مصر المعاصرة

السنة السابعة والستون ـ العـدد ٣٦٥ ـ يوليو ١٩٧٦

رئيس التحرير : **الدكتور ابراهيم على صالح**
سكرتير عـام الجمعية

مطابع الاهـرام التجارية
القـاهرة ١٩٧٦

الثمن ٥٠ قرشا

اعضـــاء الجمعية

اعضاء الجمعية أربع 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 المراســـاون وهم أعضاء يقيمون فى الخـــارج يســـهمون فى أعمال الجمعية ونشراتها المختلفة .

يتلقى جميع الأعضاء مجلة مصر المعاصرة بدون مقابل .

الاشـــتراك فى المجـــلة

رسم الاشتراك السنوى فى المجلة مائة وخمسون قرشـــا فى جمهورية مصر العربية (١٠٠ شلن انجليزى أو اثنا عشر دولارا أمريكيا) للبـــلاد الأخرى المنضمة الى اتحاد البريد العـــالمى .

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

ثمن العدد لغير الأعضاء المشتركين خمسون قرشا فى جمهورية مصر العربية (اثنان وثلاثون شلنا انجليزيا أو أربعة دولارات) فى البلاد الأخرى المنضمة الى اتحاد البريد العـــالمى .

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

وكل ما يرسل الى المجلة للنشر يصبح ملكا للجمعية .

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

مقر الجمعية ــ ١٦ شارع رمسيس بالقـــاهرة ت ٥٢٧٩٧

فهـــــــرس

مقالات باللغة العربية

صفحة

ـــ **الدكتور احمـــد كمال ابو المجد** : العلاقـــة بين الســـلطتين التنفيـــذية والتشريعيـــة فى النظام الرئاسى ٥

ـــ **الدكتور محمـــد طلعت الغنيمى** : الاتجاهات الحديثة فى القانون الدولى العـــام ٣٧

ـــ **الدكتور محمد عبـــاس حجازى** : دراســـــات الجـــــدوى الاقتصـــــــادية وتقـــييم المشروعـــات ٦٧

ـــ **الدكتور محمد محروس اسماعيل** : اقتصاديات ومشاكل صناعة السيارات فى مصر . . . ١٠٩

ـــ **الدكتورة حورية توفيق مجاهد** : نظـــام الحزب الواحـــد فى افريقيـــا ١٥٥

ـــ **الدكتور نعـــيم عطيـــــة** : مجلس الدولة والحريـــات الفـــردية ١٩٧

مقالات باللغات الأجنبية

ـــ **الدكتور نـــــــادر فـــرجنى** : النمو السكانى على المدى الطـــويل ١٩٣

ـــ **لورد اوبـــراين اف لوثبـــورى** : دور تطـــور المراكز المـــالية الدوليـــة ٢١٣

العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

فى النظام الرئاسى

(دراسة للتوازن الدستورى فى الولايات المتحدة الأمريكية)

الدكتور ــ احمد كمال ابو المجد ــ استاذ بقسم القانون العام

تمهيـــد :

١ ــ اهمية الدراسة :

فى هذه الأيام التى تزداد فيها العناية من جديد بقضايا الديمقراطية وسيادة القانون ، يبحث الفقه الدستورى ، كما يتطلع المواطن العـــادى الى صيغة للحياة الدستورية والسياسية تتحقق فيها كفاءة الحكم وقدرته ، دون أن تكون هذه القدرة علىحســـاب الحريات والحقوق الفردية ... أو على حساب مبدأ الشرعية الذى يجعل سلطان القانون فوق سلطان الفرد من الحكام والمحكومين على السواء ..

وفى اطار هذا البحث وذلك التطلع قدرت ان المناقشات الدائرة حول حياتنا السياسية والدستورية لا يمكن أن تظـــل حبيسة النظر المجرد ، او حبيسة تجربتنا المحلية وحدها ، وبدا لى أن مما يثرى تلك المناقشـــة ويغذيها أن توضع بين يدى الفقه الدستورى والباحث السياسى حصيلة تجارب الشـــعوب الأخرى فى كافة مجالات الحكم والأنظمة الدســـتورية ، حتى لا تكون قاعدة « التجربة والخطأ » أساسا وحيدا لحركتنا فى ميدان لابد أن ترشد فيه التجربة وأن نتجنب الخطأ ما استطعنا الى تجنبه سبيلا .

وابدأ حديثى بالاستدراك على عنوان هذا البحث ، لأنه قد صيغ فى اطار الفقه الدستورى النظرى المجرد الذى حبست فيه ــ للأسف الشديد ، اكثر دراسات القانون الدستورى فى مصر ، والذى لا يزال يتحرك فى اطار القوالب التقليدية لتنظيم السلطة وتحديد طبيعة الهيئات القائمة بأمرها . متخذا من القوى الدستورية ــ والقانونية بوجه عام ــ مبداه ومنتهاه .. متجاهلا ــ الى درجة كبيرة ــ الاطار الاجتماعى العام الذى يتحرك من حول المؤسسات الدستورية ، والذى سيتحرك بها الى واقع لا يمكن فهمه من خلال منهج شكلى ، ولا تجدى فى فهمه قوالب الفقه التقليدى ونظرياته .. ولكننى ــ فى الواقع ــ اردت ان ابدأ بالمألوف المعروف لأنتهى ــ بعد الدراسة ــ الى سواه . فليس هذا بحثا لعلاقات بين هيئات الحكم فى ظل كل نظام رئاسى،

اذ لا توجد فى الواقع صيغة واحدة تصور هذه العلاقة تصويرا صادقا من الناحية التطبيقية والنظرية ، فى جميع النظم التى يمكن وصفها بالرياسة .. وانما يقتصر حديثى على تحليل العلاقة بين الرئيس والكونجرس فى الولايات المتحدة الأمريكية . وقد اتخذت من الولايات المتحدة ـ ميدانا للبحث ـ لأربعة أسباب رئيسية :

اولا : أن النظام السياسى والدستورى للولايات المتحدة يعتبر فى نظر الفقه الدستورى النموذج التاريخى الأول للنظام الرئاسى ، فضلا عن أن معالم هذا النظام كما أرى أساسها دستور الولايات المتحدة الصادر عام ١٧٨٧ قد أتيح لهـا من التطبيق المتصل ومن الاستقرار السياسى والدستورى ما يجعل منها مادة خصبة للدراسة والتحليل .

ثانيا : ان نظامنا الدستورى قد بدأ بعد ثورة ١٩٥٢ فى العدول الجزئى عن صيغة النظام البرلمانى التى قام عليها دستور عام ١٩٢٣ متجها ... فى دستور ١٩٥٦ ، ودستور ١٩٥٨ ، ثم دستور ١٩٧١ نحو الأخذ بالعديد من معالم النظام الرئاسى ..

ثالثا : ان الحـاجة الى مزيد من الفهم والدراسة للنظام السـياسى والدسـتورى للولايات المتحـدة تتعاظم ـ منطقيا ـ مع النمو المطرد فى العلاقات المصرية الأمريكية ، ومع تزايد نشاط الدور الأمريكى فى شـئون الشرق الأوسط ... ومن هنا تستطيع الدراسة المقارنة التى تتجه بالتحليل الى النظام الدستورى للولايات المتحدة أن تسهم فى ترشيد التكامل مع الولايات المتحدة وهيئات صنع القرار فى نظامها الدستورى .

* * *

الرابع : ان النظام الدستورى للولايات المتحدة يكشف ـ اكثر من اى نظام دستورى آخر ـ عن المقارنة الهائلة التى يمكن أن تقوم به النصوص الدستورية من ناحية ، وبين مآلها فى التطبيق من ناحية أخرى .. ومن شأن هذا الكشف فى تقديرى أن يرد فقهنا الدستورى عن التزامه القديم بالمنهج الشكلى ، وان يصرفه عن التزمت فى التزام مالا يلزم وعن اقامة سور غير ذى باب بين الدراسات الدستورية،من ناحية والدراسة السياسيةوالاجتماعية من ناحية أخرى ....

٢ ـ الوضع الصحيح لمشكلة العلاقة بين السلطات فى النظام الدستورى :

ان الوضع الصحيح لمشكلة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لا يكمن فى أى صيغة نظرية قديمة أو حديثة لمـا ينبغى أن تكون عليه هذه العلاقة ، كما تصورها قديما أو يتصورها حديثا فقهاء القانون العام ..

وانما القضية السياسية والدستورية من وجهة نظر المواطن هى أن أجهزة الحكم المختلفة أو « الحكومة » بمعناها الأعم والأشمل تتولى رسم السياسات واصدار القرارات التى تمس حياة المواطنين فى صغائر الأمور وكبائرها ، ابتداء من زيادة سعر الوقود أو طوابع البريد .. الى اعلان الحروب وعقد المعاهدات وتفجير الأسلحة النووية ، وتغيير الأنظمة الأساسية للمجتمع كنظام الملكية ونظام الأسرة .. والذى يعنى المواطن من عملية رسم السياسات أمران :

اولهما : أن تتم بأعلى درجة ممكنة من الكفاءة وحسن الأداء .

والثانى : أن تتم على أساس ديمقراطى يعكس رغباته ويعبر عن مصالحه . وفى النظام الأمريكى ، وفى تقديرنا أن ذلك ينبغى أن يصدق على كل نظام ديمقراطى ، فان أهم ضمانات تحقيق هذين الشرطين أن يتم رسم السياسة بطريق جماعى أو متعدد الأطراف pluralistic

ومن هنا فان قضية العلاقة بين السلطات أو ما يسميه فقهاء القانون الدستورى توازن السلطات ليست قضية تناسق شكلى فى هيكل جهاز الحكم ، وانما هى قضية توفير الادارة اللازمة لتحقيق كفاءة القرار السياسى وديمقراطيته من خلال توفير قدر من الجماعية أو تعدد الأطراف عند اتخاذه .

ولذلك فان قضية « الفصل بين السلطات » وقاعدة وجوبها أن « تحد السلطة » كما قال مونتسيكو ، وضرورة تزويد كل هيئة من هيئات الحكم بما يوازن سلطات الهيئات الأخرى،لايجوز فى نظرنا أن ينظر اليها هذه النظرة السلبية السائدة ، والتى طبعت التصور التقليدى للدساتير بحسبانها وثائق أو مبادىء قانونية تغل يد الدولة وهيئاتها فى مواجهة الأفراد أو فى مواجهة بعضها البعض .. وانما الاطار الصحيح للمسألة فى تقديرنا هو التساؤل عن مقدار ما يسمح به النظام السياسى والدستورى من توفير قدر معقول من اشتراك مؤسسات الحكم المختلفة فى اتخاذ القرار السياسى (بمعناه الأوسع) .

هذه هى القضية .. وهذا هو المتجه .

وغنى عن الذكر بعد ذلك أن فكرة المجتمع الجماعى او متعدد الأطراف pluralistic تتجاوز فى الواقع نطاق المشاركة من جانب هيئات الحكم فى رسم السياسة ، لتشمل مشاركة الهيئات الخاصة ، وجماعات المصالح interest groups ، وجماعات الضغط pressure groups التى تساهم بدرجات متفاوتة من مجتمع الى آخر فى رسم السياسة العامة وتحديد شكلها النهائى . وهذا الجزء يدخل دخولا كاملا — ومع ذلك — فى نطاق العلوم السياسية ، وهو ليس موضوع بحثنا اليوم على أى حال .

بل ان هذا التعدد يتسع فى الواقع ليشمل دور المفكرين والمثقفين بصفة عامة ، فلا شك مثلا تأثير رواية كوخ العم توم Uncle Tom's Cabin قبل الحرب الاهلية التى كتبها Haniet Beecher Stow على وضع الزنوج فى الولايات المتحدة لا يقل عن تأثير قرار تحرير الرقيق Emancipation Proclamation Act الذى أصدره ابراهام لنكولن وهذا التأثير حلقة من حلقات التطور الذى انتهى عام ١٩٥٤ باصدار المحكمة العليا حكمها الشهير فى قضية براون ، والذى قررت فيه عدم دستورية الفصل بين البيض والزنوج فى المدارس العامة .

الفصل الأول

الفكر السياسى الأمريكى والعلاقة بين السلطات

تأثر الفكر السياسى الأمريكى منذ العهد الاستعمارى — أى قبل الثورة الأمريكية — تأثرا ظاهرا بكتابات لوك ومنتسكيو التى تناولت العلاقة بين السلطات .. كما تأثر بكتابات مفكرين سابقين ، وخصوصا أرسطو وبوليبيوس .

وقد كانت هذه الكتابات كلها متداولة ومألوفة لدى معظم الساسة الذين لعبوا أدوارا بارزة فى الثورة الأمريكية واعلان الاستقلال ، ثم فى وضع دساتير الولايات المستقلة ، والدستور الاتحادى بعد ذلك عام ١٧٨٧ .

وقد توقف الفكر الأمريكى عند فكرتين متميزتين :

الأولى : فكرة فصل السلطات بمعنى عدم تركيزها فى يد واحدة .

والثانية : فكرة توازن السلطات ، أو الدستور المتوازن .

أما الفكرة الأولى فقد نبه اليها — تاريخيا ما أدى اليه تركيز السلطات فى يد ملوك انجلترا والقارة الأوروبية من استبداد وظلم .

ولم يحتج الأخذ بها فى الحياة الدستورية الأمريكية الى اية أبحاث نظرية، ذلك أن الواقع التاريخى للمستعمرات الانجليزية فى القارة الأمريكية قد أدى — عمليا — الى توزيع السلطة بين هيئتين رئيسيتين : الحاكم وهو ممثل التاج فى المستعمرة ، وصاحب الاختصاص النقدى العام وحامل امتيازات الملك الى القارة الجديدة prerogatives .

— والمجلس من ناحية أخرى ، وهو ممثل سكان المستعمرة ، وصاحب الاختصاص التشريعى .

والواقع أن مبدأ توزيع الاختصاصات او الوظائف الرئيسية للدولة بين هيئات ثلاث ، تختص كل منها باحداها أيس وقفا على نظام دستورى دون نظام .. فهو — اليوم — مبدأ مقرر فى النظم البرلمانية والرئاسية على السواء .. ولعل الاستثناء الصارخ الوحيد منه اليوم هو نص المادة الأولى من القانون الأساسى لدولة الفاتيكان والذى ينص على أن :

«The Sovereign Pontiff, sovereign of the City of Vatican, has full legislative, executive and judicial powers».

وفيما عدا هذا الاستثناء فان النظم تتفاوت فى درجة أخذها بهذا الفصل وكما يقول الأستاذ الانجليزى دوجلاس فرنى فى كتاب «السياسة المقارنة»(١)

ان مونتسكيو قد فضل النظام الانجليزى لأنه — فى تقديره — يقوم على أساس الفصل بين السلطات .

وانه اذا لم تكن السلطات منفصلة تماما فى النظام التالى(٢) .

فالواقع — كذلك — انها ليست متداخلة أو مندمجة تماما فى النظام البرلمانى .

اما الفكرة الثانية : وهى فكرة « توازن السلطات » ، فتظهر كذلك فى كتابات ارسطو بوليبوس ، كما تظهر — خلافا لما يظنه كثير من الكتاب — فى بعض كتابات جون لوك — ذلك أنه فى نفس الموضع من مؤلفه الشهير عن الحكومة يدافع عن سيادة المجلس التشريعى وعلو سلطته الى حد أن وصفها بأنها مقدسة وغير قابلة للتعديل Sacred and unalterable فانه يدافع عن امتيازات الملك prerogative وحقه فى استعمال سلطته التقديرية لتحقيق الصالح العام ، خارج حدود القانون .

وحين تصدى جيمس ماديسون للدفاع عن مشروع الدستور الذى تم اقراره فى فيلادلفيا عام ١٧٨٧ كتب يقول فى الفدرالية رقم ٥ : ان أجزاء الحكومة — بما يملكه كل منها من علاقات متبادلة — تستطيع أن تحقق بقاء كل منها داخل حدوده الواجبة .

على أن التجربة السياسية للمستعمرات الأمريكية ثم للولايات الأمريكية بعد استقلالها هى التى ساهمت فى تحديد صورة التوازن الذى أقامه الدستور بين الرئيس والكونجرس .. وذلك من خلال التجارب الآتية :

---

(١) Comparative Politics. London 1963 p. 175 Parliamentary V.S. Presidential systems : الفصل المعنون :

(٢) « يشمل لفظ البرلمان فى انجلترا المجلس والحكومة التى تشارك فى عضويته ، ولذلك لا يستعمل هذا اللفظ أبدا فى النظم الرئاسية » .

اولا : قامت الثورة الأمريكية أساسا تمردا على التاج وخروجا على استبداده .. ولذلك كان طبيعيا أن يستقر فى الحياة السياسية الأمريكية الخوف الشديد من زيادة نفوذ وسلطات الهيئة التنفيذية . وقد كان جورج الثالث رمز هذه المخاوف كلها ، ولذلك تعددت الاشارة اليه خلال المؤتمر الدستورى .. وفى لجانه المختلفة .

وتمثل هذا الخوف فى تيار ظهر داخل المؤتمر الدستورى ينادى باضعاف سلطة الرئيس ..

وحين بدأت الولايات تضع دساتيرها الجديدة بعد الاستقلال اتجه اكثرها الى اضعاف سلطة الحاكم ، خصوصا وقد قامت بوضع عدد من هذه الدساتير المجالس النيابية أو الهيئات الثورية المنتخبة فى الولايات ، فكان طبيعيا أن تضمنها سوء ظنها بالسلطة التنفيذية . ووصل الأمر بهذه الدساتير فى الانتقاص من سلطة الحاكم واختصاصاته أن أصبحت وظيفة رمزية فى بعض الولايات فأصبح يختار بالانتخاب السنوى من جانب المجلس التشريعى ، وحرم من حقه التشريعى الذى كان يتمتع به أسلافه فى العهد الاستعمارى : كحق دعوة المجلس للانعقاد وتأجيل انعقاده ، وحله ، والاعتراض على القوانين الصادرة منه . بل وصل الأمر الى تعيير اختصاصه التنفيذى وصار نفاذ جانب من اختصاصاته متوقفا على موافقة مجلس تنفيذى يختاره المجلس التشريعى .

ثانيا : على أن التجربة داخل الولايات لم تلبث أن اثبتت فساد الاتجاه الى اضعاف سلطة الحاكم .. اذ تعذر أداء العمل التنفيذى بالكفاءة اللازمة .. لذلك اتجه دستور ولاية نيويورك الذى وضع ١٧٧٧ الى تقوية مركز الرئيس .. فلم يجعل انتخابه من اختصاص المجلس التشريعى وانما وكله الى هيئة الناخبين مباشرة ، كما حدد مدة رئاسته بثلاث سنوات مع جواز اعادة انتخابه بغير حد أقصى لمرات التجديد ، كذلك عهد اليه برئاسة القوات المسلحة والقوات البحرية . ونص على أن من واجبه احاطة المجلس علما بحالة الولاية وأن يحيل اليه أمورا للنظر فيها ، وأن يراعى تنفيذ القوانين بالدقة والأمانة الواجبتين ، كما منحه أخيرا سلطة الاعتراض على القوانين . كذلك أضيفت الى هذه التجارب تجربة أخرى على مستوى قومى هى تجربة نصوص الاتحاد التعاهدى التى أضعفت السلطة التنفيذية على نحو عطل سير العمل وأوشك أن ينتهى بالولايات الى كوارث اقتصادية .

ومن هذه السوابق المتعارضة نستطيع أن نقرر أن المؤتمر الدستورى واجه مشكلة التوازن الدستورى ، يتنازعه الخوف من السلطة التنفيذية القوية والشعور بالحاجة اليها .

وتمثل النزاع بين هذين الاعتبارين فى المشروعات المختلفة التى قدمت للمؤتمر والتى يدعو بعضها الى تقوية سلطة الرئيس ، بينما يدعو بعضها الآخر الى اضعافها وتقوية سلطة الكونجرس .

وعبر الكسندر هاملتون عن الحد الأقصى فى الدعوة لتقوية سلطة الرئيس فوصل الى حد المناداة برئيس يختار مدى الحياة ويتحول الى ملك بعد ذلك .. والى جانبه مجلسان .

كذلك دعا جيمس ويلسون ممثل بنسلفانيا الى اقامة رئيس فرد يقوم الشعب مباشرة بانتخابه ، وأن يمنح حق الاعتراض المطلق على القوانين .

ـ وفى الجانب الآخر وقف سترمان ممثل ولاية كنكتكت داعيا الى أن تتكون السلطة التنفيذية من عدد تحدده السلطة التشريعية ولا يلتزم به وأن تقوم هى باختيارهم باعتبارها المعبرة عن الارادة العليا فى المجتمع .

واوشك المؤتمر ـ بعد مناقشات طويلة ـ أن يأخذ بمبدأ اختيار الرئيس من جانب الكونجرس .. لولا أن موريس حاكم نيويورك نبه المؤتمر الى مخاطر « الاستبداد التشريعى » وهو استبداد سوف تعانى منه الطبقات الدنيا من المواطنين بصفة خاصة .

ـ اما بالنسبة لمدة الرئاسة وجواز تجديدها : فقد طرحت على المؤتمر مزايا وعيوب تقصير المدة واطالتها .. ولاحظ الاعضاء أن اطالة المدة من شأنها تقليل تبعية الرئيس للكونجرس وذلك بطبيعة الحال فى اطار الأخذ بمبدأ اختيار الكونجرس للرئيس .. أما اذا تقاربت مواعيد الانتخاب بسبب قصر المدة فلن يكتسب الرئيس القوة اللازمة .. كما أن تقصير المدة سيحول بين الشخصيات الممتدة وبين قبول هذا المنصب . وحين كان الاتجاه السائد فى المؤتمر هو اختيار الكونجرس للرئيس كان الاتجاه السائد معه هو اطالة مدة الرئيس وعدم السماح بتحديدها تجنبا لاسراف الرئيس فى ارضاء الكونجرس ، فلما اتجه المؤتمر الى نظام اختيار الرئيس اختيارا شعبيا عاما أو عن طريق هيئة مندوبين بدأ المؤتمر يميل الى تقصير مدة الرئاسة مع السماح بتجديدها وهو ما انتهى اليه المؤتمر فعلا .

أما بالنسبة لاختصاصات الرئيس فقد دارت حولها مناقشات طويلة ، ولما بدا للجميع أن جورج واشنطن سوف يكون الرئيس الأول للاتحاد بدأ المؤتمر يميل الى توسيع تلك الاختصاصات .. وان كان النقاش قد احتدم مع ذلك حول حق الاعتراض التشريعى .. اذ كان مقترنا فى الاذهان بما جرى على جورج الثالث من رفض الموافقة على التشريعات الصادرة فى الولايات والمحققة لمصالحها الحيوية .. على أن اساءة المجلس التشريعى فى الولايات لسلطاتها منذ قيام الثورة جعلت اعضاء المؤتمر اكثر تقبلا لحق الرئيس فى الاعتراض .

الفصل الثانى

التوازن الدستورى بين الرئيس والكونجرس

بعد هذا العرض العام لنشأة العلاقة بين الكونجرس والرئيس فى الفكر والتطبيق الأمريكى نصل الى جوهر البحث ، وهو يدور حول أمرين أساسيين:

أولهما : صورة التوازن الذى أقامه الدستور (فى نصوصه) بين الكونجرس والرئيس .

والثانى : ماآل اليه أمر هذا التوازن خلال مراحل الممارسة المختلفة .. والعوامل التى وجهت تطور العلاقة بين الكونجرس والرئيس .

المبحث الأول

التوازن فى ظل الدستور

يتمثل التوازن الذى أقامه الدستور فى ثلاثة أمور نجملها فيما يلى :

أولا : اختيار كل من الرئيس والكونجرس اختيارا شعبيا مستقلا .. بحيث لا يكون أحدهما واقعا — بحكم طريقة اختياره — تحت تأثير الآخر .

ثانيا : منح كل منهما سلطات واسعة فى نطاق اختصاصه الوظيفى الأصلى .

ثالثا : تزويد كل منهما بعدد من الأسلحة الدستورية التى تمكنه من المحافظة على دوره المستقل فى رسم السياسة ، وتحافظ بالتالى على مبدأ الاشتراك والتعدد فى النظام الدستورى .

المطلب الأول

اختيار كل من الرئيس والكونجرس :

١ — فى هذا الميدان بالذات تظهر المفارقة واضحة بين نص الدستور أو بين ما آل اليه التطبيق الفعلى .. فوفقا لنص الدستور يقوم باختيار الرئيس هيئة من المندوبين أو الناخبين الرياسيين الذين تم اختيارهم فى الولايات المختلفة .. ومعنى هذا أن الدستور الأمريكى لم يأخذ بنظام الانتخاب المباشر ، غير ان ظهور الأحزاب السياسية أدخل تعديلا فعليا هائلا

على هذا الأسلوب .. بحيث صارت عملية الانتخاب تتم أساسا فى اطار المنافسة الجزئية .. وساعد على ذلك أن القاعدة السارية فى انتخاب المندوبين داخل الولايات تقوم على نظام الأغلبية وأن القائمة الحزبية الفائزة تحصل على كل عدد المندوبين المخصص للولاية (وهو بحكم نص المادة الثانية من الدستور عدد مساو لما لها فى المجالس من شيوخ ونواب) .

ودون دخول فى تفاصيل انتخابات الرئيس نقرر ان هذا الانتخاب يمر بثلاث مراحل رئيسية :

الأولى : مرحلة اختيار المندوبين او ممثلى الحزب فى المؤتمرين الوطنيين للحزبين الديمقراطى والجمهورى (خلال الفترة من مارس الى **يونيو**) .

الثانية: يجتمع المؤتمران الوطنيان للحزب خلال الفترة من منتصف يونيو الى أواخر يوليو لاختيار مرشحى الحزب .. الذين يجرى بينهم بعد ذلك التنافس على الرئاسة .

الثالثة : خلال شهر نوفمبر (أول ثلاثاء تال لأول يوم اثنين) يتوجه الناخبون الى صناديق الانتخاب للادلاء بأصواتهم واختيار الناخبين الرئاسيين الذين يتولون من بعد اختيار الرئيس ونائبه .

وبظهور نتيجة انتخاب الناخبين الرئاسيين أو المندوبين تتحدد — فى الواقع — نتيجة انتخابات الرئاسة .. اذ أن قيام الانتخابات على أساس حزبى قد أدى الى اختفاء كل دور حقيقى لهؤلاء المندوبين وصار اختيارهم يتم على أساس شخص المرشح الذى سوف يختارونه .. ووصل الأمر الى أن القوائم الانتخابية الحزبية التى تطرح فى بعض الولايات لم تعد تتضمن أسماء المندوبين ، بل تتضمن فقط اسم مرشح الرئاسة الذى يؤيده الحزب .

واهم ما يعنينا هنا من هذا النظام هو أن الدستور قد باعد تماما بين انتخابات الكونجرس وانتخابات الرئيس ، بحيث يستند هذا الأخير — عند انتخابه — الى ارادة شعبية قومية — تكفل له الاستقلال عن الكونجرس .

ووفقا لنصوص الدستور يتولى الرئيس منصبه مدة أربع سنوات ، ويمكن تجديد مدة رئاسته بغير حد أقصى لهذا التجديد .. ومع ذلك فقد أرسى توماس جفرسون أول سابقة مؤداها الا يتولى الرئيس منصبه أكثر من مدتين رئاسيتين قائلا انه اذا بقى حق تجديد الرئاسة قائما بغير حدود فان الأمر سيؤول الى أن يشغل مدى الحياة ويتحول المنصب الى نوع من الوراثة .. كما اضاف أن الحقيقة تقتضى أن اضيف بأننى أحس بذلك الهبوط فى القوى الذى يجلبه معه التقدم فى السن ، واذا كنت أحس بمظاهره الجسمانية فلا يجوز أن ارتاب فى آثاره الذهنية » .

وحين فكر الرئيس جرانت بعد ذلك فى الخروج على هذه القاعدة قرر مجلس النواب أن ذلك مسلك غير حكيم ولا وطنى وانه محمل بالمخاطر على النظام الدستورى .

ومع ذلك فقد كسر الرئيس روزفلت هذه القاعدة حين تولى الرئاسة للمرة الثالثة عام ١٩٤٠ ثم للمرة الرابعة عام ١٩٤٤ مما عجل بوضع التعديل الدستورى الثالث والعشرين الذى يقصر حق الرئيس على شغل المنصب مرتين متتابعتين فقط .

٢ ــ أما الكونجرس فيتكون من مجلسين ، يمثل أحدهما الولايات ، ويكون لكل منهما فيه مقعدان ، ويختار أعضاءه لمدة ست سنوات .. بينما يمثل الآخر السكان بحسب عددهم ، ويختار أعضاءه لمدة سنتين .

وحتى سنة ١٩١٣ كانت المجالس التشريعية فى الولايات هى التى تختار ممثلى الولاية فى مجلس الشيوخ . وفى تلك السنة عدل عن هذا النظام الى نظام الانتخاب الشعبى المباشر .

المطلب الثانى

سلطات الرئيس أو الكونجرس :

١ ــ الكونجرس :

نصت المادة الأولى من الدستور على أن جميع السلطات التشريعية المبينة فى هذا الدستور يتولاها الكونجرس .

All legislative **powers herin granted shall be rested in a Congress** of the U.S.A., which shall consist of a Senate and a House of Representation.

ولنا على هذا النص ثلاث ملاحظات :

أولا : انه مع استعماله عبارة « جميع السلطات التشريعية » التى توصى بوجود اختصاص تشريعى عام عاد فنص فى فقرته الثانية على ثمانية عشر اختصاصا للكونجرس هى فى حقيقتها اختصاصات الحكومة المركزية فى مواجهة حكومات الولايات .

ثانيا : ان احدى فقرات هذه المادة تمنح الكونجرس اختصاصا واسعا باصدار كافة التشريعات الضرورية والمناسبة لممارسة الاختصاصات الواردة على سبيل الحصر .

«To make all laws which shall be necessary and proper for carrying into Execution the foregoing powers, and all our powers rested by this constitution in the government.»

وقد استعملت المحكمة العليا فى عهد رئيسها حماية مارشال هذا النص لتبتكر نظرية « الاختصاصات الضخمة » Inplus power وذلك ابتداء من حكمها الشهير عام ١٨١٩ فى قضية مك كولوك ضد ماريلاند التى قررت فيها دستورية انشاء بنك للولايات المتحدة استمدادا من الاختصاصات الاخرى الواردة فى النص .

ثالثا : ان الدستور قد نص فى نفس المادة على منع الكونجرس من عدد من الاختصاصات وذلك بقصد حماية الحقوق والحريات الفردية والسياسية .

على أن النظرة الضيقة من شأنها فى الواقع أن تركز الاهتمام على هذه الوظيفة الوحيدة التى يمنحها الدستور للكونجرس ، وهى وظيفة التشريع .. مع أن جانبا كبيرا من علماء السياسة المعاصرين يشيرون — على ما سوف نعنيه تفصيلا فيما يلى — الى تناقص الاختصاصات التشريعية للمجالس النيابية ، ويذهبون الى انها لم تعد — فى ظل التطورات الاقتصادية والاجتماعية الحديثة . وتعدت العملية التشريعية حاجاتها الى الخبرة المحضة .. لم تعد قادرة على ممارسة هذه الوظيفة بالكفاءة المطلوبة .. ولا يرون مع ذلك كله — خيرا كبيرا من انتقال هذه السلطة جزئيا الى الهيئة التنفيذية .

ومن الأمثلة التى يسوقونها عادة مثال مجلس السوفييت الأعلى ، فهو لا يجتمع طول السنة سوى أيام قليلة يجرى خلالها الاستماع لبيانات رسمية ، ويتم التصويت فيه عادة بالموافقة الاجماعية .. ورغم أن الوظيفة التشريعية تتم أساسا — خارجه — فان له فى النظام السياسى ثلاثة أدوار هامة :

١ — انه يزود القيادة بهالة احتفالية وبمظهر تأييد شعبى لسياستها وبرامجها .

٢ — انه باب لمكافأة انصار النظام بمنحهم « مكانة » أو « موقعا » من مواقع السلطة .

٣ — انه يخلق شعورا بأن النظام نيابى تمثيلى وانه يقوم على مشاركة الشعب .

وايا كان الرأى فى هذه الظاهرة فان الكونجرس يمارس بالاضافة الى وظيفة التشريع التى نص عليها الدستور .. عدة وظائف أخرى لا تقل عنها اهمية :

اولا : تمثيل الشعب فى رسم السياسة العامة .. وهذا التمثيل مع ذلك .. يتفاوت تقديره من عضو الى عضو ، والأغلب فى فهم هذه

المهمة أن يعطى المجلس للشعب ما يريده ، أى أن يعكس رغبات الدوائر الانتخابية to mirror the opinion of the constituate بينما يذهب آخرون — ممن أشار اليهم كيرى فى كتابه المشهور Profiles in Courage الى تبنى السياسات التى يرونها هم أصلح للجماهير .

ولكن هل يمثل الكونجرس فعلا اتجاهات الناخبين .. ؟

أما مجلس الشيوخ : فان طول مدة نيابة أعضائه ، وعدم دقة تمثيلهم النسبى للناخبين ، لا تجعل منه معبرا دقيقا عن اتجاهات الناخبين . ويكفى أنه يمنح سكان الاسكا وعددهم نحو ١٢٩ الف ناخب نفس التمثيل الذى يمنحه لسكان نيويورك البالغ عددهم نحو ١٧ مليونا .

أما مجلس النواب : فقد نص الدستور على أن يمثل الناخبون فيه على أساس عددهم according to their respective member على أن يعاد توزيع الدوائر كل عشر سنوات مع ظهور رقم الاحصاء العشرى الدورى .

وقد حدد القانون عدد النواب بـ ٤٣٥ عضوا .

ثانيا : اقتراح التعديلات الدستورية ، وهى فى جوهرها مبادىء تتضمن سياسات رئيسية متعلقة بنظام الحكم .. وبعضها يتعلق بالنظام الاجتماعى والاقتصادى .. كالتعديل الخامس عشر الذى يمنع حرمان الزنوج من حقهم الانسانى والتعديل السادس عشر المتعلق بضريبة الدخل .

ثالثا : يخول الدستور كلا من مجلسى الشيوخ والنواب حق وضع قواعد العمل الداخلى فيه ورغم ما يبدو من ثانوية هذا الاختصاص فان له — كما سنرى — تأثيرا بالغ الأهمية على قرارات السياسة العامة .. بما يأذن به لبعضها بأن تجد سبلها للحياة .. وبما يقضى عليه من بعضها الآخر .. كما سوف نرى ما لهذه القواعد والاجراءات من اثر هام على قدرة الكونجرس وفاعليته .

ب — الرئيس :

على الرغم من ان المادة الثانية التى تناولت اختيار الرئيس وسلطاته بالنيابة قد أشارت هى الأخرى الى اختصاص الرئيس « بالسلطة التنفيذية » .

The Executive Power shall be neated in a President of the U.S. of America.

فان فقـرات تالية من نفس المادة قـد عادت فأوردت عـددا من الاختصاصات التفصيلية للرئيس أهمها :

١ ــ انه يعتبر قائدا أعلى للقوات المسلحة والقوات البحرية وقوات المليشيا الاتحادية .

٢ ــ ان له أن يطلب الرأى كتابة من رؤساء الادارات الفنية ، فى أى موضوع يراه .

٣ ــ ان له حق العفو والعفو الشامل .

٤ ــ ان له حق ابرام المعاهدات .

٥ ــ ان له حق تعيين السفراء والوزراء المفوضين والموظفين .. وقضاة المحكمة العليا (بموافقة مجلس الشيوخ ومشورته) .

٦ ــ ان عليه التثبت من تنفيذ القوانين بأمانة ودقة .

والرئيس الأمريكى ــ رئيس للدولة وللحكومة فى نفس الوقت ، ومهام منصبه لا تعدلها مهام منصب آخر على وجه الأرض ، حتى ان روستير الأستاذ بجامعة تورنيل حين أراد أن يختار عنوانا لمؤلفه عن الرئيس الأمريكى أضاف على غلافه انه دراسة لسلطات واختصاصات أخطر منصب على وجه الأرض .

ويطول الحديث لو حاولت استقصاء المهام التى يباشرها كرئيس للدولة وللجهاز التنفيذى .

وقبل أن نتناول مهام الرئيس غير التنفيذية بالتعليق .. نحب أن نقف وقفة عند طبيعة اختصاصه التنفيذى **أو ما اذا كان اختصاصا محددا ام اختصاصا عاما .**

وقد أثير هذا الموضوع أمام القضاء الأمريكى وكان محل دراسات فقهية مستفيضة ابتداء من عام ١٩٥٢ : ففى ٨ أبريل ١٩٥٢ أصدر الرئيس ترومان أمره الى المستر Sawyer وزير التجارة بالاستيلاء على ثمانين مصنعا من الصلب وادارتها بمعرفة الحكومة ، وذلك بعد أن تفاقم النزاع العمالى بين مصانع الصلب ونقابات العمال V. Sheelworkers of America ووصل الى حد تهديد النقابات العمالية بالاضراب الشامل ابتداء من منتصف ٩ أبريل .. ووقع هذا فى وقت كانت الولايات المتحدة مشتغلة بالحرب فى كوريا ، وكانت صناعة الصلب تشكل شريانا حيويا لادارة هذه الحرب واستمرارها ..

ورغم أن الرئيس ترومان تصرف ــ فيما يرى ــ رعاية للمصلحة العامة فان قراره لم يكن مستندا الى أى تشريع يفوضه باتخاذ مثل هذه الاجراء .

وفور صدور هذا الأمر لجأت شركات الصلب الى القضاء مدعية ضد وزير التجارة طالبة اصدار حكم تقريرى declaration judgment يقرر عدم قانونية قرار الاستيلاء ، واصدار أمر منع injunction يقضى بعدم نقض أمر الرئيس .. وقد دافعت الحكومة عن قرار الرئيس بأنه يملك « سلطة أصلية » inherent power لاتخاذ الاجراء الذى لجأ اليه .

والواقع أن فكرة الاختصاص التقليدى العام للرئيس كانت مثار بحث قديم فى الفقه والممارسة الامريكية .. فقد ذهب الرئيس تودور روزفلت الى أن اختلاف الصياغة بين المادتين الأولى والثانية من الدستور يؤدى الى منح الرئيس اختصاصا تنفيذيا عاما ، لا يحده الا (T. Roosevelt, Antohisgraphy (1927), 57. أشار الدستور ص ١٩١) ما يحظره على الدستور صراحة ، أو يمنع منه نص قانونى متفق مع الدستور .

ووصلت شركات الصلب فى هجومها على هذا التفسير الى حد الزعم بانه نفس التفسير الذى قال به جيمس الأول والذى دفع بسببه شارل الأول حياته ثمنا له ..

وحين وصل الأمر الى المحكمة الاتحادية العليا رفضت منطق الرئيس وتفسيره للدستور .. مؤيدة قرار القاضى الاقليمى Pine الصادر فى ٢٩ أبريل ١٩٥٢ والذى قال فيه عن نص الدستور المشار اليه انه «Neither singly nor in the aggregate do they grant the President, expressly or imphredly, the «residium of power» or inherent power».

ولم يتردد القاضى Pine فى التعقيب على منطق الرئيس ترومان — قائلا :

«With all due deference and respect for the great President of the U.S. I am obliged to say that his statement do not comport with our recognized theory of government, but with a theory with which our government of laws and not of men is constantly at war».

103 F. Supp. 575.

وبأغلبية ٦ أصوت ضد ٣ قالت المحكمة « انه من الواضح أنه اذا كان الرئيس يملك اصدار هذا الأمر ، فان ذلك يجب أن يكون واردا فى نص من

---

(١) ورغم أن الأصل استئناف أحكام المحاكم الاتحادية الاقليمية أمام الـ الا أن المحكمة العليا تملك — فى القضايا الهامة — نظر الاستئناف مباشرة وهذا ما تفعله .

نصوص الدستور أو لم يدع أحد وجود مثل هذا النص(١). وتعقيبا على فكرة الاختصاص التنفيذى الأصيل قال — جاكسون فى رأيه الموافقة
«The example of such unlimited executive power that must hlve most impressed the forefathers, was the prerogative execised by Crenge III, and the description of its evils in the Declaration of Independence leads me to doubt that they were creating their new Executive in his image».

وحاولت الحكومة أن تستند الى اختصاصين واردين فى نص المادة الثالثة وهى :

(أ) سلطة الرئيس كقائد أعلى .

(ب) وواجبه فى السهر على تنفيذ القوانين بدقة وأمانة .

وجوابا عن الادعاء الأول قالت المحكمة :

«The Constition did not contemplate that the title Commander-in-Chief of the Army and Navy will constitute him also commander-in-Chief of the Country, its industries and its inhabitants».

وجواباً عن الادعاء الثانى قـــرر الحكم أن النص يفترض وجـــود تشريع يتصرف الرئيس تنفيذا له ، وهو مالا يتوفر فى الدعوى ، وأشـــار بعض القضاة الموافقين فوق هذا الى نصوص قانون تافت هارتلى سنة ١٩٤٧ Labor Management Relation Act والذى يرسم للرئيس اجراء يتصرف بمقتضاه فى حالات التهديد بالاضراب قائلين : انه حتى لو سلمنا جدلا بوجود اختصاص فى غير النص القانونى .. فانه اذا وجـــد النص جب هذا الاختصاص ، وقال برتون .

In the case before us, Congress authorized a procedure which the President declared to follows».

المطـــلب الثالث

الأسلحة التى نظمهـــا الدستور لتحقيق التوازن وتبـــادل المراقبة بين الرئيس والكونجرس :

(أ) الأسلحة التى يملكها الرئيس :

١ — نص الدستور على أن للرئيس أن يقدم للكونجرس — بين الحين والحين بيانا بحالة الاتحاد Information of the State of the Union

٢ — وأن يوصى الكونجرس بنظـــر الاجـــراءات التى يراها ضرورية ومناسبة .

٣ ــ كما منحه حق دعوة المجلس للانعقاد فى دورات غير عادية .

٤ ــ ومنحه كذلك حق فض اجتماعهما اذا اختلفا حول موعده .

٥ ــ منحه الدستور حق الاعتراض التوقيفى على مشروعات القوانين التى ترفع اليه ، وان يعيدها الى المجلس الذى نشأت فيه مشفوعة باعتراضاته ، ويجوز مع ذلك للكونجرس اعادة اصدارها اذا وافق عليها كل من المجلسين بأغلبية ثلث أعضائه .

(ب) الأسلحة التى يملكها الكونجرس :

١ ــ فى مقدمتها أن كل برامج الرئيس تتوقف على اقرار الكونجرس لها فالرئيس قد يقترح مشروع القانون ، ولكن الكونجرس هو الذى يصدره .

٢ ــ كما أن الكونجرس هو الذى يقرر الاعتمادات اللازمة .

٣ ــ لابد أن يوافق مجلس الشيوخ على قرارات الرئيس بتعيين السفراء والوزراء المفوضين وقضاة المحكمة العليا .

٤ ــ لابد أن يوافق مجلس الشيوخ على المعاهدات ..

٥ ــ يملك الكونجرس أن يحاسب الرئيس عن طريق اجراء الاتهام الذى يبدأ فى مجلس النواب ويتولاه مجلس الشيوخ .

٦ ــ يملك المجلس سلطة محققة واسعة تشكل سلاحا خطيرا من اسلحة الرقابة على الادارة .

٧ ــ يشارك الكونجرس فى اختيار الرئيس حين يعجز الناخبون الرئاسيون عن الوصول الى اختيار (مجلس النواب) والشيوخ بالنسبة لنائب الرئيس .

هذه هى الصورة الشكلية أو النصية التى اقامها الدستور للتوازن بين الكونجرس والرئيس ..

فهل تعادلت ــ على مسار التاريخ الأمريكى ــ كفتا هذا الميزان .. لابد هنا أن نقرر أمرين بالغى الأهمية :

أولهما : أن التاريخ الدستورى الأمريكى سجل فترات رجحت فيها كفة الرئيس ، وفترات أخرى رجحت فيها كفة الكونجرس .. حتى وصفت الحكومة الأمريكية أحيانا بأنها حكومة الكونجرس كما وصفها ويلسون نفسه ..

ووصفت احيانا اخرى بأنها الحكومة الرئاسية ..

ثانيا : انه اذا كان العالم يشهد موجة عامة من ضعف المجالس التشريعية فان الشراح الأمريكيين مختلفون فى تشخيص موقف النظام الأمريكى من هذه الناحية .. ويكفى للتدليل على ذلك أن نشير الى مقالين حديثين كتبهما أستاذان متخصصان : الأول بعنوان : هل الرئاسة اقوى مما ينبغى؟ Is the Presidency too Powerful
كتبه الأستاذ أرثر شلزنجر أستاذ العلوم السياسية بجامعة مدينة نيويورك (مجلة ريدرز فراجست عدد ديسمبر ١٩٧٥) .

أما الآخر فمفصل من كتاب الأستاذ كوينج أحد كبار المتخصصين فى دراسة الرئاسة الأمريكية ، بعنوان : Congress and the President
وعنوان الفصل : « **كيف نقوى الرئاسة** » كأن المشكلة العامة تكمن فى ضعف الرئاسة ..

ولابد أن نتناول هاتين الظاهرتين بشىء من التفصيل ، فهما جوهر هذا الحديث ، وأهم جوانبه على الاطلاق .

المبحث الثانى

المد والجزر فى علاقة الرئيس بالكونجرس :

من المحقق أن المد والجزر اللذين خضعت لهما علاقة الرئيس بالكونجرس قد تحكمت فيهما عناصر بعضها شخصى متعلق بطبيعة الرؤساء وقدراتهم وتصورهم لحقيقة منصب الرئاسة ، ونشاطهم فى ممارستها .. كما تحكمت فيهما — من ناحية أخرى — عناصر موضوعية يسرت تقبل الكونجرس والراى العام لتوسيع اختصاصهم ، أو حالت دون قدرة الكونجرس على منافسة رئيس فى مركزه الممتاز ..

ويطول بنا البحث لو وقفنا عند الخصائص الشخصية للرؤساء وما تركه كل منهم من بصمات على منصب الرئاسة .. ذلك أن الشراح الأمريكيين مجمعون على أن الرئاسة الأمريكية هى مجموعة ممارسات الرؤساء الأمريكيين منذ رئاسة جورج واشنطون الى رئاسة جيرالد فورد ..

واذا كان صحيحا ما يقوله القاضى هيوز بالنسبة للمحكمة والدستور فلقد قال القاضى هيوز عبارته المشهورة : اننا نحن القضاة نعيش فى ظل الدستور ، ولكن الدستور هو ما نقرر نحن أنه كذلك :
«We live under a constitution. But the constitution is inherent we say it is».

فهو صحيح ايضا بالنسبة للرؤساء ..

والمؤرخون متفقون على ان رئاسة كل من :

١ ــ واشنطن

٢ ــ ويمفرسون

٣ ــ وجاكسون .

٤ ــ ولنكولن .

٥ ــ وتيودور روزفلت

٦ ــ وويلسون

٧ ــ وفرانكلين روزفلت

كانت أيام تفوق ظاهر للرئاسة حيث استعمل كل منهم سلطاته الدستورية ومارس قيادته الحزبية والشعبية فى توجيه السياسة التشريعية .

فهذا ويليام هوارد تافت الذى تولى بعد ذلك رئاسة المحكمة العليا يكشف عن تصوره لمعنى الرئاسة تصورا يضيق من اختصاصاته ويفسر نصوص الدستور المانحة لهذه الاختصاصات تفسيرا ضيقا فيقول :

The President can excercise no power which cannot be fairly traced to some specific grant of power or justly implied and included within such expert grant as proper and necessary to its exercise. There is no undefined residium of power which he can exercise because it seems to him to he in the public interest (Our Chief ex. and his powes).

بينما نجد تيودور روزفلت يتبنى تصورا مناقضا لهذا التصور فيقرر ان من واجب الرئيس ان يتخذ أى اجراء تحتاج اليه الأمة ما لم يكن ممنوعا منه صراحة بمقتضى الدستور او القانون ، كما يقول : لقد تصرفت من اجل المصلحة العامة ، ومن اجل رخاء كل الشعب ..

كذلك نجد تصورا مشابها لدى جون كيندى الذى قال خلال ترشيحه للرئاسة :

He must he prepared to exercise the fullest powers of his affine, **all that are specified and some that are not».**

وقد تأثر كيندى كثيرا بأراء نيوستاد Newstadt الذى كان يفسر قوة الرئيس تفسيرا **شخصيا أكثر منه** مؤسسا ودعاه للمشاركة فى مرحلة ما بين الانتخاب والتولى كما اعتمد على كثيرا طوال فترة رئاسته **لابقاء** القوات مفتوحة بين عالم الفكر ومستقر السلطة .

وفى الفترات بين رئاسة هؤلاء تأرجح منصب الرئاسة فى علاقته بالكونجرس ..

وسنعرض فيما يلى للاسباب المختلفة التى تحكمت فى هذا التطور وللاسلحة الدستورية والسياسية التى استخدمت لتحقيقه :

١ ــ تفوق الرئيس فى المسائل الخارجية :

استقر منذ وقت مبكر فى التاريخ الأمريكى التمييز بين دور الرئيس فى المسائل الخارجية ودوره فى المسائل الداخلية .. ففى العلاقات الخارجية اعتبر الرئيس المسئول الأول عن ادارة واتخاذ القرارات الرئيسية فى شأنها ورغم ما هو مقرر فى الدستور من اشراك الرئيس مع مجلس الشيوخ فى عقد المعاهدات ، وحق الكونجرس فى اعلان الحرب .

فقد وصف جفرسون ادارة العلاقات الخارجية بأنها مسئولية تنفيذية خالصة .. executive altogether ، ووصل الأمر بهارى ترومان الى أن يقول اننى أصبع السياسة الخارجية I make foreign policy ورغم ادراك الكونجرس لمسئوليته الدستورية المشتركة مع الرئيس .. فقد توصل الرؤساء الى ما يشبه الانفراد بادارة المسائل الخارجية ..

وحتى بالنسبة لما نص عليه الدستور من ضرورة موافقة مجلس الشيوخ بأغلبية الثلثين على المعاهدات التى يبرمها الرئيس فان الرؤساء كثيرا ما يتحايلون على هذا النص بافراغ اتفاقياتهم مع الدول الأخرى فى شكل ما يسمى اتفاقيات تنفيذية Executive Agreement... .. وقد التجأ روزفلت الى هذا الأسلوب خلال الحرب العالمية الثانية حين اتفق مع بريطانيا على منحها عددا من المدمرات الأمريكية فى مقابل استخدام عدد من القواعد العسكرية البريطانية .. على أن توسع الرؤساء فى استخدام هذا الأسلوب ادى الى التفكير فى تعديل الدستور . وقدمت لذلك عدة مشروعات أشهرها مشروع بريكر الذى أوشك أن يصدر عام ١٩٥٣ (سناتور جمهورى من اوهايو) : يشترط موافقة الكونجرس لنفاذ تلك الاتفاقات . وهزم الاقتراح سنة ١٩٥٤ بصوت واحد .

ورغم ما ينص عليه الدستور من أن الكونجرس هو الذى يعلن الحرب فقد جرى العرف على اعتبار هذا الاعلان أمرا وثيق الارتباط بالعلاقات الخارجية .. من ذلك ما لجأ اليه جفرسون من ارسال الأسطول لقمع نشاط القراصنة فى مدينة طرابلس ، وفرض جون كيندى عام ١٩٦٢ حصارا بحريا حول كوبا .. على أن انفراد الرئيس بمثل هذه الاجراءات قد تكون له عواقب سياسية وخيمة بالنسبة له .. فحينما تعب الأمريكيون من حرب كوريا انتخبوا عام ١٩٥٢ رئيسا جمهوريا .. هو أيزنهاور .. فلما تولى منصبه حرص على اشراك الكونجرس فى مواجهة الأزمة فى فورموزا

والشرق الأوسط حتى يشترك معه فى تحمل أثارها السياسية ، والواقع أن الرؤساء قد تفاوتوا مع ذلك فى اهتمامهم بالسياسة الخارجية ، وفى استخدامهم لسلطتهم فى شأنها ، ففرانكلين روزفلت على سبيل المثال كان شديد الاهتمام بالسياسة الخارجية وكان يضع قرارته فى شأنها بنفسه .. حتى شكا وزير خارجيته كوردل هل من أن الرئيس لم يكن يطلعه على تفاصيلها فضلا عن أن يطلب نصيحة كما جرى روزفلت على أن يرسل مندوبين شخصيين له . لمقابلة رؤساء الدول والحكومات دون أن يعتمد على الممثلين الرسميين كما كان يعتمد كثيرا على آراء صديقه هارى هوبكنز أكثر من اعتماده على وزير الخارجية ..

أما جون كيندى فلم يكن يعتمد على نفسه فى السياسة الخارجية ولكنه كون فى البيت الأبيض عددا من الخبراء برئاسة مالك جورج بندى ، وأطلق البعض عليه اسم the little State Reporter كما كان أحيانا يخترق حدود الوزارات ويلتقى مع وزير خارجيته ووزير دفاعه والمدعى العام وعدد من كبار المسئولين لنفس الغرض ..

ولكن لا يجوز أن يفهم من هذا أن الكونجرس قد ترك للرؤساء الحبل على الغارب كاملا بالنسبة للسياسة الخارجية .. وتدل الاحصاءات على أن مجلس الشيوخ قد رفض ١٪ من المعاهدات التى تقدم بها الرئيس .

كما عدل أو تحفظ على ١٥٪ منها .

وبعد سابقة رفض مجلس الشيوخ لاتفاق السلام الذى وقعه ويلسون فى مارس ١٩١٩ حرص الرئيس روزفلت أن يشرك **أعضاء بارزين** من لجنة العلاقات الخارجية فى المفاوضات التى تهدف الى ابرام المعاهدات فى أعقاب الحرب العالمية الثانية بما فى ذلك ميثاق الأمم المتحدة .

« بل ان واشنطن نفسه تعرض لأزمة خطيرة ، حين قصر فى اخطار مجلس النواب خلال مدة رئاسته الثانية بالمفاوضات التى ادت الى اتفاقه Jay عام ١٧٩٥ فقرر النواب عدم رصد الاعتمادات اللازمة لوضعها موضع التنفيذ ، فلما رفض واشنطن — مع ذلك — ارسال أية وثائق أو مستندات عن هذه الاتفاقية للمجلس هدد مجلس النواب بمحاكمة Imperialism ولذلك استقر العرف على أن يتشاور الرئيس مع زعماء المجلسين جميعا .

* * *

٢ — الرئيس كقائد أعلى للجيش والقوات البحرية :

رغم النص الدستورى الصريح على اعتبار الرئيس قائدا أعلى للجيش وللقوات البحرية فان الكونجرس يشارك الرئيس هذا الاختصاص بما يملكه من حق فرض الضرائب للدفاع ، وهو وضع قواعد الاستيلاء على الأرض والبحار ، وانتشار الجيش وتدعيمه ودعوة المليشيا وتدريبها ..

ومع ذلك ــ كما قدمنا ــ فقلما استعمل الكونجرس سلطته فى اعلان الحرب بغير الدعوة الملحة من الرئيس ..

والواقع كذلك ان الرئيس بصفته قائدا أعلى للجيش قد يتصرف على نحو لا يترك خيارا للكونجرس .. ويلزمه ــ عمليا ــ باعلان الحرب ..

فالسياسات البحرية لودرو ويلسون ١٩١٥/١٩١٧ ولفرانكلين روزفلت ١٩٣٩/٤١ كان من شأنها حتما أن تزج بالبلاد فى الحرب ..

كما أن الرئيس قد يقر بقيام حالة حرب فعلية دون أن يطلب من الكونجرس اعلانها .

كذلك قد يطلب الرئيس من القوات الأمريكية القيام بعمل معين لحماية الرعايا الأمريكيين أو الملكية الأمريكية فى الخارج أو لحماية المصالح الأمريكية أو الكرامة الوطنية فى اى مكان فى العالم .

فعلى الرغم من الاشتراك الكامل والطويل للقوات الأمريكية فى معارك فيتنام فانه لم يحدث أن أصدر الكونجرس قرارا باعلانها ولذلك جرى الكتاب على وصفها بالحرب غير المعلنة(١) . the undeclared war.

ولو كان هاملتون حيا عام ١٩٥٢ لأقر ترومان بلا تردد على عزله للجنرال ماك ارثر من القيادة لاختلافه العلنى مع الرئيس .

والواقع أن الرئيس كثيرا ما يشارك بنفسه فى الأعمال العسكرية والتخطيط لها ويصدر الأوامر بالتحرك العسكرى فى مواقع معينة .

فجورج واشنطن قاد القوات بنفسه بعض الوقت لاخماد التمرد الذى عرف باسم the whisky Rebellion عام ١٧٩٢ .

ولنكولن كان يتدخل فى قيادة الجيش خلال الحرب الأهلية .

وروزفلت وتشرشل كانا يشاركان فعليا فى اتخاذ القرارات العسكرية .

وترومان قد اتخذ أخطر قرار عسكرى فى التاريخ وهو القاء القنبلة الذرية على هيروشيما ونجازاكى (أغسطس ١٩٥٤) .

---

(١) وقد عللت الفدرالت هذا بقولها (هاملتون) :

of all the.....

cares or concerns of government, the direction of war must peculiarly. demand those qualities which distinguish the exercise of power by a single hand».

وجونسون كان يتابع بنفسه ويراجع قرارات القصف الجوى فى فيتنام الشمالية .

وكنيدى باشر بنفسه التخطيط والتنفيذ لعملية قرار حصار كوبا (ص١٤٤).

على أن الرؤساء قد توسعوا فى استخدام سلطة الحرب خارج نطاق العمليات العسكرية ، وكان لنكولن أول من يستخدم سلطاته العسكرية لضمان تنفيذ القوانين بدقة وأمانة .

فبصفته قائدا عاما استدعى المليشا للقضاء على التمرد ، وفرض الحصار على الموانى الجنوبية ، وأوقف العمل بنظام أوامر الاحضار ، وأصدر قراره الشهير بتحرير العبيد Em. Pro. وذلك كله بلا اذن من الكونجرس .

واقرت المحكمة العليا دستورية ذلك كله فى القصة المعروفة باسم The Prize Case عام ١٨٦٣ .

ولم تعبر المحكمة عن ثورتها ورفضها لبعض جوانب هذا المنطلق الا بعدنهاية الحروب وفى خصوص ايقاف الضمان الدستورى الهام،ضمان أوامر الاحضار فقررت فى قضية ميليجان الشهيرة : ان الذكاء البشرى لم يتفتق عن مبدأ أوخم عاقبة من الزعم بأن نصوص الدستور يمكن أن توقف خلال فترات الطوارىء الحكومية الكبرى .4 Wallace. 2 (1866).

وخلال الحرب العالمية الأولى استعمل ويلسون هذا المذهب بمزيد من التوسع مع فارق وأحد أساسى . فبينما تصرف لنكولن استنادا الى اختصاصه الدستورى كقائد أعلى للقوات المسلحة .. فان ويلسون حصل مقدما من الكونجرس على تفويض بفعل كل ما من شأنه أن يؤدى الى كسب الحرب ، وتضمن ذلك سلطات استثنائية فى شأن الاقتصاد القومى ، وتكوين الجيش ، ومنع التجارة مع العدو وحلفائه ، وفرض الرقابة على المراسلات الخارجية ، والرقابة على دول العدو للاستيلاء على بعض المرافق ..

وخلال الحرب العالميةالثانية وقبلأنتشاركأمريكا فعليافىالحرب بدأروزفلت يمارس اختصاصاته الحربية فأصدر قبل الحرب بتسعة أشهر قانون الاعارة والتأجير The Land Lease Act فبينما للرئيس أن يبيع او ينقل الملكية أو يقايض أو يعيد أو يؤجر أو يتصرف بأى وجه آخر فى كافة السلع والمواد المتعلقة للدفاع الى أى حكومة أجنبية يرى أن الدفاع عنها حيوى للدفاع عن الولايات المتحدة ... كما سمح الكونجرس للرئيس قبل الحرب بحق الاستيلاء على المصانع الخاصة وتوفير السفن والمواد الحربية وأن يلغى أو يعدل أى تعاقد قائم من شأنه التدخل أو التأثير فى البرامج الدفاعية للحكومة ..

وخلال الحرب مارس روزفلت سلطات هائلة فى ميدان الاقتصاد القومى كتسعير بعض السلع واستخدام نظام البطاقات .. وكلها سلطات فوضها له الكونجرس او استمدها من صفته كقائد اعلى ..

ولعل احدا لم يتوسع فى استخدام سلطاته الحربية استخداما اسخط الكونجرس والراى العام كما فعل جونسون بتعقيده للحرب فى فيتنام .. ولكن المسألة فى الواقع كانت نظرية ، فالجيوش الأمريكية متورطة .. والحرب لا تبدو لها نهاية .. والانسحاب التلقائى منها من شأنه أن يهز الكيان السياسى والمكانة الدولية ولذلك قال السناتور فولبرايت :

The only real sanction the Congress has is impearchment and that is politically impracticle.

٣ ــ السلطات التشريعية للرئيس :

على الرغم من أن الدستور يخول الكونجرس صراحة حق الاتصال بالكونجرس من خلال ارسال وسائل وبيانات اليه جرى العمل على أن اهمها الرسائل الثلاث التى يرسلها فى يناير Date of the Union ورسالة الميزانية، ورسالة عن الوضع الاقتصادى .

ورغم انه يخوله فوق ذلك سلطة تنبيه الكونجرس الى عدد من المسائل التى يرى أن تكون تحت نظره .. وهو ما صار مدخلا لحق الاقتراح وانه يخوله حق الاقتراح التشريعى ..

فلا يزال صحيحا رغم ذلك أن الكونجرس هو صاحب الاختصاص التشريعى الأصيل ، وانه اذا كان الرئيس يقترح القوانين فان الكونجرس هو الذى يوافق عليها ..

ومع ذلك يسجل الفقه الأمريكى ظاهرة تزايد سلطة الرئيس فى المجال التشريعى مما يعطى الانطباع بأن الرئيس تفوق على الكونجرس حتى فى ميدان اختصاصه الأصيل ...

وقبل أن نناقش هذا الذى يسجله الفقه .. نلاحظ أن هذا الميدان وهو التشريع هو أهم ميادين رسم السياسة ، وان فكرة المجتمع الجمعى أو متعدد الأطراف لابد أن تظهر فيه ظهورا كاملا ... والتوازن الدستورى لا يظهر فى ميدان ظهوره فى مجال التشريع .. فبرنامج الرئيس الذى يعلن خطوطه الرئيسية فى المؤتمر الوطنى للحزب .. يظل شعارا نظريا ما لم يتوصل ــ بطريق أو آخر ــ الى اقناع الكونجرس بتبنيه واقراره .. ومن هنا فان التعاون هو الأساس الذى نظم عليه الدستور العملية التشريعية،والواقع ان دور الرئيس فى التشريع يتعاظم فى أحوال ثلاثة :

الأول : مثل العلاقات الخارجية .. وقد عرضنا له من قبل .

الثاني : ظروف الأزمات الدولية أو الداخلية .. ففى وقت الأزمات يتطلب الرأى العام عملا سريعا وحاسما ، ويتطلع الى الرئيس لانجاز هذا العمل وقد كانت ظروف الحربين الأولى والثانية ، وظروف الأزمة الاقتصادية فى الثلاثينات ظروفا مواتية زاد فيها الاختصاص التشريعى للرئيس ومنحه الكونجرس تأييدا كاملا .

الثالث : حالة تمنعه بأغلبية كبيرة فى البرلمان ، وهو ما تمتع به ويلسون وتيودور روزفلت ، وليندون جونسون .. وخصوصا هذا الأخير الذى مارس تأثيرا على الكونجرس توصل به الى اقرار عدد من التشريعات الهامة التى كان المجلس يقف فى وجهها خلال رئاسة كيندى . (وذلك فى المجال الداخلى) وان كان الموقف قد تغير جزئيا بالنسبة لجونسون بعد انتخابات ١٩٦٦ وزيادة قوة الجمهوريين فى المجلس .. (كيندى نجح فى أن يقر الكونجرس ٢٧٪ من مشروعات القوانين التى تقدم بها سنة ١٩٦٣ ، بينما نجح جونسون ١٩٦٥ فى اقرار ٦٨٪] .

كذلك لابد أن نلاحظ التطور العام فى الأنظمة الديمقراطية نحو اضعاف دور المجالس النيابية فى التشريع نتيجة تعاقب الأزمات ، حتى صارت هى الأصل ، ونتيجة تطور وظيفة الدولة .. فالهيئات التشريعية مهيأة فى الواقع لرسم البيانات العامة والخطوط العريضة لبرامج العمل الاجتماعى والاقتصادى ، ولكنها غير معدة للفصل فى المسائل الدقيقة المعقدة التى تحتاج لخبرة فنية خاصة .. وقد سجل جيمس برايس هذه الظاهرة فى كتابه « الديمقراطية الحديثة » الذى كتبه عقب الحرب العالمية الأولى .

وتظهر قيمة هذا التحول فى وظيفة الدولة وطبيعة التشريع اذا لاحظنا أن الكونجرس يعتمد على الادارة اعتمادا كبيرا فى كل ما يصل اليه من المعلومات والبيانات التي يمارس على أساسها عمله التشريعى .. وأن أعضاء الكونجرس الأمريكى لا يستطيعون أن يعتمدوا — كما يفعل نظراؤهم فى البرلمان الانجليزى مثلا على زملائهم الذين يشغلون مناصب تنفيذية للحصول على بيانات تفصيلية يستخدمونها عند تقديم مشروعات القوانين، بسبب ذلك كله زادت نسبة عدد مشروعات القوانين التى تنشأ أساسا داخل السلطة التنفيذية ، حتى صار الكتاب الأمريكيون يقررون أن الرئيس وسلطة التنفيذ يحددان للمجلس جدول أعماله .

على أن هذا الأمر لا يكفى معيارا وحيدا للقول بانتقال مركز الثقل فى العملية التشريع الى الكونجرس اذ فرق بين « سلطة التشريع » وبين « اقتراح القوانين » .. كما أن هذا القول يتجاهل دور القاعدة المعروفة بمبدأ **ردود الفعل المتوقعة** rule of anticipated reactions ، اذ لا تقدم الحكومة عادة مشروع قانون الا بعد دراسة رد الفعل المتوقع من جانب المجلس مما يشكل قيداً هاما على نشاطها فى ذلك .. كذلك يتجاهل الفقه حقيقة أن

الاقتراح قد ينشأ فى المجلس ، تعبيرا عن ارادته ، ولكى تتولى الحكومة صياغة المشروع والتقدم به كاملا بسبب ما يحتاجه ذلك من خبرة فنية تتاح لها اكثر مما تتاح للمجلس .

ونعود فنذكر مرة أخرى بأن قضية التوازن بين الكونجرس والرئيس فى المجال التشريعى ليست قضية تقوية سلطة واضعاف سلطة أخرى .. وانما هى فى جوهرها قضية التعاون الايجابى الكفء ، بين هيئة يحتاج الجمهور الى اشتراكها النشط فى رسم السياسة واصدار التشريعات .. ان ما يحتاجه المجتمع الديمقراطى ، وما حرص عليه واضعو الدستور الأمريكى وما يطالب به الفقه الدستورى والسياسى هناك الان انما هو تقوية الرئاسة وتقوية الكونجرس معا ، أو بعبارة أدق ، تنشيط الكونجرس ليتابع الخطى السريعة للرئاسة فى رسم السياسات العامة والعمل على وضعها موضع التنفيذ .

ذلك أن التحول الحقيقى الذى طرأ لم يطرأ فى الواقع على الكونجرس بقدر ما طرأ على الظروف التى يعمل فيها ، اذ صار مطالبا بنشاط لا يقوى عليه .. فتحول — عمليا — الى قوة سلبية تعوقه تملك الأسلحة الدستورية التى تمكنها من التعويض ، دون أن تملك القوة الذاتية والحيوية وسرعة الحركة اللازمة لمنافسة الرئاسة فى نشاطها التشريعى .

والواقع أن عجز الكونجرس من هذه الملاحقة يرجع لأسباب هامة تتصل بنظامه وتكوينه وأسلوب عمله الداخلى ، وقد انتبه الى هذه الحقيقة جون كيندى فى حديث تليفزيونى له حاول فيه تقييم السنتين الأوليين من فترة رئاسته فأرجع متاعبه التشريعية ، لا لمضمون تشريعاته واصطدامها بارادة واضحة فى الكونجرس ، وانما لطريقة تنظيم الكونجرس وأسلوب عمله .. **وهو ما نصل اليه قبل أن نختم هذه الدراسة .**

ان واضعى الدستور الأمريكى فى حرصهم على فكرة « التوازن » وفكرة « تعدد الأطراف » المشاركة فى رسم السياسات واتخاذ القرارات ، قد خالفوا بين نظام مجلس الشيوخ ونظام مجلس النواب بقدر ما خالفوا بين الكونجرس مجتمعا وبين الرئاسة .

فالنظام الأمريكى نظام مجلسين حقيقة وفعلا وليس نصا واسما فقط .

فمجلس النواب أريد له أن يكون المجلس الشعبى .. الذى يعكس اتجاهات الجماهير ويتحقق له ذلك بقصر مدة نيابة أعضائه ، وتمثيلهم للدوائر على أساس عدد السكان .

أما مجلس الشيوخ فقد أريد له أن يكون مجلس حكماء تختاره المجالس التشريعية فى الولايات .. وتمتد مدة نيابته ست سنوات ... ويشترط فى أعضائه بلوغ سن الثلاثين .. وبذلك كله يكون مجلسا محافظا يقيد انطلاق مجلس النواب ... ولكن ذلك لم يتحقق عملا ، لسببين :

١ ــ زيادة الطابع الديمقراطى لمجلس الشيوخ خلال القرن العشرين ، فابتداء من سنة ١٩١٣ تم التحول الى نظام الانتخاب المباشر لأعضاء مجلس الشيوخ وانتقلت المنافسة الحزبية الى جميع الولايات .. كما أن اتساع الدائرة الانتخابية لعضو مجلس الشيوخ يدعو المرشح الى مراعاة مجموعة متنوعة من الاتجاهات والتيارات تصل فى النهاية الى نوع من الليبرالية ، ونوع من « القومية » لا يضطر اليه عضو مجلس النواب الذى تتحكم فيه دائرة انتخابه صيغة لها عادة مصلحة موحدة .

٢ ــ زيادة الطابع الفنى والمهنى لمهمة مجلس النواب Professionalization of the House Career ، فبينما صار مجلس الشيوخ أكثر تحررا وصار أعضاؤه أكثر تعرضا للمنافسة صار مجلس النواب أكثر محافظة وأقل تعرضا للمنافسة فى معظم الدوائر الانتخابية ، (وذلك بسبب تنافس الدوائر الانتخابية ، والميزة الضخمة التى يتمتع بها شاغل المقعد بحيث يكاد يضمن اعادة انتخابه) .

كما أن دقة تمثيل مجلس النواب للناخبين قد صارت محل شك عظيم نتيجة النظام الذى كان معمولا به فى تقسيم وتحديد الدوائر الانتخابية .. فالقاعدة الدستورية أن يكون التمثيل متناسبا مع عدد السكان ، كما يتحدد فى أعقاب الاحصاء السنوى العشرين . (ثبت العدد عن ٤٣٩ لسنة ١٩٢٩) .

وفى تطبيق النص الدستورى اشترط الكونجرس منذ سنة ١٨٤٢ أن تختار الولايات نوابها على أساس عضو واحد عن الدائرة ، ولكنه ابتداء من سنة ١٩٢٩ أسقط الشرط الاضافى الذى ينص على أن تكون الدوائر متساوية بقدر الامكان فى عدد سكانها ، وترتب على ذلك أن أتبعت الولايات أنظمة لتخصيص الدوائر أخلت اخلالا كبيرا بالمساواة .

وعند منتصف القرن كانت الأقلية الزراعية من السكان تحوز مقاعد مجلس النواب ، وكان تمثيلها فى الولايات أكبر من ذلك ورغم تعالى أصوات سكان الحضر بالشكوى من هذا الوضع فان علاجه كان صعبا لأنه كان فى يد المستفيدين منه .

وكان طبيعيا أن ينعكس هذا التكوين على موقف مجلس النواب من التشريعات التى تخدم سكان الحضر .. وزاد من خطورة هذا الوضع تعاظم الاختلال العددى بين الطائفتين نتيجة انتشار الهجرة الى المدن suburbs والضواحى urban centers لذلك وصل الأمر فى النهاية الى المحاكم(١) .

---

(١) وهنا نقرر ــ ونحن بصدد الكلام عن العلاقة بين السلطات ، أن النظام الديمقراطى السليم يجب أن يستجيب ــ بوسائله الفنية ــ لمطالب ومصالح الاغلبية ، فاذا عجزت هيئة أو مؤسسة عن هذه الاستجابة اتجهت هيئة أخرى الى تعويض ذلك .

وفى سلسلة من الأحكام الهامة (ابتداء من سنة ١٩٤٦) قررت المحكمة العليا أن الدستور يضمن لكل مواطن صوتا مكافئا أو مساويا فى وزنه لأصوات الاخرين فى انتخابات مجلس الولاية ، ومجلس النواب الاتحادى .

وكان الحكم الحاسم بالنسبة لمجالس الولايات هو حكم المحكمة العليا فى قضية بيكر ضد كار Baker V. Carr, 369 U.S. 186 (1962). الذى قرر أن هبوط الولاية بتأثير أصوات فريق من المواطنين يعد مخالفة للتعديل الدستورى الرابع عشر . ثم طبقت نفس المبدأ ، مبدأ « لكل واحد صوت واحد » one man, one vote على مجلس النواب عام ١٩٦٤ فى قضية Wesberry V. Sanders 376 U.S. 1 (1964).

وبدلا من أن تستند الى التعديل الرابع عشر استندت الى نص الدستور الذى يجعل من مجلس النواب مجلسا شعبيا للحكومة الاتحادية .

ولم تمض سنتان على الحكم حتى كان قد تم تعديل ٢٥٨ دائرة انتخابية فى ٢٧ ولاية تعديلا يحقق الشرط الذى اكدته المحكمة .

وثار المحافظون فى مجلس النواب واقر المجلس مشروعا يحرم المحاكم الاتحادية من الاختصاص فى المسائل المتعلقة بالتخصيص الانتخابى للدوائر فى الولايات . ولكنه هزم فى مجلس الشيوخ ٥٦ ضد ٢١ مما يكشفه بجلاء عن الفارق بين المجلسين ..

والواقع أن الخلل الذى عالجته أحكام المحكمة لم يكن مقصورا على التفاوت بين تمثيل سكان الحضر وسكان الريف .. وانما شمل صورا أخرى عددية .

