الزراعية ، والمبيدات الحشرية ، فضلا عن اتباع الدورات الزراعية الملائمة . وبعبارة واحدة رفع ألوية الثورة الخضراء فى أرجاء العالم العربى بانتهاج أساليب التكنولوجيا الزراعية الحديثة . أما فى الاجل الطويل ، أى الذى يكفى للقيام بمشروعات استصلاح الاراضى واقامة السدود والخزانات وتهذيب مجارى الأنهار ، فإنه لن يكون فى مقدور البلاد العربية أن تحقق الاكتفاء الذاتى فقط ، ذلك أن لديها من الامكانيات ما يهئ لها أن تحقق فائضا كبيرا للتصدير الى خارج المنطقة . وهذا ما نرجو أن نعالجه فى بحث آخر .

جدول (١)
نصيب الفرد من الأسعار الحرارية والبروتين

البروتين		الأسعار الحرارية		الفترة	البلد
المتاح	المطلوب	المتاح	المطلوب		
نصيب الفرد يوميا		الأسعار للفرد يوميا			
٦١	٦١	٢,٣٠٠	٢,١٠٠	١٩٦٢-١٩٦٠	العراق
٦٩	٦٧	٢,٤٣٠	٢,٥٠٠	١٩٦٥- ٦٣	الأردن
٦٣	٧٨	٢,٤٠٠	٢,٦٣٠	١٩٦٥- ٦٣	لبنان
٦٤	٥١	٢,٣٤٠	١,٩٢٠	١٩٦٥- ٦٣	ليبيا
٦٤	٦٦	٢,٢٥٠	٢,٠٤٠	١٩٦٥- ٦٤	السودان
٦٧	٦٩	٢,٣٨٠	٢,٣٣٠	١٩٦٥- ٦٣	سوريا
٦٥	٧٩	٢,٣٥٠	٢,٧٠٠	١٩٦٤- ٦٢	ج.ع.م

F.A.O., Food Balance Sheets.

المصدر :

(١٠٠ طن متري)

جدول (٢) تطور استهلاك الحبوب (١)

البلد	١٩٥٢-٤٨	١٩٥٦	١٩٦٠	١٩٦٥	١٩٦٧	١٩٦٨
الجزائر	١٧٤٦٦	٢٤١٢٠	٢٨٧٠١	١٩٦٠٩	٢٢٩٦٦	...
العراق	١٠٨١٩	١٧٨٧٨	١٧٩٠٧	٢٠٥٠٣	٢٢١٦٣	٢٨٢٥٩
الأردن	٢٢٧٨	...	٣١٤١	٥١٤٧	٣٨٠٦	٢٦٥١
السعودية	٠٠	٣٢١٩	...	٧٠٣٨	٧٣٧٥	٦٧٤٥
ج.ع.م	٤٦٨٣٢	٦٠٤٦٤	٦٤٢٩٣	٨٠٢١٢	٩١٥٢٧	٩٢٧٤٨
السودان	٨٣١١	١٤٦٤٤	١٢٩٠٦	١٤٣٤٠	٢٦٧٣٢	١٢١٨٠
ليبيا	...	...	١٧٤٧	٣١٣٣	٤٠٠٥	٣٧٥٥
لبنان	٢٥٥٧	٣١٦٦	٣٥٣٥	٤٧٢٤	٥٢٠٣	...
سوريا	١٠٠٠٧	١١٤٧٤	١٢٢٢٥	١٦٠٥٩	١٨٤٠٥	١٤٠٩٤
مراكش	٢٦٨٠٢	٢٣٢٦٨	٢٦٢٦٦	٣٦٩٢٣	...	٦٨٩١٥
تونس	٥٦٢٢	٨٠٦٠	٥٥٠١	٩٤٢٠	٨٥٧٠	٨٥٣٧
الأجمالي	١٤٠٠٣٣	١٦٧٣٩٠	١٧٨٨٩٢	٢٢٣٤٢٨	٢٥٨١١٧	٢٧٨٣٤٨

(١) المصنوع بالاستهلاك هنا هو الاستهلاك المنزلي والذي يساوي (الإنتاج + الواردات - الصادرات)
 المصدر : عدة أعداد من F.A.O., Production Yearbook and Trade Yearbook

جدول (٣) معدلات الزيادة السكانية السنوية

(نسب مئوية)

متوسط ١٩٦٧-٦٣	متوسط ١٩٦٣-٥٨	البلد
٢,٩	٢,٢	الجزائر
٣,٧	٣,٧	ليبيا
٢,٨	٢,٩	مراكش
٢,٨	٢,٨	السودان
٢,٥	٢,٥	ج.ع.م
٢,٣	٢,١	تونس
٢,٥	١,٦	العراق
٤,١	٢,٩	الأردن
٢,٥	٣	لبنان
٧,٦	١٠,٧	الكويت
٢,٩	٤,٢	سوريا
...	٢,٦	البحرين
...	١,٩	السعودية
١,٩	١,٨	العالم
١,٣	١,٦	أمريكا الشمالية
٠,٨	٠,٩	أوروبا

U.N., Demographic Yearbook, 1965 and 1967.

المصدر :

جدول (٤) الدخل الفردى ومعدلات نموه

معدلات النمو (نسب مئوية)			متوسط دخل الفرد بالدولار		البلد
١٩٦٧-٦٠	١٩٦٧-٥٥	١٩٦٠-٥٥	١٩٦٦	١٩٦٥	
...	...	...	٢٢٠	٢١٠	الجزائر
٣,٩	٣,٧	٣,٤	٢٧٠	٢٠٠	العراق
...	...	...	٢٢٠	٢٢٠	الأردن
...	...	...	٢٤٠	٢١٠	السعودية
...	...	...	٦٤٠	٤٩٠	ليبيا
٢,٥	٤,١	٤,٢	١٦٠	١٥٠	ج.ع.م
٠,٢	٠,٨	٢,٣	١٧٠	١٨٠	مراكش
١,٥	...	...	٢٠٠	٢٠٠	تونس
٠,٨	١,٤	٢,١	١٠٠	٩٥	السودان
...	...	...	٩٠	٩٠	اليمن
...	...	...	٤٨٠	٤٥٠	لبنان
١,٦	...	...	١٨٠	١٩٠	سوريا
...	...	...	٣٤١٠	٣٢٧٠	الكويت

المصدر : (١) الأرقام الخاصة بمتوسط دخل الفرد مأخوذة عن

IBRD, World Bank Atlas — population & per capita product, Sept, 1967 and Sept. 1968.

(٢) معدلات النمو مأخوذة عن

UNCTAD, Handbook of International Trade and Development Statistics, Geneva, 1969, Table 6.3, pp. 171—172.

جدول (٥) الرقم القياسي لإنتاج المواد الغذائية (٥٢ - ١٩٥٦ = ١٠٠)

البلد	٥٢	٥٤	٥٦	٥٨	٦٠	٦٢	٦٤	٦٦	٦٧	٦٨
الجزائر	٩٠	١٠٨	١٠٩	٩١	١٠٢	٩٤	٨٣	٦٧	٨٣	٩٨
العراق	٨٣	١٢١	١٠٤	١٠٦	٩٩	١٢٩	١١٧	١٣١	١٣٨	١٦٩
ليبيا	٩٧	٩٧	١٠٤	١٢٢	١١٨	١٢٨	١٢٣	١٧٨	١٨٤	١٩٩
مراكش	٩١	١٠٨	١٠٤	١٠٦	١٠٧	١١٥	١٢٤	١٠٥	١١٩	١٧٤
السودان	٨٣	٩٧	١١٩	١٢٨	١٢٧	١٣٦	١٤٧	١٦١	١٩٠	١٦٣
سوريا	٩٤	١١٧	١١٢	٨١	٨٥	١٤٨	١٣١	٩٣	١٣٧	١٢٢
تونس	٩٥	١٠٤	١١٥	١٣٩	١٣٣	١٠٤	١٢٥	٩٦	١٠١	١١٣
ج.ع.م	٨٥	١٠٤	١١٢	١١٢	١٢٤	١٣٧	١٤١	١٤٩	١٤٦	١٥٨

(٥) تابع جدول
الرقم القياسي لتصيب الفرد من الإنتاج الغذائي (٥٢ - ١٩٥٦ = ١٠٠)

البلد	٥٢	٥٤	٥٦	٥٨	٦٠	٦٢	٦٤	٦٦	٦٧	٦٨
الجزائر	٩٤	١٠٨	١٠٦	٨٤	٨٩	٨٢	٦٤	٥٣	٦٢	٧٢
العراق	٨٧	١٢١	٩٩	٩٤	٨٥	١٠٤	٨٩	٩٢	٩٣	١٠٨
ليبيا	١٠٧	٩٦	٩٦	١٠٣	٩٣	٩٦	٨٦	١١٦	١١٥	١٢٠
مراكش	٩٦	١٠٨	٩٨	٩٩	٩٠	٩٢	٩٤	٧٦	٨٣	١١٨
السودان	٨٨	٩٧	١١٢	١١٤	١٠٧	١٠٨	١١١	١١٤	١٢٩	١١٠
سوريا	٩٩	١١٧	١٠٨	٧٢	٦٣	١١٦	٩٦	٦٤	٩١	٨١
تونس	٩٩	١٠٤	١١٠	١٣٠	١٢٢	٩٣	١٠٩	٨٢	٨٥	٨٩
ج.ع.م	٨٩	١٠٤	١٠٧	١٠٢	١٠٨	١١٣	١١٠	١١١	١٠٦	١١٢

F.A.O., Production Yearbook, 1968 & 1969.

المصدر :

(١٠٠٠ طن متري)

جول (٦) تطور انتاج الحبوب

البلد	متوسط ١٩٥٦-٥٧	متوسط ١٩٥٢-٤٨										
البحرين	٣٣٢٥	١٩٥٣	١٩٨٧	٢٤٢٦	٣٣٤٠	١٤٨٧	٧٧٧	١٦٤٢	٢١٢٩	١٩٦٨		
البحرين	١٨٥٥	١٤١٢	١٨٦٦	١٥٢٧	٢٣٣٢	١٦٢٩	١٨٥٨	٢٠٤٥	٢٦٥٧	١٩٦٧		
البحرين	٢٦٤	١٩٤	٨٩	٦٠	١٥٣	٤٠٣	١٢٨	٢٦١	١١٦			
السعودية	١٣١	١٠٦	٠٠	٠٠	٠٠٠	٢٢٦	٢٥٢	٢٥٥	٢٣٥			
البحرين	٧٨٣	٧٥٥	٠٠	٠٠٠	٠٠٠	٦٣١	٦٨٦	٧٤٢	٧٤٢			
البحرين	٤٨٤٧	٤١٠١	٤٩٣٠	٥٣٧٦	٦٤٤١	٦٣٥٢	٦٤٨٠	٦٧١٣	٧٤٢٨			
السودان	١١٠٩	٨١٠	٠٠٠	١٣٦٤	١٦١٧	١٥٥٩	١٢٠٨	٢٤٤٨	١٠٩٣			
ليبيا	٧٨	٩٧	٠٠	٥٨	١٤٠	١١٨	١٦٠	١٧٤	١٥٢			
لبنان	١٠٥	٩٩	٨٦	٦٨	١٠٦	٨٩	٩٥	٩٢	٦٦			
سوريا	١٤١٤	١١٩٧	٨٥٨	٧٥١	٢٢٣٨	١٧٩١	٧٨٩	١٦٩٢	١١٦٨			
مراكش	٣٣٥٧	٢٧٤١	٣٣٩٣	٢٧٢٧	٢٨٨٢	٣٤٠١	١٩٠٢	٣٠٧١	٦٣٢٧			
تونس	٧٤٩	٦٨٨	٨٢٧	٦٠٩	٧٨٦	٥٦٦	٤٣٩	٣١٤	٥٢٧			
البحرين	١٧٠١٧	١٤١٥٣	٠٠٠	٠٠٠	٠٠٠	١٨٢٥٢	١٤٧٧٤	١٩٤٤٩	٢٢٦٤٠			

F.A.O., Production Yearbook, 1957, 1964 & 1969.

المصدر :

(١٠٠٠ طن متري)

جدول (٧) تطور الإنتاج الفصح

البلد	متوسط ١٩٥٢-٥٣	متوسط ١٩٥٣-٥٤	١٩٥٨	١٩٦٠	١٩٦٢	١٩٦٤	١٩٦٦	١٩٦٧	١٩٦٨
الجزائر	٩٩٦	١٣٠٥	١١٢٩	١٥٠٩	١٤٩٥	١١٦٢	٦٣٠	١٢٥٥	١٥٣٤
العراق	٤٤٨	٧٢٦	٧٥٧	٥٩٢	١٠٨٥	٨٠٧	٨٢٦	٨٦٠	١٣٦١
الأردن	١٢٨	١٧٦	٦٦	٤٤	١١٢	٢٩٥	١٠١	١٩٦	٩٥
السعودية	٤٩	٥٩	—	—	—	١٢٥	١٤٩	١٥٠	١٣٠
البحرين	١٤	١٦	—	—	—	١٢	١٦	١٨	١٨
ج.ع.م	١١١١	١٤٧١	١٤١٢	١٤٩٩	١٥٩٣	١٥٠٠	١٤٦٥	١٢٩١	١٥١٨
السودان	١٥	١٩	٢٠	١٧	٢٩	٣٧	٦٩	٧٨	٨٨
ليبيا	١١	١٣	٢٦	١٧	٤١	٢٨	٥٨	٦٢	٥٢
لبنان	٥١	٥٧	٤٨	٤٠	٧٥	٦٠	٧٠	٦٨	٤٨
سوريا	٧٦١	٨٤٥	٥٦٢	٥٥٣	١٣٧٤	١١٠٠	٥٥٩	١٠٤٩	٦٠٠
مراكش	٧٨٦	١٠٩٧	١٢٨١	٩٧٤	١٢٥٦	١٤٤٠	١٠٠٠	١٣١٠	٢٥٥٦
تونس	٤٥٢	٥٥٣	٥٣٦	٤٥٢	٢٩٣	٤٢١	٢٤٩	٢٣٠	٢٨٣
الإجمالي	٤٨٢٢	٦٣٣٧	٥٨٣٧	٥٦٩٧	٧٤٥٣	٦٩٨٧	٥٢٩٢	٦٦٦٧	٨٣٨٣

(١٠٠٠ طن متري)

جدول (٨) تطور انتاج الشعير

البلد	متوسط ٥٢-٤٨	متوسط ٥٦-٥٢	٥٨	٦٠	٦٢	٦٤	٦٦	٦٧	٦٨
الجزائر	٨٠٨	٨٨٣	٧٨٠	٨٤٤	٨٠٠	٢٧٧	١٣٠	٣٤٠	٥٣٨
العراق	٧٢٢	٩٦٥	٩٥٤	٨٠٤	١١٢٥	٦٢٣	٨٣٢	٨٥٥	٩٣١
الأردن	٥٢	٧٢	١٧	١٣	٣٦	٩٧	٢٣	٦٣	٢٠
السعودية	١٣	١٧	—	—	—	٣٣	٣٤	٣٤	٣٤
اليمن	٢	٢	—	—	—	١	٢	٢	٢
ج.ع.م	١٢٣	١١٨	١٣٥	١٥٦	١٤٦	١٤٢	١٠٢	١٠٠	١٢١
ليبيا	٨٤	٦٣	٦٠	٣٦	٩٦	٨٨	٩٩	١١٠	٩٨
لبنان	٢٥	٢٥	١٨	١١	١٣	١٥	١٣	١٦	١٢
سوريا	٣٢١	٤٣٥	٢٢٨	١٥٧	٧٩٨	٦٣٧	٢٠٣	٥٩٠	٥١٢
مراكش	١٤٨٣	١٨٠٨	١٥٩٠	١٣٦٢	١١٨٥	١٤٠٢	٦١٢	١٣٢٢	٣٢١٧
تونس	٢١٨	١٨٥	٧٨٢	١٤٦	١٠٣	١٣٠	٨٠	٧٠	١٣٠
الإجمالي	٣٨٥١	٤٥٧٣	٤٠٦٤	٣٥٢٩	٤٣٠٢	٣٤٤٥	٢١٣٠	٣٥٠٢	٥٦١٥

المصدر : المرجع السابق .

جدول (٩) تطور النتائج الأثرية المشاهدة

(١٠٠٠ طن متري)

البلد	متوسط ٥٢-٤٨	متوسط ٥٦-٥٢	٥٨	٦٠	٦٢	٦٤	٦٦	٦٧	٦٨
الجزائر	٦	١١	٧	٩	٣	٦	٣	٤	٧
العراق	١٤	٦	٥	٣	٢	٣	٤	٤	٤
اليمن	١٥	١٥	—	—	—	١٨	١٨	٢٢	٢٢
ج.ع.م	١٣٧٨	١٦٩٦	١٧٥٨	١٦٩٢	٢٠٠٤	١٩٣٤	٢٣٧٦	٢١٦٣	٢٢٩٧
السودان	١٣	١٩	—	٣٤	١٦	٢٧	١١	١٨	١٥
ليبيا	—	—	١	٢	٢	١	٢	١	١
لبنان	١٢	١٣	١٤	١٣	١٥	١١	٩	٥	٤
سوريا	٣١	٢٠	١٠	٩	٦	٦	٨	٩	٨
مراكش	٣٠٢	٢٩١	٣٦٩	٣٣٤	٣٢٩	٤٠٠	١٩٠	٣١٠	٣٨٢
الإجمالي	١٧٧١	٢٠٧١	٢١٦٤	٢٠٩٦	٢٣٧٧	٢٤٠٦	٢٦٢١	٢٥٣٦	٢٧٤٠

المصدر : المرجع السابق .

جدول (١٠) تطور انتاج الارز (الشعير)

(١٠٠٠ طن متري)

البلد	متوسط ٥٢-٤٨	متوسط ٥٦-٥٢	٥٨	٦٠	٦٢	٦٤	٦٦	٦٧	٦٨
الجزائر	-	٦	٦	٨	-	٥	٦	٥	٦
الفرانك	٢٠٣	١٣٣	١٣٧	١١٨	١١٣	١٨٤	١٨٢	٣٠٨	٣٤٨
السعودية	٢	٤	...	...	٢	٣	٣	٣	٣
ج.ع.م	٩٧١	١٠٠٥	١٠٨٢	١٤٨٥	٢٠٣٩	٢٠٣٦	١٦٧٨	٢٢٧٨	٢٥٦٦
السودان	-	-	-	-	-	١	-	٢	٢
سوريا	١٣	١١	١	...	١	١	٢	٢	٧
مراكش	٨	٢٥	٢٣	١٦	١٦	٢٥	٢٥	٧٨	٧٨
الإجمالي	١١٩٧	١١٨٤	١٢٤٩	١٦٢٧	٢١٧١	٢٢٥٥	١٨٩٦	٢٦٢٦	٢٦٩١

المصدر : المرجع السابق .

(١٠٠٠ طن متري)

جدول (١١) تطور الانتاج الالفة الرفيعة

البلد	متوسط ٥٢-٤٨	متوسط ٥٦-٥٢	٥٨	٦٠	٦٢	٦٤	٦٦	٦٧	٦٨
الجزائر	٦	٩	٨	٢	...	١	١	١	٢
الفرانك	٢٥	٢٧	١٣	١٠	٧	١٢	١٤	١٨	١٣
الأردن	١٥	١٦	٦	٣	٥	١١	٤	٢	١
السعودية	٤١	٥٣	...	...	...	٦٥	٦٦	٦٨	٦٨
اليمن	٧٢٤	٧٥٠	...	...	...	٦٠٠	٦٥٠	٧٠٠	٧٠٠
ج.ع.م	٥١٨	٥٥٧	٥٤٣	٦٠٣	٦٥٩	٧٤٠	٨٥٩	٨٨١	٩٠٦
السودان	٧٨٢	١٠٧٠	...	١٣١٢	١٥٦٩	١٤٩٤	١١٢٨	٢٣٤٩	٩٨٨
ليبيا	٢	٢	٢	٣	—	١	١	١	١
لبنان	٩	٨	٤	٢	١	١	١	١	—
سوريا	٦٥	٩٨	٥٠	٢٩	٥٦	٤٥	١٥	٤٠	٣٧
مراكش	٩٧	٨١	١٠٦	٢٠	٧٥	٨٢	٣٨	٦١	٨٥
تونس	٤	٣	٣	...	٤	٥	٤	٤	٤
الأحالي	٢٢٨٨	٢٦٧٤	...	...	٢٣٧٦	٣٠٥٧	٢٧٨١	٤١٢٦	٢٨٠٥

جدول (١٢) الحبوب : الانتاج ، صفاتي الواردات ، الاستهلاك ، درجة الاكتفاء الذاتي (١٠٠) طن متري

البلد	٥٢-٤٨	٥٦	٥٨	٦٠	٦٢	٦٤	٦٦	٦٧	٦٨
الجزائر	الإنتاج	١٩٥٣٠	٢٤٧٠٠	١٩٨٧٠	٢٤٢٦٠	٢٣٤٠٠	١٤٨٧٠	١٦٤٢٠	٢١٢٩٠
	صفاتي الواردات	٢٠٦٤+	٥٨٠+	١٢٣٨+	٤٤٤١-	...	١١٥٥-	٦٥٤٦-	...
	الاستهلاك	١٧٤٦٦	٢٤١٢٠	١٨٦٣٢	٢٨٧٠١	...	١٦٠٢٥	٢٢٩٦٦	...
	درجة الاكتفاء الذاتي %	١١٢	١٠١	١٠٦	٨٤	...	٩٣	٧٢	...
المراق	الإنتاج	١٤١٢٠	١٩٦٨٠	١٨٦٦٠	١٥٢٧٠	٢٣٣٢٠	١٦٢٩٠	٢٠٤٥٠	٢٦٥٧٠
	صفاتي الواردات	٣٣٠١+	١٨٠٢+	٣٢٨٧+	٢٦٣٧-	٣٠٨٤+	٢١٧٥-	١٧١٣-	١٦٨٩-
	الاستهلاك	١٠٨١٩	١٧٨٧٨	١٥٣٧٣	١٧٩٠٧	٢٠٢٣٦	١٨٤٦٥	٢٢١٦٣	٢٨٢٥٩
	درجة الاكتفاء الذاتي %	١٣٠	١١٠	١٢١	٨٥	١١٥	٨٨	٩٣	٩٤
الأردن	الإنتاج	١٩٤٠	...	٨٩٠	٦٠٠	١٥٣٠	٤٠٣٠	٢٦١٠	١١٦٠
	صفاتي الواردات	٣٣٨-	٧٤٣	١٩٧٩-	٢٥٤١-	١٤٠٩-	١٥٩٧-	١١٩٦-	١٤٩١-
	الاستهلاك	٢٢٧٨	...	٢٨٦٩	٣١٤١	٢٩٣٩	٥٦٢٧	٣٨٠٦	٢٦٥١
	درجة الاكتفاء الذاتي %	٨٥	...	٣١	١٩	٥٢	٣٣	٦٩	٤٤
السعودية	الإنتاج	١٠٦٠	١٧٠٠	...	...	...	٢٢٦٠	٢٥٢٠	٢٣٥٠
	صفاتي الواردات	...	١٥١٩-	١٤٠٣-	٢٦٧٠-	٢٨٩٢-	٣٤٢٢-	٤٨٢٥-	٤٣٩٥-
	الاستهلاك	...	٣٢١٩	...	...	...	٦٢٦٤	٧٣٧٥	٦٧٤٥
	درجة الاكتفاء الذاتي %	...	٥٣	...	...	...	٤٠	٣٥	٣٥

(تابع) جدول (١٢) الحبوب : الانتاج ، صافي الواردات ، الاستهلاك ، درجة الاكتفاء الذاتي
(١٠٠ طن متري)

البلد	٥٢-٤٨	٥٦	٥٨	٦٠	٦٢	٦٤	٦٦	٦٧	٦٨
ج.ع.ع.٢٠٤٠ : الإنتاج	٤١٠١٠	٥٤٩٥٠	٤٩٣٠٠	٥٣٧٦٠	٦٤٤١٠	٦٣٥٢٠	٦٤٨٠٠	٦٧١٣٠	٧٤٢٨٠
صافي الواردات	٥٨٢٢-	٥٥١٤-	٨٥٩٧-	١٠٥٣٣-	١٦٨٤٥-	١٧٧٣٩-	٢٠٦٥٠-	٢٤٣٩٧-	١٨٤٦٨-
الاستهلاك	٤٦٨٣٢	٦٠٤٦٤	٥٧٨٩٧	٦٤٢٩٣	٨١٢٥٥	٨١٢٥٩	٨٥٤٥٠	٩١٥٢٧	٩٧٢٤٨
درجة الاكتفاء الذاتي %	٨٧	٩١	٨٥	٨٣	٧٩	٧٨	٧٦	٧٣	٨٠
السودان : الإنتاج	٨١٠٠	١٤٢٧٠	...	١٣٦٤٠	١٦١٧٠	١٥٥٩٠	١٢٠٨٠	٢٤٤٧٠	١٠٩٣٠
صافي الواردات	٢١١-	٣٧٤-	٤٠٧-	٧٣٤+	١١٩-	٦٥٦-	٩٣٢-	٢٢٦٢-	١٢٥٠-
الاستهلاك	٨٣١١	١٤٦٤٤	...	١٢٩٠٦	١٦٢٨٩	١٦٢٤٦	١٣٠١٢	٢٦٧٣٢	١٢١٨٠
درجة الاكتفاء الذاتي %	٩٧	٩٨	...	١٠٥	٩٩	٩٧	٩٣	٩١	٩٠
لبنان : الإنتاج	٩٨٠	...	...	٥٨٠	١٤٠٠	١١٨٠	١٦٠٠	١٧٤٠	١٥٢٠
صافي الواردات	...	٣٥٤-	١٦٥-	١١٦٧-	١٠٥٤-	١٦٨٢-	٢٠٣٢-	٢٢٦٥-	٢٢٣٥-
الاستهلاك	...	...	...	١٧٤٧	٢٤٥٤	٢٨٦٢	٣٦٣٢	٤٠٠٥	٣٧٥٥
درجة الاكتفاء الذاتي %	...	...	...	٣٣	٥٧	٤٢	٤٤	٤٤	٤١
لبنان : الإنتاج	٩٩٠	١٠٦٠	٨٦٠	٦٨٠	١٠٦٠	٨٩٠	٩٥٠	٩٢٠	٦٦٠
صافي الواردات	١٥٦٧-	٢١٠٦-	٢٠٨٧-	٢٨٥٥-	٢٩٢٥-	٣٣٣٧-	٣٨٩٥-	٤٢٨٣-	...
الاستهلاك	٢٥٥٧	٣١٦٦	٢٩٤٧	٣٥٣٥	٣٩٨٥	٤٢٥٧	٤٨٤٥	٥٢٠٣	...
درجة الاكتفاء الذاتي %	٣٨	٣٣	٢٩	١٩	٢٥	٢١	٢٠	١٨	...

(نتائج) جدول (١٢) الحبوب : الانتاج ، صافي الواردات ، الاستهلاك ، درجة الاكتفاء الذاتي (١٠٠ طن متري)

البلد	٥٢-٤٨	٥٦	٥٨	٦٠	٦٢	٦٤	٦٦	٦٧	٦٨
سوريا	١١٩٧٠	١٦١٣٠	٨٥٨٠	٧٥١٠	٢٢٣٨٠	١٧٩١٠	٧٨٩٠	١٦٩٢٠	١٦٦٨٠
صافي الواردات	١٩٦٣+	٤٦٥٦+	٢٧٢٦+	٤٧١٥-	٣٥٥١+	٣٧١٥+	٣٥٤٥-	١٥٣٠-	٢٤١٤-
الاستهلاك	١٠٠٠٧	١١٤٧٤	٥٨٥٤	١٢٢٢٥	١٨٨٢٩	١٤١٩٥	١١٤٣٥	١٨٤٥٠	١٤٠٩٤
درجة الاكتفاء الذاتي.٪	١٢٠	١٤٠	١٣٠	٦٢	١١٨	١٢٦	٦٦	٩٢	٨٣
مراكش : الإنتاج	٧٧٤١٠	٣٠٥٣٠	٣٣٩٣٠	٧٧٢٧٠	٢٨٨٢٠	٣٤٠١٠	١٩٠٢٠	٣٠٧١٠	٦٣٢٧٠
صافي الواردات	٦٠٨+	٧٢٦٢+	١٩٣١+	١٠٠٤+	٣٢٩٣-	٦٧٠-	٦٢٧٢-	...	٥٦٤٥-
الاستهلاك	٣٦٨٠٢	٢٣٢٦٨	٣١٩٩٩	٢٦٢٦٦	٣٢١١٣	٣٤٦٨٠	٢٥٢٩٢	...	٦٨٩١٥
درجة الاكتفاء الذاتي.٪	١٠٣	١٣٢	١٠٧	١٠٤	٩٠	٩٩	٧٥	...	٩٢
تونس : الإنتاج	٦٨٨٠	٦٤٧٠	٨٢٧٠	٦٠٩٠	٧٨٦٠	٥٦٦٠	٤٣٩٠	٤١٣٠	٥٢٧٠
صافي الواردات	١٢٥٨+	١٥٩٠-	١٩٢١+	٥٨٩+	٣٤٨٧-	٣٦٤+	١١٦٩-	٤٤٤٠-	٣٢٦٧-
الاستهلاك	٥٦٢٢	٨٠٦٠	٦٣٤٩	٥٥٠١	١١٣٤٧	٥٢٩٦	٥٥٥٩	٨٥٧٠	٨٥٣٧
درجة الاكتفاء الذاتي.٪	١٢١	٨٠	١٣٠	١١٠	٦٩	١٠٧	٨٠	٤٧	٦٢
إمالة البلاد العربية :									
الإنتاج	١٤١٤٤٠	١٦٩٤٩٠	١٤٠٣٦٠	١٤٤٩٦٠	١٩٠٣٥٠	١٨٢٥٢٠	١٤٧٧٤٠	١٩٥٤٧٠	٢٢٦٤٠٠
صافي الواردات	١٤٠٧+	٢١٠٠+	٣٥٣٥-	٢٩٢٢٢-	٢٥٣٨٩-	٧٨٣٨٤-	٥١٠١-	٦٢٦٤٧-	٥١٩٤٨-
الاستهلاك	١٤٠٠٣٣	١٦٧٣٩٠	١٤٣٨٩٥	١٧٨٨٩٢	٢١٥٧٣٩	٢١٠٩٠٤	١٩٨٧٥١	٢٥٨١١٧	٢٧٨٣٤٨
درجة الاكتفاء الذاتي.٪	١٠١	١٠١	٩٧	٨٣	٨٨	٨٦	٧٤	٧٥	٨١

FAO, Trade Yearbook (٢) أرقام صافي الواردات مأخوذة من

المصدر : (١) أرقام الإنتاج مأخوذة من جدول (٦) ، (٢) أرقام صافي الواردات ، (٣) أرقام الاستهلاك حصلنا عليها بإضافة الإنتاج الى صافي الواردات .

جدول (١٣) الواردات الغذائية كنسبة من اجمالي الواردات والصادرات المنظورة
(نسب مئوية)

السودان	ج.ع.م		الأردن		العراق		الجزائر		
	١٩٥٤	١٩٥٥	١٩٥٤	١٩٥٥	١٩٥٤	١٩٥٥	١٩٥٤	١٩٥٥	
١١	١٥	١٤	٢	١٩	٢٧	١٢	—	١٦	٦
صافي واردات الغذاء كنسبة من إجمالي الواردات									
١٢	١٩	١٧	٧	٢٠	٢٨	١٣	٥,٧	—	٢٣+
صافي واردات الغذاء والمشروبات والتبغ كنسبة من إجمالي الواردات									
١٢	١٨	٢٢	٥	١١١	٢١٥	٥	—	—	٩
صافي واردات الغذاء كنسبة من إجمالي الصادرات									
١٣	٢٣	٢٤	٩	١١٨	٢٣٠	٥	—	—	٣٦+
صافي واردات الغذاء والمشروبات والتبغ كنسبة من إجمالي الصادرات									

ملحوظات :

- ١ - النسب الموضوع أمامها علامة (+) تعنى أن الصادرات تتوق الواردات .
- ٢ - العلامة (-) معناها أن الرقم يساوى صفر أو قليل الأهمية . أما العلامة (...) فمعناها أن الرقم غير معروف .

المصدر : حسب هذه النسب من المصادر الآتية :

F.A.O., Trade Yearbook, 1967 & 1969.

U.N. Yearbook of International Trade Statistics, 1967 & 1957.

تابع جدول (١٣)

ليبيا		لبنان		سوريا		مراكش		تونس		المتوسط العام	
١٩٥٥	متوسط ٦٨-٦١	١٩٥٤	متوسط ٦٧-٦٥	١٩٥٤	متوسط ٥١-٥٤	١٩٥٦	متوسط ٦٨-٦١	١٩٥٦	متوسط ٦٨-٦١	١٩٥٤	متوسط ٦٨-٦١
٢٥	١٣	٣١	١٨	١٦+	٢	...	١٤+	...	٥	—	٩
٢٥	١٤	٣١	١٨	١٥+	٢	...	١٥+	...	٥	١٠	٩
٨٤	٥	١٨٤	٧١	٢٢+	٤	...	١٧+	...	١١	—	٨
٨٤	٥	٣٨٤	٧٢	٢١+	٤	...	١٨+	...	٨	١٦	٩

جدول (١٤)

إجمالي قيمة الصادرات والواردات المنظورة وصافي الواردات الغذائية
(مليون دولار)

البلد	إجمالي قيمة الصادرات	إجمالي قيمة الواردات	صافي الواردات الغذائية	صافي واردات الغذاء والمشروبات والتبغ
العراق ١٩٥٤ ٦٨-٦٦	١٠٠ ٩٢٤	٢٤ ٤٣٩	٢٠+ ٤٥-	٣- ٤٦-
الأردن ١٩٥٤ ٦٨-٦٦	٧ ٢٩	٥٥ ١٦٩	١٥- ٣٢-	١٦- ٣٤-
ج.ع.م ١٩٥٤ ٦٨-٦٦	٣٩٣ ٥٩٢	٥٢٥ ٨٣٢	٢٠- ١٢٥-	٣٥- ١٣٧-
ليبيا ١٩٥٤ ٦٨-٦٦	١٢ ١٣٥٠	٤٠ ٥٠٩	١٠- ٦٨-	١٠- ٧٣-
لبنان ١٩٥٤ ٦٧-٦٥	٢٩ ١٢٤	١٧٥ ٤٨٧	٥٣- ٨٦-	٥٣- ٨٩-
سوريا ١٩٥٤ ٦٨-٦٦	١٣٣ ١٧٤	١٨٠ ٢٨٥	٢٨+ ٧-	٢٧+ ٧-
مراكش ١٩٥٤ ٦٨-٦٦	٠٠٠ ٤٣٤	٠٠٠ ٥١٥	٠٠٠ ٧٤+	٠٠٠ ٨٠+
تونس ١٩٥٤ ٦٨-٦٦	٠٠٠ ١٤٩	٠٠٠ ٢٤٢	٠٠٠ ١٨-	٠٠٠ ١١-
السودان ١٩٥٤ ٦٨-٦٦	١١٢ ٢١٥	١٤٠ ٢٣١	٢١- ٢٥-	٢٥- ٢٨-

F.A.O., Trade Yearbook, 1967 & 1969.

المصدر :

U.N., Yearbook of International Trade Statistics, 1967 & 1957.

جدول (١٥) صفاتي واردات القمح وديقي القمح (١٠٠ طن متري)

البلد	٥٢-٤٨	٥٦	٥٨	٦٠	٦٢	٦٤	٦٦	٦٧	٦٨
البحرين	٢٠٩+	٤١٤+	٣٣٠+	٤٩٥٨-	٠٠٠	٣٦٣٨-	٧٢٥٩-	٦٠٥١-	٠٠٠
العراق	٧+	١٠١٠-	١٠١+	٢٠٨٨-	٠٠٠	١٤٧٢-	٢٨٧-	١٨١٣-	٠٠٠
الأردن	٣٠١-	٦٥٣-	١٥١٨-	٢٠٧٨-	١٠٦٦-	١٢٧٠-	١٧٧٢-	٩٠٨-	١٢٠٦-
السعودية	٠٠٠	٩٧٩-	٩٧٤-	١٣٧٣-	١٤٢٢-	١٦٦٦-	١٨٧٧-	٢٧٨٠-	٢٦٤٤-
ج.ع.م	٦٨٢٦-	٦٧٧٣-	١١٨٥٣-	١٢٨١٣-	١٥٦٣٠-	١٨٦٧٨-	٢٢٤٨٣-	٢٦٧٤٦-	٠٠٠
السودان	٢٦٨-	٥٩٦-	٥٢٠-	١٠٦٢-	٨٨١-	١٢٨٤-	١٧٢٩-	٢١٩٩-	١٧٤٩-
ليبيا	٠٠٠	٢٦٠-	١٥٠-	١٠٧٩-	١٠٩٠-	١٣٨٣-	١٦٠٢-	١٦٧٠-	١٩٥٧-
لبنان	١٥٠٨-	١٨٢١-	١٧٧٤-	٢٢٩٦-	٢٢٣٩-	٢٣٤٨-	٢٥٦٧-	٢٩٤٨-	٠٠٠
سوريا	١٠٧٦+	١٦٤٧+	١٨٥٤+	٣٥٣٢-	١٠٤+	١٩٢٩+	٢٨٧٨-	١٦١٧-	٣٠٢٠-
مراكش	٤٤٤-	١٠٦٥+	٥٢٢+	١٠٦٠-	٣٢٠٢-	٢٥١٠-	٦٢٧١-	٩٠١١-	٦٢٧٦-
تونس	٣٩٠+	١٠١٣-	١٠٩٦+	١٥-	٢٣٩٤-	٢٧٦+	١٠٤٣-	٣٤٠٣-	٠٠٠
الإجمالي	٧٦٦٥-	٩٩٧٩-	١٢٨٨٦-	٣٢٣٥٤-	٢٧٤٣٢-	٣٢٠٤٤-	٤٩٧٦٨-	٥٩١٤٦-	٥٤٩٤٧-

F.A.O., Trade Yearbook, 1955, 1963 & 1969;

المصدر :

جدول (١٦) صفات واردات الأرز

(١٠٠ طن متري)

البلد	٥٢-٤٨	٥٦	٥٨	٦٠	٦٢	٦٤	٦٦	٦٧	٦٨
الجزائر	٤٢-	٤٠-	٥٣-	٢٠-	٠٠٠	٢٧-	١٠-	٣٠-	٣٥-
العراق	٢٦-	١٢٧-	١٦-	٥٣٠-	٦٩١-	٩٥٠-	١٠-	١٠-	٠٠٠
الأردن	٧٣-	١٥٤-	١٦٧-	٢١٤-	١٨٠-	٢١٣-	٢٥١-	٢٢٧-	١٧٦-
السعودية	٠٠٠	٣٥٢-	١٠٧-	١٠٣٩-	٧٧٨-	٩٨٩-	١١٣٢-	١٥٠٦-	١٢٤٠-
ج.ع.م	٢٤٠٥+	٢١٤٩+	٣٨٦٤+	٢٩٨٣+	١٤٣٥+	٥٢٦٧+	٣٤٦٧+	٤٣٤٩+	٥٦٩٩+
السودان	٤٠-	٢١-	٢٦-	٢٠-	٤١-	٥٧-	٤٨-	٦٩-	٦٩-
ليبيا	١٨-	٦٠-	٤٧-	٨٧-	٦٩-	١٠٠-	١٧١-	١٦٢-	١٢٤-
لبنان	٥٩-	١٤١-	١٢٦-	١٤٢-	١٩١-	١٦٥-	١٩٨-	٢٥٧-	٠٠٠
سوريا	١٠١-	١٦٣-	٢٣٨-	٢٧٩-	٢٥٢-	٣٥٣-	٦٤٨-	٣٦٣-	٤٤٠-
مراكش	٣٢-	٩٢+	٧٧+	٢٩+	٢١+	٥٣+	١٣+	٣٩+	٧٠+
تونس	١٠-	٢١-	١٣-	٥٠-	٣٥-	١-	٩-	٢٠-	٢٠-
الإجمالي	٢٠٥٦+	١١٦٢+	٣١٤٨+	٦٣١+	٨٨١+	٢٧٦٥+	١٠٠٣+	١٧٤٤+	٣٦٦٥+

F.A.O., Trade Yearbook, 1959, 63, 69.

المصدر :

جدول (١٧) مصافي واردات الاذرة الشامية

(١٠٠ طن متري)

البلد	٥٢-٤٨	٥٦	٥٨	٦٠	٦٢	٦٤	٦٦	٦٧	٦٨
الجزائر	٩+	١+	-	٩+	-	١٢-	٢٣-	١١١-	٧٦-
العراق	٥+	٤+	-	-	-	-	١-	-	١٩-
الأردن	٥-	-	٧-	٨-	١٨-	١٠٣-	٢١٤-	١٣-	٨-
السعودية	-	-	-	١٠٦-	٣٠٧-	١٤-	٢٢-	٢٩-	٢١-
ج.ع.د	١٤٥٢-	٨٥٧-	٥٨١-	٥٠٠-	٢٦٢١-	٤٢٤٨-	١٦٤١-	٢٠٠١-	١٣٢٥-
السودان	٨٨+	٦٢+	١٦+	٢٩-	-	-	-	-	-
ليبيا	-	-	-	-	-	-	٢-	١-	٢-
لبنان	٥-	٨+	٩-	٩٠-	١٨٥-	٣٨٩-	٥٦٠-	٥١٢-	٠٠٠
سوريا	٢١+	١٠+	١٢+	-	٥٩-	٨-	٦٠-	٨+	٦٨-
مراكش	٥٤٤+	١٣٣٢+	٧٩٩+	١٠٤٩+	٢٤٧+	٥٢٦+	٣١+	١٣٢-	٢٤-
تونس	١٢-	١٣-	١-	-	١٠٠-	٢٠-	٩٢-	٢٣٩-	١٥٣-
الإجمالي	٨٠٧-	٥٤٧+	٢٢٩+	٣٢٥+	٣٠٤٣-	٤٢٦٨-	٢٦٨٤-	٣١٤٠-	١٧٠٦-

F.A.O., Trade Yearbook, 1959, 63, 69.

المصدر :

جدول (١٨) صافي واردات التسمير

(١٠٠ طن متري)

البلد	٥٢-٤٨	٥٦	٥٨	٦٠	٦٢	٦٤	٦٦	٦٧	٦٨
البحرين	١٨٨٣+	٢٠٨+	٩٦٣+	٥٧١+	-	٢٥١٦+	٨٣+	٢٥٣-	٣٠٢-
العراق	٣١٣٦+	٢٨٩٥+	٣١٣٨+	١٩-	٣٣٨٧+	٢٤٨+	١٤٩٩+	١٠٠+	٣٩٠+
الأردن	٤٤+	٥٢+	١٧٧-	٢٢٥-	١١٥-	١+	٢٨٤-	١٨-	٧٥-
السعودية	٠٠٠	١٦٠-	٢٧٨-	١٥٢-	٣٨٥-	٤٢٧-	٣٥٨-	٣٣٤-	٢٥٠-
ج.ع.م	١٧+	٣+	-	١٣٥-	١٣+	٤-	٢١+	-	-
ليبيا	١١٧+	٣٤-	٣٢+	١-	٥+	١٩٨-	٢٥٨-	٤٢٥-	١٤٩-
لبنان	١٩+	١٤٨-	١٧٩-	٣١٧-	٢٦٦-	٤٣٤-	٥٢٤-	٣٨٠-	٠٠٠
سوريا	٧٨٥+	٣٠٠٧+	٨٩٦+	٩٣١-	٣٧٣٥+	٢٠٨٠+	١٧١+	٢٤٦+	١٠٤٤+
مراكش	٢٣٢+	٤٥٧٨+	٦٣+	٢٩٣+	٨٤٠-	٧١٩+	٢٧٥-	٤٨-	١٠١+
تونس	٨٨٥+	٥٣٨-	٨٣٦+	٦٤٩+	٩٢٦-	١٠٢+	٣-	٦٥٦-	١٩٩-
الإجمالي	٧١١٨+	٩٨١٣+	٥٢٩٤+	٢٦٧-	٤٦٠٨+	٤٦٠٣+	٧٢+	١٨٦٨-	١٨١+

F.A.O., Trade Yearbook, 1960 & 1969.

المصدر :

مراجع البحث

- G. AMIN, Food Supply and Economic Development, London, Frank Cass, 1966.
- M. C. BURK and M. EZEKIEL, «Food and Nutrition in Developing Economies», Chapter 9, in H. Southworth and B. Johnston (ed.), Agricultural Development and Economic Growth, New York, Cornell University Press, 1967.
- J. HUTCHINSON (ed.), Population and Food Supply, Cambridge University Press, 1969.
- F.A.O., Population Growth and Agricultural Development Monthly Bulletin of Agricultural Economics & Statistics, Vol. 18, No. 4, April 1969.
- F.A.O. The World Food Problem in relation to Trade and Development. Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics, Vol. 17, No. 5, May 1968.
- F.A.O., Production Yearbook.
- F.A.O., Trade Yearbook.
- U.N., Yearbook of International Trade Statistics.
- U.N., Demographic Yearbook 1965, 67.
- UNCTAD, Developing Countries and the Food Problem, New Delhi, Second Session, Vol. V.
- UNCTAD, Handbook of International Trade and Development Statistics, 1969.

الارقام القياسية واستخدامها في الدراسات الاقتصادية

الدكتورة نادية مكارى جرجس
مدرسة احصاء
بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية
جامعة القاهرة

تقديم :

الرقم القياسي (١) هو أداة تستخدم لتتبع قياس التغيرات التى تطرأ على ظاهرة معينة من فترة زمنية لآخرى أو من منطقة لآخرى .

ولقد بدأ الاهتمام بالارقام القياسية منذ منتصف القرن الثامن عشر حين ارتفعت الاسعار فى أوروبا نتيجة لتدفق الفضة اليها من الأمريكتين مما أدى الى التساؤل عن مدى الارتفاع فى الاسعار . وقد كان Carli هو أول من حاول الاجابة على التساؤل (سنة ١٧٦٤) بالمقارنة بين أسعار ثلاث سلع فى سنة ١٥٠٠ بأسعار نفس السلع سنة ١٧٥٠ واستخدم متوسط مناسب أسعار هذه السلع ، كمقياس لنسبة التغير فى مستوى الاسعار بين هذين التاريخين . ومنذ ذلك الحين استمر الارتباط بين التغيرات الحادة فى مستوى الاسعار وبين التطور فى دراسة الارقام القياسية نظرا لاستمرار الحاجة الى مقياس أفضل لهذه التغيرات التى تؤثر على استقرار النظام الاقتصادى . ومن الممكن القول بأن اهتمام الاقتصاديين (مثل Fisher, Marchal, Jevons) بدراسة وقياس التغيرات فى القوة الشرائية للنقود — وبالتالى انعكاسها على مستويات الاسعار — استمر هو السبب الاساسى فى دراسة الارقام القياسية حتى الحرب العالمية الاولى حين بدأ الاهتمام بدراسة وقياس موجات التضخم والركود سواء فى الاقتصاد القومى عامة أو فى قطاعات معينة منه . ولذلك بدأت بعض الارقام القياسية الخاصة فى الظهور مثل الارقام القياسية لاسعار التجزئة والارقام القياسية لنفقة المعيشة .

اما محاولة قياس التغيرات التى تطرأ على الكميات فلم تمثل جزءا هاما من دراسات الارقام القياسية حتى أوائل القرن العشرين حين بدأ الاهتمام بالتغير

فى حجم الانتاج الحقيقى نتيجة لاهتمام بعض الاقتصاديين مثل Fisher, Pigou بقياس الدخل القومى والرفاهية وبعض المؤشرات الاقتصادية الاخرى .

من هذا يتضح ان الارقام القياسية قد نشأت نتيجة الحاجة الى مقاييس تساعد فى حل مشاكل اقتصادية معينة . وحتى الان تعتبر الارقام القياسية من المؤشرات الاساسية المستخدمة فى التحليل وفى اجراء البحوث الاقتصادية .

طرق تركيب الارقام القياسية :

طالما ان الهدف من تكوين الرقم القياسى هو تتبع التغيرات التى تطرأ على ظاهرة معينة بين فترتين زمنيتين (او منطقتين) فان تركيب الرقم القياسى يتطلب تحديد الفترة (او المنطقة) التى يبدأ منها قياس التغير وتسمى فترة الاساس . اما الفترة الثانية فتسمى فترة المقارنة ويجب توفر بيانات هذه الظاهرة فى كل من الفترتين .

فاذا كانت الظاهرة محل الدراسة ظاهرة بسيطة مثل سعر سلعة معينة فاننا نوجد نسبة سعر هذه السلعة فى فترة المقارنة الى سعرها فى فترة الاساس وبضرب الناتج فى ١٠٠ نحصل على ما يسمى منسوب السعر لهذه السلعة ويكون الفرق بين قيمة المنسوب والرقم ١٠٠ هو النسبة المئوية للتغير فى السعر فى فترة المقارنة عن فترة الاساس (الفرق الموجب دليل على ارتفاع السعر والسالب دليل على انخفاضه) .

اما اذا كان الهدف هو قياس التغير فى ظاهرة مركبة من عدة ظواهر متغيرة مثل مستوى اسعار مجموعة من السلع فانه يمكن تركيب الرقم القياسى بطرق مختلفة سنذكر اهمها فيما يلى مع ملاحظة أن الشرح سيقصر على الارقام القياسية للاسعار وذلك للتبسيط .

اولا : الارقام القياسية البسيطة ،

١ - الرقم التجميعى البسيط (١) ، لنفرض اننا نريد تكوين رقم قياسى لاسعار من السلع . فاذا رمزنا لاسعار هذه السلع فى سنتى الاساس والمقارنة بالرموز :

$$ع_١ ع_٢ ع_٣ \dots ع_n \quad (م = ١٠٠٠١ \text{ ن})$$

على الترتيب فان :

$$\text{الرقم التجميعي البسيط} = \frac{\text{مجموع } P_i}{100} \times 100$$

ويعاب على هذا الرقم أنه يتأثر بوحدة القياس المحددة للسعر . فمثلا اذا كان القمح هو احد السلع المكونة للرقم القياسي فان قيمة الرقم تتغير لجرد استخدام سعر الطن في القمح بدلا من سعر الارdeb . وهذا يعني أن الرقم التجميعي البسيط هو في الواقع رقم مرجح بأوزان لا تعكس مطلقا الاهمية الفعلية للسلع من حيث مدى تأثيرها على مستوى الاسعار .

$$٢ - \text{الوسط البسيط للمناسيب (١) طالما أن} \frac{P_i}{P_0} \text{ تقيس}$$

التغير في سعر سلعة معينة ، فان استخدام أى متوسط لمناسيب أسعار السلع المختلفة يجب أن يعطى مقياسا للتغير الكلى في أسعار هذه السلع بين فترتي الاساس والمقارنة وسنذكر هنا نوعين فقط من هذه المتوسطات هما الوسط الحسابى والوسط الهندسى (وذلك لاهميتهما في التطبيقات العملية) :

$$\text{الوسط الحسابى البسيط للمناسيب} = \frac{\text{مجموع } P_i}{n} \times 100$$

$$\text{والوسط الهندسى البسيط للمناسيب} = \sqrt[n]{\text{مع } P_i} \times 100$$

$$\text{حيث } P_i = \frac{P_i}{P_0} \text{ هو منسوب السلعة رقم } i$$

ثانيا - الأرقام القياسية المرجحة :

لتلافى عيوب الأرقام القياسية « البسيطة » يجب استخدام الترجيح المباشر بأوزان تعكس الاهمية الفعلية لكل من السلع الداخلة في تكوين الرقم القياسى من حيث مدى تأثيرها على مستوى الاسعار تحت الدراسة .

١ - الرقم التجميعى المرجح (٢) نظرا لان الكمية المستهلكة (أو المنتجة) من السلعة تتناسب مع مدى تأثير سعر هذه السلعة على مستوى الاسعار فانه

Simple average of Relative Indices (١)

Weighted aggregative Index (٢)

يمكن استخدام الكميات كأوزان للترجيح . ولما كانت هناك كميات مستهلكة (أو منتجة) من السلع في كل من سنتي الأساس والمقارنة فإنه يمكن تكوين رقم قياسي مرجح أما بكميات الأساس ك.ر (ر = ١٠٠ ن) ، أو بكميات المقارنة ك.ر (ر = ١٠٠ ن) أو بكليهما

وبالتالى فإن هناك صورا متعددة للرقم التجميعى المرجح نذكر منها :

$$\text{الرقم المرجح بكميات الأساس (لاسبير ١٨٦٤)} = \frac{\text{م.ع.ك.} \times 100}{\text{م.ع.ك.}}$$

$$\text{الرقم المرجح بكميات المقارنة (باش ١٨٧٤)} = \frac{\text{م.ع.ك.} \times 100}{\text{م.ع.ك.}}$$

$$\text{الرقم القياسى الامثل (فيشر ١٩٢٠)} = \sqrt{\frac{\text{م.ع.ك.} \times \text{م.ع.ك.}}{\text{م.ع.ك.} \times \text{م.ع.ك.}}} \times 100$$

٢ - المتوسط المرجح للمناسيب (١) : اذا استخدمت المناسيب لتكوين الرقم القياسى فيجب ملاحظة أن الكميات لا تصلح كأوزان للترجيح لأن المنسوب ما هو إلا عدد نسبى فاذا رجحناه بالكميات حصلنا على رقم أقرب الى تمثيل الكميات منه الى تمثيل الاسعار . اما اذا استخدمنا القيم كأوزان فاننا نحصل على الرقم القياسى المطلوب .

فاذا رمزنا لقيمة السلعة رقم ر بالرمز r فان r يمكن أن تأخذ أحد الصور التالية :

$$r = \frac{\text{م.ع.ك.}}{\text{م.ع.ك.}}$$

$$\text{أو } r = \frac{\text{م.ع.ك.}}{\text{م.ع.ك.}}$$

واهم أنواع المتوسطات المرجحة هي :

$$\text{الوسط الحسابى المرجح للمناسيب} = \frac{\sum r \times \text{م.ع.ك.}}{\sum \text{م.ع.ك.}}$$

الوسط الهندسي المرجح للمناسيب = $\sqrt[n]{\text{مح } \text{مع } \text{م}}$ مع م
 ويلاحظ انه اذا كانت $\text{مع} = \text{مح}$ فإن الوسط الحسابي المرجح للمناسيب يكون هو نفس الرقم التجميعي المرجح بكميات الاساس . اما اذا كانت $\text{مع} = \text{مح}$ فإن الوسط الحسابي المرجح للمناسيب يكون هو الرقم التجميعي المرجح بكميات المقارنة وقد انتقد Mudgett (١) استخدام مع كوزان لترجيح مناسيب الاسعار وذلك

$$\text{لان } \text{مع} \text{ مع } \text{مع} = \frac{(\text{مع})^2}{\text{مع}}$$

وهذه القيمة ليس لها معنى تطبيقي واضح وبالمثل بالنسبة للاوزان $\text{مع} \text{ مع}$ وبالتالي فهو يستبعد هاتين الحالتين كما يستبعد ايضا الحالة التي يستخدم فيها الاوزان $\text{مع} \text{ مع}$ التي تمثل القيم في فترة معينة ليست هي فترة الاساس ولا فترة المقارنة .

المفاضلة بين الصور المختلفة للأرقام القياسية :

رغم صلاحية كل من الصيغ المختلفة للأرقام القياسية في حالات خاصة تتوقف على نوع البيانات المتوفرة وعلى الهدف من الرقم القياسي الا انها تتفاوت في مدى تحقيقها لبعض الفروض النظرية . ولذلك فإن المفاضلة بين الصيغ المختلفة لابد ان تتناول الناحيتين النظرية والعملية .

أولاً - من الناحية النظرية :

لقد اقترح فيشر طريقتين لاختبار الأرقام القياسية من الناحية النظرية هما الانعكاس في الزمن والانعكاس في المعامل .

١ - الانعكاس في الزمن : من الواضح أنه اذا كان مستوى الاسعار في السنة (١) هو ضعف مستوى الاسعار في السنة (٠) فمعنى ذلك أن مستوى الاسعار في السنة (٠) هو نصف مستوى الاسعار في السنة (١) أي أنه

(١) مرجع رقم (٥)

إذا كان الرقم القياسى لاسعار مجموعة من السلع فى السنة (١) بالنسبة الى السنة (٠) هو ٢٠٠ فانه اذا استخدمنا نفس مجموعة السلع لتكوين رقم قياسى لاسعار فى السنة (٠) بالنسبة للسنة (١) فيجب أن يكون الرقم القياسى الجديد هو ٥٠ . وهذا هو ما يسمى بالانعكاس فى الزمن ويمكن وضعه فى الصورة :

$$\text{الرقم القياسى} \times \text{بديله الزمنى} = ١$$

حيث البديل الزمنى لاي رقم قياسى هو نفس الرقم محسوبا بعد اخذ فترة الاساس كفترة مقارنة وفترة المقارنة كفترة اساس .

ومن السهل اثبات أن الرقم التجميعى البسيط والوسط الهندسى البسيط للمناسيب وكذلك الرقم القياسى الامثل تحقق جميعها شرط الانعكاس فى الزمن .
اما باقى صور الارقام القياسية السابق ذكرها فلا تحقق هذا الشرط .

(٢) الانعكاس فى المعامل اذا أخذنا رقما قياسيا لاسعار مجموعة من السلع (مرجحة بالكميات) واستبدلنا فى هذا الرقم سعر كل سلعة فى فترة معينة بكميتها فى نفس الفترة وكذلك استبدلنا كمية كل سلعة بسعرها فاننا نحصل على رقم قياسى لكميات هذه السلع (مرجحة بأسعارها) وطالما أن القيمة هى حاصل ضرب السعر فى الكمية فان حاصل ضرب الرقم القياسى لاسعار فى الرقم القياسى للكميات يجب أن يعطى رقما قياسيا للقيمة وهذا هو ما يسمى بالانعكاس فى المعامل ويمكن وضعه فى الصورة :

$$\text{الرقم القياسى} \times \text{بديله المعاملى} = \text{منسوب القيمة}$$

حيث البديل المعاملى لاي رقم قياسى هو نفس الرقم القياسى بعد استخدام السعر بدلا من الكمية والكمية بدلا من السعر .

والرقم القياسى الامثل هو الصيغة الرياضية الوحيدة (من الصيغ السابق ذكرها) التى تحقق شرط الانعكاس فى المعامل .

ثانيا - الناحية التطبيقية :

لقد أثبتت الدراسات التطبيقية للارقام القياسية أن نتائج الارقام المرجحة (لمجموعة معينة من السلع) تكون أكثر تقاربا من نتائج الارقام البسيطة ، وذلك لأن الارقام المرجحة تعطى صورة أدق للتغيرات التى تطرأ على الاسعار كما انها لا تتعرض لنفس الانتقادات التى تضعف من أهمية الارقام البسيطة . وبالتالي فانه عند توفر البيانات الكافية يجب استخدام الارقام المرجحة .

ولكن هناك صوراً مختلفة للارقام المرجحة فأى منها تختار وما مدى التفاوت بين نتائج الصيغ المختلفة ؟

لقد بين Mudgett انه اذا كان عدد السلع الداخلة فى تكوين الرقم كبيراً فانه لن يكون هناك فرق جوهري بين نتائج الصيغ المختلفة . أما فيشر فقد اشار الى انه كلما زاد التقارب بين أسعار السلع الداخلة فى تركيب الرقم كلما قل التقاوت بين النتائج المختلفة .

وعند المقارنة بين الارقام التجميعية المرجحة والمتوسطات المرجحة للمناسيب فان الكثير من الكتاب يفضلون استخدام المتوسطات المرجحة للمناسيب نظراً لان استخدام القيم كأوزان يكون أسهل - من الناحية التطبيقية - من استخدام الكميات وكذلك لان استخدام متوسط المناسيب يسمح بمقابلة التغيرات التى تطرأ على أسعار المجموعات الفردية من السلع الداخلة فى تكوين الرقم بينما لا يسمح الرقم التجميعى بذلك .

ولقد سبق أن بينا أن أفضل القيم التى يمكن استخدامها كأوزان لترجيح مناسيب الاسعار هى $\frac{1}{n} \sum p_i$ ، $\frac{1}{n} \sum p_i$ ، $\frac{1}{n} \sum p_i$ كما بينا انه باستخدام هذه الاوزان يكون الوسط الحسابى المرجح للمناسيب هو نفسه الرقم التجميعى المرجح اما بكميات الاساس أو بكميات المقارنة .

ويمكن القول بأن الرقم التجميعى المرجح بكميات الاساس - أى الوسط الحسابى المرجح بقيم الاساس - يفضل على الرقم التجميعى المرجح بكميات المقارنة - أى الوسط الحسابى المرجح بالقيم $\frac{1}{n} \sum p_i$ - نظراً لاحتياجه الى البيانات الخاصة بكميات أو (قيم) الاساس فقط . كما أنه باستخدام هذه الاوزان الثابتة يجعل من الممكن تتبع التغيرات فى مستوى الاسعار بين الفترات الزمنية المختلفة طالما أن فترة الاساس ثابتة .

ولنفس هذه الاسباب فان الرقم التجميعى المرجح بكميات الاساس يستخدم بدلاً من الرقم القياسى الامثل - بالرغم من المزايا النظرية التى تتوفر فى الأخير - مادام الهدف هو المقارنة بين عدة فترات وليس مقارنة فترتين فقط .

أما فيما يختص بالمفاضلة بين الوسط الحسابى والوسط الهندسى للمناسيب فانه من المعلوم أن الوسط الحسابى يكون دائماً أكبر من أو يساوى الوسط الهندسى ، كما أنه يمكن اثبات أن : الوسط الحسابى $\times$ بديله الزمنى $<$ ايها ان الوسط الهندسى البسيط يحقق شرط الانعكاس فى الزمن ، وهذا يدل على أن الوسط الحسابى متحيز الى أعلى . وفى نفس الوقت نجد أن استخدام قيم سنة الاساس (أو القيمة $\frac{1}{n} \sum p_i$) كأوزان للترجيح يؤدي الى تحيز الرقم القياسى الى أسفل لانه يعطى أهمية للسلع التى يرتفع سعرها بأقل نسبة - أو التى ينخفض سعرها بأعلى نسبة - وعلى ذلك فان الوسط الحسابى المرجح بقيم الاساس يعتبر مقياساً مقبولاً لان التحيز به يكون ضئيلاً وليس له اتجاه محدد . اما اذا استخدم الوسط الهندسى فيجب أن تكون الاوزان المستخدمة هى متوسط لقيم الاساس والمقارنة حتى تكون غير متحيزة .

اختيار فترة الأساس :

ان اختيار فترة الأساس من الخطوات الهامة فى تكوين الرقم القياسى .
فيجب أن تتميز هذه الفترة بالاستقرار وعدم التعرض لتغيرات مفاجئة . ولذلك
فقد لا يكتفى باستخدام القيمة الظاهرة فى فترة واحدة كأساس بل يؤخذ متوسط
القيم فى عدة فترات متتالية ويستخدم كأساس .

وهنا يمكن اضافة ملاحظة خاصة « بتوحيد » فترة الأساس للارقام القياسية
المختلفة حتى يمكن استخدامها فى عقد المقارنات بين الظواهر الاقتصادية
المختلفة .

كذلك يجب أن لا تكون فترة الأساس بعيدة عن فترة المقارنة لانه كلما بعدت
الفترتان كلما صاحب ذلك تغير فى الظروف المحيطة بالظاهرة محل الدراسة .
قد يحدث مثلاً ان تختفى بعض السلع أو تظهر سلع جديدة كما قد تتغير
الاهميات النسبية للسلع الداخلة فى تركيب الرقم وبالتالى فإن الرقم القياسى قد
لا يعطى صورة صحيحة لما طرأ من تغيرات فعلية على الظاهرة .