ولا شك أن تعديل الدوائر بما ادى اليه من تغيير شكل القوى والمصالح داخل الكونجرس كان من شأنه أن يعطى دفعات هائلة لتشريعات ازالة الأحياء الفقيرة slums أو تجديد المدن Urban renewal واجراء الأحداث .. وغير ذلك .

٤ ــ زيادة اهمية لجنة القواعد والاجراءات The Rules Committee

ان هذه اللجنة التشريعية الرئيسية تعد فى الواقع معبرة التشريعات الأساسية فى مجلس النواب ، وذلك بما تملكه من أن ترفض ببساطة التوجيه بقاعدة تحدد موعداً لمناقشته .. وحين تحدد مثل هذا الموعد فقد تحد بشكل حاسم من فرصة النقاش حول المشروع أو تحدد التعديلات التى يمكن ادخالها عليه ..

على أن مجلس الشيوخ بدوره كثيرا ما يشكل عقبة رئيسية فى وجه التشريعات وذلك من خلال الاجراء المعروف باسم Filibuster وهو اجراء تمتد به المناقشة بغير حدود بقصد قتل مشروع عن طريق منع التصويت عليه.

وفى سنة ١٩٥٩ اقر مجلس الشيوخ قاعدة لقفل باب المناقشة بناء على طلب ثلثى الأعضاء الحاضرين والمصوتين ـ (القاعدة المعمول بها من ١٩٤٩ الى ١٩٥٩ بشرط موافقة ثلثى الجميع) . على أن احترام الأعضاء فى مجلس الشيوخ لبعضهم البعض كبير لدرجة يصعب معها فى كثير من الأحيان قفل باب المناقشـــة .

لكل هذه الأسباب وجدنا عضوا بارزا فى مجلس الشيوخ هو السناتور جوزيف كلارك من بنسلفانيا يقرر صراحة « **أنه لا يتردد فى اعلان اقتناعـــه العميق بأن المجالس التشريعية فى الولايات المتحدة هى الخطر الحقيقى الذى يهدد نجاح النظام الديمقراطى** » .

ويعزو ذلك الى دور لجنة القواعد ، ونظام الاقدمية الذى يضع عددا من المحافظين الجالسين على رأس اللجان ، ونظام اللجان نفسه الذى يجعل منها سيدة للمجلس نفسه وللشعب .

ولذلك قدمت اقتراحات عديدة لاصلاح نظام عمل الكونجرس بما يخلصه من هـــذا الوضـــع ..

الخاتمـــة :

فى ضوء ما تقدم جميعه يثور السؤال الأساسى الذى تطرحه هذه الدراسة ، وهو هل اختل التوازن الذى حرص الدستور الأمريكى على اقامته بين الرئيس والكونجرس .. واذا كان الجواب بالايجاب ففى اى اتجاه وقع هذا الخلل؟ لقد عرفنا كيف اختلف الشراح الأمريكيون أنفسهم فى الاجابة عن هذا السؤال ، ففى الوقت الذى ارتفعت فيه أصوات تحذر من تعاظم سلطة الرئيس ، ارتفعت أصوات أخرى تشكو من زيادة تدخل الكونجرس فى اختصاصات الرئيس ، خصوصا فى مجال السياسة الخارجية ..

ان الشكوى من تعاظم سلطة الرئيس ليست فى حقيقتها الا شكوى من الانحرافات الدستورية التى تورط فيها بعض الرؤساء .. فى المجـــالين الخارجى والداخلى على السواء .. كالزج بالولايات المتحدة فى حرب عقيمة مع اخفاء بعض الوقائع المتصلة بها وبسيرها عن الرأى العام ، أو كالتورط فى انحرافات سياسية ومالية على النحو الذى بلغ ذروته فى فضيحة ووترجيت .

أما الرئيس نفسه ... فلا نظن أن هناك ما يوعو الى محاولة اضعاف منصبه ، بل اننا نجد الفقه الأمريكى يكاد يجمع على نقد التعديل الدستورى الثانى والعشرين الذى منع تجديد الرئاسة أكثر من فترتين .. كما نجد باحثا متخصصا قبل أرثر شلزلنجر يصرح بأنه رغم كل المخاوف من زيادة قوة الرئيس فان الحل الحقيقى يكمن فى أحكام الرقابة عليه وليس فى اضعاف سلطاته ...

لقد خشى الرأى العام الأمريكى على الرئاسة وهيبتها منذ وقعت مأساة ووترجيت . حتى لقد شكل فريق من المواطنين لجنة للدفاع عن الرئاسة أعلن أعضاؤها أنهم لا يهتمون برتشارد نيكسون وانما يهتمون بالرئاسة نفسها .. وحتى لقد أعلن الأستاذ شارل بلاك أستاذ فلسفة القانون فى جامعة ييل أن ريتشارد نيكسون لو سلم أشرطة التسجيل الخاصة بووترجيت للكونجرس أو للمحكمة فان هذا ينطوى على خطر اضعاف هيئة الرئاسة وتدميرها

«danger of degrading as enem destroying the Presidency»

كما يعد خيانة لمن سوف يخلفونه فى منصبه مستقبلا ...

ولما استقال نيكسون توقع الجميع تحولا فى موازين القوى لصالح الكونجرس أو كما يقول شلزنجر :

«Having tested power and recovered a sense of responsibility, Congress would resume the role of partenership in government the Founding Fathers had intended for it».

كذلك توقع الجميع أن تكون الصحافة يقظة لا مثيل لها فى رقابة الرئيس .. وأن يراجع الناخبون أنفسهم فيما درجوا عليه من تصور شاغلى البيت الأبيض عظماء عظمة الحياة نفسها ..

وفعلا بدأ فورد رئاسته فيها لذلك كان معترفا بأنه لم ينتخب للرئاسة ، مزمعا أن يتعاون مع الكونجرس وأن يكون منفتحا على الصحافة والرأى العام :

فما الذى حدث ؟؟

فى أتون الجدل حول أزمة ووترجيت أعلن عديد من أعضاء الكونجرس عزمهم على تحديد عدد معاونى الرئيس أو موظف البيت الأبيض مقررين أن فرانكلين روزفلت قد حمل أعباء هائلة خلال الحرب الثانية ولم يكن له أكثر من أحد عشر معاونا .. بينما كان لنكسون عام ١٩٧٢ (٤٨) معاونا رئيسيا متخصصا .. ولاحظ أعضاء الكونجرس بحق أن نمو المساعدين والمعاونين من هيئة البيت الأبيض يضعف نفوذ الوزارة ومسئوليتها ، كما تسدل ستاراً من السرية على كثير من السياسات بما يضفيه عليها من حصانة الرئاسة ...

وفى يوليو الماضى ١٩٧٥ — قدم فورد مشروع قانون يسمح له بمضاعفة عدد معاونيه فى البيت الأبيض ، بزيادة عدد من يتقاضون منهم ٣٦ الف دولار سنويا من ٥٤ الى ٩٥ . كما سمحت له بأن ينتدب للبيت الأبيض اعدادا هائلة من رجال الجهاز التنفيذى ، وسمحت لنائب الرئيس بأن يكون له معاونون كبار — برغم ضآلة اختصاصه الدستورى — أكثر ممن كانوا مع روزفلت نفسه فاذا بمجلس النواب ينسى كل شىء ويوافقه للرئيس على ما طلبه ...

ولعل مما ساعد على ذلك شعور الكونجرس بأن الولايات المتحدة تعيش جو أزمات ، لا يسأل فيها الرئيس كثيرا .... وحينما استهل الرئيس حربا محدودة ضد كمبوديا بغير تفويض من الكونجرس .. أيده الكونجرس باستثناء معارضة قليلة .. وعاد الأمر سيرته الأولى وبدا الكونجرس مترددا، معوقا ، قليل الفاعلية .. ولهذا تناقص من جديد تقدير الرأى العام له ...

والغريب أن الصحافة نفسها سارت — تقريبا — فى نفس الطريق .. متبعة ما أسماه جون كنيث جالبريث Galbraith « بناء الشخصية » the build up ، وجوهره مع شخص متوسط الكفاءة والمؤهلات الى صورة تاريخية خالدة ونص عبارته :

The essence of the build up is to recast a personage of average attributs into historic, indeed, immortel image».

على أن ما يستوقف النظر انما هو السرعة الكبيرة التى بدت بهـا عليه « الاعلاء » فقد نشرت مجلة Time فى عدد يوليو الماضى مقالا رئيسيا بعنوان : Fail in Command واصفة اياه بأن عنده أفكارا جديدة فى كل موضوع «bringing fresh ideas to almost any subject».

وانه جمع وزارة من أروع الوزارات فى التاريخ
«has assembled one of the most impressime cabinets in recent history».
«The build up has become a part of the presidentiel system».

وبعد هذا فمن يلوم الرئيس اذا توسع فى ممارسة سلطاته ، ان نيكسون قد استعمل حق الفيتو ٤٣ مرة خلال ست سنوات .

أما جونسون فقد استعمله ٣٠ مرة خلال ٥ سنوات .

أما فورد فاستعمله ٤٠ مرة خلال ١٨ شهرا .

والغريب أن معظم اعتراضاته قد انحنى لها المجلس وحين سئل أخيرا عن هذا الأمر قال : ان الفيتو قد وضع فى الدستور ليخبر الكونجرس أن مجرد توافر الأغلبية فى مجلس الشيوخ والنواب لا يعنى بالضرورة أن قرارها يخدم مصلحة البلاد بأسرها ..

وهذه اللغة — وحدها فى تقديرنا دليل على أنه لا خـوف على منصب الرئاسة .. وانما الخوف الحقيقى فى افلاتها من الرقابـة .. وقد لخص شلزنجر ذلك بقوله انه يبدو أنه لافكاك من سيادة الرئاسة فى النظام السياسى الأمريكى .

There seems no escape from executive primacy in the Am. political order».

والمشكلة الحقيقية اذن هى كيفية احكام الرقابة :

وهذه لها طريقان ..

(ا) الانفتاح فى البيت الأبيض ــ لقد حرص فرانكلين روزفلت على تقليل عدد رجال البيت الأبيض حتى يشرف عليهم اشرافا حقيقيا شخصيا .. وحرص على أن ينص فى قرار تعيينهم على أن معاونيه .
«should bone no authority over anyone in any department or agency and should in no enent be interposed betwee the President and the head of any department or agency».

لقد استعمل نيكسون جهازه الكبير فى البيت الأبيض ليحتجب عن الوزارة ثم استعمل عددا محدودا من جهازه ليحتجب عن بقية الجهاز .. وكما لوحظ بحق ، لو أن فورد شغل المناصب الخمسة والتسعين التى يتقاضى كل واحد من شاغليها ٣٦٠٠٠ دولار سنويا ، ولو انه أعطى كل واحد منهم ساعة من وقته كل أسبوع .. لما بقى له وقت لشىء آخر،ان على فورد أن يقوى الصلة مع وزرائه .. ولقد كان روزفلت يجتمع بهم مرتين كل أسبوع ..

أما الجهاز الثانى الذى لابد من ممارسة لدوره أو انفتاح الرئيس عليه فهو الصحافة ــ كان روزفلت يجتمع مرتين أسبوعيامع رجال الصحافة .. فالمؤتمر الصحفى ليس وسيلة لنقل آراء الرئيس للناس فحسب ، وانما هو ضمان متجدد لمعرفة الرئيس لمشاعر الناس الذين قد تحجبه مشاغله ومسئولياته عنهم ولقد أشار ترومان الى هذا قائلا فى مذكراته :

«When I was president, I felt that of always learned more about what was on the minds of the people from the reporters questions than they could possibly learn from me».

وفى النهاية فان الكونجرس مطالب بأداء دوره الدستورى فى الرقابة ذلك أن :

«It has been congressional abdication that :
above all has made presidential usumpation possible».

ولكن هل يستطيع الكونجرس ذلك .. يقرر همفرى صراحة ــ وهو خبير فى هذا أنه يشك كثيرا .. ان الكونجرس محتاج الى مزيد من المعاونين staff ، والخبراء expert ، والمعلومات information والارادة will .

ان الموقف القائم بين الرئيس والكونجرس لا يمكن تفسيره دستوريا وانما يجد تفسيره الحقيقى فى المناخ السائد بين الشعب الأمريكى مناخ الخوف والقلق .. فى عالم .. حاضره معقد ، ومستقبله مجهول ومخيف .. وفى مثل هذا العالم يبحث الانسان الأمريكى عن رمز يحل له مشاكله ... وليس أقدر على الرئيس المنتخب شعبيا من اداء هذا الدور الدستورى والسياسى

والنفسى على السواء ، وبعد ... فان كثيرا من دارسى النظام الدستورى للولايات المتحدة يستهلون دراستهم قائلين ان الدستور الأمريكى قد تبنى مبدأ الفصل الكامل بين السلطات .. ولكن التجربة وليست على استحالة هذا الفصل ، ورفعت كلا من السلطتين التشريعية والتنفيذية الى التعاون الضرورى اللازم لسير العمل الحكومى والحياة السياسية ... وليس الأمر كذلك فى تقديرنا ، وانما الصحيح أن واضعى الدستور الأمريكى قد أقاموا نظامهم ابتداء ومن أول الأمر على أساس فكرة التوازن وتبادل المراقبة Checks and Balances وهى مبدأ أساسى فى الفكر السياسى الأمريكى، كما تعمدوا أن يقوم النظام على التوترات المستمرة continued tensions بين الهيئة التشريعية والتنفيذية على أساس أن هذه التوترات المستمرة هى التى تمنع تركيز السلطة من ناحيةفتضمن تعدد الأطراف المشاركين فى الحياة السياسية وتكفل للنظام صفته الأساسية كنظام متعدد المراكز المؤثرة pluralistic ، وهو التعدد الضامن لحريات الأفراد فى مواجهةالسلطة من ناحية ، والضامن لكفاءة القرارات الصادرة من هيئات الحكم من ناحية أخرى ... وفى ظل هذه التوترات المستمرة ، التى كفل الدستور — وأكدت الممارسة — حدها الأولى وحدها الأقصى ، فان « بندول » التوازن لن يفتأ يتحرك بين الرئيس والكونجرس ، فترجح كفة هذا حينا ، وترجح كفة الآخر تارة أخرى ، وحركته الدائبة شاهد قائم على حيوية النظام واعتدال التوازن وضماناته .. أما اذا استقر البترول طويلا عند أحد الهيئتين .. فان التوازن يكون فى خطر .. والحريات تكون فى خطر .. وسلامة القرارات العامة تكون هى الأخرى فى خطر ...

وليكن الدرس الذى نتعلمه من هذه الدراسة المقارنة .. أن سير الأداة الحكومية ، والنظام الدستورى يحتاج الى قدر ضرورى من التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .. ولكن هذا التعاون لا يجوز أن يصل الى درجة اختفاء التوترات الناتجة عن نشاط كل منهما ... فاختفاء هذه التوترات الناتجة عن نشاط كل منهما ... فاختفاء هذه التوترات علامة موت وليس علامة حياة ... وعلينا أن نحافظ — بوعى ودقة — على الخيط الرفيع الذى يفصل بين الوحدة الوطنية التى تقتضى تعاون المؤسسات ، وبين الشلل الدستورى الذى يعطل بعضها وتضعه تحت رحمة البعض الآخر ، ويحرم الحياة السياسة الدستورية — بذلك — من ضمانات الديمقراطية وضمانات الكفاءة على السواء ..

بسم الله الرحمن الرحيم

الاتجاهات الحديثة فى القانون الدولى العام (مؤتمر قانون البحار)*

الدكتور محمد طلعت الغنيمى

تمهيـــــد :

« وجعلنا من الماء كل شيء حى » صدق الله العظيم الذى بدأ خلقه فى البحر ثم جاء العلم مصداقا لآياته شاهدا بآثار تلك الحياة الأولى فى مختلف الكائنات « والله خلق كل دابة من ماء » . وهكذا كان الماء سر الحياة . والبحر مستنقع المياه . فلا عجب اذن أن يحمل البحر عبر القرون أمانة الحضـــارات البشرية وأن يكون لمن انبعثوا منه مهد العلم وطريق الثراء ، ومعبر التجارة وهمزة الاخـــاء . وهو فوق هذا قد سحر بخيرات دفعت الناس من فجر تاريخهم السحيق الى أن يعبوا منها ما شاءت لهم الأقدار أن يعبـــوا .

وان نظرة فى التاريخ لكفيلة بأن تثبت ان النزعة الحـــديثة الى الدولية قد كشفت عن نفسها أول ما كشفت فى القانون البحرى . وقد استحث تلك النزعة ومهد لها الطريق تناغم عالمى توفر فى أطار العادات البحرية ولدته ضرورات متماثلة وصلات متشابهة وتقاليد متقاربة ، فلا غرو أن تسبق الأعراف البحرية فى الوجود قرناءها من الأعراف الدولية ، وأن تحظى تلك الأعراف بتزكية القضاء وآراء الفقهاء وتشريعات الحكماء . فلا غرابة اذن أن يحتل البحر من اهتمام الباحثين صدرا ، وأن تحيط به الدراسات خيرا . ذلك أن المتابع لهذا الفرع من الدراسة لابد أن يقف مشدوها حيال تطور جذرى يكفر بفلسفة الفكر التقليدى ودفع عبقرى يقوض عمد المذهب الكلاسى فاذا بمبادىء تجندلت وقواعد تبدلت وبقية تخضرمت .

والبحر فى لسان العرب هو الماء الكثير أجاجا كان أم فراتا . ولذا نقابل التعبيرين فى أدب العرب .

فهناك من سمى المياه العذبة بحرا . قال الكميت :

أنـــاس اذا وردت بحـــــرهم
صـــوادى العرائب لم تضرب

---

* محاضرة القيت بمقر الجمعية بتاريخ ١٩٧٦/٢/٢٨ .

ومن هنا جرت على لسان المصريين تسمية نهر النيل ببحر النيل .

وهناك من يقصر البحر على الماء المالح .. وفى هذا المعنى يقول الشاعر :

وقد عاد ماء الأرض بحرا فزادنى الى مرضى أن ابحر المشرب العذب

وقد نلاحظ أن القرآن الكريم أخذ بالمعنيين معا ، كما فى قوله تعالى : « مرج البحرين يلتقيان هذا عذب فرات وهذا ملح أجاج » .

ولكن البحر غلب فى المياه المالحة . فكانت الملوحة سمة من سماته المميزة . بيد أن الملوحة ليست هى وحدها الاعتبار الفريد فى استخدام المصطلح ، ذلك أن الكثرة هى كذلك خصيصة اخرى للبحر . والى هذا تشير الآية الكريمة « والبحر يمده من بعده سبعة أبحر » .

والبحر فى آراء الأساطير وأقوال المفكرين من رجال القانون لا يبعد كثيرا عن معناه فى اللغة . فالبحر عندهم هو المسطحات الواسعة من المياه المالحة . وان كان من الفقهاء من يشترط الى جانب هذه الأوصاف أن تكون المسطحات وحدة جغرافية تتكامل فى اتصال طبيعى .

القسم الأول

الفصل الأول

أقسام البحر

على أن البحر الذى تعتبر وحدته الطبيعية شرطا لانشطار المسمى عليه فى القانون ينشطر — من حيث ما يصدق عليه من أحكام — الى عدة أقسام لكل منها نظام . ولكن هذا التقسيم — الذى يعتمد على موقع المياه من اليابسة — كان مثار خلاف فى الفقه والعمل الدولى نرجو أن يحسمه مؤتمر الأمم المتحدة الجارى لقانون البحار . واذا كانت أقسام البحر فى تفصيلها — محل خلاف ، فقد انعقد الاجماع على أمر هو ضرورة التفرقة بين البحر العالى — حيث يطبق مبدأ الحرية — وبين أقسام البحر الأخرى — حيث تتمتع الدول بقدر من الحقوق قد يزيد أو يقل .

أما وتلك هى الحقيقة فقد شغل البحر — وما للدول فيه من حقوق — بال الأمم المتحدة منذ أن تبنت أقسام الحياة . ويحكى تاريخ المنتظم الدولى قصة جهاد فى هذا السبيل بدأت مع مؤتمر جنيف سنة ١٩٥٨ علامة مباركة على الدرب ثم تابعت المسيرة لتواكب الثورة الأسطورية التى تجاوزت حكمة ما أسفر عنه ذلك المؤتمر من اتفاقيات وتخطت فلسفتها أمدا بعيدا ولما يجف مدادها .

لقد شغل قانون البحر — كما قلت — حيزا كبيرا من اهتمام العالم كان له صداه داخل الأمم المتحدة ، فقد أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة

قرارها رقم ٢٤٦٧ أ (٢٣) فى ٢١ ديسمبر سنة ١٩٦٨ الذى يقضى بانشاء لجنة للاستخدامات السلمية بقاع البحار والمحيطات خارج حدود الاختصاص الوطنى تتكون من اثنتين وأربعين دولة .

وفى ١٧ ديسمبر سنة ١٩٧٠ صدر قرار الجمعية العامة رقم ٢٧٤٩ (٢٥) الذى يتضمن المبادىء التى تحكم قيعان البحار والمحيطات وما تحت القاع خارج حدود الاختصاص الوطنى .. ولم يكن من قبيل المصادفة المحضة أن يتعاصر هـذا الاعلان الذى حرم قاع المحيطات على الملكيـة الخاصة والسيادة الوطنية واعتبرها وما فيها من موارد تراثا مشتركا للانسانية لا يجوز لأى دولة أو شخص أن يتملكها ولا تملك أية دولة أن تمارس على اى جزء منهـا سيادة أو حقوق سيادة — أن يتعاصر ذلك — مع سعى العديد من الدول الساحلية — لاسيما فى أمريكا اللاتينية — الى بسط ولايتها على مساحات شاسعة من المحيطات ، الأمر الذى يضع الجماعة الدولية اليوم أمام معـادلة صعبة بغية ايجاد التوازن بين المنطقة الوطنية المدعاة والمنطقة الدولية المبتغاة .

ثم أكدت الجمعية العامة اقتناعها — فى قرارها رقم ٢٧٥٠ الصادر فى تاريخ القرار سالف الذكر — بأنه لا بد من عقد مؤتمر دولى لقـانون البحار يجرى التجهيز له بعنـاية لضمان نجاحه وأن تبـدأ الأعمـال التحضيرية له بأسرع ما يمكن بعد انتهـاء الدورة الخامسـة والعشرين للجمعية .

وفى قرارها رقم ٢٨٨١ (٢٦) بتاريخ ٢١ ديسمبر سنة ١٩٧١ أضـافت الجمعية خمسة أعضاء جدد الى لجنة الاستخدامات السلمية ولاحظت برضاء التقدم المشجع الذى حققته اللجنة نحو عقد مؤتمر جامع لقانون البحار .

وقد تعددت القرارات التى صدرت من الجمعية العامة فى مشاكل البحار وثرواتها ، بما يضيق عنه هذا العرض الوجيز . ولذا اجتزىء فيه بما قدمت لأصل الى تلخيص الصورة التى تجهزت بها اللجنة المختصـة لعـرض الأمر على المؤتمر الذى تقرر أن يلتئم شمله فى مدينة كاركاس فى صـيف سنة ١٩٧٤ .

لقد أعدت اللجنة — لكى يـكون تحت نظر المؤتمـر — ما أنجزته من أعمال — هذا بالاضـافة الى اتفاقيات جنيف الأربع الخاصة بقـانون البحار والتى سبق أن أبرمت سنة ١٩٥٨ . وقد يكون من المناسب فى هذا المقام أن أوجز الاتجاهات التى سيطرت على اللجنة ، والتى كانت محل مناقشة المؤتمر فيما بعد .

انقسمت اللجنة الى لجان فرعية ثلاث ، جعـل لكل منها اختصـاص بشطر من الاشكال العام ، وكانت اللجان الفرعية كالتالى :

١ — اللجنة الفرعية الأولى ، وتركز على اعداد مجموة جامعـة من النصوص توضح أنظمة الاتفاق والخلاف حول المركز القانونى لقـاع

البحر وباطنه الذى يخرج عن الولاية الوطنية للدول الشاطئية وترسم الجهاز الدولى الذى يتولى الاشراف على الاهتمامات الدولية فى البحار .

والمفهوم الذى سيطر على اللجنة هو أن حدود البحر سوف تتوافق مع امتداد اختصاص الدولة الشاطئية على مواردها البحرية فى القاع . وهكذا توضع كل موارد قاع البحر اما تحت سلطة الدولة الشاطئية أو الجهاز الدولى .

وكانت أكثر المشاكل تعقيدا هى طبيعة نظام الكشف عن الموارد واستثمارها ، ووظائف وسلطات التنظيم الدولى المقترح ، وطبيعة القرارات التى يتخذها ، وتدل البدائل المقدمة على اختلاف مواقف الدول حيال هذه الموضوعات ، اذ نقابل هنا أربعة احتمالات .

(أ) أن يكون الكشف والاستثمار تحت اشراف السلطة الدولية .

(ب) أو بواسطة السلطة مباشرة .

(جـ) أو على النحو الذى تحدده من وقت الى آخر .

(د) أو بناء على التعليمات واللوائح التى تضعها السلطة .

٢ ــ اللجنة الفرعية الثانية ، وتعنى باختصاص الدولة الشاطئية فى المنطقة الشاطئية وتحديد الخطوط العريضة للتوفيق بين مصالح الدول الشاطئية والدول البحرية الأخرى التى هى المكونات الجوهرية للاشكال . والمفتاح فيها هو امتداد البحر الاقليمى مسافة اثنى عشر ميلا مع ضمانات دولية بالمرور من المضايق المعدة للاستخدامات الدولية وفوقها واختصاص واسع بالادارة للدلة الشاطئية بعد اثنى عشر ميلا بما لا يتدخل مع الملاحة أو الاستخدامات الأخرى للموارد .

٣ ــ اللجنة الفرعية الثالثة ، وتناقش مسائل التلوث والبحث العلمى ، ولكن العمل فى هذه اللجنة كان ناقصا لأن المسائل المتعلقة بتلويث البيئة البحرية اهملت خلال المراحل الأولى للاعمال التحضيرية للجنة . ولم تتقدم بشأنها مقترحات الا فى ربيع سنة ١٩٧٣ بل وفى لغة غامضة .

أما فى خصوص البحث العلمى فقد كانت المسألة الشائكة هى موافقة الدولة الشاطئية وهل يجب الحصول على تلك الموافقة من عدمه . وكان الاتجاه الغالب هو الاطمئنان الى توافر حسن النية من وراء مشروعات البحث .

ان الدعوة الى المؤتمر لم تتحرك لأنه لا يوجد قانون دولى بحرى ، بل لأن الدول أصبحت على خلاف حول كثير من النقاط الهامة فى ذلك القانون. ودلت المفاوضات على أن الخلاف ليس مقصورا على ما هو قائم بل كذلك الى ما يجب أن يكون عليه قانون المستقبل . وهذا ما أكدته نتائج الجولة الأولى من المؤتمر التى عقدت فى كاراكاس فى جنيف سنة ١٩٧٤ . وما أشد

حاجة العالم الى أن يصل المؤتمر فى الاجتماع المزمع عقده فى ١٥ مارس سنة ١٩٧٦ بمدينة نيويورك لاستكمال التفاهم على اتفاقية تسوى هذه المشاكل وترسى قواعد قانون دولى بحرى جديد يحقق الآمال .

ان التقـــدم المذهل الذى نال تقنية الحفر فى قاع المحيطات فاستحث الاستثمار التجارى للثروات ، ونشاط نقل الزيوت والمعادن وما يكتنفه من احتمالات التلويث الآسن ، وانحسار الاستعمار بعد أن غربت شمس الدول الكبار . وظهور دول نامية ذات تخوم مترامية بعضها تحده البحار واخرى تحجزها اليابسة وثالثة تلابس اطلالتها اعتبارات غير مواتية . كل ذلك ابتدع نظريات وولد خلافات لم يكن للبشرية سابق عهد بها .

لقد بدأت خلفية قانون البحر رحلة تنتقل بها من فلسفة قديمة تشكلها اعتبارات الســـياسة الى منطلق جديد تحكمه فرائض الاقتصـــاد . ولذا خطا مدرك المساواة بين الدول الى الأمام وراحت عدالة التوزيع تفرض نفسها على قانون البحر . واذا كانت تلك المعطيات قد مشت الى قانون البحر على استحياء فما ذلك الا لأن التطور التقنى البحرى ظل حقبة يتخلف الى الوراء . أما اليوم فقد راحت الجماعة الدولية تغذ الخطى بعد أن تبدت ثروات البحر للعيان وغدت فى متناول الانسان .

لقد جرت قواعد العرف الدولى التقليدية على التسوية فى الأحكام بين سطح البحر وقاع البحر وباطنه فى معنى أن المنطقة من البحر التى تخضع لقاعدة الحرية انما تخضع فى كليتها ـــ ماء وتربة ـــ لقاعدة الحرية . فمياه البحر فى تلك المنطقة ـــ شأنها شأن قاع البحر وباطنه ـــ كلها تحكمهـــا قاعدة الحرية . والمنطقة التى تتحمل بحقوق للدول انما تتحمل بالحقـــوق ذاتها سواء فيما يتعلق بسطح البحر أم بالقاع وباطنه . ولذا فان الفقه والعمل الدولى كان ينظر الى البحر على أنه كل لا ينفصل فيه الســـطح ـــ من حيث الاحكام القانونية ـــ عن طبقات القاع .

بيد أن هـــذا الرأى شهد أول قيد يرد على قاعدة الحـــرية ، وذلك فى خصوص قاع البحر . اذ راح فريق من الفقهاء ـــ يتصدرهم علم من أعلام الفقه الدولى هو فاتيل ـــ ينادى بأن الاستعمالات المختلفة للبحر قرب الشواطىء تجعل قاعه قابلا للتملك بقصد صيد اللآلىء والمرجان وما شابه ذلك من طرق الاستثمار . لقد انبعث فاتيل ـــ ومن سار على نهجه ـــ من منطق اقتصادى فيما ذهب اليه من رأى اذ أقر للدولة التى تجاورها تلك الثروات بأن تتملك القيعان الى المدى الذى تستطيع أن تفيد منها مادامت قادرة على أن تستولى على ذلك الجزء استيلاء فعليا . وأن تعتبر هـــذه الحسنة التى منت عليها الطبيعة بها كملحق باقليم الدولة .

وقد ضرب الفقيه السويسرى مثلا لذلك بالمصايد البريطانية للآلىء ومصايد المرجان الاسترالية وغير ذلك من الامثلة العملية .

ان نظرة عاجـــلة الى هذا الاتجـــاه تكشف عن أن بعض الاعتبارات الاقتصادية المحدودة هى التى اثارته لأن التقدم التقنى لم يكن يســـمح فى

السابق الا بقدرات متواضعة فى استثمار طبقات قاع البحر تكاد تقتصر على اللآلىء والمحاور والاسفنج والمرجان . وقد قدر نفر من الفقهاء — كما اسلفت — أنها من الأهمية بحيث تبرر الفصل بين مياه البحر وطبقات القاع وتفرد الطبقات السفلى بأحكام تختلف عن الأحكام المقررة للسطح .

ان هذه المدرسة المتواضعة هى التى القت البذرة التى أثمرت فيما بعد نظرية الافريز القارى وبعد أن حقق الانسان نجاحا حاسما فى سبر غور البحار والتعرف على أعماقها . وكان هذا التطور يرهف السمع فى انتظار تصريحات الرئيس الأمريكى ترومان سنة ١٩٤٥ الذى أعلن أن الوقت قد آن لتمد الدولة اختصاصها وولايتها على قاع البحر وما تحته الذى يجاور اقليمها لاستغلال ما به من موارد طبيعية . واذا كان التصريح قد خلا من تحديد المسافة التى يمكن أن يمتد اليها الافريز القارى فان البيان الرسمى الذى أعطى للصحافة وقتئذ حدد تلك المسافة على أساس انها لا تتجاوز النطاق الذى يصل فيه عمق المياه الى مائتى متر .

ان تعريف الافريز القارى قانونا — فيما ذهبت اليه الولايات المتحدة الأمريكية — كان يتفق مع التعريف الغالب لدى الجيولوجيين وهو ذلك الجزء من قاع البحر الذى يمتد بانحدار تدريجى من الشاطىء وينتهى عند الحد القارى ، وهو يصل عادة الى عمق أقصاه مائتا متر من سطح المياه . ذلك أن الأبحاث العلمية الخاصة بسبر غور البحار أثبتت أن قاع البحر ينحدر متدرجا من الشاطىء فى هدوء حتى عمق مائتى متر تقريبا ثم يهوى فجأة بجرف عميق قد يصل الى ٢٥٠٠ متر وقد سمى ذلك الجزء ذو الانحدار التدريجى بمسميات مختلفة — مثل الرصيف القارى والجرف القارى والهضبة الساحلية — ولكن أطلق عليه مصطلح ، الافريز القارى ، وترجع التسمية الى ما قدمت من أن هذا الجزء من قاع البحر هو الذى ينتهى به امتداد اليابسة امتدادا تدريجيا وعند نهايته تنحدر الطبقات الأرضية فجأة بحيث يمكن أن نقول ان العلاقة الجغرافية بين الهضبة التى تشغل مياه البحر وبين القارة التى يمتد منها قد انقطعت . والذى يهمنا فى دراسة الافريز القارى الآن هو علاقة هذا الافريز بالقانون الدولى لا سيما الجزء من الافريز الذى يتجاوز نطاق البحر الاقليمى .

لقد توالت تصريحات الدول — بعد التصريح الامريكى — حتى أن فكرة الافريز القارى استطاعت أن تكسب اقرارا فى القانون الدولى جعلها مبدأ من مبادئه فى أقل من حقبة من الزمان . فلما جاء دور مؤتمر جنيف سنة ١٩٥٨ لتنفيذ الفكرة كانت قدرة الانسان على استثمار القاع قد قطعت شوطا واضحا الى الامام ، فلم يعد التحديد الجيولوجى كافيا لاشباع أطماع الدول ، وكان لابد لاتفاقيات جنيف من أن تستجيب قدر الامكان الى هذه الأوضاع . ولذا خرجت — فيما أخذت ، من تعريف قانون للافريز — عن المدلول الجيولوجى ، وجاءت المادة الأولى من الاتفاقية الخاصة بالافريز القارى لتعرف الافريز القارى بأنه يشمل مناطق قاع البحر وما تحت القاع من الطبقات المتصلة بالشاطىء والتى توجد خارج دائرة البحر الاقليمى الى عمق مائتى متر من سطح الماء ثم تضيف الى ذلك منطقة أخرى هى

تلك التى تتعدى هذا الحد الى حيث يقابل عمق المياه من السطح استغلال الموارد الطبيعية لهذه المناطق .

لقد اخذت اتفاقية جنيف سنة ١٩٥٨ — فى تعريف الافريز القارى — بمعيارين : معيار قياسى ومعيار استثمارى . والمعيار الاستثمارى يتسع بالافريز القارى الى ما بعد مائتى متر ويمكن أن يسمح للدولة بالامتداد بافريزها القارى كلما تزودت بالامكانيات العلمية والمالية التى تيسر لها استثمار أعماق المحيطات . فلا بدع أن يثير المعيار الاستثمارى جدلا كبيرا فى السنوات الأخيرة بعد أن كشفت ثروات طبيعية هائلة فى الأعماق العميقة للمحيطات . ذلك أن ربط الحد الخارجى للافريز القارى ممكنة الاستثمار قد يعنى الامتداد بالافريز القارى الى تلك الاعماق . واذا كان الافريز القارى هو أكثر أجزاء البحر اثارة للجدل ، وتبدى الخلاف واسعا بين وجهة نظر الدول الصناعية الكبرى الأكثر قدرة على استغلال قاع المحيطات وبين وجهة نظر الدول الصغرى الأقل كفاءة فى ذلك المجال . ويمكن أن نلمس الهوة الواسعة بين الموقفين اذا نحن قارنا بين المشروع الذى اقترحته الولايات المتحدة الامريكية فى اغسطس سنة ١٩٧٠ والذى يريد أن يتقلص بامتداد الافريز القارى الى أدنى حد ممكن وموقف دول امريكا اللاتينية الذى يمتد بالاختصاص الانفرادى للدولة الى مسافة مائتى ميل .

لقد تنبأ جورج سيل — منذ سنة ١٩٥٥ — بأن نظرية الافريز القارى سوف تؤدى الى ازدياد الادعاءات على البحر العام راسيا لكى تصل الى المياه العلوية وافقيا كى توسع من الرقعة الخاصة لسيادة الدولة الشاطئية ، وكشفت الأيام عن صدق هذه النبوءة . فقد ادى تقدم وسائل استثمار قاع البحار الى اقامة الكثير من الأرصفة المثبتة على قوائم مركزة فى قاع البحر وانتشار المعامل والمساكن والانابيب على القاع ، الأمر الذى يجعل حماية الثروة السمكية والملاحة الحرة فى البحر العام امرا نظريا . فلا غرابة اذن أن نتوقع أن يتبع تقسيم المياه — فى المستقبل غير البعيد — قواعد تحديد الحدود على اليابسة فتلامس تخوم الدول فى المياه على النمط ذاته الذى تتلاصق به على اليابسة .

وهكذا كانت فكرة الافريز القارى — كما رأينا — بداية النهاية لقانون البحر الكلاسى فقد فتحت الباب أمام الادعاءات المتزايدة التى تعتبر سمة من سمات القانون الدولى للبحار فى عصر ما بعد الحرب العالمية الثانية اذ أدخلت — فى عنف وقوة — خلفية اقتصادية على قانون البحر راحت تنخر فى عمده التقليدية وتقوض من دعاماته السياسية وكان لابد للامم المتحدة أن تشد الرحال الى حلبة الصراع انصياعا لما فرضه عليها الميثاق من الالتزام بتشجيع التقدم المطرد للقانون الدولى وتدوينه .

وكان باكورة جهد المنتظم الدولى قرار الجمعية الذى ألمحت اليه من قبل والذى أستهل بنوده بعبارة « التراث المشترك للانسانية » وصفا للمنطقة من قاع البحر وباطن القاع التى تخرج عن الولاية الوطنية للدول الشاطئية ، والحق أن نسبة الحقوق الدولية الى الانسانية لم تكن بدعة

ابتدعها القرار آنف الذكر فقد سبقته الى ذلك وثائق أخرى لعل أولاها هى الاتفاقية التى أبرمت فى ٢٧ يناير سنة ١٩٦٧ بشأن المبادىء التى تحكم نشاط الدول فى كشف واستخدام الفضاء الكونى . ثم ثنت على ذلك الاتفاقية التى عقدت فى ٢٢ أبريل سنة ١٩٦٨ فى شأن معونة واعادة رواد الفضاء اذ وصفت هؤلاء الرواد بأنهم سفراء البشرية ، الا أن التعبير لم يكسب رونقه الا بعد أن تلقفه قرار الجمعية العامة سالف الذكر .

وتعبير « التراث المشترك للانسانية » — فى نطاق قانون البحر — يرتب اثرا مزدوجا فهو يحول بين الدول وبين أن تدعى لنفسها حقا فى المنطقة التى تعتبر تراثا مشتركا كما أنه يضمن فى الوقت ذاته أن تسهم الدول جميعا فى ادارة تلك المنطقة والافادة بامتيازات أوفر للدول النامية فيما تدره المنطقة من ثروات . وهو بذلك يتطلب تنظيما مشتركا يستهدف — على الأمد الطويل — اجتياز ثروات المنطقة الدولية واستثمار ناتجها وتوزيع عائدها .

ان التراث المشترك للانسانية فكرة جديدة خلابة تأخذ بمجامع القلوب اذ تحل محل تعدد الجهود تنظيما شاملا للموارد بعيدة الأجل . ولكنها على بساطتها تعج بالصعاب العملية .

ان تحقيق ذلك الأمل يتطلب تجميع الموارد الطبيعية من جهة وتدويل تنميتها من جهة أخرى . ويقدر الخبراء الامريكيون المنافع التى يمكن أن تعود على الدول النامية من جراء ذلك ببلايين الدولارات . ويمكن — على سبيل المثال — أن أورد بعض الاحصائيات فى هذا الخصوص بالقياس الى ما هو موجود فى اليابسة .

المعدن	الكمية	عمر الاستهلاك بالقياس الى اليابسة
الالمونيوم	٤٨ بليون طن	يكفى العالم ٢٠ الف عام — احتياطيات اليابسة تكفى مائة عام
المنجنيز	٣٥٨ بليون طن	يكفى العالم ٤٠٠ر٠٠٠ سنة — احتياطيات اليابسة تكفى مائة عام
النيكل	١٤ر٧ بليون طن	يكفى العالم ٢٠٠ر٠٠٠ سنة — احتياطيات اليابسة تكفى أربعين عاما
النحاس	٧ر٩ بليون طن	يكفى العالم ٢٠٠ر٠٠٠ سنة — احتياطيات العالم تكفى أربعين عاما

هذا بالاضافة الى المكامن الغنية بالهيدروكربونات الموجودة فى أحواض المحيطات .

ان الفكرة الكامنة وراء هذا التراث — الذى يبشر بمستقبل مزدهر حافل بالرخاء للانسانية — هو احساس الجماعة الدولية بأن الثروات التى أغدقتها عليها الطبيعة ليست حقا خالصة للحاضر فحسب ، بل هى كذلك مشتركة بين الحاضر والمستقبل ، ومن ثم فان التراث المشترك لا يعنى أنه مشترك بين دول

الجماعة الدولية المعاصرة فحسب بل هو أصلا مشترك بين دول هذه الأيام ودول القادم من الزمان .

ومن هنا فانه لا يسعى أساسا الى تقسيم الثروات بين الدول وانما فى تنمية تلك الثروات أولا ، الأمر الذى يتطلب ادارة اقتصادية رشيدة لا تقنع فقط بمستوى الدول النامية بل تنطوى تحتها كذلك الدول الرابية . كما أنها لا تختص جيلا بعينه بميزة تمنحه أولوية على غيره من الأجيال وانما يسمح لكل جيل باستخدام رشيد يحافظ على موارد الثروات المشتركة .

بيد أن مدرك « التراث المشترك » ليس بالعصا السحرية التى يمكن ان تحقق للانسانية الحلم المنشود . اذ يحتمل أن تؤدى الى منافسة الدول المنتجة لثروات مماثلة كتلك التى تجود بها منطقة التراث المشترك ، وليس من المستبعد أن يؤدى النشاط الدولى فى تلك المنطقة الى انخفاض الأسعار بما ينال مصالح الدول المنافسة بأضرار لا يجوز أن نغفلها .

ان تقويم فكرة التراث المشترك على هدى من هذه الاحتمالات لم ينته الى نتيجة حاسمة ، فالدول الرابية ترى فيها رأيا يختلف عن الرأى الذى تراه الدول النامية .

تقول الدول الرابية ان اليابسة تضم من المكامن المعدنية التى يمكن كشفها ما يكفى لاستبعاد احتمال ارتفاع أسعار المعادن بسبب ندرتها ، ولذا فان من الصعب أن نتصور أن المعادن التى تستخرج من البحيرات سوف تخدم غرضا آخر سوى المساعدة فى مقابلة الحاجات المالية المتزايدة . ولعل الاستثناء الوحيد لتلك النظرية هو مخزون الكوبالت والمنجنيز فقد قدمت أن احتياطى المعدنين لا يكفى لسد حاجة العالم لأكثر من أربعين عاما .

ولكن الأسعار — حتى فى هذا الفرض — سوف لا تنخفض ، وتبعا لذلك فلن يكون لها اثر سىء على الدول التى تنتج هذين المعدنين حاليا .

أما الدول النامية فتنظر الى انخفاض الأسعار نظرة جدية ولذا تنادى بضرورة وضع لوائح للاشراف . وفى سبيل مواجهة هذه المخاوف قدمت عدة اقتراحات مثل تحديد نمط ثابت للانتاج أو تحديد الأسعار على مستوى الأسواق العالمية أو عمل ترتيبات لتعويض الدول النامية المتضررة أو فرض ضريبة على كل طن منتج أو تدفعها الدول المستهلكة بحيث تتناسب مع الانخفاض الذى يطرأ على الأسعار التى كانت محددة قبل بدء استثمار المجيرات ، وهكذا .

أن الهالة الكبرى التى تحيط بمدرك « التراث المشترك » سرعان ما تتبدد أمام التحليل الأولى للفكرة اذ يتمخض عن حقيقة تقليدية هى رغبة الدول فى انشاء منتظم اقتصادى للاشراف على المنطقة التى سميت بذلك المسمى واستثمار مواردها طبقا لقواعد معينة بقصد تحقيق منافع تفيد منها الدول الأعضاء بناء على أحكام متفق عليها .

ولا أنوى هنا أن أناقش القواعد التى تحكم المنطقة وما يجرى فيها من نشاط ، مناقشة تفصيلية ، فهذا يخرج عن غاية هذا العرض . ولذا اكتفى بعرض القواعد العامة فى كلمة موجزة مهتديا فيما أقول بأحكام المشروع غير الرسمى الموحد الذى قدمه رئيس اللجنة الثالثة اثر انتهاء دورة مؤتمر جنيف فى العاشر من مايو سنة ١٩٧٥ .

ويمكنى ان الخص القواعد التى تحكم المنطقة فيما يلى :

١ ــ الدول هى التى تحدد نطاق تلك المنطقة من حيث أنها هى المنطقة التى تخرج عن الولاية الوطنية للدول .

٢ ــ تخضع المنطقة لمبدأ المساواة فى السيادة للدول أطراف الاتفاقية ولا يجوز لأية دولة أن تدعى على حدة حقا بالسيادة فى المنطقة أو ان تمارس عليها حقا من حقوق السيادة .

٣ ــ تعتبر المعادن المستخرجة من المنطقة ملكا شائعا للدول أطراف الاتفاقية سواء فى شكلها الخام أم المصنع ولن يعترف لأية دولة أو أحد من رعاياها بأى ادعاء أو حق انفرادى فى تلك المعادن .

٤ ــ لا تؤثر الأحكام الخاصة بالمنطقة على المركز القانونى للمياه التى تعلو المنطقة أو الحيز الجوى فوق تلك المياه .

٥ ــ تخضع أوجه النشاط فى المنطقة لاحكام الاتفاقية وما تضعه السلطة الدولية من تنظيم فى حدود أحكام الاتفاقية .

٦ ــ تمارس أوجه النشاط لصالح البشرية جمعاء لا فرق فى ذلك بين دولة واخرى على ان تكون مصالح البلدان النامية محل رعاية خاصة .

٧ ــ لا تستخدم المنطقة الا فى الأغراض السلمية فحسب . ولذا حرص المشروع على تأكيد أن يجرى البحث العلمى فى المنطقة للأغراض السلمية وحدها ولصالح البشرية قاطبة والا تستخدم المنشآت التى تقام فى المنطقة الا فى الأغراض السلمية وحدها .

٨ ــ يستهدف النشاط فى المنطقة تشجيع الانماء السليم للاقتصاد العالمى والنمو المتوازن فى التجارة الدولية وتجنب أحداث آثار ضارة بدخول البلدان النامية واقتصادياتها بسبب حدوث انخفاض كبير فى عائداتها من تصدير المعادن والمواد الخام الاخرى التى تستخرج من أقاليمها ، أو التخفيف الى أدنى حد من تلك الاثار الضارة .

٩ ــ يجب اتخاذ التدابير اللازمة لحماية المنطقة ضد التلوث والتلويث وغيرهما من الأخطار التى تهدد البيئة البحرية .

١٠ ــ يراعى فى المنشآت الثابتة والمتحركة المقامة فى المنطقة الا تعرقل المرور عبر الممرات ذات الأهمية الحيوية للملاحة الدولية أو فى القطاعات التى تتسم بتركز فى نشاط صيد الاسماك .

١١ ــ يكون كل دولة وكل منتظم دولى مسئولا عن ضمان الاضطلاع بأوجه النشاط فى المنطقة وفقا لأحكام الاتفاقية . وتكون مجموعة الدول والمنتظمات الدولية التى تعمل معا مسئولة مسئولية جماعية وفردية .

وكان منطقا ــ وقد اعتبرت المنطقة تراثا مشتركا للانسانية ــ أن يواكب ذلك انشاء سلطة دولية تكون هى الأمينة على هذا التراث . وقيام هذه السلطة يعتبر علامة بارزة على درب التطور الخلاق الذى يشغل قانون الامم . فهى اولا تمثل تحولا جوهريا فى موقف الدول الرابية التى دأبت دواما على رفض المحاولات السياسية الى جعل التزامها بمساعدة الدول النامية التزاما قانونيا . ذلك أن تأسيس تلك السلطة يعنى ان الدول النامية سوف لا تعتمد على منح تقدم لها او عطايا يمن بها عليها وانما تعتمد على حصتها المخصصة من حقها فى التراث المشترك .

وتتمتع السلطة الدولية بشخصية قانونية دولية كاملة وتكون لها الأهلية القانونية اللازمة لممارسة وظائفها وتحقيق مقاصدها . كما تتمتع بالحصانات والامتيازات المحددة فى الاتفاقية واعفاء ممتلكاتها واصولها من الاجراءات القانونية أو التنفيذية او التشريعية وكذا من كافةالضرائب والرسوم الجمركية . ويعتبر موظفوها بمثابة موظفين دوليين .

وقد تنافست مع فكرة انشاء سلطة دولية فكرة اخرى هى اقامة هيئة تسجل لديها طلبات الدول ــ او الهيئات التى يعترف بها ــ وادعاءاتهافيما يتعلق بكشف واستغلال أنواع معينة من المعادن فى مناطق بذاتها تقع خارج الافريز القارى فيترتب على قبول التسجيل ان يصبح لصاحبه حق انفرادى فى الكشف على ان تكون له الاولوية فى استثمار ما يكشف لفترة معلومة مقابل التزامات مالية تحددها هيئة التسجيل .

كذلك تباينت الاراء فى كيفية تشكيل هيئة التسجيل بين مضيق وموسع ، وقد جاء المشروع غير الرسمى طموحا فى تصوره للسلطة الدولية فنص على أن تتكون السلطة من الهيئات الرئيسية التالية :

١ ــ الجمعية ، وتتألف من جميع الأعضاء فى السلطة وتعتبر الهيئة العليا لرسم سياسة السلطة .

٢ ــ المجلس ، وهو الهيئة التنظيمية للسلطة وتتألف من ٣٦ عضوا تنتخبهم الجمعية لمدة اربع سنوات يجوز تجديدها على ان ينتخب ٢٤ منهم وفقا لمبدأ التمثيل الجغرافى العادل ، ١٢ بهدف تمثيل المصالح الخاصة يكون نصفهم من ذوى الاستثمار الكبير والنصف الاخر من البلدان النامية .

٣ ـ المؤسسة وهى بمثابة الوكالة المتخصصة للسلطة او تضطلع ـ فى نطاق السياسة العامة للسلطة وتحت اشراف المجلس ـ باعداد وتنفيذ أوجه النشاط فى المنطقة .

ويكون جميع اعضاء السلطة ـ حكما ـ أطرافا فى النظام الأساسى للمؤسسة .

٤ ـ الامانة وتتشكل من الامين العام وهو المسئول الادارى الاعلى فى السلطة وتعينه الجمعية بناء على توصية المجلس . ويساعد الأمين العام جهاز من الموظفين يضم العدد اللازم من العلماء والفنيين وغيرهم من العاملين لتحقيق اهداف السلطة ووظائفها . كما تنشىء السلطة الجهاز الذى تحتاج اليه من المفتشين . وتقع على جهاز المفتشين مسئولية فحص جميع أوجه النشاط فى المنطقة لتحديد ما اذا كان هناك امتثال لاحكام الاتفاقية وتعليمات ولوائح السلطة .

ويتحقق تمويل السلطة من مصدرين : (١) المبالغ الناجمة عن أوجه النشاط التى تمارس فى المنطقة (٢) القروض التى يعقدها المجلس او التبرعات التى يقبلها باسم السلطة .

وتنشىء الجمعية صندوقا عاما لهذا التمويل وصندوقا خاصا يسجل فيه فائض ايرادات السلطة . ومبالغ الصندوق الخاص التى توزع على حصص .

وعندى ان السلطة لابد ان تحتاج فى بداية حياتها الى القروض والتبرعات لان عائد استثمار المعادن والمنتجات التى توجد خارج الافريز القارى لا يمكن أن يكون ـ رغم تفاؤل البعض ـ من الوفرة بحيث يحقق الامال الوردية التى تداعب خيال البعض .

ان الاتفاق على مدرك التراث المشترك وتفصيل القواعد الخاصة بالجهاز المسئول عنه يتطلب ـ فى رأيى ـ مؤتمرا من الخبراء ذوى الكفاءة العالية ، ومن ثم فاننى أحب أن ألفت النظر الى أن الدراسة التى سبقت المؤتمرات الدبلوماسية الجارية وكذا المعالجة التى تناولت بها تلك المؤتمرات هذا الموضوع هى دون الجهد المتطلب بكثير .

ومن الأفضل أن ألفت النظر هنا الى أن فكرة الافريز القارى لم تقف فى تطور القانون الدولى البحرى عند حد ابراز مدرك التراث الانسانى المشترك بل انها هى ذاتها بصدد التطور كذلك فى المشروع الجديد ، ذلك أن المشروع من المقدم من اللجنة الثانية تتمسك بمعيار المسافة ويهمل معيار الاستثمار فقد نصت المادة (٦٢) منه على أن الرصيف القارى لأى دولة ساحلية يتألف « من قاع البحر وباطن أرض الرقاع المغمورة التى تمتد وراء بحرها الاقليمى وفى جميع انحاء الامتداد الطبيعى لأقليم تلك الدولة البرى حتى الحد الخارجى للمسافة القارية ، أو الى مسافة ٢٠٠ ميل بحرى من الخطوط الأساسية التى يقاس منها عرض البحر الاقليمى اذا لم تكن المسافة القارية تمتد الى تلك المسافة » .

الفصـــل الثـــانى

مبـــدأ حريـــة الملاحـــة

تطور قانون البحر ــ كمـــا المحت من قبل ــ حول مبدأ حرية الملاحـــة فاعتاد البحر ــ مع ذلك المبدأ ــ أن يفتح ذراعيه للفلك المشحون يمخر عبابه وان يصغر اديمه للجوار المنشآت تجوب ارجاءه . وانتشت الجماعة الدولية حاسبة أن الجميع فى البحر سواسية وأن الحرية قسمة عادلة . والتـــاريخ يهز رأســـه عجبا فما تلك الحـــرية الا حرية الدول العظمى القادرة على تسخير البحر الكاسر والتى تملك ذات الألواح والدواسر . ولكن التقـــدم العلمى كشف عن بصر الدول الغطـــاء فاذا هو اليوم جديد يبحث عن تنظم جديد . وفى مشتة هذا البحث يتبارى مذهبان . أما أحدهما فهو حرص الدول الشاطئية على أن تمد نطاقها الى مدى لم تكن يبالغته ــ حتى الماضى القريب ــ الا بشق الأنفس . وتلك هى النزوة الفردية التى بدأت تخلع قناعها مع تصريح ترومان سنة ١٩٤٥ . وأما الثانى فهى رغبة ملحة فى تصور البيئة البحرية نوعا من المال المشترك الدولى لخدمة مصالح الجميع على قدم المساواة وما يستتبع ذلك من اخضاعه لارادة جماعية . وقد عكست هذه الرغبة فكرة التراث المشترك . وكان طبيعيا ــ كما أسلفت ــ أن نواجه تيارين أحدهما يندفع بالدول نحو الامتداد بولايتها الى عمق ابعد فى البحر والآخر يقابل ذلك باتجاه دولى يريد أن يحـــد من التوسع الفردى قدر الامكان .

وهكذا بدأت نغمات قانون البحر تتنافر ، اذ بينما تنادى الدول البحرية الكبرى بحرية البحر التقليدية والرضاء كأساس للقانون الدولى نجـــد أن الدول الشاطئية تتخذ من الحق فى الرفاهية والالتزام بالحفاظ على الثروة الحية ذريعة لاخضاع مساحات أوسع من البحر لولايتها الانفرادية . وهنا نحس بالبصمات القوية للدول النامية جدية الاستقلال فى تغيير مسار القانون الدولى .

ولقد كان قانون البحر فى عمره التقليدى قانونا ذا طبيعة دولية بلغت فيه السيادة دورا محدودا لأنه يعنى اساسا بتنظيم المرور فى البحر فأصبح يتجه الآن ــ فى تزايد ــ الى أن يغـــدو قانونا اقليميا يفسح مجالا أوسع لاستيلاء الدول وتفردها بالحقوق ، ولذا نشهد اليوم صداما عنيفا بين الفلسفات السياسية العتيقة والمصالح الاقتصادية الوليدة . لقد قامت نظرية حرية البحر المفتوح على فكرة أن موارد البحر لا تنفد . ولكن العلم كشف عن أن بعض الموارد البحرية مهددة بالنفاد ، كان هـــذا منطق الدول الشـــاطئية لتبرير مسئوليتها عن حماية تلك الموارد وتبعا الاســـتيلاء على مناطقها لأداء هذا الواجب . الأمر الذى ينتقل بالقانون الدولى البحرى من تصوره العالمى التقليدى الى تصور اقليمى حديث ، فمســـاحات البحر التى كانت مفتوحة للجميع تتضاءل اليوم أمام تكالب الدول على انتزاع مناطق من تلك المساحات تخص بها نفسها دون غيرها وكأننا نشهد اليوم احتضار

نظرية البحر المفتوح وعودة الجماعة الدولية الى مدرك البحر المغلق الذى كان محاميه سلدن .

ان الحركة التى تسير الى البحر المغلق يمكن أن ترجع نشأتها الحديثة الى تصريح سانتاجو سنة ١٩٥٢ وفيه أعلنت كل من شيلى والاكوادور وبيرو اختصاصا منفردا وسيادة مطلقة على المنطقة التى تمتد من شواطئها الى مسافة مائتى ميل .

وفى مايو سنة ١٩٧٠ أعلنت تسع دول من امريكا اللاتينية أن لكل الدول حقا فى أن تدعى على مساحات البحر وقاعه المجاور لشواطئها بقدر ماتراه لازما لحماية ثروتها البحرية الفعلية والكامنة .

وقد وقف قانون البرازيل الصادر فى ابريل سنة ١٩٧١ موقفا أكثر اعتدالا اذ أقام منطقتى صيد فى المياه الاقليمية البرازيلية ، الأولى هى شريط من مائة ميل بحرية يقاس من خط انحسار الماء ويقتصر الصيد فى هذا الشريط على السفن البرازيلية ، أما الشريط الثانى فيمتد مائة ميل أخرى حيث يجوز أن تقوم بالصيد سفن أجنبية الى جانب السفن البرازيلية ولكن بقيود معينة .

وقد حاول البعض بلورة هذه الاتجاهات فى نظرية عامة فانتهوا الى ما يسمونه بالبحر الحكر ، أو الوقف وهو منطقة لا يتجاوز مداها مائتى ميل من خط القاعدة للبحر الاقليمى تخضع لمبدأ الحرية فى خصوص الملاحة والطيران ، ولكن الدولة الشاطئية تتمتع فيها بحق انفرادى على كل ما بها من موارد . تلك هى المنطقة التى اختار لها المشروع غير الرسمى فسمى المنطقة الاقتصادية ، وهو اصطلاح يبدو أنه ولد على يد فنزويلا عندما تقدم مندوبها الى لجنة الأمم المتحدة لأعماق المحيطات سنة ١٩٧١ باقتراح بلاده . والمنطقة الاقتصادية هى كذلك من الاستحداثات التى لا سابقة لها فى اتفاقيات جنيف سنة ١٩٥٨ ولكنى أمر عليها سريعا مكتفيا بالاشارة لأنها — فيما علمت — كانت موضوع محاضرة سابقة ألقاها زميل كريم .

على أنى أحب أن أذكر هنا بأن بعض الاتجاهات تريد أن تستغنى بالمنطقة الاقتصادية عن فكرة البحر الاقليمى فى معنى أن تمتد الدولة ببحرها الاقليمى لمسافة مائتى ميل ويكون لها على هذا الامتداد ما للدولة من سيادة على بحرها الاقليمى وعندئذ لا تكون هناك مساحة لتجزئة مياه البحر الى بحر اقليمى ومنطقة اقتصادية . فان كتب لهذا الاتجاه الغلبة فان هذا سيؤدى الى تطوير جديد فى أحكام القانون الدولى البحرى اذ يمتد بالبحر الاقليمى الذى كادت الدول — فى معظمها — تتفق على أن يكون امتداده لاثنى عشر ميلا — الى مسافة مائتى ميل ، وقد عرف المشروع المقترح عن هذا الاتجاه وسجل الاتجاه الأغلب اذ قرر فى مشروع اللجنة الثانية أن « لكل دولة الحق فى أن تحدد عرض بحرها الاقليمى بمسافة لا تتجاوز ١٢ ميلا بحريا مقيسة من الخطوط الأساسية المرسومة وفقا لأحكام هذه الاتفاقية .

والنص السالف يعتبر كسبا اذا قيس بما جاءت به أحكام اتفاقيات جنيف سنة ١٩٥٨ التى فشلت فى تحديد امتداد للبحر الأقليمى وان كانت قد قررت الا يتجاوز امتداد البحر الأقليمى والمنطقة المتاخمة معا مدى اثنى عشر ميلا . ونحن نعلم أن المؤتمر الذى عقد سنة ١٩٦٠ فشل كذلك فى اقرار امتداد محدد للبحر الاقليمى .

وتفسر لنا المادة المذكورة لم غاير المشروع أحكام اتفاقيات جنيف عند ما قرر أنه لا يجوز أن تمتد المنطقة المتاخمة الى أبعد من ٢٤ ميلا بحريا من الخط الأساسى الذى يقاس فيه عرض البحر الأقليمى » . وهى مسافة تتجاوز المسافة التى يحددها التشريع المصرى بستة أميال .

وأود أن أذكر هنا بكثير من الاهتمام الاقتراح العراقى الذى يريد أن يستبعد المنطقة الاقتصادية من البحار المغلقة وشبه المغلقة ويترك أمر تقسيم تلك المياه الى الدول المشاطئة لتلك البحار .

ان امتداد الدول الشاطئية بمصالحها والى مسافات عميقة فى البحار استحث نشاط صنف آخر من الدول انطلق منطقها من الحجة ذاتها التى تتذرع بها الدول الشاطئية ، تلك هى الدول المغلقة عن البحر ، ذلك أن من الدول من يحول بينها وبين البحر اعتبار جغرافى فقد تكون محصورة باليابسة أو بالثلوج بل وقد لا يكون لها افريز قارى مثل هولندا .

وقد جمع المشروع تلك الدول فى الصور الثلاث التالية :

١ — الدول غير الساحلية أى التى ليس لها ساحل على البحر .

٢ — الدول الساحلية التى تقع فى منطقة اقليمية فرعية أو فى منطقة اقليمة خصائصها الجغرافية تجعل هذه الدول معتمدة بصورة خاصة فى مواجهة الحاجات الغذائية لسكانها على استغلال المواد الحية فى المناطق الاقتصادية للدول المجاورة .

٣ — الدول الساحلية النامية التى لا تستطيع ادعاء مناطق اقتصادية لها .

ان هذه الدول تبلغ تسعا وأربعين دولة وهى بهذا العدد قد تحول دون اصدار قرار من المؤتمر الدولى الذى يبحث فى قانون البحر والذى يتطلب أغلبية الثلثين لصدور قراراته ، ان أشكال هذه الدول المحصورة والدول ذات الوضع الجغرافى غير الملائم هو اشكال ذو أبعاد اقتصادية واضحة لأنه يتناول حق تلك الدول فى أن تحظى بنصيب فى ثروات البحار تقاسم فيه الدول الشاطئية . وتقوم فلسفة تلك الدول على أنه ليس منطقا أن تكون المصادفات الجغرافية التى جعلت دولة أو دولا ما تطل على البحر مبررا كافيا لاستئثار تلك الدول بثروات البحر العام — أو الذى كان عاما — وأن تحرم الدول الأخرى من المشاركة فى الاستفادة من تلك الثروات لا سيما فى

عصر التنظيم الدولى القائم على التعاون والتعاضد . وقد أقر المشروع غير الرسمى لتلك الدول بحق المشاركة فى استغلال موارد المنطقة الاقتصادية للدول الساحلية المجاورة لها ولكنه قيد هذا الحق بالأوصاف التالية :

١ ــ يقتصر حق الاستغلال على **الموارد الحية فحسب** ، وهذا وصف لا يلائم مزاج الدول غير الساحلية التى تريد أن يكون لها نصيب كذلك فى الموارد غير الحية وهى المعادن والهيدروكربونات .

٢ ــ تكون المشاركة على أساس **منصف مع مراعاة** ما يتصل بالأمر من ظروف اقتصادية وجغرافية لجميع الدول المعنية . ولا مراء فى أن هذا الأساس المنصف لن يتجاوز نصف الموارد اذ ليس منطقا أن تحصل الدولة غير الساحلية على حصة أكبر من حصة الدولة الساحلية . ومن ثم فان لفظة « منصف » قصد بها أن يفتح الباب لتخصيص نصيب الدول غير الساحلية عن النصف .

٣ ــ تحدد أحكام وشروط المشاركة عن طريق **اتفاقات ثنائية او جماعية** وليس معنى هذا أن الاتفاقات هى التى تخلق الحق للدول غير الساحلية ، فان الحق مستمد من نص المادة مباشرة ولا تملك الدول الساحلية انكاره ، أما موضوع الاتفاق فهو تنظيم كيفية ممارسة الحق . وهذا أيضا وصف ترفضه بعض الدول غير الساحلية التى تبغى أن يكون حقها فى المشاركة حقا أصيلا غير متوقف على رضاء الدول الساحلية أو موافقتها .

٤ ــ اذا كانت الدولة غير الساحلية دولة متقدمة فلا يجوز لها أن تمارس حقوقها فى المشاركة الا فى المنطقة الساحلية لدول متقدمة .

٥ ــ لا يخل حق الدولة غير الساحلية فى المشاركة بحق الدولة الساحلية فى تقرير كمية الصيد المسموح به من الموارد الحية فى منطقتها الاقتصادية والتزام الدولة الساحلية بتشجيع الاستخدام الأمثل لتلك الموارد . المتخلفة وانما استعمل تعبيرا قصد به النسبية بين الدول . ولذا فان الدولة غير الساحلية يمكن أن تحرم من حقها حيال دولة نامية حتى ولوكانت الدولة غير الساحلية هى أيضا دولة نامية بالمفاهيم الاقتصادية المعاصرة ما دام أن درجة نموها تسبق درجة نمو الدولة الساحلية .

* * *

وحكمة مرور تعنى الحركة المستمرة ، ولذا فان المرور البرى لا يسمح للسفن بالتوقف أو الرسو الا فى حالات استثنائية ذكرت على سبيل الحصر ، تلك هى ملابسات الملاحة العادية أو حين تقتضى ذلك حالة القوة القاهرة أو حالة شدة أو كرب ، وكذا لأغراض تقديم المساعدة لأشخاص أو سفن أو طائرات فى حالة خطر .

ويقرر المشروع غير الرسمى تمتع سفن جميع الدول وكذا طائراتها بحق المرور البرىء الحربية منها وغير الحربية على قدم المساواة .

فاذا انتقلنا الى الدول الساحلية المضرورة فلا يشترط فيها تلك الملاصقة وانما يكفى فى شأنها الجوار الذى يمكن أن يتحقق بالنسبة للدول الساحلية القريبة منها . بيد أن حقها مقصور على الدول المجاورة التى تقع فى منطقتها الاقليمية أو فى منطقتها الاقليمية الفرعية ، بل وتلك من دول المنطقة التى تعتمد على استغلال مواردها الحية فى مواجهة الحاجات الغذائية لسكانها — الأمر الذى يفهم — طواعية لظاهر النص — أن تلك الدول الساحلية المضرورة تملك حقا حيال الدول الساحلية التى لا يتوافر فيها الأوصاف التى قدمتها . وليس من جدل فى أن تحديد المنطقة التى تعتبر جغرافيا منطقة اقليمية عامة أو فرعية ليس من الأمور الميسررة فى كافة الأحوال ، الأمر الذى يتطلب هداية ومزيدا من التحديد .

فاذا كانت الدولة الساحلية دولة نامية فان حقها يرد — فى المشاركة — على كافة الدول التى تقع فى منطقتها دون أن تتطلب شرط الاعتماد الغذائى .

وحتى يبدو حكم المادة منطقيا فلا بد أن يكون الجوار المقصود جوارا فى البحر بمعنى أن يكون ساحل الدول الساحلية المحتاجة مجاورا لساحل الدولة الساحلية صاحبة المناطق الاقتصادية الغنية بالأسماك ، الأمر الذى ينتهى الى القول أن الجوار قد يعنى التلاصق . ولكنه قد يختلف عنه اذا افترضنا جدلا أن المنطقة الاقتصادية الغنية بالأسماك تنفصل عن الدولة الساحلية المحتاجة بساحل دولة هى الأخرى محتاجة ، اذ عندئذ يكون للدولة الملاصقة والدول المجاورة لهـا — والتى تعتبر تبعـا — فى جوار الدولة صاحبة المنطقة الاقتصادية الغنية صاحبة الحق فى المشاركة .

أن هذا الفهم للنص يمكن أن يفتح الباب لمفاهيم قد لا تكون هى المعنية ومن هنا لزم أن تراعى الدقة فى صياغة النص .

أما بالنسبة للدول النامية فالنص يحتمل تفسيرين : فقد تعنى لفظة «كذلك» بالاضافة الى أن شرط الجوار يشترط كذلك فى الدول النامية . وقد تعنى لفظة « كذلك »الاستئناف وعندئذ لا يشترط الجوار بالنسبة للدول الناميـة ويكفى فيها أن تكون احدى دول المنطقة . وقد يقلل من هذا الفرق أن نفسر الجوار على أنه القرب وليس حتما الملاصقة . ولم يوضح النص ما اذا كان يتطلب فى الدول النامية أن تكون هى ايضا دولا ساحلية أم انها تكون ساحلية أو غير ساحلية ولو أننا اذا حملنا مفهوم المـادتين ٥٧ ، ٥٨ الواحـد على الآخر ترجح أن المقصود هو الدول النامية الساحلية ، وعندئذ نغلب أن يكون النص خاصا بالدول النامية ذات السواحل القصيرة أو الضيقة .

ان ما اسلفت يدل على ان نص المادتين ٥٧ ، ٥٨ فى حاجـة الى اعادة النظر حتى تصاغ المادتان فى عبارة تتفق — فى وضوح ودقة — مع التصور الذى تقصد اليه الدول المؤتمرة ، لا سيما وأن لفظتى الملاصـقة والجوار يستخدمهما المشروع المقترح فى مواد أخرى .

وجدير بالذكر أن النص الخاص وصف العلاقة بين الدول الساحلية والدول غير الساحلية ــ فى المادة ٥٧ من مشروع اللجنة الثانية ــ بالملاصقة فقالت المادة « يكون للدول غير الساحلية حق المشاركة فى استغلال الموارد الحية للمناطق الاقتصادية الخاصة للدول الساحلية الملاصقة » . فى حين وصفت المادة ٥٨ تلك العلاقة بالجوار بالنسبة للدول الساحلية المتضررة ، ولم تقيد العلاقة بأى وصف فى شأن الدول النامية فقالت « ويكون للدول الساحلية التى تقع فى منطقة دون اقليمية أو فى منطقة اقليمية خصائصها الجغرافية تجعل هذه الدول معتمدة بصورة خاصة فى مواجهة الحاجات الغذائية لسكانها على استغلال الموارد الحية فى المناطق الاقتصادية للدول المجاورة وكذلك الدول الساحلية التى لا تستطيع ادعاء مناطق اقتصادية خالصة لها ، الحق فى المشاركة ، على أساس منصف ، فى استغلال الموارد الحية فى المناطق الاقتصادية الخالصة للدول الأخرى فى المنطقة دون الاقليمية أو المنطقة الاقليمية » .

والملاصقة التى جاءت فى خصوص الدول غير الساحلية هى ترجمة للفظة الانجليزية adjoining وهى لفظة تفيد الملاصقة فعلا فى معنى أن الدولة التى يحمل ساحلها فى الجزء منه الذى يعتبر منطقة اقتصادية بحق هى الدولة الساحلية التى تحبس الدولة غير الساحلية مباشرة عن البحر . اما اذا كان بين الدولة غير الساحلية والدولة الساحلية دولة أخرى غير ساحلية فان النص فى ظاهره لا يقر للدولة الأبعد بحق المشاركة فى ثروة المنطقة الاقتصادية من حيث أنها لا تعتبر ــ فى هذا التصور ــ دولة غير ساحلية بمفهوم المادة . وهذا الحكم المستفاد من ظاهر النص يحتاج ــ فى تقديرى ــ الى تأكيد اذا أريد أن يكون هو المعنى المعبر عن مقصود النص .

كذلك يمكن أن يستفاد من ظاهر النص أن الدولة غير الساحلية يمكنها أن تشاطر أكثر من دولة ساحلية فى الثروة الحية الكائنة بالمنطقة الاقتصادية ككل لا سيما وأن اعمال حق الدولة غير الساحلية يتطلب ابرام اتفاق بين الدول المعنية .. وظاهر النص يحتاج هنا كذلك الى مراجعة لتأكيد أن هذا هو مفهوم النص .

وأخذا بما سلف من قول فان دولة مثل تشاد تخرج عن مفهوم الدولة غير الساحلية بالنسبة لأى من موريتانيا أو كينيا أو الجزائر ولكنها يمكن أن تعتبر دولة غير ساحلية بالنسبة لكل من السودان وليبيا والكمرون .

وجدير بالذكر أن نص المادة ٥٧ يشترط لكى يتقرر للدولة غير الساحلية حق أن تكون أقل نموا أو معادلة فى النمو للدولة الساحلية . وهذا الشرط قد يفتح الباب للجدل الكثير لأن المعايير الاقتصادية لتحديد الدول النامية وغير النامية بدأت تهتز بعد سنة ١٩٧٣ وظهور دول البترول العربى كعوامل مؤثرة فى الاقتصاد العالمى ، كما أن قياس النمو الاقتصادى قد يدق فيصعب معه حل الاشكال . والجدير بالبيان أيضا أن النص لم يجر المقارنة بين الدول المتقدمة صناعيا وغيرها .

الفصـــــل الثـــــالث

اثر الاقتراح على مصالح الدول الكبرى

ان ما قدمته من جديد فى قانون البحر تكاد تنصرف فوائده أساسا الى الدول النامية ، فهل يعنى هذا أن الدول الكبرى قد كلفت نفسها مشقة الاشتراك فى المؤتمرات المتوالية لتطوير قانون البحار حرصا على صالح الدول النامية فحسب ، أم أن لتلك الدول مصالح جاءت لتدافع عنها وتثبتها .

لا يحتاج المرء الى كثير من اعمال الذكاء للانتهاء الى أن للدول الكبرى اكثر من مصلحة يهمها أن تتأكد وتستقر . ولما كنت بصدد عرض وجيز فانى اكتفى هنا بمصلحة كبرى تعمل الدول الكبرى جاهدة على الفوز بها كمقابل لتساهلها فى الاقرار للدول بمنطقة اقتصادية وتوجيه استثمار منطقة التراث المشترك لصالح الدول النامية ، تلك هى المرور الحر فى المضايق الدولية — او المستحقة للملاحة الدولية كما يحلو للدول النامية أن تسميها .