وللتغلب على هذه الصعوبة نلجأ الى تركيب الارقام القياسية لكل فترة
بالنسبة الى سابقتها كأساس (استخدام أساس متحرك أو طريقة السلسلة) .
فهذه الطريقة تسمح بتغير الاوزان وكذلك السلع لتناسب الواقع . ويمكن
استخدام هذه السلسلة من الارقام القياسية للمقارنة بين أى فترتين باستخدام
القاعدة :

$$\frac{م}{م} = \frac{م}{م} \times \frac{م}{م} \times \dots \times \frac{م}{م} \quad \text{حيث } م \text{ الـ}$$

هو الرقم القياسى للفترة ك باعتبار الفترة ا أساس ويلاحظ ان
الرقم الذى نحصل عليه بهذه الطريقة لا يساوى الرقم الذى نكوئه
مباشرة للفترة ب باعتبار م أساس وذلك نظراً لاختلاف الاوزان من فترة الى
أخرى .

بعض الارقام القياسية الهامة :

سبق أن بينا أن الارقام القياسية ما هى الا مؤشرات تستخدم لتتبع ودراسة
التغيرات التى تطرأ على الظواهر المختلفة وخاصة الظواهر الاقتصادية .
فبواسطتها يمكن مثلاً تتبع التغير فى مستويات الاسعار أو فى الدخل القومى -
سواء النقدى أو الحقيقى - كما يمكن متابعة التطور فى الانتاج الصناعى أو
الزراعى أو فى مستوى التوظيف الى غير ذلك من الظواهر الاقتصادية .

وحتى يمكن الالمام بأهمية الارقام القياسية وتطبيقاتها ومدى توافرها فى
ج . ع . م فإننا سنستعرض فيما يلى بعض الارقام ذات الاهمية الخاصة .

أولاً - الرقم القياسي لأسعار المستهلكين :

لقد كانت الحاجة الى قياس التغيرات التي تطرأ على النفقة اللازمة للمحافظة على مستوى معيشة معين من أهم دوافع التقدم في دراسة الأرقام القياسية عامة . ولذلك فإن الرقم القياسي « لنفقة المعيشة » يعتبر من أقدم أنواع الأرقام القياسية وأكثرها استخداماً ، ولكن نظراً لصعوبة قياس مستوى المعيشة فقد اعتبرت الكميات المستهلكة من مجموعة معينة من السلع والخدمات خلال فترة زمنية معينة دليلاً على هذا المستوى وبالتالي فإن مقياس التغير في الانفاق (الناتج من تغير الأسعار) اللازم للحصول على نفس الكميات من السلع والخدمات اعتبر رقماً قياسياً لنفقة المعيشة . وعلى ذلك فقد أصبح من الممكن تكوين رقم قياسي لنفقة المعيشة باستخدام إحدى الصيغتين :

$$ل = \frac{\text{م.ع. ١ ل.}}{\text{م.ع. ل.}} \quad (\text{رقم لاسبير})$$

أو

$$\text{ش} = \frac{\text{م.ع. ١ ل.}}{\text{م.ع. ل.}} \quad (\text{رقم باش})$$

وتتعرض كل من الصيغتين الى انتقادات نظرية . فالأولى متحيزة الى أعلى والثانية متحيزة الى أسفل . كما أن النسبة بين المنفق على كمية محددة من السلع في فترتين لا تقيس التغير في نفقة المعيشة اللازم للاحتفاظ بمستوى معيشة معين ولكن تقيس التغير في إجمالي انفاق المستهلك على كمية محددة من السلع نتيجة تغير أسعار هذه السلع . ولذلك وجد من الأفضل تسميتها بالرقم القياسي لأسعار المستهلكين .

وتستخدم معظم الدول صيغة الوسط الحسابي المرجح لمناسيب الأسعار في حساب الرقم القياسي لأسعار المستهلكين . فتقسم السلع والخدمات اللازمة للمعيشة الى مجموعات متجانسة تضم كل منها أقسام فرعية ويعطى لكل مجموعة ولكل قسم داخل المجموعة أوزاناً تتناسب مع أهميتها حيث تقاس أهمية السلعة أو مجموعة السلع بمقدار ما يخصص للانفاق عليها من الدخل الكلي . ثم تجمع بيانات عن أسعار التجزئة للسلع والخدمات المختارة . وباستخدام مناسيب الأسعار يمكن تكوين أرقام قياسية للمجموعات الفرعية ومنها تكون أرقام قياسية للمجموعات الرئيسية ثم يتم تكوين الرقم القياسي العام وذلك بترجيح الأرقام القياسية للمجموعات بالاوزان المناسبة .

وهناك الكثير من المشاكل التي يجب مواجهتها قبل البدء في تكوين هذا الرقم . ومن هذه المشاكل : اختيار السلع الداخلة في تكوينه وتحديد الأوزان التي يجب استعمالها وكذلك تحديد مصادر بيانات الأسعار . ونظراً لأهمية هذا

الرقم في قياس التغير في أسعار السلع والخدمات التي يحتاجها المستهلكون وبالتالي استخدامه في حساب الأجور الحقيقية وتخليص القيم المختلفة بالحسابات القومية من أثر تغيرات الأسعار فلقد أولته المؤتمرات الدولية لاحتصاءات العمل (التابعة لمكتب العمل الدولي بالأمم المتحدة) أهمية خاصة وقدمت توصيات مختلفة بشأنه. مثال ذلك التوصية بإجراء أبحاث ميزانية الأسرة لتحديد الأوزان المستخدمة في الترجيح وكذلك لتحديد إطار الرقم - أى مجموعة السلع والخدمات الداخلة في تركيبه - مع التأكيد بضرورة تحديد مواصفات هذه السلع والخدمات بدقة وجمع بيانات عن أسعارها الفعلية مع تحديد مصادر ثابتة لجمع بيانات الأسعار. كما أوصت هذه المؤتمرات بتكوين أرقام قياسية لأسعار المستهلكين للفئات المختلفة من السكان أو للمناطق الجغرافية المختلفة إذا كانت الانماط الاستهلاكية بين هذه الفئات أو المناطق متباينة. أما فيما يختص بمشكلة بعد فترة المقارنة عن فترة الأساس وما قد تتضمنه من تغيير في الانماط الاستهلاكية فقد أوصت المؤتمرات الدولية بإعادة فحص ودراسة الانماط الاستهلاكية وتعديل الأوزان والإطار العام للرقم - إذا لزم الأمر - وذلك في فترات متقاربة لا تزيد عن عشر سنوات.

ومن المشاكل العملية التي تظهر عند تكوين الرقم القياسي لأسعار المستهلكين مشكلة التغيرات الموسمية واختفاء بعض السلع وظهور سلع جديدة وكذلك اختفاء بعض مصادر بيانات الأسعار. ولواجهة هذه المشاكل تقترح المؤتمرات الدولية بعض الحلول العملية مثل ادخال منسوب تقديري للسلعة الموسمية عند اختفاءها أو توزيع وزنها على باقى السلع الداخلة في نفس المجموعة وكذلك مثل احلال مصدر جديد لبيانات الأسعار محل المصدر المختفى واحلال سلعة جديدة محل السلعة المختفية مع استخدام طريقة Linking Process

في الجمهورية العربية المتحدة :

ان الرقم القياسي لنفقة المعيشة الذى كان يصدر فى ج ٥٠ ع ٥٠ بدأ انشاؤه سنة ١٩٢٠ حين أخذت عينة من أسر بعض العمال والصناع وصغار الكتبة فى المصالح الحكومية فى المدن وكان عدد الاسر المستجوبة ٧١٣ وعدد الاجابات التى تم تبويبها ٥٩٤ ودرس النمط الاستهلاكى لها خلال شهر مارس سنة ١٩٢٠ وبناءا على نتائج هذه الدراسة حددت مجاميع الانفاق الاستهلاكى وأوزانها والسلع الهامة داخل كل مجموعة كما اعتبرت متوسطات أسعار السلع فى الفترة من يناير سنة ١٩١٣ حتى يوليو سنة ١٩١٤ أساسا لمناسيب الأسعار. وقد أعيد النظر فى هذا الرقم سنة ١٩٣٩ فاتخذت متوسطات أسعار عن الشهور يونيو ويوليو وأغسطس ١٩٣٩ كأساس كما تم تعديل الأوزان حتى تتماشى مع الظروف القائمة فى تلك السنة.

وهناك عدة انتقادات تم توجيهها الى هذا الرقم فالعينة التى استخدمت لدراسة النمط الاستهلاكى كانت عينة صغيرة من الاسر فى المدن الكبيرة فقط خلال شهر واحد كما ان الاسعار التى تستخدم هى الاسعار الرسمية وليست

الاسعار الفعلية للسلع والخدمات . وبالرغم من أن الاوزان قد تم تعديلها سنة ١٩٣٩ إلا أن هذا التعديل لم يتم على أساس دراسة واقعية كما أن هناك تغيرات كثيرة قد حدثت في المجتمع وأثرت على الانماط الاستهلاكية منذ تلك الفترة حتى الآن . ولذا وجب إعادة النظر في هذا الرقم .

ويقوم الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء — ابتداء من يوليو ١٩٦٧ — بإصدار رقم شهرى جديد هو الرقم القياسى لاسعار المستهلكين فى كل من ريف وحضر الجمهورية العربية المتحدة والذي يتخذ السنة المالية ٦٦ — ١٩٦٧ كأساس (وذلك لتوفر بيانات عن الاسعار ابتداء من هذه الفترة) ولقد تم تقسيم السلع والخدمات الاستهلاكية الى سبع مجموعات رئيسية كل منها مقسم الى عدد من المجموعات الفرعية (العدد الاجمالى للمجموعات الفرعية هو ٢١) وتضم كل مجموعة فرعية عددا من السلع والخدمات (العدد الكلى للسلع والخدمات هو ٢٤٥ فى الحضر و ١٣٥ فى الريف) وقد تم اختيار السلع والخدمات المكونة للمجموعات المختلفة بناء على دراسة للانماط الاستهلاكية المعتمدة من بحث ميزانية الاسرة فى ج.ع.م الذى تم سنة ٦٤ — ١٩٦٥ وبناء على نتائج نفس البحث تم تحديد الاوزان التى تستخدم فى ترجيح السلع والخدمات داخل المجموعات وكذلك ترجيح المجموعات لتكوين الرقم القياسى العام واعتبرت نسبة المنفق على السلعة (أو مجموعة السلع) من الدخل الكلى كدليل على أهميتها النسبية . وتستخدم طريقة الوسط الحسابى المرجح للمناسيب لتكوين هذا الرقم .

ويقوم الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء بتكوين رقم مستقل لكل من الحضر والريف نظرا لاختلاف الانماط الاستهلاكية فيهما . فقد قام باختيار عينة من المحافظات (٣ محافظات من الوجه البحرى هى الشرقية والغربية والبحيرة ، ٣ محافظات من الوجه القبلى هى بنى سويف وسوهاج وأسوان) ويقوم بجمع بيانات عن الاسعار الفعلية للسلعة الداخلة فى تركيب الرقم من عينات من ريف هذه المحافظات (٥٧ قرية) لتكوين رقم خاص بالريف ، وكذلك من عواصم هذه المحافظات بالإضافة الى مدن القاهرة والاسكندرية ومدن القنال لتكوين رقم خاص بالحضر . ويصدر الجهاز أرقاما قياسية لريف كل محافظة على حدة وكذلك لكل من المدن المذكورة . ثم يستخدم هذه الأرقام لتكوين أرقام قياسية مستقلة لكل من حضر الوجه البحرى وحضر الوجه القبلى ، ريف الوجه البحرى ، وريف الوجه القبلى (باستخدام المتوسط الحسابى البسيط) وبعد ترجيح هذه الأرقام بأوزان تتناسب مع عدد سكان كل محافظة (ريف أو حضر) يتم تركيب رقم قياسى عام لحضر الجمهورية وآخر لريف الجمهورية .

ثانيا - الرقم القياسى لكمية الانتاج الصناعى :

يهدف الرقم القياسى لكمية الانتاج الصناعى الى قياس التغير فى كمية المنتج من الصناعات المختلفة ولذلك فهو يستخدم للدلالة على حالة النشاط الصناعى فى الدولة .

والطريقة المتبعة فى تكوين هذا الرقم هى استخدام الوسط الحسابى المرجح لمناصب كميات الانتاج فى الصناعات المختلفة حيث تقاس أهمية الصناعة بالقيمة المضافة لها فى فترة زمنية معينة تكون عادة هى فترة الاساس وذلك لتوفر بياناتها .

وقد اوصت الامم المتحدة باتباع دليل التصنيف الدولى للنشاط الاقتصادى كأساس لتقسيم الصناعات الى مجموعات رئيسية حتى يمكن تكوين رقم قياسى لكل مجموعة (أو نشاط) على حدة بالإضافة الى تكوين الرقم القياسى العام للانتاج الصناعى .

ولتكوين هذا الرقم تعتمد الدولة على تعداد عام للانتاج الصناعى به التحديد الصناعات داخل كل مجموعة رئيسية وكذلك لتحديد اوزان كل صناعة وكل مجموعة . ولقد اوصت الامم المتحدة أيضا بضرورة اجراء تعداد صناعى عام بصفة دورية كل خمس سنوات لمراجعة الاوزان المستخدمة ولتعديل سنة الاساس .

ومن أهم الصعوبات التى تواجه تكوين هذا الرقم هو كيفية الحصول على بيانات عن الصناعات المختلفة يمكن مقارنتها وذلك لان المنتجات الصناعية تتغير فى شكلها وطريقة صنعها وبالتالي فانه من الصعب مقارنة عدد الوحدات المنتجة فى الصناعات المختلفة أو حتى فى نفس الصناعة فى فترات مختلفة يضاف الى ذلك صعوبة جمع البيانات المطلوبة فى مدة قصيرة لتعدد الصناعات والمنشآت .

وإذا كان الرقم القياسى للانتاج الصناعى شهري أو ربع سنوي فان مشكلة التغيرات الموسمية تظهر أيضا . وقد يمكن التغلب على هذه المشكلة بمحاولة الغاء الاثار الموسمية اما باستخدام طريقة المتوسطات المتحركة أو بتقدير المعاملات الموسمية (١) .

فى الجمهورية العربية المتحدة :

سنة ١٩٦٠ بدأ الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء فى تكوين رقم قياسى للانتاج الصناعى على مستوى النشاط الاقتصادى باتخاذ سنة ١٩٥٩

(١) مرجع رقم (٤) ، (٦) .

كأساس • واستمر الاعتماد في تكوين هذا الرقم على البيانات المستمدة من الإحصاء الصناعي السنوي (وهو يشمل جميع الهيئات والمؤسسات الصناعية التي تستخدم ١٠ عمال فاكتر) حتى سنة ٦٢ ولكن نتيجة تأخر الحصول على البيانات المستمدة من هذا المصدر قرر الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء ابتداء من سنة ١٩٦٢ الاعتماد على نشرة الانتاج الصناعي الربع سنوية (تشمل الهيئات والمؤسسات الصناعية التي تستخدم ٥٠ عامل فاكتر) مع ايجاد قيم تقديرية للانتاج الصناعي للمنشآت التي يتراوح عدد عمالها بين ١٠ و ١٥ عاملا وذلك بافتراض ثبات النسبة بين قيمة الانتاج في المنشآت التي حجمها ١٠ عمال فاكتر وقيمة انتاج المنشآت التي حجمها ٥٠ عامل فاكتر في الاجل القصير •

ولقد اتبع دليل التصنيف الدولي للنشاط كأساس لتقسيم الصناعات الى المجموعات الرئيسية (الأنشطة) وهذه تشمل :

المناجم والمحاجر - الصناعات التحويلية - الكهرباء والغاز •

ويلاحظ ان النشاط الخاص بالتشييد والبناء قد استبعد لعدم امكانية الحصول على بيانات دقيقة عنه •

كذلك يلاحظ ان هذا الرقم لا يستخدم كميات الانتاج - وذلك لصعوبة قياس التغيرات النوعية في المنتجات - ويستخدم بدلا منها قيمة الانتاج بعد تخليصها من اثر تغيرات الاسعار وذلك باستخدام الرقم القياسي لاسعار الجملة • ولكن يلاحظ ان الرقم القياسي لاسعار الجملة بالاضافة الى اعتماده على الفترة يونيو - أغسطس سنة ١٩٣٩ كأساس فان درجة شموله غير مرضية مما يضعف من أهمية نتائج الرقم القياسي للانتاج الصناعي •

اما الصيغة الرياضية المستخدمة فهي الوسط الحسابي المرجح لمناسيب القيم « المعدلة » للانتاج حيث الاوزان هي القيمة المضافة الاجمالية لسنة الاساس (وذلك لصعوبة الحصول على بيانات عن القيمة المضافة الصافية) •

ولقد كان هذا الرقم يصدر سنويا - وبالتالي لم يواجه مشكلة التغيرات الموسمية - ولكنه توقف عن الصدور بعد سنة ١٩٦٤ •

وهناك محاولة لتكوين رقم قياسي جديد للانتاج الصناعي تكون بياناته خاصة بالسنوات المالية ويعتبر السنة المالية سنة ٥٩ - ٦٠ كأساس (بداية الخطة الخمسية الاولى) مع تعديل الاوزان المستخدمة •

ولكن لتكوين هذا الرقم لا يمكن تجاهل الحاجة الى رقم قياسي جديد لاسعار الجملة تتناسب درجة شموله مع درجة شمول الرقم القياسي للانتاج الصناعي وكذلك يكون تقسيمه الى مجموعات رئيسية (لكل منها رقم قياسي خاص) متناسبا مع تقسيم الرقم القياسي للانتاج الصناعي وذلك حتى يمكن الاعتماد عليه في تعديل قيم الانتاج الصناعي وتخليصها من اثر تغيرات الاسعار •

ثالثا : الرقم القياسى للاجور :

حتى يمكن تتبع التغير فى الاجور النقدية للعمال الصناعيين تكون رقم قياسى للاجور وذلك بترجيح مناسب الاجور فى كل صناعة بما يتناسب مع أهمية هذه الصناعة ٠٠ وعادة تستخدم جملة الاجور المدفوعة فى الصناعة فى فترة الاساس أو المقارنة كأوزان وذلك لانها تمثل عدد العمال المستخدمين وكذلك متوسط الاجور فى هذه الصناعة .

وحتى يكون الرقم القياسى للاجور ممثلا فعليا لما يطرأ عليها من تغيرات فانه يجب ان يتأثر بالعوامل المؤثرة فى الاجور مثل تغير المعدل الزمنى أو الانتاجى للاجر .

فى الجمهورية العربية المتحدة :

فى يناير سنة ١٩٦١ توقف اصدار الرقم القياسى للاجور المحسوب باتخاذ سنة ١٩٥٣ / ١٩٥٤ كأساس وذلك نتيجة لتعديل دليل النشاط الاقتصادى . كما تقرر اصدار رقم قياسى (نصف سنوى) جديد للاجور يتخذ يولية سنة ١٩٦١ كأساس (نظرا لصدور القرارات الاشتراكية فى ذلك التاريخ) وباستخدام متوسط اجر الساعة فى فترتى المقارنة والاساس يحسب منسوب الاجر لكل صناعة وترجع هذه المناسيب بجملة الاجور المدفوعة سنة المقارنة فنحصل على الرقم القياسى للاجور باستخدام صيغة الوسط الحسابى المرجح .

وتستخلص البيانات اللازمة لهذا الرقم من احصائية التوظيف والاجور وساعات العمل التى تجمع دوريا كل نصف سنة وتشمل جميع المنشآت التى بها ١٠ عمال فأكثر .

رابعا - الرقم القياسى لاسعار الجملة :

لقد بدأ اصدار رقم قياسى لاسعار الجملة فى الجمهورية العربية منذ سنة ١٩١٣ / ١٩١٤ وقد عدل هذا الرقم سنة ١٩٣٥ ثم أعيد النظر فيه مرة أخرى سنة ١٩٣٩ . ويشمل الرقم ٨٨ سلعة وقد اتخذ الفترة يونيو ويوليو وأغسطس سنة ١٩٣٩ كأساس واستخدمت صيغة الوسط الهندسى البسيط للمناسيب مع ادخال الترجيح غير المباشر لظهور أهمية السلع المختلفة وذلك بأخذ عدد من المناسيب لكل سلعة يتناسب مع أهميتها (الرقم يشمل ١٩١ سنويا) .

وتقسم السلع الداخلة فى الرقم الى مجموعتين رئيسيتين هما المواد الغذائية والمواد والمنتجات الصناعية وتشتمل كل منهما على مجموعات فرعية .

ويصدر هذا الرقم شهريا كما انه يستخدم طريقة السلسلة .

ومن الواضح ان هذا الرقم يحتاج الى الكثير من التعديل حتى يمكن الاعتماد عليه كمؤشر حقيقى للتغير فى أسعار الجملة . فمن أهم عيوبه بعد سنة الاساس

وعدم الشمول على العدد الكافى من السلع . كما ان طريقة الترجيح غير المباشر ليست أفضل الطرق فى الترجيح بل يستحسن استخدام أوزان محددة . وقد سبق ان ذكرنا ان الرقم القياسى المقترح للانتاج الصناعى سوف يعتمد على الرقم القياسى لاسعار الجملة فى التخلص من أثر تغيرات الاسعار ولذلك فان السلع الداخلة فى تكوين الرقم القياسى لاسعار الجملة يجب ان تكون مقسمة الى مجموعات رئيسية تخدم هذا الهدف كذلك من الأفضل ان تكون فترة الاساس لكلا الرقمين واحدة .

خامسا - الأرقام القياسية للتجارة الخارجية :

لقد قام الجهاز المركزى للتعبئة والاحصاء بإصدار أرقام قياسية للتجارة الخارجية لأول مرة فى يوليو ١٩٦٥ عن سنتى ٦٢، ٦٤ واعتمد على احصاءات التجارة الخارجية كمصدر لبيانات هذه الأرقام القياسية .

وسيقوم الجهاز بتكوين أرقام قياسية عن السنوات ١٩٥٢ حتى سنة ٦١ باتخاذ الفترة سنة ٥٨ - ٦٠ كأساس . اما الأرقام القياسية عن السنوات ١٩٦٢ فصاعدا فستتخذ سنة ١٩٦٣ كأساس « وذلك لانها تتميز باستقرار اقتصادى نسبى كما أنها تتميز بوضوح تطبيق التعريف الجمركية الجديدة التى بدأت سنة ١٩٦٢ بالإضافة الى ثبات سعر الصرف للجنية المصرى فى المعاملات الخارجية خلالها » .

وتحسب الأرقام القياسية لكل من الصادرات والواردات وكذلك لكل من القيم والاسعار . فالرقم القياسى للقيمة ماهو الا مجموع القيم سنة المقارنة منسوبة الى مجموع القيم سنة الاساس . اما الرقم القياسى لالاسعار فهو رقم تجميعى مرجح بكميات المقارنة (ويلاحظ أن النسبة بين الرقم القياسى للقيمة والرقم القياسى للسعر تعطى رقما قياسيا للكمية مرجحا بأسعار الاساس) .

وتقسم الصادرات الى خمس مجموعات رئيسية حسب درجة التصنيع (جدول ١) أما الواردات فتقسم الى ستة مجموعات رئيسية حسب الاستخدام (جدول ٢) وبعد تكوين الرقم القياسى لكل مجموعة يحسب الرقم القياسى الاجمالى للصادرات (أو الواردات) بترجيح الأرقام القياسية للمجموعات المكونة لها باستخدام أوزان هى عبارة عن قيمة كل مجموعة بالنسبة الى القيمة الاجمالية للصادرات (أو الواردات) - حيث القيمة المستخدمة هى حاصل ضرب سعر الاساس فى كمية المقارنة .

وهناك أيضا رقما قياسيا خاصا للصادرات من مجموعة السلع الزراعية الاساسية وآخر للواردات من مجموعة المواد الغذائية .

وقد أشارت النشرة التى أصدرها الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء لشرح الأرقام القياسية للتجارة الخارجية الى أهمية هذه الأرقام فى حساب بعض المؤشرات الاقتصادية الهامة وهى :

$$١ - \text{معدل التبادل الاجمالى} = \frac{\text{الرقم القياسى لكمية الواردات}}{\text{الرقم القياسى لكمية الصادرات}} \times ١٠٠$$

وزيادة هذا المعدل تعنى انه مقابل كمية معينة من الصادرات أمكن الحصول على قدر أكبر من الواردات .

$$٢ - \text{معدل التبادل الصافى} = \frac{\text{الرقم القياسى لأسعار الصادرات}}{\text{الرقم القياسى لأسعار الواردات}} \times ١٠٠$$

وإذا كان هذا المعدل أكبر من ١٠٠ فمعنى هذا انه نتيجة ارتفاع أسعار الصادرات عن الواردات أمكن الحصول على أكثر من وحدة من الواردات مقابل تصدير وحدة واحدة من الصادرات ويعتبر هذا الاتجاه فى صالح الدولة .

$$٣ - \text{معدل التبادل الداخلى} = \frac{\text{الرقم القياسى لقيمة الصادرات}}{\text{الرقم القياسى لأسعار الواردات}} \times ١٠٠$$

وهذا المعدل يبين « القدرة على الاستيراد » لانه يعبر عن كمية الواردات التى أمكن الحصول عليها مقابل حصة الصادرات .

جدول (١)

المجموعات السلعية وعدد السلع
بكل منها
(صادرات)

جدول (٢)

المجموعات السلعية وعدد السلع
بكل منها
(واردات)

المجموعة	عدد السلع	المجموعة	عدد السلع
الوقود	٦	الوقود	١٢
القطن	٨	المواد الخام	٦١
المواد الخام	٦٦	السلع الوسيطة	٣٣٠
السلع نصف المصنوعة	٤١	السلع الاستثمارية	١٥٩
السلع تامة الصنع	١٢٤	السلع الاستهلاكية المعمرة	٤٨
		السلع الاستهلاكية غير المعمرة	١٠٨
	٢٤٥		٧١٨

سادسا : الارقام القياسية الزراعية

يقوم الان الجهاز المركزى للتعبة العامة والاحصاء بدراسات تهدف الى تكوين ارقام قياسية خاصة بقطاع الزراعة مثل : الرقم القياسى للانتاج الزراعى - الرقم القياسى لمتوسط انتاجية الفدان - الرقم القياسى لاسعار أهم المنتجات الزراعية - الرقم القياسى للقيمة المضافة للانتاج الزراعى - الرقم القياسى لكمية مستلزمات الانتاج الزراعى - الرقم القياسى لكمية متطلبات الانتاج الزراعى .

المراجع

1. FISHER, I., The Making of Index Numbers, (1927).
2. International Labour Office, «Computation of Consumer Price Indexes.» Tenth International Conference of Labour Statistics. Report No. IV. Geneva 1962.
3. KARMEI, P. H., Applied Statistics for Economists, a Course in Statistical Methods. Pitman & Sons, Ltd. London. 1963.
4. LANGE, Oskar, Introduction to Econometrics. Pergamon Press. London. 1959.
5. MUDGETT, BRUCE D., Index Numbers. John Wiley & Sons, Inc. New York. 1951.
6. STOCKTON, JOHN R., Introduction to Business and Economic Statistics. 3rd Edition. South-Western Publishing Com. Edward Arnold Ltd. Cincinnati, Ohio.

٧ — مطبوعات الجهاز المركزى للتعبئة والاحصاء .

التنمية الاقتصادية ودور البنك العربي الافريقي

فيها وأنشطته المختلفة

الاستاذ محمد سابق

مقدمة :

بدأ اهتمام العالم بالتنمية الاقتصادية منذ انتهاء الحرب العالمية الثانية لمعالجة أخطر مشكلة تواجهه وهى مشكلة التفرقة بين الدول المتقدمة البالغة الغنى والدول المتخلفة التى تعاني من الفقر ، وهذا ما دعى الاوساط الدولية العليا - بوعى منها لخطورة المشكلة على الاستقرار الدولى - الى السعى الى التعرف على الطريق الصحيح الذى قد يساعد العالم أجمع من أغنياء وفقراء على العيش فى جو يسوده السلام والرفاهية .

وفى هذا الاتجاه نفسه سعت الدول والهيئات والمنظمات الدولية الى تحقيق بعض الاهداف المحددة فى مجال التنمية الاقتصادية وعملت على تشجيع انتقال رؤوس الأموال من البلاد الغنية الى البلاد المتخلفة بنسب متزايدة كما عملت على قيام البنوك الصناعية وبنوك التنمية سواء على المستوى المحلى أو على المستوى الاقليمى لتجميع المدخرات المحلية على قلتها ولتستعين بالمدخرات الخارجية حيثما استطاعت حتى تدفع عجلة التنمية فى دائرة نشاطها وتحقق الاهداف التى أنشئت من أجلها .

ولهذا الغرض نفسه وضمن هذا الاطار العام الذى يشغل أذهان الجميع اليوم والذي سنتناوله بالعرض تفصيلا الان ، قام البنك العربى الافريقى ليحقق فى البلاد العربية والافريقية أهدافه المختلفة كما سأوضحه فيما بعد .

وقيل أن نتعرض لأنشطة البنك ودوره فى هذا المجال يجدر بنا أن نتحدث بشئ من الإيجاز عن التنمية الاقتصادية والمؤسسات الدولية التى تعمل فى هذا المجال ومدى ما توفره الظروف المحيطة بها من فرص أمام جهود التنمية أو ما تشكله من صعوبات أو قيود تنعكس جميعها فى النهاية على مؤسسات التنمية المختلفة .

الاهتمام بالتنمية الاقتصادية بعد الحرب العالمية الثانية :

أبدى العالم اهتماما شديدا بالتنمية بعد الحرب العالمية الثانية لعلاج مشاكل ما بعد الحرب ولإعادة بناء الاقتصاد الاوروبى الذى دمرته هذه الحرب فأُنشئ البنك الدولى للإنشاء والتعمير طبقا لاتفاقية « بريتون وودز » التى عقدت سنة ١٩٤٤ وبدأ البنك نشاطه فى يونيو ١٩٤٦ وبدأ عمليات اقراضه عام ١٩٤٧ لأغراض التعمير فى الدول الاوروبية ثم شرع البنك منذ عام ١٩٤٨ فى الاقراض لأغراض التنمية فى الدول المختلفة .

كما أنشأ البنك الدولي عام ١٩٥٦ هيئة التمويل الدولية IFC بغرض المساعدة فى تحقيق النمو الاقتصادى فى الدول الاعضاء وخاصة فى الدول النامية عن طريق تشجيع المؤسسات الإنتاجية الخاصة . وتمارس هذه الهيئة نشاطها على أسس تجارية واقتصادية بحتة وتعتبر مكملة لنشاط البنك الدولي للانشاء والتعمير . كما أنشأ منظمة التنمية الدولية IDA عام ١٩٦٠ عقب استقلال كثير من الدول النامية لاقراضها بشروط ميسرة وبآجال طويلة نظرا لعدم قدرتها على سداد القروض بالشروط التقليدية .

وقد استمرت جهود هيئة الامم المتحدة خلال العشرين سنة الماضية لتحقيق أهداف التنمية . وفى سنة ١٩٥٨ اقترح المجلس العالمى للكنايس أن توجه الدول المتقدمة ١ فى المائة على الأقل من انتاجها القومى العام الى الدول النامية فى شكل اعانات وقروض . وفى سنة ١٩٦٠ أصدرت الجمعية العامة للامم المتحدة قرارا بهذا الاقتراح وأيدته منظمة الامم المتحدة للتجارة والتنمية UNCTAD فى أول اجتماع لها بجنيف عام ١٩٦٤ وقد روجعت النتائج فى المؤتمر الثانى لهذه المنظمة الذى عقد فى نيودلهى عام ١٩٦٨ فوجدت انها لم تحقق الأهداف المرجوة وذلك لأسباب مختلفة أهمها ما يلى :

- ١ - ضعف الموارد الطبيعية والقوى البشرية المدربة فى البلاد المتخلفة .
- ٢ - ندرة رأس المال من حيث ضعف الموارد الادخارية الداخلية وعدم كفاية الموارد الخارجية من قروض ومساعدات .
- ٣ - امتصاص الدول الغنية للجانب الاكبر من رؤوس الاموال فى الاسواق العالمية نظرا لقدرتها على استثمار هذه الاموال وتفوقها فى مجال التجارة الدولية .
- ٤ - هبوط أسعار صادرات البلاد المتخلفة وارتفاع أسعار المواد المصنعة التى تستوردها من البلاد الغنية الامر الذى يترتب عليه زيادة العجز فى ميزان مدفوعات بصفة دائمة ومقزايدة .
- ٥ - ارتفاع مديونيات البلاد المتخلفة نظرا لزيادة أعباء الفوائد وارتفاع أسعارها بحيث يمتص عبء الدين والاقساط ما يزيد على ثلث قيمة صادراتها تقريبا .

المشكلة والعلاج فى تقرير لجنة المستر ليستر بيرسون :

وأمام هذه النتيجة ونظرا للاهتمام البالغ الذى تحظى به التنمية الدولية والحاجة الملحة الى وضع استراتيجية جديدة للتنمية للاسراع فى تحقيق الاغراض المرجوة منها فى ظروف هذا العصر الذى تميز بالثورات الاجتماعية والتكنولوجية ونظرا للنتائج الضعيفة التى تحققت خلال الستينيات ، فقد قام البنك الدولي للانشاء والتعمير بتكليف مستر ليستر بيرسون ، رئيس وزراء كندا السابق والحائز على جائزة نوبل للسلام بتشكيل لجنة دولية مستقلة برئاسته بدراسة ميدانية وموضوعية لتقييم جهود التنمية فى العالم خلال العشرين عاما الماضية ، واقتراح السياسات التى تساعد على تحقيق أهداف

التنمية فى المستقبل ، وقد شملت الدراسة التى قامت بها اللجنة الدولية للتنمية Commission on International Development الى جانب جهود وتحليل وتوصيات أعضاء اللجنة وكلهم من صفوة العلماء والاقتصاديين العالميين فى العالم الغربى وفى اليابان ، جهود وأفكار كثير من الحكومات والهيئات الدولية ومؤسسات أخرى وشخصيات ترتبط أعمالها بمجال التنمية لذلك كان تقريرها الذى سعى : Partners In Development والذى قدمته لمجلس محافظى البنك الدولى فى سبتمبر عام ١٩٦٩ بالغ الاهمية لجميع المهتمين بمستقبل التنمية الاقتصادية فى العالم .

فقد حثت اللجنة فى تقريرها على مضاعفة المساعدات الخارجية التى تقدمها الدول المتقدمة الى الدول النامية بقصد تدعيم اقتصادياتها حتى تتمكن هذه الاخيرة من تحقيق معدل سنوى للنمو بها يبلغ ٦ فى المائة .

وقد اعترفت اللجنة فى تقريرها بالصعوبات التى تواجه جهود التنمية فى العالم وبجور الشك والنفور الذى يسود البلاد المتقدمة والنامية على السواء حول المساعدات الخارجية ، الا أن اللجنة ترى أن تجربة العشرين سنة الماضية تؤكد ان ما حققته التنمية خلال تلك الفترة يستحق الاهتمام ويشجع على مزيد من التعاون الدولى فى هذا المجال بالرغم مما علق بالتنمية خلال تلك الفترة من سلبيات .

ونوجز فيما يلى أهم التوصيات التى تضمنها تقرير اللجنة :

١ — العمل على تنمية التجارة الخارجية بين الدول المتقدمة والدول النامية والغاء الحواجز أو تخفيف القيود التى تؤدى الى عرقلة التجارة الدولية وخاصة تصدير المواد الأولية من البلاد النامية .

٢ — الغاء القيود المفروضة على خروج رؤوس الاموال وتشجيع انتقال هذه الاموال الى البلاد النامية لاستثمارها فى مشروعات التنمية .

٣ — منح القروض للدول النامية بشروط ميسرة بفائدة لا تتجاوز ٢ فى المائة سنوياً ولاجل طويلة تتراوح بين ٢٥ سنة ، ٤٠ سنة وعلى أن يبدأ السداد بعد فترة سماح تتراوح بين ٧ و ١٠ سنوات .

٤ — دعم منظمة التنمية الدولية I.D.A. لتمكينها من زيادة القروض التى تمنحها للدول النامية بشروط ميسرة .

٥ — تشكيل لجان من الدول المعنية تجمع ممثلين عن الدول الغنية والدول النامية تكون مهمتها التوجيه والتحقق من حسن استثمار الاموال فى الوجوه التى خصصت من أجلها .

وجاء فى ختام التوصيات الكثيرة والكبيرة الاهمية التى أشرنا الى بعضها فقط ، انه يجب دعم المنظمات المالية الدولية والمتخصصة وبنوك التنمية الاقليمية والعمل على التنسيق بينهما حتى يتحقق التعاون بين الدول التى تقدم القروض والمساعدات وبين الدول التى تتلقاها كما اقترحت اللجنة أن يقوم رئيس البنك الدولى بدعوة ممثلى هذه الهيئات خلال عام ١٩٧٠ الى اجتماع تدرس فيه

وسائل تنسيق وتشجيع تدفق الاموال بين الطرفين ودفع قدرات الجهاز الدولى جميعه .

الالتزام الدولى بالمساعدة والتعاون للنهوض بالدول النامية :

ويجدر بنا قبل ترك موضوع التنمية الاقتصادية فى العالم ، أن نتعرض للتساؤل عن مدى التزام الدول المتقدمة بمعاونة دول العالم الثالث رغم ماتعانيه هى أيضا من صعوبات اجتماعية ومالية ورغم ما ينادى به البعض بعدم جدوى القروض والمساعدات للبلاد النامية طالما أن أحوال التخلف الكبير مازالت متأصلة بها وأنها ستظل قائمة لسنوات طويلة اخرى .

وتجيب اللجنة التى يرأسها مستر بيرسون على ذلك بأنه بخلاف الالتزام الادبى والانسانى الذى يشعر به الجميع فإن الحاجة ما زالت ملحة لان يتعاون المجتمع الدولى ويزداد ترابطا وذلك لمصلحة البلاد الغنية والبلاد الفقيرة على السواء وان المستلزمات الضرورية لهذا الترابط لا تتعارض مع الاعتبارات القومية طالما أن السياسة التى تؤسس عليها تلك المستلزمات تقوم على الاستنارة وبعد النظر والتطلع الى ما وراء الحدود .

وعلى هذا الاساس أصبح من الواضح للمجتمع الدولى ان مصلحته العليا تقضى بأن توضع كافة الامكانيات والموارد المادية والبشرية فى العالم أجمع فى أقصى درجة من الاستغلال ولن يتحقق له ذلك الا اذا أسهمت الدول الغنية فى النهوض بالبلاد النامية ومساعدتها على تحقيق برامج التنمية بها .

التنمية الاقتصادية فى البلاد العربية والافريقية :

هذا بالنسبة للتنمية فى العالم اما بالنسبة للعالم العربى فانه رغم الجهود الكثيرة للوصول الى التكامل الاقتصادى وتحقيق الوحدة الاقتصادية بينها ورغم توافر الموارد الطبيعية الهائلة والمشروعات الاستثمارية الناجحة نجد أن رؤوس الاموال العربية مازالت تأخذ طريقها الى البنوك الاوروبية الكبيرة ولا يستثمر منها فى المنطقة العربية سوى النزر اليسير وذلك لاسباب مالية معروفة ولا عنقاد وارد بعدم توفر الضمانات الكافية لهذه الاموال فى البنوك العربية . وكما هو معلوم فان هذه الاموال نفسها تعود للدول العربية وتقترضها من البنوك الاوروبية بأسعار عالية فيخسر الوطن العربى بذلك مرتين المرة الاولى فى حصول أصحاب رؤوس الاموال من العرب على أسعار فائدة دائنة منخفضة من جانب ، ودفع المقترضين من البلاد العربية لأسعار فائدة مدينة عالية من جانب آخر ولو أن هذه الاموال اقترضت مباشرة للبلاد العربية لتوفرت هذه الفروق فى الاسعار لصالح الوطن العربى كله .

وغنى عن البيان أن هناك موارد طبيعية ومشروعات استغلالية هائلة فى البلاد العربية والافريقية لا ينقصها ل ترى النور سوى رأس المال والخبرات الهندسية وكلها متوفرة فى تلك البلاد وتستطيع الاجهزة الاقليمية المساهمة فى هذا المجال بالتنسيق بين الاهداف والمتطلبات .

هذا هو الوضع الحالى للتنمية الاقتصادية على الصعيدين العالمى والاقليمى فى البلاد العربية والافريقية فالمحاولات العديدة التى قامت حتى الان من جانب البلاد الغنية لمساعدة الدول الفقيرة على تنمية مواردها لم تثبت فعاليتها الكاملة رغم كل ما بذلته الدول النامية من جانبها من جهود ذاتية فى هذا المجال ، كذلك حاولت البلاد العربية التنسيق فيما بينها لتحقيق الوحدة والتكامل الاقتصادى وصولا الى أهداف التنمية دون تبديد الموارد الا أن هذه الجهود كانت ذات نتائج محدودة لاعتبارات محلية واقليمية عديدة وهكذا كان الامر أيضا فى البلاد الافريقية التى سرعان ما تعثرت بعد استقلالها السياسى عندما ارادت أن تحقق استقلالها الاقتصادى حيث تضاعفت جهود القوى الخارجية لابقائها داخل دائرة نفوذها من جديد وما زال الصراع دائرا فى كثير من بلاد تلك القارة العظيمة الموارد .

ومن بين هذه المحاولات والمساعى جميعا بادرت كل من الجمهورية العربية المتحدة ودولة الكويت احساسا منهما بحتمية الواجب فى هذا المضمار ، الى المبادرة بانشاء جهاز مصرفى اقليمى هو البنك العربى الافريقى يتخصص فى أعمال التنمية ويوجه الاموال العربية الى مجالات الانماء الاقتصادى فى البلاد العربية والافريقية على السواء . ومعظمها بلاد استقلت حديثا تسعى الى تدعيم استقلالها الاقتصادى بحشد مواردها الاقتصادية وتجميع طاقاتها الوطنية لتنفيذ برامجها الطموحة فى التنمية التى تعود بأفضل النتائج لشعوبها دون تدخل النفوذ الاجنبى فى شئونها ودون اللجوء الى استثمارات خارجية مشروطة ترهقها وتعطل مسيرتها نحو نموها الاقتصادى وتغفل مصالحها المشروعة .

لذلك فان فكرة انشاء البنك العربى الافريقى كانت وليدة الحاجة الى خلق جهاز مصرفى يجمع فى انشطته بين البنوك التجارية والبنوك المتخصصة وبنوك التنمية ، تستفيد منه البلاد العربية والافريقية معا فى تسهيل عمليات التجارة الخارجية وفى تحقيق اهدافها من التنمية الاقتصادية وذلك برأسمال وطنى خالص يصون كرامتها واستقلالها ويساندها فى جهودها الدائبة نحو رفع مستوى المعيشة لشعوبها وتحقيق مستوى كريم للعيش للانسان العربى والافريقى فى بلده .

وكذلك فان انشاء البنك العربى الافريقى جاء ليؤكد بالاضافة الى ما تقدم ، وحدة التضامن الاقليمى بين الدول العربية من ناحية والبلاد الافريقية من ناحية أخرى ، فى عالم أصبحت أهم أسس دعم الروابط بين شعوبه هو تبادل المصالح والخدمات فى مجالات التنمية الاقتصادية ، لاسيما فى عصر برزت فيه أهمية البنوك الاقليمية المتخصصة وانتشرت فى جميع أنحاء العالم .

مقاومة التغلغل الاسرائيلى فى افريقيا :

وعلاوة على ما تقدم فقد كان من الاسباب الرئيسية لانشاء البنك العربى الافريقى ، خدمة المصالح العربية والقومية العليا وذلك بمواجهة التغلغل الاقتصادى لاسرائيل فى البلاد الافريقية المختلفة حيث نجحت اسرائيل فى انشاء

شبكة واسعة من العلاقات التجارية والاقتصادية مع عديد من البلاد الافريقية وكما هو معروف فان اسرائيل ترمى من وراء ذلك الى جعل افريقيا منفذا مختلف أوجه نشاطها الاقتصادى ومصدرا للربح والاستغلال فى النهاية مما يقلل من جدوى وفعالية الحصار الاقتصادى العربى لها ويدعم اقتصادها ويطور صناعاتها ويقوى من مجهودها العسكرى .

فقد استغلت اسرائيل قصور النشاط العربى التجارى والاقتصادى فى هذه الدول وضعف العلاقات بين الدول العربية والافريقية وانفردت تنشئ لنفسها شبكة من المصالح القومية فى مختلف المجالات سواء على الصعيد الحكومى أو الاهلى وغمرت كثيرا من البلاد الافريقية بخبرائها وفنييها وفروع شركاتها فى مختلف المجالات ، بل وأنشأت شركات اسرائيلية افريقية مشتركة فى كثير من البلاد الافريقية لتتغلغل بواسطتها فى هذه البلاد . بالإضافة الى ذلك فان اسرائيل تقوم بتقديم تسهيلات ائتمانية كبيرة لتيسير ترويج بضائعها فى الدول الافريقية .

تأسيس البنك ونظامه الخاص :

لذا صدر فى ١٢ - ٢ - ١٩٦٤ قرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة بالقانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٦٤ بالترخيص بتأسيس البنك العربى الافريقى ، شركة مساهمة مصرية ، بين وزارة المالية والصناعة بدولة الكويت وبين المؤسسة المصرية العامة للبنوك (التى حل محلها فيما بعد البنك المركزى المصرى) برأس مال قدره عشرة مليون جنيه استرلينى ، مقسمة الى مليون سهم قيمة السهم الواحد عشرة جنيهات استرلينى تكتتب فيها كل من وزارة المالية والصناعة بدولة الكويت والمؤسسة المصرية العامة للبنوك بعدد ٣٣٥٠٠٠ سهم وتطرح الاسهم الباقية (٣٣٠٠٠٠ سهم) للاكتتاب العام .

هذا وقد تم الاكتتاب فى جميع أسهم رأس المال كما دفع رأس المال بالكامل وأصبح موزعا على النحو التالى :

المساهمين	عدد الأسهم	القيمة الإجمالية المدفوعة بالكامل	النسبة المئوية
		جك	
وزارة المالية والنفط لدولة الكويت	٤٢٤,٠٣٠	٤,٢٤٠,٣٠٠	٪٤٢,٤
البنك المركزى المصرى - القاهرة	٤٢٤,٠٣٠	٤,٢٤٠,٣٠٠	٪٤٢,٤
مصرف الرافدين - بغداد	١٠٠,٠٠٠	١,٠٠٠,٠٠٠	٪١٠
البنك المركزى الجزائرى - الجزائر	٢٠,٠٠٠	٢٠٠,٠٠٠	٪ ٢
وزارة مالية المملكة الأردنية الهاشمية			
عمان	١٠,٠٠٠	١٠٠,٠٠٠	٪ ١
حكومة قطر - قطر	٥,٠٠٠	٥٠,٠٠٠	٪ ٠,٥
أفراد وهيئات	١٦,٩٤٠	١٦٩,٤٠٠	٪ ١,٧
	١,٠٠٠,٠٠٠	١٠,٠٠٠,٠٠٠	٪ ١٠٠

وقد حدد النظام الاساسى اغراض البنك بالقيام بجميع الاعمال المصرفية والتجارية لحساب البنك أو لحساب الغير أو بالاشتراك معه وكذلك القيام بجميع أوجه الاستثمار فى مشروعات التنمية بالدول التى يمتد إليها نشاط البنك .

ويقضى نظام البنك بأنه لا يجوز له أن يباشر الاعمال المصرفية داخل الجمهورية العربية المتحدة الا عن طريق البنوك المحلية فيما عدا المناطق الحرة بها .

وأجاز النظام للبنك أن تكون له مصلحة أو أن يشترك بأى وجه من الوجوه مع الهيئات التى تزاوُل أعمالا شبيهة بأعماله ، أو التى تعاونه على تحقيق اغراضه فى الجمهورية العربية المتحدة أوفى الخارج أو أن يشتريها أو يلحقها به .

ولما كان البنك العربى الافريقى يمثل تجربة رائدة فى مجال التعاون الاقتصادى بين الدول العربية والافريقية بما يعود بالنفع على اقتصاديات هذه الدول النامية ، ونظرا لأن نشاط البنك الرئيسى سيكون خارج الجمهورية العربية المتحدة فقد رأت الجمهورية العربية المتحدة أن توفر للبنك جميع امكانيات النجاح فى رسالته البالغة الاهمية وذلك باعفائه من بعض النظم المطبقة داخل ج . ع . م ومن بعض الضرائب المفروضة فيها .

لذلك فقد نص قانون انشاء البنك على عدم اخضاع البنك لاحكام التأمين ولا القوانين المنظمة للشركات المساهمة والبنوك والائتمان والرقابة على عمليات النقد .

كما لا يسرى على العاملين به القوانين والقرارات المنظمة لشئون التوظيف والمرتبات والمكافآت والمعاشات المعمول بها فى المؤسسات العامة والشركات المساهمة فى الجمهورية العربية المتحدة ولا يخضع لرقابة ديوان المحاسبة .

ونص القانون على اعفاء المبالغ التى يحصل عليها المساهمون الافراد كناتج لاسهمهم فى رأس مال البنك من الضريبة العامة على اليراد ، كما أعفيت من هذه الضريبة مبالغ كسب العمل من أجور ومرتبات ومكافآت وما فى حكمها التى يدفعها البنك لموظفيه ومستخدميه وعماله .

كما نص على اعفاء ارباح البنك وتوزيعاته وفوائد الایداع فيه لمدة سبع سنوات (من تاريخ اول ميزانية للبنك) من الضرائب على الارباح التجارية والصناعية والضرائب على رؤوس الاموال المنقولة والضرائب الملحقه بها عامة كانت او محلية ، وذلك حتى تتوافر للبنك جميع عناصر النجاح فى مستهل حياته .

ولما كان قوام عمل البنك هو نشاطه خارج الجمهورية العربية المتحدة فقد نص القانون على عدم خضوع إيرادات البنك الناتجة عن عملياته خارج الجمهورية العربية المتحدة ولا توزيعاته من ناتج تلك العمليات لضرائب اليراد بجميع انواعها فى الجمهورية العربية المتحدة .

وبالإضافة الى ما تقدم فقد قدمت دولة الكويت من جانبها دفعة قوية للبنك في بداية نشاطه عام ١٩٦٥ وذلك بأن خصت البنك ببعض الإيداعات ليبدأ بها نشاطه في المراحب الاولى من حياته .

وإجمالاً فقد توفرت للبنك جميع الحريات والضمانات التي تتيح له التحرك دون قيود والانطلاق في طريقه الى تحقيق غاياته من مساهمة في مشروعات التنمية الاقتصادية وعمليات التجارة الخارجية وتقديم جميع الخدمات المصرفية للبلاد العربية والافريقية على أسس اقتصادية ومصرفية بحثة .

نشاط البنك وتطوره :

كان من الطبيعي للبنك العربي الافريقى وقد تعددت اغراضه التى تجمع بين خصائص البنوك التجارية والبنوك المتخصصة وبنوك التنمية ان يهتم منذ نشأته بمباشرة العمليات التجارية المصرفية مدفوعاً بالرغبة فى استثمار أمواله وتحقيق عائد مناسب لمواجهة مصروفاته وتكوين بعض الاحتياطات التى يستلزمها نشاطه الاستثمارى فى المستقبل وقد تمكن البنك من تحقيق هذه الغاية بالقدر المستهدف .

وقد كان اهتمام البنك بالشطر الخاص بنشاطه التجارى فى هذه المرحلة واجباً ومتفقاً مع طبيعة الظروف وواقع البلاد التى يمتد إليها نشاطه من ناحية ، ومع طبيعة تطور نشاط الهيئات المالية الاستثمارية المماثلة فى العالم من ناحية أخرى .

فبالنسبة لطبيعة الظروف وواقع البلاد التى يمتد إليها نشاط البنك ، فإن كثيراً من هذه البلاد ، بالإضافة الى عدم استقرار احوالها ، كانت تفتقر الى مشروعات للتنمية مدروسة ومعدة للتنفيذ بينما كانت سياسة البنك الاستثمارية فى بداية نشأته تتركز فى تمويل مايعرض عليه من مشروعات تكون مستوفاة للدراسات الفنية والاقتصادية الكاملة التى على ضوءها يمكن ان يتأكد البنك من صلاحية هذه المشروعات وامكان تمويلها مع توفر أركان الاستقرار الزمنى اللازم لتغطية أجال تنفيذ المشروعات ومدد السداد بالإضافة الى الضمان الواجب توفيره والعائد المتحصل الذى يمكن البنك من الاستثمار فى أداء رسالته وفقاً للقواعد المصرفية . هذا بالإضافة الى طبيعة مشروعات التنمية وما تستلزمه من دراسات فنية واقتصادية ومفاوضات على شروط التمويل ومصادره ثم عقد الاتفاقات الخاصة بذلك . الامر الذى يستغرق وقتاً طويلاً قد يمتد الى عام كامل أو يزيد قبل البدء فى تنفيذ المشروعات مما يترتب عليه تعطيل أموال البنك لفترات طويلة .

ومن الناحية الاخرى ، فقد كان اهتمام البنك فى تحقيق هذا الشطر من نشاطه متسقاً مع نشاط الهيئات المالية الاستثمارية فى الخارج التى تستهل حياتها بالاستثمارات المضمونة والمجزية ثم تعقبها تدريجياً بوجوه الاستثمار التى تقتضى المخاطرة فهى تبدأ فى الاستثمار فى أوراق الدرجة الاولى وتعقبها بالقروض المكفولة بضمانات نوعية أو شخصية كافية ، ثم القروض غير المكفولة بهذه الضمانات ولكنها تتعلق بمشروعات تأتى بعائد سريع ، فمزيج من هذه

وتلك وهكذا الى أن تصل الى مرتبة المشاركة الفعلية عن طريق المساهمة المباشرة فى مشروعات التنمية . Participation in Equity .

لذلك فقد ارتاد البنك العربى الافريقى مجال التنمية تدريجيا ، ودون اندفاع غين محمود مستوحيا سياسة التريث والتدقيق خصوصا وقد تعددت أغراض البنك بالشكل المنوه عنه فيما سبق ، مما يزيد من مسئولية ادارته فى حفظ التوازن بين تحقيق أغراض البنك والمحافظة على حقوق المساهمين ورعاية أصحاب الودائع وتحقيق ربح مناسب والزامه بتوزيع عائد معقول على المساهمين .

زيارة بعثة البنك للبلاد الافريقية :

وليس معنى هذا ان البنك لم يهتم منذ بداية نشأته بتحقيق غرضه الاساسى وهو الاستثمار فى مشروعات التنمية ، بل على العكس فقد قامت بعثة من البنك فى أواخر عام ١٩٦٥ برئاسة السيد رئيس مجلس الادارة بزيارة بعض الدول العربية والافريقية للاستطلاع والوقوف على النواحي الاقتصادية بها والتعرف على مشروعات التنمية التى تتطلبها حاجة هذه البلاد وابداء استعداد البنك للمساهمة فى تمويل بعض المشروعات بعد دراستها والموافقة عليها .

وقد قامت البعثة بمهمتها وتوصلت الى نتائج ايجابية طيبة فقام البنك بدراسة عدة مشروعات عرضت عليه للمساهمة فى تمويلها ووافق على تقديم التسهيلات اللازمة لتنفيذ بعضها ، وبلغ مجموع المبالغ التى اعتمدها البنك للاستثمار فى هذه المشروعات عام ١٩٦٦ ما يزيد عن ٣٥ مليون جنيه استرلينى ، استعمل بعضها والبعض الآخر لم يستعمل لأسباب يرجع بعضها الى عدم استيفاء بعض الشروط واستكمال الدراسات النهائية والبعض الآخر يرجع الى عدم ملائمة الشروط المعروضة من قبل البنك بخصوص مدة التمويل وأسعار الفائدة الامر الذى تحدده طبيعة موارد البنك .

واستمر البنك فى سيرته بخطوات متتدة ثابتة فى العمل على زيادة نشاطه فى مجال التنمية وامتد نشاطه الى تمويل بعض المشروعات التى يقوم بها بعض المقاولين العرب فى البلاد العربية كليبيا والكويت كما ساهم فى رأس مال بنك الانماء الصناعى بالاردن .

انشاء علاقات مع البنك الدولى للانشاء والتعمير ومنظماته والهيئات المالية الدولية :

وفى عام ١٩٦٨ سافر وفد من البنك برئاسة السيد رئيس مجلس الادارة الى أمريكا لحضور الاجتماع السنوى لصندوق النقد الدولى والبنك الدولى للانشاء والتعمير والاتصال بالمسؤولين بالبنك الدولى والهيئات التابعة له . وكذلك زيارة البنوك والهيئات المالية الهامة فى كل من أمريكا واليابان والمملكة المتحدة لدراسة الظروف السائدة فى أسواق المال العالمية ، وذلك بقصد البحث عن الفرص المتاحة للتعاون بين البنك العربى الافريقى وهذه الهيئات فى تمويل

مشروعات التنمية فى البلاد التى يمتد إليها نشاط البنك والاستفادة من خبرات الهيئات الدولية فى مجال التنمية .

وقد تم الاتصال بالمسؤولين فى كبريات بنوك الاستثمار فى كل من المملكة المتحدة ، الولايات المتحدة ، اليابان ، وهى مؤسسات تعمل فى مجال التنمية الاقتصادية ومن أغراضها تدبير الاموال اللازمة لتمويل مشروعات التنمية بالخارج سواء عن طريق المساهمة فى رؤوس أموالها أو منحها قروضا متوسطة أو طويلة الاجل الى جانب القيام بالدراسات الفنية أو الاقتصادية الخاصة بصلاحيات المشروعات Feasibility Study أو تقديم المشورة الفنية للمشروعات الصناعية التى تتقدم إليها بطلب التمويل والسعى الى ايجاد هيئات فنية متخصصة للمشاركة فى المشروع ، وكذلك العمل بصفة وكيل مالى Financial Agent يستهدف تدبير ما يلزم من موارد هالية من الاسواق العالمية .

وقد ابدى المسؤولون فى هذه المؤسسات المالية استعدادهم الكامل للتعاون مع البنك العربى الافريقى وتم الاتفاق على التعاون مع البنك فى بعض المشروعات التى يقوم البنك بتنفيذها سواء عن طريق المشاركة فى تمويلها أو تقديم المشورة الفنية أو تقييم الدراسات الخاصة بهذه المشروعات . كما ابدى البنك استعداداه للمشاركة فى تمويل بعض المشروعات التى تقوم بها هذه المؤسسات فى دائرة نشاط البنك وذلك وفقا للاسس والسياسة التى يسير عليها البنك العربى الافريقى .

الاتصال مع هيئة التمويل الدولية

International Finance Corporation (IFC)

وقد كان لاتصال البنك بالمؤسسات المالية فى كل من المملكة المتحدة والولايات المتحدة واليابان نتائج هامة فيما يختص بتقديم البنك العربى الافريقى والتعريف به فى الاسواق المالية العالمية ، وخلق علاقات تعاون مفيدة مع هذه المؤسسات الا ان اتصالات البنك مع هيئة التمويل الدولية (IFC) وهى إحدى الهيئات التابعة للبنك الدولى للانشاء والتعمير (IBRD) قد حققت أهم النتائج التى أسفرت عنها مهمة الوفد فقد تم فيها تعريف الهيئة بالبنك العربى الافريقى من حيث تكوينه وموارده وعملياته ومدى امكانياته فى التمويل مع تقدير ما يمكن للبنك المساهمة به فى تمويل أى مشروع من مشروعات التنمية التى تنفذ فى الدول العربية والافريقية .

وتعرف الوفد كذلك على البيانات المقابلة بالنسبة لهيئة التمويل الدولية وعلى مجال نشاطها والاساليب التى تتبعها فى البحث الفنى للمشروعات وفى تمويلها وفى تجميع موارد الهيئة وعلى الاخص عن طريق بيع أجزاء من استثماراتها لاعادة استخدام حصيلة البيع فى التمويل وما الى ذلك .

ونظرا للعلاقة الوثيقة التى نشأت بين البنك العربى الافريقى وهيئة التمويل الدولية فى مجال التعاون المشترك فى تمويل مشروعات التنمية فى البلاد

العربية والافريقية ، فقد يكون من المفيد التعريف بالهيئة وأغراضها وأسلوب عملها باختصار .

هيئة التمويل الدولية IFC

أنشئت هيئة التمويل الدولية في عام ١٩٥٦ بغرض المساعدة في تحقيق النمو الاقتصادي في الدول الاعضاء وخاصة الدول النامية عن طريق تشجيع المؤسسات الانتاجية الخاصة وتعد هذه المؤسسة مكملة لنشاط البنك الدولي للانشاء والتعمير وتمارس نشاطها عن طريق :

١ - المساعدة في تمويل انشاء وتوسيع المؤسسات الانتاجية الخاصة التي تساهم في عمليات التنمية في الدول الاعضاء وذلك عن طريق تقديم المعونة المالية اللازمة دون حاجة الى ضمان للسداد من جانب الحكومات المعنية ، وذلك في حالة عدم توفر رأس المال الخاص بالقدر المطلوب وبشروط معقولة .

٢ - إتاحة فرص الاستثمار لرأس المال الخاص المحلي والاجنبي وكذا للإدارة ذات الخبرة .

٣ - تهيئة الظروف الملائمة لتدفق رؤوس الاموال الخاصة المحلية والاجنبية للاستثمار في المشروعات الانتاجية في الدول الاعضاء .

وتقوم الهيئة بالتمويل عن طريق المساهمة في رؤوس أموال منشآت التنمية أو التعهد بتغطية رأس المال والقروض وكذلك عن طريق امداد شركات القطاع الخاص القائمة على تمويل مشروعات التنمية بالمعونة المالية والفنية وهي خلافا لمنظمة التنمية الدولية I.D.A. لا تسعى للحصول على ضمانات حكومية لعملياتها ولا تقبل هذه الضمانات وإنما تعتمد على الدراسات التي يقوم بها خبراء الهيئة فلا توافق على المساهمة في أى مشروع الا بعد التحقق من سلامته .

ونشاط الهيئة يشبه الى حد كبير نشاط بنوك الاستثمار فهي تعنى بتدعيم وتنمية المشروعات الاستثمارية وتجميع رأس المال الخاص الى جانب مواردها الذاتية وتقوم باعطاء المشورة المالية لمشروعات التنمية التي تمويلها كما تشجع تدفقات رؤوس الاموال للاستثمار في البلاد النامية ، وتعمل على خلق اهتمام خاص في البلاد المصدرة لرأس المال بالاستثمار في الاوراق المالية الخاصة بمشروعات التنمية في البلاد النامية .

ويهمنا بصفة خاصة أن نشير الى أن هذه الهيئة تمنح قروضها بالشروط والالواضع التي تجذب رأس المال الخاص الى الاستثمار حتى تتمكن من بيع شرائح من استثماراتها بشروط ملائمة كلما سنحت لها الفرصة ويهذا تتمكن من اعادة الاستثمار في مشروعات جديدة .

وتلتزم الهيئة في مباشرة عملياتها بالمبادئ الاساسية الاتية :

١ - أن يكون المشروع من المشروعات الانتاجية المربحة وأن يعود بالفائدة على اقتصاد البلد المنفذ فيه .

٢ - أن تكون فكرة المشروع سليمة وأن هناك طلب على المنتجات أو الخدمات التى يؤديها وأن ادارته قادرة وذات خبرة كافية .

٣ - أن أصحاب المشروع يساهمون بقدر مناسب فى رأس المال المطلوب وتعلق الهيئة كثيرا من الاهمية على هذا المبدأ حتى تكفل جدية المشروعات التى تتحمل مخاطر تمويلها

٤ - أن المساهمة فى المشروع مفتوحة للمولين المحليين وذلك ضمانا لتوسيع دائرة المساهمين وتحقيقا لذلك تعاون الهيئة فى الترتيبات التى تتخذ لطرح الاسهم للبيع للمستثمرين المحليين .

وتكون القروض التى تمنحها الهيئة لمدة تتراوح عادة بين سبع سنوات واثنى عشر سنة والهيئة لا تمنع فى منح القروض لمدة أطول فى الاحوال التى تتطلب ذلك ويجرى سداد القروض على أقساط نصف سنوية تبدأ بعد فترة سماح تحدد فى كل حالة وتتقاضى الهيئة عمولة ارتباط بواقع ١ فى المائة فى السنة عن القدر غير المستخدم من القرض .

وتعنى الهيئة بمعاونة بنوك شركات الاستثمار والتمويل Development Finance Companies سواء عن طريق المعاونة فى انشائها أو المساهمة فى رؤوس أموالها أو منحها القروض بغرض إعادة اقراضها لمشروعات التنمية .

ولا تتدخل الهيئة فى إدارة المشروعات التى تمويلها بصفة مباشرة أو عن طريق التمثيل فى مجالس إدارتها أو حتى عن طريق التصويت فى الجمعية العمومية للمساهمين الا اذا اقتضى ذلك ظروف استثنائية غير أنها تتشاور بصفة دورية مع القائمين على إدارة المشروع وتقوم بزيارته على الطبيعة من وقت لآخر كما أنها تطلب تقديم تقارير دورية عن مدى التقدم فى تنفيذه وتحصل على كافة المعلومات عن العوامل التى تؤثر فيه .

وقد تم التفاهم مع المسئولين بهيئة التمويل الدولية على أساس التعاون بين البنك العربى الافريقى والهيئة على النحو التالى :

١ - أن تتعاون الهيئة مع البنك فى تمويل المشروعات التى تقدم الى أى منهما وأن يستعين البنك بخبراء الهيئة لبدء المشورة فى بعض المشروعات .

ب - أن تقدم الهيئة للبنك جميع البيانات اللازمة فى شأن المشروعات التى قامت بتنفيذها فى الدول العربية والافريقية بهدف شراء البنك لاجزاء من هذه الاستثمارات .

هذا وتحرص الهيئة على ألا تعرض على المؤسسات المالية شراء جانب من استثماراتها السابقة الا فى المشروعات الناجحة وذلك حرصا منها على صالح هذه المؤسسات .

عمليات التنمية التى ساهم فيها البنك فى البلاد العربية والافريقية مع هيئة التمويل الدولية

كان لاتصالات البنك بهيئة التمويل الدولية IFC أطيب النتائج فقد نشأت بين البنك والهيئة علاقات تعاون مثمرة الامر الذى يتيح للبنك الاستفادة من خبرات الهيئة وتجاربها الخاصة فى مجال الدراسة الفنية للمشروعات وتقييمها .

فقد عرضت الهيئة على البنك فى أواخر عام ١٩٦٨ عدة مشروعات فى بلاد عربية و افريقية مختلفة وقام البنك بدراسة هذه العروض ووافق على الاشتراك فى مساهمة الهيئة فى بعض هذه المشروعات . وقد بلغ اجمالى مساهمة البنك فى تلك المشروعات ٣٧٨٠.٠٠٠ دولار أمريكى وهى تغطى عدة مشروعات تعدينية وصناعية وزراعية وسياحية فى كل من موريتانيا والمغرب والحبشة والسنغال وكينيا وتونس على النحو التالى :

١ - شركة مناجم موريتانيا (Société Minière de Mauritanie)

مساهمة البنك = مليون دولار منها :

٦٠.٠٠٠ دولار أسهم رأس المال .
٩٤٠.٠٠٠ دولار قروض .

تأسست الشركة عام ١٩٦٧ لاستخراج خام النحاس وتعدينه وتبلغ اجمالى تكاليف المشروع حوالى ٥٨ مليون دولار أمريكى منها ٨ مليون دولار أمريكى رأس مال للشركة (مدفوع بالكامل) و ٥٠ مليون دولار أمريكى على شكل قروض متوسطة وطويلة الاجل .

وتساهم هيئة التمويل الدولية فى تمويل المشروع بما قيمته عشرين مليون دولار أمريكى فى كل من رأس المال والقروض ويشارك البنك العربى الافريقى معها فى هذا التمويل بمبلغ مليون دولار أمريكى منه ٦٠.٠٠٠ دولار فى رأس المال والرصيد وقدره ٩٤٠.٠٠٠ دولار فى القروض .

٢ - شركة حفظ وتصنيع الاغذية بالمغرب

(Compania Industrial Del Lukus)

(مساهمة البنك = ١٨٠.٠٠٠ دولار قرض)

والمشروع عبارة عن توسيع أجهزة حفظ وتصنيع الاغذية القائمة للشركة وتوفير رأس مال عامل مناسب لعمليات التوسع وتشغيل المصنع بعد توسيعه وتبلغ اجمالى تكاليف المشروع ٤٣٥٣.٠٠٠ دولار أمريكى تساهم الهيئة فيه بما قيمته ٣٩٦.٠٠٠ دولار أمريكى على شكل رأس مال مكتب وقرض للشركة بمبلغ ٨٩٠.٠٠٠ دولار أمريكى .

ويشارك البنك فى قرض الهيئة المقدم للشركة بمبلغ ١٨٠.٠٠٠ دولار أمريكى .

٣ - شركة زراعة قصب السكر وتصنيعه بالحبشة

(H.V. A. Metahara.....)

(مساهمة البنك = ٤٠٠.٠٠٠ دولار قرض)

يقوم المشروع على اعداد وزراعة أرض مساحتها ٣٦٠٠ هكتار لزراعة قصب السكر ، وانشاء وتشغيل مصنع لصناعة السكر بطاقة قدرها ٤٧٤٠٠ طن مئري في السنة ، وتوفير رأس مال عامل مناسب للزراعة والمصنع ، وتبلغ تكاليف المشروع الاجمالية ٢٢٠٥٢٠٠٠ دولار امريكي وتساهم هيئة التمويل الدولية بمبلغ ١٢٨٠٠٠٠ دولار امريكي اكتاب في رأس المال ٠ وبمبلغ ٥٢٠٠٠٠ دولار امريكي قرض للشركة ٠

ويشترك البنك بمبلغ ٤٠٠.٠٠٠ دولار امريكي في قرض الهيئة للشركة ٠

٤ - شركة صناعة الاسمدة في السنغال

(Société Industrielle d'Engrais au Sénégal)

(مساهمة البنك = ٤٥٠.٠٠٠ دولار قرض)

وهو مشروع لصناعة الاسمدة من خامات محلية ويتكون المشروع من انشاء وتشغيل المصنع وتوفير رأس مال عامل مناسب لتشغيله ٠ وتقدر التكاليف الاجمالية للمشروع بحوالى ١٢٥٠٠.٠٠٠ دولار امريكي ٠

وتساهم هيئة التمويل الدولية بمبلغ ٨٠٠.٠٠٠ دولار امريكي اكتاب في أسهم رأس المال وبمبلغ ٢٤٥٠.٠٠٠ دولار في قرض للشركة

ويشترك البنك بمبلغ ٤٥٠.٠٠٠ دولار امريكي في قرض الهيئة للشركة ٠

٥ - شركة الفنادق بكينيا (Kenya Hotel Properties Ltd)

(مساهمة البنك = ٦٩.٠٠٠ دولار امريكي قرض)

الشركة المذكورة شركة سياحية في كينيا تقوم بتمويل المشروعات السياحية ٠ والشركة تقوم عن طريق احدى شركاتها بمشروع لانشاء فندق على الساحل في ممباسا واكواخ للصيد (Game Lodges) في منطقة الصيد والسياحة في كينيا وتبلغ اجمالى المشروع ٢٩٢٦.٠٠٠ دولار امريكي ٠ وقد قدمت الهيئة قرضا للشركة بمبلغ ٣٨٠.٠٠٠ دولار امريكي لتمويل المشروع المذكور ، على أن تعيد الشركة أقراضه لاحدى الشركات التابعة لها والقائمة على تنفيذ المشروع وهى شركة Kenya Safari Lodges and Hotels Ltd ويساهم البنك في قرض الهيئة المذكور بمبلغ ٦٩.٠٠٠ دولار امريكي

٦ - الشركة المالية للسياحة بتونس

(Companie Financière & Touristique)

(مساهمة البنك = ٧٥٠.٠٠٠ دولار منها ٢٥٠.٠٠٠ دولار في أسهم رأس المال و ٥٠٠.٠٠٠ دولار قرض)

قام البنك بالاشتراك مع هيئة التمويل الدولية بدراسة مشروع انشاء شركة سياحية قابضة فى تونس يكون غرضها تمويل المشروعات السياحية وانشاء الفنادق نظرا لاهمية قطاع السياحة فى تونس حيث بلغ دخل السياحة من النقد الاجنبى عام ١٩٦٨ ما يعادل ١٧ فى المائة تقريبا من اجمالى دخل تونس من النقد الاجنبى .

لذلك انشئت الشركة المالية للسياحة فى تونس عام ١٩٦٩ لتوفير كل من رأس المال والقروض الطويلة الاجل اللازمة لتمويل جميع المشروعات السياحية بما فى ذلك انشاء الفنادق الجديدة أو تمويل التوسع والتجديد بالنسبة للفنادق القائمة . وقد ساهم عدد من المؤسسات العالمية المهتمة بقطاع السياحة ، وبعض المؤسسات المالية التونسية وكذلك الافراد التونسيين فى تمويل المشروع الذى تبلغ اجمالى تكاليفه أربعين مليون دولار أمريكى منها عشرة مليون دولار رأس مال وثلاثين مليون دولار قروض طويلة الاجل .

وقد ساهمت هيئة التمويل الدولية من جانبها بمبلغ عشرة مليون دولار منها اثنين مليون دولار اكتتاب فى رأس مال الشركة وثمانية مليون دولار قرض طويل الاجل .

وقد اكتتب البنك العربى الافريقى فى رأس مال الشركة بما يعادل ٢٥٠.٠٠٠ دولار أمريكى تقريبا كما ساهم فى قرض الهيئة للشركة بمبلغ ٥٠٠.٠٠٠ دولار ويمثل البنك فى مجلس إدارة الشركة .

٧ — شركة أقطان اثيوبيا بالحبشة

(Cotton Company of Ethiopia)

(مساهمة البنك ٤٣١.٠٠٠ دولار أمريكى منها ٢٠٦.٠٠٠ دولار أسهم ٢٢٠.٠٠٠ دولار قرض) .

يساهم البنك فى مشروع توسيع مصانع شركة أقطان الحبشة وهى من أكبر الشركات العاملة فى قطاع صناعة النسيج الذى يعتبر أهم القطاعات الصناعية بالحبشة .

كما تتمتع الشركة بمركز مالى وتجارى قوى ، فقد بلغت الارباح الموزعة على المساهمين خلال العامين الماضيين ٢٠ فى المائة تقريبا من قيمة الاسهم .

ويشمل المشروع الجديد للشركة توسيع قسم التجهيز وأقسام الغزل والنسيج بها ، ويتكلف ٢٠٠.٢٩٠ دولار أمريكى تساهم فيه هيئة التمويل الدولية بمبلغ ١٦٨.٠٠٠ دولار أمريكى اكتتاب فى رأس المال ومبلغ ٤٥٠.٠٠٠ دولار قرض للشركة .

ويساهم البنك العربى الافريقى بمبلغ اجمالى قدره ٤٣١.٠٠٠ دولار أمريكى منها ٢٠٦.٠٠٠ دولار فى أسهم الشركة و ٢٢٥.٠٠٠ دولار فى قرض الهيئة المذكور للشركة .

٨ - شركة صناعة الورق بكينيا

(Panafrican Paper Mills (E.A.) Ltd).

(مساهمة البنك ٢١٠.٠٠٠ جنيه استرليني - قرض)

من المشروعات الهامة التي ساهم فيها البنك مؤخرًا بالاشتراك مع هيئة التمويل الدولية، مشروع صناعة الورق من خامات محلية في كينيا، وقد أنشئت الشركة المذكورة في أواخر عام ١٩٦٩ للقيام بتنفيذ المشروع الذي يشمل إنشاء مصنع متكامل لصناعة لب الخشب (عجينة الورق) وصناعة الورق.

وتبلغ تكاليف المشروع ٣٥ مليون دولار تشترك هيئة التمويل الدولية بمبلغ ١٢ مليون دولار تقريبًا على شكل أسهم وقروض ويساهم البنك في هذا المشروع بما يعادل ٢١٠.٠٠٠ ج.ك. كما يشترك في تمويل المشروع بالإضافة إلى هيئة التمويل الدولية كل من الحكومة الكينية ومؤسسات تمويل كينية وبنك التنمية الإفريقي الذي يساهم بمبلغ ١٤٥٠.٠٠٠ دولار.

وبالإضافة إلى ما سيزرتب على تنفيذ المشروع من وفر في النقد الأجنبي فإنه سيساعد على استغلال موارد كينيا من الغابات على الوجه الأكمل.

مساهمة البنك المباشرة في مشروعات التنمية

بالإضافة إلى ماتقدم فقد ساهم البنك العربي الإفريقي بصفة مباشرة في تمويل عدة مشروعات للتنمية في عدد من البلاد العربية والإفريقية، وأهم هذه المشروعات هي:

١ - مشروع إنشاء مرافق عامة بالكويت

ساهم البنك بمبلغ ٢٠٠.٠٠٠ جنيه استرليني في تمويل مشروع لإنشاء طرق ومجاري صحية ومجاري امطار بمنطقة السالمية بالكويت ويعتبر هذا المشروع من بين أهم منجزات التخطيط العمراني بالكويت. وقد قام بتنفيذ المشروع إحدى شركات المقاولات العربية.

٢ - مشروع اسكان بساحل العاج

ساهم البنك في تمويل مشروع تقوم به شركة النصر للتصدير والاستيراد لإنشاء عمارة سكنية ضخمة في مدينة أبيدجان - عاصمة ساحل العاج. ويبلغ إجمالي تكاليف المشروع ٢٧٠٠.٠٠٠ جنيه استرليني ساهم فيه البنك بقرض بمبلغ ٥٠٠.٠٠٠ جنيه استرليني.

٣ - مشروع مواصلات في الجمهورية العربية المتحدة

قام البنك بتقديم قرضين هامين للمساهمة في تدعيم اسطول النقل الجوي للجمهورية العربية المتحدة، حيث ساهم البنك في تمويل شراء طائرات حديثة

لحساب مؤسسة الطيران العربية المتحدة وتبلغ قيمة القرضين حوالى ٦٤٧.٠٠٠ جنيه استرلينى .

٤ - مشروع لصناعة الاسمنت بليبيا :

قام البنك بالمساهمة بمبلغ ٤٧.٠٠٠ جنيه استرلينى فى تمويل مشروع انشاء مصنع للاسمنت ببرغازى بليبيا تقوم بتنفيذه شركة مصر لاعمال الاسمنت المسلح لمقابلة الاحتياجات المتزايدة لحركة التعمير والانشاء النامية فى الجمهورية العربية الليبية ، وقد قام البنك مؤخرا بزيادة مساهمته فى تمويل هذا المشروع بمبلغ اضافى قدره ٧٥.٠٠٠ جنيه استرلينى لتصبح ١٢٢.٠٠٠ جنيه استرلينى .

هذا بالاضافة الى اصدار البنك لخطاب ضمان نهائى لحساب الشركة المذكورة بما يعادل ١٦٥.٠٠٠ جنيه استرلينى .

٥ - المساهمة فى بنوك التنمية (بنك الانماء الصناعى بالاردن)

كما قام البنك بالاكتتاب فى رأس مال بنك الانماء الصناعى بالاردن بمبلغ ١٠٠.٠٠٠ دينار اردنى (ما يعادل ١١٥.٠٠٠ ج) ومن بين الاهداف التى من أجلها أنشئ بنك الانماء الصناعى تمويل المشاريع الصناعية القائمة وتجديدها وتوسيعها وتشجيع تمويل المشروعات بالاردن سواء من مصادر التمويل الداخلية أو الخارجية ، وكذلك تشجيع وتنمية ملكية القطاع الخاص لاسهم المشاريع الصناعية والسندات التى تصدرها وتشجيع الصناعات الصغيرة بالاردن .

٦ - المساهمة فى بنوك دولية للتنمية :

- اتحاد البنوك العربية والفرنسية

Union de Banques Arabes & Françaises

بادر البنك فى نهاية عام ١٩٦٩ بالاشتراك فى الجهود الرامية الى انشاء مؤسسة مصرفية برأسمال عربى فرنسى مشترك يكون غرضها الجمع بين المصالح المصرفية المشتركة ، العربية والفرنسية ، لدعم الاتصال القائم بين أسواق رأس المال الفرنسية والاوروبية من ناحية وبين الاقتصاد النامى لبلاد العالم العربى من ناحية اخرى ، وكذلك تنمية العمليات الدولية للبنوك المشتركة فى كل من المجال المصرفى والمالى والتجارى ومجال الاستثمارات الصناعية .

ونظرا لحجم المتطلبات وتنوع الوسائل المالية فنيا خلال السنوات القليلة الاخيرة فقد أصبحت الحاجة ماسة الى أن تقوم مشاركة بين بنوك البلاد النامية وبين البنوك العالمية الكبيرة لتغطى مجالا أوسع من الخدمات المالية بالاضافة الى حسن اختيار أفضل الفرص الاستثمارية فى هذه الاسواق .

لهذه الاعتبارات جميعا انشئ اتحاد البنوك العربية والفرنسية Union De Banques Arabes & Françaises فى

باريس برأسمال قدره مائة مليون فرنك فرنسي تساهم فيه البنوك العربية بنسبة ٦٠ فى المائة والبنوك الفرنسية بنسبة ٤٠ فى المائة ويتكون مجلس إدارة البنك من عشرة أعضاء يمثلون المؤسسين بنسبة مساهمتهم فى رأس المال أى ٦ أعضاء من مواطنى البلاد العربية و ٤ أعضاء من الفرنسيين ويرأس مجلس الإدارة أحد المؤسسين العرب .

ويساهم البنك العربى الافريقى بنسبة ٦٢.٥ فى المائة تقريبا من رأس المال كما أنه يمثل فى مجلس إدارة هذا البنك الجديد . وقد كانت مساهمتنا الاصلية بنسبة ٨١.٥ فى المائة من رأس المال خفضت نتيجة لانضمام كل من ليبيا والجزائر بعد انشاء البنك .

وبمساهمة البنك فى رأس مال اتحاد البنوك العربية والفرنسية بلغت استثمارات البنك فى مشروعات التنمية أو العمليات المتعلقة بها ، فى مجموعها ٣٦٢٨.٠٠٠ جنيه استرليني تقريبا تغطى خمسة عشر مشروعا مختلفا من تعدين وتصنيع وزراعة وسياحة ومواصلات وطرق واسكان موزعة على احد عشر قطرا عربيا وافريقيا (طبقا للبيان رقم ١ المدرج بنهاية هذا البحث) .

كما أن إدارة البنك بالاضافة الى مراعاة التوزيع الجغرافى لاستثمارات البنك ، قد اهتمت بنوعية هذه الاستثمارات حيث راعت التركيز على القروض القصيرة والمتوسطة الاجل ، لسرعة دوران الاموال المستثمرة بقصد تمويل اكبر عدد ممكن من المشروعات وعدم تجميد جزء كبير من اموال البنك فى أسهم ، فبلغت القروض المقدمة من البنك حوالى ٢٨٣٣.٠٠٠ جنيه استرليني أى بنسبة ٧٧.٩ فى المائة من اجمالى استثمارات البنك فى عمليات التنمية بينما بلغت استثمارات البنك فى رأس مال هذه المشروعات (أسهم) حوالى ٨٠٥.٠٠٠ جنيه استرليني أى بنسبة ٢٢.١ فى المائة (طبقا للبيان رقم ٢ المدرج بنهاية هذا البحث) .

ونتيجة لنشاط البنك الجاد فى مجال التنمية ، ونظرا للمكانة الدولية الطيبة التى احتلها البنك بين المؤسسات المالية العاملة فى هذا المجال فان هيئة التمويل الدولية تبرز فى تقريرها السنوى اسم البنك العربى الافريقى بين كبريات المؤسسات العالمية التى شاركت فى استثمارات الهيئة فى مشروعات التنمية .

مشروعات قيد البحث والدراسة :

بالاضافة الى ما تقدم فان البنك يدرس حاليا عدة مشروعات هامة جديدة تشمل قطاعات مختلفة فى اقتصاديات البلاد العربية والافريقية ، معروضة على البنك للنظر فى المساهمة فى تمويلها واهم هذه المشروعات هى :

١ - مشروع لزراعة قمح المكسيكيك والمحاصيل الزراعية الاخرى وانشاء صوامع لتخزين القمح والحبوب بالعراق ويهدف المشروع الى تشجيع صادرات القمح ووقاية الحبوب من التلف .

٢ - مشروع لانشاء شبكة كهربائية فى منطقة طرابلس بالجمهورية العربية الليبية وتقدر تكاليف المشروع بمبلغ ٣٥ مليون جنيها ليبيا تقريبا * ويدرس البنك المساهمة فى تمويل المشروع فى حدود ١٥٠.٠٠٠ جك *

٣ - مشروع مد خط لانايبب البترول فى الجمهورية العربية المتحدة Sumed Pipeline لنقل البترول الخام من السويس الى الاسكندرية وسيقوم بالمشروع الذى يتكلف ١٧٥ مليون دولار أمريكى مجموعة من الشركات الاوروبية European Consortium على رأسها شركة SOCEA الفرنسية *

يدرس البنك المساهمة فى تمويل المشروع فى حدود اثنين مليون دولار أمريكى *

فروع فى الخارج :

عمل البنك منذ انشائه على فتح الفروع فى الخارج ادراكا لاهميتها الكبيرة ، فهى الى جانب مساهمتها فى تجميع الودائع والمدخرات وتوجيهها الى المجالات التى تفتقر الى الاموال فانها تجعل الصيرفة قريبة من المودع ومن المستثمر كما انها تساعد البنك على أن يكون على اتصال مباشر ومستمر بالاحداث والتطورات بالاضافة الى اقامة العلاقات الاقتصادية والتجارية على أسس متينة مع العملاء *

لذلك فقد قام البنك بدراسة الاحوال الاقتصادية والنشاط المصرفى فى بعض الدول العربية والافريقية بقصد فتح فروع له فى المناطق التى يمكن أن تكون مصدرا للتمويل والمناطق التى يمكن أن تكون مجالا للتشغيل * وتم فتح فرع للبنك فى بيروت بلبنان فى أبريل عام ١٩٦٦ * وقد حقق الفرع نجاحا ملحوظا منذ العام الاول من نشاطه ، فنشطت الودائع لدى الفرع بالنقد المحلى والعملات الاجنبية رغم الظروف المصرفية غير العادية التى سادت لبنان اثر توقف بنك انترا عام ١٩٦٦ مما يشير الى أن الفرع قد اكتسب ثقة المودعين كما حقق الفرع توسعا كبيرا فى أعماله المصرفية وقد زادت الودائع والمدخرات لدى الفرع رغم الظروف التى سادت لبنان بعد حرب يونيو ١٩٦٧ واستمر فى توسيع نطاق خدماته فحقق نتائج مرضية انعكست فى الزيادة الكبيرة فى عدد وحجم العمليات كما احتفظ بثقة المودعين ف سجلت الودائع على غير ما كان متوقعا زيادة مرضية بفضل المنهج السليم الذى استهدفه الفرع وسط الازمات الحادة التى اجتاحت لبنان وأثرت على الاوضاع المصرفية والمالية فيه *

وقد كللت جهود البنك الاخيرة لانشاء فرع للبنك فى اماره دبى بمنطقة الخليج العربى وقد تم افتتاح الفرع الجديد فى ١٥ نوفمبر عام ١٩٧٠ وبدأ الفرع مزاوله نشاطه المصرفى فى المنطقة ومن المأمول أن يحقق الفرع النتائج المرجوة منه باجذاب قدر مناسب من الایداعات العربية فى هذه المنطقة والقيام بكافة الخدمات المصرفية التى تحتاج اليها *

ويسعى البنك الى فتح فروع اخرى له فى البلاد العربية والافريقية لكى يمد نشاطه وخدماته الى هذه البلاد .

متطلبات البنك فى المستقبل

عمل البنك منذ اشتغاله بأعمال التنمية على تمويل تلك العمليات اعتمادا على موارده الذاتية نظرا الى انها تحتاج الى تمويل متوسط أو طويل الاجل اما العمليات المصرفية الجارية وقصيرة الاجل فقد خصص لها جانبا من الموارد الذاتية بالاضافة الى الودائع التى تتوفر له عن طريق فروعها فى بيروت ودبي ، وهى تحت الطلب أو بأجل قصير لايتجاوز السنة وسوف تزداد تلك الودائع بانشاء فروع أخرى فى المنطقة العربية حيث يسعى البنك جاهدا الى جذب الاموال العربية اليه ليدعم بها امكانياته فى العمل .

ولا شك أن تحقيق هذا الهدف ليس بالامر اليسور فى الظروف الحالية التى تسود المناطق التى يمتد اليها نشاط البنك عموما ومنطقتنا العربية خاصة بالاضافة الى المنافسة الشديدة التى تواجهها البنوك العربية من المؤسسات المالية الاجنبية ذات الامكانيات الضخمة والموارد الهائلة . غير ان البنك يؤمن بإمكان تحقيق هذا الهدف ويعمل جاهدا لبلوغه اذ انه سيوفر فى المستقبل القريب المنطلق الحقيقى لمضاعفة استثمارات البنك فى مجال التنمية .

كما يتطلع البنك الى تدعيم وتطوير التعاون المثمر بين البنك والمؤسسات الدولية العاملة فى مجال التنمية كالبنك الدولى وهيئة التمويل الدولية IFC ومنظمات الامم المتحدة كمنظمة التنمية الصناعية UNIDO والبنوك الاقليمية كبنك التنمية الافريقى بالاضافة الى البنوك التجارية العالمية التى تهتم بالاستثمار فى مشروعات التنمية . ولاشك ان هذا التعاون سوف يمكن البنك من زيادة مشاركته فى الجهود الرامية الى تشجيع مشروعات التنمية والاسراع فى تحقيق الاهداف التى يسعى المجتمع الدولى اليها وعلاج المشكلات الكبيرة التى تقف عتبة أمام تطور الدول النامية التى يسكنها ثلثى سكان العالم ، كمشاكل التعليم ومكافحة الامية والانفجار السكانى والبطالة واعادة التخطيط العمرانى للمدن التى ضاقت بسكانها وانشاء الطرق ومحطات القوى الكهربائية وغيرها من المشكلات التى تعاني منها البلاد النامية والتى تتطلب تضامنا كفاة الجهود سواء على الصعيد المحلى أو الاقليمى أو الدولى للاسهام فى معالجتها .

لذلك يأمل البنك أن يتمكن فى المستقبل القريب من أن يساهم فى حدود موارده فى مجالات جديدة كقطاع التعليم الذى يحظى بالاستثمار فيه بأوليات كبيرة نظرا لارتفاع نسبة الاميين بدرجة عالية تتراوح بين ٦٠ فى المائة و ٨٠ فى المائة فى افريقيا الامر الذى يشكل عائقا خطيرا للتنمية . والتعليم كما نعلم جميعا عنصر هام من عناصر التنمية حيث يساعد على توفير العامل الكفاء والمدير الخلاق . كذلك الامر بالنسبة لمشكلة الانفجار السكانى الذى يشكل أكثر العوائق خطورة على التنمية الاقتصادية فى هذه البلاد ويأمل البنك أن يتمكن

من المساهمة فى المشروعات الخاصة بالتخطيط السكانى مثل المشروعات الصحية والصناعات الطبية التى تساعد على رفع المستوى الصحى وتنظيم النسل فى البلاد العربية والافريقية .

ومن المشاكل التى ترتبط ارتباطا وثيقا بمشكلة تزايد السكان فى البلاد النامية مشكلة البطالة التى ساهم البنك بطريقة غير مباشرة فى علاجها وذلك بتمويله لعدة مشروعات تعتمد أساسا على العمالة كالمشروعات العديدة التى سبق الإشارة إليها ويأمل البنك فى التوسع فى تمويل مثل هذه المشروعات لعلاج هذه المشكلة الخطيرة حيث يقدر عدد العاطلين فى البلاد النامية بنسبة ٢٠ فى المائة من القوى العاملة بالإضافة الى أن الانفجار السكانى الذى حدث فى الخمسينيات والستينيات من هذا القرن بدأت آثاره تظهر الآن فقط ، إذ أن نصف عدد السكان فى البلاد النامية تقل أعمارهم الآن عن العشرين عاما .

ذلك كان من الأسباب التى دعت الى التركيز بشدة على قطاع الزراعة هو أن التكنولوجيا الجديدة لا تزيد من انتاج الغذاء فحسب بل توفر أيضا فرصة أكبر للعمالة فى الريف دون استخدام استثمارات رأسمالية كبيرة كتلك التى يتميز بها قطاع التصنيع فى المدن ، ومن هنا كان اهتمام البنك العربى الافريقى أيضا بالمساهمة فى تمويل عدة مشروعات زراعية كما ذكرنا سلفا .

ومن ناحية أخرى ، سوف يعمل البنك العربى الافريقى على زيادة نشاطه فى مجال التصنيع أو النمو الصناعى فى البلاد العربية والافريقية حيث تبرز ضرورة الاهتمام بالعلاقة بين التقدم الزراعى والنمو الصناعى إذ أن قطاع الزراعة يبقى دائما سوقا ومصدرا لموارد الصناعة مما يؤدى فى النهاية الى تقوية الأساس الذى يجب أن يبنى عليه كل اقتصاد نام . ولا يقل اهتمام البنك العربى الافريقى فى هذا المجال عن اهتمامه بالتنمية الزراعية حيث قام البنك بتمويل عدة مشروعات صناعية مثل مشروع استخراج وتعددين النحاس بعموريتانيا ومشروع لصناعة الاسمنت بليبيا ومشروع لصناعة النسيج بالحبشة كما سلف ذكره بالإضافة الى المشروعات الصناعية المتعلقة بالزراعة مثل مشروع تجفيف الخضروات وتعليب الاغذية فى المغرب ومشروع زراعة قصب السكر وصناعة السكر فى الحبشة ومشروع انتاج الاسمدة الزراعية بالسعال وغيرها .

هذا ويتطلع البنك دائما الى مزيد من المساهمة فى المشروعات ائصناعية حيث يقوم حاليا بدراسة المساهمة فى عدة مشروعات صناعية جديدة كما أسلفنا ويأمل أن يتمكن فى المستقبل من مضاعفة استثمارات ، فى هذا القطاع الحيوى .

ويأمل البنك أن تزداد مساهمته فى المشروعات العمرانية والاسكانية التى تساعد على تحسين مستوى الخدمات والمرافق لسكان المدن فى البلاد العربية والافريقية .

هذه بعض تطلعات البنك فى المستقبل القريب. ولا شك أن تحقيق ذلك يتطلب تعاون المنظمات الدولية والحكومات وتنسيق الجهود فيما بينها لوضع التخطيط

السليم لمشروعات التنمية وتبدير الاموال اللازمة لتنفيذها لتحقيق الاستقرار ورفع مستوى المعيشة فى الدول العربية والافريقية •

بيان بالتوزيع الجغرافى لاستثمارات البنك

اسم البلد	عدد المشروعات	اجمالى تمويل البنك (بالآلف جنيه استرلى)	موضوع التمويل
الكويت	١	٢٠٠	مرافق عامة (طرق ومجارى)
الأردن	١	١١٥	مساهمة فى مؤسسات تنمية (بنك الأئماء الصناعى)
الحبشة	٢	٣٤٧	صناعة وزراعة
السنغال	١	١٨٨	صناعة وزراعة
المغرب	١	٧٥	زراعة وصناعة
ج.ع.م	٢	٦٤٧	مواصلات
تونس	١	٣١٣	سياحة
كينيا	٢	٢٣٩	سياحة وصناعة
ساحل العاج	١	٥٠٠	اسكان
ليبيا	١	١٢٢	صناعة
موريتانيا	١	٤١٧	تعدن
نخص بلاد عربية مختلفة	١	٤٧٥	مساهمة فى مؤسسات مالية تعمل فى التنمية والتجارة الدولية مع الدول العربية (اتحاد البنوك العربية والفرنسية)
المجموع	١٥	٣,٦٣٨	

بيان بتوزيع استثمارات البنك بين اسهم وقروض

المجموع (بالمعادل بالاسترليني)	قروض (بالمعادل بالاسترليني)	أسهم (بالمعادل بالاسترليني)	اسم المشروع
٢٠٠,٠٠٠	٢٠٠,٠٠٠	—	١ - مرافق عامة وطرق ومجارى بالكويت
٤١٧,٠٠٠	٣٩٢,٠٠٠	٢٥,٠٠٠	٢ - شركة تعدين موريتانيا
١١٥,٠٠٠	—	١١٥,٠٠٠	٣ - بنك الأنماء الصناعى بالأردن
٣١٣,٠٠٠	٢٠٩,٠٠٠	١٠٤,٠٠٠	٤ - الشركة السياحية المالية بتونس
١٨٠,٠٠٠	٩٤,٠٠٠	٨٦,٠٠٠	٥ - شركة أفطان أثيوبيا بالخبشة
			٦ - شركة زراعة القصب وصناعة السكر بالخبشة
١٦٧,٠٠٠	١٦٧,٠٠٠	—	٧ - شركة أسمدة السنغال
١٨٨,٠٠٠	١٨٨,٠٠٠	—	٨ - شركة حفظ الأغذية بالمغرب
٧٥,٠٠٠	٧٥,٠٠٠	—	٩ - شركة فنادق كينيا
٢٩,٠٠٠	٢٩,٠٠٠	—	١٠ - تمويل جزء من ثمن شراء طائرة بوينج لحساب مؤسسة الطيران العربية
٢٣٠,٠٠٠	٢٣٠,٠٠٠	—	١١ - تمويل جزء من ثمن شراء طائرتين بوينج لحساب مؤسسة الطيران العربية
٤١٧,٠٠٠	٤١٧,٠٠٠	—	١٢ - إنشاء مصنع أسمنت بليبيا
١٢٢,٠٠٠	١٢٢,٠٠٠	—	١٣ - تمويل إنشاء عمارة سكنية فى ساحل العاج
٥٠٠,٠٠٠	٥٠٠,٠٠٠	—	١٤ - مساهمة فى رأس مال إتحاد البنوك العربية والفرنسية
٤٧٥,٠٠٠	—	٤٧٥,٠٠٠	١٥ - شركة صناعة الورق بكينيا
٢١٠,٠٠٠	٢١٠,٠٠٠	—	
٣,٦٣٨,٠٠٠	٢,٨٣٣,٠٠٠	٨٠٥,٠٠٠	المجموع
%١٠٠	%٧٧,٩	%٢٢,١	النسبة المئوية

تعدد رسم الدمغة على المحرر الواحد

محمد حامد الجمل

المستشار المساعد بمجلس الدولة

تمهيد :

قضى القانون رقم ٢٢٤ لسنة ١٩٥١ بشأن رسم دمغة بأن يفرض هذا الرسم على العقود والمحررات والاوراق والمطبوعات والسجلات وغيرها مما ورد ذكره فى الجداول الملحقه بهذا القانون .

كما قضى باستحقاق هذا الرسم على ما ذكر من العقود والمحررات والاوراق والمطبوعات والسجلات الموجودة وقت العمل بأحكام القانون اذا استعملت بعد العمل به على أن يتحمل مستعملها الرسم م (٢٢) .

ولقد جعل المشرع رسم الدمغة طبقا للمادة الرابعة من القانون أربعة أنواع تشتمل رسم الدمغة على اتساع الورق ورسم الدمغة التدريجى ورسم الدمغة النسبى ورسم الدمغة النوعى

ونتيجة لتعدد الوقائع والتصرفات القانونية المنشئة لرسم الدمغة من ناحية وتعدد أنواع الرسم من ناحية أخرى فإنه يحدث فى العمل أن ينطوى محرر واحد على أكثر من تصرف قانونى وبالتالي تثار مسألة تعدد رسم الدمغة على هذا المحرر بحسب تعدد ما يتضمن من تصرفات قانونية ويحدث الخلاف بشدة فى تفسير وتطبيق حكم المادة (٥) من القانون رقم ٢٢٤ لسنة ١٩٥١ التى نصت على مواجهة حالة تعدد الوقائع المنشئة لرسم الدمغة والتى تقضى بأنه :

« اذا اشتملت الورقة الواحدة أحكاما متعددة فيحصل على كل حكم فيها رسم الدمغة المفروض عليه » .

ويشئت هذا الخلاف بصفة خاصة عند تعدد أطراف العقد باذات فى حالات التصرف على الشيوع فى عقار ونظرا لاهمية هذا البحث فيما يختص بالحساب القانونى الصحيح لرسم الدمغة المستحق فى حالة تعدد الاحكام فقد تناولنا فى هذا البحث التعرض لكافة النقاط القانونية محل النقاش وذلك فى قسمين رئيسيين : -

أولا : شروط تعدد رسم الدمغة فى القانون رقم ٢٢٤ لسنة ١٩٥١ .

ثانيا : معيار تعدد العقود فى محرر واحد فى تطبيق أحكام القانون .

(أولا) شروط تعدد رسم الدمغة فى القانون رقم ٢٢٤ لسنة ١٩٥١ :

١ - يبين من صريح نص المادة الخامسة من القانون رقم ٢٢٤ لسنة ١٩٥١ أنه يتعين توفر شرطين لتعدد رسم الدمغة .

الاول : وجود محرر وحد أو ورقة واحدة

الثانى : تعدد الاحكام فى المحرر أو شمول الورقة الواحدة « أحكاما متعددة » خاضعة لرسم الدمغة .

ويتوقف التوصل الى الحكم الصحيح فى مسألة رسم الدمغة على العقود متعددة الاطراف على تحديد ما قصده المشرع بهذين الشرطين كمناط لتحقيق التعدد فى رسم الدمغة .

٢ - والاصل أن « الاصطلاحات الفنية أو القانونية التى يستخدمها المشرع الضريبى يتعين فهمها وتفسيرها فى نطاق « مبدأ استقلال التشريع المالى » والاعتراف بذاتيته وكيانه المستقل ، ومن ثم فانه يتعين تحديد مفهوم هذه الاصطلاحات فى ضوء نصوص التشريعات الضريبية التى وردت فيها ، والاعمال التحضيرية لها فضلا عن المبادئ العامة للتشريعات المالية ، ويتعين عدم فرض مفاهيم القانون الخاص أو غيره على التشريع المالى (١) ، الا عندما يتضح قصد المشرع « المالى صراحة وبصفة قاطعة الاخذ بالمعنى المحدد لهذه الاصطلاحات فى القانون الخاص أو ، فى حالة عدم وجود سبيل يوصل بوسائل التفسير المختلفة الى مضمون نصوص التشريع الضريبى الواردة فيها هذه الاصطلاحات ، على النحو الذى قصده المشرع المالى من ايرادها .

ومع ذلك فأنه سواء أقال المشرع المالى صراحة أو ضمنا الى القانون الخاص ، مما يلجأ القاضى أو المفتى الى هذا القانون للتوصل الى التفسير الصحيح لحكم القانون المالى ، فانه يتعين الاخذ بالتفسير الذى لا يتعارض مع نصوص ومبادئ وأهداف تشريع الضريبة .

وفى حالة اللجوء الى القانون الخاص لتفسير نصوص قانون ضريبى فأنه حتى لو اتفق قصد المشرع للضريبى مع قصد المشرع المدنى فى معنى ما تنطوى عليه النصوص الضريبية فان أساس الالتزام بالمعنى المحددة للاصطلاحات الواردة فى تشريع الضريبة يكون القانون الضريبى وليس القانون الخاص اذ الاستعارة صراحة أو ضمنا من أحكام هذا القانون فى أحكام التشريع المالى يجعلها نافذة باعتبارها جزءا من التشريع الاخير دون أن يفقده ذلك استقلاله وذاتيته الخاصة - وهذه المبادئ شبيهة بما استقر عليه قضاء المحكمة الادارية العليا بصدد استقلال القانون الادارى عن القانون الخاص وما قررت من أن حالة لائحة ادارية لاحكام فى القانون الخاص تكمل ماورد فى هذه اللائحة من احكام انما يترتب عليه اعتبار قواعد القانون الخاص المحال عليها فى حكم

(١) الاحكام العامة فى الضريبة - د. حسين خلاف سنة ١٩٦٩ ص ١٨ - ص ٢٩ والاحكام المشار اليها ص ٢٤ ص ٢٨ .

المستعارة من القانون الخاص والمندمجة فى اللائحة ويجعلها جزءا منها أى جزءا من القانون الإدارى .

الشرط الأول : وجود محرر واحد .

٣ - يتعين وفقا لصريح نص المادة (٥) من القانون رقم ٢٢٤ لسنة ١٩٥١ أن تكون فى مواجهة محرر واحد وليس عدة محررات - فالمادة (٥) تواجه تعدد « مضمون المحرر » وليس تعدد « كيان المحرر » فتعدد الوجود المادى للمحرر تكفلت به نصوص القانون والجداول الملحقه به باعتباره تعددا للوقائع المنشئة للرسم وذلك عندما يكون « التعدد المادى » للمحرر منظويا على « تعدد فى مضمون » ما أثبت عليه .

كذلك تكفل المشروع بالمادة (١١) من القانون بمواجهة حالة « تعدد الكيان المادى للمحرر دون تعدد مضمونه » - وهى حالة صور المحررات الخاضعة للرسم فوفقا للمادة (١١) من القانون يتعدد الرسم المستحق اذا كان العقد أو المحرر أو الورقة أو المطبوع ، أو السجل من عدة صور ، واحتفظ المتعاقد بصورة ممضاة أو أكثر اذ يستحق الرسم على الصور كما يستحق تماما على الاصل كقاعدة عامة ، وذلك فيما عدا الرسم النسبى أو التدريجى الذى لا يحصل الا مرة واحدة على الاصل مهما تعددت الصور ، كل ذلك مع مراعاة الاحوال التى نص عليها صراحة القانون أو الجداول الملحقه به (فتعفى صور الاوراق التجارية من رسم الدمغة اذا قدمت مرافقة للاصل أما اذا سدد الرسم على الاصل ولم تصحب بالصورة المخصصة للتداول والتحويل فانه يستحق رسم دمغة على هذه الصورة الثانية) .

فالمشروع يعتمد فى حكم المادة (١١) بشأن الصور بكيان المحرر المادى بالنسبة لذات التصرف القانونى المثبت فيه فالصورة ليست الا نسخة طبق الاصل من المحرر الاصلى متضمن ذات الواقعة أو التصرف القانونى الذى يحتويه ولكنها ذات كيان ذاتى ومادى ومستقل عن الاصل يسمح باستخدامها للتوصل الى الحقوق المثبتة فى هذا الاصل ما دامت ممضاة مثله فهى محرر بديل عن المحرر الاصلى . والصورة لا يستحق عليها الرسم الا بالتحريير والاستعمال معا أى عندما تكون موقعة بحيث يمكن استخدام الحقوق المثبتة فيها فى الأعمال القانونية التى من طبيعتها ايجاد آثار قانونية معينة دون

(١) مادة ١١ اذا كان العقد أو المحرر أو الورقة أو المطبوع أو السجل من عدة صور واحتفظ المتعاقد بصورة ممضاة أو أكثر فان كل صورة يستحق عليها رسم الدمغة الذى يستحق على الاصل . ويستثنى من ذلك رسم الدمغة النسبى والتدرجى فانه لا يحصل الا مرة واحدة على الاصل مهما تعددت الصور ما عدا الاحوال المنصوص عليها فى هذا القانون أو فى الجداول الملحقه به .

وتعفى الصور للاوراق التجارية من رسم الدمغة اذا قدمت مرافقة للصورة الاولى (١) أى الاصل (أما اذا سدد الرسم على الصورة الاولى ولم تصحب الصورة المخصصة للتداول والتحويل فيستحق رسم دمغة على هذه الصورة الثانية أصلا . والصور والنسخ غير الممضاة للعقود والمحررات والإيصالات والاوراق التجارية تعفى من رسم الدمغة .

الاستعمال المادى للورقة لحفظها ، ولذلك لا يستحق رسم الدمغة على صور خطابات الضمان (١) وتجديدها المحفوظة بالبنك دون توقيع من الطرف الاخر ما دامت ليست معدة للاستخدام بذاتها ، وعلى عكس ذلك يستحق الرسم على صور تراخيص الاستيراد المضادة لان هذه الصور تستخدم كمستند عند اللزوم .

وطبقا للبند الثانى من الفقرة (د) من الجدول (١) الملحق بالقانون بشأن رسم الدمغة على الاتساع « يتحمل كل متعاقد الرسم المستحق على النسخة المضادة الخاصة به ، فان تحررت نسخة واحدة تحمل المتعاقدون الرسم بالتساوى ما لم يكن أحد المتعاقدين معنى قانونا فيتحمل الباقيون الرسم كله .

ويتضح من ذلك أن المشرع الضريبي يسلم بأن العقد الواحد رغم تعدد أطرافه يعد « عقدا واحدا » - ونتيجة لانه يندر عملا أن يتعدد أطراف عقد ما دون أن يحصل كل منهم على نسخة مضادة من العقد للعمل بها عند اللزوم ، فأنه عند تعدد الاطراف فى عقد واحد ، تتعدد النسخ الموقعة الخاصة بهذا العقد بحسب تعدد الاطراف فى معظم الاحوال ، ويتعدد رسم الدمغة على اتساع الورق بتعدد هذه النسخ الناشء عن تعدد أطراف العقد الواحد - فتعدد المحرر المثبت فيه ذات العقد الواحد بحكم تعدد أطراف هذا العقد يؤدي الى تعدد رسم الدمغة على اتساع الورق بقدر عدد النسخ المحررة من هذا العقد الواحد ، وذلك دون ما حاجة الى القول افتراضا وتحكما بتعدد العقد الواحد بتعدد أطرافه .

وأفرد المشرع فى قانون رسم الدمغة نصوصا خاصة بصور المحررات وتقريره استحقاق الرسم عليها وتعدد بتعدد عددها وإيراده القاعدة العامة عن ذلك فى المادة (١١) من القانون يؤكد أنه وان اعتبر الصورة المضادة كقاعدة عامة واقعة منشئة لرسم الدمغة على الاتساع وان تعدد هذه الصورة يرتب تعدد الرسم الا انها ليست اطلاقا آمن بين ما يقصده بتعدد الاحكام فى محرر واحد ، وفقا للمادة (٥) من القانون اذ رغم أن الصورة تنطوى على ذات الموضوع الذى يتضمنه الاصل الا انها ليست ذات الاصل من الناحية المادية .

كما أن ذلك يؤكد أن « تعدد الاطراف فى العقد الواحد » وهو العنصر الذى يرتب عملا وعقلا فى غالب الاحوال تعدد صور العقد لا يؤدي الى تعدد العقد بتفكيته فرضا وتحكما - وافترض أنه تعدد فى الاحكام فى حكم المادة (٥) من القانون ٢٢٤ لسنة ١٩٥١ وذلك ما سوف توضحه تفصيلا فيما يلى :

المشروط الثانى : تعدد الاحكام فى المحرر الواحد :

٤ - يتضح من مطابقة احكام القانون رقم ٢٢٤ لسنة ١٩٥١ والجدول الملحق به ان رسم الدمغة يفرض على « العقود » و « المحررات » و « الاوراق »

(١) فتوى الجمعية العمومية للتقسيم الاستشارى بمجلس الدولة بجلسته ١٩٦٥/١/٢٧ ، ١٩٦٧/١١/١٥ و ارد ذكرها .

و « المطبوعات » و « السجلات » و « غيرها » من الوقائع القانونية أو المادية المنصوص عليها فيها (م ١) من القانون .

ورسم الدمغة أربعة أنواع هي :

- ١ - رسم الدمغة على اتساع الورق .
- ٢ - رسم الدمغة التدريجي .
- ٣ - رسم الدمغة النسبي .
- ٤ - رسم الدمغة النوعي .

وتختلف الواقعة المنشئة للرسم في كل نوع من هذه الأنواع الأربعة عن النوع الآخر ، وكذلك تختلف هذه الواقعة في نطاق كل نوع من هذه الأنواع الأربعة (١) فهي تارة تكون مجرد تحرير محرر ما ينطوي على موضوع معين أو مجرد « أبرام مقدما (٢) » ولو لم يحرر أو « الاحتجاج بعقد وثبوته (٣) » أو « تحرير ورقة ما » واستخدامها (٤) .. الخ .

وكما تختلف الوقائع المنشئة للرسم بين أنواع رسم الدمغة المختلفة أو في نطاق كل نوع منها بالنسبة للوقائع المختلفة الخاضعة له « عقود أو تصرفات قانونية أو غيرها » فإنها تختلف اختلافا بينا بالنسبة للنوع الواحد من التصرفات القانونية وأظهر الحالات التي يبدو فيها هذا التنوع والاختلاف في حالة « العقود » إذ تخضع « العقود » بصفة عامة في ظل القانون رقم ٢٢٤ لسنة ١٩٥١ وجداوله لرسم الدمغة على اتساع الورق إذا ما تحررت على الورق » (٥) .

فإذا كانت عقودا شفهوية فهي لا تخضع للرسم الا عند « الاحتجاج بها أمام القضاء وثبوتها » .

(١) كما هو الشأن في رسم الدمغة على اتساع الورق الذي يفرض على « محرر ينطوي على موضوع معين » م (١) فقرة (٥) جدول (١) من ق ٢٢٤ لسنة ١٩٥١ .

(٢) كما هو الشأن في العمليات المعقودة لاجل في بورصة العقود التي « تخضع لرسم الدمغة النسبي والتدريجي » (جداول رقم (٢) فصل (٣) م ٤٥ رسوم الدمغة النسبية والتدريجية) إذ رغم أن المشرع أوجب إثبات كل عملية في محرر لسهولة تحصيل الرسم ، فالرسم يستحق على أجزاء العملية ولو لم تثبت في المذكرة على خلاف ما أوجبه قانون رسم الدمغة .

(٣) كما هو الشأن في « العقود الشفهوية » إذ يستحق الرسم عند التمسك بها أمام القضاء وثبوتها (م (٢) من الدمغة) .

(٤) كما هو الشأن بالنسبة للصورة المضادة حيث يتعين أن يتوفر فعلا عن تحرير الورقة استعمالها والمقصود بذلك كما تقول الجمعية العمومية في فتاوها « استعمال الحقوق المثبتة في المحرر في الأعمال القانونية التي من طبيعتها إيجاد آثار قانونية معينة دون الاستعمال المادي للورقة كحفظها إذ أنه في هذا النوع من المحررات يشترط لاستحقاق الرسم تحقق واقعتي التحرير والاستعمال معا . ولذلك لا يستحق رسم دمغة على صور خطابات الضمان غير المضادة لاتفاء واقعة الاستعمال أو إمكانه .

(٥) م (١) فقرة (د) جدول ١ المرفق بالقانون .

وفضلا عن اختلاف الوقائع المنشئة للرسم على العقود على هذا النحو فإنه تتعدد أنواع الرسم التى تخضع لها فهي تخضع للرسم (١) النسبى أو التدرجى مثل « عقود تحويل الاموال (٢) أو النزول عنها التى لها مفعول الكمبيالات ولو كانت غير قابلة للتحويل » .

وكذا مظاهر النشاط المصرفى التى تعد عقودا مثل « فتح (٣) الحساب الجارى ، فتح الاعتمادات وتجديدها ، ومنح القروض » وأيضا « عقود بيع الاوراق المالية المتداولة فى البورصة » (٤) .

وقد تخضع للرسم النوعى مثل « عقود (٥) النقل ، وعقود الضمان (٦) أو الكفالة وعقود استغلال المناجم والماجر أو (٧) النزول عنها » و « عقود تكوين شركة توصية بالاسهم (٨) .. الخ ،

٥ - نتيجة لتعدد أنواع رسوم الدمغة وتعدد الوقائع المنشئة لاستحقاقها بصفة عامة وتعدد هذه الرسوم والوقائع المنشئة لها بصفة خاصة فى مادة «العقود» على النحو السالف الذكر أورد المشرع القاعدة العامة المنصوص عليها فى المادة (٥) من القانون رقم ٣٢٤ لسنة ١٩٥١ ، ويؤكد ذلك الاعمال التحضيرية حيث ورد فى تقرير لجنة الشؤون المالية لمجلس النواب ، بصدد مراجعتها لاحكامه أنه ..

« شملت تعديلات اللجنة نصوص المواد ، ٥ ، ١٣ ، ٣٠ من المشروع على النحو الاتى ٠٠ ويقتصر تعديل المادة (٥) على اضافة عبارة « بالنسبة لكل حكم ، بعد عبارة « ولا يحول اداء رسم الدمغة على اتساع الورقة ٠٠ وذلك لتأكيد معنى تعدد رسم دمغة الاتساع التى تعددت الاحكام الخاضعة له فى المحرر الواحد وذلك بالاضافة الى استحقاق رسوم الدمغة النسبية أو التدرجية والنوعية ، ان وجد حكم أو احكام أخرى تخضع لها ... الخ .

كما ورد فى تقرير لجنة الشؤون المالية بمجلس الشيوخ فى هذا الصدد ما يلى :

تبين للجنة أن فى صدر المادة تعميما يستلزم تحصيل رسم الدمغة بأنواعه على كل حكم تتضمنه الورقة ولهذا رأت الا محل لايراد تخصيص بعد هذا التعميم فعدلت هذه المادة على الوجه الاتى :

- (١) م (٢) من القانون .
- (٢) جدول رقم (٢) فصل (٢) م ١ .
- (٣) المواد ٢ ، ٣ ، ٤ ، ٥ من الفصل (٢) جدول (٢) .
- (٤) م (٤) جدول (٢) فصل (٣) .
- (٥) (جدول رقم ٤) .
- (٦) جدول رقم (٥) مادة (٥) مقرة (١ و ب)
- (٧) جدول رقم (٥) م (١١) مقرة (ب) .
- (٨) جدول رقم (٥) م ١٨ .

« إذا شملت الورقة الواحدة أحكاما متعددة فيحصل على كل حكم فيها رسم الدمغة المفروض عليه » .

« ومن ثم يستحق رسم دمغة على اتساع الورق على محرر يشمل عقد مقاوله حليج أقطان، وتوكيل لبيع تلك الأقطان كما يستحق رسما دمغة تدريجي ونوعى على عقد سلفة يحوى أيضا باستلام مبلغ السلفة ، وكذلك يستحق رسم دمغة على اتساع الورق وآخر نوعى إذا اشتملت الورقة على عقد بيع أو إيجار وإيصال باستلام الثمن أو الإيجار . الخ » .

المعنى الفنى الدقيق لتعدد الاحكام :

٦ - ويتضح بجلاء مما سبق ذكره سواء من نصوص القانون رقم ٢٢٤ لسنة ١٩٥١ وأعماله التحضيرية أن حقيقة ما يقصده المشرع بعبارة « تعدد الحكم » أو تعدد الاحكام الذى ينطوى عليه المحرر الواحد ، فيؤدى الى تعدد رسم الدمغة المستحق كقاعدة عامة ما لم ينص على خلاف ذلك صراحة .

تعدد الواقعة المنشئة لرسم الدمغة بحسب أحكام قانون الدمغة والجداول الملحقة به فى محرر واحد . أى تعدد القواعد والاحكام القانونية التى يخضع لها المحرر لما يتضمنه من وقائع متعددة منشئة للرسم مستقلة ومتميزة بعضها عن البعض بحسب نصوص وجداول قانون الدمغة .

وقد هدف المشرع من تقرير القاعدة الخاصة بتعدد الرسم مقابل تعدد الاحكام فى المحرر الواحد فى المادة (٥) سالفة الذكر الى تحقيق هدفين محددين :

١ - زيادة حصيلة رسم الدمغة لتحقيق موارد غزيرة للخزانة .

ب - منع التحايل على قانون رسم الدمغة حرصا على الحصيلة الغزيرة التى هدف المشرع الى تحقيقها بواسطته وذلك عن طريق تجميع عدة وقائع منشئة لرسم الدمغة تطبيقا لاحكام القانون وجداوله فى « محرر واحد للتهرب من الرسم الواجب سداده من كل واقعة منها » .

ويترتب على هذا التحديد لتعدد الوقائع النتائج التالية :

(أ) لا يقصد المشرع بعبارة « تعدد الاحكام » محررات العقود أو التصرفات القانونية وحدها - وإنما يقصد بصفة عامة فوق ذلك أن تشمل هذه العبارة كل نوع آخر من المحررات الخاضعة للرسم أيا كان مضمونها الى سواء استندت على عقود أو تصرفات قانونية أو محرر وقائع لا تندرج تحت وصف العقد أو التصرف القانونى .

(ب) ان التعدد الذى استلزمه المشرع فى الاحكام بعبارة « تعدد الاحكام » يستلزم استقلال وتميز كل حكم منها قانونا عن غيره .

التجميع المادى للاحكام المتعددة :

فالتعدد لا يطلق على « الواحد » ولكن على أكثر من الواحد وحتى تتحقق هذه الزيادة على الواحد فإنه يتعين أن تستقل الزيادة وتتميز عن هذا الواحد ، ومن ثم فإنه يتعين أن يكون تعدد الاحكام فى المحرر الواحد حقيقيا ومستمدا من الواقع القانونى لهذا المحرر فى ضوء قانون رسم الدمغة والجداول الملحقه به - ولا يجوز أن يكون مقترضا أو منتزعا تحكما مما تنطوى عليه الورقة على خلاف حقيقة الواقع والتكليف السليم لما انطوت عليه عند تحريرها .

وبالتالى فإنه يتعين أن يشتمل المحرر على تجميع لوقائع منشئة للرسم ويستقل كل منها عن الآخر ويتميز على نحو يجعل لكل من الوقائع المنشئة للرسم والتي يتضمنها المحرر « ذاتية منفردة » و « كينونة خاصة » تجعلها واقعة قائمة بذاتها ومستقلة عن غيرها فعلا وقانونا ولا يجمعها سوى تحريرها على محرر واحد لجرد « تجميعها » مع غيرها من الوقائع الاخرى المنشئة لرسم الدمغة فى ذات المحرر .

وبناء على ذلك فإن « تعدد الاحكام أو الوقائع المنشئة لرسم الدمغة » فى محرر واحد هو ذاته « تجميع هذه الاحكام أو الوقائع المستقلة المنشئة للرسم فى هذا المحرر » ومن ثم فإنه ما لم يتحقق « التجميع المادى لها » لا يتحقق « تعدد الاحكام » وبالتالي لا يتحقق « تعدد الرسم » على المحرر الواحد .

التفتيت التحكمى والاعتراض للحكم الواحد :

ويتعين أن يكون هذا التجميع المادى ثابتا كحقيقة واقعية وقانونية معا وليس « افتراضيا حكما أو تحكما » يقوم على تثبيت أو تجزئة الحكم الواحد سواء بحسب اطرافه أو بحسب الالتزامات المتعددة التى قد تنشأ عنه فيما لو كان عقدا كما سيجىء .

وهذا هو حقيقة جوهر ما انطوت عليه فتوى الجمعية العمومية للقسم الاستشارى بمجلس الدولة بتاريخ ٣٠ - ٣ - ١٩٦٦ (١) . بشأن رسم

(١) راجع مجموعة فتاوى الجمعية العمومية س ٢٠ ص ٢٦ وما بعدها جلسة ١٩٦٦/٣/٢٠ قاعدة ٨٠ وتقول الجمعية فى هذه الفتوى :

ان الفترة الثانية من المادة (١٦) من قرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة بالسائون رقم (٧٠) لسنة ١٩٦٤ بشأن رسوم التوثيق والترخيص تنص على أنه « ويتعدد رسم الحفظ على المحررات التى تشتمل على أكثر من موضوع بتعدد الموضوعات الواردة بها دون الجمع بينها » .

وأن المادة (١٨) من هذا القانون تنص على أن يفرض رسم نسبى على كل تصرف أو موضوع مما تشمله المحررات المطلوب توثيقها أو التصديق على توقيعات ذوى الشأن فيها أو شهرها أو ايداعها أو التى يقتضى الإبر حفظها ولم تكن موضوع اشهار .

التسجيل من تفسير سليم وسديد للقانون الخاص برسوم التسجيل — وهو صحيح القانون أيضا في نطاق قانون رسم الدفعة كما أوضحنا من قبل .

والمرشح أيضا في القانون يطبق القاعدة السابقة تطبيقا سليما فتعدد الاحكام في نظره في هذه التصوص هو « تجميع للاحكام » في حقيقة الامر .

فتعدد الرسم بتعدد العمليات التي تعقد في البورصة بيعا أو شراء ولو اثبتت هذه العمليات في مذكرة واحدة يعد تطبيقا من المشرع للقاعدة السابقة، إذ أن كل عملية منها في حقيقتها القانونية والواقعية تعد عقدا له كيان ووجود قانوني مستقل ومتميز من غيرها من العمليات فالواقعة المنشئة للرسم هي « اجراء عملية واحدة في البورصة » . ولا يترتب على « تجميعها ماديا » في محرر

=

كما تنص المادة (١٩) من القانون ذاته على أن يتحدد الرسم النسبي المشار اليه في المادة السابقة حسب الفئة الموضحة قرين كل تصرف أو موضوع فيما هو وارد بالجدولين حرفي « أ » و « ب » المرفقين بهذا القانون .

ويخلص مما تقدم أن الرسم يستحق على التصرف أو الموضوع في ذاته الذي يشتمل عليه المحرر المطلوب توثيقه أو التصديق على التوقيعات فيه أو شهره — فالتصرف والموضوع هما وعاء الرسم أو الواقعة المنشئة لاستحقاقه ، وأن العبرة في تحديد الرسم أو تعيين فئته هي بالتصرف الواحد أو الموضوع الواحد بغض النظر عن المحرر الذي يتضمنه — فإذا تعددت التصرفات أو الموضوعات في محرر واحد ولو كانت متباعدة أو كانت تجميها وحدة عنصر أو أكثر من عناصر التصرف كان مقتضى حكم القانون الاعتماد بكل تصرف في ذاته ما دامت العناصر الباقية المتميزة فيه تسمح بانفراده بذاتيه تجعله حكما وقانونا تصرفا قائما بذاته له آثار قانونية مستقلة خاصة به .

ومن ثم فإن تجميع الموضوعات المختلفة أو التصرفات الصادرة من بائع واحد الى مشتريين متعددين أو من بائعين متعددين الى مشتر واحد عن عقارات مختلفة في محرر واحد هذا التجميع لا يغير من طبيعتها شيئا وهي أنها موضوعات أو تصرفات مختلفة وعقود مختلفة محلها عقارات مختلفة وأن كل تصرف منها ينتج آثاره القانونية الخاصة به مستقلا عن الآثار التي تترتب على التصرفات الأخرى التي شملها جميعا ذات المحرر ولا سند من القانون للفرقة بين المحررات التي تتضمن تصرفات صادرة من شخص واحد لصالح أشخاص متعددين وبين تلك التي تتضمن تصرفات صادرة من أشخاص متعددين الى شخص واحد إذ لم يرد في القانون نص يقضى بهذه الفرقة — ففي كلتا الحالتين تعتبر هذه المحررات متضمنة عدة تصرفات أو عدة موضوعات يستحق رسم نسبي ورسم حفظ على كل تصرف أو موضوع منها ولا يجوز الجمع بينهما في تقدير الرسوم .. أما فيما يتعلق بالاعتراضات التي تضمنتها مذكرة التفتيش الإداري المالي بالملحة وأولها .. وصعوبة هذا التطبيق في حالات أخرى كما في المحررات التي تتضمن مبيعات من شركاء على الشيوع تملكو بالمرأه والتي قد يصعب فيها التصرف على الأنصبة الموروثة لتعدد مصادر الميراث فإن هذا الافتراض القائم على أسباب تطبيقية لا يمكن أن ينهض مبررا للعدول عن الأخذ بالتفسير الصحيح لحكم القانون وأن جاز أن يكون محل نظر عند تعديل التشريع ... الخ » ..

واحد ، ان ينتفى تعدد العمليات (١) ، أو تعدد الاحكام المستقلة ، بعضها عن البعض الآخر .

وكذلك فان تعدد الرسم بتعدد الاشخاص الذين تشملهم تذكرة السفر أو اشتراك يبيع السفر أو الانتقال لأكثر من شخص (٢) يعد تطبيقا سليما للقاعدة فالواقعة المنشئة للرسم فى عقود النقل للأفراد وفقا لهذا الجدول هى استخراج تذكرة بمحل للفرد الواحد

وبناء على ذلك فان بيع أو شراء ألف سهم لشركة مساهمة فى البورصة قيمة كل منها جنيه واحد أى مجموع قدره ألف جنيه لو تمت فى صفقة واحدة من بائع واحد الى مشتر واحد لا تعد عشرة عمليات كل منها مائة جنيه على خلاف الواقع والحقيقة القانونية للتوصل الى استحقاق رسم تدريجى قدره ألف مليم على هذه «العمليات المفترضة» أى المتعددة اقتراضا بدلا من الـ (٤٠٠) مليم المستحقة عليها باعتبارها (٣) « عملية واحدة » فهذا الافتراض يعد « تجزئة تحكمية » للحكم ولا يخلق ذلك « تعددا للاحكام ، يعتد به قانونا - كذلك فانه لو تم البيع أو الشراء لهذه الاسهم على عدة عمليات متتالية وجمع فى عملية واحدة تهربا من الرسم المستحق طبقا للقانون ولرفع رسم أقل فهذه عملية « تجميع مادى للاحكام ، ونكون أمام « تعدد للاحكام » وليس أمام «وحدة للحكم» اذ لا أثر للتجميع المادى على هذا التعدد قانونا .