والمضايق المستخدمة للملاحة الدولية عبارة عن المجارى الطبيعية التى تفصل بين اقليمين وتصل بحرين وتكون ممرا للمواصلات الدولية غير المتجهة الى موانى على شواطىء ذلك المضيق . وليس حتما أن يكون المضيق لازما للملاحة البحرية أو لا غنى عنه للتجارة الدولية وانما يكفى أن يكون قد استخدم استخداما فعليا فى شئون الملاحة الدولية .

وقد كشف النقاش فى اللجنة المختصة التى شكلتها الأمم المتحدة عن الاهتمام بالمضايق وأيها تنظم أحكامه دوليا وما نطاق ذلك التنظيم .

وقد برز اتجاهان رئيسيان بالنسبة للمضايق : أحدهما ينادى بالمرور البرىء وحق المرور البرىء هو حق السفينة فى أن تعبر المياه الاقليمية لدولة ما دون أن يعلق ذلك على ارادة الدولة الشاطئية ويعتبر المرور بريئا فيما انتهى اليه المشروع غير الرسمى — اذا لم يضر بسلم الدولة أو بحسن نظامها أو بأمنها . وقد حدد المشروع — متابعا فى ذلك اتفاقيات جنيف — أوجه النشاط التى يمكن أن تجعل المرور ضارا وغير برىء .

أما الاتجاه الثانى فيطالب بحرية العبور .. والعبور الحر فكرة مستحدثة اقترحتها الولايات المتحدة الأمريكية بقصد أن تتمتع السفن والطائرات التى تمر بالمضايق الدولية بحرية الملاحة والطيران — لأغراض المرور — بالقدر ذاته الذى تتمتع به على مياه وفى أجواء البحار العامة . على أن يكون لسلطات الدولة الشاطئية تحديد ممرات قياسية للمرور .

والعبور الحر بهذا المعنى أوسع من الفكرة التقليدية فى المرور البرىء من حيث انه يسمح بحرية الطيران فى حين أن المرور البرىء لا يسمح بذلك كما انه لا يقيد المرور بأى قيد فى حين أن توافر البراءة فى المرور يتطلب توافر شروط معينة .

وقد بررت الولايات المتحدة رفضها للمرور البرىء كضمانة للمرور باسباب ثلاثة هى :

١ ــ تفسر الدول المرور البرىء على أنه يمنحها حق التدخل فى حرية السفن .

٢ ــ يتطلب المرور البرىء أن تمر الغواصات على سطح الماء وهو ما لا تريد أن تتقيد به عند مرور غواصاتها بالمضايق الدولية .

٣ ــ المرور البرىء لا يتضمن حق الطيران فوق المياه الاقليمية وهذا ما تريد أن تقرره لطائراتها فوق المضايق الدولية .

وتابع الاتحاد السوفييتى الولايات المتحدة الأمريكية فى المطالبة بتقرير العبور الحر للسفن والطائرات فى المضايق الدولية الا أنه قصر ذلك على المضايق التى تصل بين بحرين حرين فى حين أن الاقتراح الأمريكى يطالب بذلك ايضا فى المضايق التى تصل بحرا حرا ببحر اقليمى .

وقد تبنى المشروع فكرة العبور الحر مع بعض التعديلات وأطلق عليها مصطلح المرور العابر . وعرف المرور العابر بأنه ممارسة حرية الملاحة والتحليق لغرض واحد هو العبور المتواصل الحثيث فى المضيق .

ان تعريف المرور العابر على هذا النحو يعنى فى مفهومى أنه صورة من صور المرور الحر قد تختلف فى بعض أحكامها عن المرور البرىء . فهو كالمرور البرىء عبور متواصل حيث يمارس فى مناطق بحرية معينة ولكنه يختلف عن المرور البرىء فى النواحى التالية :

١ ــ المرور البرىء يمارس عبر البحر الاقليمى ، أما المرور العابر ــ فى عبارة المادة ٣٧ من المشروع غير الرسمى ــ فيمارس على المضايق التى تستخدم للملاحة الدولية بين مساحة من البحار العالية ومساحة أخرى ، أو بين منطقة اقتصادية وأخرى أو بين مساحة من البحار العالية ومنطقة اقتصادية .

٢ ــ المرور البرىء يسمح بالتوقف والرسو فى ظروف معينة فى حين أن المرور العابر لا يسمح بالتوقف والرسو . ولكنى اتساءل هل يمكن أن تحاسب السفينة التى تمر مرورا عابرا أن هى توقفت أو رست فى ظرف من الظروف التى تسمح فيها م ٢/١٥ من المشروع غير الرسمى للسفينة التى تمر مرورا بريئا بالتوقف .

٣ ــ يجوز للطائرات أن تمارس حق المرور العابر ، أما حق الطائرات فى ممارسة المرور البرىء فيحيط به شك قوى .

كذلك تتطلب م ١٧ من المشروع غير الرسمى أن تبحر سفن الملاحة الغاطسة أثناء المرور البرىء طافية رافعة علمها ما لم تأذن الدولة الساحلية بغير ذلك ، وليس لهذا النص مقابل بالنسبة للمرور العابر .

٤ ــ يجوز اذا وجد عبر المضيق طريق فى البحار وعبر منطقة اقتصادية يكون ذا ملاءمة شبيهة ــ ان يستخدم هذا الطريق البديل للمرور العابر .

٥ ــ هناك قرينة قانونية على ان المرور العابر لا يضر بالدولة الشاطئية فى حين ان المرور قد لا يكون بريئا اذا ضر بسلم الدولة أو حسن نظامها او امنها ــ كما قدمت .

ولكن المشروع اراد ان يكون حريصا فلا يترك اى قصور لمضيق الا ويشمله بنوع من المرور الحر فان فلت من المرور العابر فانه لا يفلت من المرور البرىء . فجاء بمادة سيئة الصياغة غامضة العبارة وضمنها احكامه تحت رقم ٤٤ .

تقول المادة « يطبق المرور البرىء ــ وفقا للفرع ٣ من الجزء الثالث (اى طبقا للأحكام التى تنظمه فى المياه الاقليمية) فى الحقائق المستخدمة للملاحة الدولية بين :

(أ) رقعة واحدة من البحار العالية أو منطقة اقتصادية خالصة ورقعة اخرى من البحار العالية أو منطقة اقتصادية خالصة . عدا المضائق التى يطبق فيها نظام المرور العابر وفقا للفرع « ٢ » .

(ب) او رقعة واحدة من البحار العالية أو منطقة اقتصادية خالصة والبحر الاقليمى لدولة أجنبية . . أن الغموض يكتنف ــ على وجه الخصوص ــ الفقرة « أ » من المادة لأن المشروع لا يعين على تحديد الحالات التى لا يطبق فيها المرور العابر على المضائق الموصوفة فى المادة ــ حتى تكون هى المضائق التى تخضع لحق المرور البرىء .

أما الفقرة الثانية فتؤكد الحكم الذى استحدثته اتفاقيات جنيف والذى تشكو منه الدول العربية من حيث انه اذ يسمح بحرية المرور فى المضيق الذى يصل من بحر عام وبحر اقليمى يكاد يكون مقصورا على مضيق تيران .

ولعل المادتين ٣٣ ، ٤١/٥ من المشروع غير الرسمى ارادتا اجراء موازنة بين حرمان الدولة من اعاقة المرور الحر ــ بريئا كان أم عابرا ــ فقررتا المسئولية عن الضرر الذى يتسبب من جراء مخالفة قوانين وانظمة الدولة الساحلية المتعلقة بالملاحة . ومن ثم فان الخبراء ــ فى حكم المادتين ــ على مخالفة القوانين والنظم واللوائح ليس هو اعتبار حق المرور باطلا وانما هو تقرير المسئولية فحسب . وذلك حكم تقريرى فى نظرى لأن الأحكام العامة للمسئولية فى القانون الدولى يمكن أن ترتب الحكم ذاته الذى جاءت به المادتان السالفتان .

وقد اختلفت المواد فى تفصيل أحكام المسئولية التى قررتها ككل :

(أ) فالمادة ٢٣ الخاصة بالسفن التجارية والسفن الحكومية التى تشغل للاغراض غير التجارية تفرض مسئولية على السفينة التى لا تلتزم بقوانين الدولة الساحلية ونظمها المتعلقة بالملاحة عن الضرر الذى يلحق بالدولة الساحلية أو بأى سفينة من السفن التى ترفع علمها .

والطريف أن هذه الأحكام لم تتكرر بالنسبة للسفن التجارية التى تمارس حق المرور العابر وهذا نقص لا أجد له مبررا الا اذا كانت مخالفة السفينة لقوانين ونظم ولوائح الدولة الساحلية المتعلقة بالملاحة انما يترتب عليها الغاء حق المرور العابر ، وهو ما لا تشجع النصوص على تقريره .

(ب) جاءت المادة ٣٢ بحكم خاص بمسئولية الدولة عن سفنها الحربية والسفن الحكومية الأخرى التى تشغل للأغراض غير التجارية ، فهى تقيم المسئولية على دولة العلم — وليس على السفينة — اذا خالفت السفينة قوانين وأنظمة الدولة الساحلية المتعلقة بالمرور أو أحكام الاتفاقية أو غير ذلك من قواعد القانون الدولى .

فاذا كانت تلك السفينة تمارس حق المرور العابر وخالفت الاحكام الخاصة بذلك المرور وما تسنه الدولة الساحلية من قوانين وأنظمة تتعلق بالمرور فان المسئولية لا تقتصر على الضرر الذى لحق بالدولة الساحلية بل انها تعطى كذلك الضرر الذى يلحق بدولة أخرى فى جوار المضيق . وفضلا عن غرابة هذا النص اذ يتطرق — وهو بصدد الكلام عن حقوق والتزامات دولة المضيق الى الكلام عن دولة أخرى — فان عبارته غامضة ، ذلك اننى لم اتبين على وجه الدقة ماذا يقصد بدولة فى جوار المضيق ، لأن الجوار مسألة نسبية وتحديدها لا يعتمد على معيار موضوعى . ولذا فالرأى عندى أن الفقرة غير موفقة فى صياغتها . ولعل النصوص جميعها الخاصة بالمرور العابر قمينة بالتوضيح وتبسيط الصياغة وتنسيق الأحكام .

وحرى بالذكر هنا أن موقف الدول العربية من المرور فى المضايق لازال مشتتا أيدى سبا . ومن الطريف أن جمهورية اليمن العربية اقترحت — أثناء انعقاد دورة كاركاس سنة ١٩٧٤ — أن توحد الدول العربية موقفها فى هذا السبيل على أن يقترح على مجلس جامعة الدول العربية بحث موضوع اتفاقية عربية غايتها تأمين حرية الملاحة للدول العربية فى الممرات البحرية التى تسيطر عليها الدول العربية بشكل كامل أو جزئى . ولكن هـذا الاقتراح قوبل باعتراض من بعض الدول العربية قد يكون رأى العراق معبرا عنه . ذلك أن مثل هذه التنظيمات — فى رأى العراق — « لا يمكن أن تحل حلا كاملا مشكلة المرور فى المضائق الدولية بوصف أن هذه المضائق تعنى الأسرة الدولية كلها ما يوجب وضع حلول دولية لها أولا لكى يمكن أن يثار من ثم بحث وضع تنظيمات اقليمية ، وبمعنى آخر فان هذه التنظيمات المقترحة على غرار المشروع اليمنى على فرض امكانية تحقيقها فانها لا تغنى عن التنظيم الدولى للمضائق ولايمكن أن تصبح بديلا عنه » .. ويضيف العراق أن الاقتراح اليمنى يمثل — فى عبارة العراق — « دعوة خطيرة وعقيمة

ليس من المصلحة دراستها فى اللجنة ، اذ أن من الخطورة بمكان أن تتدارس لجنة خبراء فنيين دعوة لعقد اتفاقيات اقليمية ، ذلك لأن عقد الاتفاقيات الدولية انما هو عمل من أعمال السيادة لا تليه اللجان الفنية بوصفه مناطا بالقيادات السياسية العليا للدول .. وأن الدول التى وجهت اليها الدعـــوة اليمنية لعقد الاتفاقية لا تزال لا يعترف قسم منها للقسم الآخر بوصف الدولة » .

القسم الثـــــانى

تلويث البيئـــة البحرية

بقى فى استعراض الخطوط العريضة للأفكار التى استحدثها المؤتمر الجارى لقانون البحار أن أعرج بكلمة عن تلويث البيئة البحرية .

اهتمت المشروعات غير الرسمية الثلاثة التى قدمت لمؤتمر الأمم المتحدة لقانون البحار بحماية البيئة البحرية وصيانتها ضد التلوث ، بيد أن المشروع الذى قدمه رئيس اللجنة الثالثة كان أكثرها عناية بالموضوع ، فتضمن الجزء الأول منه أربعـــا وأربعين مادة خصصت لحماية البيئة البحرية وصونها ولذا فقد يكون منطقيا فى دراسة موجزة أن أركز اهتمامى فى خصوص حماية البيئة البحرية على المشروع الذى اقترحه رئيس اللجنة الثالثة ، على اننى أحب أن أوضح منذ البداية أن حماية البيئة البحرية هى من الموضوعات التى تناولتها عدة وفاقات دولية . وتلك حقيقة أخذها المشروع غير الرسمى بعين الاعتبار الجدى ، ولذا تنص المادة ٤٣ من الجزء الأول من المشروع على انه :

١ ــ « ليس فى أحكام هذه الاتفاقية والوفاقات الخاصة المبرمة فى وقت سابق والتى تتصل بمنع تلوث البيئة البحرية أو ما يمس الاتفاقات التى قد تبرم تعزيزا للمبادىء العامة الواردة فى هذه الاتفاقية » .

٢ ــ يجب تطبيق الالتزامات المحددة التى تضطلع بها الدول بموجب الاتفاقيات الخاصة فيما يتعلق بحماية وصـــون البيئة البحرية بطريقة تتمشى مع المبادىء والأهداف العامة لهذه الاتفاقية » .

لقد كانت المادة السابقة موفقة اذ أشارت الى الاتفاقيات الأخرى المتعلقة بحماية البيئة البحرية لأن تلك الاتفاقيات هى التى تمثل فى الحقيقة عصب النظام الدولى الذى وضع لحماية البيئة . ولكن المرء لا تخطئه ملاحظة هى أن عبارة المادة أضفت على الأحكام التى تضمنها المشروع غير الرسمى فى شأن حماية البيئة البحرية أهمية خاصة لأنها عندما تكلمت عن الاتفاقيات الأخرى فرقت بين تلك التى أبرمت فى تاريخ سابق على الاتفاقية التى يرجى أن ينتهى اليها المؤتمر الجارى وبين الاتفاقيات التى تبرم بعد ذلك التاريخ .

وقد اعترفت بالالتزامات التى اضطلعت بها الدول بموجب الاتفاقيات السالفة فى حين تطلبت فيما يبرم من اتفاقيات بعد ذلك التاريخ أن تكون تعزيزا للمبادىء العامة الواردة فى الاتفاقية المزمعة .

ومعنى ذلك ان المادة ارادت أن تجعل من المبادىء العامة المذكورة نوعا من النظام العام لحماية البيئة البحرية لابد من توخيه فيما تعقده الدول من وفاقات لاحقة . وتلك نظرة تؤكدها الفقرة الثانية من المادة التى أوجبت بالنسبة للاتفاقات جمعيا — السالف منها واللاحق — أن يتمشى تطبيقها مع المبادىء والأهداف العامة للاتفاقية المأمولة ، وفى قول آخر فان المشروع يريد أن يجعل من قواعده قواعد ملزمة للجميع .

ان هذه النزعة يفسرها أن الصراع ضد التلوث يتطلب — بلا مراء — حلولا جامعة الى جانب الحلول الفردية ، فان حماية البيئة لا تمثل ممارسة للسيادة بقدر ما هى وفاء بواجب دولى .

الفصـــــل الأول

المقصـــــود بتلوث البيئة

وبدهى عند ما ندرس حماية البيئة البحرية أن نبدأ بالتساؤل عن المقصود بتلوث البيئة البحرية . وهنا يثور خلاف لعل مرجعه الى تعقد الحقائق العلمية . فهناك من يرى أن تلوث البيئة البحرية تعبير يغطى كل أوجه النشاط الانسانى التى يمكن أن تضر بالبيئة فتؤثر على الحياة البحرية — الحيوانية والنباتية — أو الصيد أو الصحة العامة أو خواص المياه .

ولكن المشروع غير الرسمى يتبنى التعريف الشائع ، فقرر فى المادة الأولى أن تلوث البيئة البحرية يعنى « ادخال الانسان ، بصورة مباشرة أو غير مباشرة فى البيئة البحرية ربما فى ذلك مصبات الأنهار — لمواد أو طاقة تنجم عنها آثار مؤذية مثل الاضرار بالموارد الحية وتعريض الصحة البشرية للأخطار واعاقة أوجه النشاط البحرية بما فى ذلك صـــيد الأسمـــاك والاستخدامات المشروعة الأخرى للبحار ، والخطر من نوعية مياه البحر وقابليتها للاستعمال وخفض امكانيات استخدام وسائل الترويح .

والحق فى نظرى أن الفارق ليس كبيرا بين التعريف الأول والتعريف الذى اختاره المشروع غير الرسمى .

وفى تحديد مفهوم منع التلوث البحرى ومكافحته جاءت المادة ٥ من المشروع غير الرسمى بقيد يستوقف النظر اذ فرضت على الدول أن تتحاشى أن تكون النتيجة هى مجرد القيام — بصورة مباشرة أو غير مباشرة — بنقل الضرر أو الأخطار من منطقة الى أخرى أو مجرد التحول من نوع من التلوث الى نوع آخر .

ان حماية الموارد قد تتعلق بقاع البحر كما قد تتصل بسطحه . والأخطار التي تتهدد الموارد التى تعتمد على قاع البحر يمكن أن تتسبب من عوامل آتية من السطح ، كما يمكن أن تنجم عن استثمار القاع ذاته .

أما تلك التى تقـــدم الى القاع من السطح فان أبرز أمثلتها هو عادم

الصناعات مثل بقايا البوكسيت والالمونيوم وكذا نفاية المواد المشعة .. وقد تنبهت اتفاقية جنيف سنة ١٩٥٨ المتعلقة بالبحر العام الى هذه الحقيقة فنصت فى م ٢٤ منها على التزام كل دولة بأن تضع اللوائح التى تمنع تلوث البحر بسبب القاء زيت من السفن أو الأنابيب أو نتيجة استثمار قاع البحر وطبقاته . واضافت م ٢٥ الى ذلك منع تلويث البحر باغراق بقايات المواد المشـــعة .

فاذا انتقلنا الى التلوث الذى ينجم عن استثمار وكشف قاع البحر نجد أن المخاطر التى يمكن أن تترتب على هذا الاستثمار والكشف مخاطر بالغة الأثر . ولذا دعا وفاق لندن سنة ١٩٥٤ الى اتخاذ الاجراءات وتبنى التنظيم الذى يمكن بمقتضاه توقى مخاطر مثل هذا التلوث .

ان الزيت المستخرج من المناطق المغمورة يناهز اليوم ربع كمية ما ينتجه العالم العربى وهو بذلك يعد خطرا جديدا يتهدد البيئة البحرية واستطيع ان امثل لذلك بحادثة سى كوست التى وقعت فى يناير سنة ١٩٦٨ وترتب عليها تسرب الغاز فى بحر الشمال . ولعل هذا كان وراء تشـــدد الكثير من التشريعات الوطنية فى فرض التزامات معينة على شركات البترول التى تستغل المناطق المغمورة الخاضعة لولايتها . أما المنطقة الخارجة عن الولاية الوطنية فتمثل مشكلة تحاول الدول معالجتها فى المؤتمر الجارى . وكانت ايســلندا من أولى الدول التى ادلت بدلوها فى هــذه الجهود فتقدمت سنة ١٩٦٨ الى لجنة استخدامات قاع المحيط باقتراح فى شأن دراسة الوسائل التى تؤدى الى الاقلال الى ابعد حد من مخاطر كشف واستثمار قاع البحر وطبقاته . وقد تضمن المشروع الذى تقدمت به الولايات المتحدة الأمريكية اقرار المبادىء المتعلقة بقاع المحيط ومن بينها نص يدعو الدول الى تبنى الاجراءات الملائمة للاقلال من تلويث البحار الى أقصى حد ممكن وعدم الاخلال بالتوازن الاحيائى والكيمائى والطبيعى القائم . وقد حذت مشروعات من دول أخرى حذو المشروع الأمريكى .

كذلك أصدرت الجمعية العامة ــ بناء على دراسة تناولت مشاكل حماية الموارد الحية لقاع البحار والمحيطات ــ قرارا فى ٢١ ديسمبر سنة ١٩٦٨ يطلب الى الأمين العام أن يتعاون مع الأجهزة المناسبة والمختصة فى القيام بنشاط منسق لمنع التلوث .

وقد اكتفى المشروع غــير الرسمى ــ فيما أورده من أحكام بشــأن البحر العام ــ بالنص على التزام الدول بحماية البيئــة البحرية طبقــا للاحكام التى يتضمنها الجزء الخاص بذلك .

ان المتوقع أن يتناول النظام الجديد كافة أنواع الملوثات البحرية على أن يجرى تمييز بين الملوثات التى تنساب من اليابسة وبين تلك التى تغرق فى المحيط . وهذا يتطلب بالنسبة للفئة الأولى اتاحة وفرض انماط كيفية للمياه داخل الحدود الوطنية ، أما الفئة الثانية فلابد لها من تصنيف

يحرم اغراق اصناف ويسمح باغراق اخرى اذا ما توافرت شروط معينة على أن يكون ذلك باذن خاص .

وتتقرر فى كافة الحالات أحكام المسئولية التى يتحملها كل من يخالف القواعد والأحكام الوفاقية أو العرفية .

كذلك يتطلب الأمر ضرورة انشاء جهاز دولى للاشراف على تطبيق أحكام المعاهدات المزمع ابرامها ومعاقبة المخالف .

ان هذه الخطوط العريضة جميعها هى التى أراد المشروع غير الرسمى أن ينظمها ويعالجها بما أورده من نصوص . واذا كنت قد اقتصرت فى شرح النصوص المقترحة فان ذلك مرجعه أن هذه الدراسة تحتاج الى فنى قبل أن تحتاج الى قانونى ، ولذا فقد رأيت هنا أن أترك القوس لباريها ورحم الله امرءا عرف قدر نفسه .

ويجب أن يذكر المرء فى هذا المقام بتقدير كبير التشريع العمانى الذى أصدرته سلطنة عمان فى ٢٥ يونيو سنة ١٩٧٤ بشأن مراقبة التلوث البحرى والذى يعتبر — بما تضمنه من أحكام — نموذجا نتمنى أن يهتدى به اذا ارادت دولة عربية أن تصدر تشريعا مماثلا .

ان الأمانة تقتضى أن أقرر هنا أن من الصعوبة بمكان فى محاضرة عامة لها وقتها الذى يجب أن يكون محدودا أن أدعى أن ما قدمته قد أورد على سبيل الحصر ما انطوت عليه المشروعات المقترحة من افكار جديدة ، ولكنى حرصت على أن المس — فى عجالة — اهم ما جاء فى تلك المشروعات من جديد فهناك مثلا — من بين الأمور التى لم اتعرض لها :

١ — التنظيم الذى تضمنه مشروع اللجنة الثانية بشأن الاحكام الخاصة بالدول الأرخبيلية — اى الدول التى يكونها تكوينا كاملا ارخبيل واحد أو أكثر مثل اندونيسيا والفلبين .

٢ — الحكم الخاص بتعاون الدول فى قمع الاتجار غير المشروع فى المواد التى تدخل فى عداد المؤثرات الثقيلة ومواد الهلوسة بواسطة السفن فى البحار العالية ونحن نعرف مدى الانتشار الذى بلغته تلك المواد والأخطار التى تتعرض لها المجتمعات من جراء ذلك .

٣ — الحكم الخاص بتعاون الدول من أجل قمع البث الاذاعى غير المصرح به فى البحار العالية وقد كان يمثل مشكلة بالنسبة لكثير من الدول الساحلية مما اضطر بعض الدول الى اتخاذ اجراءات كان من المشكوك فى شرعيتها طبقا لأحكام القانون الدولى . ولكن هذا الحكم جاء ليضفى عليها ثوب المشروعية .

٤ — القواعد المقترحة لتسوية المنازعات لا سيما المحكمة الخاصة بقانون البحار والتى تنتمى الى حد كبير لمحكمة العدل الدولية القائمة .

٥ — حفظ حقوق الأقاليم المستعمرة وعدم جواز انتهاكها او التعدى عليها .

الفصـــل الثانى

الأحكام العامة لأحكام البحر فى النظرية الاسلامية

من المبادىء العامة التى يقرها التشريع الاسلامى أن تلحق المياه بالأرض المجاورة (بدائع الصنائع للكيسانى) . فاذا اجتازت الدولة قطعـــة من اليابسة تحيط بها المياه فان القرينة الأولية تزكى اجتياز الدولة للمياه المحيطة كذلك . ومعنى ذلك أن المبادىء الاسلامية تجعل من حق الدولة الشاطئية أن تمد سيادتها ـــ أو على الأقل أن تكون لها حقوق ـــ فى المياه المجاورة لشواطئها .

ولكن الحكم يختلف بالنسبة للجزء من البحر الذى يعتبر عاما . ولا أجد فى كتابات الفقهاء القدامى اشارة الى فكرة البحر العام الا فى القليل النادر . أما المتأخرون فقد تفرق الرأى بهم ، فبعضهم ينظر الى البحـــر المفتوح على أنه اقليم بلا سيد وبعضهم يعتبر أن البحر المفتـــوح اقليم اسلامى وهذا يقال تفرق فقهاء القانون الدولى المعاصر ـــ فى تكييف طبيعة البحر العام ـــ حول ما اذا كان يعتبر مالا مباحا أم مالا مشتركا . فيقول ابن عابدين (رد المحتار شرح الدر المختار) ـــ وهو فى معرض الكلام عن استيلاء العدو على أموال المسلمين وايصالها سليمة الى اقليمه ـــ اذا أخذ العدو أموال المسلمين سالمة الى اقليمه فان اقليم العدو يشمل البحر المالح ـــ أى البحر المفتوح ـــ وما شابه ذلك كالصحراء التى لا يليها اقليم للمسلمين .

ويقول الشر نبلالى (غنية ذوى الأحكام فى بغية در الحكام) فى شرحه للعشور ان سراج الدين عمر بن على الكنانى سئل عما اذا كان البحـــر المفتوح يعتبر اقليما اسلاميا فأجاب بأنه لا يعتبر هذا ولا ذاك لأن أحدا لا يسيطر عليه . أما الخصفى (الدر المنتقى) فيدخل البحر العام ضمن الأقاليم غير الاسلامية على أساس أن ما لا يمكن تصـــنيفه تحت الأقاليم الاسلامية أو غير الاسلامية يعتبر بمثابة اقليم غير اسلامى ، ومن ثم فان غير المسلم الذى يذهب الى البحر العام دون اذن فانه يكون فى اقليم غير اسلامى وينقطع بذلك ولاؤه للدولة الاسلامية ، واذا ذهب رعية دولة غير اسلامية الى البحر العام وعاد منه الى الدولة الاسلامية قبل أن يصـــل الى الدولة الأم فان الاذن القديم له يفقد مشروعيته ويجب فرض ضرائب على ما يحمله من حاجيات . ما أشـــبه الليلة بالبارحة فان هـــذا الخلاف يذكرنا بما دار من قبل وما هو دائر الان حول البحر المفتـــوح والبحـــر المغلق وما كان بين جروسيوس وسلون ثم ما نشهده اليوم من نزعة نحو احياء أفكار سلدن .

اذ واضح من العرض السابق أن آراء المسلمين تتأسس على صعوبة ممارسة السيطرة على البحر المفتوح لاسيما بواسطة تلك السفن الشراعية الصغيرة التى كانت معروفة عندئذ . وهذا يؤدى الى القول بأن سيادة الدولة الاسلامية يمكن أن تمتد الى البحر بقدر ما تمارسه من سيطرة على ذلك البحر . وهى الفلسفة التى لا زالت لها وجاهتها فى منطق اليوم .

واخذا بما أسلفته يمكن أن أكرر ما قلته فى بدء هذه الكلمة من أن النظرية الاسلامية سبقت النظرية الدولية المعاصرة فى تقسيم البحر الى قسمين : بحر عام وبحر تتقرر عليه حقوق للدول الشاطئية . ويتأيد هذا الراى بالأدلة التالية :

١ ــ جعل رسول الله صلى الله عليه وسلم لكل أرض حريما (الخراج لأبى يوسف) وقد طبقت هذه القاعدة فى القانون الداخلى الاسلامى على الابار وما الى ذلك . وليس من مانع ــ فى مفهومى ــ من أن تنسحب القاعدة على أحكام القانون الدولى فيكون لاقليم الدولة البرى حريم فى البحر .

٢ ــ قال تعالى « الله الذى سخر لكم البحر لتجرى الفلك فيه بأمره ولتبتغوا من فضله ولعلكم تشكرون » فدل بذلك على أن جزءا من البحر يمكن أن يكون محل سيادة الدولة بقدر ما تسخره الدولة الاسلامية لمصالحها وفى نطاق ما تبتغيه من فضل الله .

وتأكد هذا المعنى فى قوله عز من قائل « وهو الذى سخر البحر لتأكلوا منه لحما طريا وتستخرجوا منه حلية تلبسونها وترى الفلك مواخر فيه ولتبتغوا من فضله ولعلكم تشكرون » . ان هذه الاية الكريمة لا تشير الى حكم مياه البحر فحسب ، بل تمتد بحكمها الى قاع البحر ، اذ تتكلم عن الحلية التى تستخرج منه كاللؤلؤ والمرجان وهكذا لا تكتفى بالاشارة الى حق الدولية فى مياه البحر بل تنصرف كذلك الى حقها فى قاعه ــ وهو الحق الذى تنظمه الان قواعد الافريز القارى وما تلاها فى التراث المشترك للانسانية .

وقد أبرز التنزيل الحكيم خطورة البحر ــ ماء وتربة ــ لما يحتويه من ثروات طبيعية عندما وصف البحر بأنه مسجور ــ اى ملىء بالثروات فى التفسير الذى اقره « والبحر المسجور » فقد شاءت قدرة الله أن يسجر البحر بثروات وموارد يقصر عن تعدادها البيان ويحار فى وصفها اللسان .

ومن ثم فان كافة القواعد التى عرفناها والتى يتطور اليها التنظيم الجديد ليست بالغريبة على النظرية الاسلامية .

وهنا لا يملك المرء الا أن يسجد لله تقاة وايمانا أمام اعجاز البلاغة واحكام الصياغة فى محكم كتابه الكريم ، اذ أحاط فى شمول بمختلف الجوانب التى حركها قانون البحر فى ماضيه ويعانيها فى حاضره ولابد أن يلقاها فى قابله . واذا كان الفقه الاسلامى التقليدى قد جاء مثلا ، فما ذلك الا لأن مشاكل البحر التى تستغرق لبابة الفكر المعاصر لم تكن قد تبدت بمهد ارساء ذلك الفقه . واذا كانت اتفاقيات جنيف سنة ١٩٥٨ قد تخلفت عن سد حاجة الجماعة الدولية بعد نيف وعشر سنوات من ابرامها فحسب فما أعذر الفقه الاسلامى الذى سلخ عدة قرون فى جمود مغلق . بيد أن لنا فيما خلفه القدامى والأوائل تراثا هاديا واسوة حسنة وعلى الله قصد السبيل .

دراسات الجدوى الاقتصادية
وتقييم المشروعات
من وجهة النظر المصرفية

دكتور محمد عباس حجازى
استاذ مساعد بقسم المحاسبة والمراجعة
كلية التجارة ــ جامعة عين شمس

ــ ١ ــ

مقـــدمة

تتطلب المشروعات دراسات مستفيضة من النواحى الفنيـــة والنواحى الاقتصادية لتقرير مدى صلاحيتها للتنفيذ ومدى جدواها اقتصاديا ، ويقوم بالدراسات الفنيـــة مجموعة من الخبراء الفنيين المتخصصين فى النواحى الهندسية والانشائية ، وتختلف الدراسات الفنية باختلاف نوع المشروع ، فبعض المشروعات تنتمى الى صناعة البتروكيماويات أو صـــناعة الحديد والصلب أو صناعة الغزل والنسيج .. الخ ، والبعض الآخر يتعلق باقامة السدود على الانهار أو خطوط الانابيب لنقل البترول أو استغلال المنخفضات الطبيعية لتوليد الكهرباء ، كما أن بعض المشروعات تتعلق بتوسيع المصانع القائمة أو تجديد الأصول الثابتة أو تقديم سلعة جديدة .

وتعتبر الدراسات الاقتصادية اللازمة لتقييم المشروعات موازية فى الاهمية للدراسات الفنية ، اذ أن الدراسات الفنية أو الهندسية لا تستقيم بدون الدراسات الاقتصادية للمشروع ، فأى تقدم تكنولوجى لا يصبح عمليا بدون سوق كافية وعائد جذاب للمستثمرين .

وهناك عدة مصطلحات شائعة تستخدم للتعبير عن تقييم المشروعات ، ففى كثير من الأحيان يستخدم اصطلاح « دراسات الجدوى الاقتصادية » Economic Feasibility Studies والمقصود بطبيعة الحال هو القيام بالدراسات اللازمة لتقـــرير ما اذا كان المشروع مجـــديا أم لا من الناحية الاقتصادية ، ومن التعبيرات الأخرى الشائعة فى هذا المجال تعبير « الهندسة الاقتصادية «Engineering Economy» وهو اصطلاح يطلق على أساليب التحليل الاقتصادى لتقييم المشروعات ، وفى هذا البحث تستخدم التعبيرات « تقييم المشروعات » و « دراسة اقتصاديات المشروع » و « الهندسة الاقتصادية »

و « دراسات الجدوى الاقتصادية » بنفس المفهوم ، والجدير بالذكر هنا أن هذه الدراسات ليست فرعا معزولا من فروع المعرفة وانما ترتبط بمجموعة من فروع المعرفة تشمل علم الاقتصاد وعلم الادارة وأبحاث السوق والمحاسبة وبحوث العمليات .

اهمية دراسات تقييم المشروعات :

أهمية دراسات تقييم المشروعات مستمدة أساسا من زاويتين رئيسيتين :

١ ــ دراسات تقييم المشروعات ترسم مستقبل المشروع لفترة طويلة قادمة : تعتبر الدراسات التى تسبق قيام المشروع من أهم عوامل نجاح المشروع أو فشله ، لأن هذه الدراسات ترسم مستقبل المشروع لفترة طويلة قادمة ولا تقتصر على السنة القادمة فقط ، فمن المسلم به أنه لا يمكن اقامة المشروعات اليوم وتخريدها غدا حتى لا تضيع الأموال المستثمرة فى هذه المشروعات هباء .

٢ ــ تطور أساليب التحليل : حتى أواخر الاربعينات كانت دراسات الجدوى الاقتصادية تعتمد على الاساليب التقليدية الممثلة أساسا فى قياس العائد على القيمة الدفترية للاموال المستثمرة . وكانت هذه الاساليب لا تؤدى الى قرارات سليمة فى معظم الأحوال ، وفى بداية الخمسينات ظهرت مجموعة من الأبحاث لبعض الكتاب من أمثال(١) Dean, Solomon, Lorie, Savage, Hirshleifer تضمنت مجموعة من المفاهيم وأساليب التحليل الحديثة ساهمت بدرجة كبيرة فى ايضاح الرؤية بالنسبة لدراسات الجدوى الاقتصادية.

ونظرا لأن موضوع هذه الدراسة هو تقييم المشروعات من وجهة النظر المصرفية فاننا سنخصص الفصل التالى لشرح وايضاح الأسباب التى تدعو المصارف الى الاهتمام بدراسات الجدوى الاقتصادية .

(١) انظر قائمة المراجع فى نهاية هذه الدراسة .

— ٢ —

ما هى الأسباب التى تدعو البنوك للاهتمام بدراسات الجدوى الاقتصادية ؟

خدمة المجتمع والمنطقة :

العلاقة بين البنك والمجتمع علاقة حيوية وديناميكية ، وتختص هذه العلاقة باحتياجات المجتمع والمنطقة للخدمات المصرفية ومقدرة واستعداد البنك لتوفيرها ، البنك جزء لا يتجزأ من الحياة الاقتصادية للمنطقة التى يقع فيها ويجب أن يكون له دور فى القيادة المالية عن طريق المساهمة الفعالة للبنك كعضو حيوى فى الحياة الاقتصادية للمنطقة ونموها .

المساهمة الأساسية للبنك هى منح الائتمان البناء بالدرجة التى تتفق مع توفير الأمان لأموال البنك ، ولكن بالاضافة الى ذلك هناك فرصة لزيادة رفاهية المجتمع من خلال مدى أوسع من الانشطة بما فى ذلك التعليم الاقتصادى والمساهمة المباشرة فى دراسات الجدوى بالنسبة لبعض المشروعات المرتبطة بالمنطقة أو مساعدة العميل على الاتصال ببيوت الخبرة المتخصصة للقيام بهذه الدراسات .

معرفة البنك بظروف وأحوال البيئة :

الاتصالات اليومية بين البنك وعملائه فى حد ذاتها تؤدى الى توفير قدر هائل من المعلومات الاقتصادية لدى البنك ، فضلا عن أن مديرى البنك بحكم عملهم على علم ودراية بظروف البيئة الاقتصادية والسياسية ، فاذا تم ربط هذه المعلومات بالدراسات التى يجريها قسم البحوث فى البنك فانه ينتج عن ذلك حصيلة هامة من المعلومات الاقتصادية والاحصائية يمكن أن تساهم بدرجة كبيرة فى دراسات الجدوى اللازمة لتقييم المشروعات .

المساهمة فى تمويل المشروعات :

النظرية الشائعة هى أن البنوك التجارية مازالت مقرضة أساسا للسلف قصيرة الأجل ، وبالتالى فان دورها فى تمويل المشروعات يتعلق أساسا باحتياجات هذه المشروعات الى رأس المال العامل عن طريق تقديم القروض اللازمة للحصول على المخزون اللازم من الخامات أو الاحتفاظ بمخزون من الانتاج التام بغرض البيع أو تمكين المنشأة من البيع بالأجل .

وبالرغم من أن سلف تمويل رأس المال العامل من أكثر الأشكال الهامة للائتمان الذى تمنحه البنوك التجارية ، فان الكثير من البنوك التجارية فى بعض الدول تمنح قروضا طويلة الاجل لبعض عملائها ، كما أن هذا النوع من الائتمان قد زاد بدرجة كبيرة بعد الحرب العالمية الثانية حيث وصل فى ١٩٤٦ الى ما يقرب من ثلث القروض التى تمنحها البنوك التجارية الاعضاء فى نظام الاحتياطى الفدرالى بالولايات المتحدة الامريكية كما يتبين مما يلى :

The growth of term lending as a commercial banking practice came mostly after world war II. The National Bureau of Economic Research study estimated that the volume of such loans outstanding did not reach $ 1 billion until 1937. By the end of 1940, it was estimated by this study that commercial banks had $ 2.2 billion of these loans. The Federal Reserve Survey of November 1946, indicated a volume of $ 4.6 billion, or over one - third of all business loans held by member banks. By 1957 the volume of term loans had reached $ 15.4 billion and by 1960 the estimated volume reached $ 18 billion(1).

وقد يكون جزءا من هذا النمو للائتمان طويل الاجل راجعا الى استبدال السلف قصيرة الأجل التى تجدد بصورة متكررة بائتمان طويل الاجل ، ولكن يبدو أن التغيرات الأساسية فى طبيعة متطلبات التمويل للمشروعات تحبذ نمو الائتمان طويل الأجل .

Fundamental changes in the nature of business financial needs may favor the further growth of term lending(2).

كما أنه من الملاحظ أن البنوك الكبيرة أكثر نشاطا من البنوك الصغيرة فى منح الائتمان طويل الاجل ، البنوك الصغيرة ليس لديها الامكانيات أو القدرة على تقديم وادارة الائتمان طويل الأجل بالرغم من أن بعض البنوك الصغيرة قد تشترك مع بنوك أخرى فى منح الائتمان طويل الاجل .

والخلاصة أن البنوك التجارية تهتم بصورة مباشرة بدراسات الجدوى الاقتصادية فى مجال منح الائتمان لغرض تمويل رأس المال العامل للمشروع او لغرض تمويل حيازة بعض الأصول الثابتة أو تمويل احلال وتجديد الأصول الثابتة فى حالة استعداد وقدرة البنك على منح الائتمان طويل الاجل ، كما أن بعض المنشآت التى تنمو بمعدل سريع تأخذ خطوات فى سبيل التوسع دون انتظار توافر تمويل طويل الاجل مما يؤدى الى نقص رأس المال العامل المتاح لديها ، فاذا كان هذا هو السبب لطلب الائتمان ، فقد تكون هناك مبررات قوية لتقديم الائتمان للمنشأة ولكن يجب أن يكون الائتمان طويل الاجل فى هذه الحالة .

(١) Roland I. Robinson. **The Management of Bank Funds.** McGraw-Hill Book Company Inc. New York : 1962. p. 246.

(٢) **Ibid.** p. 245.

بنـــوك الاستثمار :

المهمة الأساسية لبنوك الاستثمار هى استثمار الأموال المتاحة لديها عبر القيام بالمشروعات الانتاجية فى قطاعات الزراعة والصـــناعة والتجـــارة والمواصلات والخدمات على أسس اقتصادية وتجارية بمختلف الســـبل وفى طليعتها المشاركة فى رءوس أموال هذه المشروعات وتقديم القروض اللازمة لها ، وتتهيأ لهذه البنوك مقومات مادية متمثلة أساسا فى الضخامة النسبية لرؤوس أموال هذه البنوك مما يساعدها على القيام بالدور المسند اليها .

ولذلك نجد أن دور دراسات الجدوى الاقتصادية بارز ويحتل مكانة خاصة فى هذه البنوك نظرا لانه بناء على هذه الدراسات تتقرر مساهمة البنك فى رؤوس أموال الشركات وتقديم القروض اللازمة لها .

— ٣ —

تحليل الائتمان يمثل نوعا من دراسات الجـــدوى الاقتصادية

البنوك التجارية ليست بعيدة تماما عن دراسات الجدوى الاقتصادية ، ففى رأيى أن هناك أوجه تشابه كثيرة بين أساليب التحليل التى تتبعها البنوك التجارية بهدف منح الائتمان المصرفى وأساليب التحليل فى دراسات الجدوى الاقتصادية ، فعندما يقوم البنك بتحليل المركز الائتمانى للعميل عن طريق مقارنة القوائم المالية ودراسة قوائم التدفقات النقدية فهو يرمي الى نفس الغرض الذى تهدف اليه دراسات الجدوى الاقتصادية ، نظرا لأن الهدف من تحليل المركز الائتمانى للعميل ليس مجرد التأكد من « رغبة » و « قدرة » العميل على سداد القرض فى ميعاد الاستحقاق فحسب وانما التحفظ الهام على هذه العبارة هو (رغبة) و(مقدرة) العميل على السداد تحت الظروف العادية لنشاط المنشأة In the regular course of business دون أن تصبح فى ظروف مالية صعبة ، وبالتالى فان البنك يهتم بأن يكون الغرض الذى يستخدم فيه القرض مجديا اقتصاديا ، يمكن للبنوك أن تربح وتقوم بوظيفة اجتماعية عندما تساعد العملاء المقترضين ، منح الائتمان تحت ظروف امكانية التحصيل فى ظروف مالية صعبة أو بالتصفية لا يخدم المنشأة أو البنك أو المجتمع .

كما أن المهمة الأساسية لتحليل الائتمان أكثر من مجرد النظر الى سجلات الماضى ، بالرغم من أهميتها ، وهذا يتطلب استخدام أساليب التحليل التى تختص بالمستقبل مثل الموازنات وتقدير التدفقات النقدية ، والقوائم المالية المسبقة Pro-forma statements وهذه الأساليب تستخدم أيضا فى دراسات الجدوى الاقتصادية .

وسنستعرض فيما يلى بعض أساليب تحليل الائتمان التى تشابه أساليب التحليل التى تستخدم فى دراسات الجدوى الاقتصادية .

تحليل الائتمان على مستوى الصناعة :

تعتبر دراسة الصناعات من النقاط الهامة اللازمة لمنح الائتمان على أسس سليمة ، وبالنسبة لبعض الصناعات مثل صناعة البترول ، أصبحت الشركات العاملة فى مجالها من المقترضين الهامين من البنوك فى بعض الدول مثل الولايات المتحدة الأمريكية ، مما دفع بعض البنوك الى استخدام متخصصين فى التكنولوجيا والتمويل والقيادات فى هذه الصناعات ، وتلجأ بعض البنوك الى تحليل الصناعة مقدما قبل أن يتقدم العميل الذى ينتمى الى احدى هذه الصناعات بطلب الى ادارة الائتمان فى البنك ، كما أن بعض البنوك تجمع معلومات وتحتفظ بها عن الصناعات المحلية وعن الشركات القيادية فى هذه الصناعة حتى ولو لم تكن هذه الشركات من بين عملاء البنك .

ومن العوامل التى تهتم بها البنوك عند تحليل الائتمان على مستوى الصناعة العوامل التالية :

١ ــ **تاريخ الأسعار** : تهتم البنوك بتجميع بيانات عن مستوى أسعار المواد الخام فى الصناعة وأسعار المنتجات النهائية واستقرار الأسعار وتقلباتها واتجاهاتها ومدى استقرار سوق المنتجات .

٢ ــ **الصناعات النامية والصناعات المضمحلة** : تتجنب البنوك منح الائتمان الى الصناعات المضمحلة وتشجع منح الائتمان الى الصناعات المستقرة والصناعات التى تحقق معدل نمو سريع .

٣ ــ **العلاقات التنافسية** : العلاقات التنافسية بين الشركات التى تنتمى الى صناعة واحدة ومدى حدتها واحتدامها أو غيابها من العوامل التى تؤثر فى منح الائتمان ، تفهم العلاقات التنافسية يمكن البنك من تفهم وضع العميل وتقديم المشورة اليه فى مجال طلب الائتمان .

ونفس هذه العوامل تكون أيضا مجالا للتحليل والاهتمام فى دراسات الجدوى الاقتصادية .

تحليل الائتمان على مستوى المشروع :

يهتم البنك أساسا بمقدرة العميل على سداد القرض فى ميعاد الاستحقاق نتيجة استمراره بصورة عادية فى أداء نشاطه وتعتبر أساليب تحليل الائتمان التالية ذات أهمية خاصة بالنسبة لهذه الدراسة لأن هذه الاساليب تؤدى أيضا الى ترشيد دراسات الجدوى الاقتصادية .

تحليل التدفقات النقدية :

احد الاختبارات الهامة فى منح الائتمان هو تقرير كفاية التدفقات النقدية فى المنشأة لمقابلة خطة السداد المقترحة وفى بعض الأحيان تستخدم قوائم

التدفقات النقدية التى تبين مقدرة المنشأة على السداد لتعضيد الحصول على قرض قصير الأجل بالرغم من عدم مقدرة المنشأة على تحقيق أرباح خلال فترة القرض .

وهناك عدة طرق لاعداد جداول التدفقات النقدية ، أولى هذه الطرق هى الطريقة المباشرة لقياس التدفقات النقدية حيث يتم التنبؤ بالمبيعات خلال فترة القرض وتحديد مقدار المبيعات النقدية والمبيعات الآجلة وتحصيل حسابات المدينين ، ويخصم من التدفقات النقدية الداخلة المدفوعات النقدية مثل الأجور والمرتبات والتسديدات للدائنين والضرائب .. الخ ، ومن الطرق الأخرى لقياس التدفقات النقدية الطريقة غير المباشرة حيث يتم اضافة الاستهلاك والنفقات الأخرى التى لا تتطلب مدفوعات نقدية الى صافى الربح مع اجراء التعديلات اللازمة فى جداول التدفقات النقدية نتيجة لتغير حسابات المدينين والدائنين والمخزون .

وتستخدم جداول التدفقات النقدية لتحديد الثغرة التمويلية وتاريخ الاقتراض كما تستخدم فى تقييم التغطية النقدية اللازمة وتواريخ التحصيل سواء بالنسبة للقروض قصيرة الأجل أو القروض طويلة الاجل مع التركيز ، فى حالة القروض طويلة الاجل ، على الأرباح وكفاية اعباء الاستهلاك واعطاء أهمية أقل نسبيا لاثر التغيرات فى حسابات المدينين والمخزون على تقدير حجم التدفقات النقدية .

استخدام قوائم مالية مسبقة : The Use of Pro-forma Statements.

تحليل المركز المالى للعميل فى تاريخ التقدم للحصول على الائتمان يمثل جزءا من القصة فقط ، الجزء الباقى من القصة هو ما ستكون عليه هذه القوائم المالية بعد الحصول على الائتمان واستخدامه ، ولهذا الغرض يتم اعداد قوائم مالية مسبقة تبين ما ينتظر أن يكون عليه الوضع مستقبلا ، فاذا افترضنا أن أحد العملاء قدم الميزانية التالية لمنشأته فى ٣٠ يونيو ١٩٧٦ تعضيدا للحصول على سلفة من البنك قيمتها ٣٠٠٠٠ جنيه .

الأصول			الخصوم والملكية	
	٦٠٠٠	نقدية	٢٢٥٠٠	حسابات الدائنين
	٢٤٠٠٠	حسابات المدينين	١٢٠٠٠	قرض برهن
	٢٢٥٠٠	المخزون		
٥٢٥٠٠		مجموع الأصول المتداولة	٣٤٥٠٠	مجموع الخصوم
٣٧٥٠٠		الأصول الثابته	٥٥٥٠٠	صافى حقوق الملكية
٩٠٠٠٠		مجموع الأصول	٩٠٠٠٠	مجموع الخصوم والملكية

وبفرض أن الهدف من الحصول على الائتمان هو سداد قرض برهن واستخدام نصف الباقى من متحصلات السلفة بعد سداد القرض برهن فى تخفيض حسابات الدائنين ، وليس هناك تفكير فى زيادة المخزون ، فانه يمكن اعداد قائمة مسبقة تعكس التغيرات المنتظرة وتبين الوضع بعد السلفة على الوجه التالى :

الأصول والخصوم والملكية	الوضع الحالى	التغيرات الناشئة عن السلفة	قائمة مسبقة تعكس الوضع بعد الحصول على الائتمان
النقدية	٦٠٠٠	+٩٠٠٠	١٥٠٠٠
حسابات المدينين	٢٤٠٠٠		٢٤٠٠٠
المخزون	٢٢٥٠٠		٢٢٥٠٠
مجموع الأصول المتداولة	٥٢٥٠٠	+٩٠٠٠	٦١٥٠٠
الأصول الثابتة	٣٧٥٠٠		٣٧٥٠٠
مجموع الأصول	٩٠٠٠٠	+٩٠٠٠	٩٩٠٠٠
حسابات الدائنين	٢٢٥٠٠	−٩٠٠٠	١٣٥٠٠
سلفة البنك	−	+٣٠٠٠٠	٣٠٠٠٠
مجموع الخصوم المتداولة	٢٢٥٠٠	+٢١٠٠٠	٤٣٥٠٠
القرض برهن	١٢٠٠٠	−١٢٠٠٠	−
مجموع الخصوم	٣٤٥٠٠	+٩٠٠٠	٤٣٥٠٠
صافى حقوق الملكية	٥٥٥٠٠		٥٥٥٠٠
مجموع الخصوم والملكية	٩٠٠٠٠	+٩٠٠٠	٩٩٠٠٠

وغالبا ماتؤدى القوائم المسبقة الى تبصير محللى الائتمان وتوعية المتقدم للحصول على الائتمان ، وبالتالى يمكن اتخاذ قرار منح الائتمان على أسس سليمة أو اعادة تشكيل طلب الائتمان عن طريق تقديم المشورة اللازمة للعميل عن حجم الائتمان اللازم واستخدامه ومدته .

استشارة المهندسين وبيوت الخبرة عند منح الائتمان طويل الأجل :

عند منح الائتمان طويل الأجل تلجأ البنوك الى استشارة المهندسين وبيوت الخبرة المتخصصة نظرا لأن « النواحى العينية » مثل التقدم التكنولوجى والمنافسة تكون أكثر أهمية من النواحى المالية كما ان نوعية الادارة تعتبر أكثر أهمية من مجرد مركز مالى متين .

وتتشابه أسس التحليل فى حالة الاقراض طويل الأجل مع أسس التحليل فى دراسات الجدوى الاقتصادية ، ولذلك تلجأ البنوك الى استخدام خدمات الأفراد الذين لديهم خبرة فى بنوك، الاستثمار وفى دراسات الجدوى الاقتصادية، وفى هذه الحالة يغطى تحليل الائتمان العوامل التالية : —

١ — أسواق المنتجات التى تقوم الشركة المتقدمة للحصول على الائتمان بتسويقها .

٢ — الاثار المحتملة للتقلبات الاقتصادية الشديدة على نشاط واعمال الشركة .

٣ — المركز التنافسى .

٤ — مركز المخزون وأثر تقلبات الأسعار .

٥ — كفاية الاستهلاك والنفاد والتقادم فى وجه التغيرات التكنولوجية السريعة .

— ٤ —

أسس التحليل فى دراسات الجدوى الاقتصادية

تمر المشروعات بثلاث مراحل أساسية حتى تخرج الى حيز الوجود هى :

١ — التخطيط الأولى .

٢ — توفير الموارد اللازمة .

٣ — التشغيل .

يبدأ التخطيط الأولى بدراسات استطلاعية أو أبحاث مكثفة تشتق منها فكرة المشروع ، وتتطلب هذه المرحلة من المشكلة اتخاذ قرار عن الخصائص الأساسية للمشروع (أو البدائل) التى يجب تحديدها . ويتبع ذلك اتمام الخطة بالنسبة للمنتجات والعمليات ، وهيكل المشروع بما فى ذلك التصميم والمواصفات النهائية .

وسائل التنفيذ تشمل توفير الأموال والأفراد والتنظيم والانشاءات ، عند اتمام هذه المرحلة يكون المشروع جاهزا للعمل أو تأدية خدماته ، التشغيل أو الاستخدام هو المرحلة النهائية ويتضمن أنشطة مثل الانتاج والتوزيع والنقل أو اى أنشطة مرتبطة بأهداف المشروع .

وجميع هذه المراحل تتطلب أن يؤخذ فى الاعتبار الاستثمارات والتكاليف والعائد والأرباح، أو أى منفعة يمكن قياسها والتعبير عنها باستخدام النقود، التقييم الاقتصادى معيار أساسى لاتخاذ القرار فى المراحل المختلفة التى تؤدى الى تحقيق المشروع ، الدراسة الاقتصادية قد تكون تمهيدية أو فى مرحلة وسط، وقد تنطبق فقط على بعض أجزاء المشروع ، التقييم التمهيدى والأوسط هو ترشيد للتحرك التالى ، قد يكون من الضرورى القيام بأبحاث اضافية أو تعديل برنامج التنفيذ ، التقييم النهائى هو المعيار الاقتصادى لاتمام المشروع ، وقد يتم اجراء تقييم لاحق أثناء التشغيل لتقرير ما اذا كان البرنامج يجب أن يستمر أو يعدل .

ويمكن تبويب المعايير الاقتصادية التى تشتق من دراسات الجدوى الاقتصادية والتى تؤدى الى التأثير فى القرارات الى معايير ملموسة ومعايير غير ملموسة، المعايير الملموسة هى عوامل يمكن اخضاعها للقياس فى صورة كمية باستخدام النقود مثلا ، المعايير غير الملموسة هى عوامل وصفية لا يمكن اخضاعها للقياس باستخدام النقود أو أدوات القياس الكمية الاخرى ، بالرغم من أن المعايير الملموسة هى اعتبارات أساسية ، فان المعايير غير الملموسة تؤثر أيضا فى القرار ، وتشمل المعايير غير الملموسة مشاكل الأفراد والاعتبارات الاخلاقية، ورد فعل المنافسين ، والمخاطر المحتملة المتعلقة بالتكاليف والأسعار وأحوال السوق ، هناك الكثير من العوامل غير الملموسة التى قد تساهم فى فشل المشروع أو نجاحه تبعا لنوع المشروع والأفراد القائمين به .

الهدف من معظم دراسات الجدوى الاقتصادية هو تجميع البيانات الكمية التى تؤثر فى القرار وتحليل هذه البيانات ، ماهى التكاليف التقديرية واحتمالات العائد والأرباح ، وفى العادة تتم دراسة العوامل الملموسة بصورة مفصلة بواسطة صانع القرار ، ولكن الشخص المسئول عن دراسات الجدوى الاقتصادية قد يسترعى الانتباه الى العوامل غير الملموسة ، من بين الأساليب الحديثة للادارة العلمية أساليب تحويل العوامل غير الملموسة الى صورة كمية يمكن ربطها بالعوامل ربطها بالعوامل الملموسة ، اذا كانت هناك مخاطرة معروفة يجب قياسها ، على سبيل المثال ما هو الاحتمال الرياضى للنجاح أو الفشل ، وكيف يؤثر على العائد المنتظر لتبرير المخاطرة ؟

— ٥ —

الاستثمارات

الخطوة الاولى فى تحليل البيانات فى دراسات الجدوى الاقتصادية هى التمييز بين التكاليف الاستثمارية وتكاليف التشغيل الجارية ، التكاليف الاستثمارية تمثل رأس المال المقيد فى المشروع لفترة زمنية طويلة تزيد عن سنة مثل تكاليف التشييد والبناء وثمن شراء الاصول المعمرة مثل الاراضى والآلات والأثاث ، أما تكاليف التشغيل الجارية فتشمل تكاليف الوقود والقوى المحركة وتكاليف الاصلاح والصيانة وأجور العمال وهى تكاليف لها طابع الدورية والتكرار .

ويمكن تبويب الاستثمارات فى أى مشروع تحت ثلاث مجموعات رئيسية على الوجه التالى :

١ ــ **الاصول الثابتة :** وتشمل الأراضى والمبانى والمصانع والآلات والأثاث .

٢ ــ **الاصول المتداولة :** وتشمل النقدية وحسابات المدينين ومخزون الخامات ومخزون الانتاج التام وغير التام .

٣ ــ **الاصول غير الملموسة :** وتشمل العلامات التجارية وحقوق الاختراع والشهرة .

التكلفة الأولية First Cost

يطلق على اجمالى التكاليف التى تسبق بداية تشغيل المشروع التكلفة الأولية ، وهى تشمل تكاليف الاصول الثابتة وتكاليف البحوث والتنمية وتكاليف تصميم المنتجات وتكاليف العلامات التجارية وحقوق الاختراع ، وتكاليف التنظيم وقد تشمل أيضا تكاليف دراسة المشروع .

ويعتبر تقدير التكاليف الأولية مطلبا أساسيا فى معظم دراسات الجدوى الاقتصادية .

رأس المال العامل

بجانب رأس المال الممثل فى ممتلكات معمرة يتطلب أى مشروع بعد اقامته رأس مال عامل كاف لتوفير المخزون اللازم والبيع بالاجل للعملاء وسداد بعض الالتزامات مقدما مثل الايجار والتأمين وتوفير نقدية سائلة أو أوراق مالية تتمتع بدرجة عالية من السيولة لمقابلة الالتزامات المالية التى تترتب على المنشأة ، وتخضع الاصول المتداولة الممثلة لراس المال العامل لتقلبات ربما يومية تبعا لدرجة النشاط فى المنشأة .

وبالرغم من أن قيمة رأس المال العامل المطلوب والمتاح يتقلب باستمرار فانه يمثل ضرورة مستمرة بالنسبة لاى منشأة .

ويعتبر تقدير رأس المال العامل اللازم لمشروع جديد أكثر صعوبة من تقدير التكاليف الاولية بسبب وجود كثير من العوامل غير الملموسة فى بداية حياة المشروع ، وتكون المتطلبات فى العادة ضخمة فى بداية العمليات بسبب الفترة اللازمة لاجراء التجارب واستكمال التصميمات وفى نفس الوقت تواجه المنشأة سداد الالتزامات الناشئة عن المهايا والاجور وشراء المواد والمصروفات الاخرى قبل أن تبدأ فى تحقيق الايرادات .

وعندما يستقر المشروع ، قد تصبح الحاجة لرأس المال العامل أقل نظرا لان الايرادات التى تحققها المنشأة تساعدها على سداد الالتزامات التى تترتب عليها ، ولكن مازالت هناك حاجة للاموال فى صورة رأس مال عامل لمقابلة التقلبات المنتظرة ، وعندما يزيد معدل العمليات تزداد الحاجة أيضا لرأس المال العامل لمقابلة الزيادة فى حجم المخزون والزيادة فى حسابات المدينين والزيادة فى الاجور ... الخ .

— ٦ —

الايرادات والتكاليف والأرباح

الخطوة المنطقيـــة التالية فى دراســـات الجدوى الاقتصـــادية بعد تقدير الاستثمارات هى تقدير الايرادات والتكاليف والأرباح .

وتتمثل الايرادات التى تحصل عليها المنشأة فى ثمن بيع البضاعة المباعة أو ثمن الخدمات التى تؤديها لعمـــلائها ، وحتى يمكن تقدير الايرادات يجب تحديد كمية المبيعات أو حجم الخدمات وأسعار البيع او أسعار الخدمات .

كما تتمثل التكاليف فى بنود النفقات المختلفة مثل تكاليف العمالة وتكلفة الخامات والأعباء الصناعية الأخرى مثل الايجارات والقوى المحركة والصيانة ونفقات التشغيل الاخرى .

ويتم قياس الربح محاسبيا عن طريق مقابلة الايرادات بالتكاليف المستنفدة فى الحصول على الايراد ، فاذا زادت الايرادات عن المصروفات كانت النتيجة صافى ربح واذا حدث العكس كانت النتيجة صافى خسارة .

وتتأثر كل من الايرادات والتكاليف والأرباح بمعدل التشـــغيل أو معدل استخدام الامكانيات المتاحة ، عند التقييم الاقتصادى لاى مشروع ، من النادر افتراض أن الطلب ثابت وبالتالى لن تكون التكاليف والايرادات والأرباح ثابتة، معدل التشغيل هو اكثر العوامل المستقلة شيوعا وأهمية فى دراسات الجدوى الاقتصادية .

التكاليف الثابتة والتكاليف المتغيرة :

قد تتـــأثر التكاليف بعـــدد من المتغيرات ، التعبيران التـــكاليف الثابتة والتكاليف المتغيرة يشيران عادة الى تغير التكاليف فى مجموعهـــا مع معدل العمليات ، التكاليف الثابتة لا تتغير مع معدل العمليات ، فى حين أن التكاليف المتغيرة تتأثر بمعدل العمليات ويمكن قياس معدل العمليات بوحدات متنوعة ، فيمكن مثلا قياس معدل العمليات (أو مستوى التشغيل) فى صورة نســـبة تشغيل الطاقة أو فى صورة عدد وحدات الانتاج العينية أو فترة اســـتمرار

العمليات (أيام أو ساعات) أو قيمة المبيعات،وفى كثير من الاحيان تكون هناك علاقة ثابتة بين بنود التكاليف وبين المقاييس المختلفة لمعدل العمليات أو مستوى التشغيل ، ويتم اختيار معيار النشاط الملائم فى ضوء الأهمية النسبية وسهولة الاستخدام .

التكاليف الثابتة :

بعض التكاليف الثابتة من السهل تمييزها مثل الاستهلاك على أساس زمنى والتأمين على الممتلكات الثابتة والايجارات ، وبعض التكاليف الثابتة الاخرى قد يكون من الصعب تقديرها لانها تمثل الحد الادنى من التكاليف التى تتغير عادة فى مجموعها مع تغير حجم النشاط أو معدل العمليات ، مثل الحد الأدنى لمهايا الموظفين الرئيسيين ، والحد الأدنى للصيانة ، والحد الأدنى للتدفئة والاضـــاءة .

احدى الطرق لتقدير التكاليف الثابتة هى افتراض معدل تشغيل صـــفر أو حالة اغلاق افتراضى للمنشأة ، التكاليف التى تستمر رغم توقف العمليات تمثل التكاليف الثابتة .

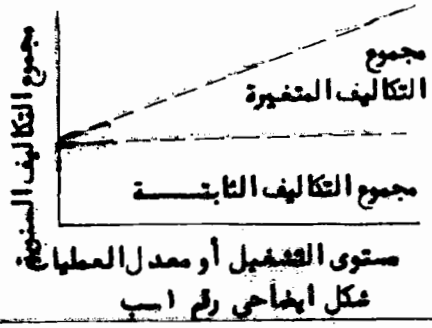
التكاليف المتغيرة .

جميع تكاليف العمالة المباشرة والخامات المباشرة تعتبر تكاليف متغيرة فى مجموعها مع بعض الاستثناءات النادرة ، الكثير من الأعباء الاخرى تعتبر متغيرة ايضـــا مثل تكاليف المهمات والتدفئة والانارة والقوة المحـــركة والعمالة غير المباشرة ، والتكاليف المتولدة عن نشاط البيع وتكاليف النقل ومصروفات السفر والاستهلاك على أساس حجم الانتاج ، وبعض هذه البنود قد تتضمن مستويات ثابتة للتكلفة كحد أدنى .

وتوضح الأشكال من ١ الى ٤ المبينة على الصـــفحة التالية أربع نماذج للتكاليف بالمقارنة مع معدلات التشغيل ، القسم الأيمن من هذه الأشكال يبين تكلفة الوحدة ، والقسم الايسر يبين مجموع التكاليف خلال الفترة الزمنية (سنة أو شهر) .

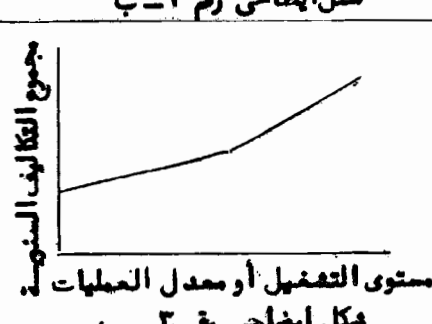
الشكل الايضاحى رقم ١ يمثل حالة خط مستقيم حيث تتغير التكاليف فى مجموعها بالتناسب مع معدل التشغيل ، وبالرغم من أن هذه الحالة نادرة بالنســـبة لمشروع بأكمله فقد تكون تقريب واقعى لمدى متوقع من معـــدلات التشغيل حيث يكون معدل العمالة والخامات ثابتا للوحدة من الانتاج .

فى الشكل الايضاحى رقم ٢ تزيد التكاليف بشكل متدرج ، وقد تنشأ الزيادة المتدرجة نتيجة لزيادة الأفراد عند الانتقال من مستوى معين من مستويات التشغيل الى مستوى آخر نتيجة لزيادة عبء العمل .

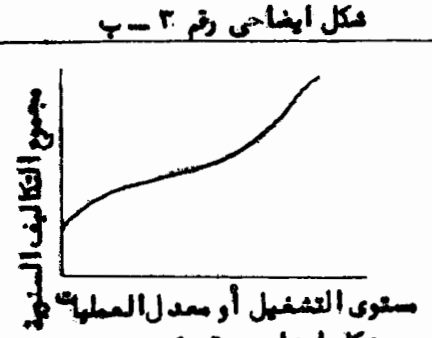


شكل ايضاحي رقم ١ ـ ا

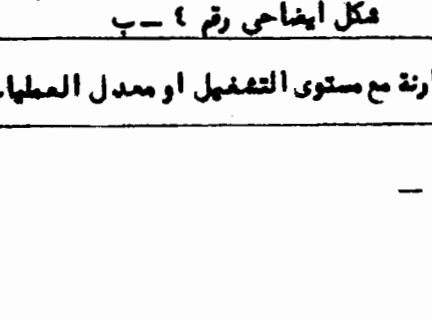
شكل ايضاحي رقم ١ ـ ب



شكل ايضاحي رقم ٢ ـ ا



شكل ايضاحي رقم ٢ ـ ب



شكل ايضاحي رقم ٣ ـ ا

شكل ايضاحي رقم ٣ ـ ب

شكل ايضاحي رقم ٤ ـ ا

شكل ايضاحي رقم ٤ ـ ب

النماذج التقليدية للتكاليف الجارية بالمقارنة مع مستوى التشغيل او معدل العمليات

فى الشكل الايضاحى رقم ٣ يتغير انحدار خط التكاليف المتغيرة عند مستوى او اكثر من مستويات التشغيل بسبب تغير بعض ظروف التشغيل ، دفع اجور اضافية بفئات أعلى من فئات الأجر العادى يؤدى الى زيادة انحدار خط التكاليف ، انخفاض الأسعار نتيجة الشراء بكميات كبيرة عن الأسعار التى يتم الشراء بها عادة يؤدى الى نقص انحدار خط التكاليف .

الشكل الايضاحى رقم ٤ عبارة عن منحنى تقليدى للتكاليف والكفاية ، عند معدل انتاج منخفض تكون الكفاية منخفضة ويكون منحنى التكاليف شديد الانحدار ، وعندما يصل مستوى التشغيل الى الحد الأمثل ينخفض انحدار خط التكاليف الى أدنى مستوى ، فاذا زاد مستوى التشغيل عن المستوى الأمثل زاد انحدار خط التكاليف مرة ثانية .

— ٧ —

تحليلات التعادل

تعتبر تحليلات التعادل من أساليب التحليل الهامة فى دراسات الجدوى الاقتصادية نظرا لانها تؤدى الى تبصير القائمين على الدراسة بمستوى التشغيل الذى يؤدى الى تعادل التكاليف مع الايرادات ، ومستوى الشغيل الذى يؤدى الى تعادل الايرادات مع العائد المطلوب .

ويبين الشكل الايضاحى رقم ٥ على الصفحة التالية كيفية تحديد نقاط التعادل مع التكاليف ومع العائد المطلوب حيث :

س = معدل العمليات أو مستوى التشغيل فى صورة وحدات انتاج (أو أى وحدات أخرى مستقرة للقياس مثل نسبة تشغيل الطاقة أو قيمة المبيعات) .

ص = القيمة بالجنيه ، قيمة التكاليف أو الايرادات او الأرباح .

ت = التكلفة المتغيرة للوحدة .

ع = العائد المطلوب .

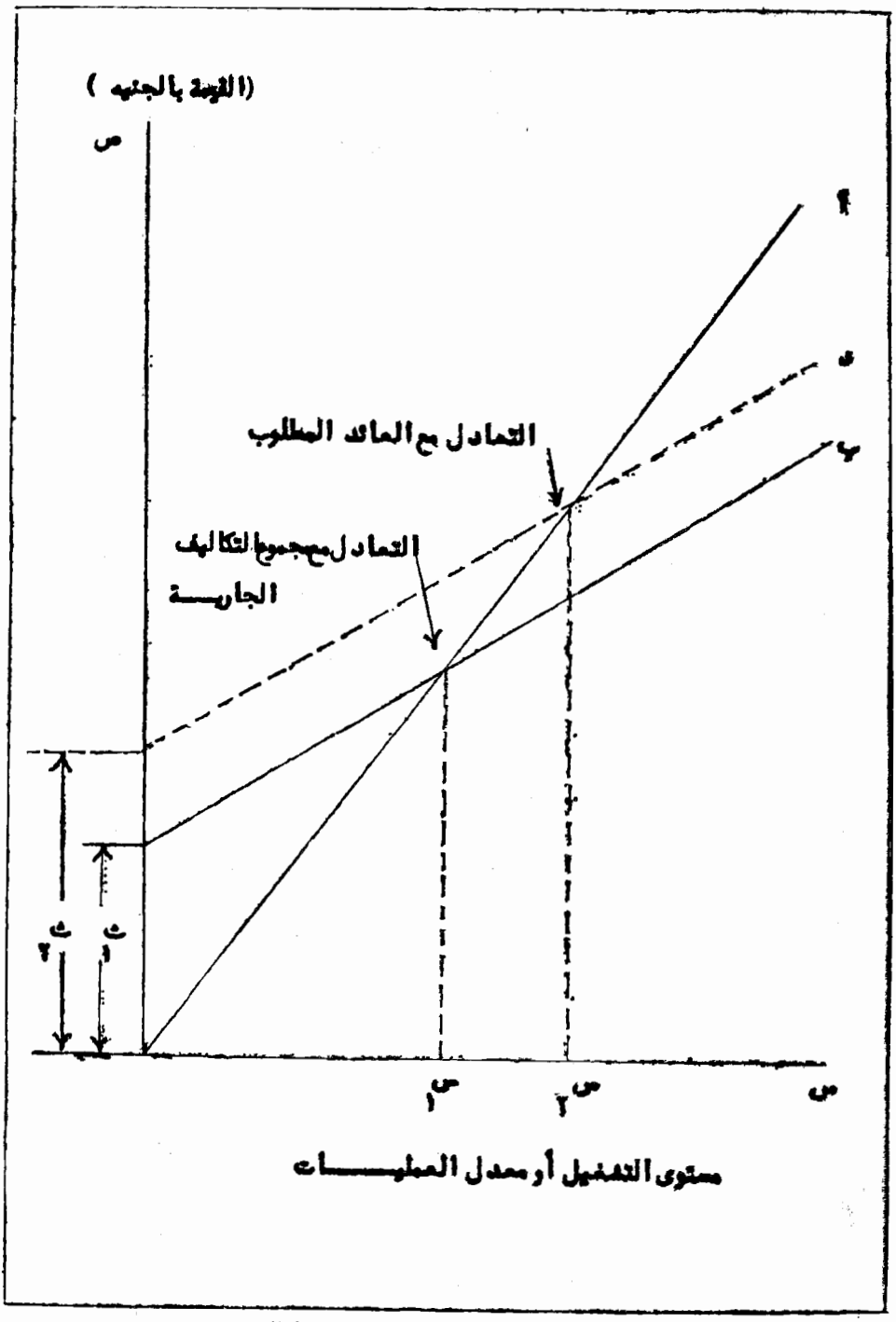
ث ١ = التكاليف الثابتة .

ث٢ = التكاليف الثابتة زائد المطلوب = ث١ + ع .

ى = الايراد للوحدة من العمليات .

فى الشكل الايضاحى يمثل الخط (أ) الايرادات ، والخط (ب) مجموع التكاليف الجارية ، والخط (د) يبين مجموع التكاليف الجارية زائد العائد المطلوب ، نقاط التعادل هى :

س١ = معدل التشغيل عند المستوى الذى يتعادل فيه مجموع التكاليف مع الايرادات .