تعدد الرسم بتعدد مضمون المحرر :

ان المحرر الواحد قد ينطوى على أكثر من عقد مختلف النوع وعلى عقد وواقعة قانونية خاضعة للرسم وبالتالي فانه بتعدد الرسم المستحق نتيجة لتعدد الوقائع القانونية المنشئة له وفقا لنصوص القانون والجداول الملحقه به - بل ان المحرر الواحد فضلا عما يثبت به من وقائع متعددة منشئة للرسم على هذا النحو قد تصاحبه واقعة أخرى منشئة وهى « مجرد واقعة مادية أو نمط من الاستعمال ، مثل «واقعة التعليق أو اللصق» فيخضع للرسم المقرر على الاعلان ، وهذا هو المعنى الذى ابرزته الاعمال التحضيرية للقانون بشأن المادة (٥) فيتعدد رسم الدمغة على اتساع الورق اذا شملت الورقة أكثر من عقد من أنواع مختلفة بقدر هذه العقود « مثل عقد مقاوله حليج اقطان ، توكيل لبيع الاقطان فى محرر واحد ، وكذلك يتعدد الرسم اذا شملت الورقة وقائع مختلفة منشئة له بجانب العقد .

« مثل عقد سلفة مع ائصال باستلام قيمة هذه السلفة فى محرر واحد » .

(١) (جدول رقم ٢) فصل (٣) البورصة م (٥) وما بعدها .

(٢) (جدول رقم (٤) م ١٠) .

(٣) جدول رقم (٢) الرسوم النسبية والتدرجية فصل (٣) م (١٣) .

تعدد الرسم مع وحدة مضمون المحرر :

أن المحرر الواحد قد ينطوى على عقد أو تصرف قانونى واحد ومع ذلك فإنه يتعدد عليه الرسم المستحق بتعدد الواقعة المنشئة له وفقا لاحكام القانون والجداول الملحقه به وذلك ما لم ينص على خلاف ذلك .

ومثال ذلك عقود الضمان والكفالة (المنصوص عليها فى الجدول رقم (د) مادة (٥) فقرتين ١ ، ب) * فهذه العقود باعتبارها محركات عقديه كان يتعين أن تخضع لرسم الدمغة على اتساع الورق المنصوص عليه فى الفقرة (د) من المادة (٢) من الجدول رقم (٢١) فضلا عن رسم الدمغة النوعى الذى أخضعها له (فى الجدول رقم ٥ مادة ٥ - أ ، ب) - الا أن المشرع منع صراحة فى هذه المادة تحصيل رسم الدمغة على اتساع الورق مع رسم الدمغة النوعى المقرر على هذه العقود .

كذلك كان يتعين أن يحصل رسم الدمغة على اتساع الورق فضلا عن الرسم النسبى والتدرجى المنصوص عليه فى الجدول رقم (٤) والمفروض على عقود النقل ، ولكن المشرع منع تحصيل رسم الدمغة على اتساع الورق عليها صراحة بنص المادة (١١) من الجدول رقم (٤) .

ثانياً — معيار تعدد العقود فى محرر واحد :

أن المحرر الواحد قد ينطوى على « عدة عقود » أو تصرفات أو وقائع أخرى من نوع واحد فيتعدد عليها الرسم من نوع واحد بقدر عددها ، ولكن متى تكون أمام تعدد للعقود فى محرر يرتب تعددا للرسم المستحق رغم وحدة نوع العقد على النحو الذى قصده قانون رسم الدمغة هذا هو ما نعرضه فيما يلى .

لم يكن يتضمن القانون رقم (٤٤) لسنة ١٩٣٩ المعدل بالقانون رقم (١١) لسنة ١٩٤١ نصاعاما واحدا يحكم ما يستحق على « العقود » من رسوم الدمغة على الاتساع وانما تضمن حصر لبعض العقود بفقرات صريحة ومحددة ، وترتب على هذا الحصر افلات غيرها من العقود من الخضوع لهذا الرسم كذلك كان القانون القديم لا يخضع من « عقود البيع » لرسم الدمغة على الاتساع سوى « عقود بيع المنقول » أيا كان نوعه (المادة (٢) فقرة (٢) ق ٤٤ لسنة ١٩٣٩) وبذلك خرجت « عقود البيع العقارى » نهائية أو ابتدائية من الخضوع فى ظل قانون سنة ١٩٣٩ لرسم الدمغة على الاتساع وقد عمم المشرع النص فى القانون رقم ٢٢٤ لسنة ١٩٥١ ليشمل هذا الرسم العقود بكافة أنواعها وذلك فى الفقرة (د) من المادة (٢) من الجدول رقم (١) الملحق بالقانون ٢٢٤ لسنة ١٩٥١ .

وبناء على ذلك « أصبحت تخضع العقود يصفة عامة فى ظل القانون رقم ٢٢٤ لسنة ١٩٥١ ، لرسم الدمغة على اتساع الورق (١) اذا « ما حررت على

(١) الجرف ضريبة الدمغة سنة ١٩٥٣ ص ١٤ وما بعدها .

الورق ، فقرة (د) م (١) جدول (١) من القانون « ورسم الدمغة على اتساع الورق يستحق على المحرر الخاضع له من حيث هو « محرر ينطوى على موضوع معين » وهو يتوقف على أبعاد الورق المستخدم لتحرير المحررات الخاضعة للرسم ويستحق الرسم إذا كتب المحرر بحيث يؤدي الغرض المقصود منه بالنسبة الى طبيعة المحرر أى بتمام التحرير الكامل ، فإذا كان عقداً معين أن يوقع على العقد طرفاه ، أو على الأقل يكون عذد كل طرف نسخة موقعة من الطرف الآخر .

وعلى هذا رأى استقرت فتاوى الجمعية العمومية (١) للقسم الاستشارى بمجلس الدولة .

تحديد ماهية العقد فى تطبيق قانون الدمغة :

يتضح بيقين من نصوص قانون رسم الدمغة واعماله التحضيرية ان المشرع قصد « بالعقد » أو « العقد » الوارد ذكره فى الفقرة (د) من الجدول (١) - والخاضع لرسم الدمغة على اتساع الورق عند تحريره على ورقة العقد الذى حدده المشرع فى القانون المدنى فيما لا يتعارض مع الاحكام والقواعد الواردة فى قانون رسم الدمغة بصدد اعتباره « حكماً » - واعتبار تعدد العقد فى المحرر الواحد « تعدد للاحكام » يترتب عليه تعدد فى استحقاق رسم الدمغة .

ولم يرد فى القانون المدنى الحالى تعريف العقد فالمادة (٨٠) منه تنص على كيفية انعقاد العقد وأركانه وليس على تعريف له . - وقد كانت المادة (١٢٢) من مشروع القانون تتضمن تعريفاً للعقد نص على أن :

« العقد اتفاق ما بين شخصين أو أكثر على انشاء رابطة قانونية او تعديلهما أو أنهاءها » . وهذه المادة تشبه مع - خلاف وفروق - التعريف الذى تضمنته المادة (١١٠١) من القانون المدنى الفرنسى للعقد بأنه « اتفاق يلتزم بمقتضاه شخص واحد أو عدة أشخاص آخرين باعطاء شئ أو بفعله أو بالامتناع عن شئ » .

وقد حذفت المادة (١٢٢) من مشروع القانون مع المادة (١٢١) منه التى كانت تتضمن تعريفاً للالتزام حتى يتجنب المشرع التعريفات (٢) بقدر الامكان فيما لا ضرورة لتعريفه ويعنى هذا الحذف بداية عدم الزام المشرع بهذا التعريف المحذوف للعقد أو رفضه له - فالمادة (٨٩) مدنى تؤكد ضمناً أن العقد كما يكون مبرماً بين شخصين فإنه قد يبرم بين عدد من الاشخاص ويكون عقداً واحداً .

(١) راجع فتوى الجمعية العمومية للقسم الاستشارى بمجلس الدولة بجلسته ١٩٦٥/١/٢٧ المجموعة س ١٩ ص ٢٦٤ ، فتواها بجلسته ١٩٦٧/١١/١٥ - المجموعة س ٢٢ ص ٢٣ .
(٢) الاعمال التحضيرية للقانون المدنى ج (٢) ص (٨ - ١١) .

وحدة العقد وتعدد أطرافه :

وقد يكون التعدد فى العقود الملزمة للطرفين فى كل طرف من أطراف العقد وقد يكون فى أحد أطراف العقد دون الطرف الآخر ، كذلك فإنه رغم حذف التعريف آنف الذكر فإن القانون المدنى يتضمن نصوصا تتبنى هذا التعريف وتؤكد وحدة العقد رغم تعدد المتعاقدين فالمادة (٥٠٥) تعرف عقد الشركة صراحة بأنه « عقد يلتزم بمقتضاه شخصان أو أكثر بأن يساهم كل منهم فى مشروع مالى ٠٠ الخ » والمادة (١٠٣٠) بشأن عقد الرهن الرسمى تعترف ضمنا وعلى سبيل التأكيد بأن عقد الرهن الصادر من جميع الملاك لعقار شائع « هو عقد واحد رغم تعدد هؤلاء الملاك » .

ويفهم من ذلك بلا أدنى شك أن العقد يكون واحدا والأطراف الذين تتطابق ارادتهم لإنشائه تنطوى على متعاقدين متعددين . فتعدد المتعاقدين لا يعنى تعدد العقود فليس يوجد قانونا ارتباط (١) حتى بين الأمرين وهذا ما يسلم به فقه القانون المدنى ويعتد به .

ومادام العقد ينعقد فى العقود الرضائية وفقا لقواعد القانون المدنى بمجرد تبادل طرفين التعبير عن ارادتين متطابقتين اشتملا على شخصين أو أكثر ، فإن الذى يقرتب عليه تعدد حقيقى من الناحية القانونية للعقود المثبتة فى محرر واحد هو تعدد هذه العقود قانونا وليس تعدد المتعاقدين فى محرر واحد .

ولما كان البادى بجلاء من نص الفقرة الثانية للبند (د) من الجدول رقم (١) بشأن رسم الدفعة على اتساع الورق أن المشرع الضريبي يتفق مع الأصول العامة المقررة فى نظرية العقد فى القانون المدنى أن يسلم بأن العقد يكون « عقدا واحدا » رغم تعدد المتعاقدين فهو يعبر عنهم بصيغة الجمع وليس بصيغة المثنى « المتعاقدون والمتعاقدين » عندما أورد الحكم الخاص بتوزيع قيمة الرسم عليهم عند تحريرهم لنسخة واحدة من العقد فزيادة عدد المتعاقدين عن الحد الأدنى لأطراف العقد اللازم لانعقاده وهو « اثنان » لا يحول العقد الى « عدد من العقود » قانونا بل يبقى العقد فى نظر المشرع الضريبي كما فى نظر المشرع المدنى عقدا واحدا يتعدد فيه المتعاقدين .

تعدد العقود وتعدد الالتزامات :

من المسلم به أن تعدد العقود فى المحرر يختلف تماما عن تعدد الالتزامات الناشئة عن عقد واحد فى محرر واحد فإذا باع عدة ملاك على الشيوع عينا مملوكة لهم الى مشتر واحد أو باع شخص عينا مملوكة له الى عدة مشترين على الشيوع فإنه فى الحالتين إذا لم يكن يوجد تضامن أو لم تكن العين غير قابلة للانقسام بطبيعة الأشياء أو بالاتفاق ، يتعدد الدائنون والمدنيون ، دون

(١) (السنهورى الموجز فى نظرية الالتزام سنة ١٩٣٨ ص ٢٥ وما بعدها ، الوسيط مصادر الالتزام سنة ١٩٦٤ ص ١٤٩ وما بعدها ، شرح النظرية العامة للالتزامات محمد وهيبه ص ١٨٨ - وما بعدها) .

تضامن فيما بينهم بل ينقسم الحق أو الدين عليهم بنسبة معينة فيصبح هناك عدة حقوق أو عدة ديون مستقلة بعضها عن بعض دون ارتباط فيما بينها وقد ينقض أحدها قبل أن ينقض الباقي ، وقد يتم الاعذار أو يقطع التقادم بالنسبة لاحدها دون الباقي ، ومع ذلك فأنا نكون في مواجهة « عقد واحد » هو مصدر هذه الالتزامات المتعددة الناشئة عنه . فالعقد واحد والالتزامات متعددة ، وفيما يتعلق بقانون رسم الدمغة فإن الحكم واحد أو الواقعة المنشئة للرسم واحدة لوحد العقد ولا يمكن أن تتعدد بتعدد الالتزامات الناشئة عنه (١) .

كذلك إذا تم الاتفاق على التضامن بين البائعين أو المشترين المتعدين بعقود بيع أو شراء متعددة لعين واحدة أو لآعيان متعددة أو كانت العين المبيعة الواحدة لمشتريين متعددين بعقود متعددة غير قابلة للانقسام بالاتفاق بين البائعين والمشتريين - فإنه رغم ما ورد من أوصاف على الالتزامات للأطراف المتعددة من تضامن في تنفيذها أو عدم انقسام أو في الوفاء بها فإن ذلك لا يؤدي إلى وحدة العقود المتعددة التي أبرمت بينهم بتعدد تبادل التعبير عن إرادتين متطابقتين في كل من هذه العقود فتعدد الالتزامات لا يرتب تعدد العقد الذي ينشئ هذه الالتزامات المتعددة بتعدد الأطراف فيه كما أن إيجاد الترابط بالتضامن أو عدم الانقسام في الوفاء بالالتزامات لا تأثير له على تعدد العقود الناشئة عنها هذه الالتزامات ما دامت قد نشأت عن هذه العقود المتعددة .

وهاتان القاعدتان من المسلمات التي لم يرد عليها نص صريح في القانون المدني باعتبارهما من المبادئ العامة لنظرية العقود ونظرية الالتزامات وهما يطبقان في بعض نصوصه على هذا الأساس ومنها على سبيل المثال المادة (١٠٣٩) مدني التي تنص على أنه :

« يبقى نافذا الرهن الصادر من جميع الملاك لعقار شائع أيا كانت النتيجة التي تترتب على قسمة العقار فيما بعد أو على بيعه لعدم إمكان قسمته » . فصدور الرهن من جميع ملاك العقار الشائع في ذات الوقت يعد في نظر المشرع عقد رهن رسمي « واحد » للعقار وليس عقود متعددة رغم تعدد أطرافه الذين يملك كل منهم حصته الشائعة ملكية تامة يمكنه التصرف فيها ومن باب أولى رهنا كيفما شاء ورغم نشوء التزامات عدة لتعدد الأطراف في هذا الرهن الرسمي بتعدد الملاك على الشيوع الراهنين للعقار مثل ضمان كل منهم لسلامة الرهن في حدود حصته أو الامتناع عن كل عمل أو تقصير يخل بضمن المرتهن (٢) (م ١٠٤٧ مدني) .

(١) (السنهوري موجز النظرية العامة في الالتزامات سنة ١٩٣٨ ص ٥٠٦ - ٥٢٣ ، ص ٥٢٣ وما بعدها ، الأعمال التحضيرية للقانون المدني الجديد ج ٣ ص ٤٩ وما بعدها ج ٣ ص ١٠٠ إلى ص ١٥٨) .

(٢) (السنهوري الوسيط - حق الملكية سنة ١٩٦٧ ص ٧٩٣ وما بعدها ، ص ٨٣٦ وما بعدها .

(محمد علي عرفه شرح ق المدني حق الملكية ص ٣٩٦ - ص ٤٠٦ وما بعدها) .

(أنور سلطان شرح البيع والمقايضة سنة ١٩٥٢ - ص ٤١٢ وما بعدها) .

التصرف في الملكية الشائعة وتعدد الاحكام فى قانون الدمغة :

ويثور النص بين تعدد الالتزامات الناشئة عن العقد وتعدد العقود بصورة واضحة فى التصرفات فى الملكية الشائعة ، فمن المعروف انه تقع الملكية الشائعة فى مال معين بالذات يملكه أكثر من شخص واحد ، ومصادر الملكية الشائعة هى نفس أسباب كسب الملكية ، وتتناول هذه الملكية المال الشائع كله غير منقسم أما حق كل شريك فيقع على حصة شائعة فى هذا المال ومن ثم يكون محل حق الشريك هو هذه الحصة الشائعة ، فحق الملكية على المال الشائع هو الذى يقسم (حصصا) وليس المال ذاته الذى - ينقسم - وتتعين حصص الشركاء فى الشيوع عادة عند بدء الشيوع تبعا لمصدره فان كان ميراثا عين القانون حصة كل وارث وان كان وصية عين الموصى حصة كل موصى له ، وان كان عقدا تكفل العقد بتعيين حصة كل شريك ، وقد لا تتعين الحصص كان يشترى عدة أشخاص مالا على الشيوع دون أن يبينوا حصة كل منهم فيما اشتراه وفى هذه الحالة تكون الحصص متساوية ما دام لم يقم دليل على غير ذلك .

والملكية الشائعة فى ذات الوقت ملك تام فهى ملكية فردية شأنها فى ذلك شأن الملكية المفردة ٠٠ والمال الشائع كالمال المفرد يباشر عليه المالك فى الشيوع حق الاستعمال ، وحق الاستغلال وحق التصرف ، ولكنه يختلف عن المال المفرد فى أن حق المالك فى الشيوع مقيد بحقوق باقى الشركاء ، وهذا ما يجعل للمال الشائع احكاما خاصة به فى ادارته واستعماله واستغلاله أو فى التصرف فيه (١) .

تعدد الاطراف وتزامن الإيرادات

فاذا اجمع الشركاء على التصرف فى المال الشائع كله فهذا حقهم ويكون تصرفهم صحيحا نافذا بالنسبة اليهم اجمعين ومثل هذا التصرف لمشتري واحد أو لمتعدين يعد فى فقه القانون المدنى - بلا خلاف - ما دام أنه قد تطابقت الارادات فى وقت واحد بين البائعين والمشتريين عقدا واحدا . وفى ذلك يقول الفقيه الدكتور السنهورى « ٠٠٠ فاذا كانت الارض شائعة بين شريكين وباعها الشريكان معا ، فان هذا البيع اذا سجل ينقل الملكية الى المشتري ولا يمكن أن يكون لقسمة الاموال الشائعة الاخرى بين الشريكين اثر فى ذلك (٢) ٠٠ » .

ويقول فى موضوع آخر « ٠٠٠ وأن كان عقدا (مصدر) تكفل العقد بتعيين حصة كل شريك وقد لا تتعين الحصص كان يشترى عدة أشخاص مالا على الشيوع دون أن يبينوا حصة (٣) كل منهم فيما اشتروه فعند ذلك تكون الحصص متساوية مالم يقم الدليل على غير ذلك ٠٠ » .

(١) راجع السنهورى الوسيط حق الملكية من ٧٦٦ - ص ٨٣٦ .

(٢) الوسيط الملكية ص ٨٣٦ .

(٣) السنهورى الوسيط الملكية سنة ١٩٦٤ ص ٧٦٦ وما بعدها .

وقد يكون مصدر الشيوع العقد كما اذا اشترى شخصان مالا على الشيوع أو كما اذا باع مالك الدار نصف داره في الشيوع (١) .. » .

كذلك اذا تم التصرف بالبيع فى وقت واحد من أغلبية الشركاء معا وهم ملاك ثلاثة أرباع المال الشائع على الشيوع كان البيع سليما ومنتجا لاثاره مادام نافعا للشركاء أو يستلزمه مصلحة العين مادام لم يعترض باقى الملاك على الشيوع أو اعترضوا ولم يقبل القضاء اعتراضهم ويعد البيع عقداً واحداً ملزماً للجميع ، وليس عدة عقود صادرة بالبيع بقدر عدد الملاك على الشيوع (٢) .

ولكل شريك فى نفس الوقت أن يبيع حصته الشائعة كما هى كلها أو بعضها الى مشتر واحد أو أكثر ، فإذا تم البيع لكل الحصة الشائعة الى مشتر واحد كنا بلا خلاف أمام عقد واحد للبيع له طرفان ، فإذا تم البيع لمشتري واحد فى جانب من الحصة الشائعة ثم بعد ذلك لمشتري واحد آخر فى باقىها كنا أمام عقدين للبيع لتمييز كل تطابق للارادتين باستقلال وكيان قانونى وواقعى عن غيره فإذا قام المالك للحصة الشائعة ببيع حصته الشائعة الى أى عدد من المشترين لانصبه من هذه الحصة الشائعة فى وقت واحد كنا أمام « عقد واحد له أطراف متعددة » لتحقيق تطابق الارادتين - المشتري والبائع فى وقت وزمن واحد - ولعدم امكان فصل هذا التبادل لارادات متطابقة وتفتتت الارادات على أساس افتراض صدور البيع من المالك على الشيوع باتفاق مستقل لكل مشتر على الشيوع ، فى حدود الحصة المبيعة من البائع ، الى هذا المشتري وحده دون غيره من المشترين ، الذين تعاقد البائع معهم جميعا فعلا كمشتريين فى وقت واحد ، فالذى يترتب عليه فى هذه الحالة تعدد العقود هو عدم تحقيق « التزام » بين تبادل الارادات المتطابقة طرفاها فى وقت واحد ، ما دام موضوع العقد واحدا ، وليس تعدد أطراف هذه العقود فاذا تحقق تبادل تطابق الارادات من الأطراف فى أوقات مختلفة أى متتالية ينشأ عن ذلك جملة عقود متتابعة لها كيان ذاتى مستقل عن بعضها البعض ولو تكررت فيها معظم عناصر هذه العقود . بينما لو تم تبادل الارادات المتطابقة فى زمن واحد بالنسبة لانواع مختلفة من العقود فان هذا « التزام » فى الارادات لا يكفى لنفى تعدد العقود بتعدد مضمونها ولو أثبتت فى محرر واحد .

وبناء على هذه القاعدة السابقة فاذا ثبت حدوث تبادل لارادات المتطابقة من الأطراف فى أوقات مختلفة متتالية رغم وحدة هؤلاء الأطراف أو وحدة موضوع العقد باعتبار كونه بيعا مثلاً يرد على عين واحدة أو أكثر مملوكة على الشيوع فى أنصبه شائعة فيها - فانه ينشأ عن هذا التوالى نتيجة تطابق تبادل الارادات المتوالى بين هؤلاء الأطراف نشوء جملة عقود بيع متتابعة لكل منها كيان ذاتى مستقل عن غيره ولو تكررت بعض أركان أو عناصر هذه العقود فيها

(١) الوسيط الملكية ص ٨٠١ المرجع السابق .

(٢) السنجورى الوسيط ص ٨٣٨ .

جميعها • وبديهي انه اذا اختلف مضمون هذه العقود أو نوعها فان التزامن في ابرامها لا يكفي وحده لنفي تعددها واختلاف كل منها عن الآخر واستقلاله بذاتيته ولو أثبتت في مجموعها في محرر واحد .

معيار تعدد العقود في تطبيق قانون الدفعة :

وبناء على ذلك فان تعدد العقود سواء في القانون المدنى أو في قانون الدفعة والذي يرتب تعدد الاحكام في تطبيق أحكام هذا القانون هو :

أولاً : تعدد مضمون العقود الثابتة في المحرر :

فلو اتفق مالك العقار على بيعه لآخر مقابل ثمن ما مع استئجار البائع له من المشتري مقابل أجرة ما فاننا نكون أمام عقدين « أو حكمين » ينطوى عليهما المحرر وذلك رغم وحدة «الطرفين فيها ووحدة العقار ووحدة الزمن الذى تم فيه تبادل الارادتين المتطابقتين لهذين الطرفين عند ابرام العقد . وبالتالي يخضع المحرر الثابت فيه هذان العقدان « عقد البيع - وعقد الايجار » لرسم الدفعة على اتساع الورق ويستحق الرسم على كل منهما •

ثانياً : توالى الزمن الذى يتم فيه تبادل الارادات بين الطرفين :

فلو اتفق مالك العقار على بيع جزء منه مفرز أو شائع لمشتري واحد فى وقت واحد ثم اتفق ذات المالك مع ذات المشتري على بيع جزء آخر من ذات العقار مفرز أو شائع فاننا نكون أمام «عقدين» أو «حكمين» ينطوى عليهما «المحررون» ذلك رغم وحدة الطرفين فيهما ووحدة العين التى يرد على أجزاء منها التصرف وذلك بصفة أساسية لسبب اختلاف الزمن الذى تم فيه تبادل الارادتين المتطابقتين بين الطرفين •

وكذلك اذا ثبت حدوث تبادل الارادات المتطابقة من الاطراف فى أوقات مختلفة متتالية رغم هؤلاء الاطراف أو وحدة موضوع العقد باعتباره عقد بيع مثلاً يرد على عين واحدة أو أكثر مملوكة على الشيوخ فى أنصبة شائعة فيها ، فانه ينشأ عن هذا التبادل المنفصل للارادات المتطابقة نشوء جملة عقود بيع متتابعة لكل منها كيان ذاتى مستقل عن غيره ولو تكررت بعض عناصرها •

ومن ثم فان ابرام طرفين يشتمل كل منهما على عدد من الاشخاص أو طرف منهما على شخص واحد والطرف الآخر على عدد من الاشخاص فى وقت واحد لعقد له موضوع واحد « عقد بيع » لا ينشأ عنه الا عقد واحد ولا يمكن تفتيته أو تجزئته الى « عدة عقود بيع » على أساس عدد الافراد فى كل طرف من الطرفين المتعاقدين واعتباره عدة عقود على أساس افتراضى محض - لان المحرر لم ينطو الا على عقد واحد كما وقع حقيقة وقانوناً وفعلاً عند ابرامه وبالتالي فهو لم ينطو الا على « حكم واحد » فى تطبيق قانون رسم الدفعة ولا يخضع الا لرسم واحد على اتساع الورق فما دام قد انتفى « التجميع » الذى لا يتحقق الا عند

تحقق التعدد القانونى للعقود بنتفى بالتالى «تعدد الحكم» ولا يترتب عليه «تعدد الرسم» .

وتطبيقا لذلك فاذا ما باع ملاك على الشيوع العين المشاعة الى مشتر واحد فى وقت واحد فاننا نكون أمام عقد بيع واحد للعقار تم من طرفين أحدهما «بائع وهم «عدة أشخاص» والآخر «مشتري» وهو شخص واحد» .

واذا باع شخص عينا لعدة مشترين على الشيوع فى وقت واحد فاننا نكون أمام عقد بيع واحد للعقار تم من طرفين أحدهما «مشتري» وهم «عدة أشخاص» والآخر «بائع» وهو «شخص واحد» .

واذا باع عدة ملاك على الشيوع فى وقت واحد عقار لعدة مشترين على الشيوع فاننا نكون أمام «عقد بيع واحد» له طرفان أحدهما «مشتري» ويشمل عدة أشخاص ، والثانى «بائع» ويشمل «عدة أشخاص» وهذا هو ما يؤكدده فقه القانون المدنى .

الرأى العكسى لا يسنده سوى التحكم والافتراض :

ويتفق ما سبق تماما مع القاعدة التى أوردها المشرع فى المادة (٥) من القانون الخاص برسم الدمغة كما سبق أن أوضحنا من قبل — ويؤكد ذلك أن الأخذ بالرأى العكسى (١) الذى يقول بتعدد رسم الدمغة على تصرفات بيع العقار على الشيوع مجرد تعدد الاطراف يترتب عليه بالافتراض والتحكم تعدد للعقود لا يمكن تصوره عملا أو منطقا فالعقود تتعدد افتراضا تعددا يجاوز كل الحقيقة القانونية والواقعية للتعاقد — فمثلا لو افترضنا أن عقارا يملكه أ — ب كل بحق النصف قد باعه المالكان فى وقت واحد الى جـ ، د ، هـ — فاشترى (جـ) الثلث و (د) السدس ، و (هـ) النصف فاننا اذا أخذنا بالرأى العكسى نكون أمام عدد من العقود بالبيع لانصبه شائعة فى العقار ليس بقدر عدد الاطراف ولكن بقدر عدد الانصبه المبعة كذلك فيكون (أ) قد باع افتراضا بثلاثة عقود منفصلة تحكما نصف النصيب الشائع الذى اشتراه كل من (جـ ، د ، هـ) ويكون (ب) قد باع افتراضا بثلاثة عقود منفصلة أخرى تحكما نصف النصيب الشائع الذى اشتراه كل من (جـ ، د ، هـ) . وبالتالى نكون أمام ستة عقود منفصلة بينما كل أطراف عقد البيع للعقار خمسة أطراف ولا يدخل حتما فى قصد المشرع الضربى فى قانون الدمغة مثل هذا الافتراض ولم يقصد أن يحقق مثل هذه النتيجة التى تترتب تعدد رسم الدمغة على اتساع الورق ستة مرات عن عقد واحد فى محرر واحد به اثنان بائعين وثلاثة مشترين على الشيوع .

(١) كانت تأخذ بهذا الرأى إدارة الفتوى لرئاسة الجمهورية ووزارة العدل برقم ٧٤ فى ٦٨/٦/١٠ ملف ٧٤٩/٦/١٢٧ ج ٥٦ وراجع ضرائب الدمغة علها وعملا حسين حافظ وعبد العزيز عبد الوهاب ص ٢٧ وما بعدها .

وضريبة رسم الدفعة من الضرائب التي يغلب فيها أن يقوم الممول بنفسه بربط الضريبة وتحصيلها عن طريق لصق طوابع رسم الدفعة المستحق أو شراء الورق الدموغ وتحرير العقد عليه أو بالحجز عند المتبع كما في رسم الدفعة المستحق على المبالغ التي تصرفها الحكومة - ودور مصلحة الضرائب بشأنها دور اشرافى أو رقابى على سلامة تطبيق أحكام القانون فهي تقوم بدور «لاحق» لتحصيل الضريبة وليس سابقا على ذلك وقد قصد المشرع بذلك توفير مصاريف الجباية التي تتضاعف لو اتخذ الربط والتحصيل طابعا اداريا مثل الضرائب النوعية المباشرة وذلك لتعدد الوقائع المنشئة لرسم الدفعة تعددا موضوعيا من ناحية ولتعددتها تعددا كميا من ناحية أخرى ، ولتفاهة الرسم المستحق من ناحية ثالثة مما يجعل طريقة الربط والتحصيل الادارى بصدد هذه الضريبة مبددا للحصيلة الناشئة عنها ولذلك راعى المشرع تحقيق قدر من البساطة فى عملية الربط والتحصيل ليتمكن الممولون من اجرائها وليبتعد قدر الامكان عن طريقة الربط والتحصيل بمعرفة الجهاز الادارى لمصلحة الضرائب .

وهذا الامر واضح من نصوص القانون من ناحية ومن اللائحة التنفيذية له من ناحية أخرى (القرار الوزارى رقم ٤٥ لسنة ١٩٥١) .

وتطبيقا لذلك فإن المشرع قد نص مثلا على عدم فرض الرسم على العقد الشفوى الا عند التمسك به أمام القضاء وثبوت وجوده (م ٢) لصعوبة أو استحالة التحقق من وجود هذه العقود ، كما أن الرسم يحصل حسب مشتملات العقود أو المحررات بدون نظر الى صحتها ، ولا يرد الرسم مهما تكن الاسباب التي تجعل هذه العقود أو المحررات عديمة الاثر - وذلك حتى يبتعد المشرع عن الدخول فى بحوث قانونية بصدد صحة أو بطلان مضمون العقود أو المحررات الخاضعة للرسم .

ولاشك انه وقد سبق بيان النتائج التي تترتب على الاخذ بالرأى العكسى فيما يؤدى اليه من تفتيت التصرف القانونى الى عدد من التصرفات القانونية الافتراضية وما يترتب على ذلك من تعدد الرسم بالتطبيق غير السليم لقاعدة تعدد الاحكام وما يترتب على ذلك من تعقيد بالغ فى تطبيق قانون رسم الدفعة وجداوله على نحو يتعارض مع الاسس التي قامت عليها أحكام القانون الامر الذى يرجح عدم سلامة الاخذ بهذا الرأى العكسى وبناء على ذلك فإن الرأى الصحيح هو عدم تعدد رسم الدفعة على اتساع الورق بتعدد أفراد أحد الطرفين المتعاقدين أو كليهما فى عقد واحد ، وانما يتعدد هذا الرسم بالنسبة للصور الموقعة والمطابقة للعقد الخاضعة للرسم بحسب عددها والتي يحررها المتعاقدون للعقد بحسب عددهم عادة (١) .

(١) هذا هو ما أفتت به الجمعية العمومية للقسم الاستشارى للفتوى والتشريع بجلستها المتعقبة بتاريخ ١٩٧٠/٥/٦ . ملف رقم ١٦٢/٧/٣٧ برقم ٢٤٨٢ - ٦٢٢

الاسلوب الفرنسى فى الادارة المحلية وتطبيقاته فى دول المغرب العربى

(المغرب والجزائر وتونس)

دكتور جلال محمد بكير

يعتبر الاسلوب الفرنسى والاسلوب الانجليزى والاسلوب السوفيتى فى الادارة المحلية أساليب ثلاثة رئيسية من أساليب الادارة المحلية فى العالم ، ويتميز كل منها عن الآخر بطابع مختلف واتجاه مستقل . وقد تأثرت أنظمة الادارة المحلية فى كثير من الدول العربية بأسلوب أو أكثر من هذه الاساليب بدرجات متفاوتة .

ويلاحظ أنه حتى بالنسبة لبعض الدول العربية التى ما زال نظام القبائل يسود فيها وتتبع الاسلوب التقليدى فى الادارة المحلية ، فإن معظمها قد تأثر الى حد ما بأسلوب أو أكثر من هذه الاساليب الثلاثة .

وسنخصص هذا البحث لدراسة الاسلوب الفرنسى فى الادارة المحلية وأهم سماته وخصائصه ، ثم نعرض نظم الادارة المحلية فى الدول العربية فى شمال افريقيا المعروفة باسم دول المغرب العربى وهى : المغرب والجزائر وتونس ونوضح مدى تأثرها بالاسلوب الفرنسى ومظاهر ذلك .

المبحث الاول

الادارة المحلية فى فرنسا

تمهيد :

جمهورية فرنسا دولة ذات نظام برلمانى ، وقد بلغ تعداد سكانها نحو ٣٧١.٥٢٠.٤٦ مليون نسمة (١) فى سنة ١٩٦٢ موزعة بين الاقاليم الحضرية والريفية وان كان سكان الحضر هم الغالبية ، حيث يبلغ عددهم حوالى ٢٦ مليون نسمة (٢) .

هيكل نظام الادارة المحلية فى فرنسا

الهيئات الاقليمية التى تتمتع بالشخصية الاعتبارية فى فرنسا هى المحافظات او المديريات Départements والبلديات Communes .

وقد نصت على ذلك المادة ٧٢ من الدستور الفرنسى لسنة ١٩٥٨ حيث اوردت أن : « الهيئات الاقليمية هى البلديات والمحافظات ، والاقاليم فيما وراء البحار ، ويكون انشاء هيئات اقليمية أخرى بمقتضى القانون » .

(1) S.H. Steinberg, The Stateman's Year-Book, 1968 - 1969 St. Martin's Press, New-York, 1968, p. 986.

(2) Jean Fontenau, Le conseil municipal, le maire, les adjoints; Les Editions Ouvrières, Paris, 1964, P. 7.

على أن فرنسا تعرف تقسيمات إدارية أخرى ولكنها لا تدخل فى نطاق الهيئات الإقليمية Collectivités Locales ولا تتمتع بالشخصية الاعتبارية مثال ذلك :

— الاحياء أو المراكز Arrondissements وهى تقسيمات إدارية أصغر من المحافظات ومهمتها الأساسية تخفيف الأعباء الإدارية عن المحافظة وذلك تحت إشراف نائب المحافظ Sous-préfet وبلغ عددها ٣١٣ وحدة فى سنة ١٩٦٢ (١) .

— الوحدات Les cantons وهى مجموعة من البلديات تجمع مع بعضها لأغراض انتخابية ، ويوجد حوالى ٣٥ وحدة فى المتوسط فى المحافظة الواحدة ، وقد كان عددها الكلى ٣٠٥٢ وحدة فى سنة ١٩٦٢ (٢) .

— المناطق الإقليمية Les circonscriptions régionales وهى على مستوى أعلى من المحافظات ، فهناك مثلاً بعض المرافق العامة التى تعمل على مستوى عدة محافظات كالمناطق البريدية والصحية والتعليمية والحربية ٠٠٠ الخ .

ولقد أنشأ المشرع بعد ذلك نظام المركز أو التجمعات الحضرية Communautés Urbaines بموجب القانون الصادر فى ٣١ - ١٢ - ٦٦ الذى أصبح نافذ المفعول اعتباراً من أول يناير سنة ١٩٦٨ . وتسرى أحكام هذا القانون على إقليم مدينة باريس - الذى يعتبر بلدية ومحافظة فى نفس الوقت . وقد نص هذا القانون أيضاً على إنشاء أربعة مجتمعات حضرية هى ليون ، ليل - روبيه - توركوين ، وبوردو ، وستراسبورج ، كما تضمن هذا القانون أحكام تتركب من مثل هذه التجمعات بين المحليات التى يبلغ عدد سكانها ٥٠ ألف نسمة أو أكثر . ونص على أن يكون لكل من هذه التجمعات الحضرية مجلس يتراوح عدد أعضائه بين ٥٠ و ٩٠ عضواً تبعاً لعدد سكان المجموعة التى يشملها وعدد المجالس المحلية المنضمة الى التجمع فى المجلس الممثلة تمثيلاً مباشراً عن طريق مندوبين يتم انتخابهم بواسطة أعضاء المجالس المحلية .

وسوف نعرض فيما يلى للوحدات المحلية التى تتمتع بالشخصية الاعتبارية فى فرنسا وهى المحافظات والبلديات . وتتميز هذه الوحدات بتمثيل البنين الإدارى والاختصاصات بفض النظر عما بينها من أوجه اختلاف .

أولاً : - المحافظات :

تعد المحافظات أكبر الوحدات الإدارية ذات الشخصية المعنوية وأوسعها وتلى الدولة مباشرة ويبلغ عددها فى الوقت الحالى ٩٠ وحدة (٣) .

(1), (2) S.H. Steinberg, The Stateman's Year-Book, 1968 - 1969 St. Martin's Press, New York, 1958, p. 986.

(3) Vidya Dhar Mahajen, Select Modern Governments, Op. cit, p. 421.

ويرجع تخطيط المحافظات الحالية لأول مرة في عهد الثورة الفرنسية الى قانون ٢٢ ديسمبر سنة ١٧٨٩ (١) ، وكان تقسيم المحافظات عندئذ تقسيما صناعيا ولم يهتم بالحقائق الجغرافية كثيرا .

«ومع ذلك فان مرور الزمن خلق بين اهل المحافظة الواحدة احساسا بالتضامن جعلهم يشعرون فعلا بأنهم ينتمون الى اقليم واحد » .

وتبعاً لاسلوب وحدة النمط يوجد تطابق كامل في التنظيم القانوني والنظام الاداري للهيئات المحلية القائمة على المحافظات مهما كانت طبيعتها أو ظروفها أو عدد سكانها .

ويقوم بادارة شئون المحافظة المجلس العام والمحافظة ولجنة المحافظة .

ويتم انتخاب اعضاء المجلس العام بطريق الاقتراع السري العام المباشر بواقع عضو واحد عن كل مركز انتخابي Canton ، ويترتب على ذلك اختلاف عدد اعضاء المجلس العام من محافظة الى أخرى تبعاً لاختلاف أعداد المراكز الانتخابية بالمحافظة ، ويتراوح عدد الاعضاء من ٢٠ الى ٦٨ عضواً .

ويختص المجلس العام للمحافظة بادارة شئونها بصفة عامة ، وقد تضمنت المادة ٤٦ من قانون مجالس المحافظات الصادر في ١٠ أبريل سنة ١٨٧١ تحديدا لبعض اختصاصات المجلس العام على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر ثم نصت في الفقرة الأخيرة من هذه المادة على اختصاص المجلس بصفة عامة بكل الامور ذات النفع للمحافظة أو المديرية .

«...et généralement tous objets d'intérêt départemental».

وهناك خدمات يكون أداؤها اجباريا بالنسبة للمجلس العام وتقابلها اعتمادات اجبارية في ميزانية المحافظة ، أما الخدمات الاختيارية فانه يترك انجازها لتقدير المجلس .

ويرأس المحافظ أو المدير Préfet المجلس العام للمحافظة .

ويعتبر المحافظ ممثلاً للدولة في المحافظة Représentant de l'Etat ولكنه في نفس الوقت يعتبر إحدى السلطات الإقليمية autorité départementale

ولذلك فانه يجب التفرقة بين اختصاصاته بصفته نائبا عن الدولة وبين اختصاصاته بصفته سلطة اقليمية .

ويتولى المحافظ باعتباره نائبا عن الحكومة المركزية اختصاصات متعددة منها :

(١) د. مصطفى أبو زيد ، نظام الادارة المحلية في القانون الثامن ، بحث منشور في مجلة العلوم الادارية ، العدد الاول ، السنة الثالثة ، يونية سنة ١٩٦١ ، ص ١٤٣ .

- ١ - الاشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة .
- ٢ - سلطة تنفيذ القوانين واللوائح الصادرة عن الحكومة المركزية .
- ٣ - تمثيل الدولة في المحافظة ، ويتمثل ذلك في إبرام العقود ، وحق التقاضى باسمها أمام القضاء العادى .
- ٤ - الاشراف على جميع موظفى الحكومة فى نطاق المحافظة . ويجوز لاي وزير أن يفوضه فى بعض سلطاته — فى دائرة المحافظة — ويراعى أن التفويض غير جائز لاي موظف آخر سوى المحافظ .
- ٥ - ممارسة سلطة الضبط الادارى فى دائرة المحافظة ، والبلديات التى يكون فيها البوليس مركزيا ، والرقابة على البوليس فى البلديات التى تكون فيها سلطة البوليس محلية .
- ٦ - ممارسة جملة اختصاصات ادارية خاصة ، كمنح التراخيص والتصديق فى عدد من المسائل .
- ٧ - تولى الوصاية الادارية على الهيئات اللامركزية وخاصة بالنسبة للبلديات .

ومن الجدير بالذكر أن سلطات المحافظ قد اتسع نطاقها من ناحيتين :
فمن ناحية أصبح للمحافظ سلطة البت والتقرير *Pouvoir de décision* فى كثير من المسائل بدلا من اقتراح مشروع القرارات على الوزير ، ومن جهة اخرى اتسع نطاق السلطة اللائحية للمحافظة *Pouvoir réglementaire* وخاصة فى نطاق لوائح الضبط او البوليس .

ومن هنا يبدو أن اسلوب عمل (نظام) المحافظ يتسم بالمركزية *Centralisation* وعدم التركيز *Déconcentration* فى نفس الوقت فالمحافظ بصفته نائب الحكومة المركزية يخضع خضوعا تاما للسلطة الرئاسية لوزير الداخلية ولكنه فى نفس الوقت يتمتع بسلطات واسعة للبت والتقرير بدون حاجة الى الرجوع الى السلطة المركزية .

أما اختصاصات المحافظ بصفته سلطة اقليمية فيمكن بيانها فيما يلى :

- ١ - حضور جلسات المجلس العام (دون أن يكون له الرئاسة) والاشتراك فى مداولاته .
- ٢ - دراسة المسائل التى تعرض على المجلس العام أو لجنة المحافظة ، واعدادها وتقديم تقرير عنها باعتباره جهاز تحضير *organe d'instruction* (١)
- ٣ - تنفيذ الميزانية وإبرام العقود التى يقرر المجلس إبرامها باعتباره جهاز

(١) دكتور محمود عاطف البنا ، نظام الادارة المحلية ، مكتبة القاهرة الحديثة ، سنة ١٩٦٨ ، ص ١١٤ .

تفويض Organe d'exécution لقرارات المجلس العام ولجنة المحافظة ، ولم يعهد دستور سنة ١٩٥٨ بتنفيذ قرارات المجلس الى رئيسه كما فعل دستور سنة ١٩٦٤ (١) .

كذلك يوجد لكل محافظة لجنة تسمى لجنة المحافظة أو اللجنة الاقليمية La Commission départementale (٢) وهى لجنة صغيرة متفرعة من المجلس العام وتنتخب من بين أعضائه بمعرفتهم ، وتتكون من أربعة الى سبعة أعضاء ينتخبون من بينهم رئيسا . وعادة تجتمع هذه اللجنة مرة كل شهر ، ويجوز لرئيسها أو المحافظ دعوتها الى اجتماع غير عادى .

وتعتبر هذه اللجنة بمثابة هيئة تحضير بالنسبة للمجلس العام Organe d'instruction كما تعتبر جهازا معاون للمجلس العام Organe de suppléance تقوم مقامه فى المهام التى يفوضها فيها المجلس العام ، واخيرا فان هذه اللجنة تعتبر جهاز رقابة على المحافظ .

وتمارس اللجنة الاختصاصات التالية باعتبارها هيئة تحضيرية وجهازا معاوننا :

١ - دراسة وتحضير أعمال المجلس العام ويكون ذلك بدراسة كل المسائل التى تعرض على المجلس العام وتبدى رأيها فيها (فيما عدا حالة الضرورة والاستعجال) وتمارس اللجنة هذا الاختصاص بالنسبة لمشروع الميزانية بصفة خاصة . ويتولى المجلس العام للمحافظة فحص بنود مشروع الميزانية تفصيلا ، وله الحق فى ادخال ما يراه ضروريا من تعديلات أما بالتخفيض أو الزيادة أو التحويل .

٢ - مباشرة بعض الاختصاصات فى المسائل التى يمنح القانون للجنة سلطة البت فيها ، وأهم هذه المسائل : تحديد أولويات تنفيذ الاشغال العامة ، وتوزيع الاعانات التى وافق عليها المجلس العام ، وتنظيم القروض فى المحافظة .

٣ - مباشرة اختصاصات المجلس العام بتفويض منه ، ويراعى أن التفويض يجب أن يكون خاصا ومحددا بموضوعات معينة ، فلا يجوز أن يفوض المجلس العام لجنة المحافظة فى مباشرة اختصاصاته كلها (٢) .

(١) دكتور محمود عاطف البنا ، المرجع السابق ، ص ١١٤ .

(٢) دكتور مصطفى أبو زيد فهمى ، المرجع السابق ، ص ١٤٣ .

(٣) Hourticq, Les pouvoirs de délégation du Conseil Général à la mission départementale; Départements et communes, 1958, p. 213.

وتقوم اللجنة بتقديم النصح والمشورة الى المجلس العام ، وتوفر بذلك كثيرا من الوقت والجهد .

اما اختصاصات اللجنة باعتبارها جهاز اشراف ورقابة على المحافظة فيمكن بيانها فيما يلي :

١ - مراجعة حسابات المحافظة شهريا وفحصها .

٢ - مراجعة أوامر الصرف الشهرية التي أصدرها المحافظ ومراجعتها في ضوء بنود الميزانية المعتمدة ، والمعتاد أن تتلقى اللجنة في آخر كل شهر بيانا بأوامر الصرف ، وبحق اللجنة أن تطلب من المحافظ موافاتها بالمستندات والايضاحات اللازمة المتعلقة بهذه النفقات .

فاذا حدث خلاف في الرأي بين اللجنة والمافظ ، فان المجلس العام يبحث هذا الخلاف .

رقابة السلطة المركزية على المجالس العامة للمحافظات :

تتمثل هذه الرقابة فيما يأتي :

١ - ضرورة تصديق وزير الداخلية على ميزانيات المديريات أو المحافظات بعد موافقة المجالس العامة للمديريات أو المحافظات عليها .

٢ - ضرورة تضمين هذه الميزانيات الاعتمادات الاجبارية للانفاق اللازمة لمواجهة الخدمات التي يكون أداؤها اجباريا بالنسبة للمجالس العامة .

٣ - لا يحق للمحافظة أو المديرية فرض أنواع محددة من الايرادات أو رفعها الا بموافقة صريحة من السلطة المختصة .

٤ - لوزير الداخلية أن يحذف أو يستبعد اتفاقا معينا ورد في الميزانية التي أقرها المجلس العام اذا وجد أن المجلس قد تجاوز سلطاته باقرارها ، أو اذا وجد أن اعتمادات الاتفاق الأخرى المخصصة للمشروعات الاجبارية بالميزانية غير كافية ولا تمكن من تنفيذها .

٥ - يتعين موافقة الوزير بالنسبة للقروض المحلية التي تتجاوز مبالغها حدودا أو التي تزيد مدتها عن ٣٠ سنة .

ويلاحظ ان السلطة المركزية في العاصمة هي التي تتولى أصلا الوصاية الادارية على أعمال المجالس العامة للمحافظات أو المديريات ، ويتولى المحافظ أو المدير ذلك على سبيل الاستثناء .

ثانيا : البلديات Communes

تعتبر البلدية Municipality الوحدة الاساسية في نظام الحكم المحلي في العالم

ويطلق عليها أسماء مختلفة منها اسم Commune بفرنسا (١) وتعتبر هذه الكلمة عن تجمع عدد من السكان ذوي مصالح مشتركة في مكان واحد أقاموا بينهم تنظيمًا مشتركًا (٢) .

والبلدية هي أصغر التقسيمات الإدارية في فرنسا ، وهي الوحدة الأساسية في نظام الإدارة المحلية بها ، ويلاحظ أن هذا اللفظ يطلق على المدن والقرى على السواء ، وذلك على الرغم من التفاوت الكبير فيما بينها من ناحية الأهمية وعدد السكان ، ويوجد في فرنسا ٣٧٩٦٢ وحدة بلدية (قرية أو مدينة) منها ٣٢ وحدة يقطنها أكثر من خمس سكان فرنسا ، وقد يبلغ تعداد الواحدة منها أكثر من ١٠٠ ألف نسمة (٣) وحوالي ١٤٠٤٨ وحدة لا يزيد عدد سكان كل منها عن ١٠٠ نسمة (٤) ويصحب قلة السكان في هذه البلديات عادة ضالة مواردها المالية .

ويقوم نظام البلديات (المدن والقرى) على أساس وحدة النمط والأسلوب فيسودها وحدة التنظيم حيث تتماشى هيئاتها الإدارية بالرغم من التفاوت الكبير بينها في تعداد السكان والامكانيات والموارد المالية والمساحة والأهمية ، دون تفرقة بين مراكز حضرية ومراكز ريفية . وإن كان هناك بعض الاختلافات البسيطة فيما يتعلق بعدد سكان الوحدة البلدية بالنسبة لنظام الانتخاب مثلا ، والتصديق على قرارات المجلس البلدى ومركزية ولا مركزية سلطة البوليس في البلدية .

وترتكز أسس المساواة بين المدن والقرى في فرنسا على مبادئ الثورة الفرنسية ومنها مبدأ المساواة .

وقد بقى نظام الإدارة البلدية قائما على وحدة الأسلوب ، باستثناء بلدية باريس واستثناء آخر أقل عمقا بالنسبة لمدينة ليون (٥) .

والتنظيم الحالى للبلديات يرجع الى القانون الصادر في ٥ أبريل سنة ١٨٨٤ وقد أدخلت عدة تعديلات تالية عليه ، وعلى الرغم من ذلك فإن جوهره لم يتغير ، وقد جمعت نصوصه الآن في المجموعة المعروفة منذ سنة ١٩٥٧ باسم «قانون الإدارة البلدية» Code de l'Administration Communale .

Ahmed Abdel Rahman Mohammed, Loans for Municipal Investment; (١)

نشرة معهد الإدارة العامة بالخرطوم رقم ٥١٠ أكتوبر سنة ١٩٦٦ ، ص ١ .

(٢) دكتور مصطفى أبو زيد ، نظام الإدارة المحلية في القانون المقارن ، مرجع سابق ص ١٤٣ .

Jean Fonteneau, op. cit. p. 7.

S. H. Steinberg, The Statesman's Year-Book, 1968 - 1969.

St. Martin's Press. New York, 1968, p. 1985.

(٤)

(٥) د. مصطفى أبو زيد ، نظم الإدارة المحلية في القانون المقارن ، مرجع سابق ، ص ١٤٤ .

وقد ترتب على تماثل البنیان الإدارى للبلديات رغم تفاوت ظروفها وأهميتها وعدد سكانها تعرض معظمها الى مواجهة ضعف مالى وبشرى .
ويقوم بادارة شئون الوحدة البلدية المجلس البلدى والعمدة .

المجلس البلدى :

هى الهيئة المنتخبة التى تتولى المصالح المحلية فى نطاق الوحدة البلدية وهى تختص بكل شئون المدينة أو القرية ، ويعتبر اختصاص المجلس العام بالمحافظة أقل من اختصاص المجلس البلدى (١) .

ويتراوح أعضاء المجلس البلدى بين تسعة أعضاء وسبعة وثلاثين عضوا حسب عدد السكان فى الوحدة البلدية (المدينة أو القرية) ، وينتخبون طبقا لمبدأ الاقتراع العام المباشر .

ويختص المجلس البلدى بجميع المسائل التى تهم البلدية ، وفى مانصت عليه المادة ٦١ من قانون المجالس البلدية الصادر فى ١٥ أبريل سنة ١٨٨٤ حيث قررت اختصاص المجلس البلدى بكل شئون البلدية (القرية أو المدينة) ، والأصل أن قرارات المجلس لا تحتاج الى تصديق سلطة أعلى عليها وذلك وفقا للمبدأ الأساسى فى الاستقلال اللامركزى الا فى الحالات التى يشترط فيها القانون ذلك (٢) .

ويختص المجلس البلدى باعتماد الميزانية البلدية التى يعدها العمدة، وإذا عجز المجلس عن وضع ميزانية متوازنة رغم اعادتها اليه لتحقيق هذا التوازن فإنه يحق للمحافظ أو نائبه وضع الميزانية البلدية واقرارها فى هذه الحالة .

كما أنه إذا امتنع المجلس البلدى عن إدراج المصروفات الاجبارية فى الميزانية البلدية فإنه يحق للمحافظ أو نائبه إدراجها بموجب حق الحلول المقرر له بموجب القانون .

ثانيا : العمدة : Le Maire

ينتخب العمدة من بين أعضاء المجلس البلدى لمدة ست سنوات، وباعتباره من جهاز الادارة المحلية فإنه مسئول أمام المجلس عن تنفيذ قراراته وعرض وجهة نظره ومصالحه أمام المحاكم وأمام الادارة ، وهو الذى يعد ميزانية البلدية وينفذها بعد اقرارها ، ويختص بادارة أموال البلدية والمحافظة عليها وتخضع أعماله لرقابة المجلس البلدى .

(١) دكتور مصطفى أبو زيد ، نظام الادارة المحلية فى القانونان ، ص ١٥٩ .

(٢) دكتور محمود عاطف البنا ، مرجع سابق ، ص ١١٩ .

وللعمدة مساعدون *Les Adjoints* يتراوح عددهم بين مساعد واحد واثنى عشر مساعد بحسب عدد سكان البلدة، ويقوم هؤلاء المساعدون بمزاولة الاختصاصات التي فوضها لهم العمدة وينوبون عنه في حالة غيابه أو قيام مانع له من أداء وظيفته كالإيقاف والعزل .

وتخضع أعمال العمدة ومساعديه لسلطة المحافظ الرئاسية وذلك باعتبارهم من عمال الحكومة المركزية . أما أعمالهم بصفتهم ممثلين للبلدية فإنها تخضع لنظام الوصاية الإدارية التي يباشرها المحافظ على المجالس البلدية باعتباره ممثلاً للسلطة المركزية في المحافظة أو المديرية، وقد يباشرها وكيل المحافظ بالنسبة للمجالس الصغيرة ، وعلى سبيل الاستثناء فقد يحتاج الأمر إلى تدخل السلطة المركزية .

وتتبدى الوصاية الإدارية التي تباشرها السلطة المركزية بالنسبة للمجالس البلدية فيما يأتي : -

- التصديق على قرارات معينة للمجلس البلدى .
- الإلغاء بالنسبة لبعض القرارات التي لا تحتاج إلى تصديق .
- الحل محل المجلس البلدى فى حالة رفضه إدراج المصروفات الإلزامية (الخاصة بالخدمات الإجبارية) فى ميزانية المجلس البلدى .

خصائص وسمات الأسلوب الفرنسي فى الإدارة المحلية :

يتميز الأسلوب الفرنسي فى الإدارة المحلية بما يأتى :

١ - **وحدة النمط Uniformity** ويتضح ذلك أولاً فى تقسيم الدولة إلى تقسيمات متماثلة هي المحافظات أو المديريات ثم تقسيم هذه المحافظات إلى وحدات تسمى جميعاً بلديات سواء كانت مدن أو قرى ، كما يتضح ذلك ثانياً فى تنظيم وإدارة هذه الوحدات المحلية ووحدة البناء القانونى لها بحيث تتماثل فى بنيانها الإدارى وسلطاتها وهيئاتها ومجالسها المنتخبة والنظم المتبعة فيها بغض النظر عن أوجه الخلاف الكبيرة فيما بينها فى عدد السكان والحجم والموارد المالية والظروف والتفاوت بين متطلبات الهيئة الحضرية والبيئة الريفية .

٢ - **العمومية والشمول** فى تحديد اختصاصات المجالس المحلية : بأنها تختص بكل ما يهم الوحدة المحلية من مرافق محلية مع الزام هذه المجالس المحلية بخدمات إجبارية معينة ينبغى أن تتولاها .

٣ - **المركزية Centralisation** : حيث أن السلطة المركزية فى فرنسا تحكم الرقابة على الهيئات المحلية ، كما أن وزير الداخلية يعتبر السلطة النهائية بالنسبة لكل الأمور المتعلقة بالإدارة المحلية فى البلاد . وتمثل أيضاً فى الصور المختلفة للوصاية الإدارية على الهيئات المحلية من جانب

السلطة المركزية مما يحمل هذه السلطة بأعباء ادارية متعددة قد تصرفها عن مسئولياتها القومية الاساسية فضلا عن أنها قد تسبب تعقيدات أمام الهيئات المحلية وتخلق أمامها صعوبات في ممارسة نشاطها وتقتل روح المبادرة المحلية .

٤ - **التكامل Intégration** : اذ أن الحكومة المحلية في أى مكان في فرنسا لا تعتبر شيئا منفصلا عن الحكومة الفرنسية وأنه ليست هناك سوى حكومة واحدة تحكم البلاد طولها وعرضها هي الحكومة المركزية في باريس .

٥ - **الأبوة Paternalisme** : وتتميز هذه الظاهرة الادارة المحلية في فرنسا حيث ينتظر المواطنون الفرنسيون في كل مكان في الوحدات المحلية أو العاصمة أن تؤدي لهم الحكومة خدمات لا تنتهى ، فمنذ ولادة الفرد حتى مماته تتولى الدولة أموره : رعايته ، تعليمه ، توظيفه ، معاشه . . بل وحتى رعايته عند مماته اذا لم يتكفل أحد به .

٦ - **تبعية الموظفين المحليين لكل من الادارة المركزية والادارة المحلية** ، وقيامهم بخدمة الإدارتين معا ومثال ذلك المحافظ أو المدير في المحافظة ، والعمدة في البلدية (المدينة أو القرية) .

ويقرب على ذلك تأثير الوحدات المحلية بعدم الاستقرار السياسى والحزبى فى باريس حيث تؤدي التغييرات الوزارية المستمرة الى تغييرات فى أشخاص المحافظين .

٧ - **العدد الضخم من وحدات الحكم المحلى فى فرنسا الى جانب ضعف معظم هذه الوحدات ماليا وبشريا الامر الذى ينعكس على امكان مواجهتها لمسئوليات اختصاصاتها المحلية .**

٨ - **الاعتماد بدرجة كبيرة فى تمويل الهيئات المحلية فى فرنسا على أسلوب الضرائب الاضافية المعلاة على الضرائب المركزية بنسب مئوية منها ، وغير ذلك فى الضرائب المحلية المعروفة باسم السنتميمات الاضافية Les centimes additionnels** ويقوم على اساس نسبة مئوية لصالح الهيئات المحلية مضافة على اصول ضرائب الدولة القديمة الأربعة المعروفة باسم العجائز الأربعة Les quatre vieilles أى الضريبة العقارية (مبنية وغير مبنية) وضريبة المهن وضريبة الاسكان ، وحتى بعد إلغاء ضرائب الدولة القديمة فى سنة ١٩١٧ واستبدالها بالضريبة على الإيراد ، استمرت هذه الضرائب الاضافية المفروضة على أوعية هذه الضرائب القديمة الملغاة لصالح الهيئات المحلية . وتحسن الإشارة الى أن مراسيم الإصلاح الضريبى الصادرة فى فرنسا فى يناير سنة ١٩٥٩ تضمنت إلغاء نظام الضرائب الاضافية التى ترتبط بأصول ضرائب وهمية واحلال أربع ضرائب مباشرة لصالح الهيئات

المحلية ولكن لم يمكن تنفيذ هذا النظام بعد لأنه يقتضى إعادة مسح العقارات البنية وغير البنية وتقييمها .

كذلك يتميز الأسلوب الفرنسى فى تمويل الحكم المحلى باختصاص البلديات فقط فى فرنسا بفرض عدد من الضرائب والرسوم المحلية التى لها صفة محلية بحقة . وقد تضمنت مجموعة قانون الإدارة المحلية الصادرة بمرسوم ٢٢ مايو سنة ١٩٥٧ وتعديلاته اللاحقة بيانا بكل ما يتعلق بهذه الضرائب والرسوم المحلية فى المواد من ١٩٥ الى ٢٤٤، ويلاحظ أن هذه الضرائب والرسوم المحلية تتضمن نوعين : أحدهما اجبارى مفروض على البلديات جبايته ، وثانيهما اختياري مفروض لتقديرها .

ومن أهم الضرائب والرسوم المحلية الاجبارية ، الرسوم على تصاريح محلات المشروبات الروحية والرسوم الاضافية على المياه المعدنية وبعض رسوم التسجيل والمناجم أو الضريبة على الكلاب مع التمييز فى سعرها بين الكلاب المدللة وكلاب الحراسة أو رعى الاغنام ، والرسوم على الذبائح ومن أمثلة الضرائب والرسوم المحلية الاختيارية : الضريبة على خدم المنازل ، وعربات الجر ، والشرفات والآلات الموسيقية ، والرسوم على استهلاك الكهرباء وتركيباتها والرسوم على تأجير واستغلال ملاعب التنس والجولف .

٩ - مساهمة الدولة فى تمويل الحكم المحلى عن طريق الاعانات وتغطى اعانات الدولة حوالى ١٤ ٪ فى المائة من نفقات الهيئات المحلية . هذا فضلا عن قيام الدولة بتقديم اعانات التجهيزات الاستثمارية مساهمة منها فى المشروعات التى تقوم بها البلديات .

١٠ - تقييد حق الهيئات المحلية الفرنسية فى عقد القروض حيث تحصل عليها الهيئات المحلية من الهيئات المالية شبه العامة للائتمان التى تخضع لرقابة الدولة التى تفرض قيودا معينة بالنسبة للحد الأقصى للقروض ولدة الوفاء بحيث لا تتجاوز ثلاثين عاما ، ويجب اعتماد الوزير المختص فى الحالىين .

المبحث الثانى

الإدارة المحلية بالمغرب

وآثر الأسلوب الفرنسى فيها

تمهيد :

تقع المغرب فى الركن الشمالى الغربى من إفريقيا وتجاورها جمهورية الجزائر من الشرق والجنوب الشرقى وتقع الصحراء الإسبانية (ريودورو) فى جنوبها ، كما تكون سواحلها البحرية على البحر الأبيض المتوسط والمحيط الأطلسى حدها الشمالى والغربى ، ولا يفصلها عن أوروبا (شبه جزيرة أيبيريا) سوى بوزاز جبل طارق الذى يبلغ عرضه تسعة أميال .

وقد كانت المغرب فيما سبق جزءا من الامبراطورية المراكشية **Morish Empire** التى استمرت من القرن الثامن الى القرن الثانى عشر . وتعتبر المعاهدة التجارية التى عقدت فى سنة ١٦٨٢ والمعاهدة المشابهة التى عقدت فى سنة ١٧٦٧ بداية وقوع المغرب تحت النفوذ الفرنسى حيث أنه بموجب هاتين المعاهدتين تم اعطاء القناصل الفرنسيين أولوية وأفضلية على قناصل الدول الأخرى . وقد أدى قيام فرنسا بغزو الجزائر فى القرن التاسع عشر الى أحكام سيطرة فرنسا على المغرب واعلان الحماية الفرنسية على جزء منها بموجب اتفاقية ٣٠ مارس سنة ١٩١٢ التى أبرمت مع السلطان ، وفى نفس الوقت وقع جزء آخر من المغرب تحت الحماية الإسبانية بناء على اتفاقية ٢٧ نوفمبر سنة ١٩١٢ بين فرنسا وإسبانيا . وفى خلال العشرين عاما التالية نفذ برنامج للتهدئة ومع ذلك قامت فى هذه الأثناء ثورة الريف بقيادة عبد الكريم الخطابى ، وتم تدويل طنجة سنة ١٩٢٣ ، وتولى الحكم السلطان محمد الخامس الذى ناصر الحركة الوطنية ، واستمرت الحركة الوطنية ونادت بالاستقلال التام عن الحكم الأجنبى فى سنة ١٩٣٤ .

وعندما طلب السلطان إعادة النظر فى وضع المحمية سنة ١٩٥٢ رفض طلبه وأرغم السلطان على ترك البلاد . وقد تلى ذلك تزايد الثورة والإرهاب فى البلاد حتى سنة ١٩٥٥ عندما بدأ التحول فى السياسة الفرنسية . وتمت عودة السلطان الى بلاده فى السنة التالية ، ونالت مراكش الفرنسية استقلالها . وأعلن المغرب دولة ملكية دستورية مستقلة . وقد الفى تدويل طنجة فى نفس الوقت كما ألغيت الحماية الإسبانية أيضا فيما عدا ثلاثة مواقع عسكرية صغيرة والصحراء الإسبانية (ريودورو) . وقد تم بموجب دستور ديسمبر سنة ١٩٦٢ اعلان نظام الحكم بالمغرب كدولة ملكية دستورية ديمقراطية تعاونية .

هيكـل نظام الإدارة المحلية

تضمن دستور ديسمبر سنة ١٩٦٢ (١) بالمملكة المغربية النص على أن :
« الجماعات المحلية بالمملكة هي العمالات والأقاليم والجماعات » ويكون
أحداً منها بالقانون » .

وقد صدر نظام الجماعات البلدية والقروية بموجب الظهير الشريف بتاريخ
٢٣ يونيو سنة ١٩٦٠ ، وسبق ذلك صدور الظهير الشريف بشأن التقسيم
الإداري للمملكة في ٢ ديسمبر سنة ١٩٥٩ . ثم تلا ذلك إصدار الظهير الشريف
بالموارد الرئيسية للجماعات المحلية في ٣ مارس سنة ١٩٦٢ .

وقد نص نظام الجماعات البلدية والقروية على (٢) :

« أن الجماعات الحضرية أو القروية ، وحدات ترابية معينة الحدود داخلية
في حكم القانون العام وتتمتع بالشخصية المدنية والاستقلال المالي .

وتشتمل الجماعات الحضرية على البلديات والمراكز المتمتعة بالشخصية
المدنية والاستقلال المالي .

ويسير شئون الجماعة مجلس جماعي » .

ويوجد الملك على قمة التنظيم الإداري للبلاد ، ويتدرج هذا التنظيم هرمياً
ويشمل الوحدات الإدارية الآتية : -

١ - الأقاليم Provinces والألوية Prefectures ويبلغ عدد الأقاليم
١٧ والألوية اثنان هما كازابلانكا والرباط .

٢ - المراكز Districts وتقسيمات المراكز Sub-districts
قد تم النص على حدود المراكز بموجب الظهير الشريف الصادر في ٢ ديسمبر
سنة ١٩٥٩ الخاص بالتقسيم الإداري للمملكة إلا أنه لم يصدر حتى آخر ١٩٦٨
أي تحديد أو تعريف قانوني للمساحات المعروفة باسم تقسيمات المراكز مع
أنها موجودة فعلاً ويوجد في نطاقها بلدية واحدة أو بلديتين أو ثلاثة تبعاً
لمساحة تقسيم المركز .

٣ - الجماعات الحضرية : وتشتمل على البلديات والمراكز المتمتعة
بالشخصية المدنية والاستقلال المالي . والبلديات Municipalities

(١) تم بمقتضى الظهير الشريف الصادر في ٤ نوفمبر سنة ١٩٦٢ تقرير الاستفتاء بشأن
الدستور ، وقد تم الاستفتاء في ٧ ديسمبر سنة ١٩٦٢ وأسفر عن مصادقة الشعب على
مشروع الدستور ، ثم صدر الظهير الشريف بالأمر بتنفيذ الدستور في ١٤ ديسمبر سنة ١٩٦٢
وقد ورد بالباب الثامن من الدستور في الفصول ٩٣ ، ٩٤ ، ٩٥ أحكام الجماعات المحلية .

(٢) نظام الجماعات البلدية والقروية الصادر بموجب الظهير الشريف بتاريخ ٢٣ يونيو
سنة ١٩٦٠ ، الباب الأول ، الفرع الأول ، الفصل الأول .

تعاادل الـ Communes في فرنسا ، وتختلف البلدية عن المركز الذاتى Autonomous Center في أن الأخير يعتمد على ميزانية الدولة بدرجة اكبر من اعتماده على ميزانيته في الانفاق على أفراده بعكس البلدية .

ويوجد في المناطق الحضرية الدوائر Arrondissements وتقسم كل منها الى أحياء .

٤ - **الجماعات القروية :** وتشكل الخلايا الاساسية للاشغال القروية ولها اختصاصات معينة في الميادين الادارية والاقتصادية والاجتماعية والمالية .

وتعتبر الجماعات الحضرية (بلديات ومراكز مستقلة) والجماعات القروية أساس الحكم المحلى فى المملكة المغربية ، وتكون هى والاقاليم أو العملات الوحدات المحلية بالبلاد وقد منحها القانون الشخصية المدنية والاستقلال المالى . وتعتبر اختصاصات مجالس الجماعات الحضرية أوسع من اختصاصات غيرها من المجالس المحلية .

أما المراكز الأخرى وتقسيماتها والدوائر وما فى حكمها فلاتخرج عن كونها وحدات لا مركزية للإدارة .

ويوجد على رأس كل وحدة من الوحدات المحلية أو الادارية ممثل للحكومة المركزية ويعرف الحاكم فى الأقاليم أو الألوية أو العملات باسم العامل ، وفى الجماعات الحضرية باسم الباشا Pasha وفى الجماعات القروية باسم القائد ، وفى المراكز باسم السيد الأكبر Super-Caid وفى تقسيمات المراكز باسم السيد Caid وفى الدوائر باسم الخليفة ، وفى الأحياء باسم المقدم Moqaddem .

ويوجد فى الجماعات الحضرية والقروية الى جانب الباشا أو القائد رئيس للمجلس الجعاعى . ويختص رئيس المجلس بتنفيذ مقررات المجلس وتنفيذ الميزانية ووضع الحسابات الادارية ، وتمثيل الجماعة لدى المحاكم وإبرام العقود نيابة عنها وإدارة الاشغال وإداء الخدمات والمحافظة على أملاكها وإدارتها .

أما الباشا أو القائد فانه يختص فى نطاق الجماعة الحضرية أو القروية بسلطات المحافظة على النظام بما فى ذلك حسن الاستقرار والأمن والصحة العمومية ، وله فى سبيل ذلك أن يمارس حق الامر والمنع والترخيص ، وهو الذى يصدر القرارات الخاصة بانشاء الضرائب فى نطاق القوانين وذلك بعد موافقة المجلس الجعاعى وبعد مصادقة وزير الداخلية أو العامل اذا كان مفوضا اليه بالسلطة من الوزير .

ويمكن أن يتم ذلك التفويض فى القرارات الخاصة بمجالس الجماعات القروية . كما أنه يمكن أن يفوض العمال من قبل وزير الداخلية بسلطة

المصادقة على قرارات المجالس الجماعية في بعض الأمور التي لا يشترط فيها مصادقة وزير الداخلية بالذات باعتباره السلطة الإدارية العليا حيث يشترط تصديق الوزير على قرارات المجالس الجماعية الخاصة بالميزانية الجماعية وفتح اعتمادات جديدة والقروض وتحديد أسس الضرائب (١) .

ويوجه رئيس المجلس الجماعي الى العامل بواسطة الباشا أو القائد نسخة من جميع مقررات المجلس (غير تلك التي يلزم تصديق وزير الداخلية عليها) في ظرف خمسة عشر يوما . فان لم يعارض العامل فيها تكون هذه القرارات نافذة المفعول بعد مضي أجل ٢٠ يوما من تاريخ تسلمها من الباشا أو القائد .

ويحق لوزير الداخلية أو العمال الذين يفوض اليهم سلطته في هذا الصدد أن يقيد تلقائيا في ميزانية الجماعة كل نفقة اجبارية يرفض المجلس الجماعي ادراجها .

ويلتزم المجلس بتقرير الموارد المطابقة لهذه لنفقات الاجبارية .

والى جانب السلطات التي يمكن أن يتم تفويض العمال بها من وزير الداخلية وخاصة فيما يتعلق بالجماعات القروية أو ببعض الاختصاصات بالنسبة للجماعات الحضرية فان دستور ديسمبر سنة ١٩٦٢ نص على أنه:

« ينفذ العمال في العمالات والاقاليم مقررات مجالس العمالات ومجالس الاقاليم ، وعلاوة على ذلك ينسقون نشاط الادارات ويسهرون على تطبيق القوانين » .

ويستدل من ذلك أنه بالنسبة للعمال والاقاليم في المغرب لا يوجد الى جانب العمال رؤساء لمجالسها كما هو الحال بالنسبة للجماعات الحضرية أو القروية حيث يوجد كما سبق القول رئيس للمجلس الجماعي الى جانب الباشا أو القائد .

وكما سبق القول فان الجماعات في المغرب قد تتخذ اما الطابع الحضرى أو الطابع الريفي . وقبل الاستقلال ، كان انشاء وادارة الوحدات الريفية يعتمد على الاعتبارات القبلية ومنذ سنة ١٩٥٩ بذات محاولة جديدة نحو الاعتماد على اعتبارات ومقاييس أكثر ملائمة للعصر الحديث أبرزها ثلاثة اعتبارات هي : —

١ - سهولة المواصلات : أى الاخذ في الاعتبار سهولة الوصول الى المنطقة المقترحة دون عناء مثال ذلك الارتباط بسوق محلى هام .

(١) نظام الجماعات البلدية والقروية ، الباب الاول ، النوع للثاني ، الفصل ٢٠ ،

٢ — الاشتراك والتعاون : أى وجود بعض المشاكل الاقتصادية والاجتماعية العامة والمشاركة .

٣ — اليزانية : بمعنى أن تستطيع البلدية التى أنشئت حديثا أن تدبر الأموال الكافية للقيام بالمشروعات المحلية التى لا تدخل فى نطاق الخطط القومية .

وقد تضمنت بعض البلديات الجديدة فى نطاق حدودها قبيلتين أو أكثر ، كما انه توجد حالة أو حالتان لا تتمشى مع التجمعات القبلية ، ولا بد أن تتراد بعض الاستثناءات شأن أى نظام جديد ، ومن أمثلة ذلك أيضا اشتراك بلديتين ريفيتين فى إيرادات سوق واحد .

المجالس المحلية : —

تضمن دستور المملكة المغربية النص على أن : —

« تنتخب الجماعات المحلية مجالس مكلفة بتدبير شئونها تدبيرا ديمقراطيا طبق الشروط التى يحددها القانون (١) .

كما تضمن نظام الجماعات البلدية والقروية النص على أنه « يسير شئون الجماعة ، مجلس جماعى » (٢) .

وقد تضمن الدستور النص على أنه : —

« ينفذ العمال فى العمالات والاقاليم مقررات مجالس العمالات ومجالس الاقاليم (٣) ، وتضمن نظام الجماعات البلدية والقروية النص على أن رئيس المجلس الجماعى ينفذ مقررات المجلس الجماعى (٤) .

وينتخب أعضاء المجالس بواسطة الاقتراع السرى المباشر من المواطنين المقيدون بجدول الانتخاب . ويعقد المجلس أربع دورات عادية فى السنة باستدعاء من رئيسه ولا تتجاوز مدة كل دورة خمسة عشر يوما ، وعلاوة على ذلك يستدعى الرئيس المجلس كلما دعت الظروف ، كما يستدعيه بناء على طلب الباشا أو القائد أو ثلثا الأعضاء . ويتداول المجلس الجماعى فى جلسات عامة علنية .

يضع رئيس المجلس الجماعى جدول أعمال الجلسات ، ويسلم هذا الجدول الى السلطة المحلية فى ظرف ثلاثة أيام على الأقل قبل الجلسة . ويحضر

(١) دستور ديسمبر سنة ١٩٦٢ ، الباب الثامن ، الفصل ٩٤ .

(٢) نظام الجماعات البلدية والقروية ، الباب الاول ، الفرع الاول ، الفصل ١ .

(٣) دستور ديسمبر سنة ١٩٦٢ ، الباب الثامن ، الفصل ٩٥ .

(٤) نظام الجماعات البلدية والقروية ، الباب الثانى ، الفصل ٣٦ .

الجلسات الباشا أو القائد أو ممثله ، ويعارض فى مناقشة كل مسألة غير مدرجة فى جدول الاعمال أو خارجة عن اختصاصات المجلس .

ويتراوح عدد أعضاء المجلس من ٩ الى ٥١ عضواً وفقاً لعدد السكان . وفى الجماعات الريفية يتراوح العدد من ٩ الى ١١ فى المتوسط ، وفى البلديات متوسطة الحجم من ٢١ الى ٢٥ عضو ، وفى المدن الكبيرة من ٣١ الى ٣٥ عضو ، ويبلغ عدد أعضاء المجلس ٥١ عضواً فى مدن الدار البيضاء والرباط ومراكش .

وطبقاً لقانون نظام الجماعات الحضرية والقروية سنة ١٩٦٠ فان مجالس الجماعات الحضرية (المجالس البلدية الحضرية) تباشر اختصاصات أهمها :-

- تقرير أمور البلدية .
- وضع الميزانية البلدية ومباشرة تنفيذها .
- تقديم النصيحة والرأى - اذا طلب اليها ذلك - فى فرض الضرائب المحلية وتولى الأشغال الجديدة وإدارة الخدمات العامة .
- عرض وجهة النظر فى مشاركة البلدية فى المشروعات الاقتصادية المشتركة .

- انشاء أو الغاء المعارض والاسواق .

وتعتبر باطلة قرارات المجلس التى تتناول موضوعاً خارجاً عن اختصاصات المجلس الجماعى أو التى تتعارض مع التشريع أو النظم المعمول بها .

أما بالنسبة للجماعات القروية فان قانون سنة ١٩٦٠ اعتبرها الخلايا الأساسية للأشغال القروية وتختص مجالسها بما يأتى :-

- إدارة الامور القروية .
- حفظ سجلات المواليد والوفيات .
- المساعدة فى وضع ومباشرة تنفيذ الخطط والبرامج القروية .
- المشاركة فى تسوية القروض .
- العمل كوحدة أساسية فى مجال القروض الخاصة بالاغراض الريفية .
- العمل كقاعدة لمجالس إدارة مراكز الأشغال الريفية .
- وللبلديات الريفية أيضاً امكانية الانضمام معاً لتكوين نقابات لتنفيذ العمل الذى لا يمكن لبلدية واحدة القيام به بمفردها .

وكما سبق القول فانه بالنسبة لمجالس الجماعات الحضرية والقروية ينتخب رئيس للمجلس الجماعى يتولى تنفيذ قراراته الى غير ذلك من اختصاصاته التى سبق أن أوضحناها ، أما الباشا أو القائد فانه يتولى السلطة المحلية فى نطاق الجماعة ويعين من قبل الحكومة المركزية ويكون ممثلا لها فى نطاق البلدية .

ويتولى الباشا أو القائد اختصاصات شبيهة بالاختصاصات المركزية التى يمارسها العمدة Maire فى الاسلوب الفرنسى للحكم المحلى .

أما العامل فيشبه المحافظ فى الاسلوب الفرنسى من حيث انه يجمع بين كونه مندوبا للحكومة المركزية ورئيسا لمجلس العمالة أو مجلس الاقليم ، الى جانب تفويضه من قبل وزير الداخلية فى التصديق على قرارات مجالس الجماعات القروية وبعض قرارات مجالس الجماعات الحضرية ومنحه الحق فى تقييد النفقات الاجبارية التى يغفل المجلس الجماعى ادراجها فى ميزانيته ويشبه ذلك حق الحلول المقرر فى اسلوب الادارة المحلية الفرنسية ويلاحظ أن مجال تفويضه فى نظام الادارة المحلية المغربية محدود بعض الشيء ويشبه الى حدما التفويضات التى تمنح لنائب المحافظ فى النظام الفرنسى .

تمويل المجالس المحلية فى المغرب :-

تضمن نظام المحاسبة البلدية الصادر فى المملكة المغربية فى ٤ سبتمبر سنة ١٩٥٩ « ان الميزانية البلدية هى الوثيقة التى تقرر فيها المداخل والمصاريف السنوية بخصوص المصالح البلدية ويؤذن فى تحقيقها » (١) .

وتشمل الميزانية على قسمين : المداخل (الايرادات) والمصاريف (النفقات) وعلى بيان اجمالى عام تتجلى منه الموازنة .

وقد نص نظام المحاسبة البلدية على أن « مداخل (الايرادات) الميزانية تشتمل على المتحصل من املاك المدينة وامتيازاتها واستغلالاتها وكذا المتحصل من الجبايات والاداءات البلدية (٢) » .

كما صدر الظهير الشريف برقم ١ - ٦٠ - ١٢١ بتاريخ ٢٢ - ٢ - ١٩٦٢ بالموارد الرئيسية للجماعات المحلية .

ويمكن التمييز بين موارد الجماعات الحضرية (المدن) والجماعات القروية على النحو الآتى (٣) :

(١) نظام المحاسبة البلدية الصادر بالمرسوم رقم ٦٩١/٥٨/٢ الصادر بتاريخ ٤ سبتمبر سنة ١٩٥٩ ، الباب الاول ، الفصل ١ .

(٢) نظام المحاسبة البلدية سنة ١٩٥٩ ، الباب الرابع ، الفصل ٧ .

(٣) دراسة عن تمويل مجالس الادارة المحلية ، بحث مقدم من وفد المملكة المغربية فى المؤتمر العربى الخامس للعلوم الادارية المنعقد فى الكويت ١١ - ١٦ يناير سنة ١٩٦٩ ، ص ١ ، ص ٢ .

١ - موارد الجماعات الحضرية :

تشتمل على ما يأتى :

— مختلف الضرائب كضريبة المباني ، وضريبة تنظيف الأزقة المفروضة على العقارات غير المبنية والواقعة داخل الجماعة الحضرية .

— اقتساط من ضرائب الدولة ، كالقسط من منتج الضريبة على الوقود السائل والقسط من الضريبة على المنتجات والمصالح .

— مختلف الحقوق والواجبات وهى الضريبة على الدرجات العادية والبخارية ، والضريبة على المقاهى ، والانارة الكهربائية واستهلاك الماء الصالح للشرب ... الخ .

— منتج أملاك الجماعة .

— مختلف الحقوق التى تحصل عن خدمات قامت بها البلدية لفائدة الغير كالضريبة على الذبح ، وضريبة مراقبة اللحوم ونقلها ، والحقوق المحصلة بالاسواق العمومية ومنتوج الاسواق المدة لبيع الخضر والفاكهة والاسماك بالجملة ، والحقوق المحصلة عن الاستغلال المؤقت للملك الجماعى العمومى ، والحقوق المحصلة من الباعة المتجولين ، واسترجاع صوائر التنظيف واسترجاع صوائر نقل المرضى بواسطة سيارات الاسعاف الجماعية ، وحقوق الحالة المدنية والواجبات المفروضة على الدخول للمتاحف ، ومداخل المكتبة البلدية .

— مداخل مختلف المصالح ذات الصبغة الصناعية أو التجارية التى تسيرها الجماعة كمصلحة المياه ، ومصلحة توزيع التيار الكهربائى ومصلحة النقل الحضرى وشاطئ السباحة والمسبح الجماعى والحمامات العمومية البلدية .

— مدخل المصالح التى تخلت الجماعة عنها وسلمت امتيازها للغير كتوزيع الماء وتوزيع الكهرباء والنقل الحضرى ، ونقل الاموات الخ ..

٢ - موارد الجماعات القروية :

تشتمل على ما يأتى :

— اللصة من مدخول الضريبة على المنتجات والمصالح .

— الضرائب المحلية ، مثل ضريبة الذبائح ، وضريبة الاسواق ، وضريبة وقوف السيارات والدراجات بالمحلات المعدة لذلك .

— مدخول أملاح الجماعة .

— مدخول استهلاك الماء ، والتيار الكهربائى .

ويلاحظ أنه بالنسبة لهذه الرسوم المحلية يشترط بعدد مداولة المجلس الجماعى بشأنها وموافقته عليها ، وقبل أن يصدر الباحث أو القائد قرارات بأحداثها ، المصادقة عليها من طرف الادارة المركزية (وزير الداخلية) أو (العامل) فى حالة تفويضه من قبل وزير الداخلية . ويشبه هذا الاسلوب المتبع فى الادارة المحلية الفرنسية من حيث اشتراط تصديق الادارة المركزية أو ممثلها .

كما يلاحظ ان اسلوب تمويل الحكم المحلى فى المملكة المغربية يجمع بين نظام النسب الاضافية على الضرائب الاصلية ، والوارد والضرائب والرسوم ذات الصبغة المحلية والمخصصة لميزانيات الجماعات المحلية . ومن امثلة النوع الاول الاعشار الاضافية (النسب الاضافية) ذات الصبغة الجبائية التى تضم الجزء الاصلى من ضريبة المبانى والضرائب المهنية والتى تحصل لفائدة ميزانية الجماعات ويختص بتحديد هذه النسب المجلس الجماعى على أساس مبلغ محدد من طرف الحكومة .

ويلاحظ أن عدد الاعشار (النسب) يحدد سنويا بمقتضى رسوم ، بعد أن تعين المجالس الجماعية النسب التى ترغب فى الحصول عليها فى اطار تحضير الميزانية . وتشبه فى ذلك السنتيمات الاضافية فى فرنسا . ومن امثلة النوع الثانى (الموارد والضرائب والرسوم ذات الصبغة المحلية) ضريبة التنظيف والضرائب والرسوم على الدراجات والعربات والكلاب ومحال بيع المشروبات غير الحكومية والملاهى والذبح والطرق وموارد ممتلكات البلديات وموارد المصالح الصناعية والتجارية المستغلة مباشرة من طرف الجماعة ، وايرادات امتيازات التصرف فى المصالح العامة .. الخ . ويمثل هذا الوضع الاسلوب الفرنسى فى تمويل البلديات والذى منحها الحق فى فرض بعض الرسوم والضرائب المشابهة ذات الصبغة المحلية .

اما اعانات الدولة ومساهمتها فى تمويل الجماعات المحلية فتتمثل فيما يأتى (١) :

- الحصة المخصصة من محصول ضريبة الوقوف (البنزين) : وقد قصد بتوزيعها فى سنة ١٩٣٥ تعويض الجماعات عن الضريبة التى كانت تفرض على السيارات ، وقد ضوعفت أخيراً بمقدار عشرة أضعاف من القيمة التى فرضت عند تقريرها فى سنة ١٩٣٥ .

- الحصة المخصصة من ضريبة المنتوجات (المنتجات) والخدمات : وقد قررت فى سنة ١٩٤٩ وكانت موضع عدة نصوص بعد ذلك حتى جمعت احكامها فى نص فريد فى الظهير الشريف فى يوليو سنة ١٩٦٠ .

(١) دراسة عن تمويل مجالس الادارة المحلية ، بحث مقدم من وفد المملكة المغربية ، مرجع سابق ، ص ٨ .

وقد احتفظت الدولة لنفسها بمهمة تقدير وجباية هذه الضريبة المقررة لصالح الجماعات المحلية والتي لا توزع الا فى نهاية السنة

ويشبه هذا الاسلوب الذى تقدم به الدولة اعانتها الى الجماعات فى المغرب أسلوب المال المشترك فى فرنسا Le Fonds Commun .

وعلاوة على ذلك فان بعض الضرائب المخصص دخلها لميزانيات الجماعات الحضرية الآن مثل ضريبة المباني والضرائب المهنية كانت فى البداية ضرائب تحصل لصالح الدولة . ويلاحظ أنه حتى الآن فان الذى يتولى أمور احصائها وتحصيلها هى وزارة المالية .

ولم يرد بالتشريعات المتعلقة بالجماعات المحلية فى المملكة المغربية ما يفيد فرض التزامات معينة على مجالس الاقاليم الكبرى بمعاونة المجالس المحلية الدنيا . وان كانت مجالس الجماعات الريفية (المجالس القروية) تستفيد عادة بالمشروعات الجديدة (مثل اصلاح الطرقات وقنوات المياه والاسواق والمجازر والكهرباء ... الخ) والتي تتولاها المجالس الاقليمية من مبالغ مخصصة من ميزانياتها الخاصة فى الوسط القروى فى كل سنة .

أما بالنسبة لمدى رقابة الدولة على القروض التى تبرمها الجماعات المحلية ، فانه قد تم بموجب الظهير الشريف المؤرخ فى ١٣ يونيو سنة ١٩٥٩ انشاء صندوق التجهيز الجماعى التابع لصندوق الايداع والتدبير وهو صندوق خاص لتقديم القروض الى الجماعات المحلية ، ويشبه هذا الوضع المؤسسات المالية شبة العامة للائتمان فى فرنسا والتي تقدم القروض للهيئات المحلية بها .

ويلاحظ أيضا أن انشاء مثل هذا الصندوق يفتح للمجالس الجماعية الاقتراض بفائدة ٦ فى المائة سنويا . كما يلاحظ أيضا أن موافقة المجلس الجماعى على ابرام القرض لا تتيح لها التقدم مباشرة الى الصندوق الا بعد أن تتم مصادقة وزارة الداخلية على مبدأ طلب القرض . ويستلزم بعد تحرير عقد القرض بين رئيس المجلس الجماعى المختص وبين مدير الصندوق أن يعرض العقد للمصادقة عليه من وزارة الداخلية بعد تأشير وزارة المالية عليه .

ويتضح مما تقدم أن حق الجماعات البلدية المغربية فى ابرام القروض خاضع لرقابة الادارة المركزية كما هو الحال فى فرنسا

مدى تأثير الادارة المحلية فى المملكة المغربية بالاسلوب الفرنسى :-

يتضح من العرض السابق لنظام الادارة المحلية فى المملكة المغربية أنه قد تأثر الى حد كبير بالاسلوب الفرنسى الى جانب الاسلوب التقليدى للادارة المحلية السائد فى البلاد العربية التى كان حكمها المحلى يتأثر بالاعتبارات القبلية .

وقد تمثل تأثير الأسلوب الفرنسى فى الإدارة المحلية بالمغرب فى النواحي الآتية :-

١ - **العمومية والشمول** فى تحديد اختصاصات المجالس المحلية كالتبع فى فرنسا* . وقد تضمن نظام الجماعات الحضرية والقروية بالمملكة المغربية على أن المجلس الجماعى يفصل بمداوالاته فى مسائل الجماعة ويحضر بوجه خاص الميزانية الجماعية ويصوت عليها(١) .

وتستفاد العمومية والشمول من تضمين النص عبارة **مسائل الجماعة** حيث تشمل هذه العبارة كل ما يهم الجماعة (البلدية) من أمور ، ولا يتعارض فيها كون المشرع عاد وذكر اختصاصا معيناً على سبيل التحديد لأهميته وهو تحضير الميزانية والتصويت عليها .

٢ - **المركزية** : حيث يبرز دور الإدارة المركزية بالنسبة للمجالس المحلية ، وقد تمثل ذلك الدور فى أكثر من موضع حيث يستلزم تصديق الإدارة العليا على قرارات المجالس الجماعية سواء تمثل ذلك فى تصديق وزير الداخلية أو تم تفويض العمال فى هذا الاختصاص فى بعض الحالات . وذلك الى جانب اختصاص الإدارة المركزية فى الموافقة على مبدأ طلب القروض من جانب السلطات المحلية . والتصديق على قرارات المجالس المحلية الخاصة بفرض الضرائب والرسوم .. الخ . كما يتمثل أيضا أسلوب المركزية فى حق الحلول المقرر لوزير الداخلية أو للعامل الذى بمقتضاه يحق للوزير أو ممثليه تقييد نفقات اجبارية لم تتضمنها الميزانية الجماعية التى وافق المجلس الجماعى عليها .

وكما سبق القول فان أسلوب المركزية المذكور يعتبر من سمات الحكم المحلى الفرنسى .

٣ - **التكامل** : ويتمثل ذلك فى أن المجالس المحلية فى المغرب لا تعتبر شيئا منفصلا عن الحكومة المغربية ، وان الحكومة المغربية تعين ممثلين لها فى نطاق الوحدات المحلية مثل العامل فى نطاق العمالة أو الاقليم أو المحافظة ، والباشا فى نطاق الجماعة الحضرية ، والقائد فى نطاق الجماعة القروية . ويعتبر هؤلاء الحكام ممثلين للحكومة المركزية فى نطاق الوحدات المحلية ومباشرين للسلطات التى يفوضون فيها من قبل الحكومة المركزية .

٤ - **الابوة** : وتتمثل فيما تقدمه الحكومة المركزية للمجالس المحلية من عون وتدعيم فى سبيل قيامها بالخدمات للمواطنين المحليين . ويبرز ذلك فى مجال نقل الدولة لآيرادات معينة الى المجالس المحلية كآيرادات الضرائب التى كانت مخصصة لصالحها مثل الضرائب المهنية وضريبة المباني من حصيلة ضريبة المنتجات والخدمات .

(١) نظام الجماعات الحضرية والقروية الصادرة فى يونيو سنة ١٩٦٠ ، الفرع الثانى ، الفصل ١٩ .

٥ - تبعية الموظفين الرئيسيين بالوحدات المحلية لكل من الإدارة المركزية والإدارة المحلية وقيامهم بخدمة الإدارتين معا تمثل العامل في العمليات والإقليم والمحافظات والباشا في الجماعات الحضرية والقائد في الجماعات القروية .

ويلاحظ أنه حتى بالنسبة للموظفين الدائمين القائمين بتسيير مصالح المراكز فإنهم يتقاضون أجورهم من اعتمادات الميزانية العامة (١) .

٦ - الجمع في تمويل المجالس الجماعية بالمغرب بين أسلوبين : أسلوب النسب الإضافية المعلاة على الضرائب الأصلية ، وأسلوب الضرائب والرسوم والموارد ذات الصبغة المحلية ، تماما كالتبع في فرنسا .

ومع جميع أوجه الشبه الموجودة بين أسلوبى الإدارة المحلية الفرنسية والإدارة المحلية المغربية فإن هناك اختلاف بين الأسلوبين يتمثل بصفة رئيسية في أن وحدة النمط غير متوفرة في نظام الإدارة المحلية بالملكة المغربية إذ أن هناك تفرقة واضحة بين الجماعات الحضرية (البلديات أو المدن) والجماعات الريفية (القرى) الأمر الذى يختلف مع الأسلوب الفرنسى الذى يعتبر فيه المدن والقرى بلديات لها نفس البناء القانونى ولجالسها نفس الاختصاصات بغض النظر عن الاختلافات الكبيرة بينها في عدد السكان والمساحة والموارد المالية والظروف الطبيعية والتفاوت الواضح بين متطلبات البيئة الحضرية والبيئة الريفية بل أنه على الرغم من أن المشرع في المغرب اعتبر أن الجماعات الحضرية تشتمل على البلديات والمراكز المتمتعة بالشخصية المدنية والاستقلال المالى فإنه على الرغم من ذلك أورد احكاما خاصة بكل منها ، وهو اتجاه مخالف لما تضمنه الأسلوب الفرنسى للإدارة المحلية من وحدة النمط والتماثل بالنسبة لجميع الوحدات البلدية على السواء .

(١) نظام الجماعات الحضرية والقروية الصادرة في يونيو سنة ١٩٦٠ ، الباب الثانى الفصل ٤٨ .

المبحث الثالث الإدارة المحلية في الجزائر وآثر الأسلوب الفرنسي فيها

تمهيد :

يعتبر القرن التاسع عشر بداية وقوع الجزائر تحت النفوذ الفرنسي حيث أنشأت فرنسا مراكز تجارية على الساحل الشمالى لأفريقيا . بدأ التدخل العسكرى الفرنسى فى سنة ١٨٢٧ وبعد ثلاث سنوات أرسل الفرنسيون قوات اضافية لكى تقضى على المقاومة المحلية بالجزائر ومع ذلك استمرت هذه المقاومة ، ثم بدأ الفرنسيون فى سنة ١٨٤٠ محاولة السيطرة الشاملة التى استمرت حتى سنة ١٩٥٤ عندما بدأت الثورة الجزائرية من وقتها حتى تمخضت عن الاستقلال فى سنة ١٩٦٢ . وقد تم بموجب دستور سنة ١٩٦٣ إنشاء الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية التى دينها الرسمى الاسلام وتم تركيز القوى السياسية فى حزب واحد هو جبهة التحرير الوطنية .

National Liberation Front

هيكل نظام الإدارة المحلية بالجزائر

يشبه هيكل نظام الإدارة المحلية بالجزائر نظام الإدارة المحلية بفرنسا حيث يقوم التنظيم الإدارى للجزائر على التقسيمات الآتية :

أولا : المحافظات : Départements

ويبلغ عددها ١٥ محافظة منها ١٣ فى القطاع الشمالى للجزائر ومحافظةان فى الصحراء .

ثانيا : الدوائر أو المراكز : Arrondissements

وهى تقسيمات فرعية من المحافظات ويبلغ عددها ٩٠ مركزا منها ٧٥ فى محافظات القطاع الشمالى و ١٥ مركز فى المحافظتين الصحراويتين .

ثالثا : البلديات : Communes

وهى الوحدات الأساسية للحكم المحلى فى البلاد وتمثل البلديات فى فرنسا ويبلغ عددها ٦٧٦ منها ٦٢٩ بلدية فى محافظات القطاع الشمالى و ٤٧ بلدية فى محافظتى الصحراء .

وقد تم بموجب الامر الصادر بتاريخ ١٨ يناير ١٩٦٧ رسم الاطار التنظيمى للبلديات بالجزائر وتحديد اختصاصاتها . وقد نص القرار العالى الصادر فى ٢٧ يناير سنة ١٩٦٧ على الوضع الخاص بالمدن حيث تضمنت أحكامه

النص على تقسيم المدينة الى ١٠ أحياء على رأس كل حى منها نائب رئيس مفوض من قبل رئيس المجلس ببعض اختصاصات ادارية معينة . ويلاحظ أن السكرتير العام للبلدية الذى يتم تعيينه من قبل وزارة الداخلية يتمتع بسلطات أوسع من أقرانه فى البلديات الأخرى .

اختصاصات البلديات :

تمثل البلدية الوحدة الأساسية للاقتصاد القومى وعلى ذلك فانه تقع على مجلسها مسئولية عامة نحو امداد الوحدات الداخلية فى نطاقها بما يلزمها ، ويحدد المجلس الأنشطة الاقتصادية اللازمة لضمان نمو البلدية ، ويساعد على قيام هذه الأنشطة ، كما يوجه وينسق ويراقب جميع أنشطة القطاع الاشتراكى التى تتضمن انشاء الوحدات الانتاجية الخاصة بالبلدية . كما يرفع المجلس الى السلطات الأعلى تقارير بالصعوبات التى يقابلها والثغرات وأوجه القصور فى إدارة بعض المجالات ، كما يتقدم بالمقترحات التى تستهدف تحسين الانتاج .

وينص قانون البلديات علاوة على ذلك على أن من واجب البلديات أن تساعد على النهوض بالتعاونيات الزراعية للانتاج والتسويق ، وأن تيسر إقامة مؤسسات الائتمان بأموال البلدية كليا أو جزئيا ، وأن تروج للتعاونيات الاستهلاكية وأن تنشئ محلات حكومية للبيع . وتساعد البلديات فى انشاء وكالات سياحية محلية ، كما تنهض بالاسكان وتنظمه وتنظيها علميا ، وترعى الأنشطة الثقافية والصحية والاجتماعية بما فيها المسرح المحلى .

الاتحاد البلدى : Intermunicipal Union

عندما تجد إحدى البلديات نفسها عاجزة عن أن تقوم بأعمالها المحددة لمعاناتها من عجز الموارد المالية او الأشخاص المدربين ذوى الكفاية فيها ، فانه يمكن لها أن تشترك مع واحدة أو أكثر من البلديات المجاورة فى تكوين اتحاد بلدى للقيام بأعمال عامة أو محددة وبعض الاتحادات لها شخصية متحدة Corporate Personality وتقع تحت الاحكام الخاصة بالاشراف والمحاسبة والإدارة العامة للبلديات . وعلى رأس كل من هذه الاتحادات لجنة مكونة من ممثلى البلديات الاعضاء فيها .

المجلس البلدى :

لكل بلدية مجلس بلدى Assemblée Populaire Communale ينتخب أعضاؤه بطريق الاقتراع السرى من جانب المواطنين المحليين المقيدين بجداول الانتخاب من الجنسين ممن تبلغ أعمارهم ١٩ سنة أو تزيد . وتعد قائمة المرشحين بواسطة الوحدة المحلية للحزب التى تقوم بتنسيقها بحيث تتضمن ثلاثة أمثال عدد المقاعد التى يراد شغلها ثم ترسل هذه القائمة الى اللجنة المركزية للحزب التى تقوم بدورها باعداد قائمة تتضمن ضعف العدد المطلوب الترشيح له . وعلى الرغم من هذه الطريقة فانها لا تعنى أن يكون المرشحين بالضرورة أقوى أعضاء الحزب . وفى

الواقع فان قانون البلديات بالجزائر لا يحبز ترشيح موظفى الحزب القيايين ، ويحذر من خطر الربط تماما بين وحدات الحزب والبلدية .

ويختلف عدد اعضاء المجلس تبعا لعدد سكان البلدية ، حيث يتراوح عدد الاءضاء من تسعة اعضاء فى البلديات التى يتراوح عدد سكانها من ١٠٠.٠٠٠ نسمة الى ٢٠٠.٠٠٠ نسمة ، أما بالنسبة للبلديات التى يزيد عدد سكانها عن ذلك فان عدد اعضاء المجلس يرتفع بواقع عضوين عن كل ٥٠.٠٠٠ نسمة زيادة فى عدد السكان ، وعلى سبيل المثال فان عدد اعضاء مجلس مدينة الجزائر ٧٩ عضوا .

ومدة عضوية المجلس أربع سنوات ، وتعقد اجتماعات المجلس كل ثلاثة شهور على الأقل وقد يعقد المجلس اجتماعات أزيد كلما اقتضت الضرورة ذلك .

وتشمل اختصاصات المجلس وضع ميزانية البلدية واعتماد الحسابات الختامية والتقديرات والضرائب والرسوم وتقرير قواعد نقل ملكية المباني المحلية وشرائها وتبادلها ، وعقد القروض وانشاء الوظائف المحلية وتحديد جداول المرتبات وكذا قبول الوصايا التى توهب للبلدية أو للمنشآت البلدية أو الخدمات .

رئيس المجلس البلدى :

يقوم كل مجلس بانتخاب رئيس من بين اعضاءه ونواب للرئيس يتراوح عددهم بين اثنين الى ثمانية ، ويكون الرئيس ونوابه اللجنة الادارية التنفيذية للبلدية . وتجتمع هذه اللجنة عند الضرورة بناء على دعوة الرئيس الذى يمكن له أن يختار أحد اعضاء اللجنة لتمثيله بها عند غيابه أو لى سبب آخر . وفى حالات معينة يمكن للرئيس أن يفوض فى بعض اختصاصاته أى عضو آخر من اعضاء هذه اللجنة ، وقد نظم القانون البلدى القواعد الخاصة بمكافأة كل من الرئيس ونوابه .

ويكون رئيس المجلس مسئولا مسئولية مزدوجة أمام البلدية من جهة والدولة من جهة أخرى . ويمارس الرئيس فى نطاق مسئوليته أمام البلدية اعداد كشوف بجميع الإيرادات والنفقات والحسابات السنوية ، واصدار الاوامر واللوائح اللازمة لانجاز قرارات اللجنة التنفيذية أو قراراته التى يصدرها فى نطاق اختصاصه ، وتمثيل البلدية فى جميع الشئون الادارية والمدنية ، ومباشرة الاشراف على اعمال الادارة المحلية اليومية .

كما أن رئيس المجلس البلدى باعتباره وكىلا عن الحكومة المركزية يعتبر مسئولا عن نشر وانجاز القوانين واللوائح الوطنية وعن حفظ السجل المدنى كما يعتبر مسئولا مباشرة أمام المجلس عن أعمال البوليس التى يرأسها تحت اشراف المحافظ ، وله عند الضرورة ، لتحقيق استقرار الأمن المحلى والنظام المحلى ، أن يستعين ببوليس الدولة .

الموارد المالية للبلديات :

تضمنت أحكام قانون البلديات تحديد المصادر المالية المختلفة التي تحصل منها البلديات على الأموال اللازمة سواء لمواجهة النفقات الجارية (العادية) أو الرأسمالية .

وأهم المصادر التي تحصل منها البلديات على نفقاتها الجارية (العادية) هي :

- حصيللة الضرائب المخصصة للبلديات كضريبة اللحوم (الفحص والدمغة) وضريبة رصف الطرق ، والرسوم المفروضة على استخدام الطرق الكبيرة .
- أرباح المشروعات المخصصة للهيئات والمؤسسات العامة .
- الضرائب والرسوم والمصاريف على الخدمات المحلية .
- رسوم استخدام الأملاك البلدية .

ويمكن تمويل الانفاق الرأسمالي للبلديات من المصادر الآتية :

- فائض الإيرادات العادية .
- حصيللة مشروعات الدولة الاقتصادية العامة والمؤسسات والجمعيات البلدية العامة .
- رسوم منح امتيازات القيام بخدمات بلدية معينة .
- حصيللة حصة البلدية في المؤسسات الاقتصادية .
- النصيب من حصيللة مشروعات القطاع الاشتراكي .
- حصيللة الأملاك التي تدار بواسطة البلدية بناء على طلب الدولة .
- القروض .
- الإعانات .
- الهبات .
- الإيرادات العرضية والوقتية .

ويباشر محاسب عام يسمى بمحصل الضرائب البلدية حركة تحصيل الإيرادات البلدية وانفاقها وتقع على هذا الموظف بمفرده مسئولية تحصيل الضرائب والإيرادات الأخرى ورقابة الصرف المرخص به من رئيس المجلس Chairman للتأكد من أن الانفاق لا يتجاوز القدر الذي تضمنته الميزانية .

الرقابة على البلديات :

هناك رقابة مركزية كاملة على أنشطة البلديات . ومن صور هذه الرقابة أنه يتم إرسال جميع قرارات المجلس البلدى الى المحافظ الذى يملك الحق فى إلغاء أى قرار تجاوز فيه المجلس نطاق سلطاته ، أو أى قرار جاء مخالفا للقانون أو الشريعة ، أو أى قرار يتضمن إشراك أعضاء المجلس بصفتهم الشخصية أو كوكلاء فى الاعمال التى يباشرها المجلس .

أما القرارات التى تدخل فى نطاق الاختصاصات التى نص عليها القانون ، فإنها تصبح نافذة بعد ٢٠ يوما من تاريخ ايداعها فى مكتب المحافظ .

وتستلزم القرارات الخاصة بالمسائل الاقتصادية والمالية الموافقة عليها قبل وضعها موضع التنفيذ . ومن أمثلتها : القرارات الخاصة بفرض أو تعديل أو إلغاء التقديرات والضرائب والرسوم ، والقرارات الخاصة بعدد موظفى البلديات وأمورهم وتلك الخاصة بقبول الهبات والتبرعات بشروط معينة ، والقرارات المنظمة لشروط العقود ، والقرارات الخاصة بميزانية وحسابات البلدية .

وفى حالة اقرار المجلس البلدى لميزانية غير متوازنة وإرسالها الى السلطات الأعلى فإنه يتم أعادتها خلال أسبوعين الى رئيس المجلس الذى يقوم بدوره بعرضها فى جلسة ثانية على المجلس خلال عشرة أيام ، فإذا تم اقرارها ثانية فإنه يتبع ذلك موازنتها بمعرفة السلطة التى أقرتها .

ويستلزم الحصول على الموافقة السابقة من جانب مستويات السلطة الأعلى فيما يتعلق بإنشاء مشروعات الخدمات العامة : الصناعية ، والتجارية ، والثقافية ، والصحية ، والاجتماعية . ويلزم لإنشاء وإدارة جميع المؤسسات البلدية الحصول على موافقة المحافظ بعد إخطار الوزير المختص . ويجب أن تقدم الميزانيات السنوية لهذه المؤسسات الى المحافظ بعد اعتمادها من المجلس المختص ، ويعتبر عدم إعلان المحافظ قراره خلال ٣٠ يوما بمثابة موافقة .

وتمارس الرقابة أيضا على أنشطة المجلس ، ومن أمثلة صورها أن اللوائح التنظيمية للمجلس لا يمكن نفاذها الا بعد شهر من تاريخ رفعها . وللمحافظ أن يلغى أى قرار مخالف للقانون أو للشريعة ، ويمكن لأسباب تتعلق بالقانون والنظام العام أن يوقف تنفيذ قانون ما أو يمكن للمحافظ فى الحالات الضرورية أن يقر التنفيذ العاجل للقوانين وإذا أخفق الرئيس فى القيام بأى من اختصاصاته المعهود بها اليه بموجب القانون فإنه يقدم للمحاكمة وفى هذه الحالة يتولى المحافظ هذه الاختصاصات بنفسه .

وفى حالة وجود بعض مجموعات المواطنين فى أماكن بعيدة عن المدينة الرئيسية بالبلدية مما يجعل إدارة شئونهم أمرا عسيرا ، فإن للمحافظ

أن يفوض مديرا للمساعدة فى شئون الإدارة بعد اعتماد المجلس البلدى وموافقة وزير الداخلية .

ويكون مثل هذا المدير مسئولاً - تحت سلطة ورقابة المحافظ - عن ممارسة الإدارة والقيام بالمسئوليات العامة واختصاصات رئيس المجلس .

مدى تأثير الإدارة المحلية بالجزائر بالأسلوب الفرنسى :-

يتضح من العرض السابق لنظام الإدارة المحلية بالجزائر أنه قد تأثر الى حد كبير بالأسلوب الفرنسى الى جانب الأسلوب التقليدى للإدارة المحلية السائد فى البلاد العربية التى كان حكمها المحلى يتأثر بالاعتبارات القبلية وإن كان يلاحظ الى جانب ذلك تأثير نظام الإدارة المحلية بالجزائر باعتبارها دولة اشتراكية بالأسلوب السوفيتى فى الإدارة المحلية وبخاصة فيما يتعلق بتركيز القوى السياسية فى حزب واحد هو جبهة التحرير الجزائرية واشتراك الحزب ووحداته فى اعداد قوائم المرشحين لعضوية المجالس المحلية ، وكذا فى تمويل البلديات بالجزائر من حصيلة القطاع الاشتراكى .

وقد تمثل تأثير الأسلوب الفرنسى فى الإدارة المحلية بالجزائر فى النواحي الآتية :-

١ - وحدة النمط :

ويتمثل ذلك فى الوحدات الأساسية للإدارة المحلية فى الجزائر وهى البلديات حيث أنها تماثل البلديات فى فرنسا وتتماثل اختصاصات مجالسها . كما أن التماثل يبرز أيضا فى مجال المحافظات بالجزائر ويشبه ذلك الأسلوب الفرنسى فى الإدارة المحلية .

٢ - العمومية والشمول : فى تحديد اختصاصات المجالس كالتبع فى فرنسا حيث تقع على المجالس البلدية بالجزائر مسئولية عامة نحو القيام بما يلزم المواطنين فى نطاقها . ولا يتعارض مع مفهوم العمومية والشمول أن المشرع حدد بعض اختصاصات معينة لهذه المجالس لاهميتها وهى وضع الميزانية البلدية واعتماد الحسابات الختامية وغيرها .

٣ - المركزية : وتتمثل فى دور الإدارة المركزية الواضح بالنسبة للمجالس المحلية واختصاص المحافظ بالتصديق على قرارات المجالس البلدية قبل وضعها موضع التنفيذ ، ويبرز ذلك أيضا فى اختصاص السلطات الاعلى فى حالة قيام المجلس البلدى باقرار ميزانيات غير متوازنة . كما تتمثل المركزية أيضا فى اعتبار رئيس المجلس البلدى مسئولا مزدوجة امام البلدية من جهة واحكام الدولة من جهة أخرى ، واعتباره مسئولا عن حفظ النظام وعن أعمال البوليس تحت اشراف المحافظ ، وحق رئيس المجلس البلدى عند الضرورة فى أن يستعين ببوليس الدولة لتحقيق استقرار الامن المحلى والنظام المحلى .

كما تتمثل المركزية أخيرا فى اشتراط تصديق الادارة المركزية على القروض التى تطلبها المجالس البلدية •

٤ - الابوة : وتتمثل فيما تقدمه الحكومة المركزية للمجالس البلدية من عون ويبرز ذلك فى الاعانات التى تقدمها الدولة فى مجال تمويل البلديات ومن أمثلتها تخصيص نسب لها من حصيلة مشروعات الدولة وحصيلة المؤسسات الاقتصادية •

٥ - التكامل : ويتمثل فى أن المجالس المحلية فى الجزائر لا تعتبر شيئا منفصلا عن الحكومة الجزائرية ، وأن الحكومة المركزية تعين ممثلين لها فى نطاق الوحدات المحلية مثل المحافظ فى نطاق المحافظة ، وسكرتير عام البلدية فى نطاق البلدية الذى يعين من قبل وزارة الداخلية ، التى جانب ما سبق أن أوضحناه من مسئولية رئيس المجلس البلدى مسئولية مزدوجة أمام البلدية والدولة •

المبحث الرابع

الإدارة المحلية فى تونس

وآثر الأسلوب الفرنسى فيها

تمهيد :

تقع تونس على ساحل إفريقيا الشمالى وتواجه الطرف الجنوبى الغربى لجزيرة صقلية وتجاورها الجمهورية العربية الليبية شرقا ، والجزائر غربا وجنوبا وتمتد حدودها جنوبا حتى واحة غدامس الليبية - وفقا لإحصاء سنة ١٩٦٢ بلغ عدد سكانها ٥٦ مليون (١) .

وقد استمرت السيادة الاسمية التركية على تونس من سنة ١٦٣١ حتى سنة ١٧٠٥ ، ثم حل محلها حكم وراثى مطلق بأسرة من البايات ولم يكن هناك ما يقيد الحكم المطلق للبايات سوى أحكام القرآن . واستمر هذا الحكم حتى سنة ١٨٦١ حيث أصدر الباي محمد صادق دستورا منح سلطات تشريعية مقيدة لمجلس أعلى ، ولم تتناول هذه السلطات أمور الخزانة التى بقيت تحت سلطان الباي .

ولكى تحمى فرنسا مصالحها فى الجزائر استطاعت بموجب معاهدة برلين سنة ١٨٧٨ أن تمد نفوذها على تونس ، واستمرت الحماية الفرنسية عليها منذ سنة ١٨٨١ حتى تم اعلان استقلال البلاد فى سنة ١٩٥٥ . وفى ٢٥ يوليو سنة ١٩٥٧ ألغى المجلس التأسيسى حكم البايات ، وأعلنت الجمهورية . وقد مارست البلاد منذ استقلالها اصلاحا مخططا ومستمرًا وكان هناك تركيز بصفة خاصة على بناء نظام ادارى فعال من خلال الجهد المشترك بين الدولة من جهة وحزب الدستور من جهة أخرى .

ويقوم حزب الدستور على أساس تنظيم هرمى قائم على خلايا Cells محلية صغيرة يتولى مندوبوها انتخاب المجالس المحلية التى تتكون من ١٥ الى ٢٥ عضوا يعين أحدهم كسكرتير عام بمعرفة المكتب السياسى المركزى - وعلى رأس التنظيم الحزبى الاقليمى يوجد الحاكم (المحافظ) الذى يعتبر حلقة الاتصال المركزية بين الحزب والحكومة .

هيكل نظام الإدارة المحلية فى تونس :

يتمثل هيكل التنظيم الإدارى المحلى فى تونس فيما يأتى :-

(١) أحمد عطية ، القاموس السياسى ، دار النهضة العربية ، الطبعة الثالثة سنة ١٩٦٨ ، ص ٢٤٤ .

١ - المحافظات Provinces ويبلغ عددها حاليا ١٣ محافظة هي : تونس ، بنزرت ، باجة ، سوق الاربعاء ، الكاف ، قصرية ، قفصة ، المهديّة ، قايس ، صفاقص ، القيروان ، سوسة ، ورأس بون .

وقد كانت فى الاصل ١٤ محافظة تم ادماج اثنان منهما فى سنة ١٩٦٣ تحت رئاسة (حاكم) محافظ واحد .

٢ - تقسيمات المحافظات sub-provinces عبارة عن تقسيمات فرعية للمحافظات ويبلغ عددها ٩٩ تقسيما .

٣ - البلديات الحضرية Urban Municipalities وعددها ١٣٥ بلدية .

٤ - الشياخات Cheikhute ويبلغ عددها ٧٥٦ وحدة ريفية .

ويمكن اعتبار البلديات وحدات الحكم المحلى الاساسية فى تونس ، وقد كفل لها ذلك الدستور وتم تنظيمها وتحديد سلطاتها بموجب قانون البلديات الصادر فى ١٤ مارس سنة ١٩٥٧ ، أما المحافظات وتقسيماتها والشياخات فلا تعتبر سوى وحدات فرعية للحكومة المركزية ولا تتمتع بأى سلطات مستقلة .

ولذلك فاننا سنتناول البلديات فيما يلى ببعض التفصيل ، ثم تعقبها بالشياخات ثم المحافظات بإيجاز .

البلديات : يقطن حوالى ٤٠ فى المائة من سكان تونس فى المدن الحضرية التى تعرف باسم البلديات وعددها ١٣٥ وحدة كما سبق القول . وعلى الرغم من الاختلافات فى الحجم والامكانيات المالية بين البلديات الا أنها تتشابه فى بنائها وتمارس نفس الاختصاصات .

المجلس البلدى ،

وتتمثل السلطة التشريعية للبلدية فى مجلسها الذى ينتخب أعضاؤه من بين الاسماء التى تتضمنها قائمة واحدة مرتبة بمعرفة ممثلى خلايا الحزب المحلى . ويتراوح عدد أعضاء المجلس من ستة الى ٣٠ عضوا يتم اختيارهم بالأغلبية المطلقة من المواطنين الذين يزيد عمرهم على ٢٠ سنة ، وهذه عضويتهم ٣ سنوات . وتعد اجتماعات المجلس أربع مرات كل سنة على الأقل وتستمر دورة الانعقاد لمدة عشرة أيام أو أزيد فى كل مرة ، وخاصة عندما تتضمن الدورة مناقشة الميزانية ، ويمكن دعوة المجلس بواسطة العمدة أو بناء على طلب ثلث أعضاء المجلس أو بناء على طلب المحافظ .

ووفقا لما تضمنه قانون البلديات يختص المجلس ببحث ميزانية البلدية ، والاعتمادات الإضافية وشروط تأجير الاملاك المحلية ، والتغييرات فى استخدام الاملاك المحلية ، كما أن للمجلس الحق فى الاشتراك ماليا فى المشروعات التعاونية والتجارية التى تمارس الخدمات العامة كما يمكن أن تبدأ هذه المجالس مشروعات الاشغال العامة والصحة والتخطيط الاجتماعى وقد تتولى المجالس مشروعات التنمية المحلية . وتمشيا مع الاتجاه القومى فى الاهتمام

بالتخطيط الاقتصادى قد تبادر هذه المجالس بإنشاء بعض مشروعات التنمية المحلية مثل إنشاء الجمعيات التعاونية لتشجيع السياحة • ويجوز القانون لبلديتين أو أكثر الاشتراك فى إنشاء اتفاقية للقيام بمشروع معين ، وتدار مثل هذه الاتفاقية بلجنة أعضاؤها منتخبون من بين عمد البلديات الاعضاء فيها • ويمكن للمجلس أن يعين لجان لدراسة وعمل التوصيات اللازمة فى المواضيع المختلفة التى تثار فى المدة بين جلسات المجلس • ورئيس مثل هذه اللجان هو العمدة ولو أن العمدة عادة ينتخب نائباً عنه لإدارة الجلسات ومباشرتها أثناء غيابه •

وفيما عدا تونس التى يعين عمدتها بمعرفة رئيس الجمهورية ويطلق عليه اسم العمدة المحافظ Governor Mayor فإن كل مجلس ينتخب من بين أعضائه عمدة وعددا من المفوضين يتراوح بين اثنين الى ستة للعمل أثناء مدة المجلس •

والعمدة يجمع بين كونه المدير البلدى والرئيس ووكيل الحكومة المركزية • ويتولى العمدة باعتباره مدير البلدية الرئيسى تنفيذ قرارات المجلس ، ويعد الميزانية ويبرم العقود ، ويمثل البلدية فى المعاملات القانونية ، ويعين الموظفين المحليين ويباشر الإدارة اليومية •

بالإضافة الى ذلك فإنه باعتباره وكيل الحكومة المركزية يعتبر المسئول عن الامن والنظام العام ، وهو المسئول عن أعمال البوليس فى اطارها العريض ، ويلاحظ أن أفراد البوليس من موظفى الحكومة المركزية ، وباعتبار أن العمدة رئيس البوليس فإنه يعتبر مسئولاً مباشراً أمام سكرتير عام وزارة الداخلية •

ويتعين على العمدة أيضا باعتباره وكلا عن الحكومة المركزية أن ينشر القوانين والتعليمات الجديدة ويعد القوائم الانتخابية ، ويسجل المواليد والوفيات والزيجات ، ويتولى جميع المسئوليات المتعلقة بالنظام العام • ويتولى نوابه ما يعهد اليهم من أعمال •

وتقوم الخلايا المحلية للحزب بدور مهم فى الشؤون البلدية • ولا يقتصر هذا الدور على أن أعضاء المجالس يتم اختيارهم عن طريقها ، حيث أنها تساعد أيضا فى توضيح سياسات الحكومة وتدعيمها ، وأخذ المبادرة فى المسائل التى لها أهمية محلية مثل بناء المدارس أو إنشاء الجمعيات التعاونية •

تمويل البلديات :

للبلديات أن تحصل على الاموال اللازمة لمباشرة ادارتها المحلية من المصادر الاتية :

- الضريبة على الاملاك الثابتة •
- الضرائب على العربات والمشروعات والملاهى •
- الرسوم الادارية •

- مقابل استخدام الاملاك المحلية .
- مقابل الخدمات الصحية والوقائية .
- وهذه المصادر تشبه الى حد كبير مصادر تمويل البلديات بفرنسا .

الرقابة على المجالس البلدية :

تقع المجالس البلدية فى تونس شأنها شأن المجالس البلدية بفرنسا تحت الاشراف الدقيق للحكومة المركزية والمحافظات ، وتبعا لاحكام القانون البلدى فانه يستلزم موافقة السلطات الاعلى (سواء المحافظ او سكرتير عام وزارة الداخلية) على القرارات التى تصدرها المجالس البلدية فى المسائل المحلية فيها وخاصة تلك القرارات المتعلقة فى المسائل المالية .

وتتعرض هذه المجالس البلدية للحل المسبب ، وفى مثل هذه الحالة تعين لجنة من ثلاثة اعضاء على الاقل لمباشرة الاعمال الادارية الصرفة حتى ينتخب مجلس جديد . وقد لا تباشر مثل هذه اللجنة اى اختصاصات مالية تتعلق بميزانية او بيع الاملاك البلدية ، وتمارس اى تغيير فى مراكز قانونية متعلقة بالموظفين المحليين . وبالإضافة الى ذلك فان العمدة او نوابه قد يستغنى عنهم لاختلافهم فى تحقيق الصالح العام او عدم تنفيذه للتعليمات الصادرة اليهم من وزارات الحكومة المركزية او لتصرفات غير قانونية صدرت منهم .

الشاياحات :

وتقوم الشايات فى تونس على الوحدات القبلية التى تجمعها وتربطها صلة الدم او الصداقة وعلى رأس كل منها شيخ Cheikh يعين بمعرفة سكرتير الداخلية من بين قائمة تتضمن ثلاثة أسماء مرشحين له بمعرفة الحاكم (المحافظ) ويعتبر الشيخ حلقة اتصال بين الحكومة المركزية والمجتمع المحلى ، ويساعد الشيخ مأمورى الضرائب فى تقديراتها ويعتبر مسئولاً عن تحصيلها ويصدر الاخطارات للمواطنين بالحضور الى المحكمة ، كما يساعد فى تنفيذ احكام القضاء . ويقدم البيانات الخاصة بالأحوال المحلية ويحفظ السجل المدنى ... الخ ويمكن للشيخ أن يعين اثنين أو ثلاثة وكلاء لمساعدته .

المحافظات :

ويرأس كل محافظة حاكم (محافظ) يعتبر ممثلاً للحكومة المركزية فى حدود محافظته ، ويعتبر مديرها ورئيسها السياسى تماماً كما هو الحال فى فرنسا . كما يعتبر مسئولاً عن الاشراف ومباشرة الرقابة الادارية على أنشطة المجالس البلدية المحلية وأنشطة الممثلين الاقليميين لوزارات الحكومة المركزية والتنسيق بينها . ويتولى الى جانب ذلك أيضاً أعمال البوليس والحرس القومى والجيش فى نطاق محافظته ويعتبر مسئولاً عن تطبيق القانون وسيادة النظام .

ويتولى المحافظ رقابة الميزانيات المحلية ، وله سلطات واسعة بالنسبة

لميزانيات البلديات التى يقل عدد سكانها عن ١٠.٠٠٠ شخص . وكما أن له حق التصديق على ميزانيات المجالس البلدية التى تقل عن ٧٥.٠٠٠ دينار وله سلطات اشرافية واسعة على مشروعات الزراعة والاشغال العامة . وقد منح أيضا دورا مهما فى اصلاح الاراضى والتخطيط الاقتصادى . ويساعد الحاكم (المحافظ) مجلس استشارى يتراوح عدد أعضائه من عشرة الى ٢٩ عضوا ويتكون من رؤساء التقسيمات الفرعية التى تدخل فى نطاق المحافظة .

ومع انه من الناحية النظرية يعتبر المحافظ تابعا لمدير الادارات الاقليمية والمحلية فى وزارة الداخلية الا انه فى الحقيقة يعتبر مسئولا مباشرة لرئيس الجمهورية الذى يقوم بتعيينه أو عزله .

مدى تاثير الإدارة المحلية فى تونس بالاسلوب الفرنسى :

يتضح من العرض السابق لنظام الإدارة المحلية فى تونس انه قد تأثر الى حد كبير بالاسلوب الفرنسى وأن كان مازال متأثرا بالاسلوب التقليدى والاعتبارات القبلية التى كانت تسود البلاد ، ومع ذلك فان هناك اختلاف عن الاسلوب الفرنسى يتمثل فى أنه لا يتوفر فى نظام الإدارة المحلية التونسى وحدة النمط حيث أن المشرع فرق تفرقة واضحة بين البيئات الحضرية والبيئات الريفية حيث اعتبرت الاولى **بلديات حضرية** واعتبرت الثانية **شياخات** بعكس اتجاه المشرع الفرنسى الذى اعتبر المدن والقرى جميعا بلديات لها نفس الهيكل التنظيمى ولجالسها نفس الاختصاصات المتشابهة .