شكل ايضاحى رقم ٥ تياس وتحديد نقاط التعادل

ا = الايرادات ، ب = مجموع التكاليف ، د = مجموع التكاليف + قيمة العائد المطلوب

س٢ = معدل التشغيل عند المستوى الذى يتعادل فيه مجموع التكاليف + العائد المطلوب مع الايرادات .

تحديد س١ و س٢ يتم على أساس معادلة الخط المستقيم المعروفة جيدا وهى : —

ص = ت س + ث

حيث س هى المتغير المستقل وبالتالى فان :

خط الايرادات ص = ى س

وخط التكاليف ص = ت س + ث١

والتكاليف الجارية + العائد المطلوب ص = ت س + ث٢

قيمة س التى توافق المعادلتين الأولتين هى س١ فى هذه الحالة

س١ = ث١ / (ى — ت)

وبالمثل مقدار س٢ يشتق من المعادلة الأولى والثالثة س٢ = ث٢/(ى—ت)

عرض وايضاح النتائج :

احدى الطرق الفعالة لايضاح نتائج دراسات الجدوى الاقتصادية هى اعداد جدول يبين الايرادات والتكاليف والأرباح بالمقارنة مع معدلات تشغيل تتراوح بين ٤٠ ٪ و ١٠٠ ٪ من مستوى الطاقة الانتاجية للمشروع .

فاذا افترضنا البيانات التالية الخاصة بأحد المشروعات لانتاج سلعة كيماوية

صافى حقوق الملكية	١٠٠٠٠٠٠ جنيه
اقتراض طويل الأجل بفائدة ٤ ٪	٤٠٠٠٠٠ جنيه
	١٤٠٠٠٠٠

المشاركة فى الأرباح بواقع ١٠ ٪ قبل المكافآت والضريبة على الأرباح .

ضرائب على الأرباح بواقع ٣٠ ٪ بالاضافة الى ٢٢ ٪ على الأرباح التى تزيد عن ٢٥٠٠٠ جنيه فى السنة .

العائد المطلوب على صافى حقوق الملكية ٨ ٪ ، سعر بيع الوحدة من الانتاج أربعة جنيهات .

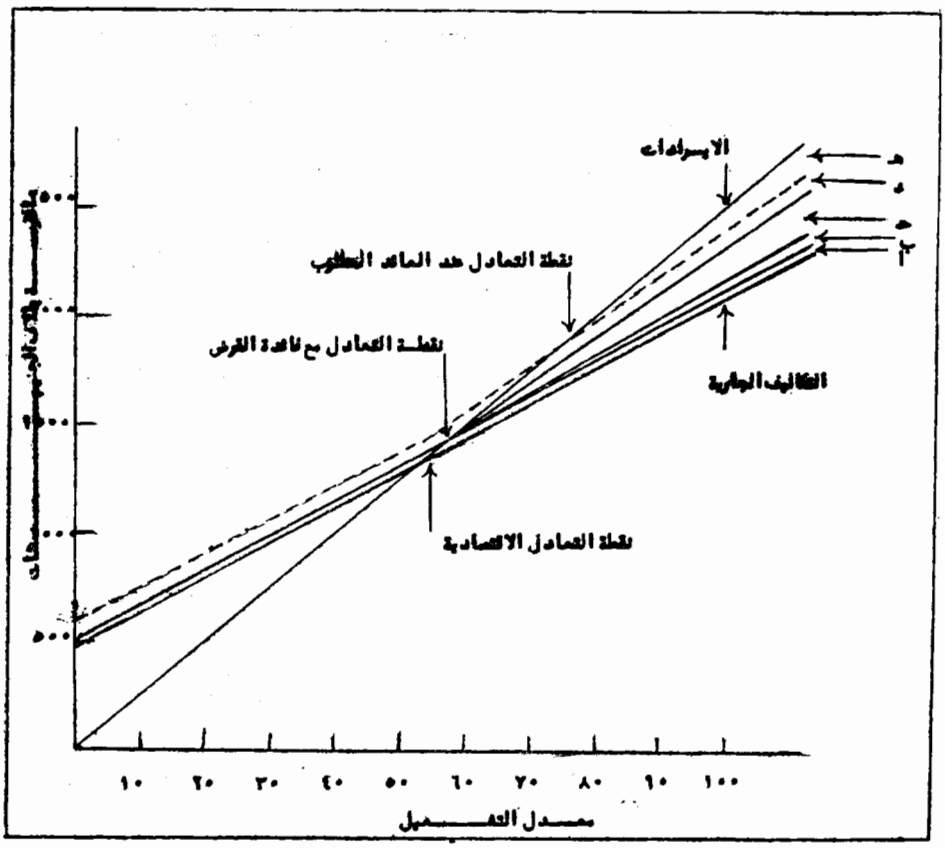
فانه يمكن اعداد جدول يلخص الايرادات والتكاليف والأرباح بالمقارنة مع معدلات التشغيل على الوجه التالى :

جدول رقم ١
الايرادات والتكاليف والأرباح بالمقارنة مع معدلات التشغيل

معدل التشغيل	٪٤٠	٪٦٠	٪٨٠	٪١٠٠
الانتاج	٢٥٠٠٠٠	٣٧٥٠٠٠	٥٠٠٠٠٠	٦٢٥٠٠٠
المبيعات	١٠٠٠٠٠٠	١٥٠٠٠٠٠	٢٠٠٠٠٠٠	٢٥٠٠٠٠٠
التكاليف الجارية الثابتة :				
الاستهلاك	٨٠٠٠٠			
التكاليف الثابتة الأخرى	٤٢٠٠٠٠			
مجموع التكاليف الثابتة	٥٠٠٠٠٠	٥٠٠٠٠٠	٥٠٠٠٠٠	٥٠٠٠٠٠
التكاليف الجارية المتغيرة :				
العمل المباشر	٢٤٠٠٠٠	٣٦٠٠٠٠	٤٨٠٠٠٠	٦٠٠٠٠٠
المواد المباشرة	٤٠٠٠٠	٦٠٠٠٠	٨٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠
الأعباء الصناعية المتغيرة	٣٦٠٠٠٠	٥٤٠٠٠٠	٧٢٠٠٠٠	٩٠٠٠٠٠
مجموع التكاليف المتغيرة	٦٤٠٠٠٠	٩٦٠٠٠٠	١٢٨٠٠٠٠	١٦٠٠٠٠٠
مجموع التكاليف الجارية	١١٤٠٠٠٠	١٤٦٠٠٠٠	١٧٨٠٠٠٠	٢١٠٠٠٠٠
التكاليف الجارية للوحدة	(٤,٥٦٠)	(٣,٨٩٠)	(٣,٥٦٠)	(٣,٣٦٠)
الايرادات	١٠٠٠٠٠٠	١٥٠٠٠٠٠	٢٠٠٠٠٠٠	٢٥٠٠٠٠٠
التكاليف الجارية	١١٤٠٠٠٠	١٤٦٠٠٠٠	١٧٨٠٠٠٠	٢١٠٠٠٠٠
العائد الاقتصادى	-١٤٠٠٠٠	٤٠٠٠٠	٢٢٠٠٠٠	٤٠٠٠٠٠
الفائدة على القرض	١٦٠٠٠	١٦٠٠٠	١٦٠٠٠	١٦٠٠٠
	-١٥٦٠٠٠	٢٤٠٠٠	٢٠٤٠٠٠	٣٨٤٠٠٠
المشاركة فى الأرباح		٢٤٠٠	٢٠٤٠٠	٣٨٤٠٠
صافى الربح قبل الضرائب	١٥٦٠٠	٢١٦٠٠	١٨٣٦٠٠	٣٤٥٦٠٠
الضريبة على الأرباح		٦٤٨٠	٨٩٩٧٢	١٧٤٢١٢
صافى الربح بعد الضرائب	-١٥٦٠٠٠	١٥١٢٠	٩٣٦٢٨	١٧١٣٨٨
صافى العائد	(-١٥٦٪)	(١,٥١٪)	(٩,٣٦٪)	(١٧,١٤٪)

نقاط التعادل	الطاقة	الانتاج (وحدة)	المبيعات (جنيه)
مع التكاليف الجارية	٥٥,٦٪	٣٤٧٢٢٢	١٣٨٨٨٨٨
مع الفائدة على القروض	٥٧,٣٪	٣٥٨٣٣٣	١٤٣٣٣٣٢
مع العائد المطلوب	٧٦,٥٪	٤٧٨٠٨٠	١٩١٢٣٢٠

ويبين الشكل الايضاحى رقم ٦ نفس البيانات التى يتضمنها الجدول رقم واحد فى صورة رسم بيانى كما يوضح أيضا نقاط التعادل .



شكل ايضاحى رقم ٦ ــ تحليل بيانى لمشروع آقتصادى

ا = الفائدة على القرض ، ب = المشاركة فى الأرباح ، حـ = الضريبة على الأرباح

د = العائد المطلوب ، هـ = زيادة صافى الربح عن العائد المطلوب

وتقوم البيانات المبينة فى الجدول رقم ١ والشكل الايضاحى رقم ٦ على ثلاث افتراضات مبسطة (١) استثمار ثابت (٢) سعر بيع ثابت للمنتج (٣) التكاليف تأخذ نموذج علاقة خطية ، وفيما يلى ايضاح حساب نقاطالتعادل:

نقطة التعادل مع تكاليف التشغيل الجارية :

الايراد = ص = ٤ س
التكاليف الجارية = ص = (١٦٠٠٠٠٠/٦٢٥٠٠٠) س + ٥٠٠٠٠٠
ص = ٢ر٥٦ س + ٥٠٠٠٠٠
اذا
١ر٤٤ س = ٥٠٠٠٠٠
نقطة التعادل = س = ٣٤٧٢٢٢ وحدة = ١٣٨٨٨٨٨ جنيها
= ٦ ر٥٥٪ من الطاقة

نقطة التعادل مع سداد فائدة القرض :

١ر٤٤ س = ٥٠٠٠٠٠ + ١٦٠٠٠
نقطة التعادل س = ٣٥٨٣٣٣ وحدة = ١٤٣٣٣٣٢ جنيها = ٣ر٥٧٪ من الطاقة .

نقطة التعادل مع العائد المطلوب :

من الضرورى تحديد العائد الاقتصادى المطلوب أولا ، وهو يشتق من صافى العائد المطلوب (٨٪) ناقصا الخصومات الاخرى المطلوبة من صافى الربح.

معدل العائد المطلوب قبل الضرائب = [١٠٠٠ ٠٠٠/(٢٥٠٠٠) (٢٢و) - (٠٨و)] / (١ -٣و -٢٢و)
= ١٥٥٢ ر
معدل العائد المطلوب قبل المشاركة فى الأرباح = ١٥٥٢ر / (١ — ار)
= ١٧٢٤٤ر

قيمة العائد المطلوب قبل المشاركة فى الأرباح = (١٧٢٤٤ر) (١٠٠٠٠٠٠)
= ١٧٢٤٤٠

الفوائد المطلوبة بمعدل ٤٪	١٦٠٠٠
العائد الاقتصادى المطلوب	١٨٨٤٤٠
تكاليف التشغيل الثابتة	٥٠٠٠٠٠
تكاليف التشغيل الثابتة + قيمة العائد المطلوب	٦٨٨٤٤٠

لتحديد نقطة التعادل باستخدام معامل س
١ر٤٤ س = ٦٨٨٤٤٠

نقطة التعادل = س = ٤٧٨٠٨٠ وحدة = ١٩١٢٣٢٠ جنيه = ٥ر٧٦٪ من الطاقة .

تقييم النتائج :

يبين الشكل رقم ٦ صفحة ١٩ العلاقات الهامة بين الايرادات والتكاليف والأرباح واثر هذه العلاقات على نقاط التعادل للمشروع ، نتيجة للزاوية الحادة بين خطى الايرادات والتكاليف يؤدى أى تغير طفيف فى أسعار البيع أو فى التكاليف الى تغيرات ملموسة فى معدل التشغيل اللازم للوصول الى التعادل ، وتعتبر هذه الحالة نموذجا معبرا عن الكثير من المشروعات التى تحقق هامش ربح ضئيل .

وتؤدى نقاط التعادل الى تبصير المسئولين باقتصاديات المشروع ، فى المثال الايضاحى معدل التشغيل اللازم ليجنب المشروع خسائر ٣ر٥٧٪ من الطاقة ، عند مستوى تشغيل يعادل ٥ر٧٦٪ من الطاقة يمكن اعتبار المشروع ناجحا لانه يحقق العائد المطلوب ، وعند تشغيل الطاقة بنسبة ١٠٠٪ فان العائد يصل الى أكثر من ضعف العائد المطلوب .

وتعتبر تحليلات العلاقة بين الايرادات والتكاليف والأرباح عند معدلات تشغيل مختلفة مهمة بصفة خاصة فى المفاضلة بين البدائل نظرا لان مقارنة النتائج عند معدل تشغيل ثابت لا تعطى صورة واضحة لاقتصاديات المشروع.

— ٨ —

المفاضلة بين البدائل

كثيرا ماتتطلب دراسات الجدوى الاقتصادية المفاضلة بين بديلين أو أكثر ، تقييم البدائل يتضمن عادة بعض العوامل التى يمكن التنبؤ بها بدرجة معقولة من الدقة ، فى كثير من حالات المفاضلة بين البدائل يكون المعيار الأساسى العامل الاقتصادى ، هدف الربح أو الحاجة الى ضغط التكاليف تنظم عملية المفاضلة بين البدائل ، وتعتبر خرائط الربحية مفيدة بصفة خاصة فى عملية المفاضلة بين البدائل نظرا لانها تبصر المسئولين باقتصاديات كل بديل .

ومن المهم وضع المعلومات فى صورة قابلة للمقارنة عند المفاضلة بين البدائل ، يمكن أن تأخذ المعلومات الشكل التالى مثلا : —

	الاقتراح ا	الاقتراح ب
الاستثمار	xxx	xxx
الحياة الانتاجية	xx	xx
القيمة التخريدية	xxx	xxx
الاستهلاك	xxx	xxx
التكاليف الجارية الأخرى	xxx	xxx
إجمالى التكاليف الجارية	xxx	xxx
الايراد	xxx	xxx
العائد الاقتصادى	xxx	xxx
الاستقطاعات من الأرباح	xxx	xxx
صافى الربح	xxx	xxx
صافى العائد المطلوب	xxx	xxx
صافى الربح زيادة عن العائد المطلوب	xxx	xxx
أو		
صافى العائد على الاستثمارات	xx٪	xx٪
صافى العائد المطلوب	xx٪	xx٪
العائد زيادة عن المطلوب	xx٪	xx٪

فاذا افترضنا أن احدى الشركات بصدد النظر فى اقامة مصنع لتنقية خام الحديد ، ويمكن للشركة اقامة مصنع منخفض التكلفة كفاءته متوسطة ، كما يمكن للشركة اقامة مصنع مرتفع التكاليف لكنه يعطى نسبة أعلى من الحديد النقى وبالتالى يعتبر أكثر كفاءة من المصنع المنخفض التكلفة ، وستقوم احدى شركات التعدين التابعة بتسليم خام الحديد الى المصنع المزمع انشاؤه بسعر ثابت على أساس التكاليف الجارية مضافا اليها العائد المطلوب (نسبة معينة من التكاليف الجارية) ويتقلب سعر الحديد النقى (المنتج النهائى للمصنع المزمع انشائية) بشدة تبعا لأحوال السوق ، وتعتبر طاقة معالجة خام الحديد واحدة بالنسبة للمصنعين المقترحين للدراسة ، ولكن المصنع الأكثر كفاءة يستخلص نسبة أعلى من المعدن من نفس الكمية من تراب الحديد ، والمشكلة التى تواجهها الشركة هى تحديد سعر البيع الذى يبرر اقامة المصنع الأكثر كفاءة والمرتفع التكلفة فى نفس الوقت .

مقارنة نقاط التعادل لكلا المصنعين مع تنبؤ طويل الأجل للسوق سيكون معيارا هاما لاتخاذ القرار .

الجدول رقم ٢ على الصفحة التالية يبين ملخص التكاليف والايرادات والأرباح لكلا المصنعين بفرض أن العائد المطلوب على الاستثمارات (بما فى ذلك رأس المال العامل) ١٠٪ ومعدل الضريبة على الربح بالنسبة لهذه الشركة ٥٢٪ .

جدول رقم ٢
اقتصاديات مصنعين لتنقية خام الحديد بالمقارنة مع أسعار البيع المتقلبة للحديد النقى

بيانات أولية	المصنع ا	المصنع ب
التكلفة الأولية للمصنع	١٠٠٠٠٠٠	١٨٠٠٠٠٠
رأس المال العامل المطلوب	١٧٥٠٠٠	٢٥٠٠٠٠
مجموع الاستثمارات	١١٧٥٠٠٠	٢٠٥٠٠٠٠
طاقة معالجة تراب الحديد (طن فى اليوم)	٢٠٠	٢٠٠
الحديد النقى لكل طن من الخام	٢٢٪	٢٦٪
قيمة الطن من الخام	٣٧,٥٠٠	٣٧,٥٠٠
سعر بيع الطن من الحديد النقى	غير معروف (س)	غير معروف (س)
التكاليف الجارية اليومية للمصنع ناقصا الاستهلاك	٢٨٠٠	٤٥٠٠
تكاليف البيع لكل طن من الحديد النقى	١٥,٥٠٠	١٥,٥٠٠
معدل الاستهلاك	٨٪	٨٪
عدد أيام العمل فى السنة	٣٤٠	٣٤٠
معدل الضريبة على الأرباح	٥٢٪	٥٢٪
العائد المطلوب على الاستثمارات	١٠٪	١٠٪
النتائج السنوية المتوقعة		
الانتاج :		
الخام بالطن	٦٨٠٠٠	٦٨٠٠٠
الحديد النقى بالطن	١٤٩٦٠	١٧٦٨٠
الاستهلاك	٨٠٠٠٠	١٤٤٠٠٠
تكلفة الخام	٢٥٥٠٠٠٠	٢٥٥٠٠٠٠
التكاليف الجارية	٩٥٢٠٠٠	١٥٣٠٠٠٠
تكاليف البيع	٢٣١٨٨٠	٢٧٤٠٤٠
إجمالى التكاليف الجارية	٣٨١٣٨٨٠	٤٤٩٨٠٤٠
التكلفة لكل طن من المعدن	٢,٥٥٠	٢,٥٤٠
إيراد المبيعات	١٤٩٦٠س	١٧٦٨٠س
التكاليف الجارية	٣٨١٣٨٨٠	٤٤٩٨٠٤٠
العائد الاقتصادى	١٤٩٦٠س-٣٨١٣٨٨٠	١٧٦٨٠س-٤٤٩٨٠٤٠
الضريبة على الأرباح (٥٢٪)	٧٧٧٩س -١٩٨٣٢١٨	٩١٩٤س -٢٣٣٨٩٨١
صافى الربح	٧١٨١س -١٨٣٠٦٦٢	٨٤٨٦س -٢١٥٩٠٥٩
العائد المطلوب على الاستثمار	٠٠٠٠٠ ١١٧٥٠٠	٠٠٠٠ ٢٠٥٠٠٠
صافى الربح بزيادة عن العائد المطلوب	٧١٨١س -١٩٤٨١٦٢	٨٤٨٦س -٢٣٦٤٠٥٩

نقطة التعادل بين الاقتراحين :

يمكن ايجاد نقطة التعادل بين الاقتراحين عن طريق ايجاد قيمة س التى تؤدى الى مساواة النتائج النهائية للاقتراحين فى الجدول السابق .

٧١٧١ س — ١٩٤٨١٦٢ = ٨٤٨٦ س — ٢٣٦٤٠٥٩ .

اذا :

١٣٠٥ س = ٤١٥٨٩٧

س = ٣١٩ جنيه

اى ان البديلين يكونا متساويين عندما يكون سعر البيع للطن من المعدن ٣١٩ جنيها .

ويبين الشكل الايضاحي رقم ٧ على الصفحة التالية الحل البيانى للمشكلة ، المحور الراسى يمثل زيادة الأرباح عن العائد المطلوب والمحور الأفقى يمثل أسعار البيع للطن من المعدن ، ويتبين من الشكل الايضاحى أن نقطة التعادل بين الأرباح والعائد المطلوب تتحقق بالنسبة للمصنع الأول (المصنع الأقل كفاءة عندما يصل سعر الطن من المعدن الى ٢٧١ جنيها ، وأن نقطة التعادل بين الأرباح والعائد المطلوب تتحقق عند سعر بيع ٢٧٩ جنيها للطن من المعدن. وأن الاقتراحين يكونان متساويين عند سعر بيع ٣١٩ جنيها للطن وأن الاقتراح أ (المصنع المنخفض التكلفة والأقل كفاءة) يكون أفضل عند سعر بيع أقل من ٣١٩ جنيه للطن من المعدن ، وأن الاقتراح ب (المصنع المرتفع التكلفة والأكثر كفاءة) يكون أفضل عند سعر بيع أعلى من ٣١٩ جنيها للطن من المعدن .

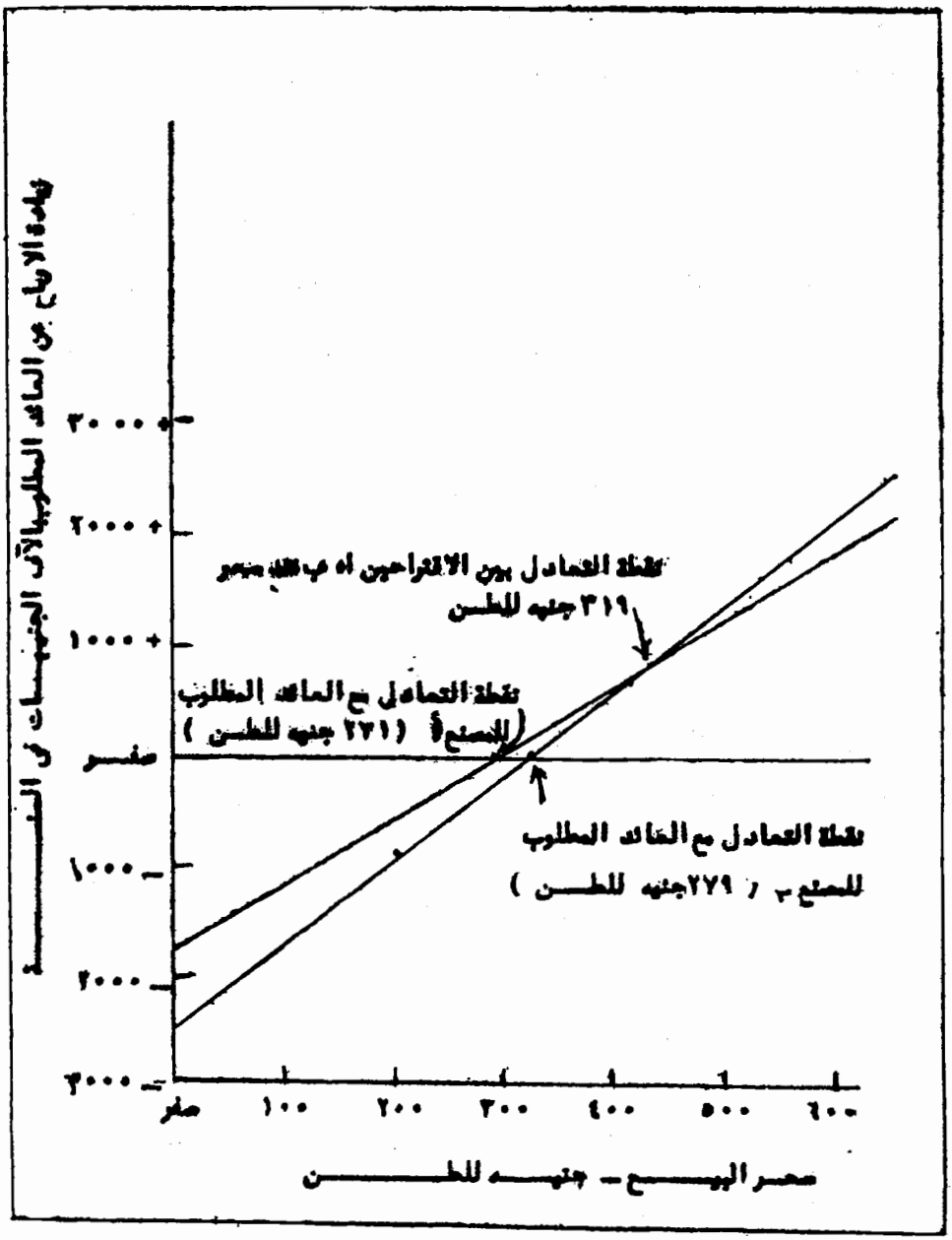
ولرسم شكل ايضاحى من هذا النوع حيث تكون الخطوط مستقيمة يكفى تحديد نقطتين فقط لكل بديل فى هذه الحالة ثم حساب النقطتين عند سعر صفر وعند سعر أقصى افتراضى ٦٠٠ جنيه للطن .

— ٩ —

تحليل الزيادة والنقص
Increment Analysis

يمكن الحكم على البدائل عن طريق مقارنة النتائج النهائية تحت كل بديل ، او عن طريق دراسة **الفروق** بين البدائل ، والواقع انه من الممكن أن تقتصر الدراسة على الفروق فقط ، مع التغاضى عن الخصائص المتماثلة بين البدائل ، وتمثل الفروق معايير هامة لاتخاذ القرار فى كثير من حالات دراسة الجدوى الاقتصادية .

ومن أمثلة الفروق التى تخضع للتحليل الفروق فى التكاليف والايرادات والأرباح والعائد ، ويمكن أن تؤدى الدراسة التى تركز على الفروق الى تحقيق أحد أو كلا الهدفين التاليين (١) تبسيط التحليل (٢) قد تعطى



شكل ايضاحى رقم (٧) اقتصاديات مصنعين ا و ب لتخفيض خام الحديد بالمقارنة مع اسعار البيع المتغيرة للحديد النقى

نتائج أكثر أهمية مما هو ظاهر من المقارنة التقليدية للتفاصيل والمجاميع ، وفى هذا النوع من التحليل تكون التكاليف المتغيرة أكثر أهمية ، ويمكن فى كثير من الأحيان التغاضى عن التكاليف الثابتة ، ونعرض فيما يلى ثلاث حالات توضح تحليل الفروق .

زيادة الانتاج مع تخفيض سعر البيع :

بفرض أن أحد الفنادق يتكون من ٢٠٠ غرفة ويتوقع معدل اشغال للغرف ٥٠٪ خلال موسم غير نشط اذا بقى سعر الغرفة كما هو بمتوسط عشرة جنيهات فى اليوم ، وقد تقدمت احدى الشركات بعرض لادارة الفندق لحجز ٦٠ غرفة لمدة ثلاثة أيام اذا وافقت الشركة على سعر خاص للغرفة قدره ٧٫٥ جنيه فى اليوم .

هل تقبل ادارة الفندق هذا العرض أم لا بفرض أن الاستثمارات والتكاليف الجارية كما يلى :

صافى حقوق الملكية	١٢٠٠٠٠٠	جنيه
التكاليف الجارية الثابتة السنوية	١٨٠٠٠٠	جنيه
التكاليف الجارية المتغيرة للغرفة فى اليوم	٢٫٦٠٠	جنيه
العائد المطلوب قبل الفوائد والضرائب	٢٠٪	

اذا تم معالجة هذه المشكلة بالطريقة التقليدية تحت أى من البديلين مع قبول العرض أو مع رفض العرض يمكن جدولة البيانات كما هو مبين أدناه : تغطى البيانات ثلاث أيام فقط ، ويفترض فى حالة رفض العرض ان مائة حجرة فقط ستكون مشغولة بسعر عشرة جنيهات فى اليوم ، ويفترض فى حالة قبول العرض أن معدل الاشغال للغرف مائة غرفة بسعر ١٠ جنيهات فى اليوم وستون غرفة بسعر ٧٫٥ جنيه فى اليوم .

البنـــد	البديل ا رفض العرض	البديل ب قبول العرض
التكاليف الجارية الثابتة	١٤٨٠	١٤٨٠
التكاليف الجارية المتغيرة	٧٨٠	١٢٤٨
مجموع التكاليف الجارية	٢٢٦٠	٢٧٢٨
الإيـــراد	٣٠٠٠	٤٣٥٠
صافى الربح (قبل الفوائد والضرائب)	٧٤٠	١٦٢٢
العائـــد المطلوب	١٩٧٣	١٩٧٣

اتخاذ قرار سريع فى هذه الحالة قد يؤدى الى رفض العرض على أساس أن العائد المطلوب لا يتحقق حتى مع قبول العرض الجديد (نقطة التعادل مع العائد المطلوب تستلزم معدل أشغال ١٥٥ غرفة بسعر ١٠ جنيهات) . والواقع أن هناك زيادة فى الأرباح (قبل الفوائد والضرائب) تصل الى ٨٨٢ جنيها فى حالة قبول العرض نظرا لأن الفندق يتحمل التكاليف الثابتة تحت أى من البديلين .

تحليل الفروق يعتبر أسهل وأكثر ايضاحا بالنسبة للستين غرفة الاضافية :

	مليم جنيه
التكاليف المتغيرة فى اليوم للغرفة	٢ر٦٠٠
ايراد الغرفة فى اليوم بسعر خاص	٧ر٥٠٠
الزيادة فى الأرباح للغرفة	٤ر٩٠٠

مجموع الزيادة فى الأرباح (٤ر٩) (٦٠) (٣) = ٨٢٢ جنيها .

التكاليف الثابتة والعائد المطلوب لا تدخل فى التحليل ، الزيادة فى الأرباح وقدرها ٨٢٢ جنيها لن تتحقق الا بقبول العرض الجديد .

زيادة الاستثمار والأرباح :

بفرض أن الفندق المذكور ما زال فى مرحلة الانشاء ، وقد تم تجميع البيانات التالية عن انشاء الفندق من ٢٠٠ حجرة ، وأن هناك اقتراحا بزيادة سعة الفندق الى ٢٥٠ غرفة ، وفيما يلى البيانات الخاصة بكل بديل : —

٢٠٠ غرفة	٢٥٠ غرفة	
١١٠٠٠٠٠	١٤٠٠٠٠٠	التكلفة الأولية
٢٠٠٠٠٠	٢٣٠٠٠٠	رأس المال العامل
١٣٠٠٠٠٠	١٦٣٠٠٠٠	
١٨٠٠٠٠	٢١٠٠٠٠	التكاليف الجارية الثابتة فى السنة
٢٫٦٠٠	٢٫٦٠٠	التكاليف الجارية المتغيرة فى اليوم للغرفة
١٧٠	٢٠٠	متوسط الأشغال اليوى للغرف

ينتظر أن يكون متوسط الاشغال اليومى للغرف فى حالة بناء فندق أكبر أعلى من متوسط الاشغال اليومى فى حالة الاقتصار على ٢٠٠ غرفة لأنه سيكون بوسع الفندق الأكبر مقابلة الزيادة الموسمية التى لا يستوعبها الفندق الأصغر .

وينتظر أن يكون سعر الغرفة عشرة جنيهات فى اليوم فى المتوسط ومعدل الضريبة على الربح ٣٠٪ زائد ٢٢٪ على الأرباح التى تزيد عن ٢٥٠٠٠ جنيه فى السنة ، ومعدل العائد المطلوب ١٠٪ .

وبالتالى فان البيانات الخاصة بكل بديل تكون كما يلى : ـــ

	البديل ا بناء فندق من ٢٠٠ غرفة	البديل ب بناء فندق من ٢٥٠ غرفة
التكاليف الجارية الثابتة	١٨٠٠٠٠	٢٣٠٠٠٠
التكاليف المتغيرة عند مستوى الأشغال المتوقع	١٦١٣٣٠	١٦٩٨٠٠
مجموع التكاليف الجارية	٣٤١٣٣٠	٣٩٩٨٠٠
الايراد المتوقع	٦٢٠٥٠٠	٧٣٠٠٠٠
الربح قبل الضرائب	٢٧٩١٧٠	٣٣٠٢٠٠
الضريبة على الأرباح	١٣٩٥٠٢	١٦٦٢٠٤
صافى الربح بعد الضرائب	١٣٩٦٦٨	١٦٣٩٩٦
صافى العائد	١٠,٧٪	١٠,١٪

صافى العائد بالنسبة لكلا البديلين يزيد عن العائد المطلوب وقدره ١٠٪ ، قد يبدو من التحليل السابق أن بناء الفندق من ٢٥٠ غرفة أفضل بسبب العائد الأكبر الذى يبدو انه يبرر الاستثمار فى الفندق الأكبر .

ولكن النتيجة السابقة خاطئة كما يتبين من اتباع أسلوب تحليل الفروق ، التحليل التالى مصمم ليكشف عن المزايا والمساوىء من استثمار اضافى قدره ٣٣٠٠٠٠ جنيه تستخدم فى زيادة عدد حجرات الفندق المزمع انشاؤه .

الزيادة فى الاستثمار	٣٣٠٠٠٠
الزيادة فى التكاليف الجارية الثابتة	٣٠٠٠٠
الزيادة فى التكاليف الجارية المتغيرة	٢٨٤٧٠
مجموع الزيادة فى التكاليف الجارية	٥٨٤٧٠
الزيادة فى الإيراد (٣٠ غرفة) (١٠ جنيه) (٣٦٥ يوم)	١٠٩٥٠٠
الزيادة فى الربح	٥١٠٣٠
الضريبة على الربح بمعدل ٥٢٪	٢٦٥٣٦
زيادة صافى الربح بعد الضرائب	٢٤٤٩٤
العائد على الاستثمار	٧,٤٪

معدل الضريبة على الأرباح الاضافية ٥٢٪ لأنها تزيد عن ٢٥٠٠٠ جنيه ، صافى العائد على الزيادة فى الاستثمارات وقدرها ٣٣٠٠٠٠ جنيه ٧,٤٪ وهو

اقل من العائد المطلوب ومن الافضل توجيه الزيادة فى الاستثمارات الى فرص اكثر ربحية ، وبالتالى فان هذا التحليل يحبذ بناء الفندق من ٢٠٠ غرفة فقـــط .

زيادة الاستثمار بهدف تخفيض تكاليف التشغيل :

كثيرا ما يكون من الممكن اتباع اسلوب تحليل الفرق فى دراسات الجدوى الاقتصادية حيث تكون الايرادات أو الأرباح غير معروفة ، وتكون تكاليف التشغيل هى المعيار لاتخاذ القرار ، اتباع طريقة جديدة فى الانتاج أو احلال آلة مكان آلة أخرى من المواقف التقليدية التى تخضع لهذا النوع من التحليل ، عندما يتعلق الأمر بزيادة الاستثمار فان المشكلة هى تحديد ما اذا كان الوفر فى تكاليف التشغيل يبرر راس المال المطلوب ام لا ، وللايضاح نفترض أن هناك طريقة جديدة فى الانتاج تتطلب استخدام آلات حديثة لتحل محل الآلات المستعملة حاليا وان البيانات تحت كل من البديلين كما يلى : ــ

	البديل أ استخدام الطريقة الجـــديدة	البديل ب الاستمرار فى اتباع الطريقة الحالية
الاستثمار	٣٥٠٠٠	١٠٠٠٠
العائد المطلوب على الاستثمار (قبل الضرائب)		
على أساس التكلفة الأولية	٢٠٪	٢٠٪
تكاليف التشغيل	٨٠٠٠	١٥٠٠٠
العائد المطلوب	٧٠٠٠	٢٠٠٠
تكاليف التشغيل + العائد المطلوب	١٥٠٠٠	١٧٠٠٠

النتيجة النهائية تبين ميزة سنوية قدرها ٢٠٠٠ جنيه عند استخدام الطريقة الجديدة فى الانتاج ، وقد لاتكون الأرقام الملخصة بعاليه منقعة بدرجة كافية بالمقارنة مع اسلوب تحليل الفروق المبين أدناه ، عند اتباع هذا الأسلوب تكون المشكلة هى تبرير الاستثمار الاضافى بصورة واضحة .

تحليل الفروق يبين أن :

الزيادة فى الاستثمار	٢٥٠٠٠
الوفر السنوى فى تكاليف التشغيل	٧٠٠٠
العائد على الزيادة فى الاستثمار	٢٨٪

العائد على الزيادة فى الاستثمار يفوق العائد المطلوب بـــ ٨٪ كما أن استخراج العائد على الزيادة فى الاستثمار وقدره ٢٨٪ يوفر أساسا لمقارنة هذا الاقتراح مع الفرص الأخرى التى تتنافس على رأس المـــال .

— ١٠ —

استخدام اسلوب التدفقات النقدية
فى دراســـات الجـــدوى
الاقتصـــــادية

المقصـــود بالتدفقات النقدية هو المتحصـــلات والمدفوعات ، ويلاحظ أن المتحصلات النقدية ليست مماثلة للايرادات أو الأرباح ، فقد تحدث تغيرات فى الايرادات دون أن يصاحبها أى تغيرات فى التدفقات النقدية ، وخلال فترات زيادة الاستثمار فى الأصول الثابتة أو المخزون قد يقابل المشروع نقصا فى النقدية فى نفس الوقت الذى تزداد فيه الايرادات ، كما أن المدفوعات ليست مماثلة للمصروفات ، فهناك مصروفات لا تتطلب مدفوعات نقدية مثل الاستهلاك ، كما أن بعض المدفوعات لا تمثل مصروفات مثل التسديدات للدائنين أو المدفوعات مقابل الحصول على أصول .

ويتميز اسلوب التدفقات النقدية بالبساطة حيث يمكن تجنب الكثير من المشاكل المعقدة المتعلقة باستخدام أساس الاستحقاق ، على سبيل المثال يمكن تجنب المشاكل التالية :

١ — تحديد الفترة التى يتحقق فيها الايراد .

٢ — معالجة بعض التكاليف كمصروفات ايرادية ومعالجة بعض التكاليف الأخرى كمصروفات رأسمالية .

٣ — المفاضلة بين طرق استهلاك الأصول الثابتة .

٤ — المفاضلة بين طرق تسعير المخزون .

٥ — تحديد التكاليف التى تدخل فى قياس المخزون (التكاليف الثابتة والتكاليف المتغيرة أم التكاليف المتغيرة فقط) .

ويلاحظ أن هذه المشاكل تؤدى الى قياسات مختلفة للربح ، فاذا تم استخدام الربح المحاسبى كأساس لتقييم الاستثمارات ، فان هذه الاستثمارات قد تبدو جيدة أو رديئة وفقا للطريقة المتبعة ، ويؤدى استخدام اسلوب التدفقات النقدية الى تخفيض الكثير من هذه المشاكل الى الحد الادنى .

ويجب أن نؤكد هنا على أن صافى المتحصلات من مشروعات الاستثمار لا تماثل صافى الدخل (أو صافى الربح) فى الفكر المحاسبى والاختلاف الأساسى أنه عند قياس المتحصلات من مشروعات الاستثمار لا تطرح أعباء استهلاك الأصول الثابتة من الايرادات لأن الاستهلاكات لا تتطلب مدفوعات نقدية .

وعند اتبـــاع أســـلوب التدفقات النقدية يتم وضع المشكلة فى صـــورة تدفقات نقدية خارجية (المدفوعات) تمثل الاستثمارات الاولية وتدفقات نقدية داخلية (المقبوضات) تمثل المزايا التى تتحقق من قيام المشروع ، كما أنه من الضرورى توقيت هذه التدفقات ، فاذا افترضنا ان آلة تكلفتها ٢٥٠٠ جنيه وحيـــاتها الانتاجية ثلاث ســـنوات وليس لها قيمة تخريدية فى نهاية فترة الاستعمال ، ويمكن استخدامها لانتاج ٣٥٠٠ وحدة سنويا من المنتج س سعر بيع الوحدة جنيهان وتكلفة الوحدة بدون استهلاك الآلة نفسها جنيه ونصف ، فى ضوء هذه المعلومات يمكن اعداد جدول التدفقات النقدية للاستثمار فى هذه الالة على الوجه التالى :

جدول التدفقات النقدية

بداية السنة الأولى	نهاية السنة الأولى	نهاية السنة الثانية	نهاية السنة الثالثة
٢٥٠٠ −	١٧٥٠ +	١٧٥٠ +	١٧٥٠ +

(−) تدفقات نقدية خارجة (+) تدفقات نقدية داخلة .

لاحظ أن الاستهلاك فى حد ذاته لا يمثل تدفقات نقدية داخلة أو خارجة ، ويقوم أسلوب التدفقات النقدية على مبدأ أن المنشأة عندما تقوم بانفاق استثمارى فانها فى الواقع تشترى مجموعة من التدفقات السنوية الداخلة ، فى هذا المثال تقوم المنشأة بانفاق ٢٥٠٠ جنيه الآن مقابل ١٧٥٠ جنيها سنويا لمدة ثلاث سنوات .

ويلاحظ أنه ليس من الضرورى أن تكون التدفقات النقدية فى صورة زيادة الايرادات على التكاليف ، فقد تمثل مزايا المشروع وفرا فى التكاليف ومن ثم يعتبر الوفر فى التكلفة بمثابة تدفقات نقدية داخلة وفقا للحكمة القائلة بأن « جنيه أو دينار تقتصده يساوى جنيها أو دينارا تكتسبه A Dinar saved is worth a Dinar earned » وللايضـــاح نفترض أن احدى الشركات بصـــدد استبدال الآلة رقم ١٠ بآلة جـــديدة لها نفس الطاقة الانتاجية وفيمـــا يلى البيانات المتعلقة بالآلتين :

الآلة رقم ١٠ القيمة الدفترية ٨٥٠٠ جنيه (التكلفة فى تاريخ حيازة الآلة ١٠٥٠٠ جنيه ناقصا متجمع الاستهلاك ٢٠٠٠ جنيه) ، القيمـــة التخريدية فى نهاية العمر الانتاجى الباقى للالة (٥ سنوات) ٥٠٠ جنيه ، القيمة البيعية الحالية ٥٠٠ جنيه ، تكاليف الاصلاح والصيانة السنوية ٣٥٠٠ جنيه .

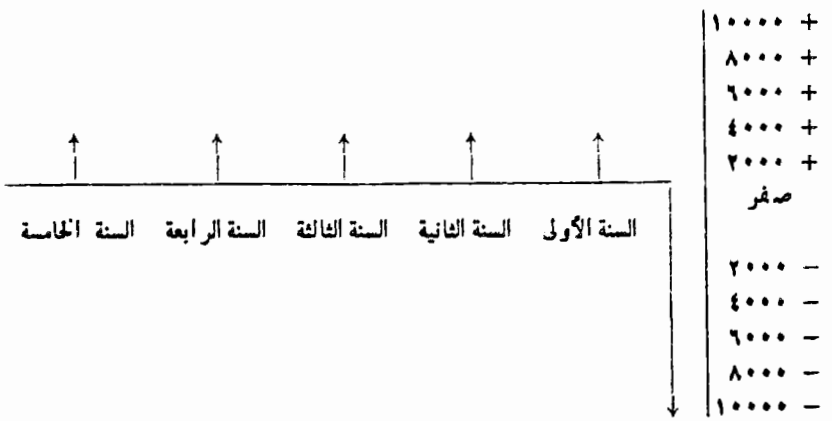
الآلة الجديدة : سعر السوق ١٥٠٠٠ جنيه ، العمر الانتاجى ٥ سنوات ، القيمة التخريدية فى نهاية فترة الاستعمال ٥٠٠ جنيه .

يلاحظ أن التكلفة الدفترية لا تؤثر فى قرار الاستبدال لأن التكلفة الدفترية متعلقة بالماضى ونحن الآن بصدد اتخاذ قرار يتعلق بالمستقبل وبالتالى فان

التكلفة التاريخية تعتبر تكلفة « غارقة » أو مستغرقة Sunk Cost بالنسبة لقرار الاستبدال .

كما يلاحظ ايضا أن الاستثمار لا يقابله ايرادات أو أرباح وانما يقابله وفر فى التكاليف ، والواقع أنه يمكن وضع المشكلة فى صورة مبسطة كما يلى : هل تقبل الشركة دفع مبلغ ١٠٠٠٠ جنيه (ثمن الآلة الجديدة ناقصا القيمة البيعية الحالية للآلة القديمة) مقابل وفر سنوى فى تكاليف الاصلاح والصيانة والتشغيل قدره ٣٠٠٠ جنيه كل سنة لمدة خمس سنوات (الفرق بين تكاليف الاصلاح والصيانة والتشغيل السنوية للآلة القديمة والآلة الجديدة) .

وبالتالى يمكن وضع المشكلة فى صورة تدفقات نقدية بيانيا كما يلى :



(+) تدفقات نقدية داخلة (-) تدفقات نقدية خارجة

كما يمكن اعداد جدول التدفقات النقدية كما يلى :

بداية السنة الأولى	نهاية السنة الأولى	نهاية السنة الثانية	نهاية السنة الثالثة	نهاية السنة الرابعة	نهاية السنة الخامسة
- ١٠٠٠٠	+٣٠٠٠	+٣٠٠٠	+٣٠٠٠	+٣٠٠٠	+٣٠٠٠

(+) تدفقات نقدية داخلة (-) تدفقات نقدية خارجة

وتعتبر جداول التدفقات أساسية لحساب صافى القيمة الحالية ومعدل العائد الداخلى لمشروعات الاستثمار وهما من أهم معايير قياس انتاجية رأس المال على النحو الذى سنبينه فى القسم التالى :

— ١١ —

القيمة الزمنية للنقود

The Time Value of Money

تحتل القيمة الزمنية للنقود أهمية خاصة فى دراسات الجدوى الاقتصادية لأى مشروع تمتد حياته الانتاجية لاكثر من سنة ، فمن المسلم به أن جنيه أو دينار اليوم يساوى أكثر من جنيه أو دينار بعد سنة حتى مع افتراض ثبات القوة الشرائية للنقود بسبب القيمة الزمنية للنقود ، وينطبق نفس المفهوم على الاستثمارات والتكاليف والايرادات والأرباح ، فلا يمكن مقارنة الاستثمارات التى تحدث على نفس الأسس بالايرادات أو التكاليف أو الأرباح التى تحدث بعد سنة أو بعد عدة سنوات أو على مدى فترة زمنية طويلة ، فمن الضرورى رد جميع التدفقات النقدية لفترة زمنية واحدة عن طريق أخذ القيمة الزمنية للنقود فى الحسبان حتى تكون هذه التدفقات قابلة للمقارنة .

ولعل الفقرة التالية تبين أهمية القيمة الزمنية عند تقييم المشروعات :

Sirs :

The Indian who sold Manhattan for $ 24.00 was a sharp salesman. If he had put his $ 24 away at 6% compounded semi-annually it would now be $ 9.5 billion and could buy most of the now - improved land back.(1)

جزء من القصة التندر بالهندى الأحمر الذى باع جزيرة منهاتن مقابل ٢٤ دولارا ولكن الجزء الباقى والهام من القصة أنه لو تم استثمار الـ ٢٤ دلارا بمعدل فائدة ٦ ٪ مركبة نصف سنويا لبلغت الآن ٥ر٩ بليون دولار وهو مبلغ كاف لاعادة شراء جزء كبير من الجزيرة بعدالتحسينات التى ادخلت عليها.

والهدف من القصة ، بطبيعة الحال ، هو ابراز أهمية القيمة الزمنية للنقود فى مشروعات الاستثمار .

فبفرض أن أحد المشروعات يتطلب انفاقا استثماريا قدره ١٠٠٠٠ جنيه وانه يعطى متحصلات سنوية قدرها ١٠٠٠ جنيه لمدة عشرة سنوات ، لا يمكن القول بأن التدفقات النقدية الخارجة مساوية للتدفقات النقدية الداخلة لأن الاستثمارات وقدرها ١٠٠٠٠ جنيه تنفق الآن ، فى حين أن المتحصلات وقدرها

(1) S. Branch Walker, Stamford, Conn. **Life.** Aug. 31, 1959. Also quoted in Harold Bierman, Jr., and Seymour Smidt. **The Capital Budgeting Decision.** The Macmillan Company, New York : 1960.

١٠٠٠٠ جنيه تتحقق على مدى عشر سنوات وبالتالى تكون قيمتها الآن أقل من عشرة آلاف جنيه .

كما أنه فى حالة مشروع يتطلب انفاقا استثماريا الآن قدره ١٠٠٠٠ جنيه ويعطى متحصلات سنوية قدرها ١٥٠٠ جنيه لمدة عشر سنوات ، قد يتضح من الدراسة أن المشروع غير مجد اقتصاديا اذا كانت القيمة الحالية لدفعة سنوية قدرها ١٥٠٠ جنيه لمدة عشر سنوات مخصومة بسعر فائدة معينة أقل من مبلغ العشرة آلاف جنيه .

— ١٢ —

قياس انتاجية رأس المـــال

محور مشكلة دراسات الجدوى الاقتصادية هو قياس انتاجية رأس المال فى هذه المشروعات ، ويؤدى قياس انتاجية رأس المال أو القيمة الاقتصادية لمشروعات الاستثمار الى تحديد القبول أو الرفض لهذه المشروعات وامكان ترتيبها ترتيبا تفاضليا حسب أولويتها .

وهناك عدة أساليب لقياس انتاجية رأس المال . ولكن أفضل هذه اساليب هى التى تضع المشكلة فى صورة تدفقات نقدية وتأخذ فى الاعتبار القيمة الزمنية للنقود ، ونناقش فيما يلى ثلاث طرق لقياس انتاجية رأس المال وهى طريقة صافى القيمة الحالية وطريقة معدل العائد الداخلى للتدفقات النقدية لمشروعات الاستثمار وطريقة فترة الاسترداد .

صافى القيمة الحالية Net Present Value

تتلخص هذه الطريقة فى ايجاد القيمة الحالية للمتحصلات النقدية السنوية المتوقعة للاستثمارات عن طريق خصم هذه المتحصلات بسعر فائدة تختاره الشركة ويتفق مع درجة المخاطرة التى ينطوى عليها المشروع ومقارنة القيمة الحالية للمتحصلات بالقيمة الحالية للتكلفة الاولية للاستثمارات ، فاذا زادت القيمة الحالية للمتحصلات عن القيمة الحالية للتكلفة الاولية فان ذلك يدل على أن للمشروع قيمة حالية موجبة ، واذا حدث العكس فان ذلك يدل على أن للمشروع قيمة حالية سالبة وبالتالى يكون غير صـــالح للاستثمار من الناحية الاقتصادية ، وفى حالة تعدد مشروعات الاستثمار يمكن ترتيب هذه المشروعات ترتيبا تفاضليا على أساس صافى القيمة الحالية ،فالمشروع الذى يعطى أكبر صافى قيمة حالية موجبة يكون ترتيبه الأول ويليه المشروع الذى يعطى ثانى قيمة حالية موجبة ، وهكذا .

فاذا افترضنا أن لدى شركة الفجر الجديد المشروعات الاستثمارية ا و ب و ج و د وأن التكلفة الاولية والمتحصلات النقدية السنوية لهذه المشروعات كما يلى :

المشروع	التكلفة الأولية	المتحصلات النقدية فى نهاية السنة الأولى	السنة الثانية	السنة الثالثة
أ	١٠٠٠٠	٢٠٠٠	٤٠٠٠	١٢٠٠٠
ب	١٠٠٠٠	١٠٠٠٠	٣٠٠٠	٣٠٠٠
جـ	١٠٠٠٠	٦٠٠٠	٤٠٠٠	٥٠٠٠
د	١٠٠٠٠	٨٠٠٠	٨٠٠٠	٨٠٠٠

فعند خصم المتحصلات النقدية بمعدل فائدة ٦٪ فان صافى القيمة الحالية لمشروعات الاستثمار (القيمة الحالية للمتحصلات ــ القيمة الحالية للانفاق الاستثمارى) ، والتبويب التفاضلى لها يكون كما يلى :

المشروع	القيمة الحالية للمتحصلات	القيمة الحالية للانفاق الاستثمارى	صافى القيمة الحاليـــه	التبويب التفاضلى
أ	١٥٥٢٦	١٠٠٠٠	+٥٥٢٦	٢
ب	١٤٦٢٠	١٠٠٠٠	+٤٦٢٠	٣
جـ	١٣٤١٨	١٠٠٠٠	+٣٤١٨	٤
د	١٦٣٤٤	١٠٠٠٠	+٦٣٤٤	١

ومن مزايا طريقة صافى القيمة الحالية انه عند اختيار معدل فائدة آخر فان هذه الطريقة تعطى ترتيبا مختلفا لمشروعات الاستثمار وهذا يبين اهمية اختيار معدل الفائدة الذى يتناسب مع درجة مخاطرة المشروعات ، فمثلا عند خصم المتحصلات النقدية للمشروعات السابقة بمعدل فائدة يعادل ٣٠٪ ، فان القيمة الحالية للاستثمارات والترتيب التفاضلى لها يكون كما يلى :

المشروع	القيمة الحالية للمتحصلات	القيمة الحالية للانفاق الاستثمارى	صافى القيمة الحالية	التبويب التفاضلى
أ	٩٣٦٦	١٠٠٠٠	-٦٣٤	٣
ب	١٠٨٣١	١٠٠٠٠	+٨٣١	٢
جـ	٩٢٥٧	١٠٠٠٠	-٧٤٣	٤
د	١١٧٩٨	١٠٠٠٠	+١٧٩٨	١

معدل العائد الداخلى للتدفقات النقدية
Internal Rate of Return for Discounted Cash Flows.

تستخدم هذه الطريقة مفهوم القيمة الحالية ، ولكنها تسعى لتجنب اختيار معدل فائدة اجتهادى لخصم التدفقات النقدية عند تقييم احدى الاقتراحات الخاصة بالاستثمار ، وتتلخص اجراءات هذه الطريقة فى العثور على معدل الفائدة الذى يؤدى الى جعل القيمة الحالية للمتحصلات النقدية المتوقعة من الانفاق الاستثمارى مساوية للقيمة الحالية للانفاق الاستثمارى الذى يتطلبه المشروع ويمكن العثور على هذا المعدل عن طريق التجربة والخطأ ، فاذا افترضنا أن احدى المنشآت بصدد النظر فى شراء آلة تكلفتها ٢٢٠٠ جنيه ، وأن الحياة الانتاجية لها خمس سنوات وليس لهـا قيمة تخريدية وأن المتحصلات النقدية المتوقعة من استخدام هذه الآلة (المقصود بالمتحصلات النقدية فى هذه الحالة زيادة صافى الربح قبل خصم الاستهلاكات نتيجة استخدام هذه الآلة ، وقد تنشأ الزيادة فى الربح نتيجة زيادة الايرادات أو نتيجة انخفاض التكاليف أو لكلا السببين) فى نهاية كل سنة من السنوات الخمس القادمة على التوالى كانت كما يلى :

٢٠٠ جنيه ، ٦٠٠ جنيه ، ٨٠٠ جنيه ، ١٢٠٠ جنيه ، ١٢٠٠ جنيـه ، ولنفترض أيضا أننا فى عملية التجربة والخطأ اخترنا سعر فائدة ١٨٪ ، ثم ٢٠٪ ، ثم ٢٢٪ ، لخصم المتحصلات النقدية المتوقعة فان النتيجة تكون كما يلى :

السنة	الزيادة فى المتحصلات قبل خصم الاستهلاك جنيه	القيمة الحالية للزيادة فى المتحصلات مخصومة بسعر فائدة ١٨٪	مخصومة بسعر فائدة ٢٠٪	مخصومة بسعر فائدة ٢٢٪
١	٢٠٠	١٨٤	١٨٢	١٨٠
٢	٦٠٠	٤٥٨	٤٤٦	٤٣٢
٣	٨٠٠	٥١٠	٤٨٦	٤٦٢
٤	١٢٠٠	٦٤٠	٥٩٦	٥٥٦
٥	١٢٠٠	٥٣٤	٤٨٨	٤٤٨
المجمـوع	٤٠٠٠	٤٣٢٦	٢١٩٨	٢٠٧٨

ويلاحظ أن أقرب سعر فائدةيؤدى الى جعـل القيمة الحاليـة للزيادة فى المتحصلات مساويا تقريبا للقيمة الحالية لتكلفة الآلة الجديدة (٢٢٠٠ جنيه) هو ٢٠٪ ولذلك فانه يعتبر معدل العائد الداخلى للاستثمار ، ومفهوم النظرية وراء هذه الطريقة هو اننا عندما ننفق الآن ٢٢٠٠ جنيه ، فاننا فى الواقع نشترى سلسلة من الدخول السنوية تتراوح فى هذا المثال بين ٢٠٠ جنيـه

فى السنة الأولى و ١٢٠٠ فى نهاية كل من السنة الرابعة والخامسة ، ويكون معدل العائد الذى يتحقق من هذا الاستثمار ٢٠ ٪ .

وعندما تتعدد مشروعات الاستثمار يمكن ترتيب هذه المشروعات ترتيبا تفاضليا على أساس معدل العائد الداخلى على الاستثمار ، فالمشروع الذى يعطى أكبر عائد يكون ترتيبه الأول ويليه المشروع الذى يعطى ثانى عائد ، وهكذا ، ففى المثال السابق الخاص بشركة الفجر الجديد يكون معدل العائد الداخلى على الاستثمار لكل مشروع والترتيب التفاضلى لهذه المشروعات كما يلى :

المشروع	معدل العائد الداخلى على الاستثمار	الترتيب التفاضلى
أ	٪٢٧	٣
ب	٪٣٧	٢
ج	٪٢٤	٤
د	٪٤٤	١

فترة الاسترداد Payback Period

تتخلص هذه الطريقة فى تحديد طول الفترة اللازمة لاسترداد الاستثمارات الأولية ، وفى حالة تساوى المتحصلات النقدية المتوقعة من سنة لأخرى يمكن حساب فترة الاسترداد من المعادلة التالية :

$$\text{فترة الاسترداد} = \frac{\text{الاستثمارات الأولية}}{\text{المتحصلات النقدية فى السنة}}$$

أما فى حالة عدم تساوى المتحصلات النقدية المتوقعة من سنة لأخرى فانه يتم جمع المتحصلات من سنة لأخرى حتى تصبح مساوية للاستثمارات الأولية ، وتمثل الفترة التى تستغرقها المتحصلات النقدية حتى تصبح مساوية للاستثمارات الأولية فترة الاسترداد .

وباستخدام المثال السابق الخاص بشركة الفجر الجديد تكون فترة الاسترداد والترتيب التفاضلى لمشروعات الاستثمار كما يلى :

المشروع	فترة الاسترداد (بالسنوات)	الترتيب التفاضلى
أ	٢ ١/٣	٤
ب	١	١
ج	٢	٣
د	١ ١/٤	٢

وتفيد هذه الطريقة فى تبيان المشروعات التى تعطى عائدا سريعا ، كما انها قد تكون ذات أهمية خاصة بالنسبة للمصارف التى تقوم بمنح الائتمان اللازم لتمويل المشروع لأنها تحدد الفترة اللازمة لاسترداد الاستثمارات الأولية وبالتالى يمكن تحديد فترة القرض الذى تحصل عليه الشركة من البنك وتوقيت ميعاد أو مواعيد سداد القرض للبنك ولكن يعاب على هذه الطريقة ما يلى :

١ ـــ تميل هذه الطريقة لاعطاء وزن أكثر من اللازم لاعتبارات السيولة كهدف لبرنامج الانفاق الراسمالي والواقع انه لا يمكن لأى شركة أن تتجاهل اعتبارات السيولة ، ولكن الغالبية العظمى من المنشآت يمكنها تحقيق السيولة بوسائل مباشرة وأقل تكلفة من التضحية بالأرباح عن طريق استخدام هذا المقياس للمفاضلة بين المشروعات .

٢ ـــ تخفق فى اعطاء الاعتبارات اللازمة للمتحصلات من تنفيذ المشروع بعد استرداد التكاليف الأولية فنظرا لأنها تركز على السيولة فانها تتجاهل أمرا حيويا هو هيكل الزيادة فى المتحصلات خلال فترة الحياة الانتاجية للأصل .

٣ ـــ ان ما يحدد القيمة الاقتصادية لمشروعات الاستثمار هو طول الفترة التى يستمر خلالها العائد من تنفيذ المشروعات وليس طول الفترة التى يتم خلالها استرداد التكاليف الأولية للاستثمار ، ولذلك فان هذه الطريقة لا تعكس كل أبعاد القيمة الاقتصادية لمشروعات الاستثمار ، وبالتالى لا تعتبر مقياسا حساسا بالدرجة الكافية لتصبح مقياسا عاما للقيمة الاقتصادية للمشروعات الاستثمارية ويقتصر استخدامها على المنشآت التى تعانى من أزمات السيولة أو للمفاضلة بين مشروعى استثمار يحققان نفس العائد .

وتمتاز كل من طريقتى صافى القيمة الحالية ومعدل العائد الداخلى للتدفقات النقدية بما يلى :

١ ـــ اعطاء الوزن المناسب للهيكل الزمنى للتدفقات النقدية الناتجة عن مشروع الاستثمار (نفقات الاستثمار (ـــ) المتحصلات) بطريقة تعكس التغيرات الحقيقية فى قيمة التدفقات النقدية القريبة والبعيدة .

٢ ـــ تضطر المنشأة الى التفكير المرشد Guided Thinking فى مشروعات الاستثمار مع التركيز على الحياة الانتاجية لهذه المشروعات .

٣ ـــ الواقعية ، فهاتان الطريقتان تعتمدان فى قياس القيمة الاقتصادية على التدفقات النقدية مع تجاهل القيم الدفترية التى يتم تحديدها باستخدام الاجراءات المحاسبية التقليدية ، فبالرغم من أن القيم الدفترية تكون على جانب كبير من الأهمية لأغراض أخرى الا أنها لا تؤثر فى قياس القيمة الاقتصادية لمشروعات الاستثمار .

(١٣)

الخلاصـــة والنتـــائج

بدأت هذه الدراسة من منطلق أن البنـــك جـــزء لا يتجزأ من الحيـــاة الاقتصادية للبيئة ويجب أن يكون له دور فى القيادة المالية للمجتمع عن طريق المساهمة الفعالة ـــ كعضو حيوى ـــ فى الحياة الاقتصادية للمنطقة ونموها .

ومن المسلم به أن دراسات الجدوى الاقتصادية ليست مسئولية البنك بالضرورة الا أنه ليس معنى ذلك أن يكون دور البنك فى دراسات الجـــدوى الاقتصادية دورا سلبيا ، فبالنسبة للمشروعات الصغيرة والمحدودة يمكن للبنك ـــ اذا توافرت لديه الخبـــرة اللازمـــة ـــ أن يقوم بدراســـات الجـــدوى الاقتصادية ، ولكن حتى فى حالة عـــدم اشتراك البنـــك فى اجراء دراسات الجدوى الاقتصادية يجب أن يكون لديه جهاز فنى تتوافر لديه الخبرة اللازمة لاستقراء وتقييم دراسات الجدوى الاقتصادية ، اذ أن كثيرا من المشروعات تلجأ الى البنوك لتمويل راس المال العامل اللازم لها ، كما أن الكثير من هذه المشروعات تلجأ الى البنوك فيما بعد للحصول على الائتمان ومن ثم يكون البنك فى وضع افضل لتقييم طلب الائتمان وتقديم المشورة اللازمة للعميل .

كما ان وجود قسم للدراسات الاحصائية والاقتصادية فى معظم البنـــوك يجعلها فى مركز ملائم لتقديم الكثير من البيانات والمعلومات التى تلعب دورا هاما فى دراسات الجدوى الاقتصادية خاصة وان البنك يكون عادة على معرفة بظروف البيئـــة .

ولا تقتصر دراسات الجدوى الاقتصادية على الدراسات التى تسبق قيام المشروعات ، وانما يتطلب الأمر القيام بدراسات الجدوى الاقتصادية عنـــد توسيع المنشآت القائمة أو تقديم منتج جديد أو استبدال الأصول الثابتـــة أو زيادة الطاقة الانتاجية للمنشأة ، وقد تلجأ المنشأة الى البنك للحصول على ائتمان قصير الأجل أو ائتمان طويل الأجل ـــ فى بعض الأحيان ـــ للمساعدة فى تمويل التوسعات أو استبدال الأصول الثابتة ، وبالتالى فان دراســـات الجدوى الاقتصادية فى هذه الحالة تمثل أهمية خاصة بالنسبة للبنك ، وقد يتمكن من المشاركة فيها ولكن كحد أدنى يجب أن يكون لدى البنك القدرة على فهـــم دلالة دراسات الجدوى الاقتصادية حتى يمكنه تقييم طلب الائتمان بصـــورة ســـليمة .

كما نلاحظ أن المصارف ليست بعيدة تماما عن دراسات الجدوى الاقتصادية ، فبنوك الاستثمار تقوم بدور مباشر فى دراسات الجدوى الاقتصادية فبعض هذه البنوك يضم جهازا متخصص فى القيام بدراسات الجدوى الاقتصادية وبعض هذه البنوك يتولى الاتصال ببيوت الخبرة المتخصصة للقيام بهذه الدرسات تحت اشرافه نظرا لأن بنوك الاستثمار تساهم فى رؤوس أموال الشركات ، كما أن أساليب تحليل الائتمان التى تتبعها البنوك التجارية تمثل نوعا من دراسات الجدوى الاقتصادية نظرا لأن البنوك التجارية عندما تقدم الائتمان لعملائها تهتم بالتأكد بمقدرة العميل على سداد القرض فى ظل استثمار العميل فى عملياته العادية ودون أن يضطر البنك الى اتخاذ اجراءات تضع العميل فى ظروف صعبة ، كما أن البنوك التجارية عندما تبحث الفرض من الحصول على الائتمان انما تقوم فى الواقع بدراسة الجدوى الاقتصادية لمنح الائتمان للعميل ، فضلا عن أن بعض أساليب تحليل الائتمان مثل التدفقات النقدية والقوائم المسبقة تستخدم أيضا فى دراسات الجدوى الاقتصادية .

وقد استعرضنا فى هذا البحث أساليب دراسات الجدوى الاقتصادية ، ومما لا شك فيه أن هذه الدراسات يجب أن تكون محل عناية المسئولين عن منح الائتمان فى البنك للأسباب التى بيناها سلفا ويكون الهدف من معظم دراسات الجدوى الاقتصادية الحصول على بيانات فى صورة كمية وتحليلها لتحديد الاستثمارات اللازمة واحتمالات العائد والأرباح ، ويتطلب التحليل السليم لهذه البيانات تحديد العلاقة بين الايرادات والتكاليف والأرباح عند مستويات تشغيل مختلفة ، واتباع أسلوب المفاضلة بين البدائل ، وتحليل الفروق ، ووضع المشكلة فى صورة تدفقات نقدية ، وأخذ القيمة الزمنية للنقود فى الحسبان ، وقياس انتاجية رأس المال .

المراجـــع

Bierman, Harold Jr. and Seymour Smidt. **The Capital Budgeting Decision.** The Macmillan Company. New York : 1960.

Crosse, Howard D. **Management Policies for Commercial Banks,** Prentice-Hall, Inc. Englewood Cliffs, N.J. : 1962.

Dean, Joel. **Capital Budgeting.** Columbia University Press. New York : 1951.

Hirshleifer, Jack. «On The Theory of Optimal Investment Decision». **J. Political Economy.** Vol. LXVI, August, 1958. pp. 329 - 352.

Lorie, James H. and Leonard J. Savage. «Three Problems in Rationing Capital». **J. Business.** Vol. XXVIII. October, 1955. pp. 229 - 239.

Robinson, Roland I. **The Management of Bank Funds.** McGraw-Hill Book Company, Inc. New York : 1962.

Solomon, Ezra. (ed.) **The Management of Corporate Capital.** The Free Press of Glencoe. Illinois : 1959.

Roscoe, Edwin Scott. **Project Economy.** Richard D. Irwin, Inc. Homewood. Illinois : 1960.

اقتصاديات ومشاكل صناعة السيارات فى مصر

للدكتور محمد محروس اسماعيل

استاذ الاقتصاد المساعد ـ بكلية التجارة جامعة الأسكندرية

تقـــديم

تعتبر صناعة السيارات والمركبات فى مصر من الصـــناعات التى أثارت كثيرا من الجدل والنقاش حول جدوى اقامتها . ويلاحظ أن هذه الصناعة قد واجهت ـ وما تزال تواجه ـ الكثير من المشاكل . كذلك فان محاولة انقاذها تقتضى القيام ببعض الخطوات الجريئة .

ونحن نحاول فى هذا البحث استعراض الجوانب المختلفة لهذه الصـــناعة وذلك بهدف الوقوف على أماكن الضعف والقوة فيها . هذا بجانب التوصية بما يجب عمله فى محاولة لانقاذها .

وقد قسمنا موضوع هذا البحث على النحو التالى :

١ ـ مراحل انشاء صناعة السيارات .

٢ ـ تطور الانتاج فى مصر .

٣ ـ الصناعات المغـــذية .

٤ ـ وفورات الحجم الكبير .

٥ ـ مدى تشغيل الطاقة الانتاجية .

٦ ـ تكاليف الانتاج .

٧ ـ الصـــــادرات .

٨ ـ مستقبل الصناعة وبعض التوصيات .

وأود أن أسجل شكرى وامتنانى لكل من تفضلوا بمساعدتى فى آعداد هذا البحث . وأخص بالذكر السيد المهندس الفرد رياض مدير ادارة التخطيط

بشركة النصر للسيارات ، والأستاذ فاروق شرابى المدير بالقسم التجارى للشركة .

وأود أن أتوجه بالشكر العميق الى الأستاذ الدكتور صبحى تادرس قريصة أستاذ ورئيس قسم الاقتصاد بكلية التجارة جامعة الأسكندرية ، على الجهد الذى بذله فى قراءة مسودة هذا البحث وعلى الملاحظات القيمة التى أبداها .

أولا : مراحل انشاء صناعة السيارات

يمر انشاء صناعة السيارات بمراحل ثلاث رئيسية(١) هى :

١ — مرحلة التجميع حيث يتم استيراد معظم أو كل الأجزاء من الخارج .

٢ — مرحلة التصنيع المحلى لبعض الأجزاء والمكونات .

٣ — مرحلة الاستقلال المحلى والاكتفاء الذاتى فى الانتاج والبحث .

ويتوقف طول كل فترة على مدى تقدم الصناعات الهندسية والمعدنية والكيماوية ، فضلا عن ارتفاع مستوى البحث العلمى . وسوف نقوم باستعراض خصائص كل مرحلة بشىء من التفصيل .

١ — مرحلة التجميع :

تنقسم هذه المرحلة بدورها الى مرحلتين هما :

(أ) مرحلة تجميع أجزاء شبه مفككة SKD (٢) . وهذا يعنى أن أجزاء السيارة تستورد من الخارج شبه كاملة . اذ يأتى هيكل السيارة ملحوما بالكامل ومدهونا وذلك لعدم وجود أدوات اللحام وغرف الدهان اليدوى أو الأوتوماتيكى . وذلك بسبب صغر عدد الوحدات المنتجة مما لا يبرر الاستثمار فى هذه الأغراض فى هذه المرحلة . كذلك تأتى الأجزاء الميكانيكية فى شكل مكونات كاملة . وفى هذه المرحلة يتم تدريب بعض الكوادر الفنية وانشاء وحدات ضبط الجودة والتسويق وخدمة وصيانة السيارات .

(ب) مرحلة تجميع أجزاء مفككة بالكامل CKD (٣) . وهذا لا يعنى

---

(١) F.L. Picard, «**The Rationale of the gradual development of the automotive industry from assembly of imported parts to complete local production**», Establishment and Development of Automotive Industries in Developing Countries : Report and Proceedings of Seminar held in Czechoslovakia, 1969, UNIDO, pp. 20 - 29.

(٢) Semi-Knocked Down Components.

(٣) Completely Knocked Down Components.

ان كل أجزاء السيارة تأتى مفككة فى شكل قطع صغيرة . ولكن المقصود بذلك أن أجزاء السيارة تأتى فى شكل مجموعات أو أجزاء كبيرة . اذ أنه بعد اقامة وحدات أو (شبلونات) اللحام المجهزة بالأدوات وبالفنيين ، وبعد اقامة وحدات الدهان الأوتوماتيكية فانه يمكن استيراد جسم السيارة فى شكل أجزاء كبيرة بدون لحام أو دهان . وتأتى الأجزاء الميكانيكية كاملة مثل أجزاء الموتور وأجهزة التسيير والايقاف الخ . وتقوم الشركة المنتجة فى الخارج باختبار كل هذه الأجزاء قبل ارسالها .

٢ ــ **مرحلة التصنيع المحلى لبعض الأجزاء :**

ويتم فى هذه المرحلة تصنيع بعض الاجزاء البسيطة محليا ولكن بشكل تدريجى بطىء وذلك لضمان الحصول على نفس الجودة . ويتوقف نوع الأجزاء المصنعة وعدد هذه الأجزاء على نوعية ودرجة تقدم الصناعات المغذية القائمة .

وهناك مزايا لتصنيع بعض هذه الأجزاء محليا ومنها :

(أ) ارتفاع تكاليف نقل هذه الأجزاء نظرا لضخامتها مثل خزانات الوقود ، الاطارات ، العجلات المقاعد . . الخ .

(ب) صعوبة نقل بعض الأجزاء أو سرعة تعرضها للتلف أثناء النقل مثل البطاريات والبويات والشحومات .

(جـ) يفضل التصنيع المحلى فى حالة ارتفاع الرسوم الجمركية على الأجزاء المستوردة .

(د) انخفاض تكلفة تصنيع بعض الأجزاء محليا ، ومثال ذلك الأعمال الخاصة بتنجيد السيارات من الداخل وصناعة المقاعد وكذلك صناعة الاطارات والبطاريات والبويات .

ومن الجدير بالذكر أن معدل تصنيع الأجزاء المحلية يأخذ فى الزيادة تدريجيا وذلك كلما تقدمت الصناعات المغذية واتقنت تصنيع الأجزاء المطلوبة منها .

٣ ــ **مرحلة الاستقلال المحلى فى البحث والانتاج** . وهذه مرحلة متقدمة جدا وفيها يتم تصميم وتنفيذ سيارة محليا . ان النجاح فى هذا يتوقف على مجموعة من العوامل ، منها وجود درجة عالية من الرخاء والتقدم ، بالاضافة الى وجود السوق الكبيرة وتوفر عدد كاف من الفنيين المهرة ، وأخيرا تقدم الصناعات المغذية .

وهذه المرحلة الأخيرة لم تصل اليها البلاد النامية الا فى أضيق الحدود ، وما زال التركيز على المرحلتين الأولى والثانية ، وذلك لحداثة صناعة السيارات فى هذه البلاد .

وقد بدأت اقامة وحدات لتجميع السيارات فى بعض البلاد النامية فى العشرينات من هذا القرن عندما قامت بعض شركات السيارات الكبرى فى العالم مثل جنرال موتورز وفورد ببناء وحدات للتجميع تعتمد كلية على الأجزاء المستوردة . ومن الدول التى أقيمت فيها هذه المصانع هى الأرجنتين والبرازيل والهند ، وذلك لعدة اعتبارات منها :

(أ) رخص الأيدى العاملة .