وتتمثل أهم مظاهر التشبه بالاسلوب الفرنسى فيما يأتى :

١ — **المركزية وتبعية الموظفين المحليين** : وتبرز فى دور الإدارة المركزية الواضح بالنسبة للمجالس المحلية ورقابتها على هذه المجالس ، ومن مظاهر ذلك أن العمدة يجمع بين كونه المدير البلدى ووكيل الحكومة المركزية ، وأن العمدة باعتباره رئيس البوليس البلديات (ويلاحظ أن أفراد البوليس من موظفى الحكومة المركزية) فانه يعتبر مسئولا مباشرة أمام سكرتير عام الداخلية . كما يتمثل ذلك فى أن الشيخ يعتبر حلقة اتصال بين الحكومة المركزية والمجتمع المحلى .

ولكل مجلس بلدى أن ينتخب من بين أعضائه عمدة وعددا من المفوضين تماما كما فى فرنسا فيما عدا تونس التى يعين عمدتها بمعرفة رئيس الجمهورية ويطلق عليه اسم العمدة المحافظ Governor Mayor

كما أن المجالس البلدية فى تونس شأنها شأن المجالس البلدية فى فرنسا تقع تحت الاشراف الدقيق للحكومة المركزية والمحافظات حيث يستلزم موافقة السلطات الاعلى على قرارات المجالس البلدية وبخاصة فى المسائل المالية ، كما أن المحافظ له حق رقابة الميزانيات المحلية .

والى جانب ذلك تتعرض هذه المجالس البلدية للحل المسبب فى حالة اخفاقها

فى ممارسة اختصاصاتها كما قد يستغنى عن العمدة أو نوابه لائى تصرفات غير قانونية منهم .

ويلاحظ أن المحافظ يعتبر مسئولاً مباشرة أمام رئيس الجمهورية الذى يقوم بتعيينه أو عزله .

٢ - العمومية والشمول :

حيث تختص المجالس المحلية بكل ما يهم مصالح الوحدات المحلية وان كان المشرع التونسى قد عدده تفصيلاً اختصاصات معينة للمجالس البلدية على سبيل المثال بدرجة أكبر من التفضيل الذى تضمنه تشريعات دولتى المغرب العربى السابقين .

٣ - أعطى المشرع التونسى البلديات الحق فى أن تحصل على الاموال اللازمة لمباشرة اختصاصاتها من مصادر تمويل ذاتية لها صبغة محلية ويساير ذلك الاسلوب الفرنسى الذى يحدد للبلديات دون غيرها الحق فى ضرائب ورسوم ذات صبغة محلية .

مراجع البحث

أولا : المراجع العربية :

الكتب :

١ - أحمد عطية :

القاموس السياسى ، دار النهضة العربية ، الطبعة الثالثة ، ١٩٦٨ .

٢ - د . اسماعيل صبرى مقلد :

٣ - د . عبد السلام بدوى :

الرقابة على المؤسسات العامة ، مكتبة الانجلو المصرية ، القاهرة ، ١٩٦٦ .

دراسات فى الإدارة العامة ، دار المعارف ، القاهرة ، ١٩٦٧ .

٤ - د . عبد المنعم فوزى ، د . عبد الكريم صادق بركات :

مالية الدولة والهيئات المحلية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٦٧ .

٥ - د . عبد المنعم فوزى :

التمويل المحلى ، كتيب ملحق بالاهرام الاقتصادى ، العدد ٢٨٠ ، القاهرة ، ١٥ - ٤ - ١٩٦٧ .

د . محمد حلمى مراد :

٦ - مالية الهيئات العامة المحلية فى البلاد العربية ، مطبعة نهضة مصر ، القاهرة ١٩٦٢ .

٧ - قوانين الإدارة المحلية فى الدول العربية ، من مطبوعات معهد الدراسات العربية العالية ، القاهرة ، ١٩٦٢ .

٨ - د . محمود عاطف البنا :

نظم الإدارة المحلية ، مكتبة القاهرة الحديثة ، القاهرة ، ١٩٦٨ .

البحوث والتقارير :

٩ - الحسن الولادى : وكيل متصرف بالخزينة بالمغرب :

دراسة عن الموازنة والمحاسبة فى المملكة المغربية ، بحث مقدم فى المؤتمر العربى الخاص للعلوم الادارية فى الكويت من ١١ الى ١٦ يناير ١٩٦٩ .

د . محمد عبد الله العربى :

١٠ - دور الإدارة المحلية والبلديات فى تنمية المجتمعات اقتصاديا واجتماعيا ، بحث مقدم فى المؤتمر العربى الرابع للعلوم الادارية فى بيروت من ٢٣ الى ٢٨ يناير ١٩٦٧ .

- ١١ - كيفية تشكيل المجالس المحلية ، بحث مقدم فى المؤتمر العربى الرابع .
١٢ - مدى اشراف السلطة المركزية على المجالس المحلية ، بحث مقدم فى المؤتمر العربى الرابع .

- ١٣ - موضوعات الادارة المحلية فى الدول العربية ، تقرير عام مقدم فى المؤتمر العربى الخاص للعلوم الادارية فى الكويت ، من ١١ الى ١٦ يناير ١٩٦٩ .
١٤ - وفد المملكة المغربية :

دراسة عن تمويل مجالس الادارة المحلية فى المملكة المغربية ، بحث مقدم فى المؤتمر العربى الخامس للعلوم الادارية فى الكويت من ١١ الى ١٦ يناير ١٩٦٩ .

- ١٥ - د . مصطفى أبو زيد فهمى :

نظام الادارة المحلية فى القانون المقارن ، بحث منشور بمجلة العلوم الادارية ، العدد الاول ، يونيو ١٩٦١ ، القاهرة .

دساتير وقوانين وقرارات :

فرنسا :

- دستور سنة ١٩٥٨ ، ودستور سنة ١٩٦٤ .

- قانون مجالس المحافظات الصادر فى ١٠ أبريل سنة ١٨٧١ .

- قانون المجالس البلدية الصادر فى ٥ أبريل سنة ١٨٨٤ .

- مجموعة قانون الادارة البلدية الصادرة بمرسوم ٢٢ مايو سنة ١٩٥٧ .
Code de l'Administration Communale.

- نظام التجمعات الحضرية الصادر بتاريخ ٣١ - ١٢ - ١٩٦٦ .

المملكة المغربية :

- دستور ديسمبر سنة ١٩٦٢ الصادر بالظهير الشريف ، ١٤ ديسمبر ١٩٦٢

- نظام انتخاب المجالس الجماعية الصادر بالظهير الشريف رقم ١٦١ - ٥٩ فى سبتمبر ١٩٥٩ .

- نظام الحاسبة البلدية الصادر بالمرسوم رقم ٦٩١/٥٨/٢ بتاريخ ٤ سبتمبر ١٩٥٩ .

- نظام التقسيم الادارى الصادر بالظهير الشريف رقم ١/٥٩/٣٥١ فى ديسمبر ١٩٥٠ .

— نظام الجماعات البلدية والقروية الصادر بالظهير الشريف في ١٤ ديسمبر ١٩٦٢ .

— نظام موارد الجماعات المحلية الصادر بالظهير الشريف رقم ١ - ٦٠ - ١٢١ بتاريخ ٢٣ - ٣ - ٦٢ .

الجزائر :

— دستور سنة ١٩٦٣ .

— نظام البلديات الصادر بالامر بتاريخ ١٨ يناير ١٩٦٧ .

— نظام المدن الصادرة بالقرار العالي في ٢٧ يناير ١٩٥٧ .

تونس :

— قانون البلديات الصادر في ١٤ مارس سنة ١٩٥٧ .

ثانيا : المراجع الأجنبية

- 1 — AHMED ABDEL RAHMAN MOHAMED, Loans for Municipal investment, Institute of Public Administration; Republic of the Sudan, October, 1966.
- 2 — ASHFORD, D., National Development and Local Reform, Princeton University Press, Princeton, 1967.
- 3 — BAZOCHE, Michel, Guide pratique de comptabilité communale, 3ème ed., Librairies techniques, Paris.
- 4 — BEDJAOU, M., La nouvelle organisation de la commune en Algérie, Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Economiques et Politiques, No. 2, Paris, 1968.
- 5 — BORELLA, F., La Commune en Algérie, Alger, 1967.
- 6 — DUTAILLIS, PETIT, (Ch.), Les Communes Françaises, Paris, 1947.
- 7 — FONTENEAU, Jean. Le Conseil Municipal, Le Maire, Les Adjoints; Les Editions ouvrières, Paris, 1964.
- 8 — HOURTICQ., — Les Pouvoirs de Délégation du Conseil Général à La Commission Départementale, Département et Communes, 1958.
- 9 — MAHAJAN, V. D., Select Modern Governments, S. Chand & Co., Delhi, 1964.
- 10 — MINISTERE DE L'INTERIEUR FRANÇAIS, Rapport présenté au Séminaire tenu à Marienberg. de 12 à 16 septembre 1967, organisé par IULA.
- 11 — MORE, Clément H., From Sheikh to Cell-Evaluation of Local Government in Tunisia, thesis presented to local

government and administration in Mediterranean countries held at the American Un. of Beirut-Lebanon, from 12-16 September 1960.

- 12 — REMILLE A., Les Institutions Algériennes, Alger, 1967.
- 13 — RIVERO, Jean, Droit Administratif, Paris, 1965.
- 14 — SORNIER, André, Le Budget et Les Comptes des Communes, Edition Berger-Levrault, Paris, 1965.
- 15 — SAMUEL HUMES & EILEEN MERTIN, The structure of Local Government, IULA, The Hague, 1969.
- 16 — SULA, M., Urban Planning and Administration in Tunisia, Bulletin of the International Federation for Housing and Planning, No. 5, The Hague, 1964.
- 17 — STEINBERG, S. H., The Stateman's Year-book, 1968 - 1969, St. Martin's Press, New York, 1968.
- 18 — TAY, M., La Nouvelle Institution en Algérie, Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Economiques et Politiques, IV., Paris, 1967.
- 19 — TROTABAS, Louis, Précis de Sciences et Législation, Dalloz, 6ème édition, Paris.

Table 5 - U.A.R. gross fixed capital formation, by sectors, in current prices 1960-61 - 1967-68
(Value in millions of U.S. dollars, and percentage to total)

	59-60		60-61		61-62		62-63		63-64		64-65		65-66		66-67		67-68		Average percentage share in total investments, 60-68
		%		%		%		%		%		%		%		%		%	
1.—Agriculture(1)	69	17	87	17	123	21	170	25	233	28	204	25	189	22	191	22	145	21	22
2.—Industry	113	29	156	30	115	20	186	27	242	28	230	27	232	26	225	27	198	29	27
3.—Electricity (power)	14	4	14	3	14	3	25	4	83	10	122	15	16	2	9	1	2	0	5
4.—Construction	—	—	—	—	—	—	9	1	12	1	12	1	140	16	159	19	120	18	7
Total commodity sectors	196	50	257	50	252	44	390	57	570	67	568	68	577	66	584	69	465	68	61
5.—Transport & communications	83	21	173	33	163	28	124	18	104	12	113	14	122	14	106	13	87	13	17
6.—Trade & commerce	—	—	—	—	12	2	9	1	16	2	9	1	7	1	7	1	2	—	1
7.—Housing	68	18	44	8	87	15	87	12	85	10	71	8	110	11	96	11	97	14	12
8.—Public Utilities	18	4	18	3	25	4	32	5	18	2	25	3	28	3	21	2	9	1	3
9.—Other services	28	7	28	6	41	7	48	7	63	7	51	6	39	5	28	4	25	4	6
Total services sectors	197	50	263	50	328	56	300	43	286	33	269	32	306	34	258	31	220	32	39
Grand total	393	100	520	100	580	100	690	100	856	100	837	100	883	100	842	100	685	100	

I.—Includes High Dam investments.
Source : UAR Ministry of planning, Follow - up Reports, several issues

Table 4 - U.A.R. : Financing of gross Fixed Capital Formation, and changes in savings and investment
Ratios, 1960-61 - 1967-68 .
(current values in millions of U.S. dollars, and percentages)

	Total gross fixed capital formation	Inventory accumulation	Total gross capital formation	Domestic savings	Net foreign borrowing (1)	Ratio to gross national product of (2)		
						gross capital formation	gross domestic savings	Net foreign borrowing
1960-61	520	(3)	520	483	37	15.3	14.4	1.0
61-62	580	(3)	580	382	198	16.2	10.9	5.3
62-63	690	(3)	690	451	239	17.7	11.6	6.1
63-64	856	(3)	856	543	313	20.3	12.5	7.8
64-65	837	85	922	747	175	18.2	14.1	4.1
65-66	883	184	1067	752	315	19.6	13.7	5.9
66-67	842	62	904	869	35	16.0	15.4	0.6
67-68	685	115	800	717	83	13.7	12.2	1.5

1.—Equal deficit on current payments. This differs from figures quoted in the text for some years because of the traditional difference between foreign exchange control statistics and customs statistics. Figures in the table are on the latter basis.

2.—Gross domestic product in 1962-63 and 1963-64.

3.—The follow-up report on the first five year plan (Cairo, February 1966) did not distinguish between fixed capital formation and inventory accumulation, although the frame did project an increase in inventory accumulation of M\$ 276 over the 5-year period.

Table 3 - United Arab Republic : Efficiency of Investment, 1961 - 1965
(Millions of dollars)

	Investments, total 1961 - 65		Percentage of actual to planned investment	Increase in GDP 1961-65		Percentage of actual to planned increase in GDP	Ratio 4 : 2
	Planned M\$	actual M\$		Planned M\$	actual M\$		
Agriculture	799.0	816.4	102.2	199.3	165.5	83.0	81.2
Industry	1,022.8	929.0	90.8	377.7	296.0	78.4	86.3
Electricity (power)	331.7	259.0	78.1	37.3	29.0	77.8	99.6
Construction	11.5	30.4	264.0	127.0	104.7	82.4	31.2
Total commodity sectors	2,165.0	2,034.8	94.0	741.3	595.2	80.3	85.4
Transport and communications	641.7	676.7	105.4	132.5	148.8	112.3	106.5
Trade and Commerce	11.5	44.9	390.0	93.8	52.2	55.6	14.3
Housing	457.7	371.3	81.2	21.4	16.4	76.3	94.0
Public utilities	115.9	116.2	100.2	3.7	3.0	81.3	81.1
Other services	235.1	236.0	100.4	283.6	281.5	99.3	98.9
Total service sectors	1,461.9	1,445.1	98.9	535.0	501.9	93.8	94.8
Grand total	3,626.9	3,479.9	95.9	1,276.3	1,097.1	86.0	89.7

Source: The United Arab Republic Ministry of planning, Follow-up and Evaluation of Development Basic Features of the First Five - Year plan (1960-61 -1964-65).

Table 2 (continued)

9.—Other Services																		
1959-60		611	20.7	—	493	80.7	1067	17.8	462	100	644	100	100	100	100	100	100	100
1964-65		904	22.3	8.0	708	78.3	1307	17.8	444	96	690	107	107	107	107	107	107	107
1967-68		1023	24.1	4.9	794	77.6	1507	19.0	455	98								111
<i>Total Services Sectors</i>																		
1959-60		1304	44.1	—	760	58.3	1962	32.7	387	100	805	100	100	100	100	100	100	100
1964-65		1840	45.4	6.8	1084	58.9	2365	32.3	400	103	881	109	109	109	109	109	109	94
1967-68		1855	43.7	1.1	1198	64.5	2676	34.0	412	106								
<i>Grand Total</i>																		
1959-60		2956	100.0	—	1264	42.8	6006	100.0	210	100	948	100	100	100	100	100	100	100
1964-65		4053	100.0	6.5	1852	45.7	7311	100.0	253	120	1028	108	108	108	108	108	108	90
1967-68		4245	100.0	1.1	2008	47.3	7689	100.0	259	123								

Source ; same as in Table 1.

I. — Annual average for the period 1959-60 to 1964-65 appears opposite 1964-65 in the table .
 The figure for 1967-68 is the annual average for the three years 1965-66 to 1967-68 .

Table 2 (continued)

<i>Total commodity Sectors : 1959-60</i>	1652	55.9	—	504	30.5	4044	67.3	125	100	1018	100	100
1964-65	2217	54.7	6.4	778	35.1	4968	67.7	161	130	1097	108	83
1967-68	2390	56.3	1.0	810	33.4	5012	66.0	174	139			
<i>5.—Transport and Communication</i>												
1959-60	214	7.2.	—	90	42.1	219	3.6	411	100	1426	100	100
1964-65	381	9.4	11.2	136	35.6	278	3.8	462	112	1755	123	110
1967-68	238	5.6	-9.9	154	64.7	328	4.2	505	123			
<i>6.—Commerce and Finance</i>												
1959-60	297	10.0	—	162	54.5	636	10.6	255	100	598	100	100
1964-65	357	8.8	3.4	218	61.2	730	10.0	922	115	669	112	97
1967-68	403	9.5	4.5	231	57.3	768	10.1	316	124			
<i>7.—Residential Housing</i>												
1959-60	168	5.7	—	2	1.2	16	0.3	125	100	10925	100	100
1964-65	178	4.4	1.9	5	2.7	21	0.3	182	146	8347	76	61
1967-68	170	4.0	2.5	4	2.4	23	0.5	178	142			
<i>8.—Public Utilities</i>												
1959-60	15	0.5	—	12	8	25	0.4	480	100	1013	100	100
1964-65	16	0.4	3.8	15	90.0	30	0.4	536	112	1021	101	92
1967-68	21	0.5	4.1	16	70.4	32	0.4	522	109			

TABLE 2 - U.A.R. : Selected indicators of economic development by sectors in constant 1959-60

Prices

	Gross domestic product			Total wages		employment (000,s.)		average wage earnings		Labour Productivity		unit labour productivity index. 59/ 60=100
	Million dollars	%	annual Rate of growth	million dollars	% of Gdp	Total	%	\$	index 59/ 60 = 100	\$	index 59/ 60 = 100	
1.—Agriculture												
1959-60	932	31.5	—	225	24.1	3245	54.0	69	100	412	100	100
1964-65	1078	26.6	3.6	352	32.1	3780	51.5	92	133	414	100	75
1967-68	1257	29.6	1.5	395	31.4	3867	50.3	110	159			
2.—Industry												
1959-60	589	19.9	—	204	34.6	602	10.0	339	100	4153	100	100
1964-65	880	21.7	8.5	313	35.6	825	11.3	382	112	4526	109	97
1967-68	913	21.5	1.3	313	34.3	867	11.3	388	114			
3.—Electricity												
1959-60	23	0.8	—	6	26.1	12	0.2	500	100	3556	100	100
1964-65	53	1.3	18.5	12	23.3	18	0.2	550	118	4577	129	109
1967-68	59	1.4	6.6	9	15.3	19	0.2	535	107			
4.—Construction												
1959-60	108	3.7	—	69	63.8	185	3.1	373	100	1269	100	100
1964-65	206	5.1	17.1	110	53.1	345	4.7	329	88	1106	87	99
1967-68	161	3.8	5.8	93	57.7	260	3.4	383	103			

Table 1 (Continued)

	1960-61	1961-62	1962-63	1963-64	1964-65	1965-66	1966-67	1967-68
Public consumption	548	530	668	817	853	928	934	1095
Rate of change	12.0	-3.5	26.0	22.3	4.4	8.8	0.5	16.0
Exports, value (2)	435	347	455	548	610	595	601	567
Imports, value (2)	517	624	810	963	922	1039	854	795
Foreign balance on current payments (2)	-36	-199	-240	-312	-175	-314	-34	-84
Terms of trade Prices (3)	100	95	96	88	90	87	...	...
Cost of living index	101	101	97	99	112	124	130	...
Whole-sale price index	100	102	101	102	108	117	126	131

Source : U.A.R. Ministry of Planning, follow - up reports, National Bank of Egypt, Economic Bulletin, several issues, United Nations, Monthly Bulletin of statistics, December 1969.

1.—Values of 1965 - 66 and later years at 1964 - 65 prices were deflated to reduce them to 1959 - 60 prices.

2.—Current prices

3.—Calendar year-end data, 1959 - 60 = 100

Table I - UAR, General indicators of development (value in millions of US dollars at 1959 - 60 prices(1))
(Rate of change in percent)

	1960-61	1961-62	1962-63	1963-64	1964-65	1965-66	1966-67	1967-68
Population (thousand)	26397	26557	27244	27968	28699	30294	31162	32059
Rate of change	3.1	2.7	2.6	2.7	2.6	2.8	2.8	2.8
Gross domestic product	3136	3245	3534	3840	4053	4257	4361	4245
Rate of change	6.1	3.5	8.9	8.7	5.5	5.0	2.5	-2.7
Gross domestic product per capita (dollars)	119	120	127	134	138	141	140	132
Rate of change	3.0	0.8	6.0	5.9	2.8	2.2	-1.8	-5.5
Labour force (thousand)	6940	7169	7409	7657	7918	8187	8466	8752
Rate of change	3.4	3.3	3.3	3.3	3.4	3.4	3.4	3.4
Employment (thousand)	6512	6657	6868	7085	7311	7495	7634	7689
Ratio of labour force	93.7	92.9	92.7	92.5	92.3	91.5	90.2	87.9
Consumption, total	2678	2892	3124	3358	3483	3716	3761	3905
Rate of change	4.1	8.0	8.0	7.5	3.7	6.7	1.2	3.5
Ratio to GDP	85.4	89.1	88.4	87.4	85.9	87.3	87.3	92.0
Private consumption	2130	2362	2456	2541	2630	2788	2827	2810
Rate of change	2.2	10.9	4.0	3.5	3.5	6.0	1.4	-0.6

made good their losses. Now enterprises will be expected to finance operations and, to a large extent, development from their own profits and by recourse to the commercial banking system.

- (4) A «Central Agency for Training» was set up to promote and coordinate training activities.

The above rough appraisal of the relatively short experience the United Arab Republic had in development planning and implementation suggests that the major problem this country has had so far, and is likely to face again in the 1970's lies in the human resources field. Fast population growth (2.8 per cent per annum) and a faster rate of growth of a labour force (3.3 per cent) that is relatively well educated and trained raises problems with at least the following two respects :

- (1) Employment opportunities which are economically difficult to increase but socially important to provide — especially for the educated — and hence the policy of appointment by decree of the surplus educated labour force every year and the consequential decline in labour productivity which was a manifestation of the growing degree of disguised unemployment in the whole economy ;
- (2) consumption requirements which were magnified as a result of this aspect of the employment policy; a wage earner naturally spends more on consumption than a non-income receiver.

The effect on development is two-fold. More resources are required to be devoted to the production of consumption goods; less to investment. Imports of consumption items are also increased either at the expense of «investment» imports or the worsening foreign trade balance picture or both. The result is imbalances both internally and externally, which tend to affect development adversely, and may force a slow down of the rate of growth, as they actually did in 1965 or the abandonment of the plan for a period of time which happened later.

with a deficit of \$ 185 million in the same period of 1966⁽¹⁷⁾. The trade deficit for the whole of 1966/67 was only \$ 253 million against \$ 444 million in 1965/66. It went down further to \$ 228 million in 1967/68. This result was, however, achieved at the expense of fast growth in the economy. It was already mentioned that the rate of growth of gross domestic product had been cut down in 1964/65 by about 40 per cent to a rate of 5.5 per cent. This trend of slower growth continued also in 1965/66 and 1966/67 when gross domestic product increased by only 5.0 per cent and 2.5 per cent respectively (table 1).

Some important changes were decided upon during this period of consolidation 1966-1967. A growing awareness of the role the private sector can play especially in the export field, and a recognition of the necessity of scrutinizing the public enterprises on strictly sound economic basis prompted these changes:

- (1) The private sector is being given a more positive role in the economy. The banking system was asked to give more financial assistance and a training institute is to be set up to serve exporters.
- (2) To boost the handicraft and small industry, it was decided to advance credits to artisans and craftsmen at rates of interest below the current minimum of 5 per cent. The small and handicraft industry (with under 10 workers apiece) produces about 10 per cent of total industrial production and provides employment for 285,000 workers.⁽¹⁸⁾

This is about one third of industrial employment, or 4 per cent of total employment.

- (3) Industry and public trading corporations are being given financial autonomy. The «services» budget will be separated from the «works» budget and the losses of publicly owned enterprises will not be automatically subsided as a result. Under the old system profits made by public sector plants have gone straight back to the Treasury, which has also

(17) National Bank of Egypt Economic Bulletin, No. 4, 1967, p. 335.

(18) Economic Intelligence Unit, *Quarterly Economic Review*, Egypt, No. 2 1968, p. 6.

caused increased dependence by industry on imported materials;

- (5) a gradual decline in unit labour productivity especially in agriculture, and,
- (6) a decline in the efficiency of investment or grossly underestimated capital output ratios or a combination of both which led to more expenditures on investments than would otherwise have been necessary, or a lower growth in gross domestic product than could otherwise have been possible.

B. — Performance of 1965/1966 — 1966/67 :

Certain steps were taken during 1965 to cope with the imbalances in the economy. These were :

- (1) A slowing down of the growth of public expenditure on investments ;
- (2) giving priority to investments aiming at raising land productivity especially that under grains;
- (3) extending the second five-year plan into a 7-year period with the first two years devoted mainly to improving the complementarity of the existing industrial units, and increasing their export capacity;
- (4) establishing a special council for population control under the chairmanship of the Prime Minister;
- (5) checking payments for invisibles on the foreign payments bill, especially with regard to government expenditure.

The performance of the economy during the two years 1965/66 — 1966/67, judged against the principal target set for that period, namely to reduce pressure on resources both internal and external and to correct the resultant imbalances, seems to have been rather satisfactory. The steeply rising cost of living index — at an average annual rate of 12 per cent during 1964-1965 slowed down to 4 per cent in 1966 and kept constant throughout 1967. Similarly the balance of trade showed a surplus of \$ 17 million during the first half of 1967 compared

and again in 1965 the cost of living index rose by over 10 per cent thus bringing to an end a period of price stability that extended as far back as the early 1950's Externally, as would be expected, the economy was also facing a rapidly deteriorating foreign payments situation. Foreign indebtedness — made necessary by the ambitious first five-year plan and the low level of domestic savings (the savings-investment gap reached 8 per cent of gross domestic product in 1963/64) imposed a tremendous burden of servicing that made rephasing of some scheduled payments necessary. Another manifestation of the problems facing the economy in the field of international payments was the sale of gold late in 1966. Meanwhile, the deficit on the balance of commodity transactions continued to grow until in 1963/64, it reached 9.6 per cent of gross domestic product. Because of certain corrective measures taken during the following year, this deficit was reduced to 6.6 per cent of gross domestic product. The principal factor responsible for the deterioration in the balance of payments was, as we mentioned earlier, the unproportionate rise in merchandise imports, with a virtual stagnation in commodity exports. Imports of grains and industrial raw materials increased faster.

A number of factors could therefore be said to have been responsible for the unfavourable change which was repressed for a while only to explode during the last year of the first five-year plan in the United Arab Republic :

- (1) A rapid growth in population at a rate of 2.7 per cent annually which was reflected in increased consumption and imports of food; the plan assumed a rate of growth of population of only 2.2 per cent;
- (2) a faster rate of growth in the total wage bill, which again increased the pressure on resources (both internal and external) for consumption;
- (3) over optimistic projections by the planners of the length of the gestation period of the various industrial investments which led to a larger and longer dependence by the new industrial projects on imported raw materials and semi-manufactured goods;
- (4) faulty planning of inter-industry complementarity also

This heavy pressure on resources, which was manifested in price upsurges and a sharp deterioration in the foreign trade balance, was a result of a combination of factors :

- the commodity sectors which had previously increased at a much faster rate than the services sectors slowed down considerably in 1964/65. (Table 2).
- Employment increased at a high rate through the period and, with real wage rates also increasing, the total wage bill increased (in real terms) at a much faster rate than gross domestic product. The total real wage bill was in the fifth year of the plan 48 per cent above what it was before the plan. Other incomes (property incomes) were only 29 per cent more. As a result, the distribution of income was altered drastically in favour of wages and salaries: these rising from 43 per cent to 46 per cent of total gross domestic product over the Plan. (Table 2).

Two other factors — labour productivity and the efficiency of investment — were also on the adverse side of the picture, and helped to intensify the problem of imbalance in the economy. Labour productivity increased in real terms by only 8 per cent over the whole period while average wage earnings increased in real terms by 20 per cent. Unit labour productivity thus stood at the end of the period at 90 per cent of what it was at the beginning of it (Table 2). This continuing decline in productivity prompted the Prime Minister in October 1966 to put forward, as a principal guideline, that «wage rises must be conditioned by rises in productivity».

Similarly, investments over the five-year period were 95.9 per cent of what was planned, but income generated as a result was only 86.0 per cent of the plan figures. The ratio of the second to the first, which is 89.7 per cent, could be taken as an indicator of investment efficiency (Table 3). The fact that the ratio is below 100 could be interpreted as indicating wasteful investment execution, the existence of unutilized capacity, but also — and that cannot be ruled out — the possibility of initial under-estimation of capital output ratios in the plan figures.

The effect of these unfavourable developments was immediately felt both internally and externally. Prices, which remained quite stable until 1963 started suddenly to rise fast. In 1964

year plan was also postponed for two years to make way for what was really a consolidation (interim) period, with smaller investments and a lower planned rate of growth of gross national product. This trend became evident to the planners in the UAR in the early days of the (postponed) second five year plan. In their follow-up report of 1965/66 they emphasized that the target of doubling the national income would have to extend over 13, probably 14 years instead of only 10.⁽¹⁶⁾

After the Middle East war of June 1967, what was left of the original 10-year plan was finally abandoned, with annual investment budgets for the years 1967 - 69 filling the gap, while a new 5-year plan for 1970-74 is being formulated.

The two years of 1965/66 and 1966/67 (the consolidation years) would have to be evaluated against the performance of the first five-year plan in general, and the problems, bottlenecks and imbalances these two years were set to treat in particular. The year 1967/68 would further have to be evaluated in the light of the severe disruption to the economy brought about as a result of the June 1967 war.

A.—The performance of 1960 — 64.

Gross domestic product increased by 37 per cent (against a planned 42 per cent) between 1960 and 1964 (F.Y.), an average annual rate of 6.5 per cent. The rate for 1964 marked, however, a deceleration of just under 40 per cent over the rates of the previous two years. The economy was being at the time subjected to severe pressure on resources especially for consumption, and inflationary tendencies — strictly controlled until 1963 — began to get over to the surface. The rise in consumption expenditures which was planned at 4.9 per cent, actually reached 8 per cent during 1963-1964 before it was cut down to 4 per cent in 1964 - 1965. Public consumption was, however, the principal factor behind this «dramatic» rise-and-fall movement in total consumption over the period. Private consumption growth was much more stable, and at a rate which was below the average for total consumption. (Table 1).

(16) Ministry of Planning, Follow-up Report 1965-66, p. 61, Cairo. 1967.

cent during these four years. At the same time the fifth year would show a complete though abrupt dependence on domestic savings.

Actual developments were — quite expectedly — rather different from the above planned picture. Net foreign borrowing — measured as the deficit on current payments — persisted throughout, as we noted earlier.⁽¹⁵⁾ In fact it increased absolutely, but also relatively from one per cent of gross domestic product in 1960/61 to 4 per cent in 1964/65. During the second five years the performance of this indicator was however more satisfactory, notwithstanding the economic difficulties normally associated with a war-mobilized economy. The deficit on current payments was therefore only 1.5 per cent of gross domestic product in 1967/68. This sudden improvement in the balance of payments picture is partly explained by the severe cut in investments especially in the year following the June war of 1967, but also as a more determined policy towards balancing foreign payments began to take real shape. The decline in gross fixed capital formation was not however confined to the year 1967/68. As a matter of fact, ever since 1963/64 it showed relative stagnation. The projected level of 18 per cent for the investment ratio was actually surpassed however by 1963/64; it reached over 20 per cent. But this achievement was only made possible by drawing heavily on foreign savings; domestic savings did not contribute but 12.5 per cent of gross domestic product. The corrective measures taken later — and discussed below — led however to a pronounced increase in the share of domestic savings — in financing the investment programme — which reached 15.4 per cent in 1966/67. Had it not been for the aggressive war of June 1967 the decade might well have closed on a close to equilibrium balance between investment and domestic savings.

V. — Appraisal :

It is undoubtedly evident by now that before the first five year plan was completed in June 1965, several serious problems had started to develop and the fifth annual plan had to be adjusted downwards to cope with the situation. The second five

(15) The aforementioned export surplus realised in 1968/69 lies outside the scope of this paper — no data is yet available on this year.

The projected (or rather expected) result of having a substantial surplus in five years' time in the balance of payments did not of course take place. Quite the opposite was an increased deficit on current payments which in 1964/65 reached 175 million dollars (table 1). It was in the 9th year of the plan — 1968/69 — that the target of turning the balance or current payments into a surplus was achieved, showing a positive 19 million dollars.

The above result should not be taken to mean a failure of the investment programme in the field of foreign trade. On the contrary, the target of producing a more diversified export list was achieved — exports of raw cotton relatively declined from 72 per cent in 1959/60 to 45 per cent in 1967/68, and exports of manufactured products increased from 21 per cent to 32 per cent between the two years. As will be pointed out later, it was developments in other fields — inaccurate projections of import requirements of raw investments and longer gestation period — that made imports increase fast instead of holding constant as was planned. It should also be noted that an unprojected adverse change in export-import prices which reduced the commodity terms of trade to 90 per cent of what it was in 1959/60 (table 1) must have made an important contribution towards the disappointing picture of the foreign payments balance especially at the middle of the decade.

IV. — Financing the investment programme

One third of the total investment budget of the five years 1960-1964, i.e., 1242 million dollars were planned to be financed through foreign savings. With the assumption of a surplus in the fifth year on current payments of 92 million dollars — as referred to above — the implication was that the balance of payments would be allowed to run in deficit — on current payments — during the first four years 1960-1963 to the aggregate amount of 1334 million dollars.⁽¹³⁾ As gross investments were planned at the time at 685, 782, 812, 853⁽¹⁴⁾ million dollars for the years 1960-1963, foreign savings would amount to some 43 per cent, and domestic finance would be as low as 57 per

(13) Net foreign borrowing.

(14) Including inventories.

fic — is a free factor of production on the standard assumption that in under-developed countries labour is an abundant factor of production. Yet, it is doubtful whether a surplus of labour exists in Egyptian agriculture in the sense that a large number of persons could be moved permanently from agriculture, *ceteris paribus*, without decreasing production. In fact some evidence against the existence of an absolute surplus of labour in Egyptian agriculture is available. The value of the marginal productivity of labour in agriculture seems to be at least the same as actual money wages.⁽¹¹⁾ The assumption of labour as a free factor would suggest a bias in favour of more labour intensive projects, while Egyptian Ministries — especially of Industry and Communications — staffed with engineers, were often accused of being biased in favour of capital intensive projects. It therefore seems doubtful «whether on balance too high or too low capital intensity has been chosen».⁽¹²⁾

Thirdly, in the field of foreign trade the investment programme aimed at import substitution and self-sufficiency.

The underlying idea was that an underdeveloped single commodity exporter should diversify its production in order to depend less on foreign trade. The logical result of a more diversified local production is more diversification in the export list. This was thought beneficial both from the point of view of a lower degree of dependence on foreign markets and a lower degree of vulnerability of export receipts to economic fluctuations and political interferences. With respect to foreign payments, and as a result of the twin policy of import substitution and export diversification, the plan expected a substantial export surplus of 92 million dollars to materialize by 1964/65. Import substitution was expected to hold imports constant — in value terms — in spite of the projected increase of over 40 per cent in production and income, while the increase in, and diversification of, production was expected to lead to increased exports of manufactures especially, the underlying assumption being it seems that foreign demand would always absorb the «surplus».

(11) Hanaa Kheir El Din. «The Cotton Production Function in the U.A.R. and its Relation to Technical Progress and to disguised unemployment», Memo No. 370. Institute of National Planning, 1963.

(12) Hansen and Marzouk, *op. cit.*, p. 305.

be the same for marginal investment projects in all the individual sectors. A full appraisal of the investment programme would involve getting down to the individual investment projects which is an impossible task to do. However, it is very much doubtful that the plan undertook such a balancing process.

Rather, total investments were allocated to ministries (sectors) on the basis of the overall targets laid down by the Government. This was done step by step. From the given over-all growth-rate target and a series of income elasticities for consumer goods, obtained by informed guesses, there followed the distribution of consumer demand by sectors; to this was then added Government current demand. The over-all capital output ratio gave the total amount of investments, which were roughly divided into construction and imports of capital goods. Sectorial production targets were determined in a rather intuitive way, and the total investments needed for each sector were estimated by the application of sectorial capital-output coefficients, obtained from historical studies of domestic development and from experience abroad. After each Ministry had received its broad investment frame, it was asked to fill it in with concrete investment projects according to the best judgement of the Ministry. Since the selection of projects within each sector was thus left to the Ministry in question, there was nobody to compare the individual projects as between Ministries. The work done by the individual Ministries was probably of quite different quality, and in some Ministries ambitious attempts were made to estimate future returns in terms of value added, employment and import-saving effects. But just how these factors have been weighted against each other is impossible to know. The method of selection may also have varied from Ministry to Ministry.⁽¹⁰⁾

Second, the rate of return on capital in terms of value added has played a role in selecting investment projects. This seems natural when the task is to minimize the amount of investments necessary to accomplish a given national income increase. This procedure however presumes that labor—in speci-

(10) Hansen and Marzouk, *op. cit.*, p. 303.

cent of what it was in 1959-1960. The one sector that was largely responsible for this deterioration is agriculture, especially because of its size, but other important sectors also witnessed some rather minor deteriorations in productivity.

III. The investment programme :

The plan calculations project the ratio of gross investments to gross domestic product — at market prices — to reach 18 per cent in 1964/65.⁽⁸⁾ Total investments, planned at 3627 million dollars for the five years 1960 — 64 (F.Y.), i.e. an annual average of 725 million dollars, compare very favourably with the estimate of 393 million dollars for the base year 1959/60. 95 per cent of these investments were realised by the end of 1964/65, as is shown in table 3, and the investment ratio actually rose to the projected 18 per cent (Tables 4, 5.)

But an appraisal of the investment programme requires us not to forget that prices which had been kept almost constant during the first four years of the plan rose rather sharply in the fifth year (1964/65) by about 11 points in the cost of living index and 8 points in the wholesale index, (table 1). The fact that 95 per cent of planned investments were realised during 1960 — 1964 should therefore be judged in the light of price developments. More important however is that an investment programme should be appraised against the underlying value judgements and in the light of the targets it was set to achieve.

First, since doubling the national income in ten years was taken as primary policy postulate, and since furthermore raising the standard of living of the population meant allowing total consumption to increase at a faster rate than total population,⁽⁹⁾ investments necessary to achieve this objective should be minimized. An optimum pattern of investments at the minimum level requires that the quantitative measures (necessary to effect a process of minimization) of any criterion chosen as a basis for decisions about that pattern of investments should

(8) World Economic Survey, 1964, Part I, op. cit., p. 28.

(9) This is what is usually referred to in Contemporary Egyptian terminology as «the difficult equation».

after the Suez war of 1956 was thus extended and more diversified, and in effect given the lead in economic development.

The third objective of the plan — that of approaching a state of full employment — has an economic impact of a different nature. The development of the Government policy in this direction during the period under consideration is worth noting. The plan envisaged the absorption of all projected increase in manpower — about one million person in the five-year period or one-sixth of total employment. Since some unemployment existed at the beginning of the period, full employment would not be achieved, but the ratio of unemployment would decline. Thus the employment ratio increased from 89.5 per cent in the base year 1959/60 to 92 per cent in 1964/65, but declined again to 88 per cent in the aftermath of the June war of 1967, (table 1). To be sure, the number of employed continued to increase, but this increase was rather modest as a result of the forced drop in fixed investments in 1967/68, especially in construction and in the field of agriculture. The construction sector actually released in the first year after the «war» some 50 thousand workers or about one-quarter the net annual addition to manpower. Worse still, the agricultural sector which was counted upon during the first five years to — and actually did — absorb one-half the expansion in employment (some 100 thousand on the average annually) did not expand at all in terms of employment during 1966-1968.

Another aspect of the Government employment policy stems from social considerations. Employment for social reasons was later accorded a larger value than at the time when the first five-year plan was drawn up. In 1961, a great employment drive took place, including an increase in employment in Government administration and in the newly nationalized industries; in the latter it was connected with a reduction in the working week from 48 to 42 hours. This employment drive led to a large increase in industrial and Government employment, with adverse effects on productivity in both spheres. Table 2 shows that during the five years 1960-1964 productivity of labour increased by only 8 per cent while average wage earnings increased by 20 per cent. Unit labour productivity (productivity, i.e. per unit of wages) therefore declined to 90 per

- (b) to achieve a larger equality of opportunity, and a more even distribution of income and wealth;
- c) to expand employment opportunities.

The investment programme is naturally the central core of the plan, but it is the only policy programme laid down in the plan frame. The plan envisages a total investment over the first five years 1960 — 1964 (FY) of 3627 million dollars.⁽⁶⁾ The share of investments in gross national product (at market prices) was planned to increase — on average for the 5-year period as a whole — to 18 per cent against 12.5 per cent⁽⁷⁾ in the base year 1959/60. With properly planned capital-output ratios for each sector and an allowance for more utilization of excess capacity-projected to raise gross domestic product by 5 per cent over the first five years, gross fixed investments were, in fact, designed to raise national income by only 37 per cent, which they almost did, as we shall see shortly.

The achievements of the investment programme, which will be discussed later, cannot however be isolated from the social aspects of the plan and their economic implications which, if not properly managed, could jeopardise the principle target of attaining a certain rate of growth of national income. The plan was to effect a process of income and wealth redistribution by means of minimum wages, larger employment outlets, free education and a larger equality of opportunity, wider base of and upper limit to land-ownership through land reform and nationalization — in 1961 and 1963 — of a large number of private enterprises which played a key role in the process of economic development. Not less important was the predominance of public investments in the plan which amounted on the average to more than 90 per cent of the total investments during the first five year plan. This, together with the nationalizations of 1961 and 1963, placed the greater part of the productive apparatus in the hands of the Government. The public sector which had its early roots in the «Economic Organization» of 1957 as a direct consequence of the «Egyptianization» of foreign (British, French and Australian in specific) interests

(6) Conversion of national currency into U.S. dollars was made at the rate of 2.3 dollars to the Egyptian pound throughout.

(7) General frame of the 5-year plan for economic and social development, July 1960 — June 1965, Cairo, 1960.

did for most of Africa — no indication towards growth or development. The «Plan» of 1960 and the sectorial investment programmes which preceded it — especially in the field of industry in 1956/57 — made therefore the demarkation line between relative stagnation and growth.

It is true that gross domestic product — according to the figures available⁽²⁾ — increased at an annual rate of between one and one and a half per cent from 1913 and 1939. This rate was even accelerated after 1939 when the first industrialization efforts of the early «thirties» began to bear fruit; it reached 2½ per cent. But let us not forget that alongside this development, population rates also began to rise fast reaching 1.8 per cent per annum after the second world war, and an alarming 2.4 (or according to other estimates even 2.9) per cent in 1960.⁽³⁾ In other words, the slow rise in total production was only barely adequate to take care of population increase, and when the rate of increase of total production was stepped up later in the period, population growth had also reached higher proportions. The net result was a complete stagnation of per capita income, which over a period of more than forty years (1913 — 1955) increased by only 5 per cent, a mere 0.1 per cent⁽⁴⁾ per annum.

II. The Development Plan of 1960-69 :

The first formal economic and social development plan in the UAR covers a period of ten years 1960 — 1969 (fiscal years),⁽⁵⁾ and is divided into two five-year plans. The plan had the following principal objectives :

- (a) to double national income, at constant prices, at the end of the ten-year period. For the first five years a 42 per cent increase was planned, implying — at a compound rate — an annual rate of growth of 7 per cent in gross domestic product;

(2) Bent Hansen and Girgis Marzouk, «Development and Economic policy in the U.A.R. (Egypt)», Amsterdam, 1965, p. 4.

(3) Op. cit., Table 2-1 p. 23.

(4) Op. cit., pp. 4-5.

(5) Fiscal years beginning July 1 of the year stated.

**INVESTMENTS AND ECONOMIC DEVELOPMENT
IN THE U.A.R., 1959/60 — 1967/68
A STUDY OF METHODOLOGY AND APPLICATION**

Dr. Fouad Hashem Awad

*Professor of Economics
Faculty of Economics and Political Science,
Cairo University*

I. Introduction :

Economic development and development planning are recent phenomena in the world of to-day. Not before the late fifties of the present century that they became common terminology in economic language, and certainly only in the sixties that the United Nations Secretariat had to reorganize itself to introduce a «Center for Development Planning Projections and Policies» instead of the standard economic research division that is common in any service organization. The U.N. (first)⁽¹⁾ development decade was also launched in 1961 to commemorate the beginning of a global concerted effort between the developed and the developing countries of the world towards a more determined policy of development.

In the continent of Africa, efforts towards planning and economic development are even more recent. In Asia for example, and also in parts of Eastern Europe, successful attempts at development were made in the late forties and early fifties. Only Ethiopia, in the continent of Africa, is thought to have started as early. The first U.N. development decade witnessed however a convergence of African efforts towards development. In the United Arab Republic, where sectorial development plans — in industry and also in agriculture — were put into effect in the course of the 1950's, only in 1960 did the first economic and social development plan come into force.

The first fifty or more years which preceded this first attempt at economic development through planning — since the turn of the century — witnessed in the UAR — as it probably

(1) The United Nations is just about to declare the seventies another development decade.

phasized the contribution of industrialization to the development of new skills and growth, to facilitating changes in personal attitudes and included social consideration in their analysis.

Examples of these writers : Myrdal op. cit. D. seers, «a model of comparative Rates of Growth in the World Economy», *Economic Journal*, March 1962: Nurkse R., *Patterns of Trade and Development*. Blackwell, Oxford 1962.

Other examples of the authors who advocate in the industrialization approach in the integration schemes for the developing countries are: A. Breton, *The Economics of Nationalism*, *Journal of Political Economy*, August 1964.

H.G. Jonson, «An Economic Theory of Protectionism», *Journal of Political Economy* June 1965.

C. A. Cooper & B. F. Massell «Toward a general theory of Customs Union for developing countries» *Journal of Political Economy*, October 1965. Hazlewood A. op. cit. Some of them contend that the conventional theory of customs union considers the replacement of domestic consumption by cheaper imports commonly regarded as a cost rather than a benefit, whereas benefits are expected to result both from trade diversion and from trade creation in favour of domestically produced products, see Robson op. cit.

(1900 — 1950) was about 14% annually.⁽³⁰⁾ While the value of exports is affected by this high degree of fluctuation, a country specializing in primary production loses control over its national income, money supply, and hence over its rate of growth.⁽³¹⁾

A conclusion may be reached that the objective of economic integration in Africa are not what has been taken care of by the conventional integration economics, and the whole problem of the African countries is how to develop their economies, in other words how to industrialize. Hence the fusion of the national markets of a group of countries in an attempt at integration is to speed up their industrial development, by creating optimum or near optimum markets for their industrial enterprises. The other integration measures in the other sectors are to facilitate the industrialization efforts. So policies concerning the harmonization of agricultural production and marketing tariff elimination or reduction, the economic and social infrastructure projects would be oriented to serve that purpose. Integration schemes between a group of african countries cannot be evaluated in terms of whether they are more trade creating than trade diverting. An integration scheme would be desirable and useful so far as it helps the member countries to develop even if it is trade diverting.⁽³²⁾

30) H. C. Wallish, *Monetary Problems of an export Economy*. Harvard University Press, Cambridge Mass. 1950

31) U.N. *Instability of Export Markets of underdeveloped countries*, New York 1952.

32) There are some authors who departed fundamentally from the static analysis of the comparative cost theory, and the conventional theory of customs union, and started a dynamic argument for integration, and emphasized its contribution to economic growth and to the structural transformation of the developing economies. Inputs of factors of production are taken to be variable and the character and effectiveness of factors are assumed to be bound up with the character of production. They contended that what is at issue in a developing country is not merely marginal changes but its structural transformation. Comparative advantage is not only changing but should be forced to change. This dynamic approach lays emphasis on the unemployed or underemployed resources which the conventional argument disregarded. They observed the persistent trend towards external imbalance for those countries and suggested the reduction of export dependence in the interest of promoting domestic stability. They em-

developed countries cannot rely on agriculture to lead their development, as it is well-known that population increases by 3% or more in these countries, so without industrialization we will not have growth but stagnation. A conclusion may be made that in addition to its usual functions, agriculture's crucial role is to facilitate the development of industry, and hence the economic progress of the underdeveloped economy.

The international division of labour which the static comparative advantage theory preaches i.e. the developed countries specializing in manufactures and the underdeveloped countries in primary production, was attacked on two more points: the unfavourable terms of trade and short-run fluctuation in the export markets of primary commodities.

Whatever the concept of the terms of trade⁽²⁹⁾ one takes one would find that the amount of manufactures which the underdeveloped countries can get for a certain amount of their agricultural or primary products is decreasing continuously, with the result that the inputs of their factors of production are exchanged for less and less inputs of the factors of production in the developed industrial countries.

The second point is that prices of food and primary products are subject to violent fluctuation. In the short-run, investments are lumpy, resources or factors of production are immobile. A country may benefit from specialization in food and primary production, if their average prices are still in the long-run. But big fluctuations in the short-run of the prices of primary products make the export receipts an unstable source which would slowdown the rate of growth. It has been found, for example, that the average fluctuation in the price of fifty primary commodities in the first half of the twentieth century

29) There are many uses of the «terms of trade». Single factorial terms of trade, real cost terms of trade, utility terms of trade, double factorial terms of trade, gross barter terms of trade. See Viner J., *Studies in the Theory of International Trade*, Haber Bros New York 1937, Kindleberger, *Economic Development* op. cit. pp. 238 — 59; Myint, *The Classical Theory of International Trade and the Underdeveloped countries*, *Economic Journal* June 1958 pp. 318—337.

either within a country or on an inter-country level. Efficiency, however, should have special meaning when we talk about it in an underdeveloped context. Nobody would seriously argue that the economic efficiency of industries in the underdeveloped economies in this phase of their development should be equal or compared with the industries in the developed countries. It is not logical nor is it necessary. It is not logical because industries together with the technological advance started their course of development about 200 hundred years ago in England, 150 years ago in the United States and Western Europe, about 100 years ago in Japan and some fifty years in the Soviet Union, while most of the African countries are still thinking to industrialize. It is not necessary at this stage of development, because using the unemployed or underemployed resources in the African economies to establish industries to cater for the internal market as import substitutes would be a net gain to those economies,⁽²⁸⁾ and would stimulate growth. This is not also an argument to neglect agriculture. Indeed agriculture plays a vital role in the process of development. It represents a suitable market for manufactured goods either for consumer goods or for capital goods which are needed to promote agricultural production. It supplies industry with its inputs and with the workers who are very often disguisely unemployed in the agricultural sector. It provides food for the industrial workers as well as the rest of the population. So it can be a source of saving of the foreign exchange which is badly needed to import capital goods for economic development instead of spending it on importing food products.

But the growth rate in agriculture in Africa, and in other underdeveloped countries is estimated to be from 2 — 3% in the last decade, and even with better organization and better techniques, agriculture would not exceed an annual increase of 3%. So if we look at the material benefits alone, the underdeve-

28) If the trade diverting industry is based on hitherto unutilized resources in a developing countries, the latter is bound to increase its income. Also a developing country concentrating on import substitution, even if this implies higher costs, may not in fact sacrifice alternative uses of resources, but rather get some growth, although inefficiently in developed world terms where none would take place otherwise. Robson op. cit.

to economic development does not lie only in the second, third or more rounds of investments which it stimulates, a very important factor in the cumulative process of development, nor in its quick returns and short run social benefits, but much more important is its effects on the whole culture of the society. Industrial development raises the level of technology, production techniques, education, the skills of the people and it affects their innovating capabilities, their way of life; it can help remove the thousand and one problems which may be termed the socio-cultural problems obstructing the efforts to develop the underdeveloped economies.

The old economic development writers were aware of the importance of industry in an early stage of economic development thought. When «Von list» initiated the idea of protecting the «infant industry», he was not thinking only of the pure economic benefits of industry, but of its «cultural» benefits: «a country which directs its efforts merely for agricultural or «primary» production, backwardness will dominate its people, who would stay lazy; they would stick to the old ideas, ideologies, habits and obsolete techniques of production; they will lack «culture», prosperity and freedom. Industrial development will change all those ills, and industry will destroy mental and moral stagnation which prevails in the agricultural society. Industries and manufacture are the basis of local freedom, and the source of intelligence, arts, sciences, external and internal trade, navigation and improved transport and communication, it is the origin of civilization and political power.⁽²⁷⁾

Our argument on the place of industry in the development effort in the African countries must not be taken to mean an invitation to inefficient industrial development. Inefficiency, would harm the meagre resources the African countries have. The so-called prestige industries, the waste of resources, the excess surplus capacity, the repetition of the same expenditure in different sectors or enterprises or infrastructure projects could be avoided with a genuine and scientific development planning

27) Fredrick Von List, The National System of Political Economy translated by Lampson, S.L. 1885 p. 217.

ployment constitutes transport, communication, trade, government and personal and household services.⁽²³⁾

Colin Clark collected a considerable amount of data to prove Fisher's point of view and found that there is a relationship between employment in the different sectors of the economy and per capita income. The ratio of labour employed in agriculture decreases from 70 — 80% of the total population in the agricultural (underdeveloped) countries to about 6 — 12% in the developed industrialized countries, like the United States and the United Kingdom.⁽²⁴⁾

3 — Fourastie,⁽²⁵⁾ a French statistician, developed a model which combines the productivity of sectors and income elasticity of demand. He has chosen three commodities : potatoes which represent «primary» production, a bicycle for the «secondary» production, and an hotel room as an example for the «tertiary» production. He has found that the labour productivity in the first commodity increased from 100 in the year 1800 to 130 in the year 1950. Consumption increased until the twenties (1920—9) but the income elasticity of demand was less than unity. In bicycle production, labour productivity increased from 100 in the year 1900 to 700 in 1950, and is still increasing, and consumption increased by 9 times in the same period, but it then began to decrease so far as the hotel room is concerned, the increase in productivity remained constant between 1800 and 1950, but demand increased consumption from 100 in the year 1800 to 10,000 in 1950.⁽²⁶⁾

4. — More important is that the contribution of industry

23) A.G.B. Fisher, «Economic Implication of Material Progress». International Labour Review, July 1935 pp. 5 — 18, also his «Primary, Secondary, Tertiary Production» Economic Record, June 1939, pp. 2438 et seq.

24) Colin Clark ; The Conditions of Economic Progress, 2ed. 1951, ch. XI Macmillan, London, see also the recent editions of the book.

25) J. Fourastie, La Productivité, Presses Universitaires de France, Paris 1952.

26) See Kindleberger, Economic Development op. cit. p. 120 who does not agree with these figures, although he agrees that productivity is higher in industry than in agriculture. See also E.M. Ojala, Agriculture and Economic Progress, Oxford University Press, London 1952.

tralia, New Zealand, Holland, Denmark and Canada) is far less than 30%.⁽²⁰⁾

2 — Economic development, by its very nature, implies continuous change. In this sense it constitutes a transformation process in the use of resources, the intensive use of capital in production, and the allocation of the labour force between various economic activities. This transformation must take place, otherwise growth would halt. The reason is that as output and income increase, demand on some products increase at a lesser rate than the increase in income, while demand on other products increases at a higher rate than the increase in income.

This argument is based on «Engel's law» which contends that if income increases over a certain minimum, food consumption decreases as a percentage of income even if the absolute quantities of consumption of food products increase.⁽²¹⁾ In the underdeveloped densely populated countries, it can be said that most of all the increase in income is to be spent on food, in other words, income elasticity of demand is near unity, while in the United States for instance, what is spent on food is a small part of the increase in income.⁽²²⁾

Economists and statisticians pointed out the historical classification of countries according to the number of workers in the different sectors of the economy. Fisher introduced the idea of primary, secondary and tertiary production or employment. Primary production, to him, includes agriculture, pastures, some mines; secondary production includes manufactures and mining in general and construction in general; tertiary em-

20) S. Kuznet's *Toward a theory of Economic Growth in National Policy of Economic welfare at Home and Abroad*, ed. by R. Acham, Doubleday on Comp., New York 1955 pp. 30 et seq.

21) See Svernillson, *Growth and Stagnation in the European Economy*, U.N. Economic Commission for Europe, Geneva, 1954 p. 7 et seq.; Kindleberger, *Economic Development*, New York, McGraw Hill, 1958 p. 116.

22) See Colin Clark, *World supply and requirements for farm products*—journal of the Royal Statistical Society, Series A. 1954 p. 278; H. J. Burton, *a survey of Recent Contributions to the Theory of Economic Growth*, Massachusetts Institute of Technology, Center of International Studies, Cambridge Mass, April 1956.

tage in their total exports so, industrialization is the main factor either to encourage trade between the member countries of the integration scheme, or to accelerate their development.

The place of Industry in economic development

Industry occupies a special place in the economic development effort. Both the historical and theoretical analysis of the economic development process tell us an unmistakeable story: that industrialization is synonymous to development.

1 — From the point of view of the history of economic development, we find that the ratio of industrial output to gross national product, and the number of workers employed in the industrial sector compared with those employed in agriculture are very high in the developed countries and considerably low in the underdeveloped countries.⁽¹⁹⁾ It has been found that there is a relationship between the ratio of industrial employment to total employment and the share of the industrial sector in the national product on one hand and per capita income and economic development on the other hand. The corollary is that as industrial employment and output increases, income per capita increases and vice versa: whenever industrial employment and output are low, the country can be said to be underdeveloped.

A few examples will illustrate the fact that the history of economic development does not give even one example for a developed country which relied mainly on agriculture or primary production to achieve a high level of per capita income. In the United States, 72% of the total labour force was employed in agriculture in the year 1820, and less than 20% in the year 1940. In Japan in 1870, 72% of the working people were employed in agriculture, and less than 30% in the thirties. The labour force employed in agriculture in the underdeveloped countries in Africa, Asia and Latin America is between 60—70% of the total working people, while the percentage in the countries which export considerable quantities of agricultural products, (Aus-

19) See K.H. Khalil, Industrial development Planning, IDEP/ET/LXVII/2035-7 plet seq.

It is clear, then, that whatever measure is used, be it the size of the country, the number of population, the gross national income, or the much more telling criterion of the per-capita income, we find that most of the african countries, taken individually, constitute very small national markets indeed. This smallness of the national markets can be considered an obstacle to growth. For an efficient economic enterprise should have a market of an optimum size in order to benefit from the economies of scale and of specialization. But the african countries cannot furnish such a market, so the need arises to extend the market through the concerted effort of a group of neighbouring countries by establishing an integrated area, in which the market will be larger to achieve the optimum size for their enterprises, or something near the optimum position, where costs can be reduced to a minimum, and hence reach the maximum performance of the integrated economies. In joining forces together the member countries of an integration scheme would enhance their effort for economic development.

But extending the market for what kind of enterprise? Certainly not for the agricultural and other primary products. It is well-known that the bulk of the exports of the african countries are agricultural and mineral products. These products are marketed mainly in the world market outside the countries of Africa. So when the U.A.R., Sudan, Uganda, for example want to form a certain degree of economic integration, their objective will certainly not be the export of raw cotton to one other. The same applies to Cocoa or coffee beans between countries of East or West Africa. The organization of States of the River Senegal, (OERS) i.e. Senegal, Mali, Guinea and Mauritania, will obviously not trade with each other in peanuts as all of them produce more or less the same product. The same principle applies to the maghreb countries as we will show below so far as their olive oil, citruts fruits, grapes, and wine, phosphates etc. are concerned.

The extension of the market via economic integration, therefore, is needed to promote industrial enterprise, and hence enhance the economic and social development of these countries. As the level of industrial production in Africa, in general is very low, and hence manufactures represent a very low percen-

upon is not the main concern of the underdeveloped world, it seems that we are left with no choice but to call upon the concept of «economic development» to form the type of economic integration suitable to the developing economies of africa.

Economic development is a vast field indeed. We shall draw attention to one important aspect of economic development which will also be relevant to our discussion on economic integration in the african countries.

One of the main characteristics of the african countries is that most of them are extremely small. About twenty countries have populations of less than 2 1/2 millions⁽¹⁵⁾ Gabon and Gambia have 400,000 and 300,000 people respectively. Although some countries cover large areas (e.g. Libya, Algeria, Mali, Tanzania, Sudan, etc.,) the average size of the african country is about 271,000 sq. miles, while it is 488,000 sq. miles for countries in Asia and 529,000 sq. miles for Latin American countries.⁽¹⁶⁾

The gross national product or the total income in africa is very low. It was estimated in 1962 to be about 9,300 million (which is equal to half the aggregate income in the United Kingdom and as only twice that of Mexico). The per-capita income — whatever the state of the distribution of income in the different african countries is and whatever the proportion of the gross national product transferred abroad in the form of profits, remittances etc. to the foreign companies, individuals or governments — is also terribly low. In some estimates the yearly average of per-capita income in Africa⁽¹⁷⁾ is about £ 30. It ranges from as little as £ 14⁽¹⁸⁾ in Niger to £75 in Ghana.

15) Twenty three african countries have a population of less than 4 million

16) On average the countries of africa have a population of 6 million compared with 11 million in South America, and 43 million in Asia, ECA, Industrial Growth in Africa pp. 77.

17) Excluding South Africa.

18) It has been pointed out that the money income, or the present cash market in many African countries is not larger than that of a European town of moderate size (100,000 inhabitants), See ECA. document may 7th 1963. Hazelwood op. cit. p. 9, Robson, op. cit. p. 69 See also, A.J. Brown, «Should African countries form Economic Union», in E.F. Jackson, Economic Development in Africa, Basil Blackwell Oxford 1965, p. 180.

of their total external trade. This inter-african trade is mainly concentrated between the ex-metropolitan territories. For instance, in the ex-British territories in East, Central and South Africa, we find that 80% of their inter-african trade takes place with each other.

- iii. — The level of industrial development is very low, and the exports of the african countries are mainly agricultural and other primary products which compete freely in the world market. In such conditions, economic integration cannot bring about a re-allocation of resources within the union for these products.⁽¹²⁾

With these characteristics,⁽¹³⁾ the conventional model of economic integration will be of little significance if any, to the african countries. If we look at the customs union theory as a (mini) version of the classical theory of comparative advantage and free trade, inheriting its static assumptions and stable equilibrium analysis, neglecting the realistic circular causation of the cumulative social process, and abstracting, like the trade theory, from the most important problems which hinder the development of the underdeveloped countries, considering them as constant or given, while they are not given at all, one can conclude safely that this type of theorising is irrelevant to the problems of the african countries. Even if we examine the considerations which the advocates of the theory discussed as necessary for gains to be obtained from the customs union, the result is that the conditions in the african economies are quite different from those visualized by the theory.

If this argument is accepted,⁽¹⁴⁾ and if the reallocation of existing resources which the traditional theory concentrates

12) See Robson, *Econ. Integration op. cit.* pp. 30 et seq.; Hazelwood, *African Integration and disintegration op. cit.* p. 6 et seq.

13) More characteristics will be dealt with later on.

14) See also, D. Seers «The limitations of the Special case», *Bulletin of Oxford Institute of Economics and Statistics*, May 1963; Bela Balassa *op. cit.* p. 35 ; R.F. Mikesell, «The Theory of Common Market as applied to Regional arrangements among developing countries» in *International Trade Theory in a developing world*, ed. by Harrod. R. & D.C. Hague, Macmillan, London 1963 p. 213.

tions are : perfect competition within each country, external economies and diseconomies disregarded, no interference with prices, full employment, problems of adjustment disregarded etc.⁽¹¹⁾ With these static assumptions, the theory is mainly concerned with gains which can be achieved from re-allocating given inputs of existing resources.

It is clear from the above mentioned assumptions that the theory as it stands, is far from being a suitable analysis to the conditions prevailing in the african countries, and thus cannot be relied upon to guide policies in those countries especially those related to the crucial problem of economic development.

Even the advocates of the conventional tradition are not sure of the gains from customs unions. They contend that the customs union will be trade creating if the number countries have little external trade in proportion to total production or, total expenditure, and if a high proportion of this trade is with the other partners. Trade creation depends also on the sensitivity of trade pattern to tariff changes, and on the extent of the differences in the pattern of relative prices at which protected products are produced. The customs union would also be useful if the higher each member's pre-union duties are on the other products.

d — Some characteristics of african economies.