(ب) رخص نقل الأجزاء عن نقل السيارات الكاملة الى هذه البلاد .

(جـ) انخفاض الضرائب الجمركية المفروضة على الأجزاء المستوردة بالمقارنة بالضرائب العالية المفروضة على السيارات الكاملة التصنيع .

(د) ارضاء البلاد الراغبة فى التصنيع .

وقد ازداد هذا الاتجاه خلال الثلاثينات . ومع ذلك ظل انتاج الغالبية العظمى من السيارات يتم فى داخل البلاد الصناعية المتقدمة ذاتيا . وخلال الخمسينات ونتيجة للضغوط التى بدأت تفرضها البلاد النامية على منتجى السيارات ، بدأت هذه الشركات فى اقامة عدد أكبر من وحدات التجميع وكذلك التوسع فى تصنيع المزيد من الأجزاء محليا . وقد استمر هذا الاتجاه فى التزايد خلال الستينات(١) . وقد تقدمت صناعة السيارات فى بعض البلاد النامية مثل المكسيك ويوغوسلافيا وأسبانيا الى الحد الذى بدأت عنده تصدر سياراتها الى الأسواق الخارجية(٢) .

ثانيا : تطور الانتاج فى مصر

سوف نحاول أن نبين التطورات الخاصة بصناعة السيارات والمركبات بأنواعها . وسوف نركز فى هذا الصدد على تجربة مصنع فورد وعلى شركة النصر للسيارات .

---

(١) ينص القانون فى جنوب أفريقيا على أن اى شركة اجنبية تقيم مصنعا للتجميع ان تصنع محليا مالا يقل عن ٧٥٪ من قيمة السيارة . أما فى الارجنتين فتصل النسبة الى ٩٣٪ فى السنة الاولى و ٩٥٪ فى السنوات التالية . واذا حاولت الشركة أن تستورد أجزاء او مواد أكثر من نسبة الـ ٥٪ فيتعين دفع رسوم جمركية بمقدارها ٢٠٠٪ . راجع :
Picard, **Ibid.**, pp. 32 - 34.

(٢) Jack Baranson, **Automotive Industries in Developing Countries** IBRD, distributed by John Hopkins Press, Baltimore, 1969, p. 14.

١ — تطور انتاج مصنع فورد :

افتتحت شركة فورد للسيارات توكيلا كبيرا لها فى مدينة الأسكندرية فى عام ١٩٢٦ وذلك لتوزيع منتجات فورد فى الشرق الأوسط ، فضلا عن تقديم الصيانة والخدمات للمشترين . وقد بلغ عدد البلاد التابعة لهذا التوكيل ٢٣ بلدا فى منطقة الشرق الأوسط . وقد اقتصر عمل الفرع فى البداية على عمل صيانة للسيارات وتجديد الموتورات بطاقة قدرها ١٨ موتورا فى اليوم الواحد .

وابتداء من سنة ١٩٥٤ بدأ مصنع شركة فورد فى الأسكندرية فى تجميع اللوارى والجرارات الزراعية . وقد كانت الأجزاء تأتى شبه مفككة SKD ثم يتم تجميعها وتوزيع المنتجات داخل مصر وخارجها فى منطقة الشرق الأوسط . ولتسهيل عملية اعادة التصدير فقد أصبح المصنع — وما زال — منطقة جمركية حرة . وفى سنة ١٩٦٠ بدأ المصنع فى تجميع سيارات الركوب من أجزاء شبه مفككة مستوردة من مصانع فورد فى المانيا الغربية وانجلترا . وكان مصنع الأسكندرية يقوم بتجميع سيارات الركوب ماركات أنجليا وكونسول (انجلترا) وتاونس (المانيا الغربية) . وفيما يلى بيان بتطور الأرقام الخاصة بالتجميع للأنواع المختلفة من المركبات .

جدول (١)
تطور انتاج مصنع فورد بالأسكندرية(١)

السنة	سيارات الركوب	اللوارى	الجرارات الزراعية
١٩٥٤	—	٥٤٤	٣٢٣
١٩٥٧	—	٤٥٤	٤٠
١٩٥٨	—	٩١٣	١٨٣
١٩٥٩	—	٥٩٥	٢٥
١٩٦٠	٣٩	٦٦	٣٣٢
١٩٦١	٣٦٧	...	...
١٩٦٢	١٠٤٢	...	...
١٩٦٣	١٢٧٠	٥٧	١٧٤
١٩٦٤	٢١١	٦١٧	٥٠٥

ويتضح من الأرقام المتقدمة أن ارقام التجميع كانت صغيرة فضلا عن أنها كانت تتقلب بشدة من سنة الى أخرى ، وتقل كثيرا عن طاقة المصنع . اذ أن الطاقة القصوى للمصنع كانت تجميع ١٢ سيارة ركوب ونفس العدد

(١) تم تجميع هذه البيانات من السجلات الخاصة بمصنع فورد بالاسكندرية .

من اللوريات والجرارات فى الوردية الواحدة . وعلى ذلك فاذا أخذنا سيارات الركوب وحدها نجد أن طاقة الانتاج السنوى تساوى ٣٣٠ يوما × ١٢ = ١٩٦٠ سيارة (وردية واحدة فى اليوم) .

ولما كان حجم الانتاج يساوى ١٢٧٠ سيارة فى عام ١٩٦٣ (وهى اكبر سنة فى الانتاج) فان معدل التشغيل يصبح ٣٢٪ . وتقل هذه النسبة كثيرا فى سنوات الانتاج الأخرى ، وتقل كثيرا كذلك بالنسبة لوحدات تجميع اللوارى والجرارات الزراعية .

وترجع أسباب ارتفاع نسبة الطاقة العاطلة فى هذا المصنع الى الآتى :

(أ) قلة النقد الأجنبى الذى كانت تسمح به السلطات النقدية المصرية . اذ أنه على قدر المبالغ المصرح بها تحدد كمية الأجزاء التى يتم استيرادها .

(ب) الضرائب الجمركية المفروضة على السيارات والمركبات المستوردة . فمثلا فى عام ١٩٥٤ كانت الضريبة الجمركية على الأجزاء المستوردة ٥٪ فى حين أنها كانت ٨٪ على السيارات واللوارى الكاملةالمستوردة ، مما يترك ربحا ضئيلا للمصنع ان لم يحقق خسارة . وقد بلغت الخسائر عن عمليات المصنع فى مصر ٦٦ الف جنيه فى عام ١٩٥٣ . ولكن هذه الخسارة كانت تغطى، بل ويحقق المصنع ربحا صافيا بفضل العمولات التى كان يحصل عليها من سيارات فورد الموزعة فى منطقة الشرق الأوسط كلها .

(ج) ضيق السوق المحلية فى مصر . هذا بالاضافة الى بناء مصنع كبير لتجميع اللوارى لحساب شركة فورد فى تركيا . ومن ثم قلت واردات تركيا من مصر من هذا النوع .

ويضاف الى ما تقدم أنه بمجرد وضع شركة فورد فى القائمة السوداء وحظر دخول سيارات فورد الى البلاد العربية عام ١٩٦٥ ، ساءت حالة المصنع وأخذ نشاطه فى التجميع يقل تدريجيا حتى توقف بعد استنفاد المخزون الموجود لديه من الأجزاء ويتركز نشاط المصنع حاليا على الآتى :

(أ) تجديد موتورات سيارات فورد التى مازالت فى الاستعمال .

(ب) صيانة واصلاح السيارات .

(ج) بناء هياكل الاتوبيسات واللوارى .

ومن الجدير بالذكر أن هذا النشاط لا يغطى الا جزءا صغيرا من تكاليف المصنع . وقد انخفضت العمالة فيه بشكل مستمر كما يتضح من الأرقام التالية :

جدول (٢) تطور عدد العمال فى مصنع فورد بالأسكندرية

السنة	عدد العمال	السنة	عدد العمال
١٩٥٦	٤٣٤	١٩٦٣	٣١٦
١٩٥٧	٢٧٦	١٩٦٧	٣٥١
١٩٥٨	٢٨٦	١٩٧٣	٢١٣
١٩٥٩	٢٩٨		

وفى النهاية يمكن القول أن مبانى المصنع ومعداته ما زالت جيدة ، فضلا عن وجود بعض الكفاءات . ويمكن الاستفادة بهذه الامكانيات فى احياء عملية تجميع السيارات فى مدينة الأسكندرية ، وذلك بعد الأخذ بسياسة الانفتاح الاقتصادى ووجود نية فى اقامة مصنع بهدف التصدير . ومن ثم فان موقعا فى الأسكندرية يصبح مناسبا لهذا الغرض .

٢ ــ تطور انتاج شركة النصر لصناعة السيارات :

صدر فى سنة ١٩٦٠ قرار جمهورى بانشاء شركة النصر لصناعة السيارات . وقد اضطلعت الشركة فور انشائها بتصنيع وتجميع عدد كبير من المنتجات فى نطاق صناعة السيارات ، والتى تشمل سيارات الركوب واللوارى والأوتوبيسات والجرارات الزراعية والمقطورات والموتورات . وكان كل نوع من هذه المنتجات يشتمل على عدة موديلات كما سنرى فيما بعد . ويلاحظ كذلك أنه قد بدأ انتاج كل هذه الأنواع من المنتجات المتباينة فى فترة متقاربة وذلك بدون خبرة سابقة فى هذا النوع من الصناعات . وسوف نحاول أن نبين بشىء من التفصيل تطور الانتاج الخاص بكل نوع من هذه المنتجات (أنظر جدول ٣) .

(أ) اللوارى :

يعتبر انتاج اللوارى ــ الحربية والمدنية ــ اول نوع من المنتجات بدأت به الشركة ، ويعتبر كذلك اكثر الأنواع المنتجة أهمية فى الوقت الحاضر . وتنتج شركة النصر عدة أنواع من اللوارى ذات حمولات مختلفة وذلك بناء على الترخيص الذى حصلت عليه من شركة دويتز Deutz بألمانيا الغربية وذلك فى عام ١٩٥٩ . وكان الاتفاق الأول يقضى بوضع برنامج للانتاج والتصنيع المرحلى للوارى والأوتوبيسات على مرحلتين على النحو الآتى :

المرحلة الأولى وتشمل انتاج :

عدد	
٢٧٠٠	لورى (٥ طن)
٤٠٠	لورى (٣ طن)
٤٠٠	أوتوبيس
٥٠٠	محرك اضافى

أما المرحلة الثانية فتشمل انتاج :

عدد	
٤٨٠٠	(لورى ٥ طن)
٨٠٠	لورى (٣ طن)
٤٠٠	أوتوبيس
٢٠٠٠	محرك اضافى

وذلك على أساس العمل ورديتين فى اليوم :

وقد حدد الاتفاق الموقع مع الشركة الالمانية ثمانى مراحل سنوية يتم فى خلالها ازدياد نسبة التصنيع المحلى للمنتجات تدريجيا ، على أن تصبح نسبة التصنيع المحلى للورى ٩٠٪ على الأقل فى نهاية الثمانى مراحل (٨ سنوات) . وسوف نعطى فيما يلى جدولا لهذه المراحل يبين لنا مدى التفاؤل والحماس الذى اتسم به المسئولون ، والذى أدى الى دفع الصناعة بسرعة وبغير اتزان .

جدول (٣)تطور انتاج السيارات والمركبات فى شركة النصر للسيارات

النوع	٦٠/٥٩	٦١/٦٠	٦٢/٦١	٦٣/٦٢	٦٤/٦٣	٦٥/٦٤	٦٦/٦٥	٦٧/٦٦	٦٨/٦٧	٦٩/٦٨	٧٠/٦٩	٧١/٧٠	٧٢	٧٣
أوتوبيس وشاسيه	١١٤	٢٩٢	٥٢١	٣٩٦	٥٣٦	٤٢١	٢٨١	١٩١	٣٦١	٣١٠	٣٣٦	٤٠٧	٢٤٨(١)	٢٨٥(٢)
لوارى	٢٧٣	٦٨٢	٦٩٤	١٠٦٧	١٣٢٨	٩٣٢	٩٨٦	٧٥٦	٣٦٢	١١٦٥	١١١٧	١٢٠١	١٦٥٩(٢)	١٢٨٢(٢)
سيارات ركوب	—	—	—	٣٧٩٦	٤٥٢٧	٤٠٠٤	١٨١٤	١٩٣	٧٩١	٢٧٣٤	٣١٣٩	٤٢٧١	٣٣٧٦	٤٠٦٢(٣)
مقطورات	—	—	٢٦	١٠٣	٢١٢	٢٤٥	٣٨	١٤١	١٤	٠٠٠	٠٠٠	٠٠٠	٤٢٩	٤٢٤
جرارات زراعية	—	—	—	٦٠٥	٨٦٦	٢٨٦	١٠١٦	٨٩٥	٧٢٩	٤٥٩	١٠٧١	١٠٧٢	١٢٣٦(٤)	١١٩٣(٤)
محركات ديزل	—	—	—	٧٧٣	٨٧١	٠٠٠	٠٠٠	٠٠٠	٠٠٠	٠٠٠	٠٠٠	٠٠٠	٨٧٦	٢٠٥

المصـــدر :

١ ــ بيانات من شركة النصر للسيارات .
٢ ــ الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصـــاء ، الكتاب الســـنوى للاحصاوات العام ٥٢ ــ ٧١ ، ص ٢ .
٣ ــ مركز التنمية الصناعية للدول العربية (ايدكاس) ، دراسة عن وضع صناعة الســـيارات والمكائن والجرارات والآلات الزراعيـــة فى الدول العربية وامكانيات التنسيق والتعاون الصناعى بينها ، القاهرة ١٩٧٢ .

ملحوظات :

١ ــ أوتوبيس فقط .
٢ ــ شاسيهات ولوارى .
٣ ــ منها ٧٦٦ سيارة فيات ١٢٥ .
٤ ــ يوغوسلافى ورومانى .

جدول (٤) نسبة التصنيع المحلى والأجنبى للورى
(نسب مئوية من قيمة المركبة)

المرحلة	نسبة التصنيع المحلى		إجمالى التصنيع المحلى	المستورد
	داخل المصنع	خارج المصنع		
١	١٣	١٥	٢٨	٧٢
٢	١٦	١٨	٣٤	٦٦
٣	١٨	٢١	٣٩	٦١
٤	٢٦	٢٥	٥١	٤٩
٥	٣٨	٣١	٦٩	٣١
٦	٤٣	٣٥	٧٨	٢٢
٧	٤٥	٤٢	٨٧	١٣
٨	٤٨	٤٦	٩٤	٦

والمراحل سنوية وتبدأ المرحلة الأولى بعد سنة من التعاقد . أى أن أول مرحلة يتم تنفيذها عام ١٩٦٠ وآخر مرحلة (أو التصنيع الكامل للورى محليا) يتم تنفيذها بحلول سنة ١٩٦٧ . وقد تم فيما بعد اختصار المرحلة الأخيرة وذلك بادماج المرحلتين الأخيرتين فى مرحلة واحدة ، أى أصبحت المراحل سبعا بدلا من ثمان .

وكما كان متوقعا فلم تستطع الشركة تحقيق نسب التصنيع المحلى المطلوبة فى مواعيدها وجاءت النسب المحققة أقل كثيرا من النسب المخططة وذلك على النحو الموضح بجدول (٥) .

جدول (٥) نسب التصنيع المحلى للورى

السنة	المخطط	المحقق
١٩٦٠	٢٨	١٥
١٩٦١	٣٤	٢٠
١٩٦٢	٣٩	٢٥
١٩٦٣	٥١	٣٠
١٩٦٤	٦٩	٣٢
١٩٦٥	٧٨	٣٥
١٩٦٦	٩٤	٤٨

ولعل السبب فى ذلك يرجع الى عاملين رئيسيين :

الأول : مشاكل النقد الأجنبى وما ترتب على ذلك من التأخر فى فتح الاعتمادات لحساب شركة دويتز . وبالتالى التأخر فى توريد المعدات اللازمة للتصنيع .

الثانى : أن صناعة السيارات تنفرد باعتمادها الكبير على مجموعة كبيرة من الصناعات تسمى بالصناعات المغذية تقوم بمد صناعة السيارات بحاجتها من المواد والأجزاء والخامات . وتشمل صناعة الحديد والصلب والغـزل والنسيج والصناعات الكيماوية والكهربائية . وقد بلغ عدد الموردين الذين يتعاملون مع الشركة فى عام ١٩٦٧ ، ١٤٤ شركة ومصنعا من القطاع العام والخاص . ومن ثم فان نجاح صناعة السيارات يتوقف بالدرجة الأولى على مدى نمو وتطور الصناعات المغذية ذاتها . ويلاحظ أن وضع جدول زمنى يهدف الى التصنيع المحلى السريع للسيارات والمركبات لم يأخذ فى حسبانه أن الصناعات المغذية هى ذاتها ما زالت فى دور النمو وتواجهها مشاكل عديدة لم يتم التغلب عليها بعد . وتعانى شركة النصر للسيارات فى تعاملها مع هؤلاء الموردين من عدم انتظام حصولها على الأجزاء والموارد ، فضلا عن انخفاض النوعية وذلك بالاضافة الى ارتفاع الأسعار بسبب المركز الاحتكارى الذى يتمتع به هؤلاء الموردون .

ويلاحظ أن السببين المذكورين آنفا لا ينطبقان على صناعة اللوارى فحسب بل على كل أنواع المنتجات التى تقوم بها شركة النصر للسـيارات كما سنرى فيما بعد .

وفى سنة ١٩٦١ تم التوصل الى اتفاق مع شركة دويتز على تصنيع نوع ثقيل من اللوارى (٨ طن) بطاقة قدرها ١٢٠٠ لورى سنويا . وذلك على اعتبار أن انتاج وتشغيل اللوارى الثقيلة أكثر اقتصادا من اللوارى الخفيفة . كذلك فانها تشترك مع الأنواع الخفيفة فى كثير من الأجزاء . وعلى أن يتم التحول الى الأنواع الثقيلة فى المستقبل . وقد بدأ الانتاج فعلا فى عام ١٩٦٣ . ويتركز الانتاج حاليا على الأنواع الثقيلة من اللوارى (٦ ، ٨ طن) . وقد أخذت نسبة التصنيع المحلى فى الزيادة تدريجيا ، وفى الوقت الحاضر فان نسبة التصنيع المحلى للورى تتراوح بين ٨٠ — ٨٥٪ . ويتم استيراد بعض الأجزاء الهامة مثل كمر الشاسيه وبعض الأجزاء الميكانيكية الأخرى . وقد أخذ انتاج اللوارى فى الزيادة تدريجيا حتى وصل الى ١٢٨٢ وحـدة فى عام ١٩٧٣ (جدول ٣) .

(ب) الأتوبيس :

بدأ انتاج الأتوبيس فى شركة النصر فى نفس الوقت الذى بدأ فيه انتاج اللورى وذلك لأن النوعين من المنتجات يتشابهان فى أجزاء كثيرة . ومن ثم فانه من الناحيتين الاقتصادية والفنية يمكن البدء بالنوعين معا .

وكما سبق فقد ذكرنا أن العقد الموقع مع دويتز فى عام ١٩٥٩ تضمن ٤٠٠ أوتوبيس . وقد بدأ الانتاج فعلا فى عام ١٩٦٠ . وذلك على أساس قيام شركة دويتز بتوريد الشاسيه والمحرك وعلى أن تقوم شركة النصر ببناء هيكل الأوتوبيس محليا بالاضافة الى تجميع الأجزاء السابقة والتى تأتى على شكل أجزاء شبه مفككة SKD . وقد تم وضع خطة مع شركة دويتز على أساس زيادة نسبة التصنيع المحلى وذلك على النحو الآتى :

السنة	نسبة التصنيع المحلى
١٩٦٢	١٨
١٩٦٣	٢٥
١٩٦٤	٣٢
١٩٦٥	٤٠
١٩٦٦	٤٧

ومن الجدير بالذكر أن هذا الجدول الزمنى للتصنيع لم يتم تحقيقه فى حينه هو الآخر . ويرجع ذلك أساسا الى السببين المذكورين آنفا . ومع ذلك يلاحظ أن المسئولين المتفائلين قد توصلوا الى اتفاقية جديدة فى عام ١٩٦٤ مع شركة دويتز بهدف الاسراع بمعدل التصنيع المحلى بالشكل الآتى :

الشهر والسنة	نسبة التصنيع المحلى	الشهر والسنة	نسبة التصنيع المحلى
يناير ١٩٦٧	٤٨	يناير ١٩٦٩	٨٤
يوليه ١٩٦٧	٦٤	يوليه ١٩٦٩	٨٨
يناير ١٩٦٨	٧٣	يناير ١٩٧٠	٩٥
يوليه ١٩٦٨	٧٩	يوليه ١٩٧٠	٩٧

وبالنظر الى الجدول الزمنى يلاحظ عليه قصر مدته بشكل واضح . اذ انه يتعين أن يزداد معدل التصنيع المحلى للأوتوبيس من ٤٨٪ الى ٩٧٪ (اى التصنيع الكامل) فى فترة زمنية قدرها ٣½ سنة فقط . وعلى أى حال فان نسبة التصنيع المحلى للأوتوبيس — مثل اللورى — تتراوح الآن بين ٨٠ — ٨٥٪ . وقد تم تحقيق ذلك فى فترة زمنية أطول من الفترة المذكورة آنفـــا .

وتقوم شركة النصر للسيارات بانتاج الأوتوبيس لحساب هيئات النقـل العام لمدينة القاهرة والأسكندرية وغير ذلك من الهيئات والشركات ، وذلك بجانب التصدير الى البلاد العربية وخاصة الكويت والعراق كما سنرى فيما بعد . وقد ظل انتاج الأوتوبيس محدودا وقد وصل الى ٢٨٥ وحـدة فى عام ١٩٧٣ . وتحصل الشركة على جزء من حصة النقد الأجنبى الخاصة بهيئة النقل العام وغيرها ، وتحصل كذلك على العائد من الصادرات وذلك حتى تتمكن من استيراد مستلزمات الانتاج اللازمة من الخارج . ويعتبر انتاج شركة النصر من اللوارى والأوتوبيسات انتاجا متقدما وهذا يتضـح من الاقبال على الأوتوبيس المصرى فى أسواق البلاد العربية . وترجع أسباب نجاح صناعة اللوارى والأوتوبيسات الى ما يأتى :

١ ــ اشتراك صناعة هذه المنتجات فى كثير من الأجزاء مثل بعض أجزاء الشاسيه والموتور وصندوق السرعات فضلا عن الاطارات والبطاريات . الخ. مما يؤدى الى حسن استغلال المصانع التى تقوم بانتاج هذه الأجزاء ، ومما يؤدى الى انخفاض تكاليف الانتاج بسبب انتاج هذه الأجزاء على نطاق كبير نسبيا .

٢ ــ سهولة انتاج هذين النوعين نسبيا وذلك بسبب انخفاض عدد الأجزاء الخاصة بجسم اللورى أو الأتوبيس (بالمقارنة بسيارة الركوب) ومن ثم انخفاض عدد الاسطمبات(١) اللازمة لضغط وتشكيل الأجزاء مما يؤدى الى انخفاض عبء التكلفة الثابتة .

٣ ــ أنه يمكن تثبيت الموديلات لفترات طويلة نسبيا بدون تغيير أو بتغيير ضئيل . ومن ثم يمكن توزيع عبء التكاليف الثابتة على عدد كبير من الوحدات المنتجة والموزعة على عدد أطول من السنوات .

٤ ــ الانخفاض الكبير فى الحجم الأمثل للوحدة الانتاجية بالمقارنة بسيارات الركوب . ومن ثم فان حجم الانتاج المحلى رغم صغره فانه لا يبعد كثيرا عن الحجم الأمثل كما سنفصل فيما بعد .

٥ ــ أنه من الأفضل أن تبدأ البلاد النامية بصناعة اللوارى والأوتوبيسات للأسباب المتقدمة ولسبب آخر يتصل بصعوبات النقل وكثرة عدد السكان وانخفاض دخول الأفراد فى هذه البلاد . اذ أن حل المشكلة لن يكمن فى توفير سيارات صغيرة للأفراد ولكن فى توفير العدد الكافى من الأتوبيسات واللوارى لنقل الأفراد والبضائع .

(جـ) سيارات الركوب :

بدأ المسئولون فى عام ١٩٦٠ يهتمون باضافة سيارات الركوب الصغيرة والمتوسطة الى منتجات شركة النصر للسيارات . ويلاحظ أن المسئولين كانوا لا يفكرون فى التجميع فقط ولكن أيضا فى التصنيع المحلى لسيارات الركوب . وقد تم الاتصال ــ فى نهاية الخمسينات وأوائل الستينات ــ ببعض شركات السيارات . ووقع الاختيار على شركة الفيات وتم توقيع العقد معها فى مارس ١٩٦١ . وقد نص العقد على أن يسير التجميع والتصنيع وفقا للمراحل التالية .

المرحلة الأولى : مرحلة التجميع وتشمل :

(أ) تجميع السيارات طبقا للمرحلة (٢) . وفى هذه المرحلة يصل جسم السيارة مجمعا ومدهونا . وكذلك تصل المجموعات الميكانيكية فى حالة كاملة .

---

(١) Stampings.

(ب) تجميع السيارات طبقا للمرحلة (٤) . وفى هذه المرحلة يصل جسم السيارة بدون لحام أو دهان ، بينما تصل المجموعات الميكانيكية فى حالة كاملة كما فى المرحلة السابقة .

(جـ) تجميع السيارات طبقا للمرحلة (٦) . وفى هذه المرحلة تصل جميع أجزاء الجسم مفككة تماما .

(د) تشغيل وتجميع المجموعات الثانوية مثل الضفيرة الكهربائية ، مواسير الزيت والوقود والشكمان وهيكل الكرسى .

المرحلة الثانية : تصنيع محرك السيارة طراز ١٣٠٠/١٥٠٠ .

المرحلة الثالثة : تصنيع التروس والمجموعات الميكانيكية الأخرى .

المرحلة الرابعة : تصنيع أجزاء الجسم المكبوسة .

وقد حددت مدة سنة لكل مرحلة من المراحل الثمان المذكورة — ٤ سنوات لمرحلة التجميع وأربع لمرحلة التصنيع المحلى للأجزاء المختلفة . وعلى أن يبدأ التجميع بعد سنة من التعاقد . ومعنى ذلك أن يتم التصنيع الكامل للسيارة فى سنة ١٩٦٩ على أقصى تقدير . وبذا ترتفع نسبة التصنيع المحلى الى ٨٨ر٥٪ من قيمة السيارة الكاملة . ويلاحظ أن هذه فترة قصيرة جدا بالنسبة لنجاح خطة التجميع أو التصنيع وذلك بالنسبة لبلد نام يعانى من تخلف الصناعات المغذية ومن ضعف شديد فى الكوادر الفنية فى كثير من الصناعات . وكان من الواجب على المخططين وضع جدول زمنى طويل لضمان تحقيق نسب التصنيع المطلوبة . ومن الجدير بالذكر أن اليابان اخذت ٥٠ سنة حتى وصلت الى التصنيع الكامل للسيارة(١) .

وعلى أى حال فان خطة التجميع والتصنيع المذكورة آنفا لم تتحقق بالكامل . فقد وقفت مرحلة التجميع عند المرحلة (٤) والتى فيها يتم وصول أجزاء الجسم ملحومة وبدون دهان بينما تصل الأجزاء الميكانيكية مجمعة كل على حدة . أما بقية مراحل التجميع والتصنيع فقد تأجلت . وبعد تأخر طويل فى القيام بتصنيع المحرك ١٣٠٠ / ١٥٠٠ فقد بدأ تصنيعه فى الوقت الحاضر .

وقد وصلت نسبة التصنيع المحلى فى الوقت الحاضر لموديل ١٢٨ نسبة ٢٠٪ تقريبا وترتفع الى ٣٠٪ تقريبا بالنسبة لموديل ١٢٥ وذلك بسبب تصنيع

(١) H. Satch, «**Dynamic Development of Automotive Industry in Developing Countries**», a papar presented at UNIDO meeting on Transfer of Technology to D.C. through Subcentracting and Licencing Agreements with special reference to the Auto. Industry, Paris, Nov. 1972.

المحرك محليا . وعلى ذلك فان التصنيع المحلى يشمل ــ بجانب محرك موديل ١٢٥ ــ الاطارات والبطاريات وتنجيد الكراسى والدهان والزجاج .

وقد نص العقد الموقع مع شركة فيات فى مارس ١٩٦١ على انتاج وتجميع ما يلى وذلك وفقا للمراحل المذكورة آنفا :

تجميع ١٠٫٠٠٠ سيارة طراز ١١٠٠ .

تجميع ٢٫٠٠٠ سيارة طراز ٢١٠٠ .

تجميع ١٫٠٠٠ سيارة جيب . وقد استبدل الطراز ٢١٠٠ بالطراز ٢٣٠٠ ، والطراز ١١٠٠ بالطراز ١٣٠٠ اللذين كانت قد بدأت شركة فيات فى انتاجهما . وبالطبع فانه قد تم انتاج بعض الوحدات من كلا الطرازين قبل التحول الى الطرازات الجديدة . ويبين جدول (٦) الأرقام الخاصة بالانتاج من كل طراز .

جدول (٦) الانتاج الخاص بالموديلات المختلفة(١)

الموديل	عدد الوحدات المنتجة
١١٠٠	٥٤٩١
١٣٠٠	٦٢٥٧
١٥٠٠	٢٥٨
٢٣٠٠ عائلى	٥٢٠
٢٣٠٠ صالون	١٢٥٨
٢٣٠٠ مخصوص	٩٦
١١٠٠ R	٦٣٦٩
١٢٨	١١٠٠٠ (حتى يونيه ١٩٧٣)
جيب ديزل	٢٤٠
جيب بنزين	٢٦٤
١٢٥ (بدأ) الإنتاج فى مارس ١٩٧٣	٦٠٠ (حتى يونيه ١٩٧٣)

وهذه الأرقام المتقدمة تبين سرعة الانتقال من طراز الى آخر وذلك قبل هضم الطراز الأول ، وكذلك قبل الانتفاع بالتجهيزات الثابتة التى يتم اقامتها لتجميع طراز معين . هذا فضلا عن انتاج عدة طرازات فى وقت واحد مما يؤدى

(١) أيدكاس ، **دراسة عن وضع صناعة السيارات والمكائن والجرارات والالات الزراعية فى الدول العربية** ، ص ٢٦٤ . وقد عدلت بعض الأرقام على بيانات حديثة من الشركة .

الى ضالة الكمية المنتجة من كل طراز ومن ثم ارتفاع تكاليف التجميع بشكل كبير كما سنرى فيما بعد . وقد يقال أن خط التجميع من النوع العام الذى يخدم عدة طرازات(١) ولكن يقتضى الأمر ادخال بعض التعديلات على خط التجميع قبل القيام بتجميع طراز جديد من السيارات . ويلاحظ أن الشركات المنتجة تقوم بتجميع عدد كبير جدا من الوحدات قبل التحول الى طراز جديد .

ولعل السبب فى التغيير السريع فى الموديلات يرجع جزئيا الى قيام الشركة صاحبة الترخيص (فيات) بتغيير طرازاتها كل عام وهذا اجراء طبيعى تتطلبه عملية البيع والمنافسة فى سوق السيارات . ويرجع كذلك الى المسئولين عن الصناعة فى مصر الذين كانوا يتحولون من موديل الى آخر بمجرد اعجابهم بهذا النوع او ذاك ، بغض النظر عما يتكلفه ذلك من تغيير فى خط التجميع . ولعل السبب فى تردد المسئولين يرجع الى عدم وجود سياسة واضحة بالنسبة للنوع الواجب انتاجه . هل هى سيارة شعبية ؟ سيارة صغيرة ام متوسطة ؟ موديل واحد ام عدة موديلات ؟ فالواجب بالنسبة لأى بلد فقير ينخفض فيه متوسط دخل الفرد أن تبدأ صناعة السيارات بانتاج سيارة صغيرة وطراز واحد فقط مثل ١١٠٠ أو حتى ١٠٠٠ س م ٣ (سعة الاسطوانة) (٢) .

هذا وقد بدأت شركة النصر فى تجميع السيارة نصر موديل ١٢٨ منذ سنة ١٩٧٠ . وقد بدأ أنتاج طراز نصر ١٢٥ البولندى(٣) منذ مارس ١٩٧٣ . وتعتمد السيارة الأخيرة على محرك نصر ١٥٠٠ المصنع محليا والذى اثبتت التجارب فى فيات فعاليته على الموديل المذكور . وقد ذكرنا مسبقا أن الاتفاق الموقع مع فيات تضمن استيراد معدات لانتاج موتور طراز ١٥٠٠ وقد وصلت هذه المعدات متأخرة وظلت عاطلة . ومن ثم رؤى الاستفادة بهذا الاستثمار المعطل فى انتاج هذا المحرك وتركيبه على شاسيه طراز ١٢٥ المستورد من بولندة . وتقدر الطاقة الانتاجية لكلا الطرازين (١٢٨ ، ١٢٥) بما لا يتجاوز ٦٠٠٠ سيارة فى العام الواحد (وردية واحدة يوميا) . وقد وصل الانتاج من موديل ١٢٨ ما يساوى ٤٢٧١ سيارة فى عام ١٩٧١/٧٠ والى ٣٣٧٦ فى عام ١٩٧٢ . ومن الطرازين (١٢٨ ، ١٢٥) ٤٠٦٢ سيارة فى عام ١٩٧٣ (جدول ٣) .

(د) الجرارات الزراعية(٤) :

رأى المسئولون فى هيئة التصنيع اضافة صناعة الجرارات الزراعية الى شركة النصر للسيارات . وهذا يوضح مدى طموح المسئولين ورغبتهم فى اقامة صناعة كبيرة للسيارات والمركبات بمعناها الواسع فى وقت قصير جدا فى بلد حديث على هذا النوع من المنتجات كما سبق وأكدنا .

(١) General-purpose machines.

(٢) H. Satch, «Dynamic Development of Auto, Industry in Developing Countries».

(٣) بتصريح من شركة بولسكى البولندية .

(٤) Tractors.

وقد تم الاتفاق بشأن الجرار الزراعى مع شركة IMR اليوغوسلافية فى يولية ١٩٦٢ وذلك على أساس انتاج ٣٠٠٠ جرار كامل بالمحرك (فى ورديتين) سنويا بالاضافة الى ٣٠٠٠ محرك صناعى اضافى ، وقد قدرت قيمة هذا العقد بمبلغ ٤ ملايين دولار . وقد تم الاتفاق مع الشركة اليوغوسلافية على التصنيع المرحلى للجرار وذلك وفقا للمراحل الخمس التالية (جدول ٧) .

جدول (٧) نسبة التصنيع المحلى (الانفاق الأصلى)

المرحلة	نسبة التصنيع المحلى			المستورد
	داخل المصنع	خارج المصنع	الإجمالى	
١	٣,٥	٤	٧,٥	٩٢,٥
٢	٧,٥	١٣	٢٠,٥	٧٩,٥
٣	١٧,٥	٢٤	٤١,٥	٥٨,٥
٤	٣٢,٥	٣٤	٦٦,٥	٣٣,٥
٥	٤٦,٥	٤٣	٨٩,٥	١٠,٥

وقد اشترط أن يبدأ التنفيذ بعد خمسة شهور ، وأن يتم تنفيذ كل المراحل — أى الوصول بالتصنيع الكامل للجرار — فى خلال فترة وجيزة أقصاها ٤٥ شهرا . وبمعنى آخر أنه كان من الواجب أن يتم التصنيع الكامل للجرار بحلول عام ١٩٦٥ . وقد بدأ توريد المعدات الخاصة بالتجميع ابتداء من مارس ١٩٦٢ . وفى يولية ١٩٦٣ بالنسبة لخط المحركات ، وقد تم تركيب المعدات الخاصة بخطى تجميع الجرارات والمحركات وبدأ الانتاج فى منتصف عام ١٩٦٤ . ويلاحظ أنه قد حدث تأخير كبير بين توقيع العقد فى عام ١٩٦١ وبين التشغيل الكامل للمشروع فى منتصف عام ١٩٦٤ .

وما أن بدأ مصنع الجرارات فى الانتاج حتى ثارت مشكلة لم تكن فى الحسبان . فقد اعترض الاصلاح الزراعى على الجرار اليوغوسلافى بحجة أنه لا يصلح للزراعة المصرية(١) . وقد كان من الواجب اثارة هذه القضايا والبت فيها قبل التعاقد على الجرار وقبل استيراد معدات تجميعه وتصنيعه . وخلاصة القول أن المشروع جمد الى أن يتم البت فى هذه القضية . وقد تم التوصل الى حل لها بعد أن تم زيادة قوة الجرار وتكبير محيط عجلاته ، وبالتالى زال اعتراض الاصلاح الزراعى . ولكن ضاعت سنتان بالاضافة الى الخسائر الناجمة عن بقاء الآلات والمعدات فى حالة توقف .

وقد تم وضع برنامج جديد للتصنيع المحلى للجرار يتم على أساس ثمانى مراحل نصف سنوية بالشكل الآتى (جدول ٨) .

(١) وهذا يرجع الى خفة وزنه وصغر عجلاته .

جدول (٨) نسبة التصنيع المحلى للجرار طبقا للاتفاق الجديد

الفترة	نسبة التصنيع المحلى			المستورد
	داخل المصنع	خارج المصنع	الإجمالى	
(١) يناير ١٩٦٧	١١	١٤	٢٥	٧٥
(٢) يوليه ١٩٦٧	١٧	٢٨	٤٥	٥٥
(٣) يناير ١٩٦٨	٢٥	٣٤	٥٩	٤١
(٤) يوليه ١٩٦٨	٣٣	٣٧	٧٠	٣٠
(٥) يناير ١٩٦٩	٤٢,٥	٣٩	٨١,٥	١٨,٥
(٦) يوليه ١٩٦٩	٤٤,٥	٤٣	٨٧,٥	١٢,٥
(٧) يناير ١٩٧٠	٤٦,٥	٤٣	٨٩,٥	١١,٥
(٨) يوليه ١٩٧٠	٤٦,٥	٣٤	٨٩,٥	١١,٥

وقد أخذ مصنع الجرارات فى العمل ولكن بالطبع لم يتم أبدا تحقيق النسب المطلوبة وذلك للأسباب الآتية :

١ ــ قصر فترة تنفيذ الخطة فضلا عن طموحها الشديد .

٢ ــ بطء نمو الصناعات المغذية فضلا عن مواجهتها لمشاكل كثيرة كما سنرى فيما بعد .

٣ ــ ضآلة الخبرات المتوافرة فى هذا الميدان الصناعى الجديد .

٤ ــ توزيع الجهود والامكانيات البسيطة المتاحة لدى شركة النصر على عدد كبير وغير متجانس من المنتجات .

والمهم أن مشروع الجرارات قد واجه مشكلة أخرى كبيرة فى سنة ١٩٧٠ أدت الى نسف هذا المشروع من أساسه . ففى السنة المذكورة تحولت يوغوسلافيا الى التعامل بالدينار القابل للتحويل . ومن ثم أصبح على مصر ان أرادت الاستمرار فى استيراد أجزاء الجرار اليوغوسلافى أن تدفع ثمنه بالعملات القابلة للتحويل . وهذا غير ممكن تحقيقه بسبب ندرة النقد الأجنبى . ومن ثم توقف العمل فى المشروع بمجرد نفاد المخزون من الأجزاء لدى شركة النصر وكان ذلك فى بداية عام ١٩٧١ .

ومحاولة لانقاذ الموقف فقد توصل المسئولون الى الاتفاق مع رومانيا على استيراد الجرار الرومانى . وهذا الجرار يختلف عن الجرار اليوغوسلافى ومن ثم لا يمكن استخدام المعدات الخاصة بمصنع الجرار اليوغوسلافى . وقد تم الاتفاق مع رومانيا على استيراد ٢٠٠٠ جرار تأتى على أربع دفعات

وفى حالة شبه كاملة . وقد تم تجميع آخر دفعة (٥٠٠ جرار) خلال عام ١٩٧٣ . وقد أصبح من الضرورى اعادة النظر فى المشروع من جديد وذلك وفقا للاحتمالين الآتيين :

الاحتمال الأول : تكملة استيراد بقية معدات تصنيع الجرار اليوغوسلافى . وهذا الاحتمال يرتكز على اعتبارين : ١ ــ وجود الآلات الخاصة بتجميع هذا الجرار وبعض الآلات الخاصة بالتصنيع لدى شركة النصر للسيارات . وهذا يعتبر استثمارا معطلا فى الوقت الحاضر . ٢ ــ أنه يتم باستمرار استيراد قطع الغيار من الخارج وبالنقد الحر وذلك لمواجهة حاجة الجرارات الكثيرة الموجودة بالداخل . ولو كان المشروع الخاص بالجرار اليوغوسلافى قد استمر وتم تركيب بقية الماكينات الخاصة به وتم دفع قيمتها ــ وقتئذ ــ بالعملات الحرة لكان من الممكن تصنيع كل أجزائه محليا الآن .

الاحتمال الثانى : الاتجاه الى جرار جديد .

وبالطبع فانه من كل النواحى ينبغى الرجوع الى الجرار اليوغوسلافى . وعلى أى حال فانه يتم حاليا تجميع الجرارين الرومانى واليوغوسلافى حتى يتم الاتفاق على الجرار الجديد . وقد بلغ انتاج الجرارات ١٠٧٢ جرارا فى عام ١٩٧١/٧٠ ، ١٢٣٦ جرارا فى عام ١٩٧٢ ووصل الى ١١٩٣ جرارا فى عام ١٩٧٣ (جدول ٣) .

(هـ) المقطورات :

عقب الابتداء فى مشروع الأوتوبيسات واللوارى فى أواخر عام ١٩٦٠ أصبحت هناك حاجة ماسة الى المقطورات لاستعمالها مع اللوارى . ومما شجع على ذلك أن هناك تشابها بين أجزاء المقطورات واللوارى وطريقة صناعتها يمكن معه استغلال الطاقة الفائضة الموجودة فى المعدات المتعاقد عليها لمشروع اللوارى والأوتوبيس .

وقد تم الاتفاق مع شركة بلومهارت فى المانيا الغربية ، ووقع العقد النهائى فى ١٩٦١/٣/٣٠ . وحددت الطاقة الانتاجية بمقدار ١٠٠٠ مقطورة سنويا من الأنواع المختلفة فى وردية واحدة . وسمح العقد بالتصدير لكافة البلاد العربية والافريقيـــة . وقم تم الاتفـــاق على أن تسير مراحـــل التصنيع فى المقطورات مع مراحل التصنيع فى اللوارى التى توردها شركة دويتز .

وقد بدأت عمليات تجميع المقطورات فى أبريل عام ١٩٦٢ وتركزت فى البداية على نوعين فقط حمولة ٨ و ١٢ طنا . ثم أضيفت فيما بعد مقطورات من حمولة ٥ و ٧ أطنان . الا أنه فيما بعد تم التركيز من جديد على صناعة نوعين فقط أكثر ملاءمة للاستعمال المحلى وهما المقطورة حمولة ٨ أطنان و١٢ طنا . وقد أدخلت بعض التعديلات على تصميم هذه المقطورات بما أمكن معه انتاج هيكل المقطورة من كمر شركة الحديد والصلب ، مما يزيد كثيرا

نسبة التصنيع المحلى . ومن جهة أخرى بدأت الشركة فى انتاج مقطورة زراعية خفيفة حمولة ٣ أطنان .

وعلى الرغم من أن الطاقة الانتاجية القائمة لانتاج المقطورات تصل الى ٢٠٠٠ مقطورة فى العام ، فان الانتاج الفعلى قليل بالقياس بهذه الطاقة . وقد وصل الى ٤٢٤ مقطورة عام ١٩٧٣ (جدول ٣) .

تعرضنا فيما تقدم لتطور انتاج السلع المختلفة التى تقوم بها شركة النصر للسيارات . وقد اتضح لنا أن هذه الشركة تقوم بانتاج كل أنواع المركبات التى تندرج فى العادة تحت صناعة السيارات مثل : سيارات الركوب ، اللوارى ، الأتوبيسات ، المقطورات،الجرارات الزراعية ، الموتورات لديزل للوارى والأتوبيسات . وقد بدأت صناعة السيارات المصرية بانتاج كل هذه الأنواع مرة واحدة . وكما اتضح مما تقدم فقد واجهت شركة النصر العديد من الصعاب التى أدت الى توقف الانتاج من وقت لآخر ، فضلا عن التغير المستمر فى الخطط الانتاجية لمواجهة الظروف الصعبة التى تواجهها الشركة .

وهنا يثور التساؤل : هل يمكن لمنتجى السيارات الجمع بين كل هذه الأنواع فى وقت واحد ؟ يلاحظ أن منتجى السيارات الكبار فى العالم يقومون بانتاج كل هذه الأنواع . فما السبب فى ذلك ؟ وهل ما يجوز لمنتجى البلاد الصناعية المتقدمة لا يجوز لمنتجى البلاد المتخلفة ؟ هناك مبررات قوية تحض على تعدد وتنوع المنتجات بالنسبة لكبار المنتجين وهى :

(أ) هناك تشابه كبير فى الأجزاء التى تستخدم فى صناعة المنتجات المختلفة وتشترك بعض الأنواع والموديلات فى كثير من الأجزاء(١) .

(ب) أن الفن الانتاجى المستخدم فى صناعة كل هذه المنتجات لا يختلف فى أساسه من منتج الى آخر(٢) . ومن ثم فمن مصلحة المنتج استغلال الطاقات الانتاجية الموجودة لديه فى انتاج مجموعة من السلع متصلة ببعضها البعض بشكل قوى .

(جـ) أن هناك قدرا كبيرا من النفقات الثابتة تتحملها الشركات الكبرى يتمثل فى الانفاق على أقسام الأبحاث والمعامل والادارة والتسويق وورش الصيانة ، ومن ثم فانه يكون من المستحب توزيع عبء هذه التكاليف الثابتة على قدر كبير من المنتجات .

(د) وفرة الكوادر الفنية عالية المهارة .

(هـ) تقدم وازدهار الصناعات المغذية التى تمد صناعة السيارات

(١) G. Maxy & A. Silberston, **The Motor Industry**. London, Allen and Unwin, 1959, p. 24.

(٢) **Ibid., p. 26.**

بحاجتها من المواد والأجزاء المختلفة . وتستفيد كثيرا هذه الصناعات فى حالة قيامها بتصنيع الأجزاء التى تناسب المنتجات المختلفة طالما أن الفن الانتاجى واحد والأجزاء لا تختلف كثيرا عن بعضها . اذ من الممكن لهذه المؤسسات أن تحقق قدرا لا يستهان به من الوفورات .

(و) ان تنويع المنتجات — فضلا عن انه يؤدى الى تعظيم الربح — فانه يخفف أيضا من عبء الخسارة فى حالة حدوث انخفاض مفاجىء فى الطلب على أحد المنتجات .

يتضح من قراءة المبررات السابقة لتنويع وتعدد المنتجات انها لا تنطبق على وضع صناعة السيارات الحديثة فى البلاد النامية . ومن ثم فانه اذا كان من الضرورى اقامة صناعة للسيارات فينبغى التركيز على نوع محدد من المنتجات واتباع مبدأ الأولوية . فهل يجوز أن نبدأ فى مصر بصناعة سيارات الركوب فى حين أن متوسط دخل الفرد ضئيل جدا بالمستويات العالمية ومن ثم فانه لن يقوى على شراء السيارة الا نسبة ضئيلة جدا من الناس ؟ . هذا فى الوقت الذى لا يجد فيه الناس مكانا للوقوف (لا للجلوس) فى أوتوبيسات القاهرة وغيرها من المدن . هذا بالاضافة الى الضعف الشديد الذى ينتاب شبكة المواصلات التى تربط المدن بعضها ببعض . هذا بجانب صعوبة نقل البضائع والاعتماد الكبير على استخدام العربات التى تجرها الدواب .

للاعتبارات المتقدمة فانه كان يتعين أن نركز فى هذه المرحلة على تجميع تم التدرج فى تصنيع اللورى والأوتوبيس . ونعبىء كل الموارد — المبددة حاليا فى سيارات الركوب وغيرها — فى تدعيم وتطوير هذه الصناعة . فالاستثمارات المخصصة حاليا لقطاع سيارات الركوب والجرارات الزراعية لا تقل أبدا عن نصف جملة الاستثمارات الموظفة فى صناعة السيارات . وهناك عوامل أخرى تدعو الى التركيز على صناعة اللوارى والأتوبيسات — وقد سبق ذكر بعضها — وهى :

١ — انخفاض حجم الانتاج فى صناعة اللوارى والأتوبيسات .

٢ — سهولة عمليات الانتاج نسبيا عن انخفاض نسبة الميكنة(١) . فجسم الأوتوبيس مثلا يحتاج الى عمل يدوى كثير . ومن ثم لا ينتج الا بكميات قليلة فى أى مصنع وتتقلص اذن عمليات الانتاج الكبير mass production الذى نشاهده جليا فى صناعة سيارات الركوب .

---

(١) A. S. El-Darwish, **The Establishment of an Automotive Industry in Developing Countries.** A paper presented at the UNIDO Seminar on the Establishment and Development of the Automotive Industry in D.C., Czechoslovakia, Feb. - March, 1969, p. 60.

٣ ــ اشتراك الأوتوبيس واللورى فى كثير من الأجزاء مما يؤدى الى حسن استخدام الآلات والمعدات الموجودة مما يقلل من عبء التكاليف الثابتة .

٤ ــ أنه يمكن تثبيت موديل اللورى والأوتوبيس لفترة طويلة . ومن ثم نزول احدى العقبات الخاصة بتغيير الموديل بشكل مستمر كما هو واضح فى صناعة سيارات الركوب . ومن ثم يمكن استخدام الاسطمبات الخاصة بضغط الأجزاء لفترة طويلة مما يخفف من عبء التكاليف الثابتة .

٥ ــ انخفاض المنافسة العالمية فى هذا النوع من المنتجات . وذلك بسبب ضخامة المنتجات وارتفاع تكاليف نقلها . اذ أن تكاليف النقل تزداد بنفس نسبة زيادة حجم الشىء المنقول(١) . هذا من شأنه أن يمنع نقل السلعة خارج مسافة معينة ، مما يحد من قوة المنافسة من جانب المنتجين الكبار للمنتجين الصغار .

ثالثا : الصناعات المغذية

تشمل الصناعات المغذية مجموعة الصناعات المعدنية والكهربائية والكيماوية والغزل والنسيج التى تقوم بمد صناعة السيارات بحاجتها من المواد والأجزاء والقطع المختلفة . وتتميز صناعة السيارات بأن منتجاتها تتكون من عدد كبير جدا من الأجزاء والمكونات . فسيارة الركوب الصغيرة تحتوى على ٢٥٠٠ « مكون »(٢) أو ٢٠٠٠٠ جزء اذا حسبنا كل شىء من مسامير وخلافه(٣) .

ويلاحظ أن هذه الأجزاء والمكونات تختلف بالطبع فى مواصفاتها وفى المواد المصنوعة منها . ويقدر عدد المواد التى تصنع منها السيارات بما لا يقل عن ٦٠ نوعا من المواد . ويختلف كثيرا الحجم الأمثل لانتاج كل جزء من هذه الأجزاء . وبالطبع فان صناعة السيارات لا تستطيع أن تقوم بانتاج الكثير من هذه الأجزاء ، بل يدخل انتاجها فى اختصاص الصناعات المغذية المذكورة آنفا . فالملاحظ انه أصبح يتخصص فى انتاج هذه الأجزاء منشآت متخصصة يقوم كل منها بالتخصص فى انتاج مجموعة من الأجزاء على نطاق اقتصادى يحقق انتاج هذه الأجزاء بتكاليف تقل كثيرا عما لو قام كل مصنع للسيارات بانتاج حاجته من هذه القطع العديدة المذكورة . ومن الجدير بالذكر أن كل منشأة متخصصة تقوم بتوريد الأجزاء لمجموعة من مصانع السيارات وربما لغيرها من الصناعات التى تستخدم بعض هذه المواد والأجزاء .

---

(١) El-Darwish, **Ibid.**

ويجدر بنا أن نذكر ــ فى هذا الصدد ــ أن نقل الأوتوبيس من ايران الى ميناء السويس يتكلف ٦ آلاف دولار ، مما دفع مصر الى الاعتماد على سفنها فى نقل صفقة الأتوبيسات الايرانية . الاهرام ١٩٧٤/٨/٢٧ .

(٢) Component.

(٣) If every nut and bolt is counted.

وتتضح أهمية الصناعات المغذية فى ارتفاع نسبة « المشتريات الخارجية »(١) التى تقوم بها الشركات المنتجة للسيارات من خارج مصانعها ، سواء من داخل الدولة أو خارجها) . ومن الجدير بالذكر أن هذه النسبة تختلف من بلد الى آخر ومن منتج سيارات الى آخر وكذلك من نوع من السيارات أو المركبات الى آخر . ولكن يمكن القول بصفة عامة أن هذه النسبة تتراوح — فى البلاد المتقدمة — بين ٣٠ — ٥٠٪ من قيمة سيارات الركوب . وترتفع الى ٧٠٪ تقريبا فى اللوارى وخاصة الثقيل منها(٢) .

أما فى البلاد النامية — حديثة العهد بصناعة السيارات وبالصناعة عموما — فاننا نجد أن اقامة صناعة للسيارات جاءت فى كثير من الحالات قبل انشاء العدد الكافى من الصناعات المغذية المذكورة . هذا فضلا عن تخلف الصناعات القليلة القائمة وهذا يرجع الى أن المخطط لصناعة السيارات لم يدخل فى حسبانه تخصيص الاستثمارات اللازمة لانشاء الصناعات المغذية . وقد قدر أن الصناعات المغذية تحتاج الى مبلغ مماثل — على الأقل — للمبلغ المخصص اصلا لصناعة السيارات . فانشاء مصنع لانتاج سيارة صغيرة مثل فيات ٨٥٠ أو رينو ٤ مثلا يحتاج الى استثمار يتراوح بين ٦٠ — ٧٥ مليون دولار لانتاج ٥٠٫٠٠٠ وحدة سنويا . وقد قدر أن الصناعات المحلية المغذية التى سوف تقوم بمد ٣٠٪ من الأجزاء اللازمة للسيارة المذكورة سوف تحتاج الى استثمار مبلغ مماثل(٣) .

ومن ثم فان عدم التوازن بين الاستثمار فى صناعة السيارات والاستثمار فى الصناعات المغذية سوف يترتب عليه مواجهة صناعة السيارات لمشكلة توفير احتياجاتها من المواد والأجزاء . وسوف تصبح صناعة السيارات مضطرة الى حل هذه المشكلة بانتهاج الأساليب الثلاثة التالية :

---

(١) «bought-out» proportion

(٢) E.F. Gibian, «**Problems Related to the Production & Supply of Auto. Component**». A paper presented at UNIDO Seminar in Czechoslovakil, Feb. - March, 1969, p. 49.

ويلاحظ أن صناعة السيارات فى اليابان تعتمد على نحو ٦٠٠٠ شركة تقوم بمدها بالأجزاء والمكونات . وتتراوح نسبة المشتريات الخارجية بين ٥٠ — ٨٠٪ من اجمالى تكلفة السيارة راجع : H. Satoh, op. cit.

ونود أن نعطى مثالا آخر من شركة VOLVO السويدية للسيارات . اذ أن هذه الشركة كانت فى سنة ١٩٧١ — تتعامل مع ٢٢٠٠ مؤسسة لتزويدها بالأجزاء والمواد اللازمة . ومن هذه المؤسسات ٥٠٠ توجد فى داخل السويد . والباقى يوجد فى المانيا الغربية وكندا والولايات المتحدة وفرنسا واليابان وانجلترا وبلاد أخرى . وذلك على أساس أن نسبة ٤٢٫٤٪ من المشتريات تأتى من مصادر سويدية ، ٢٨٫٨٪ من بلاد السوق المشتركة وخاصة المانيا الغربية ، ٢٤٪ من منطقة التجارة الحرة . انظر :
E. Bernard, **Auto. Subcontracting with the Developing Countries.**
ورقة قرئت فى مؤتمر باريس السابق ذكره .

(٣) UNIDO, Perspectives for Industrial Development in the Second U.N. Development Decade, **The Motor Vehicle Industry**, New York, 1972, p. 68.

١ ــ القيام بانتاج بعض هذه الأجزاء بنفسها .

٢ ــ الاعتماد فى انتاج بعض الأجزاء على الموردين القلائل المحليين ذوى الامكانيات المحدودة ، مما يعطى فى النهاية انتاجا دون المستوى المطلوب .

٣ ــ الاعتماد على الاستيراد فى سبيل الحصول على بعض الأجزاء الاخرى . والمتوقع أن الاعتماد على الطريق الأخير سوف يكون محدودا بسبب ندرة الموارد المتاحة من النقد الأجنبى .

وعلى ذلك فان مصنع السيارات سوف يركز على المصادر المحلية رغم عدم كفايتها ورداءة انتاجها . وسوف يقوم بنفسه بانتاج بعض من هذه الأجزاء . وفى هذه الحالة فاننا نجد أن السيارة المنتجة سوف تعانى من انخفاض الجودة بالاضافة الى ارتفاع تكاليف الانتاج . هذا بالاضافة الى ان انتاج المصنع سوف ينمو ببطء فضلا عن التعرض للتوقف من وقت الى آخر .

وفى مصر نلاحظ أن السلطات المسئولة قد وضعت جدولا زمنيا للتصنيع المحلى يتميز بالقصر الشديد ، كما سبق أن بينا . اذ أنه كان قد تقرر أن يتم تصنيع ٩٠ ــ ٩٥٪ من قيمة السيارة أو المركبة محليا خلال مدة اقصاها ثمانى سنوات . وعلى أن تقوم شركة النصر للسيارات بصنع حوالى ٥٠٪ والصناعات المحلية بصنع ٤٠ ــ ٤٥٪ ، ويتم استيراد نسبة ٥ ــ ١٠٪ من الخارج .

ويلاحظ على هذا التخطيط ارتفاع النسبة المراد تصنيعها محليا فى زمن قصير جدا(١) . وهذا يعتبر تخطيطا معيبا لأن من شأنه أن يؤدى الى الاسراع بانتاج أجزاء من نوعية منخفضة وبتكلفة مرتفعة . ويلاحظ أن هذه الخطة لم تتحقق فى داخل الزمن المحدد له ، كما سبق ، وهو ما تعانى منه حاليا شركة النصر للسيارات . فقد كان المفروض اعطاء وقت كاف لقيام ونمو وتطور الصناعات المغذية . فالخبرات والمهارات لا تكتسب الا بمرور وقت كاف(٢) .

ويلاحظ انه بالنسبة لسيارات الركوب فان الأمر قد اقتصر على التجميع حتى المرحلة (٤) فقط . أما بالنسبة للوارى والأوتوبيسات والمقطورات فان نسبة التصنيع المحلى أخذت فى الارتفاع تدريجيا حتى وصلت الآن من ٧٠ ــ ٨٠٪ من قيمة المركبة . وتقوم شركة النصر للسيارات بتصنيع حوالى ٥٠٪ ، وتقوم الشركات الموردة المحلية بتصنيع الباقى (٢٠ ــ ٣٠٪) .

---

(١) اخذت اليابان ٥٠ سنة حتى استطاعت أن تصنع سيارة بكاملها محليا . فقد بدأت صناعة السيارات فى اليابان عام ١٩٠٤ ولم تتمكن من انتاج سيارة يابانية ١٠٠٪ الا خلال الفترة ٥٠ ــ ١٩٥٥ (وذلك عدا السيارات العسكرية) . انظر :
Satch, op. cit.

(٢) UNIDO, The Motor Vehicle Industry, New York, 1972, pp. 45 - 46.

وقد أثارت شركة النصر عدة شكاوى فى حق الشركات الموردة(١) وهى :

١ ــ عدم الانتظام فى التوريد مما يترتب عليه توقف خطوط الانتاج من وقت لآخر .

٢ ــ انخفاض الجودة وارتفاع نسبة الأجزاء المرفوضة . فأجزاء السيارات أو المركبات لابد أن تصنع طبقا لمواصفات ومواد خاصة معروفة دوليا .

٣ ــ ارتفاع الأثمان التى تبيع بها الشركات الموردة وذلك بسبب المركز الاحتكارى الذى تتمتع به .

وهذه المشاكل ترجع بالطبع الى المشاكل التى تواجهها الصناعات المغذية ذاتها . فهى حديثة العهد وقليلة الخبرة وتعانى من نقص الخبراء والفنيين ، فضلا عن مشاكل النقد الأجنبى .

وخلاصة ما تقدم أن قيام البلاد النامية بالتصنيع المحلى السريع للسيارات سوف يؤدى الى ارتفاع تكاليف الانتاج ، فضلا عن انخفاض الجودة . مما يؤدى الى ارتفاع الأثمان التى تباع بها هذه المنتجات محليا ، هذا بالاضافة الى صعوبة التصدير الى الأسواق الخارجية .

رابعا : وفورات الحجم الكبير

تتميز صناعة السيارات بكبر حجم الوحدات الانتاجية . وهذا يرجع الى ضخامة وفورات الحجم الكبير فى هذه الصناعة . ولعل هذا هو السبب الرئيسى وراء نجاح صناعة السيارات فى الولايات المتحدة واليابان وغرب أوربا .

وعند البحث عن الحجم الأمثل ــ أى حجم الانتاج الذى يعطى أكبر قدر ممكن من وفورات الحجم الكبير(٢) ــ فاننا نواجه بصعوبة تحديد هذا الحجم عمليا .

فالحجم الأمثل للمشروع ليس شيئا جامدا وثابتا انه شىء مرن ويختلف من :

١ ــ نوع معين من المنتجات الى آخر .
٢ ــ مرحلة انتاجية الى أخرى .

---

(١) تقوم بالتوريد شركات القطاع العام بنسبة ٨٠٪ وشركات القطاع الخاص بنسبة ٢٠٪ من الاجمالى .

(٢) أو الحجم الذى بعده تصبح وفورات الحجم الكبير قليلة الأهمية .

٣ ــ ويختلف كذلك على حسب نوع الفن الانتاجى المستخدم(١) . وسوف نحاول أن نلقى بعض الضوء على ذلك .

تنقسم صناعة السيارات ــ بصفة عامة ــ الى مرحلتين رئيسيتين هما :

١ ــ مرحلة صناعة الأجزاء والمكونات .

٢ ــ مرحلة التجميع والتشطيب .

وتشتمل المرحلة الأولى على العمليات الخاصة بالطرق والصب وتصنيع (أو معالجة) الأجزاء بواسطة الماكينات المختلفة المعدة لذلك . فهى اذن عملية يغلب عليها النواحى الهندسية والميكانيكية وذلك بهدف تصنيع جسم السيارة والشاسيه والأجزاء الميكانيكية الكثيرة المختلفة . وهذه العمليات مكلفة جدا لأنها تحتاج الى صناعة قوالب أو اسطمبات(٢) يصب فيها أو تضغط عليها الأجزاء المختلفة من السيارة . وبالطبع فان هذه الاسطمبات تعمل وفقا للتصميم الخاص بكل موديل على حدة . ومن ثم فانه ينبغى تغطية التكلفة الثابتة الخاصة بهذه الاسطمبات قبل أن يتغير الموديل(٣) . وعلى ذلك فان اقتصاديات الحجم الكبير تصل الى أقصاها فى هذه المرحلة(٤) .

أما المرحلة الثانية فهى مرحلة التجميع والتشطيب حيث تقل الآلية نسبيا ويكثر فيها العمل اليدوى بالمقارنة بالمرحلة الأولى(٥) ، ومن ثم يقل عبء التكاليف الثابتة . وعموما يقل الحجم الأمثل فى هذه المرحلة بالقياس بالمرحلة السابقة عليها . فاذا كان الحجم الأمثل لوحدة ضغط الأجزاء الخاصة بسيارة الركوب هو مليون وحدة تقريبا سنويا ، فان هذا الحجم يهبط الى ١٠٠ر٠٠٠ وحدة لخط التجميع فى السنة(٦) . ولهذا يلزم الأمر مضاعفة خطوط التجميع عدة مرات لكى تتمشى مع الحجم الأمثل الكبير للمرحلة السابقة على مرحلة التجميع .

واذا كان الحجم الأمثل يختلف من مرحلة أو عملية صناعية الى أخرى

---

(١) G. Maxy & A. Silberston, **The Motor Industry.** London, Allen & Unwin, 1959, p. 82.

(٢) Stampings.

(٣) وللتغلب على هذه المشكلة فان شركات السيارات تقوم عادة باجراء تغيير سطحى سنويا فى موديلاتها ــ ورئيسيا كل عدة سنوات ــ وبموجب هذا التغيير تظل الأجزاء الرئيسية فى السيارة بدون تغيير . وكثيرا ما تستخدم نفس الأجزاء لصناعة عدة موديلات فى وقت واحد .

(٤) J. Baranson, **Automotive Industries in Developing Countries,** p. 24.

(٥) **Ibid.**

(٦) Maxy & Silberston, **op. cit.,** p. 79 & p. 84.

فانه يختلف كذلك باختلاف السلعة المنتجة ذاتها (سيارات ركوب ، لوارى ، أوتوبيسات ...) ، فيعظم هذا الحجم بالنسبة لسيارات الركوب ويرجع السبب الرئيسى فى ذلك الى ارتفاع التكلفة الثابتة الخاصة بصناعة الاسطمبات السابق الاشارة اليها . ومن ثم كلما زاد نطاق الانتاج قل نصيب الوحدة المنتجة من عبء التكلفة الثابتة . ويلاحظ أن منحنى التكلفة المتوسطة ينخفض بشدة فى البداية ثم يقل معدل انخفاضه مع زيادة عدد الوحدات المنتجة ، ولكنه سوف يستمر فى الانخفاض بعد ذلك(١) .

أما بالنسبة لصناعة اللوارى والأوتوبيسات والجرارات فان عبء التكاليف الثابتة يقل كثيرا وذلك لما يأتى :

١ — أن جسم اللورى أو الأوتوبيس أو الجرار أقل تعقيدا من جسم سيارة الركوب . فالأول يتميز بأنه يتكون من أجزاء مستقيمة ومن ثم يقل كثيرا عدد الاسطمبات اللازمة لضغط وصب الأجزاء المختلفة .

٢ — يعمر الموديل لفترة أطول بالقياس بسيارات الركوب . ومن ثم يتوزع عبء التكلفة الثابتة الخاصة بتصميم الموديل وصناعة الاسطمبات على عدد أطول من السنوات .

وللاعتبارات المتقدمة يقل الحجم الأمثل بالنسبة لهذه المنتجات وذلك بالقياس بسيارات الركوب . وبالطبع فان الحجم الأمثل لمرحلة تجميع اللورى أو الأتوبيس أو الجرار يقل كثيرا عن الحجم الأمثل لمرحلة تصنيع وضغط الأجزاء .

وعلى الرغم من صعوبة وضع أرقام خاصة بالحجم الأمثل لصناعة السيارات فان الجدول التالى يعطى صورة تقريبية لهذا الحجم .

ويلاحظ أن هذه الأرقام تقتضى توافر السوق الكبير حتى يستطيع المنتج أن يحصل على القدر الأكبر من وفورات الحجم الكبير . ولذا فان هذه الأرقام تتمشى مع الأرقام الخاصة بالحجم الأمثل السائد فى الولايات المتحدة . ويرجع الارتفاع الكبير فى الحجم الأمثل للانتاج فى الولايات المتحدة — بالقياس بأوربا مثلا — الى مجموعة من العوامل أهمها :

---

(١) فقد قدر فى صناعة السيارات فى انجلترا أن زيادة حجم الانتاج من ٥٠ الف وحدة سنويا الى ١٠٠ الف سوف يترتب عليه خفض تكلفة الوحدة بنسبة تتراوح بين ١٥٪ — ٢٠٪ . واذا ارتفع حجم الانتاج الى ٤٠٠ الف وحدة سنويا فانه يمكن تخفيض تكلفة الوحدة المنتجة بنسبة مماثلة . وسوف تستمر تكلفة الوحدة فى الانخفاض عند الاحجام الاكبر من ذلك ولكن بمعدلات قليلة . وعلى ذلك فان منحنى التكلفة المتوسطة فى الأمد الطويل سيصبح قليل الانحدار بل قريبا الى الشكل الأفقى .

A. Silberston, «The Motor Industry», in D. Burn's, The structure of British Industry. London, Cambridge U.P., 1958, Vol. 2, Chapter 10, p. 18.

جدول (٩) الحجم الأمثل لصناعة السيارات في البلاد الصناعية المتقدمة(١)

سيارات الركوب واللوارى الخفيفة	١٠٠ر٠٠٠ —
لوارى متوسطة الحجم	٤٠ر٠٠٠ وحدة
وجرارات زراعية	٢٠ر٠٠٠ —
لوارى ثقيلة وأوتوبيسات	٥٠٠ر٠٠٠ وحدة

١ — ضخامة حجم السوق . اذ يعتبر سوق الولايات المتحدة أضخم سوق للسيارات فى العالم . ومن ثم فان الوحدات الانتاجية صممت لكى تبيع أساسا فى هذه السوق الضخمة(٢) .

٢ — وفرة الموارد المالية لدى الشركات الأمريكية .

٣ — التقدم التكنولوجى الكبير الذى تتمتع به المؤسسات العاملة فى الولايات المتحدة . اذ أن هذه المؤسسات تستخدم أحدث طرق للانتاج مثل طريقة الانتاج المستمر . وكذلك التوسع فى استخدام الآلات المتخصصة(٣) . وقد أمكن استخدام هذه الوسائل الحديثة بفضل ضخامة السوق فضلا عن وفرة الموارد المالية لدى المؤسسات المنتجة .

ولكن اذا رجعنا الى البلاد النامية فاننا نجد أنها تتميز بصغر حجم السوق وضآلة الموارد المالية وانخفاض المستوى التكنولوجى . ولذا فانه يمكن افتراض أن الحجم الأمثل لصناعة السيارات فى البلاد النامية يقل عن الحجم الأمثل الخاص بالبلاد الصناعية المتقدمة . وفيما يلى بعض الأرقام التقديرية (جدول ١٠) الخاصة بذلك وبافتراض درجة تصنيع محلى قدرها ٧٠٪ .

---

(١) J. Baranson, **Industrial Technologies for Developing Countries**, New York, Praeger, 1969, p. 78.

(٢) تشكل الصادرات الامريكية من السيارات نسبة صغيرة من حجم الانتاج وذلك على النحو الآتى بالقياس بدولة أوربية وعلى ألمانيا الغربية :

	١٩٦٥	١٩٦٨	١٩٧٠
الولايات المتحدة	٦ر٦٪	٥ر٦٪	١٠٪
ألمانيا	٨ر٤٩٪	٦٠٪	٥٤٪

راجع مركز التنمية الصناعية للدول العربية (ايدكاس) ، **دراسة عن وضع صناعة السيارات والمكائن والجرارات والالات الزراعية فى الدول العربية** . ص ٧٥ .

(٣) تتميز هذه الالات بالانتاج الوفير فضلا عن سرعتها ولكن يصعب تعديلها لتلائم انتاج موديلا آخر . ولذا يلزم استهلاكها على مدى ٢ — ٣ سنوات .

جدول (١٠) الحجم الأمثل لصناعة السيارات فى البلاد النامية(١)

نوع المنتج	عدد الوحدات سنويا
سيارات ركوب صغيرة لغاية ١٢٠٠ كج	٣٠,٠٠٠ – ٥٠,٠٠٠
سيارات لورى لغاية حمولة ٨ طن	٥,٠٠٠ – ٦,٠٠٠
سيارات لورى حمولة ٨ – ١٣ طنا وأتوبيسات	٤٠٠٠
جرارات زراعية	٥٠٠٠

ويلاحظ أن الطاقة القصوى للانتاج القائمة بشركة النصر للسيارات هى كما يلى :

سيارات ركوب	٦٠٠٠	وحدة سنويا
أوتوبيس	٩٠٠	وحدة سنويا
لـــوارى	٤٣٠٠	وحدة سنويا
جرارات زراعية	٢٠٠٠	وحدة سنويا

ويلاحظ أن الطاقة القائمة الخاصة بانتاج اللوارى تقترب من الطاقة المثلى وتصل الى النصف بالنسبة للجرارات والى الربع بالنسبة للاوتوبيسات . أما بالنسبة لسيارات الركوب فان البون شاسع بين الطاقة القائمة فى مصر فعلا والطاقة المثلى . الا أنه يجب أن ننوه هنا الى أن الحجم الأمثل المذكور بالجدول خاص بتصنيع سيارات الركوب بنسبة ٧٠٪ ، أما الطاقة القائمة فى مصر فهى خاصة بتجميع السيارات . ولما كان الحجم الأمثل لعملية التجميع يقل كثيرا عن الحجم الأمثل لعملية التصنيع فانه يمكن القول أن الحجم الأمثل للتجميع فى البلاد النامية يتراوح بين ٢٠ ــ ٣٠ ألف وحدة سنويا . وبناء على ذلك فان الحجم القائم فى مصر فعلا يقل كثيرا عن الحجم الأمثل المفروض أن يسود فى هذه الصناعة .

ومن العرض المتقدم يتضح أنه من الواجب أن تركز شركة النصر على انتاج اللوارى والأوتوبيسات . أما سيارات الركوب ــ سواء التجميع أو التصنيع ــ فانه يجب التوصل الى حل بشأنها على مستوى اقليمى أو دولى ــ كما سنرى فيما بعد .

(١) ايدكاس ، المرجع السابق ، ص ٢٨٤ .

خامسا ــ مدى تشغيل الطاقة

تتأثر تكاليف الانتاج بشكل كبير بمدى تشغيل الطاقة الانتاجية القائمة . اذ تتحمل السلع المنتجة بقسط استهلاك الآلات والأجهزة والمبانى سواء استغلت أم بقيت عاطلة . وعند تغيير الموديل يلزم الأمر تغيير بعض الآلات والمعدات لكى تتلاءم مع الموديل الجديد . ومن ثم فانه ينبغى الحرص على تشغيل الطاقة الانتاجية بالكامل حتى يمكن توزيع عبء التكاليف للمعدات والآلات على أكبر عدد ممكن من الوحدات المنتجة وحتى قبل أن يتغير الموديل .

ويرجع وجود طاقة عاطلة الى مجموعة من الاسباب لعل من أهمها(١) :

(أ) عوامل فنية ، ومن شأن ذلك عدم القدرة ــ فنيا ــ على صنع آلة صغيرة دون حد معين . وهذا ما يسمى بعدم القدرة على التجزئة(٢) . ومن ثم فانه كثيرا ما يأتى حجم الآلة أو طاقة المصنع أكثر من الطلب الحالى . ويصبح عندنا طاقة عاطلة مؤقتة تزول عندما ينمو حجم الطلب فى المستقبل .

(ب) وجود درجة عالية من الاحتكار أو منافسة القلة فى الصناعة . اذ يقول المنتج المحتكر بتقليل انتاجه وترك جزء من الطاقة عاطلا وذلك بهدف المحافظة على سعر مرتفع فى السوق .

(جـ) وجود نقص فى المواد الخام وغيرها من مستلزمات الانتاج . وهذا يرجع الى واحد أو اكثر من العوامل الآتية :

أولا : عدم كفاية انتاج هذه المواد محليا .

ثانيا : توفر هذه المواد ولكن من نوعية منخفضة .

ثالثا : ارتفاع ثمن شرائها محليا .

رابعا : وجود صعوبات فى النقل من أماكن الانتاج .

خامسا : عدم انتظام ورود هذه المواد .

(د) النقص فى اليد العاملة الماهرة . فكثيرا ما يندر وجود اليد العاملة الماهرة ومن ثم تتوقف الآلات ولا تجد من يصلحها . وكذلك كثيرا ما تعمل الآلات دون سرعتها القصوى بسبب عدم المعرفة من جانب القائمين على تشغيلها .

---

(١) U.N., **Industrialization & Productivity**». Industrial Excess Capacity & its Utilization» (No. 15), pp. 65 - 66.

(٢) Indivisibilities.

ويلاحظ انه كثيرا ماتتداخل كل هذه العوامل المتقدمة بحيث يصعب تحديد دور كل منها فى ظهور الطاقات العاطلة . ويلاحظ ان العوامل السابقة ــ عدا العامل الثانى ــ قد لعبت دورا كبيرا فى ظهور الطاقة العاطلة فى صناعة السيارات فى مصر .

وكما يتضح من الجدول (١١) التالى نلاحظ وجود نسبة عالية من الطاقة العاطلة فى كل المنتجات التى تقوم بها شركة النصر للسيارات . ففى متوسط الفترة ٦٤/٦٣ ــ ١٩٦٦/٦٥ بلغت نسبة الطاقة العاطلة فى مصنع اللوارى ٧٥٪ انخفضت الى ٧٤٪ فى سنة ١٩٧٠/٦٩ والى ٧٠٪ فى عام ١٩٧٣ . وبالنسبة للأوتوبيسات بلغت ٥٤٪ فى الفترة الأولى و ٦٣٪ فى الفترة التالية ثم ارتفعت الى ٦٨٪ فى عام ١٩٧٣ ، وبلغت نسبة التعطل فى الجرارات الزراعية ٦٤٪ و ٤٦٪ و ٤٠٪ فى السنوات الثلاث المذكورة .

جدول (١١) الطاقة العاطلة لدى شركة النصر للسيارات

نوع المنتج	الطاقة الإنتاجية وحدة/سنويا	عدد الوحدات المنتجة			نسبة الطاقة العاطلة		
		متوسط السنوات ٦٤/٦٣ ٦٦/٦٥	٧٠/٦٩	١٩٧٣	متوسط السنوات ٦٤/٦٣ ٦٦/٦٥	٧٠/٦٩	١٩٧٣
اللوارى	٤٣٠٠	١٠٨٢	١١١٧	١٢٨٢	٧٥	٧٤	٧٠
الأوتوبيسات	٩٠٠	٤١٣	٣٣٦	٢٨٥	٥٤	٦٣	٦٨
الجرارات الزراعية	٢٠٠٠	٧٢٣	١٠٧١	١١٩٣	٦٤	٤٦	٤٠
سيارات الركوب	٦٠٠٠	٣٣٨٢	٣١٣٩	٤٠٦٢	٤٤	٤٨	٣٢
المقطورات	٢٠٠٠	١٦٥	٠٠٠	٤٢٤	٩٢	٠٠٠	٧٩
محركات الديزل	١٠,٢٠٠	١٦١٥	٠٠٠	٢٠٥	٨٥	٠٠٠	٩٨

المصـــدر :

١ ــ أرقام الطاقة الانتاجية من شركة النصر للسيارات .

٢ ــ أرقام الانتاج من جدول (٣) .

٣ ــ تم الحصول على نسبة الطاقة العاطلة بقسمة ١ ÷ ٢

أما فى سيارات الركوب فقد بلغت نسبة الطاقة العاطلة ٤٤٪ و ٤٨٪ على التوالى . وقد انخفضت الطاقة العاطلة بعض الشىء فى عام ١٩٧٣ حيث بلغت ٣٢٪ . أما فى المقطورات فبلغت ٩٢٪ فى الفترة ٦٣/١٩٦٤ ــ ١٩٦٦/٦٥ ثم انخفضت الى ٧٩٪ عام ١٩٧٣ . بينما بلغت الطاقة العاطلة أقصاها فى حالة محركات الديزل حيث بلغت ٩٨٪ عام ١٩٧٣ .

وقد أرجعت الشركة أسباب التعطل الكبير فى الطاقة أساسا الى العوامل المذكورة آنفا والتى لا نرى ضيرا من تكرارها وهى :

(أ) عدم توفر مستلزمات الانتاج . وهذا يرجع الى تخلف وعدم كفاية الصناعات المغذية .

(ب) ندرة اليد العاملة الماهرة . ولعل ذلك يرجع الى حداثة العهد بهذا النوع من الصناعة ، وعدم وجود بعثات كافية للتدريب فى مصانع السيارات فى الخارج .

(جـ) التأخير الكبير فى توريد الآلات والمعدات وخاصة فى المراحل الأولى لبناء المصانع . وفى كثير من الأحيان كانت تصل مستلزمات الانتاج قبل وصول الآلات والمعدات ذاتها .

(د) ندرة النقد الأجنبى . وقد ترتب على ذلك مثلا توقف كامل لمصنع سيارات الركوب لمدة سنة هى ١٩٦٧/٦٦ وتعطل جزئى عام ١٩٦٦/٦٥ وتوقف انتاج المقطورات بالكامل لمدة سنتين هما ١٩٦٦/٦٥ و ١٩٦٧/٦٦ . وبالطبع ما زال اثر النقص فى النقد الأجنبى واضح بالنسبة لمعدلات التشغيل فى هذه الصناعة وفى غيرها من الصناعات(١) .

سادسا : تكاليف الانتاج :

تتأثر تكاليف الانتاج بثلاثة عوامل رئيسية هى(٢) :

١ ــ نطاق الانتاج .

٢ ــ نسبة التصنيع المحلى للأجزاء(٣) .

٣ ــ معدل تشغيل الطاقة الانتاجية . وسوف نحاول أن نستعرض اثر هذه العوامل فى تحديد تكاليف الانتاج فى صناعة السيارات . وسوف نسترشد فى هذا الصدد بالمثال التالى الخاص بتكلفة صناعة السيارات فى الهند . والمثال خاص بصناعة سيارات الركوب عند أحجام مختلفة للانتاج ودرجات مختلفة للتصنيع المحلى للأجزاء ، وذلك مع المقارنة بين مستوى التكاليف فى الهند ومستوياتها فى أوربا .

---

(١) ولعل أوضح دليل على ذلك اهتمام المسئولين ــ حاليا ــ بالطاقات العاطلة . وقد أصبحت أحد الأهداف الرئيسية لخطة العبور الاقتصادى (لغاية آخر ١٩٧٥) .

(٢) J. Baranson, **Automotive Industries in Developing Countries**, p. 32.

(٣) تشتمل الأجزاء المصنعة محليا ــ فى هذه الحالة ــ على البطارية والزجاج والاطارات والدهان وتنجيد الكراسى . أما باقى أجزاء السيارة فتأتى من الخارج فى شكل مكونات جاهزة للتجميع (SKD).

ويتضح من الجدول (١٢) أنه عند حجم الانتاج ٣٠٠٠ وحدة سنويا وأدنى درجة للتصنيع المحلى وهى ٢٨ ٪(١) تصبح تكلفة السيارة ٧٫٨ الف روبية . وهذا المستوى يوازى ١٥٢ ٪ من مستوى التكلفة فى أوربا . واذا ارتفعت نسبة التصنيع المحلى الى ٦٠ ٪ ترتفع التكلفة الى ١٠٫٤ الف روبية وهو ما يزيد قليلا على مثلى (٢٠٤ ٪) التكاليف فى أوربا .

جـــدول (١٢)

الهند : التكلفة المقدرة لانتاج سيارات الركوب مع الأخذ فى الاعتبار نسبة التصنيع المحلى وحجم الانتاج (١٩٦٦)

حجم الإنتاج فى السنة	نسبة التصنيع المحلى	تكلفة الوحدة (بالألف روبية)	الرقم القياسى للتكاليف فى أوروبا = ١٠٠
٣,٠٠٠	٢٨	٧,٨	١٥٢
	٤٧	٩,١	١٧٧
	٦٠	١٠,٤	٢٠٤
	٩٧	١٥,٤	٣٠٠
٥,٠٠٠	٢٨	٧,٥	١٤٧
	٤٧	٨,٥	١٦٦
	٦٠	٩,٤	١٨٤
	٩٧	١٢,٧	٢٤٩
٥,٧٠٠	٨٥	١,٣	٢٢٠
٨,٠٠٠	٢٨	٧,٤	١٤٤
	٤٧	٨,١	١٥٩
	٦٠	٨,٨	١٧٢
	٩٧	١١,٣	٢٢٠
١٠,٠٠٠	٢٨	٧,٣	١٤٣
	٤٧	٨,٠	١٥٧
	٦٠	٨,٦	١٦٨
	٩٧	١٠,٨	٢١١
١٢,٠٠٠	٢٨	٧,٣	١٤٣
	٤٧	٨,٠	١٥٦
	٦٠	٨,٥	١٦٦
	٩٧	١٠,٥	٢٠٤

المصـــــدر :

Computed from data furnished by Indian Manufacturer. Quoted by J. Baranson, Ibid, Annex Table, p. 94.

وعند الحجم ٥٠٠٠ وحدة سنويا مع نسبة تصنيع محلى قدرها ٢٨٪ فان مستوى التكاليف يصل الى ١٤٧٪ من مستوى التكاليف فى أوربا. واذا زادت درجة التصنيع الى ٦٠٪ يصل مستوى التكاليف الى ١٨٤٪ من مستوى التكاليف فى أوربا . اى أن تكاليف الانتاج تأخذ فى الارتفاع السريع مع زيادة نسبة التصنيع المحلى .

ولو انتقلنا الى حجم أكبر وهو ٥ر٧٠٠ وحدة سنويا (وهذا الحجم يقترب كثيرا من طاقة مصنع سيارات الركوب لدى شركة النصر للسيارات) وأخذنا نسبة التصنيع المحلى وهى ٨٥٪ (وهى تقترب من النسبة التى كان مخططا الوصول اليها فى مصر وهى ٥ر٨٨٪) فان مستوى التكاليف يصل الى ٢٢٠٪ من مستوى التكاليف فى أوربا . وبمعنى آخر فاذا حاولت شركة النصر القيام بالتصنيع المحلى بالنسبة المرتفعة المذكورة وعند مستوى الانتاج المنخفض المذكور — ومع افتراض التشغيل الكامل للطاقة — فانه سوف يترتب على ذلك زيادة فى تكلفة الانتاج المحلى تفوق مثلى التكاليف فى ايطاليا بلد الانتاج(١) .

وترجع أسباب هذه الزيادة المتوقعة فى تكاليف الانتاج الى :

١ — صغر نطاق الانتاج بشكل كبير جدا بالقياس بالمستويات الأوربية . اذ أن الحجم الأمثل أصبح لا يقل الآن عن ١٠٠ر٠٠٠ وحدة سنويا . ومن ثم تحصل المؤسسات المنتجة على القدر الأعظم من وفورات الحجم الكبير .

٢ — أن تكاليف انتاج وتصنيع الأجزاء والمكونات عمليا تتميز بالارتفاع بسبب تخلف الصناعات المغذية ، على نحو ما سبق أن ذكرناه . فاذا كان لدينا ٥٠ر٢ قطعة أو « مكون » (أو ٢٠ر٠٠٠ جزء مفرد) فهناك احتمال لارتفاع التكاليف ٥٠ر٢ مرة ، بالاضافة الى انخفاض الجودة وتعطل الانتاج(٢) . فاذا أضيفت هذه الارتفاعات فى التكاليف الى بعضها البعض فان التكلفة النهائية للسيارة تصبح رهيبة .

ومما يضاعف من أثر هذا العامل رغبة البلاد النامية فى دفع عجلة التصنيع المحلى للسيارات بشكل سريع بدلا من التروى والتمهل فى هذه « المرحلة التعليمية(٣) » وينبغى فى هذا الصدد أن تبدأ البلاد النامية بتصنيع الأجزاء السهلة والتى تتميز بانخفاض حجم الانتاج الأمثل بها (اى بانخفاض أهمية وفورات الحجم الكبير) . ثم يلى ذلك تصنيع مكونات من النوع الذى تعظم فيه وفورات الحجم الكبير(٤) . وعندئذ يسهل انتاج هذه المكونات لأنه تكون قد مرت فترة كافية على قيام الصناعة ، كذلك فان حجم الصناعة يكون قد كبر بسبب كبر حجم السوق .

أما اذا اكتفت شركة النصر بعملية التجميع مع التصنيع المحلى فى أضيق الحدود (٢٠٪)(٥) مثلا كما هو حاصل الآن ، فان متوسط التكاليف لن يقل

---

(١) هذا مع افتراض وجود درجة كبيرة من التشابه بين ظروف الصناعة فى مصر والهند .

(٢) UNIDO, **Establishment and Development of Automotive Industries in Developing Countries.** Report of the Seminar Held in Czechoslovakia, 24 Feb. - 14 March, 1969, Part I, p. 10.

(٣) «Learning process».

(٤) Picard, **op. cit.**, p. 45.

(٥) ترتفع النسبة قليلا فيما يتعلق بموديل ١٢٥ بسبب تصنيع معظم أجزاء الموتور محليا .

عن ١٥٠٪ من المعدلات السائدة فى أوربا . الا أن الشركة تستطيع أن تنتج وتحقق بعض الأرباح بفضل الحماية الجمركية المرتفعة(١) .

أما بالنسبة للتكاليف الخاصة بصناعة الأوتوبيسات واللوارى فقد سبق أن ذكرنا أن نسبة التصنيع المحلى قد تراوحت بين ٧٠ ــ ٨٠٪ على الأقل . وأن الطاقة الانتاجية القائمة للنوعين معا تصل الى ٥ آلاف وحدة سنويا (جدول ١١) . ونلاحظ هنا أيضا ارتفاع تكاليف الانتاج المحلى بشكل ملموس ربما لا يقل عن ١٥٠٪ من المستويات السائدة فى أوربا . ويرجع هذا الارتفاع بصفة خاصة الى العوامل الآتية :

١ ــ الاعتماد الكبير على الصناعات المغذية المحلية ومن ثم اضطرار المصانع الى شراء قطع وأجزاء بتكلفة مرتفعة وذلك بسبب المركز الاحتكارى الذى تتمتع به الشركات الموردة . هذا فضلا عن انخفاض الجودة وعدم انتظام التوريد (كما سبق أن بينا) .

٢ ــ ارتفاع نسبة الطاقة العاطلة فى المصانع الخاصة بتصنيع اللوارى والأوتوبيسات . وطبقا للجدول (١٢) فقد بلغت نسبة التعطيل ٧٢٪ للسلعتين معا فى عام ١٩٧٠/٦٩ .

ولكن من ناحية أخرى هناك بعض العوامل الايجابية التى تحد من ارتفاع تكاليف الانتاج وهى :

١ ــ انخفاض فى حجم الانتاج الأمثل فى هذه المنتجات . ويلاحظ ان الطاقة القائمة لدى شركة النصر لا تقل كثيرا عن الحجم الأمثل السائد لدى بعض المنتجين الأوروبيين .

٢ ــ سهولة تصنيع هذه المنتجات نسبيا وذلك بسبب قلة عدد الاسطمبات اللازمة لضغط الجسم والأجزاء بالاضافة الى قلة تعقيد هذه المنتجات . هذا فضلا عن انخفاض درجة الآلية فى هذه الصناعة .

٣ ــ تثبيت الموديلات لفترة طويلة . ومن ثم يمكن توزيع عبء التكاليف الثابتة لصنع الموديل على عدد كبير من الوحدات المنتجة الموزعة على عدد كبير من السنوات .

وهناك عامل آخر يؤثر على تكاليف الانتاج المتعلقة بكل المنتجات الخاصة بشركة النصر للسيارات . والمقصود بذلك هو ارتفاع نسبة العمالة الفائضة لدى الشركة . اذ يصل عدد العمال الى حوالى ٩ آلاف عامل فى الوقت الحاضر . وتشتغل المصانع فى أغلب الأحوال وردية واحدة . ويقدر عدد العمال الزائدين عن الحاجة (بطالة مقنعة) بحوالى ½ عدد العاملين(٢) .

---

(١) تصل النسبة الان الى ٧٥٪ بالنسبة للسيارات ذات الاسطوانات الاربع ، والى ١٠٠٪ بالنسبة للسيارات الاكبر من ذلك . والى ٥٠٪ فقط فى حالة استخدام السيارة كتاكسى .

(٢) يلاحظ من استعراض العوامل المسئولة عن ارتفاع تكاليف الانتاج أن جزءا لا يستهان به من هذه العوامل لا يرجع الى انخفاض الكفاءة لدى شركة النصر ذاتها ، بل يرجع الى مؤثرات خارجية والى ظروف مفروضة على الشركة مثل : موقف الصناعات المغذية ، البطالة الفائضة ، ندرة النقد الاجنبى ، التدخل المستمر من جانب المسئولين فى تحديد نوع المنتجات وعددها وتحديد معدل سريع للتصنيع المحلى ... الخ . local-exports

سابعا : الصـــــادرات

يمكن تقسيم الصادرات من السيارات الى نوعين :

١ ــ الصادرات الداخلية .

٢ ــ الصادرات الخارجية .

وسوف نستعرض كلا منهما بشيء من التفصيل .

١ ــ الصادرات المحلية(١) :

يقصد بهذا النوع من الصادرات بيع السيارات وغيرها من منتجات الشركة الى المصريين الذين يعملون بالخارج مقابل الدفع بالعملات الحرة . وبموجب هذا النظام يقوم المشترون بايداع المبالغ المطلوبة لدى البنوك المحددة من قبل شركة النصر للسيارات . وتقوم هذه البنوك بابلاغ الشركة فى القاهرة بأسماء الحاجزين ، وعلى أن يتم تسليم السيارة لهم فى المواعيد المتفق عليهـــا(٢) .

وتستخدم شركة النصر هذه المبالغ من النقد الأجنبى فى شراء أجزاء السيارات من شركة الفيات . والثمن الذى يدفعه العميل بالنقد الحر يكفى فى العادة لشراء ١٫٦ سيارة . وتسمح هذه الزيادة (٦ر٠) فى مقابلة طلبات الحاجزين بالعملة المحلية وكذلك لمواجهة الاحتياجات المحلية من قطع الغيـــار .

وقد أدخل نظام البيع بالعملات الحرة وذلك للتغلب على مشكلة ندرة النقد الأجنبى . فقد كانت شركة النصر عند انشائها تحصل على مخصصات من النقد الأجنبى من الدولة لشراء ما تحتاجه من مستلزمات الانتاج والمعدات . ولكن نضوب هذا المصدر وخاصة منذ عام ١٩٦٧ هدد عمليات الشركة بالتوقف . وفعلا توقف انتاج سيارات الركوب لمدة عام لهذا السبب . ولذا توسعت الشركة فى البيع للمصريين بالعملات الحرة وذلك للتغلب على مشكلة ندرة النقد الأجنبى وتسيير أعمالها . وقد بدأت هذه الوسيلة تعطى النتائج المرجوة منها وخاصة بعد زيادة عدد المصريين العاملين بالخارج(٣) .

---

(١) Local exporty

(٢) وقد تراوحت هذه المواعيد بين التسليم الفورى ثم بعد ١٥ يوما . الا أنها امتدت تدريجيا بعد ذلك حتى وصلت الان الى تسعة أشهر بالنسبة لموديل نصر ١٢٨ كحد أقصى ، يضاف الى ذلك أن موديل ١٢٥ متوقف منذ عدة أشهر بسبب وجود خلافات على أسعار التوريد بين مصر وبولندا .

(٣) صرح رئيس مجلس ادارة شركة النصر للسيارات بأن حصيلة الشركة بلغت ٤ر٢ مليون جنيه عام ١٩٧٢/١٩٧١ ، ووصل الانتاج من سيارات الركوب الى ٤٢٠٠ سيارة . مجلة الشركة فى ١٩٧٢/٧/١ .

وقد سبقتنا الى استخدام هذه الوسيلة شركة Zavodi Crevena Zastava CZC. اليوغوسلافية للسيارات . اذ حولتها الدولة أن تبيع للمواطنين مقابل الدفع بالعملات الحرة وأن تحصل الشركة على ١٠٠٪ من الحصيلة . الا أن هذه النسبة قد خفضت فيما بعد الى ٥٠٪ فقط . ولكن المبيعات كانت معفاة من الضريبة التجارية وقدرها ١٢٪(١) . وهذا ينطوى على تخفيض سعر البيع للمستهلك وذلك بهدف تشجيع هذا النوع من المبيعات .

وتحدد شركة النصر أسعار البيع بالعملات الحرة على أساس مراعاة الآتى :

(أ) التكلفة الفعلية لانتاج السيارة والتى تشمل ثمن المكونات تسليم ميناء الأسكندرية يضاف اليها الضريبة الجمركية على المكونات والأجزاء وقدرها ٢٦ر٥٪ زائدا تكاليف التجميع .

(ب) العلاوة المقررة على العملات الحرة أو بمعنى آخر السعر التشجيعى الذى تشترى به البنوك المصرية مدخرات المصريين العاملين بالخارج .

(جـ) مستوى أسعار السيارات فى السوق المصرية .

(د) مستوى الرسوم الجمركية المفروضة على السيارات المستوردة .

الا أنه فى كل الأحوال يجب أن يكون سعر البيع أقل بشكل ملموس عن سعر السيارة المستوردة كاملة « سيف » ميناء الأسكندرية بالاضافة الى الرسوم الجمركية . والا تحول الأفراد الى شراء السيارات من الخارج وشحنها ودفع الرسوم الجمركية عليها(٢) .

---

(١) UNIDO, Meeting on Transfer of Technology..., **Development of the Automotive Industry in D.C. in Cooperation with Industries in Developed Countries** by P. Rokovic, p. 15.

(٢) ونوضح ذلك بشىء من التفصيل :
أن هدف كثير من المصريين العاملين فى الخارج هو شراء سيارات شركة النصر لا للاستهلاك الشخصى ولكن لاعادة البيع فى السوق المحلية والتمتع بقدر من الربح . ويجب أن يزيد هذا القدر عن الربح الذى يحققه الشخص الذى يقوم بعملية تحويل مدخراته وبيعها للبنوك المصرية بالاسعار التشجيعية للعملات . فمثلا لو كان لدى شخص مبلغ ١٢٨٠ جنيها استرلينيا فان هذا المبلغ يكفى لشراء سيارة نصر ١٢٨ لكى يعيد بيعها فى السوق المحلية بسعر قدره ٢٢٠٠ جنيه مصرى على الأقل . ونفرض أن السعر التشجيعى للجنيه الاسترلينى يساوى ١٤٣ قرشا مصريا . معنى ذلك أن مبلغ ١٢٨٠ جنيها استرلينيا يمكن تحويله الى ١٨١٧ر٦ جنيه مصرى . وعلى ذلك فان الشخص المدخر يمكنه عن طريق تحويل مدخراته بهذا الشكل غير المباشر (أى شراء سيارة ثم بيعها) أن يحقق ربحا قدره ٢٢٠٠ — ١٨١٧ = ٣٨٣ جنيها مصريا ، وذلك عما لو قام بتحويل مدخراته بشكل مباشر .

وبالطبع فان سعر بيع السيارة فى السوق المصرية يتوقف على الرسوم الجمركية على السيارات المستوردة . فاذا كانت مرتفعة بشكل مغالى فيه فهذا يؤدى الى قلة السيارات المستوردة من الخارج مما يرفع الأسعار فى الداخل . ومن ثم تصبح عملية الحجز ثم البيع بواسطة المدخرين عملية مربحة تماما. ولكن فى الفترات التى تنخفض فيها الرسوم الجمركية وبالتالى يزداد تدفق السيارات على السوق المحلية ، فان أسعار البيع تنخفض مما يقلل من الأرباح الخاصة بالحاجزين . الا اذا انخفضت الأسعار التشجيعية للعملات الأجنبية . وهذا ما حدث فى الفترة الأخيرة . اذ أنه نظرا لانخفاض أسعار الجنيه الاسترلينى والدولار فى الأسواق العالمية ، قامت السلطات النقدية المصرية بتخفيض الأسعار التشجيعية .

وبالتالى تبقى عملية الحجز ثم البيع عملية مربحة للحاجزين . ومن ثم تظل الشركة تعتمد على هذه الوسيلة فى تمويل عملياتها . ولكن الملاحظ فى الفترة الأخيرة أن تسليم السيارات للحاجزين أخذ يتأخر كثيرا مما قد يجعل الكثيرين يترددون فى الاقدام على شراء سياراتهم بهذه الطريقة(١) .

هذا عن سيارات الركوب ، أما بالنسبة للمنتجات الأخرى من اللوارى والأوتوبيسات والمقطورات فان الشركة تأخذ جزءا من حصة النقد الأجنبى الخاصة بالمؤسسات والجهات الحكومية والأفراد التى تقوم بشراء هذه المنتجات من شركة النصر للسيارات . وتستخدم هذه المبالغ فى شراء ما تحتاجه من الأجزاء والمواد من الخارج .

٢ ـ الصادرات الخارجية :

وتتركز أساسا على تصدير سيارات الركوب والأوتوبيسات الى الأسواق الخاصة بالدول العربية الأعضاء فى السوق العربية المشتركة . وبالنسبة لسيارات الركوب تتركز المبيعات فى دول السوق التى تفرض ضرائب جمركية مرتفعة على وارداتها من السيارات وخاصة العراق . حيث تدخل السلع المصرية معفاة بالكامل (بشرط المعاملة بالمثل(٢)) .

وقد يتساءل البعض : هل تسمح شركة الفيات صاحبة الامتياز بأن تقوم

---

(١) يضاف الى ذلك موافقة الجهات المسئولة على السماح باستيراد ١٩٠ سلعة وفقا للقرار الوزارى ٢٨٦ لسنة ١٩٧٤ . اذن فان جزءا هاما من النقد الاجنبى سوف يتجه الى شراء هذه السلع ثم اعادة بيعها فى السوق المحلية وتحقيق ربح قد يفوق كثيرا الربح فى تجارة السيارات .

(٢) وقد تم التعاقد بين حكومة العراق والحكومة المصرية على أن تقوم شركة النصر بتصدير ١٠٣٠ سيارة نصر ١٢٨ بثمن اجمالى قدره ٢٫٦٠٦٫٠٠٠ دولار . أى بسعر للسيارة الواحدة يوازى ٢٥٠٠ دولار ، وعلى أن يتم التسليم على عدة دفعات . وذلك لتسديد جزء من قيمة النفط المباع الى مصر . وقد وقع عقد جديد مع العراق على توريد ١٠٠٠ سيارة نصر ١٢٨ ابتداء من يوليو ١٩٧٤ . كذلك تم التوقيع بالاحرف الاولى على تصدير ٢٠٠٠ سيارة اخرى بالعملات الحرة .

شركة النصر بالتصدير والمنافسة فى الموديلات التى تنتجها شركة فيات ؟ يلاحظ أن هناك اتفاقا بين شركة الفيات وشركة النصر للسيارات يسمح بالتصدير وفقا للشروط الآتية :

(أ) استخدام وكيل شركة فيات فى كل سوق تبيع فيها شركة النصر . وذلك للاستفادة بخبرته وامكانياته فى خدمة السيارات . وهذا شرط لا بأس به وفى صالح الانتاج المصرى .

(ب) أن يكون لدى شركة النصر استعداد لتغطية كل احتياجات السوق الأجنبية بالكامل من الموديل المذكور . أى أنه اذا نزلت شركة النصر الى سوق العراق بموديل ١٢٨ فسوف تمتنع شركة فيات بشرط أن تقوم شركة النصر بتغطية كل احتياجات السوق العراقية . ويسهل تنفيذ هذا الشرط وذلك لأن احتياجات الأسواق محدودة ومعروفة من كل موديل .

(جـ) أن يكون سعر السيارة نصر أقل من سعر سيارة فيات فى نفس السوق بالنسبة للمستهلكين . وهذا شرط ممكن بسبب تمتع المنتجات المصرية بالاعفاء الكامل فى أسواق دول السوق العربية المشتركة التى تتميز بارتفاع الرسوم الجمركية على السيارات المستوردة . وعلى ذلك فلا تستطيع منتجات شركة النصر منافسة منتجات شركة فيات فى سوق الكويت مثلا لأن الضريبة الجمركية على السيارات تساوى ٤ ٪ فقط .

أما بالنسبة للصادرات الأخرى فتشمل أساسا الأوتوبيسات . وقد سبق أن قامت شركة النصر بتصدير ٤٠٠ أوتوبيس الى الكويت ، ١٠٠ أوتوبيس الى سوريا ، ٣٥٠ أوتوبيسا الى العراق بالاضافة الى ٢٢٠ أوتوبيسا الى ليبيا . وهناك دول افريقية جارى الاتفاق معها وخاصة أوغندا . وتفضل هذه البلاد استيراد الأوتوبيس المصرى لأنه يمتاز بملاءمة سعره، هذا بالاضافة الى اعطاء الشركة ضمانا لمدة سنتين بجانب ما تقدمه الشركة من خدمات لفترات طويلة بعد البيع .

ومن الجدير بالذكر أنه نظرا لارتفاع تكاليف الانتاج الخاصة بشركة النصر — كما سبق أن ذكرنا — فان الشركة تضطر الى البيع فى الأسواق الخارجية بأسعار تقل عن تكاليف الانتاج سواء بالنسبة لسيارات الركوب أو الأوتوبيسات . ومن ثم تتحمل الشركة بعض الخسائر . الا أن المسئولين فى الشركة يبررون هذا النوع من الصادرات بالآتى :

١ — الاعتماد على الحصيلة من النقد الأجنبى فى تكوين مخزون سلعى لمقابلة احتياجات الانتاج .

٢ — أن التصدير الى الأسواق العربية يساعد على التطوير والتحسين فى الانتاج بسبب المنافسة الأجنبية .

٣ ــ أن عملية التصدير تؤدى الى اعتماد المستورد على قطع الغيار التى تصنعها شركة النصر . وفى العادة تباع هذه الأجزاء بأسعار مرتفعة مما يحقق أرباحا لا بأس بها تعوض جزءا من الخسائر التى تتحملها شركة النصر فى عملية التصـــدير .

٤ ــ الحصول على أسواق للمستقبل عندما يتوسع الانتاج المحلى ليصل الى أكثر من حاجة السوق المحلية .

وتقوم شركة النصر بتغطية بقية خسارتها بل وتحقق أرباحا عن طريق رفع الأسعار على المنتجات التى تبيعها فى السوق المحلية . وهى تتبع فى هذا الشأن أسلوب التمييز الاحتكارى للمنتج المحتكر بأجلى معانيه .

ثامنا : مستقبل الصناعة وبعض التوصيات

عرضنا فيما تقدم أن صناعة السيارات فى مصر قـد قامت على أســاس الاعتماد على التمويل المحلى ورفض اشتراك رأس المال الأجنبى . وقيام شركة النصر للسيارات بالحصول على تراخيص الانتاج من الشركات الأجنبية صاحبة الاختراع وذلك مقابل أتاوة معينة . ومن ثم جاء التعاون بين شركة النصر والشركات الأجنبية فى أضيق الحدود .

وقد نتج عن ذلك قيام صناعة السيارات فى مصر بدون معاونة أساسية من جانب شركات السيارات العالمية . مما أدى الى انشاء وحدات انتاجية صغيرة تتمشى مع رأس المال القليل المتوفر وللوفاء باحتياجات السوق المحلى المحدود ترتب عليه ارتفاع تكاليف الانتاج فضلا عن الانخفاض الواضـــح فى الجودة . وقد رأينا من الاستعراض المتقدم مدى العقبات الكثيرة التى اعترضت ــ وما زالت تعترض ــ طريق هذه الصناعة . فقد حدث تأخير كبير فى استيراد وتركيب الآلات والمعدات وكذلك فى استيراد مستلزمات الانتاج . ولعل السبب الأساسى لذلك كان يرجع الى قيام الشركة بانتاج عدد كبير من المنتجات فى وقت واحد فضلا عن الدخول بشكل سريع فى عملية التصنيع . يضاف الى ذلك ندرة النقد الأجنبى .

وللتخفيف من حدة مشكلة ندرة النقد الأجنبى فقد ابتدعت الشركة نظام بيع سياراتها ومركباتها الى المواطنين بالنقد الأجنبى أو ما يسمى بالتصـــدير المحلى . وقد نجح هذا النظام فى توفير بعض احتياجات الشركة(١) . الا أنه فى الفترة الأخيرة أخذت الشركة تواجه مصاعب فيما يتعلق بتسليم السيارات للحاجزين . وقد أخذت فترة التسليم تطول حتى وصلت الآن الى تسعة أشهر . وبالتالى أخذ الأفراد يترددون كثيرا فى الحجز . مما أدى الى انخفاض موارد الشركة من النقد الأجنبى ، بل وضياع ثقة الأفراد فيها . يضاف الى ذلك أنه لا يمكن أن يكون التصدير المحلى حلا دائما لمشاكل الشركة .

(١) الا أن هذا النظام من شأنه حرمان المواطنين الذين لا يملكون أى نقد أجنبى من الحصـــول على منتجات الشركة . وهذا لا يجوز .

ويتضح مما تقدم أن المسئولين قد ارتكبوا مجموعة من الأخطاء عند اقامة صناعة السيارات فى مصر . ومن هذه الأخطاء عـــدم وجود نوع وثيق من التعاون أو الارتباط بين صناعة السيارات فى مصر وصناعة الســـيارات فى الخارج . وكان من الممكن أن يأخذ هذا التعاون احدى أو كلتا الصـــورتين التاليتين :

(أ) اشتراك فى رأس المال . وقد عرضت بعض شركات السيارات الاشتراك فى رأس المال بل أن بعضها قد أصر على الاشتراك فى رأس المـــال كشرط لاعطاء ترخيص للانتاج . ولكن شركة فيات لم تضع هذا الشرط ومن ثم وقع الاختيار عليها ويلاحظ أن دولة اشتراكية مثل يوغوسلافيا لم تجد أى غضاضة فى أن تشترك شركة فيات فى رأس مال شركة السيارات CZC . كذلك يلاحظ اشتراك الشركات الأجنبية فى رأس مال شركات الســـيارات فى الكثير من البلاد النامية .

(ب) تعاون فنى وثيق وذلك بأن تتولى الشركة الأجنبية الاشراف على سير الانتاج وذلك حتى تضمن المحافظة على جودة المنتجات واختبار دقتها قبل أن تنزل الى الأسواق . وذلك على اعتبار أن صناعة السيارات تتميز بالتطورات الفنية ، والتكنولوجية السريعة مما يقتضى الارتباط الوثيق مع منتج أجنبى يحقق للمنتج المحلى التمشى مع التطورات العالمية .

ولو كان قد تم أى نوع من هذا التعاون لأصبح من الممكن التفاهم مع الشركات الأجنبية المنتجة على بعض الخطوات التى تضمن نجاح شركة النصر وتطويرها ونموها . ومن ذلك على سبيل المثال ما يلى :

١ ــ بناء طاقة انتاجية كبيرة تقرب الوحدات الانتاجية من الحجم الأمثل للمشروع مما يؤدى الى تخفيض تكاليف الانتاج . وكان يتعـــين على المنتج الأجنبى فى هذه الحالة أن يأخذ جزءا من الانتاج ويسوقه بنفسه وتحت اسم منتجـــاته .

٢ ــ قيام المنتج الأجنبى بالمعاونة فى تطوير الصناعات المغذية . وعلى أن يقوم هذا المنتج بالحصول على جزء من انتاج هذه الصناعات لمصانعه التى تعمل فى الخارج . وذلك لأنه بفضل الاشراف والتوجيه يمكن انتاج بعض هذه الأجـــزاء والمكونات فى مصر بتكلفة أقل من تكلفة انتاجها فى أيطاليا(١) . ويلاحظ أن شركة السيارات اليوغوسلافية CZC تقوم بمد شركة فيات ببعض الأجزاء والمكونات(٢) . وتستخدم الحصيلة فى استيراد حاجتها من الأجـــزاء التى لا تقوم بانتاجها .

---

(١) تقوم الشركات الامريكية وغيرها باقامة مصانع لانتاج بعض الاجزاء والمكونات فى بعض المناطق خارج امريكا حيث توجد اليد العاملة الرخيصة وفئات الضرائب المنخفضة كما هو الحال مثلا فى هونج كونج .

(٢) ومن ذلك مثلا الاجزاء الكهربائية ، مانعات الارتجاج ، البطاريات ، بعض المطروقات، المقاعد ، ... الخ . راجع مقالة :

P. Rahovic, «Development of Automotive Industry in Developing Countries...,» pp. 26 - 27.

الخيارات المتاحة امام صناعة السيارات :

هناك ثلاثة احتمالات للاختيار بينها وهى :

(أ) المشاركة مع رأس المال الأجنبى أو العربى أو الاثنين معا . ومن شأن هذه المشاركة تحقيق قفزة كبيرة فى هذه الصناعة تمكنها من مواجهة حاجة السوق المحلية فضلا عن تحقيق فائض ملموس للتصدير . وبالتالى يمكن التغلب على مشكلة ندرة النقد الأجنبى والحصول على المكونات والأجزاء من المصادر الأجنبية .

(ب) التنسيق مع البلاد العربية . أى الدخول فى اتفاقيات تؤدى الى تحقيق نوع من التنسيق بين البلاد العربية فيما يتعلق بصناعة السيارات والمركبات . وذلك بمعنى أن يتخصص كل بلد فى تصنيع بعض الأجزاء على حسب مقدار اتقانه لهذه الأجزاء . وهذا الاجراء من شأنه أن يؤدى الى امكانية انتاج هذه الأجزاء على نطاق كبير يحقق الحصول على جزء كبير من وفورات الحجم فضلا عن التغلب على مشكلة قصور الصناعات المغذية فى البلاد العربية . ثم يتم استخدام هذه الأجزاء فى صناعة السيارات القائمة فى البلاد المعنية . ويلاحظ أن هناك تعاونا كبيرا بين صناعة السيارات فى يوغوسلافيا وصناعة السيارات فى الاتحاد السوفيتى وبولندا والمجر . حيث تقوم كل دولة بالتركيز على انتاج مجموعة معينة من الأجزاء لمواجهة احتياجاتها واحتياجات البلاد الأخرى المذكورة(١) . وقد احتل موضوع التنسيق فى صناعة السيارات بين البلاد العربية اهتمام مركز التنمية الصناعية التابع لجامعة الدول العربية وكذلك اهتمام مجلس الوحدة الاقتصادية . وقد تم وضع دراسات فى هذا الصدد وتعقد اجتماعات دورية بين المسئولين عن الصناعة فى البلاد المعنية ولكن لم يتبلور أى شىء ملموس بعد .

(جـ) التركيز على انتاج الأوتوبيسات واللوارى . وقد سبق أن ذكرنا انه كان من الواجب البدء بهذه الصناعة والتركيز عليها حتى يتم هضمها .

وذكرنا كذلك توافر الشروط اللازمة لنجاح هذه الصناعة وهى : صغر الحجم الأمثل للانتاج ، سهولة الانتاج ، امكانية تثبيت الموديل لفترة طويلة نسبيا . هذا بجانب الحاجة الماسة الى وسائل المواصلات الجماعية مثل الأوتوبيس واللورى . وفى هذه الحالة فانه يتعين فصل وحدة تجميع سيارات الركوب عن شركة النصر وأن تضطلع بها شركة مستقلة برأس مال مشترك

---

(١) فمثلا تقوم شركة CZC اليوغوسلافية بتصدير اجزاء مثل الاكس الخلفى واجهزة التسيير وأجهزة التبريد والتدفئة و starter وغيرها الى بولندا . وتستورد من بولندا الكاربيراتور ومضخات الوقود . وتصدر الى شركة الفولجا السوفيتية أجزاء مثل أجهزة التوجيه ، البطاريات ، البساتم ... الخ . وتستورد من روسيا بعض الخامات والمواد والاجزاء . راجع : R. Rokovic, Ibid.

على ما سيأتى ذكره . وذلك على اعتبار أن عمليـــة التجميع ـــ لكى تكون اقتصادية ـــ ينبغى أن تتم على نطاق كبير يسمح بالاستفادة بجانب كبير من اقتصاديات الحجم . هذا فضلا عن التطورات المستمرة التى تحدث فى سيارات الركوب مما يقتضى وجود درجة كبيرة من التعاون والارتباط مع المنتجين الأجانب وضمان تصدير نسبة يعتد بها الى الأسواق الخارجية .

ومن الجدير بالذكر أن المسئولين عن صناعة السيارات هم بصدد اتخاذ خطوات حاسمة بقصد تحقيق انطلاقة كبيرة أمام هذه الصناعة . ومن الخطوات المحتمل اتخاذها تقسيم شركة النصر للسيارات الى ثلاث شركات مستقلة على النحو الآتى :

١ ـــ شركة لصناعة الجرارات الزراعية بالاشتراك مع راس المـــال العربى والأجنبى . وقد اقترح أن يكون الاشـــتراك على أســـاس النسب التالية : ٣٠٪ مصرى ، ٢٥٪ عربى ، ٤٥٪ أجنبى (١) .

٢ ـــ شركة لتجميع سيارات الركوب برأسمال مشترك وعلى الأساس المتقدم ذكره . وهناك عروض متعددة من الشركات الأوروبية والأمريكيـــة واليابانية ما زالت قيد البحث .

٣ ـــ شركة لتصنيع اللوارى والأوتوبيسات برأسمال مشترك كما تقدم ذكره . وهناك عروض عدة قيد الدراسة .

وفى كل الأحوال فقد استقر الرأى على أن تبدأ الشركات الجديدة انتاجها على أساس تجميع فقط للأجزاء المستوردة . وذلك فى المراحل الأولى على الأقل(٢) .

وخلاصة القول فانه لو تحققت هذه الخطوات ـــ كما هو الغالب ـــ فاننا نكون قد وضعنا الصناعة فى طريقها الصحيح . وهو الطريق الذى يجب أن تسلكه شركة النصر منذ انشائها عام ١٩٦٠ .

---

(١) وقد وقع الاختيار على شركة ماسى فرجسون الانجليزية . وتم توقيع الاتفاق بالاحرف الاولى.

(٢) وسوف يتم تجميع طرازات حديثة تحمل اسم الشركات الاجنبية المشتركة فى راس المال .

مراجع البحث

اولا : مراجع باللغة الانجليزية

1 — Baranson J., **Industrial Technologies for Developing Countries.** New York : Praeger, 1969.

2 — Baranson J., **Automotive Industries in Developing Countries.** Baltimore ; John Hopkins Press, 1969.

3 — Bernard, E. **«Automotive Subcontracting with the Developing Countries.»** UNIDO Seminar on Transfer of Technology to D.C. through Subcontracting and Licencing agreements with special reference to the Auto. Industry, Paris, Nov. 1972.

4 — El-Darwich, E.F., **«The Establishment of an Automotive Industry in Developing Countries». UNIDO** Seminar on the Establishment and Development of the Automotive Industry in D.C., Czechoslovakia, Feb. - March, 1969.

5 — Gibian, E.F., **«Problems Related to the Production and Supply of Automotive Components».** UNIDO Seminar on the Establishment and Development of the Auto. Industry in D.C., Czechoslovakia, Feb. - March, 1969.

6 — Maxy, G. & Silberston, A. **The Motor Industry.** London : Allen & Silberston, A. **The Motor Industry.** London : Allen & Unwin, 1959.

7 — Nobelung, Carl. **«The Establishment and Development of the Automotive Industry in Brazil».** UNIDO Seminar on the Establishment and Development of the Auto. Industry in D.C., Czechoslovakia, 1969.

8 — Picard, F.L. **«The Rationale of the Gradual Development of the Automotive Industry in D.C., from Assembly of Imported Parts to Complete Local Production».** UNIDO Seminar on the Establishment and Development of Auto. Industry in D.C., Czechoslovakia, 1969.

9 — Rakovic, P. «**Development of the Automotive Industry in Developing Countries in Co-Operation with Industries in Developed Countries**». UNIDO Seminar on Transfer of Technology to Development Countries..., Paris, 1972.

10 — Silberston, A., «The Motor Industry», in Duncan Burn (editor), **The Structure of British Industry.** Vol. 2, chapter X. London : Cambridge University Press, 1958.

11 — Satch, Hideo. «**Report on Dynamic Development of Auto. Industry in D.C.**», UNIDO Seminar on Transfer of Technology..., Paris, 1972.

12 — UNIDO, **Establishment and Development of Auto. Industries in D.C.** Report of the Seminar on the Establishment Development of Auto. Industry in D.C., Czechoslovakia, 1969.

13 — UNIDO, **The Motor Vehicle Industry.** Perspectives for Industrial Development in the Second U.N. Development Decade. New York, 1972.

14 — U.N., «Industrial Excess Capacity and its Utilization». **Industrialization and Productivity,** Bulletin No. 15., 1970.

ثانيا : مراجع باللغة العربيـــة

١ — مركز التنمية الصناعية للدول العربية (ايدكاس) ، **دراسة عن وضع صناعة السيارات والمكائن والجرارات والآلات الزراعية فى الدول العربية وامكانيات التنسيق والتعاون الصناعى بينها** ، القاهرة ، ١٩٧٢ .

٢ — الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء ، **الكتاب السنوى للاحصاءات العامة ٥٢ — ١٩٧١** ، القاهرة ، ١٩٧٢ .

نظام الحزب الواحد فى افريقيا

« نحـــو نظرية عامـــة »

دكتورة حورية توفيق مجاهد

استاذ مساعد بقسم العلوم السياسية ــ كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ــ جامعة القاهرة

مقـــــــدمة

وجه الاستقلال السريع(١) للدول الافريقية الانظار لدراســـة نظمهـــا السياسية فى محاولة للتعرف على طبيعة هذه النظم ومدى التشابه بينها وبين غيرها من النظم فى العالم ومدى التميز الذى أصبحت عليه . وكان هذا الاهتمام طبيعيا حيث أن هذا الاستقلال السريع الذى يعد اهم الظواهر فى تاريخ افريقيا الحديث أدى الى ادخال تغييرات عميقـــة فى الســـياسة الدوليـــة ، كما أدى الى قلب المعايير التقليدية فى دراســـة نظم الحـــكم والحكومات المقارنة(٢) .

ولقد كانت النظرة السائدة عند اقتراب الحصول على الاستقلال وبعده مباشرة هو أن الدول الافريقية المســـتقلة ستسير فى نفس الطريق الذى سارت فيه النظم السياســـية الغربية : اى كان من المعتقـــد أن الدول الافريقية ستقلد النظم الديمقراطية الغربية التى تتميز بالثقل الســـياسى فيها للجمعيات التشريعية وبالتعـــدد الحزبى والتنـــافس بين الاحـــزاب للوصول للحكم . ومن الملاحظ أن الدول الاستعمارية السابقة مع اختلاف نظمها الاستعمارية حاولت نقل نظمها السياسية لافريقيا للسير على نهج الدولة « الام » فى نظرها . وفى الواقع عند الاستقلال وبعده مباشرة بدا وكأن الدول الافريقية ستحقق هذه النظرة المتوقعة اذ انها بلا اســـتثناء

---

(١) وصل عدد الدول الافريقية فى اول سنة ١٩٧٦ الى ٤٧ دولة مستقلة بالاضافة الىجنوب افريقيا بينما كانت الدول المستقلة فى افريقيا سنة ١٩٥٠ هى أثيوبيا ، ليبيريا ، مصر وجنوب أفريقيا . ويلاحظ أن الأخيرة وان كانت تعد دولة مستقلة فى أفريقيا من وجهة نظر القانون الدولى العام الا أنها لا تعد من الدول الافريقية المستقلة حيث انها لا تحكم بواسطة أغلبية سكانها من الافريقيين بل من قبل الأقلية المستوطنة البيضاء ــ الاوربية ــ فهى دولة تفرقة عنصرية فى جنوب القارة وبذا تسقط من عداد الدول الافريقية المستقلة وتخرج عن نطاق تحليلنا .

(٢) عبر عن هذا بحق الرئيس أحمد سيكوتورى بقوله : « ان الكلمات والمفاهيم ليس لها هنا نفس المعنى الذى لها فى أى مكان آخر » . =

اتبعت النظام البرلمانى والتعدد الحزبى المتمشى معه(٣) . ومن الطبيعى أن الأحزاب الافريقيـــة التى نمت أول ما نمت فى اطار الحـــكم الاستعمارى الغربى(٤) أن تأثرت بالنموذج الغربى فى هذا المجال . ولكن بدا واضحـــا بسرعة الفارق بين الحقيقية وبين الهياكل الظاهرة ، وأن أفريقيـــا ليست أوربا ، والنظم الحزبية فى أفريقيا بناءات مصطنعة وعليه فهى هشة(٥) وأن الكثير منها لم تنشأ كظاهرة طبيعية بل بفعـــل جهـــود وتدخـــل الادارة الاستعمارية ، وقد كان هذا منها تأييدا لمصالحها وتزكية منها تزكية رســـمية للقبلية والاقليمية(٦) .

ولكن بتبلور الانظمة الافريقية بعد الاستقلال بدأ يتضح أنها تسير فى طريق جديد يختلف كثيرا عن النظم الديمقراطية الغربية ويتميز ايضا عن النظم الشيوعية(٧) . ففى أوائل الستينات نحو عام ١٩٦٢ شهدت أفريقيا التحول فى اتجاه الحزب الواحد . فبعد مرحلة من التعدد الحزبى انتقلت معظم الدول الأفريقية الى نظام الحزب الواحد المسيطر Dominant Party ومنه الى نظام الحزب الوحيد أو الاوحد Single Party أ Parti Unique. هذا ، ويطلق اصطلاح نظام الحزب الواحد على الحزب الأوحد الذى يحتكر الحياة السياسية ولا يترك لغيره فرصة للتعايش معه ، والحزب المسيطر الذى لا يحتكرها يسيطر عليها سيطرة تامة ويترك لغيره فرصـــة التواجد ولكن لا يعطيه فرصة تحديه .

فقد اصبح من الواضح أن الدول الافريقية فى معظمها قد نبذت التعدد الحزبى واتبعت نظام الحزب الواحد الجماهيرى الذى يجعل الحزب اكبر

= B. Charles, «Un Parti politique africain : le Parti Démocratique de Guinée», R.F.S.P., 1962, p. 321, see also, Ahmed Mahiou, L'Avènement du Parti Unique en Afrique Noire, Paris : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1969, p. 12.

(٣) انظر المرجع السابق ص ٣٣ .

(٤) من الملاحظ أن عمر الاحزاب السياسية فى أفريقيا قصير ، وذلك بصفة عامة باســـتثناء ليبيريا ومصر ، ولم تنشأ الاحزاب رسميا الا بعد الحرب العالمية الثانية . وتبلورت أساسا من جمعيات ثقافية واجتماعية ثم تحولت الى أحزاب سياسية بادخال الاقتراع العام والانتخابات.

(٥) D.G. Lavroff, Les Partis Politiques en Afrique Noire, Paris, Presses Universitaires de France, 1970, p. 34.

(٦) Yves Bénot, Idéologies des indépendances africaines, Cahiers libres 139 - 140, Paris : François Maspéro, 1969, pp. 284 - 5.

(٧) استقلت الدول الافريقية ولديها دساتير على نمط الدول المستعمرة السابقة . ولكن الزعماء الافريقيين للدول حديثة الاستقلال ما لبثوا سريعا أن استبدلوها بدساتير جديدة أو ادخلوا تعديلات على الدساتير القـــديمة . ففى الفترة من ١٩٦٠ الى ١٩٦٢ قامت ١٣ دولة أفريقية بذلك وما لبثت أن تبعتها دول أخرى فى تغيير دساتير الاستقلال وفى كل حالة كان الاتجاه نحو تدعيم النظام الرئاسى وسلطة الرئيس . فالاتجاه السريع كان الانتقال من البرلمانية التقليدية الى نمط جديد من النظام الرئاسى .

لمزيد من المعلومات أنظر :

Bereket H. Selassie, The Executive in African Governments, London, Nairobi, Ibadan, Lusaka : Heinemann, 1974.

قوة سياسية فى الدولة ويجعل منه المتحكم فى الحياة السياسية أن لم يكن المحتكر لها . وهى وان احتفظت بشكل المؤسسات الدستورية الغربية الا أنها لم تحتفظ بروح هذه المؤسسات . كما نبذت تدريجيا ما بدأ يتبلور من نظام برلمانى واتجهت بازدياد الى النظام الرئاسى الذى يجعل السلطة التنفيذية فى يد رئيس الدولة وحده — وهو كما سنرى زعيم الحزب الواحد بصفة عامة . وحتى الدولتان اللتان كان يضرب بهما المثل بعد الاستقلال على امكانية زراعة النظم البرلمانية الغربية فى أرض أفريقيا وهما نيجيريا وكينيا — حيث كانتا مثلا للتعدد الحزبى الناجح فى ذلك الوقت — الا أن الاولى قضى على النظام الحزبى فيها الانقلاب العسكرى سنة ١٩٦٦ أما الثانية فقد تحولت الى نظام الحزب الواحد سنة ١٩٦٨ .

ولقد أصبح نظام الحزب الواحد هو القاعدة العامة فى أفريقيا بعد أن كان موجودا فى بدء الأمر فى الدول التى كانت تحت الاستعمار الفرنسى خاصة . ولكنه اصبح يمتد حاليا من مصر وتونس شمالا الى مالاوى وزامبيا جنوبا ومن السنغال وغينيا غربا الى كينيا وتنزانيا شرقا .

وعلى الرغم من قصر عهد الدول الافريقية بالاستقلال وعلى الرغم من وضوح اتجاهها نحو الحزب الواحد الا أن ديناميكية الحياة السياسية والتغيير فى أفريقيا يجعلان الدول التى تتبع نظام الحزب الواحد فى تغير . وعليه فيجب وضع التوقيت فى الاعتبار لما له من أهمية . فالدول التى تتبع نظام الحزب الواحد فى أفريقيا — بالمعنى السابق توضيحه — فى أوائل سنة ١٩٧٦ هى(٨) :

— الجزائر	— توجو	— تنزانيا(١٠)
— بورندى	— تونس	— جابون
— بوتسوانا(٩)	— تشاد	

---

(٨) انظر الملحق (أ) .

* دول بها حزب واحد مسيطر والى جواره حزب أو أحزاب أخرى لا تمثل تهديدا لسيطرته .

(٩) مع أن بوتسوانا بها عدد من الاحزاب الا أن أهمها قاطبة » حزب بوتسوانا الديمقراطى «B.D.P. الذى حصل فى انتخابات ٢٦ اكتوبر سنة ١٩٧٤ على ٢٧ مقعدا من ٣٢ تاركا خمسة مقاعد فقط للمعارضة . وهو حزب رئيس الدولة — الذى ظل رئيسا للجمهورية منذ نشأتها وهو سير سريتس خاما — ويعتبر تقدميا وان كان أساسا من أصل ملكى .
انظر

Georges Lory, Botsswana : «La démocratie dans le désert, Le Mois en Afrique, No. 116, Août 1975, pp. 56 - 64.

(١٠) تنزانيا تعتبر مثلا فريدا فى أنها تعتبر دولة ذات حزب واحد على الرغم من أن بها حزبين : حيث أن هناك حزبا واحدا فقط فى كل من منطقتيها الرئيسيتين التى تتكون منهما : ففى تنجانيقا هناك « تانو » وفى زنزبار « الافروشيرازى » . وقد نص الدستور فى الفصل الاول، الجزء الأول ، بند ٣ على أن يظل الوضع كذلك لحين ايجاد اتحاد بينهما — وتجرى حاليا فى أبريل ١٩٧٦ مجهودات جادة لمحاولة تحقيق ذلك . ومما لا شك فيه أن التانو أكثر أهمية عدديا ومن حيث الانتشار الجغرافى ومن حيث ثقل شخصية رئيسه جوليوس نيريرى .

- جمهورية افريقيا الوسطى
- سيراليون*
- جامبيا*
- جمهورية الكونغو الشعبية
- جمهورية انجولا الشعبية
- رواندا
- الراس الاخضر
- زامبيا
- زائير
- السنغال*
- ساحل العاج
- السودان*
- سيراليون*
- ساوتومى وبرنسيب
- غينيا
- غينيا بيساو
- غينيا الاستوائية
- كينيا
- الكاميرون
- ليبيا
- ليبيريا
- ليسوتو*
- مصر
- مالاوى
- موزمبيق*
- موريتانيا

ومن الواضح أن نظام الحزب الواحد متبع فى غالبية الدول الافريقية . هذا بالاضافة الى أن هناك دولا عرفت نظام الحزب الواحد بعد الاستقلال ولكن قضت عليه انقلابات عسكرية وهى : مالى(١١) ، غانا(١٢)، النيجر(١٣)، أوغندا (١٤) وفولتا العليا(١٥) . وأصبحت دولا لا حزبية تخضع لحكومات عسكرية .

أما الدول التى لا تتبع نظام الحزب الواحد — بالاضافة الى هذه الدول التى سبق لها أن تبعته — فهى أما دول لم تعرف النظم الحزبية اطلاقا فى تاريخها — والمثل الفريد لها هو اثيوبيا فى ظل الحكم الأوتوقراطى للامبراطور هيلاسلاسى (والذى أطاح به الانقلاب العسكرى فى أكتوبر سنة ١٩٧٤(١٦) ، والذى جاء بحكومة عسكرية) .

أو دول فيها تعدد حزبى وهى(١٧) :
المغرب ، سوازيلاند ، كومور ، موريشيس ، جمهورية مالاجاش(مدغشقر)

---

(١١) قام بها انقلاب عسكرى فى نوفمبر سنة ١٩٦٨ قضى على « الاتحاد السودانى » الذى كان يعد مثلا لنظام الحزب الواحد المستقر التقدمى .

(١٢) قام بها انقلاب عسكرى فى ٢٤ فبراير سنة ١٩٦٦ قاده جوزيف آرثر انكراه قضى على « مؤتمر حزب الشعب » الحزب الواحد قانونا وعلى زعامة نكروما ، الذى طور نظاما ثوريا فريدا فى افريقيا وان كان الحزب قد تبلور فى النهاية حول شخص زعيمه مما سهل مهمة القضاء عليه .

(١٣) الحكومة العسكرية التى قامت على أثر الانقلاب العسكرى فى ابريل سنة ١٩٧٤ أمرت بالغاء كافة التنظيمات السياسية وكان « الحزب التقدمى النيجارى » الحزب القانونى الواحد .

(١٤) كان بها حزب واحد تحت زعامة الرئيس السابق أوبوتى ولكن بقيام الحكومة العسكرية بقيادة الجنرال عيدى أمين فى يناير سنة ١٩٧١ ألغى هذا الحزب . وقد تولى عيدى أمين كافة السلطات التشريعية والتنفيذية والعسكرية .

(١٥) انتهى نظام التعدد الحزبى بها فى يناير سنة ١٩٦٠ وقام نظام حزب واحد قضى عليه فى ٤ يناير سنة ١٩٦٦ الانقلاب العسكرى الذى قام به كولونيل سانجولى لامیزانا .

(١٦) الغيت الملكية وكذلك الطبقة الارستقراطية فى أثيوبيا فى ٢٢ مارس سنة ١٩٧٥ . وهناك اتجاه لاقامة حزب واحد بها .

(١٧) انظر الملحق (ب) .

ومن الملاحظ أن دول التعدد الحزبى ــ باستثناء المغرب ــ تقع فى جنوبى القارة وتتبعها الجزر المحيطة وقد أسهم فى التعدد الحزبى بها وجود الاقلية البيضاء المستوطنة واختلاف الرأى حول كيفية تسيير الحكم مع وجودها وضغطها كأن وراء التعدد الحزبى وجود تعدد فى الأجناس والعناصر والطوائف ومعظمها كان تحت الحكم البريطانى وهناك دول كانت تتبع التعدد الحزبى ولكن قضت عليه الانقلابات العسكرية : وهى نيجيريا ، بنين (داهومى) ، الصومال ، والتى تخضع حاليا لحكومات عسكرية .

اذن الدول الافريقية فى معظمها تتبع نظام الحزب الواحد ، حاليا ، والبعض كان يتبعه لولا أن أطاحت به الانقلابات العسكرية .

وببداية انتشار هذه الظاهرة ــ الاتجاه نحو نظام الحزب الواحد ــ اختلفت الاراء فى شأنها .

فحقيقة وجود حزب واحد فى أفريقيا جعل الكثير من المعلقين الغربيين يسارعون الى القول بأن النظم الافريقية أصبحت نظما شيوعية أو تسلطية(١٨) حيث لا يفرقون بين طبيعة النظام القائم وعدد الأحزاب الموجودة فى الدولة : فطالما هناك تعدد حزبى فان النظام يمثل ديمقراطية غربية وطالما هناك حزب واحد يسارعون الى القول بأنه يعكس نظاما شيوعيا أو على أحسن تقدير فالرأى كان هو أن التعدد يعنى ديمقراطية والحزب الواحد يعنى ديكتاتورية(١٩) . واضعين أمام أعينهم الوضع فى الاتحاد السوفيتى والديمقراطيات الشعبية فى أوروبا الشرقية أو ألمانيا النازية . وقد كانت هذه النظرة السائدة فى الدراسة التقليدية لنظم الحكم .

فوجود أكثر من حزب لا يعنى ديمقراطية غربية ــ أو كما يحلو للبعض بتسميتها بالليبرالية الغربية ــ فى نطاق الدولة كما أن وجود حزب واحد فى افريقيا لا يدل على ديكتاتورية بمفهومها التقليدى(٢٠) .

---

(١٨) — Selassie, op. cit., pp. 147 - 151.

(١٩) — Sigmund Neumann (edit.), Modern Political Parties, Chicago : University of Chicago Press, 1956, p. 403, see also, Joseph A. Schumpeter, Capitalism, Socialism & Democracy (3rd. ed.), New York : Harper & Brothers, 1950, p. 269, see also, Cf. M. Corpierre, «Le totalitarianisme en Afrique, Preuves, (Jan. — Fev., 1963), Sir Walter Coutts, «A new democracy or a new totalitarianism in Africa ? «Optima, (March, 1964), F.X. Sutton, «Authority & authoritarianism in the new Africa,» Journal of International Affairs, (15, 1, 1961). Hourat, L'Afrique aux trois visages — ultra, totalitairé ou modéré ? Bruxelles, Centre de documentation internationale, 1961, p. 245.

(٢٠) — Ruth Schachter Morgenthau, «Single Party Systems in West Africa», American Political Science Review (APSR), LV, No. 2 (June, 1961), p. 294, see also pp. 294 - 307.

وقد حدث فى الواقع فى أفريقيا منذ الاستقلال أن قلبت النظم الافريقية المفاهيم المتوارثة من النظم الغربية ودعمتها ببعض الافكار السائدة فى النظم الشرقية ولكن النظم الافريقية مازالت تختلف فى الواقع — ويصر الزعماء الافريقيون على أنها تختلف عن النظم الشيوعية . ولعل مرور أكثر من خمسة عشر عاما على الاستقلال السريع لمعظم دول القارة (مع أنها فترة قصيرة فى تاريخ الدول) بدا فيها واضحا أن هذه النظم لها ما يميزها عن كل النظم الغربية والشرقية على حد سواء(٢١) .

وعلى هذا تدور الاسئلة التالية عند بحث طبيعة النظم السياسية الافريقية وعلى رأسها نظام الحزب الواحد الجماهيرى :

أولا : هل هناك نظام حزب واحد أم نظم حزب واحد فى أفريقيا ؟ وما هى اهم التصنيفات المختلفة فى هذا الشأن ؟

ثانيا : ما السبب فى انتشار هذا النوع دون عداه من النظم ؟

ثالثا : ما هى طبيعة هذا النظام السياسى ؟

أن الاجابة على هذه الاسئلة تمثل جوهر الاهتمام فى هذا البحث فى محاولة للوصول الى نظرية عامة عن نظام الحزب الواحد فى أفريقيا .

اولا : محاولات تصنيف نظم الحزب الواحد فى أفريقيا :

هناك عدة محاولات لتقسيم نظم الحزب الواحد فى أفريقيا ومحاولة ايجاد قاسم مشترك بين كل مجموعة فى كل قسم .

— ولعل ابسط هذه المحاولات هى تلك التى تعتمد على التفرقة التاريخية بين نظم نشأت قبل الاستقلال فى شكل حركة وطنية لمواجهة الاستعمار وتطورت بالاستقلال الى حزب واحد ، وبين تلك التى لم تنشأ من حركة وطنية ولم تكن لها جذور تنظيمية فيما قبل الاستقلال ، أى أنها نشأت فى دول أفريقية مستقلة بالفعل . ومن أمثلة الاولى « الحزب الديمقراطى الغينى » فى غينيا ، « ومؤتمر حزب الشعب » فى ظل نكروما فى غانا وحزب « الاتحاد السودانى » فى مالى وحزب « تانو » — « الاتحاد الوطنى الافريقى لكينيا » كينيا وحزب « مؤتمر مالاوى » « وجبهة التحرير الوطنية » فى الجزائر . أما الفئة الثانية — التى لم تنشأ الا بعد الاستقلال — فيدخل فى عدادها « الاتحاد الاشتراكى العربى » فى مصر ، « والاتحاد

(٢١) Yves Bénot, Idéologies des indépendances africaines, Cahier libres 139 - 140, Paris : François Maspéro, 1969, p. 381.

الاشتراكى العربى » فى ليبيا و « الاتحاد الاشتراكى السودانى » ، « والحركة الوطنية للثورة الثقافية والاجتماعية » فى تشاد ، « والحركة الشعبية للثورة » فى زائير .

ومن المحاولات الاخرى لتقسيم نظم الحزب الواحد تلك التى تقوم على التفرقة بين نظام الحزب الواحد الجماهيرى والحزب الواحد الاوليجاركى(٢٢) على أساس أن الاول يرمى الى الوصول الى الجماهير الشعبية فى الدولة وتحريكها دون تفرقة وأشراكها فى الحياة السياسية . أما الثانى فقاعدته لا تشمل الجماهير العريضة بل فئة معينة فى الدولة على أساس عنصرى

بالدرجة الأولى . ونظام الحزب الجماهيرى هو المفترض وجوده فى الغالبية العظمى للدول الافريقية . أما الحزب الواحد الاوليجاركى فيضرب به المثل بليبيريا : حيث الحزب المحافظ الحقيقى True Whig Party — وهو اقدم حزب واحد فى العالم والذى انشىء سنة ١٨٦٩ وتمتع باحتكار الحياة السياسية دون منافس حقيقى منذ انتخابات سنة ١٨٧٧ — قد أنشىء أساسا كأداة فى يد الاقلية الارستقراطية من الامريكو — ليبريين «Americo Liberians» المعروفين بالكريول (من الارقاء المحررين فى الولايات المتحدة الامريكية أو بواسطتها والذين أعيد توطينهم فى الجزء الساحلى من ليبيريا) لضمان سيطرتها السياسية على الرغم من أن نسبتها نحو ٥٪ فقط من مجموع السكان ، وان كان الحزب قد بدأ يوسع قاعدته لتصبح أكثر جماهيرية لتواجه ديناميكية التغير ، ولكنه لم يصل الى جماهيرية الاحزاب الاخرى فى أفريقيا ، على الرغم مما اصبح بها من نزعات أوليجاركية .

بالاضافة الى ما سبق ذكره من محاولات لتقسيم نظم الحزب الواحد فى أفريقيا ،هناك من يفرق بين الحزب الواحد Parti Unique والحزب الموحد Parti Unifié (Unified Party) من حيث أن الاول ينتج عن اندماج الأحزاب الأخرى فيه أو انصهار الأحزاب القائمة جميعها ، بما فيها الحزب الاقوى المسيطر ، فى حزب جديد بحيث تفقد كل منها كيانها وزعامتها وسلطتها وتصبح هذه جميعا للحزب الأوحد .

أما الحزب الموحد : فهو يقوم على تجميع الاحزاب دون أن تفقد كيانها وكل ما تشترك فيه هو اتفاقها فى الرأى والسياسة العامة بحيث يحافظ الحزب الموحد على مظهر الوحدة الوطنية . ويعبر عنه بمثابة ائتلاف بين الأحزاب مع احتفاظ كل بزعامته ومبادئه وأسسه مع الاتفاق على برنامج مشترك فى اطار تنظيمى واحد . فالحزب الموحد اذن عبارة عن

---

(٢٢) Gwendolen M. Carter, (ed.), African One-Party States, Ithaca, New York : Cornell University Press, 1962, pp. 1 - 10.

وكان التعبير الاكثر شيوعا من قبل الاشارة اليه على أنه حزب ديكتاتورى لا اوليجاركى .

اتحاد أحزاب سياسية تتجمع فى اطار جديد تقبل برنامجا مشتركا وتهدف لأن تتقاسم المسئوليات فى الحكومة والحزب . أى أنه عبارة عن اتحاد وطنى قائم على برنامج مشترك مع احتفاظ كل حزب داخل فيه بكيانه ورئاسته . ويراه رواده على أنه الحل العملى التجريبى لمشاكل الدول الافريقية : حيث يتغلب على مشاكل كل من الحزب الواحد — الذى يعتبرونه تسلطيا — والتعدد الحزبى الذى اثبت فشله فى أفريقيا . فهو يتمشى مع طبيعة المجتمعات التعددية المتمثلة فى الدول الافريقية . ففكرة التآلف المثلة فى الحزب الموحد نظر اليها كأفضل حل للمجتمع التعددى غير المتناسق حيث الاطار السياسى الموحد يضمن تحقيق التعاون والتناسق بين المجموعات المختلفة(٢٣) . وان كان هناك معارضون يرون العكس حيث يؤكدون أنه يحوى فى طياته العديد من التناقضات التى تحول دون تحقيق التوازن داخله .

ونظم الحزب الواحد مر الكثير منها بمرحلة الحزب الموحد كمرحلة انتقالية الى الحزب الواحد . والحزب الموحد أعتبره المدافعون عنه فى وقت تطبيقه على أنه الضمان الوحيد للديمقراطية بينما أدانو تسلطية الحزب الواحد. ولعل أكثر من دافع عن الحزب الموحد الرئيس السنغالى ليوبولد سنجور الذى كان من أكثر المؤمنين به .

ولكن السنغال نفسها ما لبثت — بعد تهديد الاتجاهات المعارضة للوحدة القومية والزعامة فى ظل الحزب الموحد — ان تحولت عن الحزب الموحد بموجب القانون . حيث نص دستورها سنة ١٩٦٠ على منع قيام أى حزب معارض وعلى أنها تتبع نظام الحزب الواحد الذى اعتبر منذ ذلك الوقت وحتى سنة ١٩٧٤ الضمان الوحيد الأساسى للاستقرار والاستمرار والوحدة القومية المنشودة . حقيقة ان السنغال قد عادت من جديد للسماح بقيام أحزاب أخرى بجانب الحزب المسيطر الذى لم يعد حزبا أوحد وان كان ما زالت له سيطرته على الحياة السياسية الا أن التجربة من جهة ، ما زالت فى المهد حتى يمكن الحكم عليها بموضوعية ومن جهة أخرى يبدو كأن السنغال لم تختر العودة للحزب الموحد ، ولكن للحزب الواحد المسيطر .

هذا ومع أن الاتجاه العام فى افريقيا كان المرور بمرحلة الحزبين أو الحزب الموحد كانتقال الى الحزب الواحد لا العكس فان خطوات تطوير الاتحاد الاشتراكى العربى فى مصر — وان كان من الصعب الحكم بعد على أبعادها — الا أنها على ما يبدو تأخذ الاتجاه العكسى وهو التطور من

---

(٢٣)لمزيد من المعلومات عن الحزب الموحد والنظرة المؤيدة له على غيره انظر :
A. W. Lewis, La Chose Publique en Afrique Occidentale, Paris : SEDEIS, 1966, & Mahiou, op. cit. pp. 71 - 90.
وعن تأييد الحزب الواحد انظر المرجع السابق ص ٩١ — ١٢٠ .

الحزب الواحد الى الحزب الموحد ممثلا فى الاتحاد الاشتراكى العربى كاطار تنظيمى يضم المنابر الثلاثة التى ووفق على قيامها كتنظيمات فرعية داخل التنظيم الأصلى — وهى : « تنظيم مصر العربى الاشتراكى » ويمثل الوسط ، و « تنظيم الأحرار الاشتراكيين » ويمثل اليمين و « التنظيم الوطنى التقدمى الوحدوى » ويمثل اليسار .

— أما التفرقة الرئيسية بين نظم الحزب الواحد فى أفريقيا فهى التى تقوم على الأخذ فى الاعتبار بطبيعة هذه النظم وخاصة اختلافاتها الايديولوجية والتنظيمية(٢٤) .

وعلى هذا الأساس يمكن التفرقة بين :

(أ) نظام الحزب الواحد الثورى المركزى (التحريكى) « أى المبنى على التعبئة)(٢٥) . «mobilization, revolutionary - centralizing»

(ب) نظام الحزب الواحد التجريبى التعددى (التوفيقى) .
«reconciliation, pragmatic-pluralistic co-sociationel»

ونظام الحزب الواحد الثورى المركزى التحريكى : يرمى الى ادخال تغييرات جذرية فى المجتمع من كافة أوجهه الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، أى هو ذلك الذى يتولى اعادة تنظيم المجتمع على أسس جديدة، كأن الحزب يستخدم كسلاح تنظيمى فى المجتمع . وهو يهدف الى الوحدة السياسية الكاملة داخل الدولة . فلا تتقبل الانشقاقات الداخلية القانونية ولا القبلية أو الاقليمية أو النزعات التقليدية بما فيها الزعامة الدينية .

---

(٢٤) عن محاولة تقسيمات الاحزاب السياسية فى افريقيا انظر :
James S. Coleman & Carl Rosberg, Jr. Political Parties & National Integration in Tropical Africa, Berkeley : University of California Press, 1966, p. 4 - 6 & 671, & David E. Apter, The Politics of Modernization, Chicago : University of Chicago Press, 1965, pp. 22 - 4 & pp. 357 - 421. See also, David Apter & Carl Rosberg, Jr. «Nationalism & Models of Political Change in Africa,» The Political Economy of Contemporary Africa, «Symposia Studies Series I» National Institute of Social & Behavioral Science, George Washington Univ., 1959.