Taking these considerations into account, we find that the picture of the african economies is quite different.

- i. — the african countries are highly dependent on foreign trade, so their external trade is large in relation to their domestic production : exports of the african countries, for example, are one fourth of total production, and imports are one third.
- ii. — They trade very little among themselves: the proportion of trade between the african countries is about 7 — 10%

11) See P. Robson, *Econ. Integration in Africa*, op. cit. pp. 30 — 39.

in the differences in production and income levels between the developed and underdeveloped countries.

What happens in reality is the contrary, and the course which international trade theory took resulted in the underdevelopment of the poor countries and the development of the rich countries.

Under the influence of the stable equilibrium, the static assumptions, and concepts like free trade, laissez-faire, laissez-passer, harmony of interests, the failure to conceive the dynamic and cumulative process of development and underdevelopment, the theory of international trade did not develop to take into consideration the growing inequality between the underdeveloped and the developed countries. It does not give much attention to the problems related to the great differences in the relative scarcity of factors of production, nor did it examine the productivity functions themselves which are related to the great differences in the relative scarcity of the factors of production. It did not also consider the great gap in the standard of living and cultural systems in the countries of the world.⁽¹⁰⁾ The upward cumulative process with its spread effects occurred in the advanced countries, and the downward cumulative process with its back wash effects took place in the poor countries according to the circular causation of the cumulative process. Thus the international division of labour between the primary producing countries and the industrial countries, based upon the theory and practice of the conventional comparative advantage argument was detrimental to the underdeveloped countries.

It appears that the conventional theory of customs union has inherited the static assumptions and the stable equilibrium of the comparative costs theory: the inputs of factors of production, the state of technical knowledge, tastes, type of economic organization, social institutions, these are considered as constant and autonomous variables. Other groups of assump-

10) See a defence of the conventional theory by Baner, *International economic development*, Economic Journal, March 1959 pp. 105-23.; Haberler, G. *International Trade and Economic Development*, National Bank of Egypt, Fiftieth anniversary Commemoration Lectures, Cairo 1959.

act and react on each other to keep the underdeveloped countries poor. This is similar to the case of a poor man, with not enough food, his health deteriorates, affecting his ability to work, and thus his productivity decreases. He will stay poor, which means the further deterioration of his health and productivity etc. Thus we have a cumulative process in the downward direction. While if there is less poverty and more food, his health improves and his capacity to work and his productivity rise. That would again reduce poverty, and leads to a more efficient economic performance. In this case a cumulative process in the upward trend takes place.⁽⁹⁾

The market forces would work for increasing the inequality between the developed, or relatively developed regions and the underdeveloped regions within a country. If the market forces are left to play freely without intervention, industrial production, trade, banks and other economic activities, the infrastructure, science, art, literature and education etc. would tend to concentrate in the prosperous areas leaving the other areas in a backwater. The developed regions would attract capital and skilled labour, and hence the productive power with its ascending cumulative effects while the depressed regions would suffer the descending cumulative process.

Applying the concept on the economic relations between the developed countries and the underdeveloped countries, the conventional theory of international trade after inheriting the stable equilibrium analysis from the economic theory, fails to explain the inequality gap between the two types of countries. The logical structure of the trade theory would lead to the decrease

9) Myrdal showed that the social process can be altered (stopped) by an exogenous factor introduced in the «system». The countervailing forces here are not a natural result of the forces inside the system. He gave the destroying of a factory as an example for the downward cumulative process: unemployment increases, incomes decrease, poverty spreads, health deteriorates, which decrease income again. While the establishment of a new factory and its favorable effects on employment and income and the sanitary and educational standards which raise productivity of labour and increase incomes and so on and so forth in an upward cumulative process:

Econ. Theory and the underdeveloped Regions op. cit.

considers the state of technology as given, and hence the resources endowment of a country would stay the same. This is again part of the static approach the theory follows. Technology changes and hence the pattern of specialization changes with it as it affects the pattern of resources the country could have in the dynamic process of technological development.

There is another weakness of the static theory of comparative cost and the free trade concept connected with it. The type of international division of labour between the developed industrial countries and the underdeveloped primary producing countries which was praised by that theory and the growing gap between the developed and the underdeveloped countries have struck some of the contemporary economists⁽⁷⁾ who have lead a revolt against the conventional theory of foreign trade and even against the conventional economic theory itself.

They attack the conventional theory on the basis that it follows what they call the «stable equilibrium» analysis. This analysis is wrong if we want the theory to explain changes in a social system. According to that theory the social process follows a direction to a situation which can be said, in one way or another, to be in a state of equilibrium between forces. It contends that a change would lead to a reaction in the system in terms of changes which take the opposite direction towards the first change. They contend that in reality there is no such automatic stabilization of the social system. The system does not move by itself towards any kind of equilibrium between forces but it moves away from that situation. In the normal case, a change would not cause countervailing changes, but it would maintain changes which would move «the system» in the same direction taken by the initial change, and push it further according to the «circular causation of a cumulative process.» This last concept⁽⁸⁾ contends that there are circular constellation of forces which

7) Myrdal G., *Economic theory and underdeveloped regions*, G. Duckworth London, 1957.

» , *An International Economy*.

» , *An American Dilemma, the Negro Problem and Modern democracy*, Harper's New York, 1944.

8) We find a similar analysis in the literature concerning the concept of the «vicious circle».

real cost, as the producer's equilibrium here takes place where the commodity price is always higher than its marginal cost. If the marginal cost is the monetary expression of the real cost, the price of commodity under different types of monopoly is higher than its real cost. This would change the nature of the international specializations, for if monopoly raises the value of the commodity with less or no comparative advantage, it reverses that specialization and free trade here would lead to a pattern of specialization contrary to the comparative costs.⁽⁶⁾

A serious shortcoming of the conventional theory of international trade is that it abstracts from a group of social factors, and economic and social institutions neglecting them, considering them as given, and concentrates its analysis on some economic variables. It goes without saying that these social problems and economic and social institutions constitute one of the most intricate group of obstacles which hinder the effort for economic development in the African countries. Indeed, if we forgo the problems of traditional tribal and religious values (often hindering development), illiteracy, low standards of education, and health services, lack of efficient and stable government and administration etc., it will mean that we are foregoing the basic problems of underdevelopment. If we assume the existence of the necessary organizations and the institutional framework, i.e. no impediments to the perfection of the market, a monetary economy, efficient banking, honest and efficient administration, favourable attitudes towards growth, social justice, well trained labour force, and so on and so forth, it means that we have removed all these problems with a pen stroke. We would have liked the picture in the underdeveloped world to be in fact what it is assumed to be by traditional theory, but unfortunately it is **not so**.

Related to the previous point, the comparative cost theory

-
- 6) Also a significant part of International Trade cannot be explained on the basis of cost differentials, due to factor availabilities resource endowment etc. Non-economic factors such as cultural links, former colonial ties, political obstacles to trade etc. play a significant role. See, Linnemann, H. An econometric study of international trade flows, Amsterdam 1966.

of a country are subject to continuous change, as in the case of the dynamic process of economic development, where the main problem for an underdeveloped country is to accumulate capital, or increase its cultivated land, and other national resources etc, the concept of comparative costs cannot be a proper guide in economic policy. In this context the theory is static, assumes a given amount of resources, seeks its optimum allocation from the point of view of the trading countries together, the output increases in the two (or more) countries together because of trade, but it is not necessarily useful from the viewpoint of a (individual) particular country, for the latter can gain more by restricting trade.

Another assumption is that factors of production can move easily from one economic activity to another. This could be difficult or impossible, where there are shortages in skilled labour for instance (another feature of the underdeveloped economies). In such circumstances, the factors of production used in producing goods which have no comparative advantage, should accept lower wages. If this cannot be done because of trade unions influence, free trade would cause unemployment in the industries in which the country has no comparative advantage.

The theory also assumes full employment and the absence of unemployment problems, so that the increase in the output of a commodity would mean the decrease of the production of another. As unemployment exists in the capitalist economy, and takes different stages in the underdeveloped economy : chronic, frictional, seasonal disguised etc., producing a commodity, or increasing its output does not necessarily imply the reduction of the output of another commodity. Hence, there will be a continuance of producing a commodity with no comparative advantage so far as its production does not affect the production of the commodity with comparative advantage.

A further assumption is the perfect competition, where the value of the commodity equals its real cost. This is not so in the case of monopoly and all other forms of imperfect competition, which dominate the economic scene either within a country or in international economic relations. Under these forms of imperfect competition the price of a commodity does not reflect its

Customs Union theory⁽⁴⁾. The Customs union is the form of economic integration where a group of countries agree to eliminate or suppress trade impediments among themselves and establish a uniform tariff and other trade arrangements vis-a-vis the outside world. According to the analysis of the advocates of the customs union theory, the gains from a customs union would be realized if it is more «trade creating» that is if it results in shifting purchases of a given commodity from more expensive domestic to cheaper member-country sources of supply, then if it is «trade diverting» i.e. shifting sources of supply from lower-cost foreign to higher cost member-country goods.

As the advocates of the conventional theory of customs union are, more or less, those who are faithful to the classical theory of International trade, i.e. comparative advantage and free trade, they based their analysis on the same assumptions as those of the theory of comparative advantage.⁽⁵⁾

It might be illuminating to call upon the concept of comparative advantage to find out how its basic assumptions would fit into the condition of the African countries, and hence the relevance of the Conventional Integration economics which followed the same argument.

The static concept of comparative advantage and the african economics.

The concepts of comparative costs (or comparative advantages) and free trade are synonymous in the classical analysis. It has been calculated that the gains which can be derived from free trade are more than if trade is restricted if we look at the total volume of trade between all the trading countries.

The theory assumes a given quantity of natural and human resources; free trade will result in the optimum allocation of these resources and the maximization of out-put. If the resources

4) We shall see later on that there are some other forms of economic Integration: free trade are, Common market, Economic Union etc.

5) Viner, Meade and others.

to mean the elimination or the suppression of trade impediments (tariffs, quotas, or other restrictions) between a group of countries in order to facilitate specialization and exchange, but it would include any concerted measure or action taken by a group of countries in order to accelerate the rate of economic growth for the group as a whole or for the individual countries of the integrated group.

By such a broad concept of economic integration we give the integration efforts a positive and dynamic role to play in the development of the underdeveloped economies, and not merely a negative meaning by the mere abolition or the reduction of trade restrictions.⁽³⁾ Hence, all measures designed to promote economic development in the integrated area, such as sectorial integration, integrated industries or joint projects, common services or other infrastructure projects may be more useful to the African economies than the total or partial reduction of trade barriers between the members of the integration scheme. Indeed, as will be seen later, the size, value, and pattern of trade between the African countries would render the tariff reduction of little benefit to these countries, not to speak of their usefulness to their economic development.

b — The impact of economic development on integration economics.

The impact of economic development on our analysis will also be felt when we discuss the relevance of the conventional theory of economic integration to the underdeveloped countries in general and to the African conditions in particular.

A great part of the theoretical analysis was devoted to the

3) Compare = Tinbergen.

He contended that negative integration implies the abolition of instruments harmful to the common well being of the integrated area i.e. trade impediments; while positive integration requires, as a minimum, co-ordinating the use of some instruments in order to avoid a falsification of the price formation and the ensuing division of labour... It implies the organization at the community level of the institutions and means required for the maximum welfare.

THE CONVENTIONAL THEORY OF ECONOMIC INTEGRATION AND THE AFRICAN CONDITIONS

Dr. K. H. Khalil

Assistant Professor, Assiut University

The main concern of the African countries is to accelerate the rate of growth of their national economies, and to realize the necessary changes in the structures of these economies to facilitate the process of economic development, and hence raise the standard of living of the African peoples. Thus, the problem of «Economic development» in the so-called developing countries, will cast its shadow on our analysis. This is natural, for «Economic Integration» is discussed by the economists dealing with the problem of the development of those underdeveloped economies, as a device to help them in their effort to develop. So, in this context, economic integration is a means to a very urgent and important end, that is to promote economic development in the underdeveloped world.⁽¹⁾

The importance of «economic development», then, will influence our handling of the problem of economic integration in Africa. In other words, our definition of economic integration, its theoretical and applied aspects, will have always the problem of economic development in the background.

a — A definition of economic integration

So, we would extend the conventional definition of economic integration, either as a process or a state of affairs,⁽²⁾ not only

- 1) Economic development is not, of course, an end in itself, but it is a means to an ultimate end, that is the welfare of the people.
- 2) See some definitions of economic integration in Bela Balassa, the Theory of Economic Integration, George Allen and Unwin 1961 p. 1 et seq. Peter Robson, Economic Integration in Africa, George Allen and Unwin 1968, p. 25 et seq.; R. Sanweld and J. Stohler, Economic Integration, Princeton University Press 1959.

12. Issawi, Charles. *Egypt in Revolution: An Economic Analysis*. Oxford University Press, 1963.
13. Statistical and Census Department. *Population Census of Egypt, 1947*. Cairo : Government Printing Office, 1954.
14. United Nations, *Compendium of Social Statistics, 1967*, New York: 1968.
15. United Nations, *Demographic Yearbook, 1965*. New York: 1966.
16. United Nations. Population Studies No. 33, «*Demographic Aspects of Manpower Part 1*», New York : 1962.
17. United States Bureau of Labor Statistics. *Employment and Earnings, VIII* (May, 1962).
18. Zikry, A. M. «Socio-Cultural Determinants of Human Fertility in Egypt, U.A.R.» Unpublished Ph.D. Dissertation. Syracuse University, 1963.

REFERENCES

1. Central Statistical Committee. *Population Trends in the United Arab Republic*, Government Printing Office, 1962.
2. Central Statistical Committee. *The Aggregative Results of Labor Force Sample Survey and Levels of Wages by Governorates, Round of October, 1961*, (in Arabic). Cairo : S.O.P. Press, (no date).
3. Department of Public Mobilization and Statistics, *Handbook of Basic Statistics*, S.O.P. Press, 1963.
4. Department of Statistics and Census. *1960 Census of Population, Volume II, General Tables*. Cairo: S.O.P. Press, 1963.
5. Duncan, Otis Dudley, et al. *Statistical Geography : Problems in Analyzing Aerial Data*. Illinois : The Free Press of Glencoe, 1961.
6. El-Daley, E.A. «An Econometric Model of Growth with Reference to the U.A.R.» Unpublished Ph.D. Dissertation, Rutgers University, 1967.
7. El-Shafer, A. N. «The Current Labour Force Sample Survey in Egypt (U.A.R.)» *International Labor Review*, LXXXII (November, 1960).
8. Florence, P. Sargant, and Wensley, Arthur J. «The Location of Industry in Great Britain». *Political and Economic Planning*, (1939).
9. Galenson, Walter, ed. *Labor and Economic Development*, New York; John Wiley & Sons, Inc., 1959.
10. Hoover, Edgar M. «Interstate Redistribution of Population, 1850 - 1940». *Journal of Economic History*, 1 (1941 - 1942), 199 - 205.
11. Information Department, *The Yearbook*, 1962. Cairo : National Publication House Press, 1962.

TABLE 4.—Egyptian Population, 6 Year old and over, By Economic Activities (Industries) and Sex, 1960*

Economic Activity (Industries)	Male		Female		Total		% to total		% of Industry total	
	No.	%	No.	%	No.	%	Male	Female	Male	Female
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Agriculture, forestry, hunting, and fishing	4,134,625	39.46	270,602	2.59	4,405,227	21.04	19.75	1.29	93.9	6.1
Mining and Quarrying	20,758	0.20	122	0.0	20,880	0.10	0.10	—	99.4	0.6
Manufacturing	679,753	6.49	24,526	0.23	704,279	3.36	3.25	0.12	96.5	3.5
Construction	157,067	1.50	585	0.01	157,652	0.75	0.75	—	99.6	0.4
Electricity, gas, water, and sanitary service	36,072	0.34	277	0.0	36,349	0.17	0.17	—	99.2	0.8
Commerce	592,616	5.66	37,644	0.36	630,260	3.01	2.83	0.18	94.0	6.0
Transport, storage, and communication	254,202	2.43	2,474	0.02	256,676	1.23	1.21	0.01	99.0	1.0
Services	1,108,717	10.58	240,049	2.30	1,348,766	6.44	5.30	1.15	82.2	17.8
Activities not adequately defined	99,573	0.95	17,886	0.17	117,459	0.57	0.48	0.09	84.8	15.2
Inactive	3,390,053	32.35	9,861,735	94.29	13,251,788	63.29	16.19	47.10	25.6	74.4
Not stated	4,498	0.04	3,010	0.03	7,508	0.04	0.02	0.01	59.9	41.1
Total	10,477,934	100.00	10,458,910	100.00	20,936,844	100.00	50.05	49.95	50.0	50.0

* Computed from Department of Statistics and Census. 1960 Census of Population, Vol. II, General Tables, 1963, Table 29, pp. 95 — 104.

TABLE 3.—Occupational Patterns by Industries, Egypt, 1960
(Employed Persons 15 Year old and over, in Percentage) *

Industries +	Occupations								
	Professional	Executive	Clerical	Sales	Farmers	Miners	Transport	Craft.	Services
Agriculture, forestry, ing, andnnh									
fishing	0.07	0.01	0.19	0.04	98.84	0.0	0.13	0.26	0.46
Mining and quarrying	4.06	1.15	4.79	0.27	0.18	54.39	3.33	27.64	4.19
Manufacturing.	1.25	1.23	3.94	0.74	0.17	0.03	0.89	89.95	1.79
Construction	1.74	4.23	1.54	0.40	0.07	0.07	0.71	90.26	0.98
Electricity, gas, water, and sanitary services	3.38	0.92	9.32	0.02	1.35	0.03	4.01	77.14	3.82
Commerce	0.77	1.20	5.81	87.39	0.40	0.01	0.82	2.27	1.32
Transport, storage, and communi- cation	1.86	1.93	8.15	0.22	0.22	0.0	57.53	25.56	4.53
Services	15.28	3.75	11.66	0.53	1.36	0.02	3.22	16.82	47.36
Activities not adequately defined	5.79	2.24	31.88	6.47	0.59	0.38	7.09	37.14	8.42
Total	3.20	1.11	3.71	8.22	54.85	0.18	3.0	15.16	9.50

* Computed from Department of Statistics and Census, 1960 Census of Population, Vol. II, General Tables, Table 32, pp. 119 — 47.

+ Each row adds to 100, except for rounding error.

TABLE 2.—Changes in Industrial Structure of Employed Persons 6 Year old and over in Egypt, 1937-1947

Economic Activities (Industries)	Number Employed		Net Change		Percent of Total		Shifts in industrial structure 1937 — 47
	1937*	1947*	No.	%	1937	1947	
	1	2					7 = 6 - 5
Agriculture, forestry, hunting, and fishing	3,609,579	3,643,187	33,608	0.93	67.76	56.59	-1.24
Mining and quarrying	10,828	12,965	2,137	19.74	0.20	0.20	1.70
Manufacturing.	352,706	560,601	207,895	58.94	6.62	8.71	0.50
Construction	120,706	113,361	- 7,345	- 6.08	2.27	1.76	5.72
Electricity, gas, water, and sanitary services	20,966	22,595	1,629	7.77	0.39	0.35	0.02
Commerce	439,542	590,380	150,838	3.60	8.25	9.17	- .90
Transport, storage, and communication Services	138,911	203,335	64,424	46.38	2.61	3.16	2.17
Activities not adequately defined	630,036	937,868	307,832	48.86	11.83	14.57	- .04
Total	3,433	353,934	350,501	102.10	0.07	5.49	5.54
	5,326,707	6,438,226	1,111,519	20.87	100.00	100.00	2.11
			Redistribution Index				—

* Source : see footnote of Table 1.

TABLE 1— Changes in Industrial Structure of Employed Persons 6 Year od and over in Egypt,
1947-1960

Economic Activities (Industries)	Number Employed		Net Change		Percent of Total		Shifts in industrial structure 1947—60
	1947*	1960*	No. 3 = 2 - 1	%	1947	1960	
		2					
		1					
Agriculture, forestry, hunting, and fish- ing	3,643,187	4,406,379	763,192	20.95	56.59	57.03	0.44
Mining and quarrying	12,965	21,109	8,144	62.82	0.20	0.27	0.07
Manufacturing.	560,601	713,100	152,499	27.20	8.71	9.23	0.52
Construction	113,361	158,885	45,524	40.16	1.76	2.06	0.30
Electricity, gas, water, and sanitary services	22,595	36,808	14,213	62.90	0.35	0.48	0.13
Commerce	590,380	641,408	51,028	8.64	9.17	8.30	- 0.87
Transport, storage, and communication	203,335	260,210	56,875	27.97	3.16	3.37	0.21
Services	937,868	1,369,432	431,564	46.02	14.57	17.72	3.15
Activities not adequately defined . . .	353,934	119,320	-234,614	-66.29	5.49	1.54	- 3.95
Total	6,438,226	7,726,651	1,288,425	20.01	100.00	100.00	—
			Redistribution Index				4.82

* Source : Department of Statistics and Census, 1960 Census of Population, Vol. I, II, General Tables. (Cairo : S.O.P. Press, 1963), Table IV, p. XIV.

10 of Table 4 support this statement. The active male population represents 68 per cent of total males, whereas active female population represents only 6 per cent of total females (columns 2 and 4). Agriculture, services, manufacturing, and activities comprise the highest percentage either of males or of females, Even if when we relate the number of active males or females to total population (columns 7 & 8) these activities still dominate the others.

CONCLUSION

In this paper the writer analysed the trend of shifts in industrial structure and differentiation in job patterns in the U.A.R. The writer applied the so called «redistribution» or concentration index in analysing the shifts in industrial structure during the censal periods 1937 - 1947 and 1947 - 1960. The analysis showed that there were gain and loss among the major industrial groups, and demonstrated the need to more up-to-date data if the impact of economic development to be confirmed. Still more important is the utilization of this index in studying the differences in industrial shifts among the different governorates. Such aerial analysis will be of great help in the assessment of economic planning and training of manpower.

1 per cent transport workers. Mining, construction, electricity, and services activities utilized relatively higher percentage of professional, executive, and clerical workers (compared with other activities).

The distribution presented in Table 3 shows that Egyptian industries lack occupation diffusion. Only services and mining industries, excepting the ill-defined industries, have a diffused occupational patterns. However, one cannot infer from the analysis of a single census what will be the occupational pattern of a particular economic activity in the process of economic growth. That is to say, one cannot know whether or not the expansion of a certain industry will lead to more increase in particular occupations rather than others. The study of occupational pattern would have been greatly enhanced if the same data had been available for the 1947 census.

3. Sex Composition of Active and Inactive Egyptian Population

Table 4 gives the distribution of Egyptian population 6 years of age and over by sex and major groups of economic activities in 1960. The ratio of total males to total females (active and inactive, i.e., total of column 1 to total of column 3) is unity. Considering the active population only, we find that active males represent 92.3 per cent of the total active population, and the active females represent only 7.7 per cent, a result which is entirely different from the one presented by either the total of columns 7 & 8 or columns 9 & 10 (50 per cent for males and 50 per cent for females).

In Egypt the labor force participation of female population 16 years of age and over accounts only for 5.9 per cent of the total labor force in 1961, as compared, for example, to 33.8 per cent in the United States in 1962.⁽⁸⁾ This sex differentials in participation in the labor force between Egypt and the United States shows that females manpower in Egypt is still retained for domestic and household activities. Columns 2, 4, 7, 8, 9, and

(8) The Central Statistical Committee, The Aggregative of Employment and Wage Survey, October, 1961, in Arabic, (Cairo, Société Orientale de Publicité) Table V, p. 35; and U.S. Bureau of Labor Statistics, *Employment and Earnings*, VIII, May, 1962, Table A - 3, p. 3.

during World War II. Another striking growth compared with that of 1947-60 was in transportation and communication. Again, this might be due to the circumstances prevailing in the international scene and at home (war and occupation).

These developments are supported by the redistribution index in Table 2 (col. 7), where the loss in agricultural industry amounted to 11.17 percentage points. Such shift was stimulated by the needs of British forces to civilian work force in different services activities, and by manufacturing in order to fill out the gap created by lack of imports with the strike of the Second World War. It would be important to mention that Egypt, by then, was dependent on foreign industries to the extent that needles were imported. Other contracting industries in the period 1937 - 47 were construction and electricity. Mining showed zero growth. The gaining industries were manufacturing, commerce, transport, services, and ill-defined activities. The aggregate change in the industrial structure during 1937 - 47 amounted to 11.72 additional workers in 1947 belonging to the gaining industries as compared to the situation in 1947. On the other hand, this means that the declining industrial groups lost employment during this period at the rate of 1,172 persons per 10,000 employed in 1947.

2. Job Pattern by Industry, 1960 :

As it was mentioned above, the 1960 census of population provides information on Egyptian population, 15 years and over, which contains cross-classified data on occupations and economic activities. By utilizing these data it was possible to obtain the calculated results provided in Table 3, which shows the occupational pattern by industries in 1960.

It is obvious from Table 3 that the various industries are differentiated from one another with respect to their occupational patterns. The table shows also that some industries are dominated by one or two occupations, while the others are composed of several occupations. In 1960, the job patterns in agriculture, for example, included 99 per cent farmers; similarly, the occupational pattern of manufacturing activity was composed of 90 per cent craftsmen, 4 per cent clerical, 1 per cent professional, 1 per cent executive, 2 per cent services, and about

obtained by subtracting col. 5 from col. 6 and then adding all positive or negative differences.

The computations in Table 1 show that the aggregate change in the industrial structure during 1947-1960, amounted to 4.82 percentage points. This means that, for every 10,000 employed there were 482 additional workers in 1960 belonging to the gaining industries as compared to the situation in 1947. Or one can say that the declining industries lost employment during this period at the rate of 482 persons per 10,000 employed in 1960. The gains occurred principally in all industrial groups except commerce and ill-defined activities. The gains were at the rate of 54, 44, 30, 21, 13, and 7 persons per 10,000 taken in order (see col. 7). Ill-defined activities and commerce lost at the rate of 395 and 87 persons per 10,000 employed in 1960, respectively. Such losses in commerce, industry cannot be related to movement of nationalization since defective data can lead to such a conclusion. The 1947 census of population in Egypt is believed by many students of population to be inflated. Such inflation was stimulated by rationing census undertaken in 1945 which put the population of Egypt at 24 million, i.e., 5 million over the 1947 census. The over-reporting was estimated by El-Badry to be about one million.⁽⁷⁾

However, in order to have another assurance, the same analysis is applied to the two censuses of 1937 and 1947. The results are shown in Table 2. Again the calculations in cols. 3 & 4 show that only one industrial group (construction) implies absolute decline (6.1 per cent). Activities not adequately defined provide another proof for the lax procedures for collecting census data, and probably more for the new variety of jobs provided by the British Occupation forces which could be considered new to the natives occupying such jobs. The rest of industrial groups grew at varying rates ranging from 0.9 per cent (agriculture) to 58.9 per cent (manufacturing). This absolute high rate of growth for manufacturing (as compared with that of 1947-60, 27.2 per cent) is probably possible since the country had to depend upon home industries in meeting necessary needs

(7) A. M. Zikry, «Socio-Cultural Determinants of Human Fertility in Egypt, U.A.R.,» (Unpublished Ph.D. Dissertation, Syracuse University, 1963), p. 62.

population censuses of 1947 and 1960. Only one industrial group namely «activities not adequately defined», cols. 3 & 4, showed absolute decline. Such a decline may be an indicator to improvement in methods of data collection and job description. The rest of industrial groups grew at varying rates from 8.6 per cent (commerce) to 62.9 per cent (electricity, gas, and others), col. 4. agriculture, forestry, hunting, and finishing activities still remain as the basic source of employment for the majority of population, 57.0 per cent in 1960 as compared with 56.6 per cent in 1947, cols. 5 & 6.

Parallel to the differential rates of increase of employment in industries was observed a varying degree of shifts in the relative share of each industry. In order to assess the total shift in the industrial structure during this period, the index of redistribution or concentration is used. This index was used by P. S. Florence and A. J. Wensley in their studies on «The Location of Industry in Great Britain»,⁽⁴⁾ and «Industrial Location and National Policy by the National Resources Planning Board»⁽⁵⁾ in the United States. The index of concentration may be explained briefly as follows :

Let X_i represent the per cent of employed persons in the major industry group in the 1960 census and Y_i is the corresponding percentage of the employed persons for the same major industry group in the 1950 census of population ($i = 1, 2, \dots 9$). The index of employment concentration in this case will be :

$CI = \frac{1}{2} \sum (X_i - Y_i)$, where CI stands for concentration index. For computational check, the sum of the positive and negative differences, $(X_i - Y_i)$ are made separately, and the two sums should be equal.⁽⁶⁾ This index is widely used in regional science and in ecology. In the present study, the index is shown in Column 7 of Table 1. It is

(4) P. Sargent Florence and Arthur J. Wensley, «The Location of Industry in Great Britain», **Political and Economic Planning**, London, 1939.

(5) Edgar M. Hoover, «Interstate Redistribution of Population, 1850 — 1940, *Journal of Economic History*, 1 (1941-1942), 199-205.

(6) Duncan, Otis Dudley, et al., **Statistical Geography : Problems in Analysing Aerial Data**, (Illinois : The Free Press of Glencoe, 1961).

data on economic activity to be comparable with 1960.⁽¹⁾ These data are used in the present analysis, shown in Table 1. Data for 1937 and 1947 refer to persons aging 5 years and over. However, the census authority provided the following statement:

«For comparison and research purposes it should be noted that the number of persons aging 5 years included in the 1937 and 1947 census were mainly occupied in agriculture and services. Number of population aging 5 years in both censuses is... 556,391 and 482,565»⁽²⁾ for 1947 and 1937 respectively.

Distributing these figures according to the ratio between agriculture and services and subtracting the amount from these two groups, it may be possible to assume that the adjusted data for 1937 and 1947 census refer to population aging 6 years and over. Subtracting the «inactive population» from the three censuses and the «not stated» from the 1960 census it would be possible to consider the resulting population as the active population. In fact the census does not show what is meant by «active» and «inactive». However, most of the concepts used in the census were based on United Nations definitions. Thus, it seems that the concept «active» refers to «the economically active population» which comprises «all those persons who contribute to the supply of labor for the production of economic goods and services, including not only those employed at the time of the investigation, but also those unemployed but available for work.» However, one may consider the number of active population to represent the employed persons, since the number of unemployed persons aging 6 years and over is only 173,640, i.e. 2.2% of the active population. Taking these remarks into consideration, one may proceed to the analysis of data.⁽³⁾

Table 1 presents information on the changes in industrial structure of employed persons 6 years of age and over in the

(1) Department of Statistics and Census, **1960 Census of Population**, Volume II, General Tables, English Version, Table IV, p. XIV, (U.A.R., Cairo : S.O.P. Press, 1963).

(2) Department of Statistics and Census, *ibid.*, footnote 2 of Table IV, p. XIV.

(3) United Nations, **Population Studies No. 33, Demographic Aspects of Manpower**, Report 1 (New York : 1962), p. 1.

SHIFTS IN INDUSTRIAL STRUCTURE AND CHANGE IN JOB PATTERN IN THE UNITED ARAB REPUBLIC 1937 — 1960

Dr. Mohamed El - Attar*

This paper tries to analyze the employment trends in the United Arab Republic, Egypt, in relation to shifts in industrial structure and change in job pattern since the Census of 1937 through the 1960 Census of Population. The processes of industrialization and economic development, that have been taking place since the Egyptian Revolution in 1952, have brought with them an increase in the variety of jobs and a change in the composition of occupations. The analysis of these trends will be based on the first digit level of the «International Standard Classification of Economic Activities (ISCE)», and the «International Standard Classification of Occupations (ISCO)» recommended by the United Nations and the International Labor Office, respectively.

1. Changes in Industrial Structure.

Data on active population in the United Arab Republic (UAR) classified according to ISCO are not available from any Egyptian census before 1960. Consequently, it would be impossible to study the trend of shifts in occupational composition in Egypt. It would be appropriate, therefore, to study changes in industrial structure. The 1960 census of population provides elaborate data on active and inactive population classified by ISCE and ISCO. For comparison purposes, the Department of Statistics and Census has adjusted the 1937 and 1947 census

(*) Assistant Professor, Department of Sociology and Anthropology, Mississippi State University, State College, Mississippi, U.S.A. On leave from the Central Organization for Public Mobilization and Statistics, U.A.R., Egypt, Cairo.

Decisions were to be taken by majority vote. The Board was to be responsible only to a General Assembly.

The General Assembly was to consist of all shareholders. It would debate the annual reports of the Board of Directors and approve them. It would receive from the Board the annual reports and accounts, and elect a chartered accountant to audit the accounts.

The Decree of establishment was like an ordinary joint-stock law apart from the following additional provisions : -

- 1 — The first Board should represent the founders only. viz 3 members to represent Government, 2 to represent the Production Council, and one member to represent each of the other five founders, i.e., the Bank of Industry, the Bank Misr, Misr Insurance Co., Misr Spinning and Weaving Co., Demag.⁽⁴⁵⁾
- 2 — At least 10% of the company's profits were to be transferred to reserve up to the point when reserve reached 50% of the total capital of the company.
- 3 — 5% of the net profits of the company were to be spent in the purchase of Government Bonds.
- 4 — The Chairman of the Board of Directors was always to be appointed with the approval of Government.

According to the law, the company was a joint-stock company. In fact, however, its status was very different. For one thing, public organizations, viz the Government, the Production Council and the Bank of Industry, had a majority on the Board of Directors. This together with the power of veto over the appointment of the Chairman, ensured that Government had the last word, at least during the first three years. Nevertheless, the company was supposed to enjoy the necessary freedom in devising its own internal organization, in managing its own finances and in formulating its own commercial policies. Also, the Board of Directors contained representatives of local business as well as foreign business.

⁴⁵⁾ However, any founder of the company could change its members in the Board of Directors during the period of the first three years without altering this arrangement.

- 4 — The Production Council was to contribute at least L.E. 1 M of the capital of the company; the Bank of Industry at least L.E. 1/4 M; and the Bank Misr L.E. 1 M⁽⁴²⁾.

5 — The Egyptian Iron and Steel Co.

On May 1954, the Egyptian Iron and Steel Co., S.A.E. was established⁽⁴³⁾. The Decree of establishment stated the purposes of the company as the following : -

- 1 — To exploit the Aswan ore mines ;
- 2 — To establish and work a steel factory depending upon the Aswan ore ;
- 3 — To trade in the products of the factory;
- 4 — To supervise all the operations related to the above mentioned purposes; and,
- 5 — To undertake all the necessary financial arrangements.

The founders of the company, i.e., the Production Council, the Egyptian Government, Demag of Germany, Bank of Industry and Bank Misr, agreed to contribute in capital as provided in the February agreement. The total capital of the company was to be L.E. 19 M. divided into two million shares of L.E. 1 and 8.5 million shares of L.E. 2. the former shares were to represent Government's initial contribution to the capital of the company.⁽⁴⁴⁾

The company was to be run by a Board of Directors consisting of a maximum of seven members, in which Government would be represented according to its share in capital, like any other share holder. Membership of the Board of Directors was for a period of five years, except in the case of Government representatives, who were to be appointed for three years only.

42) Bank Misr share in capital was to be contributed by the Bank itself (L.E. 1/2) and two of its companies, i.e., Misr Insurance Co., and Misr Spinning and Weaving Co. — (by L.E. 1/4 M each).

43) Decree-Establishment of the Egyptian Iron and Steel Co. Cairo May 1954.

44) Which was paid in real terms as machinery and equipment.

its initial stages. Additional reasons for accepting Demag's offer were that⁽⁴⁰⁾.

- 1 — Demag's estimates were submitted as final while G.H.H.'s were only provisional.
- 2 — Demag has suggested a maximum cost margin above estimate of 3% while G.H.H. has suggested one of 10%.
- 3 — G.H.H. has asked for at least 2% of the price of machinery to be paid immediately after signing of the agreement; Demag asked for no immediate payment; and,
- 4 — G.H.H. had demanded 2% of the price of any machinery which would not be bought through them, while Demag had made no such stipulation.

In February 1954 an agreement was signed between the Production Council, the Egyptian Government, Demag and the Bank of Industry. Bank Misr was also brought into the agreement, although there is no evidence that it had played any part in the negotiations. The agreement provided for the following⁽⁴¹⁾ : -

- 1 — Demag was to plan the general layout of all main and auxiliary departments, and to act as engineers-in-charge during the installation of machinery. As Consultant engineer, it was to prepare specifications of machinery, material and equipment and examine the various tenders of their supply.
- 2 — Demag was to participate in the capital of the company by 20% of the cost of machinery, up to a maximum of L.E. 2 M, and to be represented in the Board of Directors by one member (during the first four years at least).
- 3 — The Government was to guarantee a 4% return on shares, beginning three years after the establishment of the company; to participate in the initial capital by L.E. 2 M worth of machinery and equipment, and to guarantee the raising of the necessary indigenous finances.

40) Ibid.

41) Files and Records : The Iron and Steel Co.

already had experience of the establishment of steel mills in India, Turkey and Brazil. The Council made it clear that it preferred such direct negotiation with foreign firms and when Demag submitted its cost estimate of L.E. 16.005.676, this seemed attractive.⁽³⁶⁾ Engineer Apadeir in a last attempt to secure the project for his proposed company, brought pressure to bear on the Council officials and on some members of the Government⁽³⁷⁾. He argued that the technical superiority of G.H.H. over Demag was beyond doubt. He claimed that the latter firm had no experience of building or operating steel factories and that it was merely a supplier of advice and machinery. He also argued that by giving the project to this proposed company, the Government would win the confidence of the business community of the country.

Engineer Apadeir not only sent memos and complaints to the Council of officials and to the members of the Military Government; he also invited all the senior members of the Council to visit the factories of G.H.H. in Germany to judge its efficiency themselves and to compare it against that of Demag.

However, the Council announced early in 1954 that it had accepted Demag's offer. Engineer Apadeir then went to the office of the Prime Minister, General Naguib, and from him gained permission to meet Dr. M. A. Selim, a senior member of the Council Board, to discuss with him why Demag's offer was preferred to that of G.H.H.⁽³⁸⁾ At this meeting which took place in January 1954, Dr. Selim pointed out that Demag's offer was much better than all other offers; that this had been the only reason for accepting it; that the Council would seek the support of private investors; and that it had no intention at all of putting out the role of the Egyptian business in economic development.⁽³⁹⁾ Demag's qualifications, he said, were exactly of the type required. The council would like to have a firm to advise on the establishment of the steel factory and to supply the necessary machinery, but not to run the industry except in

36) Ibid.

37) Ibid.

38) Files and Records : The Iron and Steel Co.

39) Ibid.

exploitation of the Aswan ore mines for fifty years at a nominal fee to be decided later by the company and the Government.

2 — It should be exempted from all customs duties and dues on all imported machinery and raw materials.

3 — The Government should grant facilities to enable landlords to participate in the capital by using their compensation Bonds on collateral.

4 — The Government should participate in the capital of the company by at least 1/3 of the total.

5 — The company should be granted unlimited permission to engage foreign personnel and workers.

6 — The Government should supply all the necessary electricity.

The total cost of Engineer Apadeir's project proposed by G.H.H. was some L.E. 16.065.038 of which G.H.H. was to participate to the extent of some L.E. 2 M.⁽³²⁾

Other businessmen acted merely as agents of foreign firms. These included two ex-Prime Ministers, Ali Maher "Pacha" and Hussein Sery "Pacha" who represented respectively Schindler and S.R., a French and a German firm.⁽³³⁾ They submitted two cost estimates which were far higher than that submitted by Engineer Apadeir. The first project (by Schindler) was to cost some L.E. 19.678.440 and the other (by S.R.) would cost some L.E. 18.306.978.

A third type of negotiation was conducted directly with the Council by some German firms.⁽³⁴⁾ The most active of these was Demag, which maintained very efficient communications with the Council through its permanent office at Cairo.⁽³⁵⁾ This firm

32) Ibid.

33) Ibid.

34) Files and Records: The Iron and Steel Co.

35) Ibid.

steel in sections, plates and sheets. By-products would include 225,000 tons of slag, 50,000 tons of phosphoric fertilisers and blast furnaces gas to be used for the operating of an electric power station of a capacity of 45,000 KW.⁽²⁷⁾

The project would initially be based upon the working of two basis furnaces with a primary capacity of 250,000 tons.⁽²⁸⁾ The initial production would need 650,000 tons of Aswan ore, 300,000 tons of dolomite and lime-stone (also locally available) and 300,000 tons of imported coke.

The Council invited foreign firms either independently or through local agents to submit their estimates. This was accompanied — as we have seen in Chapter 1, Section iii — with the offering of improved facilities to foreign capital and investments. The council in its communications with foreign firms which showed interest in the project made it clear that preference would be given to offers that involved «foreign participation in finance and in management»⁽²⁹⁾. The facilities offered included access to previous studies made on the project by foreign experts.

Immediately after this announcement was made by the Production Council, several negotiations started⁽³⁰⁾. Active local businessmen negotiated with foreign firms for partnership arrangements. Among these was Engineer Adley Apadeir, a most active member of the Egyptian business community. With other businessmen and some landlords, he formed a joint-stock company, the Egyptian Steel Co., Société d'Etudes. He obtained the backing of a German firm, G.H.H., and submitted a project to the Production Council involving the following proposals : - ⁽³¹⁾

1 — The company should be granted a concession for the

27) The Production Council : Annual Report of 1953/54.

28) Ibid.

29) The Iron and Steel Co., : Files and Records,

30) Ibid.

31) Files and Records.

2. To meet local demand for steel which was consuming foreign exchange, greater indigenous production was required.
3. This industry would enable the expansion of the existing steel industry which could depend upon semi-finished steel products as their basic material for production.
4. The industry would meet the needs of the industrial projects which the council was planning to launch in Egypt.
5. This industry symbolises the national independence of the country and the starting of the route to economic development.

From an economic point of view, these arguments were of defective validity. The steel industry being capital-intensive was highly absorptive of the scarce factor of production. Moreover, its construction and running-in period was a very long one⁽²⁴⁾. On the other hand, it could be argued that such heavy and capital-intensive industries would in the long run justify themselves, by laying the basis for a sounder, more diversified and more self-sufficient industrial structure⁽²⁵⁾. We are not concerned in the present paper with the economic soundness of the decision to establish steel industry. However, we must take into consideration that in taking such decision «important non-economic factors have always to be thrown into the balance»⁽²⁶⁾.

4. — Agreement with Demag

The production Council announced the intention to establish an iron and steel factory depending upon the Aswan ore and imported coke with a primary capacity of 210,000 tons of

24) The choice between labour-intensive and capital-intensive projects is analysed in : — A. H. Hanson: *Public Enterprise and Economic Development* — Jan. 1960 pp. 101 — 106.

25) *Ibid.*

26) Typical of these non-economic factors is President Nasser's words in celebrating the opening of the work in the Steel project, viz : « I am happy to see the steel industry in Egypt contrary to what had been said that Egypt is an agrarian country and could never become an industrial one » — of *Annual Report of the Iron and Steel Co., 1955.*

research (geological) related to the steel industry, failing to distinguish between its relation with the British Government and those with the British technical personnel in its service. It also demonstrated its lack of clear policy, by discharging from its services the nationals of one of these countries from which it was trying to obtain aid. It left the examination of the projects scattered among several branches of Government, i.e., the Ministry of Commerce and Industry, the Ministry of Public Works and the Foreign Affairs Ministry. It never performed an economic justification for the establishment of steel industry in Egypt, and its entirely political and nationalistic approach could hardly encourage any foreign investors to take interest in the matter⁽²⁰⁾.

3. The Production Council

Soon after its establishment in 1952, the Production Council drew a programme for public expenditure in agriculture, irrigation, utilities and industry. The council put forward the framework of a ten-year programme in which industry was to receive nearly L.E. 40 M out of the total proposed expenditure of over L.E. 330 M⁽²¹⁾. Iron and Steel was one of the projects to which the Council gave priority within the industrial programme. To some extent indeed it was one of few projects to which any previous studies had been made. The Council put forward five reasons in favour of establishing this industry in Egypt⁽²²⁾.

1. The industrialization in Egypt, which the Council announced to be one of its long-run objectives, would demand the establishment of this particular industry.⁽²³⁾

20) Of course it could be argued that if its nationalistic approach was rationalised it could have stimulated some foreign interest in this industry. See later Section 3.

21) Ibid.

22) The production Council : Annual Report of 1953. It should be noticed that the Council's argument is typical of that presented by most developing countries when they established this industry. (Walter Blass: «Steel Mills for Developing Countries» — *Economic and Social studies*, op. cit. pp. 157 — 8).

23) It was held that steel is indispensable for economic development. (A Study of Iron and Steel Industry in Latin America ; U.N. Dept. of Economic Affairs N.Y. 1954, p. 44).

International advisers such as Loftus Engineering of Pettisborough and the Austrian expert Fritz Schusterchitz⁽¹⁵⁾. Preliminary investigation by these experts led to the emergence of two proposed projects⁽¹⁶⁾. The first project to be located at Aswan would depend upon the utilization of the Aswan Dam electricity and the other to be located at Cairo, would take advantage of the proximity of the metropolitan markets⁽¹⁷⁾. Both involved great business risks particularly as no proof was yet made coke existed in Egypt, and neither could be undertaken without Government's support.

As a result of the political crisis of the post-war era, initial Government efforts were un-coordinated and haphazard. Government was not clear as to its role in industry nor as to its expectations from foreign or local investors. It confined its search for foreign investors to three countries only, Britain, the U.S.A. and France. This was criticised by the Egyptian Chargé D'Affaires at the Hague, who advised the Government to widen its approach⁽¹⁸⁾. Specifically, he pointed out that the U.S.A. had no interest in the establishment of steel projects in the under-developed world and mentioned the recalling by the U.S.A Government of its roving Ambassador, Mr, Edwin Lock after he had expressed his support for the industrialization of the Middle Eastern countries⁽¹⁹⁾. Moreover, for political reasons the Government discharged some British personnel engaged in

15) Ibid.

16) U.K. Board of Trade : 1947, op. cit. p. 57.

17) Ibid.

18) Files and Records : The Egyptian Iron and Steel Co.

19) It is very interesting to notice, for example, that the Egyptian Government was hoping to use the point Four Programme for the establishment of steel industry in Egypt. (Files and Records, op. cit.,) Yet American economists had already explained that this was not among the objects of Point Four : «One of the explicit objectives of our foreign policy», writes Mr. M. Hunter and Mr. W. H. Knowles : «is to maintain and expand foreign raw material supplies... Thus one of the purposes of Point Four Programme is to increase the raw materials output of underdeveloped countries» (**Ten Problems of Point Four**, in *Inter-American Economic Affairs*, Vol. III, No. I., Summer, 1953, p. 75.

scrap. It had one Siemens Martin Furnace, the first to be seen in the Arab World⁽⁷⁾.

The third company, Delta Steel Co., S.A.E., was established in 1947 with a capital of L.E. 50.000⁽⁸⁾. The three companies had a total capacity of 100,000 tons of steel products annually ; but they produced at half capacity, the rest of Egypt's steel needs being imported at an annual cost of over L.E. 10M.⁽⁹⁾ Under-utilization of capacity was due to the limitations on the supply of scrap. In 1954, the National Bank of Egypt reported: «The industry relying on scrap may have to stop production in a few years since stocks in the country are being consumed»⁽¹⁰⁾.

2. Early Government Efforts

Geological surveys provided evidence that iron ore existed at Aswan, the Baharya Oases and the Eastern desert⁽¹¹⁾. The Aswan ore was the most completely surveyed, because of its location near the Nile and other transport facilities⁽¹²⁾. Its iron content was estimated at from 44% to 50% and it contained no sulphur and little silicon⁽¹³⁾. The surveys were made as part of the ordinary functions of the Ministry of Commerce and Industry (The Geological Administration), and were brought to the attention of Government when it became aware at the end of the War, of the increase in local demand for steel projects and the burdens which this imposed over the country's balance of payments. Government then started investigating the possibility of establishing a steel industry in Egypt, through the Ministry of Commerce and Industry⁽¹⁴⁾. It engaged some

7) U.K. : Board of Trade : op. cit.

8) Undated Pamphlet published by the Delta Steel Company.

9) U.K. Board of Trade, op. cit. Also, Production Council annual Report of 1954, pp. 18 — 19.

10) National Bank of Egypt, econ. B., Vol. XV, No. 1., 1954, p. 12.

11) Files and Records in the Iron and Steel Co.

12) Undated Pamphlet published by the Egyptian Iron and Steel Company: the Egyptian Iron and Steel Company.

13) Files and Records.

14) Ibid.

mulation of considerable amount of capital, as the following table shows : —

Capital Formation during the War

Year	National Income	Personal Expenditure on consumer goods and services	Net Capital Formation
1939	168	148	8
1940	191	146	33
1941	233	167	51
1942	328	228	76
1943	390	271	78
1944	464	292	132
1945	502	326	122

Source : U.N. op. cit., p. 22.

Finally, the post-war increase in the prices of steel imports acted as a natural protection for local production⁽³⁾.

Demand for steel and the availability of cheap raw materials were the main factors that led to emergence of the industry⁽⁴⁾. Three private companies undertook steel production from scrap. The oldest of the three, the Egyptian Copper Works, was established in 1936 as a joint-stock company. During the war, restriction on imports obliged it to stop production⁽⁵⁾. After the end of the War, the company decided to produce steel from local scrap from the Western Desert, the capital of the company was L.E. 80.000 mostly owned by Egyptians⁽⁶⁾. In 1946, the second company was established : the National Metallic Co., S.A.E., with a capital of L.E. 120.000 to produce steel from

3) U.K. : Board of Trade, 1947, op. cit. p. 26.

4) The total value of basic steel products imports reached over L.E. 13 M in 1942 and continued to increase till it reached over L.E. 22 M. by 1960. (Lecture delivered by Dr. A. Moneim El Kalsouny, Minister of the Economy in the Political Economy Club, Cairo, 1960. Also **Pocket Summary of Statistics** : 4th Edition, Cairo, 1962. pp. 135/7.)

5) Al Messawar Magazine : Special Edition on Metallic Industries, Cairo March, 1963.

6) E.D.O. Annual Report for 1958, op. cit. pp. 148 — 150.

THE ESTABLISHMENT OF HEAVY INDUSTRY IN A DEVELOPING COUNTRY

A Case Study

Dr. A. R. H. Rachid*

The Egyptian Iron and Steel Co.

In the present paper the establishment of the Iron and Steel Co. is given as a typical case of the emergence of heavy industry in a developing country. It will be noticed from this case, that the establishment of this firm involved decisions of political as well as economic nature. The role of the administrative machinery is also obvious in this process of establishment of heavy industry.

The case is based upon a field survey carried out by the writer.

1. First Steel Mills

The Egyptian steel industry started privately shortly after the 2nd World War on a very modest scale. Its appearance at this time may be attributed to four causes. First, war expenditure led to a boom in construction which increased the steel consumption of the country to an annual average of 300.000 tons against the pre-war average of 100.000 tons ⁽¹⁾. Secondly, the Desert Campaigns resulted in the accumulation of great quantities of scrap, which was cheap and easily transportable⁽²⁾. Thirdly, war expenditure by the allied forces enabled the accu-

* Ph. D. & M.A. in Public Administration (Glasgow & Leeds) B. Com. Cairo and D.P.A. I.P.A. Cairo.
Asst. Professor of Public Administration, Faculty of Commerce Azhar University.

1) U.N. : Economic Development in the Middle East, 1945/54, *op. cit.*

2) U.K. : Board of Trade Annual Report on Egypt, 1947, *op. cit.* p. 41.

- Mosca, Gaetano. *The Ruling Class*. New York : McGraw-Hill Book Co., 1939.
- Ogg, Frederick A. «*The Role of Political Science.*» In Franklin L. Burdette, ed. *Education for Citizenship Responsibilities*. Princeton : Princeton University Press, 1942.
- Paine, Thomas. *Rights of Man*. New York : Willey Book Co. 1942.
- Roelofs, H. Mark. *The Tensions of Citizenship*. New-York : Reinhart and Co., 1957.
- Rousseau, Jean-Jacques. *Social Contract*. In Ernest Barker, ed., *Social Contract*. London: Oxford University Press, 1947.
- Truman, David B. *The Government Process*. New York : Alfred A Knopf, 1951.

- Friedrich, C.J. *Constitutional Government and Democracy*. Boston : Ginn and Co., 1950.
- Green, T.H. «Principles of Political Obligation.» In R.H. Nettleship, ed. *Works of Thomas Hill Green*, Vol. ii. London : Longmans, Green, and Co., 1900.
- Grodzins, Morton. *The Loyal and the Disloyal*. Chicago : University of Chicago Press, 1956.
- Hobbes, Thomas. *Leviathan*. Oxford: Basil Blackwell, 1958.
- Hyman, Herbert. *Political Socialization*. Glencoe III.: Free Press, 1959.
- Key, V.O., and Munger, Frank. «Social Determinism and Electoral Decision: The Case of Indiana.» In Eugene Burdick and Arthur Brodbeck, eds., *American Voting Behaviour*. Glencoe, III.: Free Press, 1959, pp. 281 — 299.
- Kornhauser, Arthur, et al., *When Labor Votes*. New York: University Books, 1965.
- Lane, Robert. *Political Life*. Glencoe, III. Free Press, 1959.
- Lazarsfeld, Paul et al., *The People's Choice*. New York : Duell, Sloan, and Pierce, 1944.
- Lipset, S.M. *Political Man*. Garden City, N.Y.: Doubleday and Co., 1960.
- Lipset, S.M., et al., *Union Democracy*. Glencoe, III. : Free Press, 1958.
- Lipson, Leslie. *The Great Issues of Politics*. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice Hall, 1954.
- MacIver, Robert. *The Web of Government*. New York : Macmillan Co., 1947.
- Merriam, Charles. *The Making of Citizens*. Chicago : University of Chicago Press, 1931.
- Michels, Roberto. *Political Parties*. New York : Heart's International Library, 1915.
- Mills, C. Wright. *The Power Elite*. New York: Oxford University Press, 1956.

BIBLIOGRAPHY OF CITED WORKS

- Acquinas, Thomas. *Summa Theologica*. In A.P. D'Entreves, *Acquinas: Selected Political Writings*. Oxford : Basil Blackwell, 1948.
- Almond, Gabriel. *The American People and Foreign Policy*. New York : Frederick A. Praeger, 1960.
- Aristotle. *Politics*. New York: Oxford University Press, 1958.
- Bentley, Arthur F. *The Process of Government*. Bloomington, Ind.: The Principia Press 1949.
- Berelson, Bernard, et al., *Voting*; Chicago. University of Chicago Press, 1954.
- Binkley, W.E., and Moss, Malcom. «The Multi-Group Nature of the State.» In Daniel Katz, et al., *Public Opinion and Propaganda*. New York: Dryden Press, 1954.
- Brogan, D.W. *Citizenship Today*. Chapel Hill, N.C.: University of North Carolina Press, 1960.
- Campbell, Angus, et al., *The American Voter*. New York: John Wiley, 1960.
- Campbell, Angus, et al., *The Voter Decides*. Evanston, Ill.: Row, Peterson, 1954.
- Cook, T.I. «Individual Liberty Today: Challenge and Prospect». In Morroe Berger, et al., eds. *Freedom and Control in Modern Society*. New York: D. Van Nostrand, 1954.
- Curti, Merle. *The Roots of American Loyalty*. New York: Columbia University Press, 1946.
- Dood, Leonard W. *Public Opinion and Propaganda*. New York: Henry Holt Co., 1948.
- Easton, David. «An Approach to the Analysis of Political Systems.» *World Politics*, II (April, 1957), 383.
- Easton, David. «The Perception of Authority and Political Change.» in C.J. Friedrich, ed. *Authority*. Cambridge : Harvard University Press, 1958.

-
- 73) V.O. Key and Frank Munger, «Social Determinism and Electoral Decision. The Case of Indiana,» in Eugene Burdick and Arthur Brodbeck, *American Voting Behaviour* (Glencoe, Ill., Free Press, 1959), pp. 281 — 299.
- 74) Campbell, et. al., *The American Voter*, p. 310.
- 75) Truman, pp. 168, 155.
- 76) *Ibid.*, pp. 157, 159.
- 77) Friedrich, *Constitutional Government*, p. 514.
- 78) Almond, p. 142.
- 79) Lazarsfeld, et al., Ch. 6.
- 80) Lipset, *Political Man*, pp. 86 — 88.
- 81) Truman, pp. 205 — 206.
- 82) Lane, p. 257.
- 83) *Ibid.*, pp. 259, 270.
- 84) Mills, pp. 304, 317.
- 85) Merriam, p. 3.
- 86) *Ibid.*, p. 175.
- 87) Grodzins, p. 29.
- 88) S.M. Lipset, et al., *Union Democracy*, p. 12.

-
- 52) Mills, p. 307.
 - 53) Almond, p. 143.
 - 54) *Ibid.*, p. 138.
 - 55) Brogan, p. 87.
 - 56) Harold Lasswell, *Psychopathology and Politics*, quoted in Robert E. Lane, *Political Life* (Glencoe, Ill.: Free Press, 1959), p. 338.
 - 57) Brogan, p. 88.
 - 58) Lane, p. 300.
 - 59) Herbert Hymen, *Political Socialization* (Glencoe, Ill., Free Press, 1959), p. 46.
 - 60) *Ibid.*, p. 19.
 - 61) *Ibid.*, pp. 94, 96.
 - 62) Bernard Berelson, et al., *Voting* (Chicago : University of Chicago Press, 1954), pp. 46 — 47.
 - 63) Paul Lazarsfeld, et al., *The People's Choice* (New York : Duell, Sloan, and Pierce, 1944), p. 147.
 - 64) Angus Campbell, et al., *The Voter Decides* (Evanston, Ill.: Row, Peterson, 1954), pp. 153 — 155.
 - 65) Arthur Kornhauser, et al., *When Labor Votes* (New York: University Books, 1956), p. 65
 - 66) Campbell, et al., *The American Votes*, pp. 314 — 315.
 - 67) *Ibid.*, p. 318.
 - 68) Berelson, et al., p. 49.
 - 69) Campbell, et al., *The American Voter*, p. 321.
 - 70) Berelson, et al., p. 48, and Campbell, et al., *The American Voter*, p. 307.
 - 71) Truman, p. 167.
 - 72) Campbell, et. al., *The American Voter*, p. 324.

- 31) S.M. Lipset, *Political Man* (Garden City, N.Y. : Doubleday and Co., 1960), pp. 80 — 82.
- 32) C.J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy* (Boston : Ginn and Co., 1950), p. 482.
- 33) Binkley and Moos, p. 25.
- 34) Arthur F. Bentley *The Process of Government* (Bloomington, Ind., The Principia Press, 1959), p. 237.
- 35) Merriam, p. 86.
- 36) Lipset, *Political Man*, p. 79.
- 37) Merriam, p. 33.
- 38) Merle Curti, *The Roots of American Loyalty* (New York : Columbia University Press, 1946), p. 99.
- 39) C. Wright Mills, *The Power Elite* (New York : Oxford University Press 1956), p. 307.
- 40) S.M. Lipset, et al., *Union Democracy* (Glencoe, Ill.; Free Press, 1958), pp. 3 — 8.
- 41) *Ibid.*, p. 9.
- 42) Truman, p. 143.
- 43) *Ibid.*, p. 150, and Lipset, et al., *Union Democracy*, pp. 9 — 10.
- 44) Truman, p. 146.
- 45) Lipset, et. al., *Union Democracy*, p. 11.
- 46) Mills, p. 307.
- 47) Truman, p. 196.
- 48) Leonard W. Doob, *Public Opinion and Propaganda* (New York : Henry Holt Co., 1948), p. 35.
- 49) Truman, p. 151.
- 50) Bentley, p. 227.
- 51) Angus Campbell, et. al., *The American Voter* (New York: John Wiley, 1960), p. 318.

- 13) David Easton, «An Approach to the Analysis of Political Systems,» 9 *World Politics* 383, April, 1957, pp. 391—392.
- 14) David B. Truman, *The Governmental Process* (New York : Alfred A. Knopf), p. 47.
- 15) W. S. Binkley and Malcolm Moos, «The Multi-Group Nature of the State,» pp. 24 — 27 in Daniel Katz, et al., eds., *Public Opinion and Propaganda* (New York : Dryden Press, 1954), p. 26.
- 16) Roberto Michels, *Political Parties* (New York : Hearst's International Library, 1915).
- 17) Gabriel Almond, *The American People and Foreign Policy* (New York : Frederick A. Praeger, 1960), pp. 136—138.
- 18) Leslie Lipson, *The Great Issues of Politics* (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice Hall, 1954), pp. 125—127.
- 19) Charles Merriam, *The Making of Citizens* (Chicago : University of Chicago Press, 1931), p. 13.
- 20) Easton, 9 *World Politics*, p. 396.
- 21) Merriam, pp. 16, 17, 22.
- 22) Grodzins, p. 26, and Easton, 9 *World Politics*, p. 398.
- 23) Gaetano Mosca. *The Ruling Class* (New York : McGraw Hill Book Co., 1939), pp. 125, 127.
- 24) Robert MacIver, *The Web of Government* (New York : Macmillan Co., 1947), p. 76.
- 25) D.W. Brogan, *Citizenship Today* (Chapel Hill, N.C. University of North Carolina Press, 1960), p. 12.
- 26) Grodzins, pp. 21 — 24.
- 27) Easton, 9 *World Politics*, p. 395.
- 28) Merriam, pp. 175 — 176.
- 29) Easton, 9 *World Politics*, p. 396.
- 30) Easton, «The Perception of Authority and Political Change,» in C.J. Friedrich, *Authority* (Cambridge : Harvard University Press, 1958), p. 180.

NOTES

- 1) Aristotle, *Politics* (New York : Oxford University Press, 1958), pp. 93, 95.
- 2) *Ibid.*, p. 108. ...
- 3) Thomas Hobbes, *Leviathan* (Oxford: Basil Blackwell, 1957), p. 112.
- 4) Thomas Aquinas, «*Summa Theologica*,» in A.P. D'Entreves, *Aquinas, Selected Political Writings* (Oxford : Basil Blackwell, 1948), pp. 113, 119.
- 5) *Ibid.*, p. 109.
- 6) Jean-Jacques Rousseau, *Social Contract*, in Ernest Barker, ed., *Social Contract* (London : Oxford University Press, 1947), pp. 275, 277.
- 7) Thomas Paine, *Rights of Man* (New York : Willey Book Co., 1942), p. 193.
- 8) T.H. Green, «Principles of Political Obligation,» in R.H. Nettleship, ed. *Works of Thomas Hill Green*, Vol. II (London: Longmans, Green and Co., 1900), p. 324.
- 9) Frederic A. Ogg, «The Role of Political Science,» in Franklin L. Burdette, ed., *Education for Citizenship Responsibilities* (Princeton : Princeton University Press, 1942), pp. 84 — 93.
- 10) Morton Grodzins, *The Loyal and the Disloyal* (Chicago : University of Chicago Press, 1956).
- 11) T.I. Cook, «Individual Liberty Today : Challenge and Prospect,» in Morroe Berger, et al., eds. *Freedom and Control in Modern Society* (New York : Dr. Van Nostrand, 1954), pp. 209 — 231.
- 12) H. Mark Roelofs, *Tensions of Citizenship* (New York : Reinhart and Co., 1957), p. 21.

pecially if sufficient isolation of the members is achieved. In such situations, only the elites play citizenship roles. The individual is denied even crude and passive instruments.

How useful is the scheme developed herein for gaining a theoretical understanding of citizenship ? First of all, classification of citizenship situations in terms of the degree to which elites play the roles seems to have some promise of facilitating meaningful generalization. The entire development might be said to be a «model» or theory of citizenship roles. As we have progressed, primarily on the basis of the observations of competent scholars, it has been possible to list certain propositions or deductions. Some empirical investigations of these deductions — and they were designed to be testable — would indicate the viability of this device for aiding in understanding of these roles. It is to the contemplation of such empirical research that we now must turn.

because the nation is believed to symbolize and sustain these groups.»⁽⁸⁷⁾ Although the importance of loyal sub-groups to the strengthening of political system has been recognized by others,⁽⁸⁸⁾ this quotation stresses their significance in a very strong manner. If this were always the case, «satisfaction of basic needs,» which are group needs, would be the most important among the four elements of political loyalty discussed above. Indoctrination with patriotism, habit of obedience, and psychologic identification with the state would be clearly secondary. Group elites would have a tremendous influence on members' national loyalties. Their decisions as to whether to encourage or discourage it would be controlling. Encouragement would doubtless vary as would the elites' loyalty, which in turn, recalling statements made earlier in this paper, would vary with their feelings of successful and legitimate access to the political system. Group elites would thus be themselves performing acts necessary to an important part of the citizenship component of loyalty. Again we note that something like this must sometimes occur, for groups do revolt against political authorities and revolutions do occur. We might hypothesize that under certain conditions group elites are able through primary attachment of members to the group, to define the loyalty component of citizenship, that is, to play the role themselves.

It would seem that establishment of group authority of this nature, like that over voting behaviour, is bound up with isolation of the group members. Although loyalty may primarily attach to groups, a specific group definition of political loyalty cannot be authoritative, that is, productive of non-reflective obedience, if several other group definitions exist also. This is merely another way of saying that unassimilated (isolated) groups can become dangerous to political authority.

The observations on modern democratic citizenship in this paper have led to the envisioning of a state of affairs largely dominated by group elites. Such elites seem to have much influence over various organizational non-citizenship roles of individuals. Michels' group oligarchy seems to prevail. Group elites may also gain authority over individuals with respect to the citizenship components of participation and loyalty, es-

tack. Mills, for example, sees a homogeneous national elite manipulating the nation by denial of competing viewpoints to the public. He compares the situation to economic monopoly.⁽⁸⁴⁾ But whether there is no elite, or as seems more likely, several competing elites, the question of member alternatives must be considered. We might hazard the proposition that all group elites tend to isolate their members from cross-pressures and overlapping memberships, to create little monopolies for group identification, thereby denying them policy choices, tending to confer authority on their own voting suggestions, and, in short, concentrating the citizenship component of participation and therewith political power in their own hands.

Finally, this consideration of the relationship between the individual and groups or group elites (as actors in our scheme) must include a section on the citizenship component of loyalty. The consideration of multiple allegiances and overlapping memberships brings this to mind. As noted above, one of the important elements in individual loyalty to political authorities is satisfactions of individual needs. Loyalty is seen as provisional; its continuance depends upon the service of interests. These interests, economic, religious, etc., can cause the citizen to shift his loyalty as evidenced by revolutions and emigration.⁽⁸⁵⁾ As was noted above, however, these interests are largely group interests. In any event they are significant only if they become group interests. If political authorities fail to consider these interests, in fact if they fail to provide useful benefits to them, these same non-political groups or other political entities may become prominent in citizen loyalties.⁽⁸⁶⁾

This places group loyalties in an intermediate position between individuals and political authorities. In fact, it is often asserted that loyalties to functional groups are primary. Men are most desirous of acceptance by these groups. They are most sensitive to sanctions imposed by these groups. The internalization of group goals is very important to the psychological well being of individuals. Loyalty to political authorities, then, becomes a function of groups encouraging their members to be loyal. «Loyalties are to specific groups, specific goals, specific programs of action. Populations are loyal to nations as a by-product of satisfactions achieved within non-national groups,

voting behaviour may move toward a condition of authoritativeness. This is the case where group identification is high, where the members feel distinct, where they have few overlapping memberships.

Since unified voting behaviour is the chief determinant of a group's ability to assert its claims on the political scene, it might be expected that group elites would attempt to maximize their persuasive power on external politics by increasing internal authority. We can now see that such a process might involve more than transmission of correct political standards. It might well include attempts to manipulate identification with the group. And this would certainly involve attempts to keep groups distinct, to isolate members from the divisive effects of overlapping group memberships.

In fact we do find that group elites do regard maintenance of cohesion through mitigation if not elimination of other memberships as a task of highest importance. Certain types of «integrative» political parties perhaps offer the most conspicuous example of this. The establishment of party youth groups, auxiliaries, recreation plans, etc., are designed to satisfy other member «needs» within the same group. It is not necessary to go outside. Much more commitment and enthusiasm for the party cause can be generated in this way.⁽⁸⁰⁾ The practice of setting up subsidiary organizations parallel to those likely to draw off member loyalty is also seen in such phenomena as company unions, Catholic trade union and veterans' groups, and similar devices.⁽⁸¹⁾ Elites like to get their groups into positions where only that group can satisfy certain member needs. The infiltration of competing groups is also a technique for mitigating the effects of other possible memberships. Communist infiltration of labor unions would be an example. Apparently certain elites have even gone to the extent of joining opposite parties in order to deny persons meaningful voting alternatives.⁽⁸²⁾ Closely related elite attempts to eliminate structures for alternatives of choice are laws designed to discourage splinter parties and non-partisan elections designed to destroy an organizing principle for voting behaviour.⁽⁸³⁾

The importance of choice for avoiding an authority relationship is also seen by scholars who take a slightly different

provides for «social assimilation», seems to be overlapping memberships and multiple loyalties on the part of individual members. The role of overlapping memberships in group moderation and policy stability is well documented. They impose restrictions and conformities on interest groups at the pain of dissolution. Leaders cannot always act like Michels predicted. Although there is plenty of evidence that power concentrates in a few hands, it is also true that upheavals and rebellions occur within groups. Leaders must be concerned about their relations to the masses, for there is always the disruptive possibility of their following rival leaders.⁽⁷⁵⁾ That is to say, a group usually cannot absorb an individual completely. He can turn to another group. If an overlapping membership is not present, a group elite's violation of expectations of members may call forth the forming of a new group with disastrous effects for the degree of cohesion of the old group.⁽⁷⁶⁾

In a democracy, elites offer election propaganda, that is, bid for votes, on a competitive basis. In economic terms, they compete with one another in the opinion markets for the sale of their policies. It seems to be characteristic of democracy that this competition, the possibility of the citizen selecting among alternative elite offerings, is present.⁽⁷⁷⁾ It is thus seen that «public» influence exists, although in a crude and passive form. Almond observes, «In most cases the influential policy alternatives placed before the public represent vague impulses and preferences of the masses.»⁽⁷⁸⁾ Citizens of a democracy do participate in politics in a meaningful fashion so long as alternative exist for them to select among. Much of the participation component of citizenship may consist in this selection. Moods, interests, and expectations on the part of the masses set limits on elite discretion. The opportunity for choice is conspicuously absent from dictatorships where elites are really dominant.

This emphasizes the usually persuasive nature of group influences on voting behaviour. The citizen has several group influences impinging upon him, and must consciously choose among them, or withdraw from voting altogether in the manner of the classic cross-pressured individual.⁽⁷⁹⁾ This is the very antithesis of non-reflective obedience characteristic of the authority relation. But as we saw above, the group influences on

tion process to be seen. The longer one belongs, the more contact and familiarity with the group and the greater adoption of its goals.⁽⁷²⁾ But this observation does not aid in making comparison among groups, except perhaps with respect to older groups as opposed to newer ones. It is necessary to inquire more specifically as to the types of groups which manifest high membership identification and cohesion. Much is revealed by observing the extent to which members feel set apart from other people.⁽⁷³⁾ Again the «unassimilated group» seems to be a relevant concept. Social assimilation of groups, one would infer, would reduce feelings of distinctiveness on the part of the members, and as a result their group identification and cohesion in voting would be expected to decline. There is considerable evidence to indicate that this in fact happens. As an example, Catholics in the United States no longer normally exhibit extremely distinctive voting behaviour. Simultaneously with the erosion of the «Catholic vote» has occurred the gradual acceptance of that group into the society.⁽⁷⁴⁾ Indeed, the simple phenomenon of social acceptance or rejection may explain some good part of the rise and fall of given groups' influence in politics.

As these observations indicate, the potential for group influence on voting behaviour are great indeed. Generally speaking, however, these influences are probably of a persuasive nature only. There are usually no sanctions a group can impose for deviant behaviour on a secret ballot. Other factors, including multiple sets of group influences are likely to be present in a member's voting decision. One is not likely to obey specific group influences without reflection. Group influences do not bear authority. However, as these influences of group membership on voting behaviour increase in intensity, it might be said that the influences move from persuasion toward authority. That is to say, as political standard transmission, salience, and group identification increase, obedience to group cues becomes non-reflective. Cohesion and authority of group influences covary.

The key ideas of group identification and social distinctiveness seem to demand further attention. The greatest factor in keeping most groups from being extremely distinctive, that

with respect to a political issue, the group has political salience. Salience is likely to occur when a member of the group is a candidate or likely appointee of a candidate (this has often received the attention of election strategists) or when group goals coincide with major political issues.⁽⁶⁷⁾

Secondly, there are certain types of people who are especially receptive of group influence. Persons who interact with the group and its members, those who participate more in group affairs, are found to vote in the group-distinctive manner more consistently than those who do not interact and participate.⁽⁶⁸⁾ This seems very obvious; if nothing else, such persons are likely to be exposed to more group transmitted political standards.

There is also some evidence that individuals' voting behaviour vis-a-vis groups depends upon perception of the group's right to exert political individual act, which goes into making up some sort of general will, are likely to resist pressures to vote in a group-distinctive fashion. But this phenomenon is seen to vary closely with non-identification with the group,⁽⁶⁹⁾ which will be discussed immediately below.

Persons who identify with secondary groups are much more likely to vote in the group-distinctive way than those who do not so identify.⁽⁷⁰⁾ The actions of groups or group elites which are designed to affect member voting behaviour (see above) are most effective on these identifying people. Clearly the degree of psychological identification with the group on the part of the members is basic to the degree of cohesion which a group attains. And cohesion is the most fundamental factor in a group's ability to assert its claims on the political scene.⁽⁷¹⁾ It is the very factor which makes group-distinctive behaviour possible.

Psychological identification with groups is thus a most worthy subject for study. It is important to inquire into some of the determinants of an individual's identification with his secondary groups. The factor which correlates most strongly with increasing group identification is increasing length of group membership. Apparently there is a sort of an accultura-

Generally speaking, people tend to vote as they perceive the political preferences of their organizations. These influences seem to work in two ways. Organizational associations increase the likelihood that a person will vote according to his «latent disposition» as defined by socio-economic status. For example, it was found in 1954 that for every occupational category, for every socio-economic category, and in fact for every other demographic variable held constant, non-union members and their families voted Republican about half again as frequently as union members and their families.⁽⁶²⁾ Similar results were found in a 1941 study, but there it was also observed that group affiliations can operate in the opposite direction from socio-economic determinants. Lower class people who become members of upper class «prestige organization» are much more likely to vote Republican than are their class equals.⁽⁶³⁾

Moreover, group members — at least this was shown to be the case for labor union members — tend to become strongly group-issue oriented in their voting behaviour.⁽⁶⁴⁾ For example, a study of the 1954 election revealed that CIO members claimed that labor problems and employment considerations influenced their Presidential vote choice more than any other issue. This was the case even though such problems were not generally regarded as an important issue of the campaign.⁽⁶⁵⁾

The picture of group influences on voting behaviour becomes somewhat more interesting when one examines some of the factors which affect its potency. First of all, certain types of group action or group elite action affect member voting tendencies. Very important is the «clarity of political standard transmission,» such transmission being a communication which alerts members to a partisan group (or elite) standard. If such standards are transmitted weakly, or if conflicting standards are transmitted, perhaps as a result of decentralized leadership, influence may be impaired. A recent study shows that membership following varies directly with such clarity, even among members whose other attributes are held constant.⁽⁶⁶⁾

If a group can become politically salient, it is likely to increase its membership following in voting behaviour. That is to say, if individuals become conscious of their membership

need something to love and trust at election time. They have not been prepared to react to every issue, nor could they be. Rather, they have been socialized to a party position, and they react to the party in elections.⁽⁶⁰⁾

Studies of the political socialization process have identified the principal sources of the learning involved as parents and secondary groups. That is to say, the party identification of individuals shows a very high correlation with the party identification of corresponding parents. And as we shall see in greater detail, an individual's party identification is very likely to correspond to the distinctive party position of his functional group. Doubtless, however, the influences issuing from parents and functional groups often coincide so that a high correlation in both areas should not be surprising.

It might be noted in passing that a high correlation between children's and parents' party identification seems to indicate a rather stable hereditary attitude structure for the society as a whole. But it must be remembered that perhaps as many as a quarter of all families communicate no political attitudes, and that the communication of preferences does not mean that these preferences will be acted upon.⁽⁶¹⁾ These observations are probably also applicable to groups. It behooves us to note that there is plenty of room for change in spite of socialization.

Since we are here concerned with relation of individuals to groups, let us proceed to consider group influences on voting behaviour. All studies indicate that group influences on the vote are considerable. Of course some groups are created for the purpose of advancing a particular political or ideological viewpoint. People affiliated with such groups on the basis of already existing sympathies. In such cases it is really impossible to speak of group influences on voting behaviour. But there are many other larger, more significant groups, membership in which is a consequence of other attributes, such as profession, religion, ethnic origin, race, etc. Membership in such groups may be effectively non-voluntary. It is with such groups that we will be primarily concerned.

findings of personality research show that the individual who chooses a political policy as a symbol of his wants is usually trying to relieve his own disorders by irrelevant pallatives.»⁽⁵⁶⁾ Persons may be sold on spurious self-interests. Elites may create demands in people's minds.

But it is agreed that elites are central in determining what policy alternatives shall be advocated in the name of the group, just as they oligarchically conduct the non-political affairs of the group. The elite can assume great power indeed. From the observations above we may derive the by now rather obvious proposition that group elites acquire authority over members in matters of internal affairs and with regard to the assertion of political demands. The authority in this case may elicit rather passive behaviour, merely accepting acts of the elite without revolt, for example. But this is not insignificant, for the legitimacy of national political authorities often requires little more.

As was observed above, an important part of the participation component of citizenship consists in voting, for in this way office holders are invested. Among the important determinants of a person's voting behaviour are group affiliations. The inculcation of political attitudes might be called a type of political socialization performed by groups. Of course it is much more particular than political socialization which results in indoctrination with patriotic attitudes.

Apparently human beings' susceptibility to being socialized to a particular set of attitudes, and particularly to a group position in voting, is a result to need for psychological economy. Decisions on all of the relevant political issues would place an intolerable burden upon the participating citizen. The political responsibilities of mere voting in the United States have already been adjudged greater than at any time or place since ancient Greece.⁽⁵⁷⁾ The voter needs a reference group. This reference group is usually the political party. Party identification is more likely to determine a person's vote than any other single factor.⁽⁵⁸⁾ The most effective socialization of persons is done with respect to party affiliation.⁽⁵⁹⁾ Candidates and issues are always in flux, but parties are relatively permanent. People

bers do have expectations about what group membership should do for them. Leaders must recognize these, it would seem, or they will have no group at all. Leaders must solicit empowering responses. That is to say, although issues may be debated and resolved among the elites, the decisions have to be sold to the members. It has been said that there are two types of group goals: those centering around the immediate welfare of members, and «Whatever acts the group deems worthy of undertaking toward the external world».⁽⁵¹⁾ Elite power probably comes primarily from discretion with the latter.

Although the above comments on oligarchy were directed toward the group elements in individual's non-citizen roles, it can readily be seen that it is also relevant to the participation in political affairs component as well. Mills observes that individuals really have no access to the political policy making machinery of modern interest groups. The very size and complexity which gives the group political power prevents this.⁽⁵²⁾ Unorganized individuals have no effect on official policy; individuals organized into large groups belong to a powerful device, but have little effective access.

The importance of elites in the instigation of policies has been observed by many scholars. Almond's comments on this phenomenon seem very well expressed. «In the degree to which issues and decisions are remote, the incapacity of the public to grasp the issues and its consequent indifference accords a special importance to the initiatives and pressures of interested elite groups...»⁽⁵³⁾ The oligarchy decides which policies will form the basis of group pressures on decision makers. In Almond's scheme the inattentive public does nothing, the attentive public merely forms an audience for discussions among the elite. It is the elite which has effective access.

The extent of elite dominance of the policy process seems yet to be matter for discussion, however. Almond himself thinks elites «give structure to the public» he does not think the latter totally inert.⁽⁵⁴⁾ Brogan reserves that the American citizen has his possibilities for action defined for him by private associations, but action is possible.⁽⁵⁵⁾ Lasswell sees the relation of individuals to policy as rather insignificant. «The

To some extent, oligarchy is a necessary consequence of administration. Especially in large groups the problem of articulating organizational needs and purposes requires increased power from the top.⁽⁴¹⁾ For example, union conventions are usually mere rubber stamp validators of policies determined in advance by the executive committees.⁽⁴²⁾ Were it otherwise, it would be difficult to envision that union conventions would accomplish anything at all.

There are several reasons why oligarchy prevails. First, relatively few people have the necessary skills for group leadership. This is essentially true of organizations like labor unions where most members are not equipped with skills beyond those of menial occupations; but skill monopoly is to be observed in more sophisticated groups as well.⁽⁴³⁾ In some organizations, notably the NAM, the moral force of money accounts in part for the dominance of a few. Those who make the largest contributions tend to occupy the powerful positions.⁽⁴⁴⁾ Also, in many organizations participation at critical areas is low either because of a lack of interest in essentially boring administrative details and technicalities or because time is simply not available to all.⁽⁴⁵⁾ Moreover, persons who become leaders are not above manipulating prerequisites of office to remain leaders. A leader tends to think of himself as an elite rather than an ordinary member and this is an enjoyable role.⁽⁴⁶⁾ Important techniques in this include dispensation of available patronage and monopoly of organizational communications. Such communications can become very authoritative, especially where the recipients are very busy people who have little time to become exposed to other communications. This is supposedly characteristic of professional associations like the AMA. Finally, group oligarchy is perpetuated by custom. The roles which a person is initially assigned within a group tend to determine much of a person's subsequent behaviour.⁽⁴⁷⁾ The roles of leaders include the exercise of function, and if this is successful, continuing authority results.⁽⁴⁸⁾

Of course all of this points to an extremely powerful, policy determining, almost irresponsible leadership. It certainly seems to contradict an earlier idea of leaders as more reflectors of underlying group interests.⁽⁴⁹⁾ But on the other hand, mem-

The danger of a dissatisfied elite to a nation is not something that has only recently been realized. Hamilton's scheme for consciously building loyalties to the new American nation included providing services to prominent elites, in this case primarily economic and commercial, so that these elites might identify their interests with that of the nation. The powerful had to have access.⁽³⁸⁾

Loyalty, then, is in part contingent upon group elites' feelings of assimilation and access. It might be speculated that the loyalty of the group elites increases as do their feelings of such access and assimilation to the political system.

The final relationship with which we must deal is that between individuals and their groups on the elites of such groups. This relationship will receive more attention than the others herein considered. This is so because contemplation of it seems to lead to concepts which unify the entire citizenship picture with which we are trying to deal and because it appears more interesting to the writer. Since most groups are primarily non-political, considerations of this relationship is bound to involve non-citizenship roles. Also, since «Mass democracy means the struggle of powerful and large scale interest groups and associations which stand between the big decisions that are made by the state... and the will of the individual citizen as a member of the public,»⁽³⁹⁾ it would seem that some reference to the participation dimension of citizenship must be made at this point.

First of all, it is necessary to discuss the most obvious factor of individual-group relationships: the iron law of oligarchy. Most associations, although they may be extremely democratic in formal organization, come to be run by a small, «one party» oligarchy. Many studies have confirmed Michels' assertion that organization is oligarchy. Moreover, conscious attempts to destroy organizational oligarchy, to actualize formal democratic devices, have largely failed. The iron law is so prevalent that oligarchical tendencies have become entrenched even in clandestine groups dedicated to revolutionary anarchy.⁽⁴⁰⁾

As Bently observes, «public opinion» is a group phenomenon. «It arises out of certain definitely felt evils among groups of the population.»⁽³⁴⁾ Parties and interest groups are organized manifestations of public opinion which affect policy. The various kinds of contacts which occur between group elites and political authorities and the ways in which group pressures become the building blocks of policy are perhaps best documented in Truman's *Governmental Process*.

We might ask how to characterize this policy making relationship. Although the sum total of group pressures might be said to authoritatively determine policy, it is certain that most individual relationships are persuasive only. The power of a group is rarely authoritative for an official. Presumably he weighs the significance of each bid rather carefully, rather than meekly submitting. The effectiveness of a group's policy overtured independent upon consistent member voting behaviour, and this is rarely absolutely reliable.

There is another aspect of group-political authority relationships which deal with the loyalty component of citizenship. This is closely related to demand satisfaction as discussed under individual-authority relations. We are told that political authority is in definite danger if those are strong «unassimilated» groups in the society.⁽³⁵⁾ That is to say, groups tend to support political society when they derive visible benefits from it. If group leaders are provided with effective access to legitimate political institutions, the group becomes assimilated and remains loyal.⁽³⁶⁾

An example of this phenomenon is visible in the emergence of organized labor to political power in various political systems. Where labor leaders were not able to participate in the political decisions, they tended to be very critical of the whole system. But with the increasing political strength of labor, due to suffrage extensions and other factors, political access and effectiveness of the leaders also increased, and their antagonism to the system decreased.⁽³⁷⁾ They gained power, were assimilated, and became apologists for the system.

that we must return to the position of demand satisfaction in loyalty when groups are brought into the analysis.

Thus, insofar as the relationship between individuals and political authorities has to do with loyalty, it may be analysed into four elements. The idea of loyalty implies that individuals regard political authorities as legitimate, that is, as authoritative in the strict sense of the term. If we accept Easton's definition of authority as a relationship in which⁽³⁰⁾ a subject does someone's bidding without contemplating his action, we can easily see that the four elements tend to establish an authority relation. We can thus posit that as the four elements vary, so will the authority of the political authorities, and that a breakdown of any of the four will impair legitimacy and authority. This seems to follow rather obviously.

There is another completely different aspect of the relationship between individuals and political authorities. It is so obvious as almost to be unworthy of mention. People invest particular sets of office holders through voting behaviour. This is clearly an important part of the participation dimension of citizenship. It is included here for the sake of completeness.

We now turn to the second relationship between the actors of the citizenship picture; that between groups or interest elites and the political authorities. It immediately appears that groups play an important role in the citizenship component of participation. Even superficially, they would appear to be vehicles for participation. At one time, citizen participation was thought to contribute to the forming of some sort of «general interest», with any sort of group interest regarded as an evil perversion. But this picture could not stand in the face of reality. Earlier works like Herring's *Group Representation Before Congress* helped to build images of «the farmer» or «the worker» as participants in the political process instead of «the common man» participating in forming the national interest.⁽³²⁾ That is to say, it was realized that «public opinion» which affects policy was not a product of everyone's opinion, but rather only of those or persons who organized for expression. Policies tend to become compromises over the lines of least resistance between the wills of special group.⁽³³⁾

Closely related to indoctrination in individual-authority relationships is the phenomenon of habit. That is to say, people are loyal to a system because they perform the necessary supportative behaviour out of habit. Mosca observed that «public morality» was nothing more than this. He saw an innate altruism in man which was necessary for social living. This altruism becomes a society's «juridical defense» when obedience to laws is habitually secured.⁽²³⁾ Although fear of sanction is deemed to help produce conforming behaviour, sheer custom and tradition of obedience is seen as more important in establishing social consensus.⁽²⁴⁾ «Habit keeps society together in every stage of history.»⁽²⁵⁾

A third element in the loyalty component of individual-authority relationships might be called psychological identification with the state. For the mass of mankind, who live a mean, insignificant, routine life, identification with the nation, seen as great and impressive, is very pleasing. One can feel that he is participating in the momentous acts of the official authorities. Obviously this is very closely related to indoctrination as discussed above, as such feelings are emotionalized by the ritual and myth of patriotism. Feelings of commonness, of national distinctiveness, of homogeneity are important here. In sum, as is the case with habitual loyalty, psychological identification is in part the individual response to the stimulus of indoctrination.

The fourth and perhaps basic element in the establishment of loyalty may be termed demand satisfaction. That is to say, policy outputs must give people something of at least basic demands to insure inputs in terms of supportative behaviour.⁽²⁶⁾ Tradition and custom may insure loyalty for a short time, it is said, but ultimately the system must prove useful to its constituents.⁽²⁸⁾ Of course satisfaction needn't be constant, for «reserves of support» are built up from past satisfactions, but it cannot be neglected entirely.⁽²⁹⁾

The idea of demand satisfactions, however, has another important side. Most interests that political authorities must serve are group interests. It is important to serve values of an economic, religious, professional, or other nature. It is obvious

an important part of the «loyalty» dimension of citizenship has to do with this relationship. We are here primarily concerned with loyalty as represented by Easton's supports for the regime and community rather than supports of an individual government. At this point it would be possible to discuss the *purpose* of the individual-authority relationship. One could argue whether the relationship had to do with the skilled application of manipulative technique by superiors rightfully in authority or whether the relationship represented a popular delegation to authorities in order to satisfy needs.⁽¹⁸⁾ But arguing over purpose doesn't lead very far. Certainly both manipulation and serving of needs occur. It is more important to inquire into why individuals are loyal to political authorities in terms of what observably happens between individuals and authorities. It is possible to examine four such occurrences in these terms.

First, it is obvious that authorities engage in extensive indoctrination programs to build loyalties to the extent system. «... every modern state develops a far reaching program designed to maintain the morale of its constituent members to a point where their activities will fit in with and perform the functional activities necessary for group survival.»⁽¹⁹⁾ This sort of training or politicization, which is for the most part unconsciously accepted, is an extremely important method of generating support.⁽²⁰⁾ The techniques of such indoctrination programs are extremely familiar. Through compulsory childhood education, vast amounts of patriotic propaganda are disseminated. Men's attitudes are shaped by symbols transmitted through a common language, press, and literature. Personification of the state and other manipulation of symbols conspire to create a strong body of sentiment.⁽²¹⁾

Through official and unofficial means, this important part of citizenship roles is defined. Society simultaneously builds a system of rewards and punishments for conforming to these roles or failing to do so. Failure to conform leads to rejection by the society through the application of official punishment such as jail or through a usually less severe unofficial sanction. Individuals soon learn that to conform is to follow the line of least resistance.⁽²²⁾

ments of this scheme is acceptable if we remember that the authorities may play several roles.

In addition to individuals and authorities, our scheme must contain another element, that of groups. The importance of including groups in a political analysis can now hardly be doubted. Truman notes that it is impossible to consider politics without observing the common habits of response which grouped individuals exhibit. Individuals behave only in groups. They are real only through groups.⁽¹⁴⁾ The concept of public opinion in a democracy as a resultant of competition among interested groups⁽¹⁵⁾ is probably widespread enough to make further commentary on the importance of groups in democratic politics unnecessary.

However, since Michels wrote his *Political Parties* it has been difficult to speak of groups without mentioning the small, oligarchical leadership cliques which come to dominate most organizations.⁽¹⁶⁾ There is much evidence to support the existence of such oligarchical tendencies. To use Almond's terms, there are always «interest elites» which occupy a dominant position with respect to individuals who comprise the mass «publics».⁽¹⁷⁾ That is to say, elites often determine the entire character of a group's action. In such cases the elite practically becomes synonymous with the group as an actor. This cannot be neglected, and in our interpretation the idea of group will strongly incorporate the idea of leading interest elites.

In attempting to create a picture of the three dimensional roles of citizens, we find that there are three distinct actors. It now remains to inquire into the relationships that exist between these elements. In this way it may be possible to see more clearly some of the determinants of the behaviour which goes into the making of the three ingredients or components of citizenship. Development of a scheme depicting how these actors might behave toward one another should provide some useful hypotheses about that which we are investigating, citizenship roles.

The first relationship to be considered is that between individuals as individuals and the political authorities. Obviously,

tools and concepts can be adapted in such manner as to provide a framework for generating testable hypotheses and suggesting meaningful research. A realistic answer to such a question seems to be this; these thinkers did not dream their ideas up out of whole cloth; they are probably based to some extent on insightful if not systematically empirical observation of actual roles of citizens. As it takes insight to get any meaning out of empirical observation, these ideas are far from irrelevant. They certainly seem worthy of use as a starting point in attempting a rigorous, systematic analysis.

Exactly what are these three ingredients or components of citizenship with which we have chosen to work? They are categories of individual behaviour. And it is exactly these that we wish to better understand. They are the matter about which we wish to theorize. They are the very subject of this work.

In examining this behaviour, what actors must be considered? First, it is obvious that individuals themselves must be looked at, for they are the key elements, the citizens. It is also clear that political authorities must be considered, for it is impossible to think of citizens without such. Citizenship behaviour is directed toward or occurs in response to political authorities.

The question of the nature of the political authorities presents some difficulty. Easton analyzes supportive behaviour of citizens, that is, behaviour indicative of loyalty to the «political system», into three elements; support for the community, regime, and government.⁽¹³⁾ Support for the community consists in feelings and actions expressing the desirability of association of particular peoples, while support for the regime deals with consensus on the extent rules of the political game, and support for the government is self explanatory. Doubtless there are three distinct types of political authority involved here. but in any given situation, there are not three separate authorities, one corresponding to each level of support. Rather there is only one set of authorities. This set of authorities, the current office holders, not only carries out individual government policy, but also defends against attacks upon the regime or community by exercising the appropriate sanctions. Hence, it would seem that to speak of «the political authorities» as one of the ele-

have received the consideration of great minds at word on problems of citizenship or political membership: participation in communal affairs, subjugation or service to the communal entity, and participation in extra-political situations. These three elements are particularly interesting for they are not peculiar to the three men just mentioned; they can be seen in the works of many thinkers of different times and places. Insofar as citizens both contribute to the making of the «general will» and are subject to it, Rousseau's thought envisions both participation and obedience.⁽⁶⁾ Thomas Paine, though very concerned with political problems, felt that government was a necessary evil which should impose as few restraints upon citizens' other roles as possible. «Government is nothing more than a national association... Everyone wishes to pursue his occupation, and to enjoy the fruits of his labors and the produce of his property in peace and safety, and with the least possible expense. When these things are accomplished, all the things for which government ought to be established are answered.⁽⁷⁾ T.H. Green's political thought was greatly concerned with the individual and his ability to «realize his reason» and achieve self-perfection. As a central concept in this achievement, he envisioned citizen obedience and duty to the state. «It is thus the social duty of the individual to conform, and he can have no right... that is against his social duty; no right to anything or to do anything that is not involved in the ability to do his duty.»⁽⁸⁾

Nor is concern with these three elements of citizenship confined to past times. Recent more or less scholarly literature seems to follow similar lines. Ogg has written of problems of citizen participation,⁽⁹⁾ Grodzins has discussed the question of continuing loyalty and obedience,⁽¹⁰⁾ and T.I. Cook has emphasized the need for attention to non-citizenship roles.⁽¹¹⁾ Roelofs has explicitly stated that the idea of citizenship contains the three «ingredients» of participation, loyalty, and privacy from political demands.⁽¹²⁾ He extracts each of these from established traditions of thought.

It seems fairly well established that these three elements of citizenship or political membership have occurred severally or collectively to many great thinkers. However, none of those mentioned are political theorists in the systematic, empirical sense of the term. For our purposes it must be asked if their

SOME COMMENTS ON CITIZENSHIP ROLES

Dr. Ibrahim Darwish, Ph. D.

*Faculty of Economics and Political Science
Cairo University*

The idea of citizenship or membership in a political community has had many different meanings and emphases. Aristotle, for example, describes the citizen as «a man who shares in the administration of justice and the holding of office», or as one who enjoys the right of such sharing.⁽¹⁾ It is quite clear that the most important attribute of citizenship to Aristotle is the honor and privilege of participation in the state. In fact, he notes that citizen excellence can only be attained by those who have sufficient leisure from menial occupations to participate in public affairs.⁽²⁾

Thomas Hobbes regards the key feature of membership in the commonwealth as subjugation, service, and loyalty to the sovereign. In order to escape the anarchy of the «State of Nature» men make a contract to establish an all-powerful leviathan,... and therein... submit their wills, every one to his will, and their judgements to his judgement.»⁽³⁾ Government requires complete obedience and submission to a coercive power. By the very fact that man have contracted out of the state of nature, they have authorized their own necessary subjugation.

Acquinas, although very conscious of the necessity of political life to man, even to the extent of claiming that goodness is achieved in political community and that this communal good may be superior to the individual good,⁽⁴⁾ is at pains to note that an important part of man's existence is separate from political membership. «Not all that a man has or is, is subject to political obligation: hence it is not necessary that all of his actions be considered worthy of praise or blame with respect to the political community.»⁽⁵⁾ Man has, in modern terms, non-citizenship roles. Aquinas emphasizes personal, Christian ones.

At this point it appears that at least three distinct concepts

L'arrêt ne pose donc pas une règle générale et ne précise pas en quoi les éléments indiqués entraînaient obligation de motiver. Il est donc surtout intéressant comme témoignage de l'effort que poursuit la jurisprudence dans sa tâche difficile de contrôle de la légalité en une matière qui, sans y être rebelle, présente, pour les raisons que l'on s'est efforcé de dégager dans cet exposé, d'assez grandes difficultés.

Il existe aussi une seconde direction vers laquelle est recherchée une possibilité de développement des moyens de contrôle du juge de l'excès de pouvoir; elle concerne la connaissance des motifs qui ont déterminé la décision administrative critiquée.

Sans doute, s'agissant de compétence discrétionnaire, le juge ne peut pas substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative en ce qui concerne la valeur de ces motifs, mais la connaissance de ces motifs peut être précieuse pour le juge car il peut y découvrir des causes d'illégalité, par exemple un détournement de pouvoir ou encore une discrimination condamnable.

Or, à propos de cette recherche des motifs qui ont inspiré la décision, une jurisprudence récente du Conseil d'Etat est particulièrement remarquable. Il s'agit d'abord de l'arrêt, qui a été très commenté, du 26 janvier 1966, **Société « Maison Genestal »** (Rec. p. 62, concl. Bertrand), dans lequel le Conseil d'Etat a étendu à l'interventionnisme économique une règle qu'il avait déjà admise en d'autres matières depuis l'arrêt très connu du 28 mai 1954, **Barel**, règle selon laquelle, même lorsque l'administration n'est pas tenue de motiver sa décision (c'est-à-dire d'énoncer formellement le motif dans l'acte lui-même), elle est toujours tenue de faire connaître ce motif au juge si celui-ci le demande. Dans l'affaire «Maison Genestal», le ministre s'était borné à répondre à une demande d'octroi d'un prêt pour une implantation industrielle que l'opération ne lui paraissait pas présenter un intérêt économique suffisant; le Conseil d'Etat a jugé que cette réponse était formulée en termes trop généraux pour que le juge pût exercer son contrôle et qu'il appartenait au ministre de lui préciser les motifs de sa décision.

Plus récemment, dans un arrêt du 27 novembre 1970, **Agence maritime Marseille-Fret**, le Conseil d'Etat est allé plus loin; il a jugé que l'administration pouvait être tenue dans certains cas de motiver ses décisions même si la loi ne l'exige pas; il s'agissait d'une mesure de répartition de transports maritimes faite par une commission spéciale; le Conseil d'Etat a jugé qu'en raison de la nature, de la composition et des attributions de cette commission, la décision prise par elle devait être motivée.

vantage d'être signalé en raison de l'effort jurisprudentiel dont il témoigne dans le domaine dont nous parlons.

Dans cet arrêt, du 11 décembre 1970, **Crédit Foncier de France**, le Conseil d'Etat a eu à statuer au sujet d'aides financières qui sont octroyées par la commission nationale et les commissions départementales d'amélioration de l'habitat.

Un arrêté ministériel précise qu'il appartient à chaque commission «suivant les directives et sous le contrôle de la commission nationale, d'apprécier, selon les besoins régionaux ou locaux, tant au point de vue économique que social, le degré d'utilité des travaux auxquels peut être accordée l'aide financière du fonds national.» En conséquence, la Commission nationale avait élaboré des directives et, en application de l'une de celles-ci, refusé une allocation en se référant ainsi aux normes qu'elle avait elle-même édictées. C'est précisément ce que lui reprochait le requérant. Le Conseil d'Etat a rejeté la requête. Il a jugé que le fait, pour la commission nationale de s'être référée aux orientations générales qu'elle avait elle-même définies en vue de diriger les interventions du fonds ne constituait pas une erreur de droit du moment que la commission nationale n'avait ni renoncé à exercer son pouvoir d'appréciation, ni limité celui des commissions départementales, ni édicté aucune condition nouvelle à l'octroi de l'allocation dont il s'agissait.

Sans doute, la portée de cet arrêt en ce qui concerne la limitation de compétence de l'administration est-elle relative, puisque le Conseil d'Etat prend soin de relever que la Commission nationale n'avait pas renoncé à exercer son pouvoir d'appréciation; cela veut dire que, conformément au principe rappelé plus haut, l'administration n'avait pas pu se lier elle-même à l'avance.

Mais le Conseil d'Etat ajoute que le requérant n'invoquait par ailleurs aucune particularité de sa situation au regard des normes contenues dans la directive ni aucune considération d'intérêt général de nature à justifier qu'il y fût dérogé et dont la commission aurait omis l'examen. Et cela veut dire à tout le moins que, du moment que la commission appliquait sa propre directive, elle était tenue de procéder à tous les examens et appréciations susceptibles d'intervenir dans cette application et cela permet un certain contrôle du juge de l'excès de pouvoir.

cuté et qu'une recherche de progrès est faite, au sujet de laquelle certains arrêts récents méritent d'être commentés ici.

Une première direction dans laquelle on peut relever une recherche d'un développement du contrôle concerne la réduction même du pouvoir discrétionnaire.

Il faut dire que cette réduction est difficile parce que l'interventionnisme économique requiert une grande souplesse de manœuvre et d'appréciations. Il serait impossible d'envisager que des textes préétablis déterminent à l'avance, en fonction de chaque situation, la décision à prendre. Néanmoins, on peut souhaiter que l'administration soit davantage obligée de se conformer à certaines lignes de conduite qui, sans la lier de manière trop rigide, donnent prise néanmoins à un contentieux éventuel de la légalité.

Or, de telles lignes de conduite existent dans une certaine mesure, en la matière sous la forme de documents d'ordre interne, tels que des commentaires administratifs, des circulaires, des directives. Ces documents sont même assez fréquents et nombreux en la matière.

Mais des obstacles juridiques traditionnels s'opposent à ce que ces documents prennent valeur de sources de la légalité: c'est d'une part le caractère d'ordre interne de ces documents, notamment des circulaires, dont il est de principe que leur violation ne peut être invoquée en vue d'une annulation des mesures d'application; c'est d'autre part le principe selon lequel, lorsque l'administration dispose d'une compétence discrétionnaire, elle ne peut pas s'interdire à l'avenir, en édictant une règle qui l'obligerait ensuite à prendre des décisions de principe, d'apprécier individuellement les circonstances de chaque espèce sur laquelle elle aura à statuer.

Ces obstacles sont très forts. En particulier, malgré les souhaits quelquefois exprimés, la jurisprudence n'a pas abandonné en la matière ses positions relatives à la théorie juridique des circulaires.

Un arrêt très récent du Conseil d'Etat n'en mérite que da-

voirs de contrôle du juge, de l'excès de pouvoir en général, des règles qui, progressivement affinées et perfectionnées, permettent à ce juge d'aller très loin dans la recherche des illégalités. Cependant, en matière précisément d'administration économique, cette recherche s'avère assez souvent plus difficile qu'en matière d'administration générale.

D'abord, on a pu relever qu'en France, le juge administratif paraît se montrer en matière économique un peu plus timide qu'en d'autres matières, sans doute en raison de certaines difficultés d'appréciation que présentent des mesures comme les mesures économiques, dont la véritable portée n'est pas toujours facile à saisir. Aussi, le jugement administratif manifeste-t-il une certaine propension à faire porter davantage son contrôle sur ce que l'on appelle la légalité externe (respect des compétences et des formes) que sur la légalité interne, c'est-à-dire la légalité quant au fond.

Cependant cette observation ne doit pas être exagérée et l'on peut dire que le juge administratif s'est progressivement enhardi depuis que le contentieux de l'interventionnisme économique s'est développé.

Mais une autre donnée intervient, dans laquelle on retrouve l'incidence des transformations des modalités de l'interventionnisme.

On a observé plus haut qu'aujourd'hui les mesures interventionnistes sont souvent des mesures d'incitation, notamment d'incitations financières (octroi de prêts, d'avantages fiscaux). Or, en cette matière, la loi laisse généralement à l'autorité administrative chargée d'accorder ou de refuser l'avantage sollicité une compétence discrétionnaire, ce qui signifie, on le sait, que le juge de l'excès de pouvoir n'a plus alors de possibilités d'apprécier le bien-fondé de la décision prise. Bien qu'il s'agisse, non de mesure restrictive mais d'octroi d'avantage, cette absence de contrôle juridictionnel peut être grave et conduire à un certain arbitraire, l'administration pouvant, par exemple, refuser telle demande alors qu'elle aura satisfait telle autre.

Aussi est-ce surtout sur ce point que le problème du contrôle de l'administration économique est actuellement très dis-

caractéristiques de l'interventionnisme économique, le Tribunal des conflits a reconnu la compétence du juge administratif.

Un an plus tard, le Tribunal des conflits a été amené à juger une question tout-à-fait analogue mais à propos cette fois de contrats d'interventionnisme économique conclus par une de ces sociétés d'intervention qui agissent sous le contrôle et avec les fonds fournis par le F.O.R.M.A. Ces contrats sont analogues à ceux du F.O.R.M.A. mais, alors que le F.O.R.M.A. est un établissement public, les sociétés d'intervention sont des organismes de droit privé et en principe les contrats conclus par une personne privée avec un autre particulier ne peuvent pas constituer des contrats administratifs. On pouvait donc se demander si le Tribunal des conflits allait faire un pas de plus dans la voie sur laquelle il s'était engagé. Ne pouvait-on transposer aux contrats conclus entre deux particuliers la jurisprudence, mentionnée plus haut, relative aux décisions unilatérales émanant de personnes privées ? Le Tribunal des conflits n'a pas pensé pouvoir le faire et s'en est tenu à l'application des règles classiques relatives aux conditions exigées pour qu'un contrat puisse être un contrat administratif (T.C. 3 mars 1969, Société Interlait).

Mais cette dernière décision a été critiquée et l'on peut penser en effet qu'il y aurait intérêt à ce que la jurisprudence continue dans la voie de l'extension de la compétence de la juridiction administrative en matière d'interventionnisme économique, de manière à réaliser un bloc de compétence administrative en la matière et à permettre au contrôle du juge administratif, que le Conseil d'Etat a rendu aussi efficace que possible, de s'exercer pleinement.

II.

Il ne suffit évidemment pas, pour que le contrôle juridictionnel de l'interventionnisme économique soit efficace, qu'il soit aussi largement que possible confié au juge administratif, encore faut-il que ce juge dispose de moyens de contrôle eux-mêmes efficaces.

On sait que la jurisprudence administrative a elle-même élaboré, en ce qui concerne les moyens d'investigation et les pou-

à eux, en particulier à ces organismes professionnels de droit privé chargés de tâches de répartition (C.E. 6 octobre 1961, Groupement national d'achat des produits oléagineux) ou de péréquation de prix (30 mars 1962, Association nationale de la meunerie) que nous avons évoqués plus haut.

Un second effort jurisprudentiel, mais que l'on peut considérer comme encore incomplet, a été réalisé par le Tribunal des conflits dans de récentes décisions, rendues le 24 juin 1968, dans le domaine, non plus des décisions unilatérales, mais des contrats.

Il s'agissait de savoir si les contrats conclus par le F.O.R.M.A. dans sa tâche d'interventionnisme économique évoquée plus haut, pouvaient être considérés comme des contrats administratifs relevant du juge administratif. Ce point mettait en cause deux questions, l'une relative à la nature même du F.O.R.M.A., l'autre aux caractères des contrats envisagés en eux-mêmes; sur chacun de ces deux terrains apparaissaient des obstacles à la reconnaissance de la compétence du juge administratif.

En ce qui concerne la nature du F.O.R.M.A., il s'agit d'un établissement public mais que la loi qualifie établissement public industriel et commercial (et non administratif); or, les contrats conclus par les services publics industriels ou commerciaux avec leurs usagers sont réputés contrats de droit commun. Mais le Tribunal des conflits a considéré que cette qualification légale était l'une de ces fictions auxquelles nous avons fait allusion plus haut et, faisant prévaloir la réalité sur la fiction, il a en quelque sorte rectifié la qualification légale, jugeant que le F.O.R.M.A. «ne poursuit pas d'action propre mais se borne à réaliser les buts déterminés par l'Etat avec des moyens fournis par ce dernier».

Quant aux contrats eux-mêmes et par la même méthode correctrice, le Tribunal des conflits a jugé qu'en dépit de leur apparence de contrats de droit commun, ils constituaient en réalité l'instrument juridique de l'interventionnisme économique, ayant pour objet l'exécution même du service public.

Pour ces raisons, qui font apparaître, on le voit, l'adaptation de certaines conceptions du contentieux administratif aux

L'intervention parallèle, pour des tâches qui sont en réalité souvent les mêmes, d'organismes les uns publics, d'autres privés (mais ces derniers d'une privatisation souvent artificielle), l'emploi simultané, selon les cas, pour des objectifs souvent analogues, de procédés les uns de droit public, d'autres de droit privé, (mais ces derniers d'une privatisation parfois relative ou fictive), entraînent une division et un éclatement du contentieux de l'administration économique qui présente un double inconvénient.

D'une part, il en résulte une grande complexité et une grande difficulté dans la détermination de la juridiction compétente, inconvénient qui est déjà, d'une manière générale, la faiblesse — à côté d'utilités certaines — des systèmes de dualité de juridictions.

D'autre part, il en résulte une division artificielle du contentieux dans la mesure où la diversité des organes et des moyens est elle-même, comme on l'a vu, plus ou moins artificielle.

Le Conseil d'Etat et le Tribunal des conflits en ont eu conscience et des efforts jurisprudentiels notables ont été accomplis.

Le premier effort, qui est parvenu tout-à-fait à son terme, concerne le contrôle juridictionnel des décisions unilatérales. Une jurisprudence maintenant classique admet que lorsqu'un organisme privé est chargé de l'exécution d'un service public et est doté, à cette fin, du pouvoir de prendre de véritables décisions unilatérales, le recours en annulation est recevable devant le juge administratif contre de telles décisions bien qu'elles émanent de personnes privées. L'effort jurisprudentiel est d'autant plus notable que le texte qui régit le Conseil d'Etat ne l'a jamais reconnu compétent que pour connaître des recours formés contre les actes des «diverses autorités administratives». Cet effort a cependant été accompli, de manière intégrale, par le Conseil d'Etat depuis le célèbre arrêt **Monpeurt**, rendu le 31 juillet 1942 par le Conseil d'Etat à propos des mesures émanant des comités d'organisation professionnelle qu'avait institués la loi du 16 août 1940. Cette jurisprudence a du reste une portée générale en ce sens qu'elle ne se limite pas aux organismes d'interventionnisme économique mais elle trouve largement à s'appliquer

économique. La jurisprudence française récente du Conseil d'Etat et du Tribunal des conflits n'ont pas manqué de le ressentir et certains arrêts rendus ces dernières années en témoignent; on peut penser cependant que certains efforts jurisprudentiels restent encore à faire. C'est ce dont nous voudrions maintenant rendre compte en envisageant successivement les deux points qui illustrent principalement ces observations: d'une part la détermination du juge compétent pour exercer le contrôle de l'administration économique, d'autre part les moyens de contrôle dont dispose ce juge.

I.

La dualité de juridiction, administrative et judiciaire, qui caractérise le système juridictionnel français, conduit d'abord à déterminer quel juge est qualifié pour exercer le contrôle de l'administration économique, pour connaître des recours contentieux dirigés contre les mesures d'interventionnisme économique.

Les principes généraux qui commandent, d'une manière générale, le partage des compétences entre les deux juridictions, entraînent que le juge administratif n'est qualifié que si trois conditions sont réunies: il faut qu'une personne publique soit en cause dans le litige, que celui-ci soit relatif à une activité de service public administratif, enfin que l'administration ait usé, à l'occasion de l'activité litigieuse, de procédés de droit public. L'application de ces principes entraîne comme conséquence que, s'agissant de décisions unilatérales, le recours en annulation ne peut être formé devant le juge administratif que si cette décision constitue un acte administratif émanant d'une autorité administrative et que, s'il s'agit d'un contrat, celui-ci doit porter la marque du droit public, constituant ainsi un contrat administratif et non pas un simple contrat de droit commun, lequel relèverait du juge judiciaire bien que conclu par l'administration.

L'application rigoureuse de ces règles fait aisément apparaître que le contrôle de l'interventionnisme économique s'inscrit assez mal dans leur cadre. C'est là précisément le résultat des caractéristiques actuelles de l'interventionnisme économique que nous avons relevées.

Un premier exemple est fourni par les contrats relatifs aux prix: depuis 1965, les industriels peuvent conclure avec l'administration des contrats dits de programme, qui leur permettent d'échapper au blocage des prix moyennant l'engagement d'appliquer un programme de production dans le cadre du Plan ; en réalité ces accords, s'il sont en eux-mêmes très intéressants comme témoignant de l'extension du procédé conventionnel dans un domaine, celui des prix, qui lui est particulièrement rebelle, ne peuvent pas être considérés comme de véritables contrats; on l'a bien vu lorsque, en 1969, dans le cadre des mesures dites d'accompagnement de la dévaluation du franc, le gouvernement a établi un blocage des prix pour quelques mois : il a été expressément précisé que cette mesure s'appliquait même aux industriels titulaires de contrats de programme.

Encore moins peut-on admettre, autrement que comme une dénomination, l'expression de «contrats fiscaux» qui a été, au moins à une époque, employée pour qualifier l'octroi d'exonérations ou autres avantages fiscaux aux entreprises qui acceptent de se conformer aux recommandations du Plan. La possibilité pour l'administration d'octroyer ces avantages est reconnue par d'assez nombreux textes relatifs à des impôts divers mais on est d'accord pour reconnaître qu'il n'y a là que l'apparence de contrat, l'octroi de l'avantage fiscal résultant en réalité d'une mesure unilatérale discrétionnaire, qui est un agrément ministériel; ces procédures sont du reste aujourd'hui plus généralement appelées «agréments fiscaux» que «contrats fiscaux».

Les modalités actuelles de l'interventionnisme économique dont on vient de rendre compte ne sont certes pas les seules que l'on pourrait relever pour caractériser l'interventionnisme tel qu'il se présente aujourd'hui en France, mais ce sont celles dont les incidences sont les plus notables en ce qui concerne le contrôle juridictionnel exercé sur l'action de l'administration.

Ces caractéristiques ont pour résultat de faire apparaître que les règles habituelles du contrôle juridictionnel de l'administration, telles qu'elles ont été conçues depuis longtemps pour les activités proprement administratives de l'Etat, sont, sur plusieurs points assez mal adaptées à l'administration en matière

C'est par la voie de contrats que l'administration cherche aujourd'hui le plus possible à obtenir, dans le domaine économique, les comportements qu'elle souhaite de la part des agents économiques privés, alors que le dirigisme traditionnel est à base des prescriptions ou interdictions.

Ces applications du procédé contractuel sont très nombreuses et diverses et l'on ne peut ici chercher à les recenser; on peut seulement donner quelques exemples et montrer en quoi le recours au contrat a souvent, ici aussi, un caractère plus ou moins fictif.

Dans certains cas il s'agit bien réellement de contrats mais si la fiction ne se trouve pas dans la technique employée, elle se retrouve dans le but poursuivi. Tels sont, par exemple, les contrats, auxquels on a fait allusion plus haut, relatifs à la régularisation des prix dans les marchés agricoles: ce sont bien des contrats que concluent le F.O.R.M.A. ou les sociétés d'intervention mais le but poursuivi n'est pas d'obtenir la prestation de fournitures mais d'agir sur un secteur économique; le contrat est là, en réalité, un moyen d'action économique, un substitut de l'acte unilatéral.

Dans d'autres cas, l'acte dénommé contrat ne l'est que de manière partielle ou douteuse. L'exemple type est celui des contrats conclus par l'administration pour l'exécution du Plan. Le IVème Plan français avait préconisé et lancé cette formule, sous une appellation qui du reste laissait entendre elle-même que l'on n'était pas très sûr de l'authenticité contractuelle du procédé, l'appellation de «quasi-contrats»: pour tenter d'assurer l'exécution des recommandations du Plan, à défaut de caractère impératif de celui-ci, le IVème Plan suggérait à l'administration de chercher à conclure avec les entreprises des accords, dits «quasi-contrats d'exécution du Plan»; on s'accorde à reconnaître que la prudence qui avait inspiré l'expression «quasi-contrat» était bien justifiée et que ces accords créaient davantage des obligations de comportement plus ou moins précises que des engagements contractuels très certains.

Enfin, dans d'autres cas, le procédé contractuel est encore plus fictif et il faut parler alors, plutôt même que de quasi-contrats, de pseudo-contrats.

pôts et consignations, Caisse des marchés de l'Etat), mais il utilise aussi le relais de personnes de droit privé comme le Crédit national ou l'Institut de développement industriel, société d'économie mixte de droit privé.

Mais, pour tous ces organismes privés ou de droit privé, la privatisation est très souvent fictive : sous un habillage de droit privé, ces organismes sont en réalité des instruments de l'Etat. Ainsi, par exemple, pour régulariser les cours de certains produits agricoles, il a été créé, notamment pour le lait et la viande, des sociétés professionnelles, dites sociétés d'intervention, dont le rôle est d'acheter au prix dit « d'intervention » ou « de soutien », grâce à un financement assuré par un établissement public, le Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (F.O.R.M.A.) ; il est certain que le caractère privé de ces sociétés est un artifice ; elles n'achètent pas du lait ou de la viande pour leur propre intérêt et elles ne se seraient jamais constituées d'elles mêmes si ce n'était pour assurer, pour le compte de l'Etat, une fonction qui est elle-même une fonction purement interventionniste (car l'Etat n'a pas besoin, lui non plus, d'acheter du lait ou de la viande). De même l'I.D.I. est une fausse société de droit privé ; il est vrai qu'il a été décidé que son conseil d'administration ne comprendrait que des personnalités du monde industriel et financier, à l'exclusion de fonctionnaires, mais c'est uniquement pour essayer d'obtenir qu'il assume sa tâche avec les méthodes de gestion, l'expérience, la psychologie des grands établissements financiers privés ; il reste que c'est une action de l'Etat qui est exercée par son intermédiaire, dans le cadre de directives élaborées par l'Etat et qui ne se limitent pas à un simple contrôle analogue à celui qui peut exister à l'égard d'organismes purement privés.

Ce caractère de relative — mais assez large — fiction, on ne manque pas de le retrouver dans le second domaine où se manifeste ce que nous avons appelé la « privatisation », à savoir, après les organes, les moyens d'intervention.

Ici, la grande caractéristique de l'interventionnisme économique actuel est certainement la préférence donnée au contrat, au procédé contractuel, sur les procédés d'action unilatérale et contraignante.

qui, pour les besoins de son exécution, a créé cette fonction bancaire du Trésor public, fonction qui a elle-même suscité tout un appareil d'organes: le Fonds de développement économique et social, les instituts financiers auxiliaires du Trésor (Caisse des dépôts et consignations, Crédit national, Caisse des marchés de l'Etat) et, tout récemment, l'Institut de développement industriel (I.D.I.), destiné à aider, dans des secteurs choisis, des entreprises en voie de croissance.

Une autre grande caractéristique des moyens actuels d'intervention de l'Etat dans l'économie mérite une attention spéciale car c'est surtout elle qui pose, en termes nouveaux, le problème du contrôle juridictionnel de l'interventionnisme économique.

Pour la réalisation de l'interventionnisme actuel, et ici encore dans une recherche d'assouplissement des méthodes d'action, l'Etat a de plus en plus recours à des organes et à des moyens empruntés au droit privé. Mais cette «privatisation» est souvent fictive et trouble, comme nous le verrons, l'application des règles juridiques.

Privatisation, d'abord, des organes. Pour exercer ses tâches dirigistes ou interventionnistes, l'Etat se sert aujourd'hui fréquemment d'organismes privés ou de droit privé, auxquels il délègue en quelque sorte l'exécution de ses interventions. C'est surtout pendant et depuis la dernière guerre mondiale qu'il a pris, peut-on dire, cette habitude. Elle s'explique par l'importance même de ces interventions, pour lesquelles l'Etat ne peut créer une armée d'agents publics et se fait aider ainsi par des auxiliaires. Elle s'explique aussi par le caractère de technicité professionnelle de ces actions, pour lesquelles la puissance publique a intérêt à utiliser les «gens de métier», la profession. Nombreux sont ainsi aujourd'hui les organismes privés, notamment les groupements professionnels, syndicats professionnels, qui sont chargés de tâches telles que des péréquations de prix, répartitions, sous le contrôle et même l'égide de l'Etat. Il en va de même pour ce que nous avons appelé plus haut la fonction bancaire du Trésor public: pour allouer ses prêts aux entreprises, l'Etat se sert d'organes publics (Fonds de développement économique et social), d'établissements publics (Caisse des dé-

Aujourd'hui, l'Etat emploie toujours ces moyens d'action lorsque cela est nécessaire mais, en raison de la complexité des mécanismes économiques et du fait qu'il s'aperçoit que ces actions contraignantes directes sont souvent inefficaces, l'Etat donne le plus souvent possible sa préférence à des procédés plus souples d'intervention.

D'abord, il cherche le plus souvent possible à agir indirectement, par la maîtrise des éléments qui conditionnent la vie économique, par une action sur ce que l'on appelle volontiers, d'un mot à la mode, l'environnement des activités économiques: par la politique des marchés publics, par l'action sur la monnaie, sur le taux de l'escompte, sur le crédit; les mesures prises au cours de ces dernières années en France sous le nom d'encadrement du crédit en fournissent une illustration typique. D'une manière comparable, dans l'action relative à l'aménagement du territoire, la préférence va à la création de structures d'accueil plutôt qu'aux mesures de contrainte.

Bien entendu, l'action de l'Etat porte aussi directement sur les activités économiques mais c'est ici qu'apparaît surtout la préférence donnée à d'autres procédés que la contrainte. Ces autres procédés constituent essentiellement les procédés d'incitation. L'action en vue d'orienter les investissements privés en fournit l'exemple typique.

La formule de l'incitation s'y exprime d'abord dans les caractères juridiques du Plan, document simplement indicatif et incitatif et non impératif et dont la nature constitue, de ce fait, l'une des originalités et des nouveautés les plus importantes de l'interventionnisme économique actuel.

La politique d'incitation s'exprime par ailleurs dans la place prise dans l'interventionnisme économique actuel par les aides financières de l'Etat aux investissements privés. Il y a là l'un des traits les plus remarquables — et les plus nouveaux — de ce qu'est aujourd'hui l'action de la puissance publique à l'égard de l'économie. Les plus nouveaux car, avant la dernière guerre, il était de principe que les fonds publics ne servent pas à prêter à l'économie privée. C'est la planification économique

ventionnisme économique, phénomène très général, ne fournit pas non plus une explication suffisante car l'administration économique n'est que l'une des nombreuses modalités de l'action administrative et le contrôle juridictionnel de l'action administrative est, sous des formes plus ou moins diverses selon les pays, depuis longtemps développé et rôdé.

La raison de l'actualité du problème tient à ce que l'interventionnisme économique a pris aujourd'hui des formes et modalités sensiblement nouvelles et originales par rapport aux formes classiques de l'action de l'administration. Les moyens qu'il emploie s'inscrivent parfois difficilement dans les notions et classifications juridiques traditionnelles, de sorte que les règles du contrôle juridictionnel habituel sont souvent mal adaptées à ces modalités nouvelles.

C'est ce que nous voudrions montrer en ce qui concerne la France, ce qui nous conduit d'abord à essayer de caractériser les modalités actuelles de l'interventionnisme économique dans ce pays.

Deux sortes d'interventions illustrent en France, comme du reste dans les autres pays, l'action économique de l'Etat:

La première, qui n'intéresse pas notre propos et que nous ne ferons qu'indiquer pour mémoire, est constituée par les activités industrielles et commerciales assumées et gérées par l'Etat lui-même, c'est-à-dire les entreprises publiques, notamment celles qui sont issues des nationalisations de 1946.

La seconde — celle qui nous intéresse — est constituée par les interventions de l'Etat à l'égard des entreprises privées.

On peut dire que, d'une manière générale, la caractéristique actuelle de ces interventions est la recherche d'une plus grande souplesse dans les mécanismes d'intervention.

Autrefois, lorsque l'Etat intervenait ainsi à l'égard de l'économie, c'était par des procédés de réglementation, de prescriptions, d'interdictions, d'autorisation préalable.

**LES PROBLEMES SOULEVES PAR LE CONTROLE
JURIDICTIONNEL DE L'ADMINISTRATION EN
MATIERE ECONOMIQUE EN FRANCE.**

Professeur André de Laubadère

La question qui fait l'objet de cet exposé, à savoir les conditions du contrôle exercé par le juge sur les interventions économiques de l'Etat est sans doute l'une des plus débattues en France depuis quelques années. Elle donne lieu à de fréquents commentaires et études⁽¹⁾ et exerce un grand pouvoir d'attraction sur les organisateurs de colloques de droit public lorsque ceux-ci ont à choisir un thème de discussion. Et cette observation ne vaut pas seulement pour la France. C'est, par exemple, le sujet vers lequel se sont tournés, il y a quelques mois, les membres des Conseils d'Etat des six pays du marché commun pour les travaux auxquels ils consacrent des réunions périodiques.

Quelles raisons donnent aujourd'hui cette importance à une telle question ?

On comprend que les intéressés, c'est-à-dire essentiellement les entreprises, soient particulièrement attentifs aux moyens contentieux de se protéger contre les interventions de l'Etat qu'ils ont généralement tendance à trouver abusives, soit qu'elles leur imposent des prescriptions, soit même qu'elles visent au contraire à procurer des avantages, lorsque ces avantages leur sont refusés ou qu'ils sont octroyés à des concurrents.

Mais cette considération ne suffit pas à expliquer l'intérêt actuel porté à la question et le développement accru de l'inter-

1) V. notamment l'étude de M. Delmas-Marsalet, *Le contrôle juridictionnel des interventions économiques de l'Etat*, Conseil d'Etat, Etudes et documents, 1969, p. 133.

SOMMAIRE

Articles

	<i>Page</i>
A. de LAUBADERE : Les Problèmes soulevés par le contrôle juridictionnel de l'Administration en matière économique en France	5
IBRAHIM DARWISH : Some comments on citizenship roles	21
A. R. H. RACHID : The establishment of heavy industry in a developing country. A case study	51
MOH. EL ATTAR : Shifts in industrial structure and change in job pattern in the U.A.R. (1937 - 60) ...	63
K. H. KHALIL : The conventional theory of economic integration and the african conditions	77
FOUAD H. AWAD : Investments and economic development in the U.A.R. — 1959/60 - 1967/68. A study of methodology and application	97
FOUAD MOURSİ : Evolution de la Banque Industrielle (<i>en arabe</i>)	5
GALAL AMIN : Certains problèmes du travail et de la population dans les pays arabes (<i>en arabe</i>)	37
MOH. M. ISMAIL : Le problème de l'alimentation dans les pays arabes (<i>en arabe</i>)	85
NADIA M. GUIRGUIS : Les nombres indices et leur utilisation dans les études économiques (<i>en arabe</i>)	131
MOH. SABEK : Rôle de la Banque Arabe-Africaine dans le développement économique (<i>en arabe</i>)	149
MOH. H. EL GAMAL : Pluralité du droit de timbre sur le même écrit (<i>en arabe</i>)	173
GALAL M. BAKIR : Le style français dans l'administration locale et son application dans les pays du Maghreb (<i>en arabe</i>)	193

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'Égypte Contemporaine» devient la propriété de la Société.

Les demandes d'adhésion, d'abonnement ou d'information doivent être adressées au Secrétariat de la Société, Boîte Postale No. 732.

Siège : Le Caire, 16, Avenue Ramsès, Téléphone 52797.

L'EGYPTE CONTEMPORAINE

(LXIIème ANNEE, AVRIL 1971, No. 344)

Rédacteur en Chef : Dr. GAMAL EL-OTEIFI
Secrétaire Général de
la Société

Imp. AL-AHRAM
LE CAIRE, 1971

Prix : P.T. 40