(٢٥) أول من استخدم لفظ « نظام تحريكى » كان فيليب سيلزنيك »
ثم استعاره الكثيرون من بعده وعلى رأسهم دافيد ابتر واستخدموه فى تقسيمهم النظم فى افريقيا بدأ آبتر اتجاهه فى تقسم الاحزاب السابق ذكره فى كتابه
Philip Selznick, The Organizational Weapon : A study of Bolshevik Strategy & Tactics, New York : The Free Press, 1960.
The Political Kingdom in Uganda,
Princeton : Princeton University Press, 1961, pp. 22 - 4.
اما تعبيرى الثورى المركزى والتجريبى التعددى فقد استخدمه
Coleman & Rosberg, op. cit. pp. 4 - 6.

وهذا النظام يتميز بدرجة كبيرة من المركزية خاصة فى أعلى مستويات الحزب . ويتميز أيضا بالرغبة فى جعل الحزب بمثابة بوتقة لصهر الاختلافات والتعدد داخل الدولة . أى أنه اطار تنظيمى للدولة ككل فى محاولة لخلق تطابق بين الأمة والدولة . فهو ينظر اليه على أنه الوسيلة التنظيمية السريعة لخلق الدولة القومية وجذب ولاء الأفراد من الجماعات الأولية الى الحزب نفسه . ويهدف الى ادخال تغييرات جذرية فى كافة أوجه الحياة من سياسية واقتصادية واجتماعية . وفى سبيل الوصول الى تحقيق أهدافه يعمل مثل هذا النظام على تحريك الجماهير بصفة مستمرة وتعبئتها عن طريق كافة أجهزة الدولة وخاصة الاعلام — فى اطار السياسة العامة للحزب . هذا النوع يهدف على مستوى العلاقات الأفريقية فى اطار الوحدة الأفريقية الى الوحدة السياسية ويتفهم الوحدة بمضمونها السياسى على وجه الخصوص . كما تقوم أبعاد ايديولوجيته الخارجية على العداء للاستعمار وعلى محاولة ضم شمل الدول الأفريقية لمحاربته كما يتبنى الحملة ضد ما يعرف بالاستعمار الجديد «Neo-colonialism»

أما النوع الثانى من نظم الحزب الواحد وهو النظام التجريبى التعددى التوفيقى فهو يجعل من الحزب « اطارا فوقيا over-structure» بمعنى أنه يفرض نفسه على الاختلافات القائمة ويستمد كيانه من وجودها ومن مجرد التوفيق بين الجماعات والفئات المختلفة . فهو لا يهدف بحكم ايديولوجيته الى احداث تغييرات جذرية فى المجتمع الأفريقى ويتقبل الأوضاع كما هى الى حد كبير . والحزب يبنى سلطته السياسية على الاختلافات والتعدد القائم فى المجتمع ولا يهدف الى صهرها بل يقوم على التوفيق بين الاختلافات فى المجتمع . وعليه فهو لا يشن حربا شعواء — كما هو متبع فى النوع الأول — على الانشقاق فى المجتمع أو القبيلة أو الزعامات التقليدية . فكأن هذا النوع الثانى يعتبر مجرد اطار سياسى فوقى بمعنى أنه يفرض نفسه فوق الاختلافات الموجودة فى المجتمع والتعددات القائمة ولا يهدف الى صهرها بل انه يستمد كيانه من استمرارها. أما على المستوى الأفريقى ، فايديولوجية هذا النظام تقوم على رفض الوحدة السياسية وعلى المناداة بالتعاون الوظيفى بين الدول الأفريقية المختلفة فى نظمها السياسية . كما أن هذا النوع من النظم الحزبية فى أفريقيا يعمل على ربط الدولة الأفريقية المستقلة بالدولة « الأم » القديمة أو السابقة ويتجلى هذا بوضوح فى الدول التى كانت تحت الاستعمار الفرنسى . ومن الطبيعى أن يرفض هذا النوع مجرد فكرة الاستعمار الجديد ويرفضها كمفهوم ويرفض الاعتراف بها كحقيقة .

واذا نظرنا من الناحية العددية المحضة نجد أن النوع الثانى وهو الأكثر محافظة بطبيعته هو السائد أكثر فى أفريقيا : فى السنغال ، ساحل العاج ، ليبيريا ، كينيا منذ سنة ١٩٦٨ ، مالاوى الخ . أما النظم الأكثر ثورية وتحررا فهى على العكس تمثل قلة محدودة تتمثل مثلا فى غينيا والجزائر ، وأكبر الأمثلة عليه كانت تتمثل فى غانا فى ظل نكروما ومؤتمر

حزب الشعب ومالى فى ظل « الاتحاد السودانى » قبل أن تطيح بهما الانقلابات العسكرية . وهناك دول تقع بين النقيضين حيث تأخذ ببعض سمات كل منهما وعلى رأس هؤلاء تانزانيا .

والواقع أن النوع الأول وهو الثورى المركزى التحريكى أكثر تعرضا للتحديات وعرضة لمحاولات الانقلاب وذلك نتيجة لما يرمى اليه من احداث تغييرات جذرية فى المجتمع بما يجعله فى مواجهة مباشرة مع الجماعات صاحبة المصلحة فى بقاء الوضع القائم على ما هو عليه ، أما الثانى ، فهو يتعايش مع الوضع القائم وذلك بحكم طبيعته الأكثر محافظة .

وقد وجهت بعض الانتقادات مؤخرا الى هذه التقسيمات على أساس أنها نظرية أكثر منها واقعية . فهناك من يرفض فكرة التقسيم أساسا ومدى نفعيتها على أساس أن هذه التقسيمات كغيرها تقوم على التنظيم الرسمى والاطار كما يصوره المنادون به ولكن تغفل الى حد كبير واقع الحياة السياسية وما يجرى فى الواقع لا ما يجب أن يكون(٢٦) .

ولكن بصفة عامة هذه الانتقادات يجب أن تؤخذ بالتحفظ . فالتقسيم الأخير القائم على طبيعة النظام وايديولوجيته يفيد فى واقع النظام(٢٧) وليس مجرد الشكل أو الاطار المعلن . ولكن يجب تفهم الأنواع المختلفة فى أفريقيا لا بقياسها بغيرها من النظم(٢٨) فى العالم بل بقياسها وبمقارنتها ببعضها البعض .

فغنى عن البيان أن النظم الثورية فى أفريقيا لا تعتبر ثورية بمقياس النظم الثورية فى العالم ولكنها ثورية بالنسبة للنظم المحافظة فى أفريقيا . فالدول الأفريقية المستقلة أوجدت لنفسها معايير يجب أن تراعى عند تقييم نظمها . والخطأ الذى يقع فيه المحللون الغربيون والشرقيون على حد سواء هو عدم أخذ ذلك فى الاعتبار .

---

(٢٦) انظر فى هذا الشأن على وجه الخصوص :

Henry Bienen, «One Party Systems in Africa, in Samuel P. Huntington & Clement H. Moore (eds.,), Authoritarian Politics in Modern Society — the Dynamics of Established One-Party Systems, New York, London : Basic Books, Inc., 1970, pp. 103 - 5, Seal also, K.W.J. Post, Journal of Commonwealth Political Studies, Vol. IV, No. 2, July, 1966, pp. 1512.

(٢٧) فيشأن تأييد قيمة أو فائدة التقسيم المذكور انظر :

Aristide R. Zolberg, Creating Political Order : The Party - States of West Africa, Chicago : Rand McNally & Comp., 1966, pp. 1 - 8.

(٢٨) من ذلك مثلا المرجع السابق يوجه النقد لهذه التقسيمات قائلا ان مفاهيمها استقاها المنادون بها من الحزب الشيوعى السوفيتى بينما الاوضاع فى أفريقيا مختلفة .

فمما لا شك فيه أن طبيعة النظام السياسى فى ضوء نظام الحزب الواحد فى غينيا يختلف عن مثيله لدى جارتها السنغال . كما أن درجة المحافظة أو الثورية تختلف فى اطار نفس النوع ، فمثلا تنزانيا ــ يختلف طبيعة نظامها الحزبى عن كينيا وان كان كلاهما ينتمى للنوع الثانى من نظم الحزب الواحد المذكور من قبل . ولكن الاختلاف فى الدرجة واضح . اذن النسبة يجب أن تكون فى الاعتبار عند محاولة التعرف على طبيعة النظم الافريقية فى محاولة لتقسيمها .

ثانيا : اسباب انتشار نظام الحزب الواحد فى أفريقيا :

يمكن بصفة عامة ارجاع أهم الأسباب التى أدت الى انتشار نظام الحزب الواحد الجماهيرى ليصبح ظاهرة عامة الى ما يلى :

ــ الأوضاع والنظم التقليدية .

ــ آثار الحكم الاستعمارى .

ــ متطلبات مرحلة ما بعد الاستقلال .

(أ) الأوضاع والنظم التقليدية :

يعتبر البعض أن نظام الحزب الواحد الجماهيرى الذى برز فى الدول الأفريقية بعد الاستقلال هو امتداد لقيم المجتمع التقليدى ، وهو المجتمع الذى لم يعرف فكرة المعارضة(٢٩) . لدرجة أن البعض لا يمكنه حتى الآن التمييز بين مفهومى المعارضة والانفصال(٣٠) . وبالتالى فالقرارات كانت تتخذ بعد مداولات ومناقشات مستمرة ــ يبدو فيها الثقل الضخم للكبار ــ ولكن بمجرد اتخاذها فانها تصبح نافذة وملزمة وواجبة الاحترام بالنسبة للجميع ، حتى الأقلية التى لا تكون قد ارتضتها أساسا ، وأى محاولة للخروج

---

(٢٩) انظر :

Kenneth Kaunda, A Humanist in Africa, London : Longman, 1966, pp. 106 - 8.

ولا يجب أن يفهم من ذلك ان المجتمع التقليدى عرف نظام الحز بالواحد ولكن نعنى ان المجتمع القبلى كان غير حزبى وبالتالى لم يعرف المعارضة ولا الانقسام ولا الحزبية التى تمثل أساس نظام التعدد الحزبى فى شأن هذا انظر :

Ndabaningi Sithole, «The One/Two Party System», in Mutiso & Rohio, Readings in African Political Thought, London : Oxford University Press, 1975. p. 459.

(٣٠) Immanuel Wallerstein, Africa : The Politics of Independence, Vintage Books, New York : Random House, 1961, pp. 87 - 9.

عليها تعتبر تهديدا للنظام بأكمله ، وعليه فأصحاب هذا الرأى يؤكدون أن طبيعة وضع الفرد فى ظل نظام الحزب الواحد وانتماءه للجماعة ككل وتقيده بها وعدم خروجه على قراراتها لا تختلف عما كان سائدا فى ظل النظام التقليدى (القبلى) والفارق الأساسى هو أن الاطار الأول قومى على مستوى الدولة ككل فى حين أن الآخر محلى وقائم على رابطة الدم .

وهناك من الزعماء الأفريقيين من يصر على أن طبيعة النظام التقليدى ما زالت سائدة فى المجتمعات الأفريقية المعاصرة مما لا يدع مجالا لوجود تعـــدد حزبى نظرا لغياب الصراع الطبقى والانقسام الواضح . أى أن المجتمعات الأفريقية غير محددة الطبقات سواء كانت تقليديا أم حاضرا مما لا يدعو الى وجود تعدد حزبى لتمثيل الطبقات المختلفة بل يدعم وجود حزب واحد ليمثل المجتمع بأكمله بشرائحه المختلفة(٣١) . وهناك من يوافق الزعيم « جوليوس نيريرى » بان كلا من نظام الحزب الواحد الجماهيرى والاشتراكية من أهم أسس النظام التقليدى التى وان كان الحـــكم الاستعمارى قـــد قوضها الا أن الدول الأفريقية المستقلة عليها أن تقوم باحياء هذا التراث بما يتمشى مع احتياجات العصر .

وهذا الرأى الذى يرجع انتشار الحزب الواحد فى أفريقيا الى النظم التقليدية وآثارها مع وجاهته الا أنه لا يكفى لتوضيح هذه الظاهرة . فالنظم والقيم التقليدية اضعفها بشـــدة ان لم يكن قـــد قضي عليها فى كثير من الحالات الحكم الاستعمارى الذى جاء بمفاهيم جديدة وانظمة مخالفة . فالنظام الاستعمارى مثل المرحلة الوسيطة الانتقالية بين النظم التقليدية التى سادت قبل وجوده وبين النظم المستقلة التى سادت بعد رحيله .

وعليه فمن الضرورى أن نبحث عن أسباب انتشار نظام الحزب الواحد فى آثار النظم الاستعمارية فى أفريقيا .

(ب) الحكم الاستعمارى وآثاره :

يمكن القول بصفة عامة بأن النظم الاستعمارية مع اختلافاتها قد تركت آثارا واضحة على سياسات ما بعد الاستقلال فى أفريقيا وبالتالى أثرت على انتشار نظام الحزب الواحد بها بطريقة غير مباشرة .

فمثلا يرى البعض أن نظام الحزب الواحد فى أفريقيا يعتبر وريث النظام

---

(٣١) عن تبريرات نظام الحزب الواحد فى أفريقيا ، انظر :
Samuel P. Huntington, «Social and Institutional Dynamics of One Party Systems,» in Huntington & Moore, op. cit., pp. 3 - 17.

الاستعمارى الوحدوى التسلطى(٣٢) والاختلاف الوحيد هو أنه نظام قومى وطنى وليس نظاما اجنبيا مفروضا من جانب المستعمر . « فالنظام الاستعمارى عود الشعوب على طاعة ادارة مفروضة عليهم لا تنبع منهم بل من الحاكم وهذه العادة استمرت وان كان الاداريون البيض قد حل محلهم اداريون سود وذلك بدون صعوبات كثيرة »(٣٣) . ويرى أصحاب هذا الرأى ان اتباع فرنسا للمركزية الشديدة فى ظل نظام الحكم المباشر هو وراء انتشار نظام الحزب الواحد بصفة خاصة فى بادىء الأمر فى المناطق التى كانت تحت الحكم الاستعمارى الفرنسى . بالاضافة الى ذلك فان نظام المركزية الادارية والسلطة المسلسلة « الهيراركية » التى كانت فرنسا تتبعها هى نفسها ما يتبعه نظام الحزب الواحد فى أفريقيا الى حد كبير . بل ان التنظيم الداخلى للحزب قد بنى فى معظم الحالات على التقسيمات الادارية فى الدولة ، تلك التقسيمات التى ورثت عن الحكم الاستعمارى وظلت باقية دون تغيير بعد الاستقلال فى الغالب . كما انه فى ظل الحكم الاستعمارى البريطانى فان وجود حزب قوى تحت رئاسة زعيم مسيطر قوى كان لازمة وجواز مرور «sine qua non» لاعطاء السلطة للوطنيين(٣٤) . ونفس الأمر تطور فى المناطق التى كانت تحت الحكم الاستعمارى الفرنسى وان كان لاحقا على سابقه فى المستعمرات البريطانية خاصة فى غرب أفريقيا .

ومن ناحية أخرى فان وجود الاستعمار فى حد ذاته عمل على تقوية الحركات القومية التى واجهته بمعنى أن الاستعمار كعامل موحد أسهم فى تكوين جبهة معارضة له . ولقد عمل الاستعمار على اختلاف انظمته فى بادىء الأمر عند ظهور الأحزاب السياسية عامة بعد الحرب العالمية ، على تشجيع قيام أحزاب « صفوة » تعتمد على تأييد الادارة الاستعمارية وعلى الزعماء التقليديين الموالين للسلطة الاستعمارية مما افقد هؤلاء التأييد الشعبى ودعم الحركة القومية التى كانت فى كثير من الدول الأفريقية اساس الحزب الواحد الجماهيرى . فالادارة الاستعمارية سواء اكانت بريطانية أم فرنسية أم بلجيكية أم غيرها عملت على تأييد المنظمات السياسية ذات

---

(٣٢) انظر :

Coleman & Rosberg, op. cit., p. 659, & Bénot, op. cit., p. 284.

(٣٣) Hubert Deshamps, Les Institutions Politiques de l'Afrique Noire, Paris : Presses Universitaires de France, 1970, pp. 114 - 5.

(٣٤) لمزيد من المعلومات انظر :

Sir Andrew Cohen, British Policy in Changing Africa, Evanston, Illinois : Northwestern Univ. Press, 1959, p. 41.

وللمديد من الأمثلة انظر :

Carter, op. cit., p. 284.

القاعدة الاقليمية أو القبلية فى مواجهة الحركات الوطنية واعتمدت عليها فى تنفيذ سياستها واستمر الولاء لها حتى بعد الاستعمار(٣٥) .

كما شجعت بعض السياسات الاستعمارية على تقوية حزب واحد وذلك باتباع نظام القائمة الواحدة والدائرة الواحدة فى الانتخابات مما كانت نتيجة خروج حزب واحد مسيطر من الانتخابات .

كذلك نجد أن « الطليعة الجديدة » من المثقفين من الأفريقيين فى ظل النظم الاستعمارية كانوا أكثر الفئات تحريكا — أى تعبئة — من الناحية الاجتماعية وبالتالى كانوا أكثرهم شعورا بعدم الاستيعاب والتفرقة والاضطهاد فى ظل النظم الاستعمارية . وجدير بالذكر أن كثيرا من هؤلاء المثقفين السابق الاشارة اليهم — والذين أصبحوا فيما بعد قادة فى دولهم — قد وجدوا جاذبية خاصة فى التعاليم الماركسية مما أدى الى تعلمهم لغة الماركسية وبدأوا يتأثرون بنظام الحزب الواحد الذى صوره لينين .

ولكن من الملاحظ أن هؤلاء الزعماء الأفريقيين الذين قادوا الحركات الوطنية ، على الرغم من تأثرهم بالنظام الحزبى اللينينى الا أنهم حرصوا بصفة عامة على تأكيد الصبغة القومية الأفريقية فى نظمهم الحزبية . حقيقة ان أهم الأحزاب الأفريقية فى المناطق التى كانت تحت الحكم الاستعمارى الفرنسى ، وهو حزب « التجمع الديمقراطى الأفريقى RDA» — الذى كانت له فروع فى المناطق المختلفة تحت الحكم الاستعمارى الفرنسى — ربط نفسه بالحزب الشيوعى الفرنسى بما عرف بالـ «apparentement» وذلك من ١٩٤٦ — ١٩٥٠(٣٦) الا أن هذه الرابطة كانت نفعية الى حد كبير حتى يكسب الحزب الأفريقى قوة فى القارة نتيجة لارتباطه بالحزب القوى آنذاك فى فرنسا(٣٧) ولكن ما لبث أن انفصل عنه عندما وجد ضغطا من الادارة

---

(٣٥) المثل الكبير على هذا الكوناكات «Conakat» وقد وضع راسها تشومبى ومونجو فى الكونغو ، والتى استخدمت كأداة للانفصال فى كاتنجا . ومن ذلك ايضا مؤتمر شعب الشمال «Northern Peoples Party — NPC» للوقوف فى وجه NCNC فى نيجيريا . وكذلك فى غانا نفس الشىء ثم فى تأييد الاحزاب فى الاشانتى والاقليم الشمالى ضد الـ C.P.P. — حزب نكروما — وفى كينيا أيدت الادارة الاستعمارية الكادو ضد الكانو . وبنفس المثل عملت فى تنجانيقا على تشجيع الموالين لها خاصة من الزعماء المحليين فانشأت « حزب تنجانيقا المتحدة «United Tanganyika Party

ليكرس جهوده لمصالحها والدفاع عن وجهة نظرها وفى مواجهة الحركة الوطنية التى تمثلت فى التانو وهو الذى ظهر أول الامر فى شكل جمعية اجتماعية وثقافية بين المثقفين من الموظفين والمدرسين فى الأغلب وذلك فى سنة ١٩٢٩ وان كانت بدأت تأخذ اتجاها سياسيا ابتداء من سنة ١٩٣٥ ثم تحولت فيما بعد سنة ١٩٥٣ الى حزب سياسى هو التانو حيث انتخب نيريرى لرئاسته .

(٣٦) أنظر : Mahiou, op. cit., p. 293.

(٣٧) وهى « الحزب الديمقراطى لساحل العاج » : « الحزب الديمقراطى لغينيا » ، « الاتحاد السودانى » ، « الحزب التقدمى النيجيرى » ، « الحزب التقدمى التشادى » ، « الكتلة الديمقراطية الجابونية » ، « اتحاد شعوب الكاميرون » ، « الحزب الديمقراطى الفولتى » ، « الحزب الداهومى الواحد » (الذى كان يعرف حتى ١٩٦٠ « بالاتحاد الديمقراطى الداهومى » « والحزب التقدمى الكونغولى » .

وهذه الاحزاب بنت تنظيمها على الحزب الشيوعى الفرنسى . وبنفس المثل تأثر « الحزب التقدمى للسنغال » بالاحزاب الاشتراكية الفرنسية التى ارتبط بها .

الفرنسية عليه . كما أن مثل هذه الظاهرة لم يكن لها وجود فى الأحزاب السياسية الأفريقية فى المناطق الأخرى .

اى بمعنى آخر يمكن القول بأن التعرف على الأفكار الماركسية ــ اللينية ساعد الطليعة الجديدة ممن مثلت الزعامة القومية فيما بعد على استخدام التنظيم الحزبى ودور الحزب فى تحريك الجماهير من أجل الوصول الى اهدافهم القومية . ولكن من الجدير بالتأكيد ايضا أن اتباع الزعماء الأفريقيين لنظام الحزب الواحد لم ينبع من اطار نظرى والاقتناع بنظرية ما أو عقيدة جامدة راسخة ، بل من واقع تجريبى وكحقيقة عملية تعمل وظيفيا مع أهداف الاستقلال وتحريك الجماهير .

ومن ناحية أخرى يرى الكثيرون أن مجرد كراهية الاستعمار دفعت بالزعماء الأفريقيين الى رفض النظم السياسية المرتبطة به والالتجاء الى نظم مختلفة عنه ولكن بصفة عامة ، فان نبذ النظم السياسية الغربية لم يتبعه الأخذ بنظم وايديولوجيات مضادة تماما ــ ماركسية ــ حتى فى اكثر النظم الأفريقية ثورية . وهذه الحجة الأخيرة واهية اذ تقيم أسباب انتشار نظام الحزب الواحد على أسس ذاتية بينما فى الواقع هناك حقائق موضوعية ملموسة تدفع لاتباع هذا النظام .

ويمكن القول بصفة عامة بأن ارجاع أسباب انتشار نظام الحزب الواحد الى الأوضاع الاستعمارية وان كان قد يفسر أسباب انتشار الحزب كحركة وطنية أولا ، الا انه لا يفسر أسباب انتشار الظاهرة فى الكثير من الدول الافريقية بعد الاستقلال وخاصة انه لم يكن له جذور قبل ذلك . وان كانت آثار الاستعمار تبدو واضحة فى سياسات ما بعد الاستقلال .

وعليه فمن الواجب هنا أن ننظر الى متطلبات مرحلة ما بعد الاستقلال حتى تكتمل الصورة عن أسباب تواجد وانتشار نظام الحزب الواحد الجماهيرى فى افريقيا .

(ج) متطلبات مرحلة ما بعد الاستقلال :

واهم هذه المتطلبات هو الحاجة الملحة لبناء الأمة «nation - building» اى تحقيق الوحدة السياسية فى اطار دولة قومية . بالاضافة الى تحقيق التنمية الاقتصادية . فالدول الافريقية ورثت هياكل ادارية ضعيفة وهى بحاجة للتنمية الشاملة والعبء الذى يقع على الزعامة القومية يتطلب نوعا من الوحدة السياسية وتركيز السلطة .

فالنظم الاستعمارية اقامت أساس الدولة فى افريقيا ولكنها لم تقم ببناء أساس الدولة القومية وهى الشاغل الرئيسى للزعماء الافريقيين . فالدولة الافريقية عامة تحتوى على العديد من الجماعات اللغوية والقبلية والدينية

والاقليمية وما الى ذلك ولم يكن يجمع بينها سوى الخضوع للحكم الاستعمارى وهذه الجماعات « الأولية » تجتذب الولاء الأسمى للفرد لهـا بعيدا عن الدولة . ولكن الاستعمار استطاع أن يحافظ على وحدة هشة لهذه الجماعات المتباينة ، وقـد تأكدت قرب رحيله ورحيله الفعلى حقيقة الاختـلافات والخلافات الموروثة . بل أن هـذه الجماعات بدأت تتنافس مع بعضها البعض لدرجة أن بعضها كان يخشى حدوث الاستقلال حتى لا يسيطر البعض الآخر عليه أو على الدولة . ونلاحظ هنا أن الاستعمار قد استطاع أن يجعل من نفسه ـــ عن طريق القهر خاصة ـــ « عامل تماسك خارجى » ، يحافظ على هذا الاختلاف والتعدد داخل اطار كل مستعمرة او منطقة تقع تحت سيطرته .

أما الزعماء الأفريقيون فقد أصبح شاغلهم هو المحافظة على اطار الوحدة الوطنية وتدعيمه عن طريق الاستمالة وليس القهر وعدم الاستيعاب الذى يؤدى فى اطار التحريك الاجتماعى الى الشعور بالتفرقة الأمر الذى ادى من قبل الى ظهور الحركة الوطنية لمقاومة القهر وعدم الاستيعاب من جانب المستعمر مما ادى للاستقلال . وبالتالى فوجود نفس العوامل من قهر وعدم استيعاب بعد الاستقلال قد تنمى الشعور بالتفرقة عند البعض مما قـد يكون بداية لانشقاق داخل الدولة الافريقية المستقلة والرغبة فى تكوين دولة قومية مستقلة عنها .

لهذا وجدت الدول الافريقية المستقلة فى نظام الحزب الواحد الوسيلة لتحقيق التماسك السياسى والوحـدة السياسية المنشودة فى الدولة بعد الاستقلال(٣٨) فدوره هو تحقيق الادماج السياسى وذلك على مستويين : الادماج على مستوى أفقى بين الاجزاء المختلفة لاقليم الدولة بما يقلل الصراع والاختلافات الثقافية والاقليمية وغيرها ويسـهم فى اقامة جماعة اقليمية متجانسة ، والادماج على مستوى رأسى بحيث يتغلب على المسافة بين الزعامة والجماهير ويسهم فى تحريك الأخيرة ومشاركتها فى الحياة السياسية(٣٩) .

فقد نظر لنظام الحزب الواحد على أنه الوسيلة التنظيمية الأساسية لاستيعاب الشـعب كله . ومن هنـا عرف باسم نظام الحزب الواحـد الجماهيرى . مع الأخذ فى الاعتبار العمل على الاستمرار فى جذب الولاء

---

(٣٨) عن دور الحزب فى تحقيق الادماج السياسى انظر :
Coleman & Rosberg, op. cit., pp. 8 - 9, & Mahiou, op. cit., pp. 159 - 208.
انظر ايضا : د. عبد الملك عوده ، سنوات الحسم فى أفريقيا ، القاهرة : مكتبة الانجلو المصرية ، ١٩٦٩ ، ص ٧٩ ـــ ١١٥ .

(٣٩) انظر
Clement Henry Moore, «Mass Party Regimes in Africa,» in H.J. Spiro, (ed.), Africa : the Primacy of Politics, New York : Random House, 1966, p. 94.

الأسمى للأفراد الى الاطار القومى الممثل فى الحزب بعيدا عن الجماعات الأولية داخل الدولة . اى انه أعتبر بمثابة اطار تنظيمى للوحدة السياسية ووسيلة اساسية لاستمرار تعبئة الجماهير وراء الزعامة القومية ، تلك التعبئة التى تمثلت قبل الاستقلال فى الحركة الوطنية التى وجهت ضد الاستعمار وبهدف الاستقلال على أساس أن الاستقلال ليس نهاية ولكنه بداية لتحقيق التنمية الشاملة والوحدة السياسية ، الأمر الذى يحتم استمرار تحريك الجماهير حول هذا الهدف فى اطار تنظيمى قومى .

وعليه فقد اعتبر أن الحزب الواحد يتمشى مع الحاجة الى بناء الأمة والتنمية حيث أنه يضمن اطارا تنظيميا موحدا . أما التعدد الحزبى فقد اعتبره الزعماء الافريقيون عامل تقسيم بطبيعته ، فهو يفترض الاختلاف لا التوافق ، بينما المرحلة الراهنة من حياة الدول الافريقية تتطلب توحيد الجهود لتحقيق التنمية الاقتصادية والسياسية والاجتماعية . والتنافس يقضى على الطاقات الافريقية فى الدول الافريقية التى تعانى أصلا من ندرة المثقفين .

من ناحية أخرى فان ضعف البناء الاجتماعى فى أفريقيا لا يمكن من اقامة نظام تعدد حزبى ناجح بل يؤدى الى التعدد القائم على الجزئية متمثلة فى القبيلة او الطائفية أو غيرهـا . فوجود العصبيات وجذبها لولاء الأفراد الأسمى يؤدى الى قيام أحزاب شخصية تهدف لتحقيق مصالح جزئية على حساب اعتبارات الوحدة السياسية المنشودة .

هذا بالاضافة الى أن وجود التعدد الحزبى فى عام تتصارعه الاختلافات الايديولوجية يفتح الباب على مصراعيه للتدخل الأجنبى وما يعرف بالاستعمار الجديد فى محاولة للتأثير ان لم يكن السيطرة على الأحزاب المتنافسة(٤٠) ليضمن بوصولها لحكم تحقيق أهداف هذه الدول الأجنبية(٤١) . والأمثلة على ذلك عديدة أشهرها أزمة الكونغو ومحاولات كاتنجا للانفصال بفعل التدخل الأجنبى ونفس الشىء بعدها فى نيجيريا ومحاولات الاقليم الشرقى للاستقلال تحت اسم بيافرا ، الأمر الذى هدد كيان هاتين الدولتين تماما وادى الى حروب أهلية . ونفس الامر ولكن بدرجة لا تصل الى الحالتين السابقتين ، كينيا التى اعتبرت بعد الاستقلال المثل الحى على امكانية تطبيق النظام الحزبى على النمط الغربى التنافسى ولكنها فشلت فى ذلك وما لبثت أن اتبعت نظام الحزب الواحد هى الأخرى . وعليه فان الزعماء الافريقيين كثيرا ما يرددون الحالات التى سادت على نهج النظم الغربية وكانت وراء تهديد كيان الدولة ككل .

---

(٤٠) Ndabaningi Sithole, «The One/Two Party System, in Mutiso & Rohio, op. cit., p. 459.

(٤١) راجع د. حورية توفيق مجاهد ، « سياسة توازن القوى » مجلة مصر المعاصرة ، العدد ٣٤٣ ، يناير ١٩٧١ ص ١٢١ — ١٦٨ . حيث يوضح عمل ما يعرف « بتوازن الاستمالة » فى الدول النامية .

فالتعدد الحزبى نظر اليه على أنه رفاهية لا يمكن للدول الافريقية المتعطشة للوحدة السياسية أن تتحملها .

واخيرا فان ظاهرة الحزب الواحد فى أفريقيا مرتبطة بظهور الزعامة القومية والنظرة التى رأتها الطليعة عن دورها بعد الاستقلال . فقد اعتبرت أن عليها مهمة تاريخية للأخذ بيد الجماهير التنمية فى كافة أبعادها السياسية والاقتصادية والاجتماعية كما أخذت بيدها من قبل وقادتها للتخلص من الحكم الاستعمارى والتسلط الأجنبى . فالزعماء فى أفريقيا يعتبرون ان على كاهلهم « عبء الزعامة » باعتبارها أكثر العناصر وعيا وتحركا ، فهم أكثر قدرة من الجماهير الشعبية على معرفة ما هو فى صالحها — أى صالح تلك الجماهير . وهم ينظرون الى التنظيم السياسى — الحزب الواحد الجماهيرى — تحت زعامتهم كوسيلة أساسية وأداة لتحقيق تلك المهام القومية .

فمن تحليل الوضع السياسى فى أفريقيا بعد الاستقلال يمكن القول بأن ظهور الحزب الواحد وانتشاره كان حتميا اذ لم يمكن تلافيه(٤٢) .

ثالثا : طبيعة نظام الحزب الواحد الجماهيرى : Mass Party System

ان نظم الحزب الواحد فى أفريقيا وان اختلفت من دولة لأخرى الا أنها تتفق فى أنها أحزاب جماهيرية على الأقل من حيث المبدأ .

وعلى هذا فهى ليست أحزابا بالمعنى التقليدى المعروف ، حيث يفترض فى الحزب أنه يمثل الجزء وليس الكل(٤٣) . وان وجود حزب يعنى وجود تعدد حزبى(٤٤) كل منها يمثل مصالح جزء ومشاركة جزء من الشعب . وعليه فان تسمية نظام الحزب الواحد الجماهيرى فى أفريقيا تنطوى على عدم الدقة خاصة وأن اقتران كلمة جماهيرية بكلمة الحزب يعد تناقضا .

فهو ليس حزبا بالمعنى الدقيق للحزب الذى يعنى « جماعة سياسية تهدف

---

(٤٢) لمزيد من المعلومات انظر : Selassie, op. cit., pp. 166 - 7.

(٤٣) انظر Neumann, op. cit., pp. 395 - 400.

ومن المراجع العربية العامة التى تناول الأحزاب السياسية انظر : د. بطرس بطرس غالى ود. محمود خيرى عيسى ، المدخل فى علم السياسة ، القاهرة ، مكتبة الانجلو المصرية ، ١٩٧٤ ، ص ٦٠٨ — ٦٣٤ .

Clement H. Moore, «The Single Party as Source of Legitimacy» in Huntington & Moore, op. cit., p. 48.

الى الوصول الى الحكم وتمثل مصالح الجزء لا الكل »(٤٥) . حيث أن التنظيم فى افريقيا يوسع قاعدته لتمثل الجماهير العريضة وعليه فهو ليس حزبا بمعنى أنه ليس ممثلا للجزء . وحتى يدعى الحزب الشيوعى بالمفهوم اللينينى يعد حزبا بالمعنى التقليدى حيث يدعى تمثيل مصالح البروليتاريا(٤٦) .

وقد يرى البعض أن اقران تسمية حزب بصفة الجماهيرية ليس علميا ولا دقيقا . وهو كذلك اذا قيس بالمعايير المعروفة التقليدية ولكن الدول النامية والمهتمين بدراستها موضوعيا أصبحوا يضعون لها معايير مستقاة من واقعها . ولعل تبرير الدفاع عن علمية هذه التسمية هو أنه يطلق عليه نظام الحزب الجماهيرى وليس احزب الجماهيرى فهو نظام شامل يمس أوجه الحياة المختلفة وله آثار على كافة الجماعات السياسية . فهو يحتوى النظام السياسى كله . أما تبرير صفة الحزب فسببها الأساسى موضوعيا هو أن الهيكل التنظيمى لنظام الحزب الواحد الجماهيرى يأخذ نفس تنظيم الحزب الواحد الشيوعى ، حقيقة أن المضمون يختلف ولكن الاطار التنظيمى واحد تقريبا .

من ناحية أخرى فان نظام الحزب الجماهيرى من الناحية الواقعية يقوم على جوهر داخلى بمثابة « حزب طليعى » من الأجهزة العاملة ولكن اطاره الخارجى جماهيرى ، اذن هو حزب داخل قاعدة جماهيرية عريضة ، أو حزب داخلى قاعدته جماهيرية عريضة .

---

(٤٥) هناك عدة تعريفات للحزب : فوفقا لتعريف « جبريل الموند وجيمس كولمان » فان الحزب هو : « جماعة من المتنافسين يتصارعون مع الجماعات الاخرى من اجل الحصول على السلطة » ومن أشهر التعريفات تعريف « أدموند بيرك » وهو أن الحزب عبارة عن « اتحاد بين مجموعة من الأفراد بغرض العمل معا لتحقيق الصالح القومى وفقا لمبادىء محددة متفقين عليها جميعا » .

ووفقا « لجورج بيرد » فان الحزب هو « كل تجمع لاشخاص يعتنقون نفس النظرية السياسية ويحاولون وضعها موضع الاعتبار والتقدير عن طريق التحالف مع أكبر عدد ممكن من المواطنين ثم التوصل الى السلطة أو على الاقل التأثير على قراراتها » . فالتعريفات التقليدية للحزب تدور حول أن « الحزب هو اتحاد مجموعة من الأشخاص ضد مجموعة أخرى متعارضة فى المصلحة وفى الرأى » .

أو أن « الحزب هو التنظيم السياسى الذى يقوم أعضاؤه بعمل مشترك من اجل وصول شخص معين أو جماعة معينة للسلطة ، أو الحفاظ عليها ، ومن اجل نصرة عقيدة أو أيديولوجية معينة » .

ويقول « جان شارلو » ان « الحزب السياسى فى مفهومه الحديث هو تنظيم سياسى له خصائص متميزة ، **ولها** ، الاستمرارية سواء فى بنائه الهيكلى أو حركته السياسية **وثانيها** ، الانتشار الاقليمى لأجهزته فى أنحاء الدولة ، **وثالثها** ، المحاولة الدائمة للتوصل الى السلطة والدولة استنادا الى الجماهير الانتخابية أو الى الجموع الشعبية » .

من المراجع الحديثة نسبيا والمفيدة عن الأحزاب السياسية أنظر :
Jean Charlot, Les Partis Politiques, Paris : Armand Colin, 1971.

وعن تعريف الحزب السياسى انظر ص ٤٦٠ — ٥٣ — حيث استعرض العديد من التعريفات .

(٤٦) ينص الدستور فى الاتحاد السوفيتى على أن الحزب هو « طليعة الشعب العامل فى صراعه لتقوية النظام الاشتراكى وتنميته » .

ولكن بصفة عامة يقال أنه حزب جماهيرى لأنه يفتح باب العضوية فيه لكافة طوائف الشعب بدون تمييز كما أنه يدعى تمثيل مصالح الجماهير الشعبية .

ونظام الحزب الجماهيرى فى أفريقيا يتميز ويختلف من حيث طبيعته عن الأحزاب بالمعنى المعروف فى الغرب وفى الدول الشيوعية على حد سواء .

فكما سبق أن ذكرنا فانه لا يمثل الجزء كما هو الحال فى الأحزاب بصفة عامة ـ بما فيها الأحزاب الشيوعية ـ بل ان قاعدته تتسع لتشمل الكل . وتقاس جماهيريته عن طريق تمثيل الشرائح . فنجده حزب الجميع : من فلاحين وعمال ومثقفين وما الى ذلك من فئات الشعب المختلفة .

اذن اذا كان الحزب فى الغرب عبارة عن اداة فى يد الجزء فهو فى أفريقيا أساس تنظيمى يضم الكل . والواقع فان هذا هو الهدف منه .

كذلك يختلف عن الحزب الغربى فى أن هذا الأخير ليس الا أداة للفوز فى الانتخابات وبالتالى الوصول الى الحكم ، فى حين أن نظام الحزب الواحد فى أفريقيا ليس وسيلة أو أداة لذلك لأنه أساسا يقوم بالحكم ولا يوجد منافس له فى ذلك ، ولأن نتيجة الانتخابات تكون فى العادة معروفة سلفا فى أفريقيا ولأن الانتخابات ليست الا مظهرا لاعطاء المشروعية ولتحريك الجماهير . حتى ان دولة مثل غانا فى ظل نكروما ألغتها على أســـــاس أنها مكلفة ولا داعى لها .

فيمكن القول اذن أن نظام الحزب الواحد فى أفريقيا وسيلة تنظيمية للاستمرار فى الحكم عن طريق تعبئة الجماهير حول سياسته وايديولوجيته وهو يمثل السياسة الأفريقية بصفة عامة . تلك السياسة التى توصف بأنها سياسة حزبية اشارة الى دور الحزب الجوهرى المتفوق على ماعداه فى الدولة من مؤسسات وأجهزة . ولا يقتصر دوره على مد الحكومة بالزعامة وما الى ذلك كما هو الحال فى الحزب بمفهومه التقليدى فى الغرب .

من ناحية أخرى فان نظام الحزب الواحد فى أفريقيا يختلف عن الحزب بالمفهوم الشرقى أى الحزب الشيوعى . فهو يختلف عنه من حيث طبيعته فى أنه ليس ارهابيا أو بوليسيا كما هو معروف عن الحزب الشيوعى . قد تكون هناك بالفعل بعض وسائل القمع ولكن ليس بالطريقة الارهابية الشيوعية (ومثالها معسكرات العمل الشاقة التى يمكث بها الفرد سنوات طويلة) بل أن التصفية البدنية فى أفريقيا وان كانت تستخدم فى بعض الأحيان الا أنها نادرة الحدوث بصفة عامة . فنظام الحزب الواحد فى أفريقيا مبنى على الاستمالة أساسا وذلك من أجل تقبل سياسات الحزب والسير على خطاه . فالنظام السياسى فى أفريقيا حتى فى أكثر الدول ثورية لايقترب فى مركزية هيكله ولافى نظامه من مثيله فى الحزب الشيوعى السوفيتى الذى

يشبه أقرب ما يكون نظام الجيش فى تسلسله وقانونية أوامره والطاعة فيه .

والواقع أن هناك بعض الدول تستخدم تعبيرات مختلفة مثل تحالف قوى الشعب « للتعبير عن مضمون الجماهيرية والبعض الآخر يستخدم لفظ الجبهة الشعبية وذلك فى محاولة لابعاد صفة الحزب الواحد التى ترتبط فى الأذهان بالحزب الشيوعى . ولكن آن الأوان للدول الأفريقية وللدارسين الموضوعيين فى شأنها فى استخدام المفاهيم دون حرج مع تمييزها بما يتمشى مع واقع الأنظمة التى تخالف الغربى منها الشيوعى . فقد أدخلت النظم السياسية الأفريقية بأهم دعائمها ، أعنى الحزب الواحد أبعادا جديدة مستحدثة فى دراسة الحكومات المقارنة قضت على النظرة التقليدية الضيقة السابق الاشارة اليها آنفا .

وهناك كثير من الاصطلاحات المستخدمة فى نظام الحزب الواحد فى أفريقيا مستمدة من لغة الحزب الشيوعى مثل : « المكتب السياسى » ، « اللجنة التنفيذية » ، « المركزية الديمقراطية » ، « النقد الذاتى » ، « التناقض الداخلى » وغيرها(٤٧) ولكن حتى هذه الاصطلاحات يجب أن تفهم بمضونها الأفريقى حيث أنه من المتفق عليه بين دراسى الحكومات المقارنة تعدد أبعاد المفهوم الواحد بحيث يتضمن فى الواقع تعددا فى المفاهيم ، أى فى التعاريف . هذه المفاهيم واللغة السياسية المستخدمة فى الدول الأفريقية يجب تفهمها فى ضوء البيئة الأفريقية . حتى الثورية والتقدمية وغيرها من الاتجاهات الايدولوجية يجب أيضا تفهمها فى ضوء المفهوم الأفريقى لها . « فالعالمية » بصفة عامة لا تصلح فى الحكم على واقع الأشياء فى أفريقيا . ولعل من المفيد فى هذا المجال أن تذكر آراء « بارون دى مونتسكيو » فى نسبة الحكومات والأنظمة وفقا لنسبية القوانين والأوضاع والظروف ، تلك الآراء التى بلورها فى مؤلفه « روح القوانين »فى القرن الثامن عشر الذى يعد اسهاما خالدا فى مجال الحكومات المقارنة .

ولكن أيا كان الأمر فهو نظام حزب واحد . ونلاحظ أن صفة الجماهيرية أكثر تحقيقا من الناحية الواقعية فى النظم الثورية المركزية عنها فى النظم المحافظة التعددية . ومع كل فان مشاركة الجماهير فى الحزب سواء الثورى منها أو الأكثر محافظة تعتبر مرتفعة كثيرا اذا قيست بالأحزاب الأخرى التقليدية حتى الشيوعى منها(٤٨) . فالمعدل فى أفريقيا هو اشتراك

---

(٤٧) انظر : Zolberg, op. cit., p. 88.

(٤٨) الحزب الشيوعى السوفيتى بلغت العضوية فيه ٨٪ فقط من مجموع المواطنين البالغين فى الاتحاد السوفيتى .

انظر :

John N. Hazard, The Soviet System of Government, Chicago & London : The University of Chicago Press, 1968, p. 28.

ولمزيد من المعلومات عن الحزب الشيوعى السوفيتى انظر ص ١٣ — ٣٣ .

من ٣٠ الى ٥٠٪ من البالغين(٤٩) . صحيح أن هناك بعض الحالات الاستثنائية يعتبر جميع المواطنين تلقائيا أعضاء فى الحزب من ذلك خاصة زائير حيث كل زائيرى يصبح عضوا فى « الحركة الشعبية للثورة » وذلك بمجرد مولده(٥٠) ، وغينيا حيث كل غينى من سن ٧ سنوات فما فوق يعتبر تلقائيا عضوا فى « الحزب الديمقراطى الغينى » ولكن عموما العضوية فى ظل نظام الحزب الواحد فى أفريقيا مفتوحة للجميع ولا تخضع للانتقاء الدقيق كما هو الحال فى الحزب الشيوعى . ومع أن طلبات العضوية تعتبر متطلبا سابقا للانضمام للحزب فى أفريقيا الا انها نوع من الشكليات أو الرسميات حيث لا يتبع فى شأنها التدقيق فى الاختيار ولا يتطلب الحال توصية من أعضاء منضمين كما هو الحال فى الأحزاب الشيوعية(٥١) . كما أن الفرد يصبح عضوا كامل العضوية بمجرد انضمامه للحزب فى أفريقيا ولا يبقى فترة تحت التجربة وعدد الأعضاء المنضمين مرتفع كثيرا فى أفريقيا بالنسبة لغيرها من الأنظمة . حقيقة أن تلك الأعداد يجب أخذها بتحفظ حيث كثيرا ما تعطى أرقاما مبالغا فيها تأكيدا لقوة الحزب والجماهير حوله ومن ناحية أخرى فان شراء بطاقات العضوية كثيرا ما يكون اجباريا خاصة فى الريف وبين الموظفين حيث تستقطع الاشتراكات تلقائيا(٥٢) .

---

(٤٩) فى نهاية عام ١٩٦٢ بلغ عدد أعضاء الحزب فى غانا ٢/٥ مليون (أى مجموع السكان البالغين) بالاضافة الى نصف مليون فى منظمات الشباب . بينما فى تنزانيا فان آخر تقدير للاعضاء هو ٣ ملايين عضو فى الحزب .

(٥٠) انظر : Africa South of the Sahara, 1975, p. 977.

(٥١) طلب الانضمام للحزب الشيوعى السوفيتى يشترط أن يصحبه توصية من ٣ أشخاص يكونون أعضاء فى الحزب لفترة لا تقل عن خمس سنوات والتوصية أو الضمان تؤخذ بجدية حيث يتعرض هؤلاء الضامنون — الموصون بعضوية متقدم للعضوية — لعقوبة وفقدان العضوية فى حالة اذا لم تكن توصيتهم أو ضمانهم فى محله .

وبعد فحص الطلب والتدقيق فيه يتخذ المؤتمر فى المستوى الاعلى مباشرة قراره بقبول الانضمام ولكن ومع ذلك لا يعتبر المتقدم عضوا بل مرشحا يخضع لفترة اختبار دقيق — تبلغ فى المتوسط عاما — عليه أن يثبت فيها صلاحيته وكفاءته من حيث الالتزام والطاعة والنظام بعدها تتخذ كافة الاجراءات والخطوات السابق اتخاذها لاعتباره مرشحا حتى يصبح عضوا . أما اذا ثبتت عدم صلاحيته فيسقط من قائمة المرشحين للعضوية .

وطلب الانضمام يشترط فيه الحصول على أصوات ثلثى أعضاء اللجنة الأولية . ومع كل ذلك فان العضو الجديد يطرد اذا ثبتت عدم صلاحيته بعد الانضمام .

انظر : Hazard, op. cit., pp. 20 - 1.

(٥٢) لمزيد من المعلومات عن التفرقة انظر :

Ruth Schacter Morgenlhau, «Single Party Systems in West Africa», American Political Science Review, LV, No. 2 (June, 1961), pp. 294 - 307, and Thomas Hodgkin, African Political Parties, Harmondswoeth : Penguin Books, 1961, esp. pp. 68 - 75.

ولكن كليهما استفاد وأشاد بمجهودات موريس ديفرجيه فى هذا التقسيم وان كان هذا الاخير قد طبقه فى الاول على الاحزاب الغربية . انظر :

Maurice Duverger, Political Parties, Part I, New York : John Wiley & Sons, 1954, esp. pp. 63 - 71.

وانظر بصفة خاصة من ص ٨٦ — ٩١ . =

ولكن ومع ذلك فان المشاركة الجماهيرية سواء بالانضمام أو الاشتراك الفعلى فى سياسات الحزب تعتبر ظاهرة جديرة بالدراسة فى افريقيا . فلا يوجد خارج نظام الحزب الواحد فى معظم الدول الافريقية الا بعض الحالات المحدودة للمبعدين عن الحياة السياسية نتيجة لقرار القيادة السياسية ابعادهم وهم ندرة بالاضافة الى من لا يرغبون باصرار فى عدم الانضمام وهم قلة لأنهم الخاسرون من عدم الانضمام .

وما دمنا بصدد تحديد طبيعة نظام الحزب الواحد فى افريقيا وتوضيح تميزه الخاص فيجدر تحليل الفارق الجوهرى بينه وبين ما يعرف بحزب الصفوة أو النخبة أو الطليعة أو السادة «Patron, Cadre, Elite Party» (هذا بالمفهوم الأفريقى) .

ويرى « موريس ديفرجيه » أن هذه التفرقة جوهرية لأنها تنبع من الاختلافات فى هياكل هذه المؤسسات .

لقد ظهر حزب الصفوة أو حزب السادة فى افريقيا ولقى تأييد النظم الاستعمارية . وكان فى بادىء الأمر أقوى من الحزب الجماهيرى — بفضل تأييد الادارة الاستعمارية مع الاختلافات الجوهرية بين الأسس التى تقوم عليها — ولكن الأمر انتهى بانهياره على يد الحزب الجماهيرى فى كل دولة . وحزب الصفوة ليس جماهيريا ، ولكنه قد يكون قوميا أو على مستوى الدولة بأكملها ، أى أن نطاقه الجغرافى ليس محدودا باقليم معين فى الدولة .

وهذا النوع من الأحزاب انتشر تحت تأييد الحكم الاستعمارى ، وهو يمثل أولئك الذين يملكون أو «the haves» ولهم مكانة فى المجتمع تقليديا وليس الذين لا يملكون «The have nots». وهو ليس حزبا جماهيريا فهو يعتمد على المؤيدين لا على الأعضاء والمشاركة المباشرة وكذلك العضوية ضعيفة . أما الأحزاب الجماهيرية فقد أتت زعامتها مما عرف بالطليعة الجديدة «new elite» من الشرعية الدنيا من الطبقة الوسطى والعليا من الدنيا أى بصفة عامة ممن لا يمتلكون تقليديا الجاه أو المال .

ويتشابه حزب الصفوة مع الحزب الغربى فى أنه أداة للوصول الى الحكم وهو لا يعتمد على الجماهير ولكن على الزعامات التقليدية وأساسا على الحكم الاستعمارى حيث تلتقى مصالحهم بمصالح الادارة الاستعمارية فى المحافظة على الوضع القائم فى ظل الحكم الاستعمارى . اذن هو ليس

= ومن التحليل المفيد للتفرقة بين النظامين ، انظر :
W. E. Abraham, The Mind of Africa, London : Weidenfeld & Nicolson, 1967, pp. 173 - 186.

بحزب المثقفين من « الطليعة الجديدة » ولكنه حزب الزعامات التقليدية التى وجدت نصيرا لها فى الحكم الاستعمارى الذى لم يكن لديه استعداد لتقبل واستيعاب الطبقات الدنيا والزعامات الجماهيرية النابعة منها(٥٣) . وهنا حدث اللااستيعاب مما أدى الى ظهور الحركات القومية بزعامة تلك الزعامات النابعة ممن لا يمتلكون .

اذن بينما يعتمد الحزب الجماهيرى بصفة أساسية على الشرعية الكبيرة من جماهير الشعب ويسعى الى تنظيمها والوصول اليها بهدف تحريكها خلف سياسته وتخليصها من سيطرة الزعامات التقليدية التى تمثلها حائلا بينها وبين الحزب ، فان حزب الصفوة أو السادة يعتمد على النخبة من الزعماء التقليديين : وهو يستمد قوته وكيانه منهم ومن تأييدهم له وهؤلاء بدورهم يمارسون نفوذهم على الأفراد الموالين لهم باعتبارهم السادة على المستوى المحلى . أى أن الجماهير فى هذه الحالة يظل ينظر اليها على أنها تمثل مجرد ناخبين سلبيين يحصل على أصواتها من خلال تأثير الزعامات التقليدية والصفوة أو السادة دعامات الحزب . فحزب الصفوة يعتبر بمثابة « اتحاد كونفدرالى » للعشائر السياسية ويعتمد فى وجوده على تأييدها المادى والمعنوى(٥٤) .

وعليه فمن الطبيعى أن يختلف الحزب الجماهيرى عن حزب الصفوة من حيث الهيكل التنظيمى . فالأول فى سعيه لتحريك الجماهير سعى لبناء هيكله التنظيمى بحيث يصل الى الجماهير على مستوى الدولة كما سعى الى انشاء المنظمات الجماهيرية وتنظيمها وعلى رأسها منظمات الشباب والنساء — والتحالف مع النقابات العمالية أما الأخير فهو باعتباره حزب زعامات وشخصيات فهو لم يهتم بالتنظيم الذى يسعى للوصول الى الجماهير : وعليه فهيكله التنظيمى بدائى «rudimentary» ومن ثم والحالة هذه فقد كان من الطبيعى أن حل الحزب الجماهيرى محل حزب الصفوة بالتدريج حتى قضي عليه فى النهاية فى أغلب الحالات . حتى أن البعض ينظر لحزب الصفوةعلى أنه مرحلة فى التطور الحزبى فى أفريقيا .

والشكل التالى كمثال كيف تطور الوضع من تفوق حزب الصفوة على الحزب الجماهيرى فى بدء الأمر ثم انعكاس الوضع الى أن قضى الأخير على الأول . والمثال مستقى من السودان الفرنسى سابقا ومالى حاليا والعلاقة بين الاتحاد السودانى — الذى مثل الحزب الجماهيرى هناك

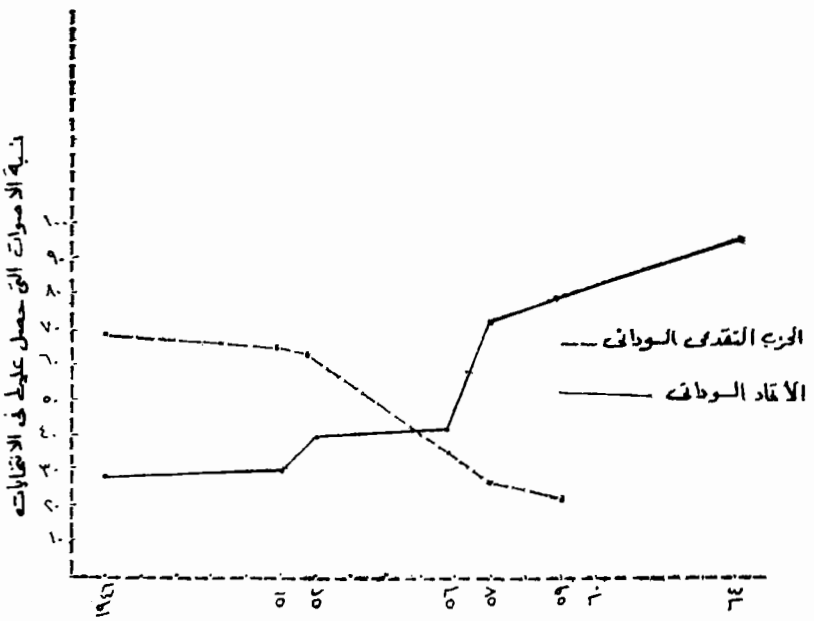
---

(٥٣) حقيقة ان أحزاب الصفوة فى أفريقيا بصفة عامة ضمت البعض من المثقفين بالمفهوم الغربى والذى تلقى العديد منهم الدرجات الدراسية العليا — من ذلك مثلا دكتور دنكواه فى غانا وزعامته لحزب « مؤتمر ساحل الذهب المتحد » وهو مثل الحزب الكادر — ولكن هؤلاء بصفة عامة من ناحية جاءوا أساسا ممن يمتلكون ومن ناحية أخرى ارتبطوا فى ولائهم بالزعماء التقليديين وبالحكم الاستعمارى لا « بالطليعة الجديدة » .

(٥٤) Mahiou, op. cit., p. 20.

الذى قاد الحركة الوطنية ـ والحزب التقدمى السودانى الذى كان مثالا لحزب الصفوة(٥٥) .

وفى ختام تحليل طبيعة نظام الحزب الواحد الجماهيرى فى أفريقيا تجدر ملاحظة أن هناك استحالة فى أن يكون الحزب شاملا جامعا كحزب جماهيرى وفى نفس الوقت أن يكون أداة فعالة للحكم .



والكثير من الدول تنبهت الى أن حزبها أصبح غير متناسق الى حد كبير وظهرت فى اطاره التناقضات الداخلية . وقد حاولت بعض الدول

---

(٥٥) Horeya Tawfik Megahed, Mali in Transition : a Study in Continuity & Dunovation in Nation - building, Indiana University, Ph.D. Dissertation (unpub.), 1965, p. 94.

من أمثلة حزب الصفوة أيضا

Union Nigérienne des Indépendants et Sympathisants du Niger, & Northern People's Congress of Nigeria.

وكذلك فى السنغال وان اختلف قليلا فى طبيعته :

«Parti de Solidarité Sénégalaise».

تلافى هذه التناقضات عن طريق اعادة النظر فى شأن « جماهيرية » الحزب والتركيز على الناحية العددية وذلك بالاتجاه نحو التركيز على نوعية الأعضاء . ولا يعنى هذا قصره على شرائح اجتماعية معينة بقدر ما يعنى قصره على من يؤمن بأهدافه . أى التركيز على ضرورة الالتزام بمبادىء التنظيم والولاء له ممن يرغبون فى الانضمام وقد كان هذا وراء حملات تطهير الأحزاب من الانتهازيين ممن برزوا من الجماهير واتخذوا من الحزب وسيلة لتحقيق أهدافهم ومكاسبهم الشخصية ومن بعض العناصر غير الموالية لمبادىء التنظيم وان كانت استطاعت بتغلغلها فيه أن تسعى جاهدة لهدمه .

* * *

وبعد فان الدول الأفريقية حديثة الاستقلال ولدت فى أزمة حقيقية وليست متصورة : أزمة بناء الدولة القومية . فهى — أى الدولة الافريقية — عبارة عن تعبير قانونى وفراغ سياسى أى اطار سياسى داخلها العديد من الجماعات المختلفة قبليا ولغويا ودينيا واقليميا . والفرد بصفة عامة ولاؤه الأسمى لا يكون للدولة ذاتها بل لتلك الجماعات الأولية داخلها . الأمر الذى يعيد الى الاذهان ما كانت عليه أوروبا بخروجها عن العصور الاقطاعية ، هذا بالاضافة الى أزمة الحاجة الى تركيز الجهود للتنمية الاقتصادية واللحاق بركب التقدم ، تلك الأزمة التى تمثل قاسما مشتركا بين الدول الأفريقية كافة سواء الحديثة الاستقلال أو الأقدم .

وكأى أزمة فان الدول الافريقية مثلها مثل غيرها فى وقت الأزمات فى حاجة الى تركيز السلطة . وهى فى حاجة لاطار حديث قومى موحد ليحل محل التنظيمات التقليدية ويجذب ولاء الأفراد بعيدا عنها . والحزب الواحد كان الجواب المنطقى لذلك يؤهله لذلك طبيعته الجماهيرية وأسسه القائمة على الاستمالة ، والاقناع الشعبى جذب الأفراد ، فهو ظاهرة حديثة يتضمن تنظيما مستقرا يتمتع بدرجة من التأثير والعضوية الشعبية ويأتى استجابة لعدة أبعاد لأزمات متعلقة « بالتحديث السياسى » — بمعنى التمدين ومجاراة روح العصر — على رأسها المشروعية والادماج والمشاركة . وتبدو أهمية الحاجة اليه خاصة بتدهور النظم التقليدية بما تضمنته من مشروعية وادماج ومشاركة محدودة(٥٦) .

ومن الملاحظ أن الدول الأوربية التى تقوم أيديولوجيتها على الليبرالية الغربية والتعدد الحزبى شهدت أثناء الأزمات والحروب خروجا على هذه المبادىء الاعتمادات على سلطة شخصية والحكم بمراسيم دون الالتزام بمبدأ فصل السلطات أو غيره من الأسس التى تعتبر دعامة لنظمها السياسية . حيث الأزمات تملى ضرورة سرعة اتخاذ القرارات وعدم امكانية الجدال

---

(٥٦) Carl J. Friedrich, Man & His Government, New York : McGraw-Hill, 1963, pp. 508, 514.

Joseph La Palombara & Myron Weiner, (eds.), Political Parties & Political Development, Princeton Univ. Press, 1966, p. 18.

والنقاش . فالمملكة المتحدة مثلا ـ مهد الديمقراطية الليبرالية الغربية شهدت أثناء الحرب العالمية الثانية توقف الاحزاب السياسية . كما أن الدول التى لديها نظام حزبين مستقر اليوم كانت فى مستهل حياتها دول حزب واحد : فالولايات المتحدة الأمريكية فى بدء تكوينها لم يكن بها سوى الحزب الفيدرالى قبل أن يتكون الحزب الجمهورى والأخير ظل يعمل وحده بلا شريك أو منافسة حزبية بعد انهيار الأول قبل ظهور حزب ثان . كما أن المملكة المتحدة نفسها بدأت بحزب واحد فى ظل جيمس الأول وهو حزب الـ «Puritans». (٥٧) .

وباختصار فان التركيز فى الدول النامية عامة وافريقيا خاصة على الدور الوظيفى للحزب الواحد فى كونه يستخدم كاطار تنظيمى موحد ويساعد على تحقيق دور أساسى فى تحريك الجماهير وهذا فى الواقع وراء انتشار نظام الحزب الواحد ليصبح حقيقة ، الأمر الذى وان كان أكثر وضوحا وانتشارا فى افريقيا الا أنه لا يقتصر عليها ويمتد بصفة عامة للدول النامية الأخرى(٥٨) فى آسيا وأمريكا الجنوبية وان كان بدرجة أقل . ولكن بقدر حدة الأزمة فى الدول الافريقية حديثة الاستقلال ، بقدر الحاجة الى هذا النظام وانتشاره .

ونظام الحزب الواحد فى أفريقيا لم تمله نظرية محددة سابقة أو عقيدة ثابتة «dogma» حيث أن وجود الحزب الواحد كتطبيق سبق وجود نظرية له(٥٩) . فوجود مثل هذا النوع من النظم أملته فى الواقع احتياجات ما بعد الاستقلال وضرورة استمر تعبئة الجهود وراء الزعامة القومية والنظرة التى رأتها تلك الزعامة لدورها فى الدولة وبالتالى لنظرتها للتنظيم السياسى كوسيلة لتحقيق أهدافها فى تعبئة الجماهير وتحقيق الادماج السياسى على مستوى الدولة .

فنظام الحزب الواحد ينظر اليه خاصة من جانب الزعماء الأفريقيين على أنه رمز الاستمرار ومصدر الاستقرار بعد الاستقلال ومن ناحية واقعية انه عماد تنظيمى منطقى لاستمرارهم فى السلطة . والمشكلة ليست فى النظرة للدور الذى يأمل القيام به ولكن فى التطبيق الفعلى حيث يواجه العديد من التحديات ومع ذلك فان القليل من الدول هى التى استطاعت التغلب على وجوده أو حاولت مؤخرا ادخال بعض التعديلات فيه بما يتمشى مع روح التطور .

---

(٥٧) المرجع السابق .

(٥٨) عن انتشار نظام الحزب الواحد فى الدول النامية عامة انظر :
Fred R. Von Der Mehden, Politics of the Developing Nations, Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall-Inc., 1969, pp. 49 - 71.

(٥٩) انظر :
M. Duverger, Les Partis Politiques, 1954. 2. ed., p. 87 & Mahiou, op. cit. p. 155.

ملحـــق

الاحـزاب السـياسية فى افريقيا(*)

ا ــ دول الحـــزب الـواحد

الـدولة	الحـــــزب	ملاحظـــات
الجـزائر	جبهة التحرير الوطنية Front de Libération Nationale (FLN).	انشئت سنة ١٩٥٤
بوروندى	Uprona (Union et Progrès National (Unity & National Progress).	أعلن كحزب أوحـد بموجب مرسوم ملكى فى ٢٤ نوفمبر سنة ١٩٦٦ وهو المرسوم الذى اكدته الحكومة الجمهورية وأوضحه الدستور الجديد فى يوليو سنة ١٩٧٤ . ويلاحظ ان بوروندى قام بها انقلاب عسكرى ولكن ساندته العناصر الثورية فى الحزب واعيد تدعيم الحزب . وقبل نوفمبر سنة ١٩٦٦ كان حزب المعارضة الرئيسى هو : Hutu Parti du Peuple
بوتسوانا	Bostwana Democratic Party.	وهـو الحزب المسيطر وقـد حصل على ٢٧ مقعدا من ٣٢ فى انتخابات اكتوبر ٧٤ ثـم بعدها . وهناك الى جواره احزاب صغيرة لاتمثل منافسة حقيقية هى « حزب شعب بوتسوانا » و « الجبهة الوطنية لبوتسوانا » . وقد حصـل كل منهمـا على مقعدين فى الانتخابات المذكورة بالاضافة الى « حـزب استقلال بوتسوانا » الذى حصل على مقعد واحد فقط .

* استخلصت البيانات المتعلقة بالاحزاب السياسية فى الدول الافريقية فى هذا الملحق أساسا من
Africa South of the Sahara, 1975, London : Europa Publications Limited, 1975.
والبيانات متفرقة فى المراجع المذكورة واستخلصت من كل دولة افريقية على حدة وذلك فى الصفحات المتفرقة من ١٣٩ــ١٠٠٩ .
كما أكملت البيانات الواردة خاصـة فيما يتعلق بالدول العربية الافريقية من :
The Europa Year Book, 1975, A World Survey, Vol. II, London : Europa Publications Limited, 1975.

الدولة	الحزب	ملاحظات
توجو	Rassemblement du peuple togolais (RPT)	انشىء سنة ١٩٦٩ يراسه جنرال ناسنجبى اياديما
تونس	الحزب الدستورى الاشتراكى Parti Socialiste Destourien (PSD).	أنشىء سنة ١٩٣٤ بواسطة حبيب بورقيبة كحزب متفرع عن « حزب الدستور » القديم . حق استقلال تونس . سكرتيره العام الهادى نويرة ورئيسه مدى الحياة الرئيس الحبيب بورقيبة .
تشاد	Mouvement National pour la révolution culturelle et sociale (MNRCS)	انشىء سنة ١٩٧٣ بعد حل « الحزب التقدمى التشادى » هناك العديد من جماعات المعارضة خاصة من المسلمين ولكنها جميعا منعت وزعماؤها فى المنفى . وهناك تنظيم معارض فى باريس . ولم يتبلور الامر بعد الانقلاب العسكرى فى ١٩٧٦ .
تنزانيا	Tanganyika African National Union (TANU)	ـ انشىء سنة ١٩٥٤ . أعضاؤه ٣ ملايين ـ بالتقدير ـ منذ اعلان اروشا سنة ١٩٦٧ فان الزعماء يجب أن يكونوا عمالا وفلاحين والاعضاء يجب أن يكونوا موالين تماما لاهداف ومعتقدات الحزب . ورئيسه جوليوس نيريرى .
	Afro-Shirazi Party	ـ أنشىء سنة ١٩٥٧ . له السيطرة فى زنزبار وفى المجلس الثورى فى زنزبار أعضاؤه نحو ١٠٠ الف . ورئيسه عبود جومبى .
جابون	Parti démocratique gabonais (P.D.G.)	انشىء سنة ١٩٦٨ ليخلف « الكتلة الديمقراطية الجابونية » . وقد جعل الحزب الاوحد بموجب قرار جمهورى فى مارس ١٩٦٨ الذى نص على أن الحزب يكون ضمان الوحدة الوطنية ولاغيا التفرقة بين العناصر المختلفة».
جمهورية افريقيا الوسطى	Mouvement d'évolution sociale de l'Afrique noire (MESAN).	مرسوم حكومى فى نوفمبر سنة ١٩٦٨ الغى كافة الاحزاب الاخرى من الجمهورية . ـ رئيسه مارشال جون ـ بيديل بوكاسا الذى جاء الى السلطة على أثر الانقلاب العسكرى فى ٣١ ديسمبر سنة ١٩٦٦ . والذى اطاح بالرئيس دافيد داكو ونظام الحزب الواحد فى ظله .

الدولة	الحزب	ملاحظات
جمهورية انجولا الشعبية	Movimento Popular de Libertacao de Angola (MPLA). (Angola Popular Liberation Movement)	أنشىء سنة ١٩٥٦ زعيمه دكتور اجوسينتو نتو . و « الحركة الشعبية » لتحرير أنجولا يؤيدها الاتحاد السوفيتى . وقد سيطر على الحكومة منذ الاستقلال وقاد صراعا مسلحا ضد الحركتين التاليتين اللتين اعتبرتا غير قانونيين . وهما « الجبهة الوطنية لتحرير أنجولا » FNLA وزعيمها روبرتو هولدن وقد أنشئت حكومة فى المنفى (GRAE) يساندها الغرب وقد أنشئت سنة ١٩٦٢ . و « الاتحاد الوطنى للاستقلال التام لانجولا » وزعيمها دكتور جونا سامبى ويساندها الغرب ايضا .
جامبيا	People's Progressess Party (P.P.P.).	أنشىء سنة ١٩٥٨ وينادى بالروابط الاقتصادية والثقافية مع السنغال . اندمج مع (حزب مؤتمر جامبيا) سنة ١٩٦٨ وقد حصل على ٢٨ مقعدا من ٣٢ فى انتخابات ١٩٧٢ . ـ والى جواره يوجد « الحزب المتحد » الذى أنشىء سنة ١٩٥٢ وحصل على ٣ مقاعد فقط فى انتخابات سنة ١٩٧٢ . (هذا بالاضافة الى مستقل واحد) .
جمهورية الكونغو الشعبية	Parti congolais du travail (PCT) (Congolese Labour Party).	ـ أنشىء سنة ١٩٦٩ ليحل محل « الحركة الوطنية للثورة » .
رواندا	Mouvement démocratique républicain Parmehutu (Républican Democratic Movement Parmehutu).	أنشىء سنة ١٩٥٩ أيده شعب الهوتو وقد أوقف بعد الانقلاب العسكرى فى يوليو ١٩٧٣
زامبيا	United National Independence Party (UNIP).	أنشىء سنة ١٩٥٩ وهو الحزب الاوحد قانونا منذ اعلان دولة الحزب الواحد فى ديسمبر ١٩٦٢ ورئيسه كينيث كاوندا . وقبل ديسمبر ١٩٧٢ كان هناك ـ المؤتمر الافريقى الوطنى سنة ١٩٤٤ الذى استوعب فى الحزب السابق بعد فشله فى معارضته والحزب التقدمى المتحد ـ الذى الغى حاليا .

الدولة	الحزب	ملاحظات
زائير	Mouvement populaire de la révolution (MPR).	أنشىء سنة ١٩٦٧. يقوم على تحقيق الوحدة الوطنية ومعارضته القبلية والاشتراكية الافريقية وكل زائيرى يصبح عضوا فى الحزب بمولده وزعيم الحزب هو رئيس الدولة بحكم القانون ورئيسه هو الرئيس موبوتو .
السنغال	Union progressiste sénégalaise (UPS).	ـ فرع قومى (للحزب الاتحادى الافريقى «PFA» حزب الحكومة ـ سكرتيره العام ليوبولد سيدار سنجور] فى انتخابات يناير سنة ١٩٧٣ حصل الاتحاد التقدمى السنغالى على كافة الـ ١٠٠ مقعد فى الجمعية الوطنية وكان الوحيد الذى تقدم بقائمة مرشحين .
	Parti démocratique sénégalais (PDS).	أنشىء سنة ١٩٧٤ وسكرتيره العام عبد الله واد ـ ـ ـ ـ ـ ـ ـ ـ وهناك العديد من احزاب المعارضة الصغيرة الضعيفة خاصة « الحزب الافريقى للاستقلال «PAI» ، وله شقان أحدهما موال للصين والاخر للاتحاد السوفيتى بالاضافة الى مؤيدى ماما دوخيا وزير الخارجية السابق .
ساحل العاج	Parti démocratique de la Côte d'Ivoire (PDCI).	أنشىء سنة ١٩٤٦ كفرع قومى لحزب « التجمع الديمقراطى الافريقى » . رئيسه الفخرى هو الرئيس فيلكس هوفوى بونييه
السودان	الحزب الاشتراكى السودانى	أنشىء سنة ١٩٧٢ . وهو التنظيم السياسى الوحيد المعترف به .
سيراليون	All - People's Congress (APC)	حصل على اغلبية قليلة فى انتخابات سنة ١٩٦٧ ولكن منعه الانقلاب العسكرى من تولى السلطة . ولكنه حصل فى انتخابات مايو سنة ١٩٧٣ على ٨٤ مقعدا من ٨٥ أما المقعد الاخير فقد حصل عليه عضو مستقل ثم انضم الى الحزب المذكور ولم يعد هناك معارضة فى الجمعية التشريعية . ويوجد ايضا « حزب سيراليون «SLPP الذى أنشىء سنة ١٩٥١ مثل حزب الحكومة بالتحالف مع الحزب المتحد التقدمى وحزب الشعب القومى القومى . وذلك حتى سنة ١٩٦٧ ولكنه قاطع انتخابات سنة ١٩٧٣ .

الدولة	الحزب	ملاحظات
ساوتومى وبرنسيب	Comité de Libertaçao de Sao Tomé e Principe (committee for the Liberation of Sao Tomé).	اتفق فى ٢٥ نوفمبر سنة ١٩٧٤ بين الحكومة البرتغالية وحركة التحرير هذه على الاستقلال بالنسبة للجزر وقد سيطرت تلك الحركة الوطنية التى حولت نفسها الى حزب واحد على الدولة منذ الاستقلال .
غينيا	Parti démocratique de Guinée (PDG).	أنشىء سنة ١٩٤٦ كفرع قومى لحزب«التجمع الديمقراطى الافريقى » . تحت زعامة الرئيس احمد سيكوتورى .
غينيا بيساو	Partido Africano de Independencia du Guiné e Cabo Verde (Pa IGC) (African Party for Independence in Guinea and Cape Verde).	انشأه سنة ١٩٥٦ دكتور اميكا كابرال وزافايل باربوزا . بعد الاعتراف باستقلال غينيا — بيساو رسميا فى سبتمبر سنة ١٩٧٤ اصبح « التعبير الاسمى لارادة وسيادة الشعب » وهناك حزب يعمل فى السنغال ويعتبر غير قانونى وغير مسموح به فى غينيا — بيساو وهو (FLING) Frente Para Libertacoa e Independencia da Guini.
الراس الاخضر	نفس التنظيم المذكور سابقا	
غينيا الاستوائية	Partido Unico National de las Trabajadores.	وكان يعرف حتى قريب باسم «Partido Unico National» وقد جاء فى فبراير سنة ١٩٧٠ نتيجة لاندماج كافة الاحزاب التى كانت قائمة — وعددها ٤ وذلك بزعامة رئيس الجمهورية الذى تولى سلطات زعماء المعارضة السابقين وذلك على اثر محاولة الانقلاب التى قام بها وزير الخارجية والذى قتل نتيجتها .
كينيا	Kenya African National Union (KANU).	أنشىء سنة ١٩٦٠ . قاد الدولة للحكم الذاتى وللاستقلال رئيسه جومو كينياتا وهناك ٨ نواب رئيسيين اقليميين .
الكاميرون	Union Nationale Camerounaise (UNC).	أنشىء سنة ١٩٦٦ باندماج الحزب الحاكم فى كل دولة فى الاتحاد (وهما الاتحاد الكاميرونى والحزب الديمقراطى الوطنى للكاميرون) ، وحزبى المعارضة فى شرق الكاميرون (الحزب الديمقراطى الكاميرونى واشتراكيو الكاميرون) وحزبى المعارضة فى غرب الكاميرون (مؤتمر اتحاد الكاميرون والاتحاد الوطنى لشعب الكاميرون) . رئيسه احمد اهيدجو

الدولة	الحزب	ملاحظات
ليبيا	الاتحاد الاشتراكى العربى	انشىء سنة ١٩٧١ الحزب الواحد بموجب القانون
ليبريا	True Whig Party	فى الحكم لاكثر من ٥٠ عاما .
مصر	الاتحاد الاشتراكى العربى	انشىء سنة ١٩٦١ . كتحالف لقوى الشعب العاملة رئيسه . الرئيس انور السادات . وهناك خطوات لتطويره تاخذ شكل مايعرف بالمنابر داخله لتمثيل الاتجاهات المختلفة .
ملاوى	Malawi Congress Party.	انشىء سنة ١٩٥٩ ، خلفا لـ « المؤتمر الافريقى لنياسيلاند » . رئيسه مدى الحياة الرئيس دكتور هاستنجز كاموزو باندا .
موريتانيا	Parti du peuple Mauritanien (PPM).	انشىء سنة ١٩٦١ من تحالف من حزب « اعادة التجمع الموريتانى » . والاتحادالوطنى الموريتانى والنهضة واتحاد الاشتراكيين المسلمين الموريتانيين — وهو الحزب الوحيد المعترف به . سكرتيره العام الرئيس مختار ولد داده .
موزمبيق	— Frent de Libertaçao Mocambique (Frelimo). (Mozambique Liberation Front).	وهو الحزب المسيطر — أنشىءسنة١٩٦٢ . باندماج ثلاثة أحزاب قائمة فى ذلك الوقت هى « الاتحاد الديمقراطى الوطنى لموزمبيق الذى أنشىء سنة ١٩٦٠ » . والاتحادالافريقى الوطنى لموزمبيق — الذى أنشىء سنة ١٩٦١ والاتحاد الافريقى لموزمبيق المستقلة » . وقد قامت فريمليمو بمعركتها العسكرية فى سبتمبر ١٩٦٤ استمرت حتى سبتمبر١٩٧٤ عندما أعلن وقف اطلاق النار بينها وبين الجيش البرتغالى . وقد سيطرت فريمليو على الحكومة الانتقالية التى أنشئت فى ٢٠ سبتمبر ١٩٧٤ واستمرت حتى الاستقلال فى ٢٥ يونيو سنة ١٩٧٥ كما استمرت فى الحكم منذ الاستقلال . وقد ظهرت حركات وطنية اخرى اهمها : « الجنة الثورية لموزمبيق «COMERO» التى أنشئت سنة ١٩٦٥ منأندماج ٣ احزاب وطنية . كما أنشىء سنة ١٩٧٤ حزب متعدد الاجناس هو : « جماعة اتحاد موزمبيق » (Group for the Unification of Mozambique (GUMO).

ب — دول التعدد الحزبى

الدولة	الحزب	ملاحظات
كومور	Parti pour l'indépendance et l'Unité des Comores (PUIC). (Party of the Independence & Unity of the Comores.	أنشىء سنة ١٩٧٤ باندماج « الاتحاد الديمقراطى للكومور » . والتجمع الديمقراطى الكومورى — وقد نادى بالاستقلال عن فرنسا وحصل على ٣٤ مقعدا فى انتخابات سنة ١٩٧٢ .
	Parti du mouvement nahorais (Mayotte Movement Party).	ينادى بان تكون جزيرة مايوت جزءا من فرنسا — وقد حصل على ٥ مقاعد فى الانتخابات المذكورة .
	Parti du peuple (UMMA) (Peoples Party).	يؤكد بقاء الاوضاع على حالها من الارتباط بفرنسا وليس مؤيدا للاستقلال بالضرورة .
	Parti socialiste (Comorien (PA SOCO) (Comorian Socialist Party).	
	MOLINACO (National Liberation Movement of the Comoros.	ومقره دار السلام وله جناح سياسى فى جزر كومور « هو حزب الوفاق الكومورى » وقد قام انقلاب عسكرى فى الكومور سنة ١٩٧٦ ولم يتبلور الوضع بعد .
ليسوتو	Basotho National Party.	أنشىء سنة ١٩٥٩ عدد أعضائه ٨٠٥٠٠ عضو وهو أهم الاحزاب حصل على ٣٤ مقعدا من ٩٣ فى انتخابات سنة ١٩٧٠ .
	Congress Party.	أنشىء سنة ١٩٥٢ وبلغ أعضاؤه ٧٥ ألفا
	Macema Tolou Freedom Party.	أنشىء سنة ١٩٦٢ — ٥٠ ألف عضو .
	Lesotho United Decastic Party	أنشىء سنة ١٩٦١ ويضم حوالى ٢٥٠٠ عضو فقط .
	Communist Party.	(وكان هذا هو وضع الاحزاب فى اول ١٩٧٥)
جمهورية مالاجاش (مدغشقر)	Elan populaire pour l'unité nationale VONJY.	— أنشىء سنة ١٩٧٣ ، قومى .
	Mouvement national pour l'indépendance de Madagascar (MONIMA).	— جناح يسارى قومى يؤيد حكومة جنرال رامانتو .
	MFM (Mouvement pour le pouvoir prolétarien or «pouvoir aux petits»	— جناح يسارى متطرف .

الدولة	الحزب	ملاحظات
	Parti du congrès de l'indépendance de Madagascar (PCIM or AKFM).	ـ أنشىء سنة ١٩٥٨ يضم ٤٥٧ فرع جناح بساريا . يؤيد حكومة الجنرال رامايتسوا
	Parti démocratique chrétien malagasy.	ـ اندمج سنة ١٩٦٨ مع Manjakavahoaka
	Parti socialiste malgache (PSM).	ـ أنشىء سنة ١٩٧٤ باندماج الحزب الاجتماعى الديمقراطى ، والاتحاد الاشتراكى المالاجاشى ، يفضل اقامة علاقات أقوى مع فرنسا . (لا يوجد اى من الاحزاب ممثلا فى الحكومة التى يرأسها الجنرال جبريل رامانتسوا) .
موريشيس	Parti Mauricien Social Démocrate (PMSD).	ـ حزب قومى يمثل كل الجماعات داخل المعركة الانتخابية ضد الاستقلال سنة ١٩٦٧ وترك الائتلاف الحكومى الذى كان بينه وبين الحزب التالى ـ فى ديسمبر ١٩٧٣ حصل على ١٤ مقعدا فى انتخابات ١٩٧٤ . حصل على ٣٧ مقعدا فى انتخابات ٧٤
	Parti Travailliste (Labour Party).	ـ أنشىء سنة ١٩٥٨ حزب ديمقراطى حصل على ٦ مقاعد فى انتخابات سنة ١٩٧٤ .
	Independent Forward Block (IFB).	ـ يؤيد مصالح المسلمين الهنود ـ موريشسيين فى الحكومة الائتلافية . حصل على ٥ مقاعد فى الانتخابات المذكورة .
	Comité d'Action Musulman (CAM).	ـ عضو منتم لمنظمة تضامن الشعوب الافريقية الاسيوية منذ سنة ١٩٦٣ .
	Mauritius people's Progressive Party.	ـ أنشىء سنة ١٩٧٢ .
	Parti du Centre Républicain.	
	People's progressive party.	
	Union Démocratique Mauricienne (UDM).	ـ حزب معارضة تكون من « الحزب الاشتراكى الديمقراطى الموريشى » حصل على ٥ مقاعد فى انتخابات سنة ١٩٧٤ .
	Mauritian Militant Movement (MMM).	ـ ينشر «Le Militant» ويمثل اقوى معارضة منظمة للحكومة .
	Mauritian Militant Movement Socialist Party (MMM) (SP).	ـ حزب معارضة تكون من (MMM) حصل على مقعد واحد فى انتخابات سنة ١٩٧٤ . بالاضافة الى المقاعد السابقة فى الانتخابات المذكورة فهناك عضوان مستقلان اما فى انتخابات سنة ١٩٦٧ فقد فاز « حزب الاستقلال » بـ ٤٣ مقعدا و PMSD بـ ٢٧ مقعدا . (وحزب الاستقلال هذا يمثل تحالفا بين IFB, CAM, LP).

الدولة	الحزب	ملاحظات
سوازيلاند	Imbokodvo National Movement.	ــ أنشىء سنة ١٩٦٤ ــ حصل على ٢١ مقعدا فى الجمعية فى انتخابات مايو سنة ١٩٧٢ .
	Ngwane National Liberatory Congress.	ــ أنشىء سنة ١٩٦٢ . يعارض استيطان البيض ويطلق عليه « التحالف الاقطاعى الافريقى » الذى يراه متمثلا فى الحزب السابق ــ حصل على ٣ مقاعد فى الانتخابات المذكورة
	Swaziland Progressive Party.	ــ أنشىء ١٩٢٩ باسم الجمعية سوازى التقدمية .
	Swaziland United Front.	ــ أنشىء سنة ١٩٦٢ كانشقاق عن الحزب السابق ذكره (بالاضافة الى هذه الـ ٢٤ فالجمعية التشريعية تتكون من ٦ اعضاء بينهم الملك اى تتكون من ٣٠ عضوا) .
المغرب	الحركة الشعبية Mouvement populaire.	ــ له ٦٠ مقعدا فى مجلس النواب .
	التقدم الاجتماعى Progrès social.	ــ يمثل جماعات العمال . حصل على ١٠ مقاعد فى المجلس النيابى السابق .
	الاستقلال Istiqlal.	ــ أنشىء سنة ١٩٤٤ ويرمى لرفع مستوى المعيشة وايجاد حقوق متساوية للجميع يركز على مصالح المغرب فى موريتانيا والصحراء الاسبانية حصل على ٩ مقاعد فى مجلس النواب السابق.
	الاتحاد الوطنى للقوى الشعبية Union Nationale des Forces populaires (UNFP).	فى الدار البيضاء أنشىء سنة ١٩٥٩ من جماعة من حزب الاستقلال السابق ذكره ، يسارى حزب معارضة فى يوليو سنة ١٩٧٢ حدث انشقاق بين قسمى الحزب فى كازبلانكا والرباط.
	الاتحاد الاشتراكى للقوى الشعبية Union Socialiste des Forces Populaires (UNSP).	ــ فى الرباط . أنشىء سنة ١٩٧٤ يساوى حزب معارضة .
	الحزب الديمقراطى الدستورى Parti Démocratique Constitutionnel.	ــ له مقعد واحد فى مجلس النواب السابق
	الحركة الشعبية الدستورية والديمقراطية Mouvement Populaire Constitutionnel et Démocratique (MPCD).	ــ جاء نتيجة انشقاق الحركة الشعبية المذكورة سابقا .
	حزب التقدم والاشتراكية Parti du Progrès et du Socialisme (PPS).	ــ أنشىء سنة ١٩٧٤ يسارى ينادى بالتاميم والديمقراطية .
	الحزب الليبرالى التقدمى Parti Libéral Progressiste (PLP).	ــ فى الدار البيضاء أنشىء ١٩٧٤ ينادى بالحرية الفردية والحرية الاقتصادية .
	حزب العمل Parti de l'action.	ــ أنشىء سنة ١٩٧٤ فى الرباط . ينادى بالديمقراطية والتقدم .

قائمة المراجع

هناك القليل من المراجع العربية التى تناولت نظام الحزب الواحد فى افريقيا نذكر منها على وجه الخصوص :

— **سميرة سنيوث بحر :**
الاتحاد الاشتراكى العربى ، دراسة تحليلية
كلية الاقتصاد والعلوم السياسية جامعة القاهرة
« رسالة ماجستير غير منشورة » ، ١٩٧٢

— **عبد الملك عودة (دكتور) :**
سنوات الخسم فى افريقيا ١٩٦٠ — ١٩٦٩
القاهرة : مكتبة الانجلو المصرية ، ١٩٦٩

« ديمقراطية الحزب الواحد فى تنزانيا » **السياسة الدولية** ، عدد **٧** يناير ١٩٦٧ ص ٧٢ — ٩١ .

« الحزب الواحد والتطبيق الاشتراكى فى تنزانيا » **السياسة الدولية** ، عدد ٨ ابريل ١٩٦٧ ص ٦ — ٣١ .

قضايا التنظيمات السياسية فى افريقا ، **السياسة الدولية** ، عدد ١٤ ، اكتوبر ١٩٦٨ ص ٥ — ٦١ .

الكتب الأجنبية

— Abraham, W.E. The Mind of Africa. London : Weidenfeld & Nicolson, 1967.

— Apter, David E. The Political Kingdom in Uganda. Princeton University Press, 1961.

— ———, Ghana in Transition. New York : Alheneum, 1963.

— ———. The Politics of Modernization. Chicago : University of Chicago Press, 1965.

— Bénot, Yves. Idéologies des indépendances africaines. Cahiers Libres 139 - 140, Paris : François Maspero, 1969.

— Carter, Gwendolen M. (ed.). African One Party States. New York : Cornell University Press, 1962.

— Charlot, Jean. Les Partis Politiques. Paris : Armand Colin, 1971.

— Cohen, Andrew (Sir). British Policy in Changing Africa. Evanston, Illinois : Northwestern Univ. Press, 1959.

— Coleman, James S. & Rosberg, Carl. (eds.) Political Parties & National Integration in Tropical Africa. Berkeley : University of California Press, 1966.

— Deschamps, Hubert. Les Institutions Politiques de l'Afrique Noire. Paris : Presses Universitaires de France, 1970.

— Duverger, Maurice. Political Parties. Part I. New York : John Wiley & Sons, 1954.

— Friedrich, Carl J. Man & His Government. New York : Mc Graw-Hill, 1963.

— Hazard, John N. The Soviet System of Government. Chicago & London : The University of Chicago Press, 1968.

— Hodgkin, Thomas. African Political Parties. Harmondsworth : Penguin Books, 1961.

— Hourat, L'Afrique aux trois visages : Ultra, totalitaire ou modéré ? Bruxelles ; Centre de Documentation Internationale, 1961.

— Kaunda, Kenneth. A Humanist in Africa. London : Longman, 1966.

— La Palombara, Joseph & Weiner, Myron (eds.,). Political Parties & Political Development. Princeton Univ. Press, 1966.

— Lavroff, D.G. Les partis politiques en Afrique Noire. Paris : Presses Universitaires de France, 1970.

— Lewis, A.W. La chose publique en Afrique Occidentale. Paris : SEDEIS, 1966.

— Mahiou, Ahmed. L'Avènement du Parti Unique en Afrique Noire. Paris : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1969.

— Megahed, Horeya Tawfik. Mali in Transition : A Study in Continuity & Innovation in Nation-Building. Indiana Univ., Ph.D. dissertation (unpub.), 1965.

— Mehden, Fred R. Von Der. Politics of the Developing Nations. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, Inc., 1969.

— Neumann, Sigmund (ed.). Modern Political Parties. Chicago : University of Chicago Press, 1956.

— Schumpeter, Joseph A. Capitalism, Socialism & Democracy. New York : Harper & Brothers, 1950.

— Selassie, Bereket. The Executive in African Governments. London, Nairobi. Ibadan, Lusaka : Heinemann, 1974.

— Selznick, Philip. The Organizational Weapon : A study of Bolshevik Strategy & Tactics. New York : The Free Press, 1960.

— Wallerstein, Immanuel. Africa : The Politics of Independence. New York : Random House, 1962.

— Zolberg, Aristide R. Creating Political Order : The Party-States of West Africa. Chicago : Rand McNally & Co., 1966.

المقـــــــالات

— Apter, David & Rosberg Carl. «Nationalism & Models of Political Change in Africa», Symposia Studies series I, National Institute of Social & Behavioral Science, George Washington Univ. 1959.

— Bienen, Henry. «One Party Systems in Africa» in Samuel P. Huntington & Clement H. Moore (eds.) Authoritarian Politics in Modern Society : the Dynamics of Established One-Party Systems». New York, London : Basic Books, Inc., 1970.

— Charles, B. «Un parti politique africain, le parti démocratique de Guinée», RFSP, 1962.

— Corpierre, M. «Le totalitarianisme en Afrique», **Preuves**, (Jan.-Fev., 1963).

— Coutts, Walter, «A new democracy or a new totalitarianism in Africa ?» **Optima** (March, 1964).

— Lory, Georges. « La démocracie dans le désert », **«Le Mois en Afrique**, No. 116, Août 1975, pp. 56 - 64.

— Moore, Clement Henry. «Mass Party Regimes in Africa», in H. J. Spiro (ed.), Africa : The Primacy of Politics». New York : Random House, 1966.

— ———. «The Single Party as Source of Legitimacy» in Samuel P. Huntington & Clement H. Moore (eds.), Authoritarian Politics in Modern Society : The Dynamics of established One Party Systems New York : Basic Books, Inc., 1970.

— Morgenthau, Ruth Schochter, «Single Party Systems in West Africa». **The American Political Science Review** (APSR), LV, No. 2 (June 1961).

— Sithole, Ndabaningi. «The One/Two Party System», in Gideon - Cyrus Mutiso & S.W. Rohio. Readings in African Political Thought. London, Nairobi : Heinemann, 1970.

— Sutton, F.X., «Authority & Authoritarianism in the new Africa, «**Journal of International Affairs.** 15, 1, 1961.

مجلس الدولة والحريات الفردية

د. نعيم عطيـــة
المستشار بمجلس الدولة
والمنتدب للتدريس بالدراسات العليا بكلية الحقوق جامعة عين شمس

تمهيـــد :

ان الموضوع الذى سيشغل اهتمامنا على هذه الصفحات هو « القضاء الادارى والحريات العامة » ولئن كانت محكمة القضاء الادارى احـدى الجهات التى يتألف منها مجلس الدولة الا اننا اردنا فى هذه العجالة أن نركز الأنظار على محكمة القضاء الادارى لانها أكثر جهات ذلك المجلس احتكاكا بحريات الأفراد والتحاما بها . فاليها ترفع دعاوى الغاء القرارات الادارية النهائية الماسـة بالحريات ، وأيضا طلبـات وقف تنفيذ هـذه القرارات . كما انه ولئن كانت محكمة القضاء الادارى احـدى هيئـات القسم القضائى الا انها اقدم هذه الهيئات اذ يرجع انشـاؤها الى أول قانون أنشأ مجلس الدولة فى مصر ، وهو القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ وتبلغ محكمة القضاء الادارى بذلك من عمرها هذه الأيام ثلاثين عاما حافلة . ومن ثم كانت أسبق من المحكمة الادارية العليا التى هى احدى هيئات القسم القضائى أيضا ، بل وقمة القسم القضائى كله ، فهـذه لم تنشأ الا بالقانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ باعادة تنظيم مجلس الدولة . بل ان ما جعلنا نفرد هذه العجالة على الأخص للابانة عن جهد محكمة القضاء الادارى فى حماية الحريات ، هو ما لمسناه عند تتبع أحكامها ومقارنتها بأحكام المحكمة الادارية العليا من أن مواقف محكمة القضـاء الادارى فى مجموعها أكثر توفيقا من مواقف المحكمة الادارية العليا فى كفالة الحريات العامة ، مما يجب أن يحسب لمحكمة القضاء الادارى تاريخيا ، ويوضع فى الاعتبار عند دراسة تطور الضمانات القضائية لحقوق الأفراد العامة فى مصر .

وندرس موضوعنا « القضاء الادارى والحريات الفردية » فى فصول ثلاثة . ونقسم الفصل الأول وهو بعنـوان « حقيقـة مهمـة القـاضى الادارى » الى مباحث ثلاثة نوضح فى المبحث الأول مقاومة الطغيان تظل كامنة خلف تنظيمات القانون الوضعى ، ونوضح فى المبحث الثانى أن الضمانات الوضعية عون الحـاكمين وليست تحديا لهم . ونوضـح فى المبحث الثالث كيف أن تقدير التاضى ان الحريات بحـاجة أكثـر الى

(*) المحاضرة التى القيت بدار جمعية الاقتصاد السياسى والتشريع مساء يوم الاحد ٢٢ من فبراير سنة ١٩٧٦

حمايته يتفق مع الصالح المشترك . وفى المبحث الرابع من هذا الفصل نبسط ما قامت به محكمة القضاء الادارى من اضفاء الحماية على حريات الأفراد أولا فى الأوقات غير العادية وهى اكثر شيوعا فى تاريخنا السياسى والقانونى ثم ثانيا فى الأوقات العادية .

اما الفصل الثانى وعنوانه « التجربة الشاقة » فنقسمه الى مباحث ثلاثة . فى المبحث الأول نؤكد وجوب أن يكون وراء النظام القانونى ايمان بجدوى الحرية على الحياة الاجتماعية . وفى المبحث الثانى نؤكد أن ضمانات القضاء ازاء القوة الغاشمة حبر على ورق . وفى المبحث الثالث نقف وقفة متأملة أمام موانع التقاضى ، تلك النكتة المؤسية التى وضع دستورنا الدائم الصادر فى ١١ من سبتمبر ١٩٧١ نهاية لها .

اما الفصل الثالث فنخصصه لتبين معالم المرحلة الجديدة التى انطلق فيها القضاء الادارى بعد العمل بالدستور الدائم . وفى مبحث أول نسجل كيف أمسك القضاء الادارى بزمام المبادأة . وفى مبحث ثان نوضح كيف يتوقف مصير الحرية على النهج الذى يمكن أن يتبعه القاضى فى التفسير . ونعرض فى هذا الصدد من واقع احكام محكمة القضاء الادارى القديمة والجديدة مفهومين متباينين للتفسير . ثم نخصص المبحث الثالث لما يترتب على استشعار المحكمة لعدم دستورية القوانين التى تطرح عليها .

وفى كلمة ختامية نحدد ما قادنا اليه بحثنا من نتائج .

الفصل الأول

حقيقة مهمة القاضى الادارى

المبحث الأول : مقاومة الطغيان تبقى كامنة خلف تنظيمات القانون الوضعى :

لعلنا لا نعدو الواقع والتاريخ الدستورى اذا ما قلنا ان كافة الضمانات التى ينظمها القانون الوضعى للحرية الفردية ان هى الا تهذيب للضمانة البدائية الأولى ، الا وهى مقاومة الطغيان ، وادخالها فى مجال التنظيمات القانونية للحاجات الاجتماعية . على أن مقاومة الطغيان كصورة بدائية لضمان الحرية تبقى كامنة خلف تنظيمات القانون الوضعى ، بحيث انه اذا قدر واعمل الحاكم البتر والاجتثاث فى الضمانات الوضعية حتى نصل الى الحالة التى يجب أن نسميها بحالة الانسداد الاجتماعى ، عادت مقاومة الطغيان الى الظهور لتكون الضمانة الأولى والأخيرة قبل الحاكم المستبد . فمقاومة الطغيان هى الجزاء الذى يترتب على الاخلال الجسيم المستمر بالحريات الفردية اخلالا لا تجد معه الحرية منفذا للتنفيس عن نفسها مما يولد الانفجار يوما ما . ومن ثم كانت مقاومة الطغيان هى رد

الفعل الاجتماعي للاخلال بالقاعدة القانونية المقررة للحريات الأساسية اخلالا على درجة ليست باليسيرة .

وقد تطورت فكرة مقاومة الطغيان تطورا أوصل الى ما نراه فى الدولة الحديثة من ضمانات قضائية ، ومكنة معترف بها للفرد فى الالتجاء الى القضاء على الأخص لرد اعتداء السلطات العامة على حرياته . وهذه الضمانات فى حد ذاتها تمثل تطور ظاهرة مقاومة الطغيان تطورا نزع عنها طابع العنف واحالها الى تلك الوسائل المنظمة التى يرد بها الفرد عنت السلطات العامة عن حقوقه ، لأن فكرة القوة تتنافى مع القانون الذى هو فى جوهره فكرة تنظيم . وتضمحل القوة من الروابط الاجتماعية كلما زاد ما يداخلها من التنظيم القانونى ، اذ من القواعد الأصولية فى التنظيم القانونى للروابط الاجتماعية وجوب اقرار مبدأ أنه ليس لأحد أن يقضى لنفسه بنفسه(١) .

المبحث الثانى ــ الضمانات الوضعية عون الحاكمين وليست تحديا لهم :

ان الحديث عن الضمانات لا يعنى رغبة خرقاء فى تحدى السلطة الحاكمة أو الحط من كرامتها أو النيل من كفايتها باظهارها بمظهر الزلل والشطط . فالضمانات على العكس عون الحاكمين الأكيد على أن يرقوا الى مستوى مسئولياتهم ازاء الصالح المشترك . والواقع الذى لا يقبل الاغضاء عنه هو أن الحاكمين فى حاجة ماسة على الدوام الى ضمانات فعالة تكفل ان يأتى التصور القانونى للصالح المشترك محكم التطبيق ، وذلك لأن التاريخ السياسى والدستورى كثيرا ما دلنا على أن الحاكمين مهما كانت سلطاتهم فى لحظة ضخمة فان الأرض تميد تحت أقدامهم عندما لا يتأتى لتصورهم للصالح المشترك أحكام التطبيق . على اننا يجب ان نلاحظ أن الغاية التى يجب أن تراعى من خلال هذه الضمانات ليست هى شل سلطة الدولة وتعطيلها ، بل يجب ان يعنى أساسا بمثل هذه الضمانات أن تكفل التزام الحاكمين حدود مهمتهم فى أعمال فكرة الصالح المشترك . أى ان الضمانات لا يجب ان ينظر اليها على انها عوامل تعويق وابطاء للزحف الاجتماعى نحو تحقيق الصالح المشترك ، بل هى فحسب عوامل أناة مستحبة وتمهل مرغوب فيه .

وهذا الذى قلناه فى شأن الضمانات الوضعية عموما يصدق على الضمانات القضائية أيضا . فاذا تأملنا مفهوم الضمانات القضائية ومضمونها نجد أنها لا تنطوى على تحد للحاكم ، وعلى ذلك فالدعوى التى يوجهها أحد الأفراد الى قرار من قرارات الادارة لا يكون مقبولا بحسب ماهية الضمانة القضائية الا اذا كان تصرف الادارة قد خالف ارادة الحاكم المتمثلة فى التشريع .

---

(١) راجع كتابى «فى النظرية العامة للحريات الفردية» طبعة ١٩٦٥ ــ ص ٢٤٩ ومابعدها .

وليس ثمة شك فى أن مثل هذه الرقابة من جانب القضاء على أعمال الادارة أمر مرغوب فيه من جانب الحاكمين حتى تأتى قرارات موظفيهم مطابقة لارادتهم المعبر عنها فى التشريع . ومن ثم كان من مصلحة الحاكمين ان يسمحوا لهيئة منزهة مستقلة مخلصة مثل الهيئة القضائية بمعاونتهم فى احكام تطبيق تعبيراتهم لمضمون الصالح المشترك وضبطها من كل خلل مصدره رجال الادارة من ناحية أو طبيعة العمل الادارى ذاته من ناحية أخـــرى .

وينظر الى رقابة القضاء على قرارات السلطة التنفيذية بعين الاعتبار من حيث تحقيق التوازن السياسى وتغليب مشيئة السلطة الأعلى . فاذا غلب القاضى حكم القانون — دســـتوريا كان أم عاديا — على قرار من قرارات السلطة التنفيذية ، فهو بذلك يغلب مشيئة السلطة العليا . كما انه اذا طلب من القاضى فض تنازع بين قرارين من قرارات السلطة التنفيذية فغلب أعلى القرارين مرتبة ، فهو بذلك يحمل جهة ادارية أدنى على التزام أمر جهة ادارية أعلى ، مما يكفل النظام فى الجهاز الادارى .

وتتفق هذه الرقابة أيضا مع منطق القانون ، اذ مؤداها تنازع قاعدتين قانونيتين غير متكافئتين يطلب من القاضى بحسب طبيعة وظيفته ان يفض ذلك التنازع ، وذلك بتغليبه القاعدة الأعلى ، فكلما تعارض قرار السلطة التنفيذية مع قانون — دستورى أو عادى — تعين على القاضى أن يغلب القانون ويعمل حكمه ، لأن القـــانون أعلى مرتبة من القرار الادارى . وكذلك الحال بالنسبة لقرارات السلطة التنفيذية ذاتها ، فاذا صدر عن جهاتها قراران يناقض احدهما الآخر تعين على القاضى ان يعتد بأعلى القرارين مرتبة(١) .

المبحث الثالث — تقدير القاضى أن الحريات بحاجة أكثر الى حمايته يتفق مع الصالح المشترك :

على أن القاضى الادارى وهو يعاون الحاكم فى مهمته يضع فى اعتباره عندما يحتدم النزاع بين الادارة والفرد ان الفرد هو الذى يحتاج أكثر من الاداة الى حمايته ، فهى بحسب الواقع والقانون تتمتع بسلطات لايستهان بها ، وهى قادرة اذا ترك لهـــا الحبل على الغارب أن تسحقه ، كما انها حتى عنـــد المخاصمة تشغل مركزا ممتازا تتفوق به على المتقاضين من الأفراد . ولا يعتبر تقدير القاضى ان الحريات بحاجة أكثر الى حمايته تغليبا « لمصلحة فردية » اذ أن الصالح المشترك يكون فى احترام تلك الحريات التى يرقى تسجيلها الى أعلى الوثائق الدستورية،ولا يتنافى أى مذهب من مذاهب التضامن الاجتماعى — على حد قول الأستاذ الدكتور محمـــد عصفور أحد كبار المدافعين عن الحريات فى كتابه مذاهب المحكمة الادارية العليا فى الرقابة والتفسير والابتداع(٢) — . مع رعاية الحقوق والحريات العامة التى هى بذاتها دعائم التضامن الاجتماعى .

(١) راجع كتابى سالف الاشارة اليه — ص ٢٥٧ وما بعدها .
(٢) الجزآن الثانى والثالث — طبعة ١٩٥٧ ص ٣٦٤ وما بعدها .

فالقاضى الادارى وهو يقوم بدوره فى أن يكفل للحاكم أن تأتى خدمته للصالح المشترك على أكمل وجه ، لا يكف عن تنبيهه الى أنه يمارس سلطاته لا لحسابه الخاص ، ولا لحساب فئة أو طائفة أو طبقة ، بل لحساب شعبه الذى يزوده برضائه اللازم لمضيه فى السلطة ، ولذلك فان رعاية القضاء للحريات واحاطته لها بما أوتى من ضمانات هو أعمال صحيح لمقتضيات الصالح المشترك الذى تكون هذه الحريات جوهره ودعامته . وفى هذا جاءت أحكام قضائنا الادارى مقررة ان سلطة الحاكم ليست فى أى وقت من الأوقات مطلقة ، وانها مهما اتسعت فى بعض الظروف (التى وضع لمواجهتها نظام الحكم العرفى أو حالة الطوارىء) فهى مقيدة بتفهم مقتضيات الحريات الفردية التى ليست بدورها انكارا لما قد تمليه تلك الظروف من ضرورات تبيح للسلطة ما يعتبر محظورات فى ظروف أخرى .

وايمانا من محكمة القضاء الادارى بما يمليه عليها وضعها الصحيح كعون للحاكم فى أدائه لمهامه فى خدمة الصالح المشترك الذى يتألف جوهره من حريات المواطنين وحقوقهم العامة التى تشغل مقاما عاليا فى كافة الوثائق الدستورية التى عرفها تاريخ القانون العام الحديث ، فانها لجأت الى التذكير بأن « الحريات العامة حقوق طبيعية للأفراد(١) » و « ان الحرية الشخصية هى ملاك الحياة الانسانية كلها ، لا تخلقها الشرائع بل تنظمها(٢) » . فالحرية الشخصية حق أصيل للانسان نشأ منذ الخلق الأول ، وتمشى مع تطور الحياة جنبا الى جنب ، فاذا ما نصت عليه الشرائع فانما لتأكيدها ، ثم توجيهها رعاية للصالح العام(٣) » واعتبرت محكمة القضاء الادارى « ان حق التنقل والاقامة امتداد للحرية الشخصية . ولذلك فالأصل هو اباحة الاقامة لكل مصرى فى الجهة التى يجد لنفسه فيها موئلا ولعيشه متسعا ولنشاطه مكانا ، فاذا ما قيد الشارع هذه الاباحة ــ لسبب من الأسباب ــ كان عليه أن يلزم قيودها ولا يخرج عن حدودها المرسومة ، والا كان فى ذلك تعد منه على الحرية الشخصية التى كفلها الدستور(٤) » واعتبرت محكمة القضاء الادارى « حرية العمل من الحقوق المعترف بها من قديم الزمن والتى تتضمنها الدساتير ولا يحد أو يقيد منها الا بمراعاة الصالح العام . وعلى ضوء ذلك يجب ان تفسر التشريعات التى تحد منها فى أضيق الحدود ، وبالقدر الذى تستهدفه المصلحة العامة من اصدارها . وعند التأويل أو الغموض يجب الأخذ بما يطلق الحرية من عقالها أو بما يخفف من القيود الواردة على أصل من الأصول الطبيعية للانسان الا وهى حرية العمل(٥)» . و « ان الطوائف غير الاسلامية من أهل الكتاب تتمتع فى مصر من قديم الزمان بحرية القيام

---

(١) حكمها فى القضية رقم ١٥٠٧ لسنة ٥ ق بجلسة ١٩٥٣/٣/٩
(٢) حكمها فى القضية رقم ١٤٧٤ لسنة ٥ ق بجلسة ١٩٥٣/١/٢٢
(٣) حكمها فى القضية رقم ٢٣٤ لسنة ٧ ق بجلسة ١٩٥٤/٢/١
(٤) حكمها فى القضية رقم ١٧٤٧ لسنة ٦ ق بجلسة ١٩٥٣/٣/١٦
(٥) حكمها فى القضية رقم ٧١٢ لسنة ٩ ق بجلسة ١٩٥٤/٣/٢٩

بشعائرها الدينية ، وذلك وفقا لاحكام الدستور وتعاليم الاسلام السمحة(١) » . و « أن حق الاجتماع ليس منحة من الادارة ، تمنعها أو تمنحها كما تشاء ، بل هو حق أصيل للناس اعترف به القانون واكده الدستور(٢) » و « أن حق المصريين فى تكوين الجمعيات حق أصيل اقر الدستور بقيامه وعهد الى القانون بتنظيم استعماله . وكان هذا الحق قائما قبل الدستور (دستور ١٩٢٣) الذى جاء مؤكدا له . ومؤدى ذلك أن للمصريين حق تكوين الجمعيات بلا حاجة الى قانون يستمدون منه هذا الحق ، ولهم أن يستعملوه فى حدود القانون ، وما لم يرد قيد على هذا الاستعمال فهو يجرى على اطلاقه » . ويطرح هذا سؤالا مؤداه : هل النص فى الدستور على أن حرية مايكفلها القانون أو ينظمها القانون أو انها تمارس على الأوضاع المبينة فى القانون يجعل الافادة من هذه الحرية مرهونا بصدور القانون المنظم لأوضاع ممارستها ؟ أم أن النص الدستورى فى هذه الحالة يخول الأفراد الافادة به مباشرة دون تعليق ذلك على أى تدخل تشريعى لاحق(٣) ؟ وقد أجابت محكمة القضاء الادارى فى حكمها المذكور فى القضية رقم ٥٦٨ لسنة ٣ ق بجلسة ١٩٥٢/٦/٣٠ على ذلك بأن الحرية المنصوص عليها فى الدستور للأفراد ممارستها بلا حاجة الى قانون يستمدون منه هذا الحق ، طالما انهم يمارسونها فى حدود القانون ، وما لم يرد قيد على هذا الاستعمال فهو يجرى على اطلاقه ، بمعنى ان الحاجة الى اصدار قانون يتناول الحرية التى ينص عليها الدستور انما تعنى وضع القيود المنظمة لتلك الحرية على نحو معين ، أما قبل صدور ذلك القانون أو فى غيبته ، فان ممارسة الحرية المنصوص عليها فى الدستور تجرى على أى نحو ما يرتئيه ممارسوها من الأفراد (فى حدود القانون) وهذه العبارة تعنى حينئذ عدم الاخلال بما للآخرين من حق متساو فى الحرية ، وعدم ايقاع الضرر أو الأذى بهم عند ممارسة الأفراد لحريتهم(٤) .

المبحث الرابع : حماية القضاء الادارى للحريات الفردية :

أولا : فى الأوقات غير العادية :

وفى مجال الأحكام العرفية مضى القضاء الادارى فى حمايته لحريات الأفراد والوقوف فى صف الحرية ازاء سلطات الحكم العرفى أو الطوارىء على التفصيل الآتى :

أولا : بنفى ضدية النظام العرفى للقانون ، فهو وان كان نظاما استثنائيا الا أنه ليس بالنظام المطلق ، فقد وضع الدستور أساسه ، وبين القانون

---

(١) حكمها فى القضية رقم ١١١٤ لسنة ١٢ ق بجلسة ١٩٦١/٥/٩

(٢) حكمها فى القضية رقم ٣٢٠ لسنة ٥ ق بجلسة ١٩٥١/٧/٣١

(٣) حكمها فى القضية رقم ٥٦٨ لسنة ٣ ق بجلسة ١٩٥٢/٦/٣٠

(٤) راجع مناقشة غنية فى هذا الخصوص للدكتور محمد عصفور فى مقالته « ضمانات الحرية » بمجلة المحاماة . عدد مارس ١٩٦٨ — ص ٦٩ وما بعدها .

اصوله واحكامه ورسم حدوده وضوابطه ، فوجب أن يكون اجراؤه على مقتضى الأصول والأحكام ، وفى نطاق هذه الحدود والضوابط ، والا كان ما يتخذ من التدابير والاجراءات مجاوزا لهذه الحدود أو منحرفا عنها عملا مخالفا للقانون .

ثانيا : باخضاعه للرقابة القضائية حتى لا يتحول نظام ، هو فى حقيقته ومرماه نظام دستورى يقيده القانون الى نظام مطلق ، لا عاصم منه وليست له حدود . اذ رقابة القضاء هى دون غيرها الرقابة الفعالة التى تكفل للناس حقوقهم الطبيعية وحرياتهم العامة . وهذا السلطان الواسع الذى يضعه نظام الأحكام العرفية فى يد القائم على اجراء هذا النظام يجب أن يقابله من جهة أخرى رقابة محكمة من القضاء فيبقى النظام فى حدوده الدستورية المشروعة(١) .

فاذا كان مرسوم اعلان الأحكام العرفية هو دون نزاع من أعمال السيادة الا أن التدابير التى اتخذها أو سيتخذها القائم على اجراء النظام العرفى تنفيذا لهذا النظام ، سواء أكانت تدابير فردية أو تنظيمية ليست الا قرارات ادارية يجب أن تتخذ فى حدود القانون ويتعين أن تخضع لرقابة القضاء ، فيجوز الطعن فيها أمام القضاء الادارى(٢) .

ثالثا : بحصر سلطات الحاكم العسكرى فيما قلده القانون من اختصاصات وتطويق سلطاته فى هذا النطاق . « فان الدستور — على حد قول محكمة القضاء الادارى فى حكمها الصادر فى القضية رقم ١٠٩٠ لسنة ٦ ق بجلسة ١٩٥٢/٦/٢١ — لم يرد الحكم العرفى الا نظاما استثنائيا مقيدا برسم القانون له حدودا لا يجوز أن يتعداها ، ويضع له قيودا لا يصح أن يتحلل منها . وقد صدر قانون الأحكام العرفية يؤكد هذا المعنى اذ رسم حدود الحكم العرفى فى اختصاصات معينة أعطاها للحاكم العسكرى وعددها واحدا بعد الآخر على سبيل الحصر ، ووضع قيودا على هذه الاختصاصات هى ما يقتضيه صون الأمن والنظام العام » . ودللت محكمة القضاء الادارى على ذلك بقولها انه « لو أن قانون الأحكام العرفية أطلق الحكم العسكرى من كل قيد ، ومد اختصاصاته الى غير حد ، وأباح له أى عمل لجاء قانونا متعارضا مع الدستور ، مجافيا للغاية التى توخاها ، ولكان من أجل ذلك قانونا باطلا » .

رابعا : بالوقوف فى وجه التوسع من سلطات الأحكام العرفية باداة أدنى من القانون . قضت محكمة القضاء الادارى فى القضية رقم ٥٦٨ لسنة ٣ ق بجلسة ١٩٥٢/٦/٣٠ وفى القضية رقم ١٠٩٠ لسنة ٦ ق بجلسة ١٩٥٢/٦/٢١ بان أية اضافة لقانون الأحكام العرفية يكون من

---

(١) حكم محكمة القضاء الادارى فى القضية رقم ٥٦٨ لسنة ٣ ق بجلسة ١٩٥٢/٦/٣٠ والقضية رقم ٦٩٤ لسنة ٦ ق بجلسة ١٩٥٢/٧/١٠

(٢) حكم محكمة القضاء الادارى فى القضية رقم ٩٨٤ لسنة ٧ ق بجلسة ١٩٥٥/١/١٧

شأنها أن تعطل حكما من أحكام الدستور يجب أن تكون أداتها قانونا يقرره البرلمان لامرسوما بقانون هو عاجز بحكم الدستور ذاته عن أن يعطل حكما من أحكامه .

خامسا : بسط الرقابة القضائية على جدية السبب ومناسبة اصدار القرار . وذلك طبقا للقاعدة القائلة بانه حيثما تختلط مناسبة العمل الادارى بمشروعيته ، ومتى كانت هذه الشرعية تتوقف على حسن تقدير الأمور خصوصا فيما يتعلق بالحريات العامة وجب أن يكون تدخل الادارة لأسباب جدية تبرره ، فلا يكون العمل الادارى عندئذ مشروعا الا اذا كان لازما ، وهو فى ذلك أيضا يخضع لرقابة المحكمة .

فلئن كان القصد من اعلان الأحكام العرفية هو اطلاق يد السلطة القائمة على أجرائها فى اتخاذ كل ما تراه ضروريا لوقاية الأمن والنظام فى حدود ما منحها الشارع من سلطات واسعة لا تتسع لها القوانين العادية(١) فان القضاء الادارى مارس تدخلا جديا فى رقابته لسلطات الحكم العرفى لكفالة أن تكون ممارستها من أجل ما شرعت من أجله من مواءمة بين المصالح العامة المهددة بالخطر وما يقتضيها من اجراءات سريعة وافية وبين المصالح الخاصة ببعض الأفراد التى قد تمسهم تلك الاجراءات فى حياتهم أو أموالهم(٢) .

ومصداقا على ذلك قضت محكمة القضاء الادارى فى القضية رقم ٦٩٤ لسنة ٦ ق بجلسة ١٩٥٤/٧/١٠ بأنه لئن كان للرقيب العام فى ظل نظام الأحكام العرفية سلطة منع النشر من غير اخطار سابق الا أن ذلك منوط بأن يكون فى حدود القانون ولمبرر يقتضيه بأن يكون النشر من شأنه تهييج الخواطر أو اثارة الفتنة أو الاخلال بالأمن والنظام وهو فى هذه الحدود لقانونية خاضع لرقابة المحكمة القضائية .

وبتطبيق ذلك على الحالة التى كانت معروضة عليها فى القضية رقم ٦٩٤ لسنة ٦ ق لم تجد محكمة القضاء الادارى مبررا حقيقيا لمنع تصحيح ما نشر من تقرير النائب العام خاصا بالمدعى فى أمر لا جدال فى أنه يخالف الثابت فى التحقيق بحجة أن فى النشر اخلالا بالأمن مع أن مثل هذا الاخلال لا يتأتى من وضع الأمور فى نصابها الصحيح بالوسيلة التى خولها القانون لصاحب الشأن تمكينا له من الدفاع عن نفسه فى شأن ما نشر خاصا بشخصه .

وخلصت محكمة القضاء الادارى من ذلك ان تنفيذ القرار المطعون فيه بمنع نشر التصحيح يقف ، والحالة هذه ، عقبة غير قانونية فى سبيل استعمال المدعى حقا مشروعا ، ويترتب على تنفيذ القرار نتائج يتعذر

---

(١) حكم محكمة القضاء الادارى فى القضية رقم ١٤٣١ لسنة ٦ ق بجلسة ١٩٥٤/١/٤
(٢) حكم محكمة القضاء الادارى فى القضية رقم ١٢٣٢ لسنة ١٢ ق بجلسة ١٩٥٩/٤/١٤

تداركها لمساسها بسمعته السياسية وتصرفاته العامة كوزير سابق من وزراء الدولة .

سادسا : اتباع التفسير الضيق بالنسبة لصلاحيات الحاكم العسكرى ، وهو التفسير الواجب اتباعه كلما دخلت الحرية الفردية فى احتكاك مع جهة الادارة سواء فى الأوقات العادية أو غير العادية ، وذلك باعتبار أن الحرية هى الأصل والحكم العرفى هو الاستثناء .

وتطبيقا لذلك حكمت محكمة القضاء الادارى فى القضية رقم ٥٤٩ لسنة ٦ ق بجلسة ١٩٥٢/٤/٧ بانه اذا كان مجلس الوزراء قد أصدر قرارا فى ١٩٥٢/٢/١٧ بتوسيع الاختصاصات الأصلية للسلطة القائمة على اجراء الأحكام العرفية عن طريق منح هذه السلطة حق القبض على كل شخص تدعو ضرورات المحافظة على الأمن الى الحد من نشاطه وتأمين الناس من خطورته فان هذا القرار انما وسع فى الاختصاصات الأصلية المخولة للسلطة القائمة على اجراء الأحكام العرفية ولا تنتقل هذه التوسعة فى الاختصاص الى وزير الداخلية الا بتفويض جديد غير التفويض الصادر فى ٥ من فبراير سنة ١٩٥٢ مقصورا على الاختصاصات الأصلية دون الاختصاصات الموسعة(١) .

وتطبيقا لذلك ايضا حكمت محكمة القضاء الادارى فى القضية رقم ٧ لسنة ٢٥ ق بجلسة ٣٠ من نوفمبر ١٩٧١ بانه اذا كان القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٨ الذى عدل القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ بشأن حالة الطوارىء قد ناط بمحاكم أمن الدولة العليا الفصل فى التظلم من قرارات الاعتقال وفرض الحراسة فقط . لذلك فان قرارات تحديد الاقامة يظل الاختصاص بنظرها لمحكمة القضاء الادارى ، ورفضت المحكمة الاعتداد بما اثارته جهة الادارة من أن قرارات تحديد الاقامة شأنها شأن قرارات الاعتقال ، ذلك لأن قرار الاعتقال يختلف عن قرار تحديد الاقامة . فبمقتضى القانون رقم ٣٩٦ لسنة ١٩٥٦ فى شأن تنظيم السجون معدلا بالقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٦٨ فان المعتقل يعامل معاملة المحبوسين احتياطيا ، ويخضع لكل القيود المفروضة على المسجونين من حيث الاقامة او الزيارة أو المراسلة أو التأديب ، حينما المحدد اقامته يظل حرا فى التنقل والاقامة والعمل والاتصال بالاشخاص او مراسلتهم غاية الأمر انه يحظر عليه فقط التواجد بالمكان او المنطقة التى أبعد عنها . وخلصت محكمة القضاء الادارى الى أن لكل من قرار الاعتقال وقرار تحديد الاقامة مجاله وأحكامه ولا يسوغ أن يعتبر قرار تحديد الاقامة فرعا من قرار الاعتقال او أنه يأخذ حكمه ، ومن ثم يظل الطعن فى قرارات تحديد الاقامة

---

(١) كما مالت المحكمة فى حكمها المذكور الى اعتبار قرار مجلس الوزراء الصادر فى ١٩٥٢/٢/١٧ قرارا موسعا للاختصاصات الاصلية للقائم على اجراء الاحكام العرفية ، وليس قرارا تفسيريا .

من اختصاصها . وهكذا لم تفرط محكمة القضاء الادارى فى اختصاصها برقابة قرارات تحديد الاقامة .

سابعا : بعدم السماح للحاكم العسكرى أو القائم على حالة الطوارىء أن ينص فى أوامره أو تدابيره على اغلاق الطعن فيها أمام القضاء الغاء أو تعويضا . فما دام أن قانون الأحكام العرفية رقم ٥٣٣ سنة ١٩٥٤ وقانون حالة الطوارىء رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ لم يخول الحاكم العسكرى مثل هذه السلطة ، فلا تكون له سواء فى تدابيره الفردية أو قراراته التنظيمية(١) .

ثامنا : عدم تمكين السلطة القائمة بالحكم العرفى أو على حالة الطوارىء من التنصل من المسئولية عن أعمالها المخالفة للقانون وكان ذلك بشأن ما عرف فى مصر « بقوانين التضمينات » . فحكمت محكمة القضاء الادارى فى القضية رقم ١٤٠٨ لسنة ٥ ق بجلسة ١٩٥٦/٥/٢٠ بأن منع سماع الدعوى فى أى تصرف أو أمر أو قرار صدر عن السلطة القائمة على اجراء الأحكام العرفية ، كما تقضى بذلك المادة الثانية من القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٥٠ هو اعفاء السلطة من أية مسئولية ترتبت على تصرفاتها المخالفة لقانون الأحكام العرفية ذاته ، وأعفاء سلطة عامة اعفاء مطلقا من كل مسئولية تحققت فعلا فى جانبها من شأنه أن يخل اخلالا تاما بحقوق الأفراد فى الحرية وفى المساواة فى التكاليف والواجبات وهى المبادىء الأساسية التى نص عليها الباب الثانى من دستور سنة ١٩٢٣ الذى صدر فى ظله القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٥٠ كما نصت عليها المبادىء الأساسية فى كل من الاعلان الدستورى الصادر فى ١٠ من فبراير سنة ١٩٣٥ والصادر فى ١٨ يونية ١٩٥٣ ، وتقضى بان المصريين لدى القانون سواء بما لهم من حقوق وما عليهم من واجبات ، وان الحرية الشخصية وحرية الرأى مكفولة فى حدود القانون ، وان للملكية وللمنازل حرمة وفق أحكام القانون(٢) . وبذلك يكون القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٥٠ سالف الذكر قد جاء مخالفا — فيما تضمنه من نص المادة الثانية منه — لأحكام الدستور الذى صدر ذلك القانون فى ظله ، بل هو مخالف أيضا لجميع المبادىء والأحكام التى صدرت خلال فترة الانتقال ، بل وتلك التى جاء بها دستور الجمهورية المصرية المعلن فى ١٦ من يناير ١٩٥٦ .

وعادت محكمة القضاء الادارى فأكدت ذلك أيضا بالنسبة للمرسوم بقانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٥٢ وهو من قوانين التضمينات التى نصت على اعفاء الحاكم العسكرى من المسئولية عن أعماله وما شابها من أخطاء .

---

(١) حكم محكمة القضاء الادارى فى القضية رقم ١٧٣٣ لسنة ٢٥ ق بجلسة ١٩٧٤/٧/٢

(٢) وكذلك نص الباب الثالث من مشروع دستور الجمهورية المصرية سنة ١٩٥٦ على أن الدولة تكفل الحرية والامن والطمأنينة وتكافؤ الفرص لجميع المصريين الذين هم لدى القانون سواء ، وهم متساوون فى الحقوق والواجبات العامة وأن القانون يكفل حق الدفاع أصالة أو بالوكالة .

قضت المحكمة فى القضية رقم ١٠٩٠ لسنة ١٦ ق بجلسة ١٩٥٢/٦/٢١ ان منع سماع الدعوى فى أى تصرف أو أمر أو قرار صدر من السلطة القائمة على اجراء الأحكام العرفية هو اعفاء لها من كل مسئولية ترتبت على تصرفاتها مما يخالف الدستور الذى كفل للافراد حرياتهم وارسى مبدأ المساواة بينهم فى التكاليف والواجبات .

بل وقد اعتبرت محكمة القضاء الادارى فى حكمها المذكور أن المرسوم بقانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٥٢ « لا يعدو أن يكون صورة فذة لقانون من قوانين التضمينات استبق الحوادث وجاء قبل أوانه سابقا على زوال الأحكام العرفية ، والعهد بقوانين التضمينات أن تكون لاحقة على زوال هذه الأحكام لاعفاء السلطة التى كانت قائمة على اجرائها من التعويض عما ترتب من مسئولية عن أعمالها غير المشروعة » .

كما ظلت محكمة القضاء الادارى متمسكة بما سارت عليه بالنسبة للقانونين رقمى ٥٠ لسنة ١٩٥٠ و ٦٤ لسنة ١٩٥٢ ، وطبقته بالنسبة للقانون رقم ٢٧٠ لسنة ١٩٥٦ الذى نص فى المادة الثالثة على انه « لا تسمع أمام أية جهة قضائية أية دعوى أو طلب أو دفع يكون الغرض منه الطعن فى أى اعلان أو تصرف أو أمر أو قرار وبوجه عام أى عمل أمرت به أو تولته السلطة القائمة على اجراء الأحكام العرفية عملا بالسلطة المخولة لها بمقتضى نظام الأحكام العرفية ، وذلك سواء أكان هذا الطعن مباشرة عن طريق المطالبة بابطال شىء مما ذكر أو بسحبه أو تعديله ، أم كان الطعن غير مباشر عن طريق المطالبة بتعويض » . وقد استهدف هذا المنع ، على ما جاء فى المذكرة الايضاحية لهذا القانون ، المحافظة على الصالح العام واستقرار الأوضاع بحماية ما تم من اجراءات وقعت تنفيذا للقرارات والأوامر الصادرة فى ظل الأحكام العرفية . وقد حكمت محكمة القضاء الادارى فى القضية رقم ٣١٧ لسنة ٩ ق بجلسة ١٩٥٧/٦/٢٥ بأن هذا المنع على النحو الشامل المطلق الذى جاء عليه ينطوى على اعفاء لهذه السلطة من أية مسئولية تترتب على تصرفاتها ، حتى تلك المخالفة لقانون الأحكام العرفية ذاتها ، وحرمان الناس حرمانا مطلقا من اللجوء الى القضاء ، ولا شك أن هذا من شأنه الاخلال بحقوق الناس فى الحرية والمساواة وفى التكاليف والواجبات . واحترام المشروعية هو حق للمواطنين ، وبالتالى يجب على الادارة أن تعاملهم على مقتضى مبادىء المشروعية . ومن ثم فان اغلاق سبيل الطعن هو بمثابة منح الادارة حق التحرر من قيود القانون .

واستطردت محكمة القضاء الادارى فقضت بانه اذا كان المشروع يرى أن هنالك ضرورات تقتضى سرعة استقرار بعض القرارات الادارية فان سبيل ذلك هو تنظيم طريق معين للطعن وتحقيق الأغراض السابقة ، أما اغلاق كل سبيل للطعن القضائى فهو غير دستورى ، فضلا عن انه لا مصلحة فى حماية الأوضاع غير المشروعة . ولما كانت المادة الثالثة من القانون رقم ٢٧٠ لسنة ١٩٥٦ قد قضت بعدم سماع دعاوى الالغاء

ودعاوى التعويض على قدم المساواة ، وكانت الدعوى المعروضة تتعلق بالحريات العامة التى كفلتها المبادىء الدستورية العامة ، فان المحكمة ترى الحكم بعدم دستوريتها وعدم اعمالها فى هذه الدعوى . ولا مقنع فيما تبديه الحكومة من أن نص المادة ١٩٠ من الدستور التى يجرى نصها على أن « كل ما قررته القوانين والمراسيم والأوامر واللوائح والقرارات من أحكام قبل صدور هذا القانون يبقى نافذا ومع ذلك يجوز الغاؤها أو تعديلها وفقا للقواعد والاجراءات المقررة فى هذا الدستور يقطع بدستورية المادة الثالثة من القانون رقم ٢٧٠ لسنة ١٩٥٦ — لا مقنع فى ذلك ، لان هذه المادة تتعلق فقط — على ما يبين من نصها — ببيان مدى سريان أحكام القوانين والمراسيم والأوامر والقرارات القائمة وقتئذ من حيث الزمان بعد صدور الدستور الجديد . ومفهوم ذلك أن أعمال حكم المادة المذكورة لا يكون الا بالنسبة للقوانين الصحيحة والنافذة عند صدور هذا الدستور ، ومن ثم فلا ينطبق على نص غير دستورى . ومما يقطع فى صحة وجهة النظر هذه نص المادة ١٩١ من الدستور نفسه ، اذ تقول « جميع القرارات التى صدرت من مجلس قيادة الثورة وجميع القوانين والقرارات التى تتصل بها وصدرت مكملة أو منفذة لها وكذلك كل ما صدر من الهيئات التى أمر المجلس المذكور بتشكيلها من قرارات أو أحكام ، وجميع الاجراءات والأعمال والتصرفات التى صدرت من هذه الهيئات أو من أية هيئة أخرى من الهيئات التى انشئت بقصد حماية الثورة ونظام الحكم لا يجوز الطعن فيها أو المطالبة بالغائها أو التعويض عنها بأى وجه من الوجوه وأمام أية هيئة كانت . ذلك لأن هذه المادة قد حددت على سبيل الحصر أنواع القوانين والقرارات والأحكام والاجراءات والأعمال والتصرفات التى لا يجوز الطعن فيها ، ومن هذا يبين ان ثمة مادتين لكل منهما مجال فى التطبيق ، فالمادة ١٩٠ لها مجال خلاف المادة ١٩١ ولو أراد الدستور تحصين جميع القوانين ، وأراد منع القضاء من فرض رقابته عليها لما كان هناك حاجة لايراد نصين متتالين فى موضوع واحد ، ولكن هذه التفرقة تقطع بأن هنالك طائفة معينة من القوانين والأوامر أراد الدستور تحصينها ومنع القضاء من فرض رقابة عليها ، ومن ثم يكون الدفع بعدم سماع الدعوى على غير أساس سليم من القانون(١) .

ثانيا : فى الأوقات العادية :

أما فى الأوقات العادية ، اى فى غير حالة الطوارىء أو الحكم العرفى ، فان القضاء الادارى يجرى فى رقابته لأعمال الادارة على المبادىء الآتية :

١ — سلطة الادارة ازاء الحرية لا تعنى من حيث المبدأ التحريم المطلق :

فليس من اختصاص غير السلطة التشريعية الغاء ممارسة حرية ما . والقاعدة أن الادارة لا تملك تعطيل ممارسة الحرية ، الا فى حالة ما اذا

(١) راجع تعليقات الدكتور زكريا محفوظ على هذه الاحكام فى رسالته « حالة الطوارىء » ١٩٦٦ — ص ٤٨٨ وما بعدها .

لم توجد وسيلة أخرى لضمان النظام أو اعادته ويكون ذلك الاجراء أيضا بصفة مؤقتة . فالذى يجب أن تضعه الادارة نصب عينيها ليس هو كيف تحفظ النظام ، بل كيف تسمح بممارسة الحرية دون اخلال بالنظام . ومن ثم تملك الادارة ازاء الحرية سلطة تنظيمية أصلا لا سلطة تحريمية(١) .

٢ ــ قاعدة حرية الأفراد فى اختيار وسيلة احترام النظام العام :

تملك الادارة أن تعين ماهية الاضطراب الذى يجب على الأفراد تفادى ايقاعه ، بل وأن تنهاهم عنه مع تحميلهم المسئولية فى حالة وقوعه . ولكنها ملزمة بأن تترك الأفراد أحرارا فى اختيار الوسيلة التى يرونها لتفادى الاضطراب الذى لا تريده(٢) .

على انه اذا كانت حرية اختيار الوسيلة قاعدة أصولية مقررة الا انها ليست على أى حال مطلقة اذ يقتضى المنطق عدم تطبيقها : أ ــ فى الأحوال التى يجب أن يكون سلوك الأفراد فيها موحدا ، أولا توجد الا وسيلة وحيدة ناجعة لتفادى الاخلال بالنظام ، كما فى تنظيمات المرور حيث تلزم المركبات بالسير على اليمين أو فى اتجاه واحد . ب ــ وفى الأحوال التى يكون فيها الخطر الذى يتعرض له النظام من جراء السلوك الذى اختار الفرد انتهاجه مما لا يجوز السكوت عليه . فالواقع انه اذا كان من المتعين أن تعطى الادارة الفرصة للحرية الا انه لا يجب أن يوصل ذلك الى الأضرار بالنظام اضرارا جسيما . وعلى ذلك فقد استقر الرأى على عدم تطبيق قاعدة حرية اختيار الوسيلة فى حالة الاستعجال .

٣ ــ قاعدة التناسب :

يجب أن يكون الاجراء المتخذ من جانب الادارة فى حق الحرية متناسبا مع فداحة الاضطراب الذى تهدف الادارة الى تفاديه . وشرط التناسب هذا هو فى مقدمة العناصر المفيدة فى تحديد مدى سلطة الادارة ، ويلجأ اليه للتوفيق بين مقتضيات النظام والحرية ويقوم التناسب المطلوب على تقدير عناصر ثلاثة :

(أ) تقدير جسامة الاضطراب : فيجب أن يراعى فى تقدير الاجراء الذى تتخذه الادارة التناسب بين تعكير صفو الأمن الذى تريد تفاديه باجرائها وبين الحرية التى يمسها ذلك الاجــراء .. فاذا كان الاضطراب ضئيل الأهمية فلا يجب التضحية بالحرية من أجل تفاديه . أما اذا كان خطر

---

(١) فمثلا قضى مجلس الدولة الفرنسى بأنه وان كان رنين أجراس الكنائس مقلقا للسكينة الا أن الادارة لا تملك أن تحرم قرع تلك الاجراس حرمانا كليا ، بل يمكنهــا فقط أن تحدد مدة لا يتعداها الرنين وأن تمنعه فى الاوقات غير المناسبة كساعات الصباح الباكر .

(٢) فيمكن للادارة مثلا أن تستلزم من المحال العامة استيفاء اشتراطات الضمان ضــد الحريق ، من وضع الاجهزة اللازمة لذلك ، ولكن ليس لها أن تستلزم أن تكون هذه الاجهزة ذات علامة تجارية خاصة (حكم مجلس الدولة الفرنسى فى ١٩٤٠/١/٢١) .

الاضطراب جسيما فان المساس بالحرية يكون مبررا . كما ان الاضطراب الذى يكون تافها فى الظروف العادية يضحى أكثر خطورة فى ظروف أخرى . وهذا الاعتبار هو قوام نظرية سلطات الحرب والسلطات الاستثنائية عموما .

(ب) تقدير النشاط الفردى فى حد ذاته : يتوقف مدى الاجراء المتخذ من قبل الادارة على تقدير الحرية التى تواجهها وقد أمكن تبعا لذلك التفرقة فى مجال الحرية بين الحق ومجرد السماح . فهناك من التصرفات الانسانية ما هو محرم قانونا ومعاقب عليه جنائيا ، وهى الجرائم . ولايمكن أن نعتبر ان للفرد حرية ارتكابها . ثم نجد تصرفات ، وان لم تعتبر جرائم معاقبا عليها ، الا أن ممارستها تتسم بتعريض السكينة الاجتماعية للخطر . ومثل هذه التصرفات يجوز للادارة أن تعمد الى منعها .

ثم نجد من التصرفات ما هو مسموح به بصفة عامة ، ولكن دون أن ينص القانون على انها حريات فردية . وفى مجال هذه التصرفات يمكن للادارة أن تتخذ اجراءات بالغة الشدة ، وليس ثمة ما يمنع قانونا من أن تصل الى درجة التحريم . فازاء تصرف فردى لا يمكن اعتباره ممارسة لحرية مقررة ومنظمة بنص القانون تملك الادارة سلطة تقديرية واسعة يمكن أن تصل قانونا الى الحظر المطلق(١) . وذلك على عكس التصرفات التى خصها المشرع بالكفالة والتنظيم فيجب أن تلقى الاحترام اللائق بها من قبل الادارة .

صحيح أن سلطة الادارة اذ تتدخل فى مجالات الانشطة الانسانية تضيق من الحريات ولكن التضييق من نطاق حرية ما قد يكون مشروعا متى كان من أجل توفير حرية أخرى أكبر أهمية . ولذلك فللادارة مثلا أن تمنع كثيرا من تصرفات الأفراد فى الطريق العام ضمانا لايفاء حرية الذهاب والاياب حقها(٢) . فلما كانت الحريات تختلف من حيث لزومها للفرد ، فقد اختلف مدى سلطة الأدارة باختلاف الحرية موضع التقدير . وقد يحدث أن تتعارض الحريات بعضها مع بعض ، ومن ثم يجب على الادارة المفاضلة بينها لتغليب اجدرها وأولاها بالرعاية والحماية على غيرها . ولذلك يختلف مدى امكانيات الادارة تبعا للاعتبارات التى تحمل المشرع على كفالة كل من الحريات الفردية(٣) .

---

(١) وقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسى أن تحريم الادارة لسير مركبات الاعلان التى لا تخدم النقل من جهة الى جهة جائز وغير مخالف للقانون استنادا الى أن سير هذه المركبات لا يعتبر ممارسة لحرية الذهاب والاياب .

(٢) حكم مجلس الدولة الفرنسى فى ١٩٣٢/١٠/٢٨ بأن للادارة مثلا أن تمنع زحام الباعة فى طريق لتكفل حرية المرور .

(٣) فمثلا لا تلقى المظاهرات والتجمهرات تحبيذ التشريع المقارن غالبا ، ومن ثم نرى سلطة الادارة ازاءها تتسع . وعلى العكس من ذلك فان التشريع المقارن يميل الى تأييد بعض الحريات ، ومن ثم كانت سلطة الادارة ازاءها أميل الى الضيق . فلا يجوز للادارة فى فرنسا مثلا أن تعمد الى تحديد مواعيد فتح واغلاق الكنائس .

هذا ولا يجوز أن يقتصر على تقدير الحرية من الناحية النظرية فحسب فيكتفى بالتمسك ابتداء بان حرية ما أهم من حرية أخرى ، بل يجب أن يجرى ذلك التقدير عملا ، وذلك من واقع الحالة المعروضة فعلا ، أى بأن يوضع موضع الاعتبار مبلغ الضيق الحقيقى الذى يجلبه اجراء الادارة على الفرد الموجه اليـــه ذلك الاجراء ومبلغ التضحية التى يلقيها ذلك الاجراء على عاتقه(١) .

(ج) تقـــدير الاجراء الادارى المتخذ : يشترط فى الاجراء الذى تتخذه الادارة أن يكون ضروريا بمعنى أن تكون غاية الاجراء الادارى منه هو تفادى تهديد النظام تهديدا حقيقيا ، كما يعنى أيضا أن يكون لا غنى عنه لحفظ النظام، أما آلاقلاق البسيط فلا يمكن أن يبرر فرض القيد على الحرية(٢) .

ويجب أيضا أن يكون الاجراء الادارى ناجعا فى تفادى الاضطراب الذى يهدف الى منعه . وعلى ذلك ليس ثمة محل لأن توافق الادارة على ما اتخذته من اجراء ما كان من وراء اتخاذه أى جدوى فى تفادى الاضطراب مع مساسه فى ذات الوقت بالحرية الفردية(٣) .

ويوضح موضع الاعتبـــار أيضا مقدار المساس الذى يورده الاجراء الادارى على ممارسة الحرية . ولا يصح أن تلجأ الادارة الى ايراد التقييد على الحرية ، بينما كان يكفى لايفاء مقتضيات النظـــام أن تتخذ من جانبها بعض الاحتياطات كما لا يحق للادارة أن تستلزم من الفرد اتيان تصرف ما متى كان ثمة تصرف أيسر عليه كان فى اتيانه ما يفى مقتضيات النظام حقها . أو بعبارة أخرى لا يجوز للادارة أن تشترط على الفرد اتباع وسيلة وان كانت أيسر على الادارة الا انها أشق على الفرد(٤) .

---

(١) لا يجوز للادارة أن تحول دون ادخال جثمان الموتى الى الكنائس للصـــلاة عليها ، أو أن تحدد مواعيد لا حيدة عنها لمثل هذا الاجراء (مجلس الدولة الفرنسى فى ٣١/١/٩) ولا تملك الادارة أن تمارس سلطتها البوليسية داخل الكنائس الا فى أضيق الحدود وعلى وجه الاستثناء (حكم مجلس لدولة الفرنسى فى ١٩٣٤/٣/٧) الى غير ذلك من الامثلة .

(٢) وعلى ذلك فقد جرى قضاء مجلس الدولة الفرنسى على الغاء الاجراء الذى لا يعتد باحترام الحرية الى أقصى حد ممكن (حكم مجلس الدولة الفرنسى فى ١٩٠٨/٧/٣١ وفى ١٣ نوفمبر ١٩٢٥) على أنه كثيرا ما يحدث أن تجعل حالة الاستعجال الاجراء الادارى ضروريا وبالتالى مشروعا (حكم مجلس الدولة الفرنسى فى ١٩٤٤/١٢/٢٠) .

(٣) وقد بلغ تمسك مجلس الدولة الفرنسى بهذه القاعدة لدرجة أنه قضى بالغـــاء قرار ادارى لمجرد صدوره دون اعتناء بفحص الملابســـات الفردية للمســـألة التى صـــدر فيها ولا الظروف المحلية التى أحاطت بها .

(٤) حكم مجلس الدولة الفرنسى فى ١٩٣٥/١/٤ وحكمه فى ١٩٤٤/٨/٤ وقد استلزم مجلس الدولة الفرنسى أن يجد القيد الادارى الوارد على وقوف العربات فى الطريق العام ما يبرره فى منع ازدحام الطريق وتعطيل المرور (حكمه فى ١٩٣١/١٢/١١) كما لم يسمح مجلس الدولة الفرنسى للادارة الا بتحريم الضجيج والاصوات المزعجة لكفالة السكون المطبق (حكمه فى ١٩٣٣/٧/٢٦ الى غير ذلك من الامثلة) .

ويعنى القضاء الادارى فى صدد حكمه على قرارات الادارة فى شأن الحريات بتقدير الظروف الواقعية التى تبعث على استخدامها لسلطتها . ويترتب على هذه الرقابة من جانب القضاء الادارى أن تتحرز الادارة من استخدام سلطتها الا بالقدر الذى تقتضيه كل حالة واقعية بذاتها وبالقدر الذى يتناسب مع ظروفها . وذلك أقل خطرا على الحرية من التجاء الادارة الى اشتراط قيود عامة مجردة(١) .

ويجب التقصى فى مواجهة الادارة عن الغرض المستهدف من النص القانونى الذى تطبقه . فاذا جاء القانون صريحا فى بيان الغرض المستهدف التزمت الادارة فى تطبيقها للقانون بذلك الغرض ، وكل مجاوزة من جانبها له وانحراف عنه يعرض قرارها للابطال .

وتطبيقا لما تقدم من مبادىء حكمت محكمة القضاء الادارى بجلسة ٢٢ من ابريل ١٩٥٦ بأن الادارة اذا استهدفت فى قرارها غرضا خاصا لايمت الى الأغراض العامة بصلة ، أو حتى اذا استهدفت غرضا عاما يخالف الغرض الذى صرح به المشرع كان قرارها معيبا .

وحكمت محكمة القضاء الادارى فى القضية رقم ١٠٤٥ لسنة ٢٧ ق بجلسة ١٩٧٤/٥/٢٨ بأنه اذا كانت المادة ٦٦ من القانون رقم ٤٤٩ لسنة ١٩٥٥ بشأن السيارات وقواعد المرور قد حددت الحالة التى تلغى فيها رخصة السيارة وتسحب لوحاتها وتلزم بالضريبة الاضافية بحالة استعمال السيارة فى غير غرضها ، فانه لا يجوز لجهة الادارة أن تطبق المادة ٦٦ المشار اليها اذا كانت المخالفة هى زيادة عدد الركاب(٢) .

وحكمت محكمة القضاء الادارى فى القضية رقم ٦٣٧ لسنة ٢٥ ق بجلسة ١٩٧٤/٦/٢٥ بأنه يبين من صياغة المادة الاولى من المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ الخاص بشئون التموين أن المشرع ولئن كان قد أجاز لوزير التموين فى البند هـ من هذه المادة الاستيلاء على الأشياء المنصوص عليها فيه الا أن هذا الاطلاق فى معنى الاستيلاء قد قيدته هذه المادة نفسها بما نصت عليه فى مستهلها من أن يكون الغرض من ذلك هو ضمان تموين البلاد وتحقيق العدالة فى التوزيع . بمعنى أن ممارسة وزير

---

(١) وفى صدد تقدير الاجراء الادارى المتخذ فى حق الحرية نلاحظ أنه اذا كانت ممارسة الفرد لتصرف أو نشاط مالا يقتضى عنها رسم من الايسر للادارة أن تتخذ بشأنها اجراءات أقسى مما يجوز لها أن تتخذ فى حالة ممارسة التصرف أو النشاط الذى يدفع عنه الفرد رسما (حكم مجلس الدولة الفرنسى فى ١٩٣١/١٢/١١) كما نلاحظ بالنسبة لسلطة الادارة ازاء المالك أنها أوسع قبل البناء أو عند الشروع فيه من سلطتها ازاءه بعد البناء . فيجوز لها أن تشترط منه قبل البناء اشتراطات بنائية لا يجوز أن تشترطها بالنسبة للأبنية المقامة من قبل (راجع حكم مجلس الدولة الفرنسى فى ١٩٣٢/٣/١٧) .

(٢) بل حكمت محكمة القضاء الادارى أيضا بأن القرار الصادر بالمخالفة لذلك يتوافر فيه ركن الاستعجال الذى يبرر وقف التنفيذ .

التموين لسلطته فى الاستيلاء مقيدة بأن يكون اتخاذ ذلك الاجراء ضروريا لضمان تموين البلاد ولتحقيق العدالة فى التوزيع ، فاذا لم تقم الضرورة لتحقيق أحد هذين الهدفين ، فانه يمتنع على وزير التموين مباشرة سلطته فى الاستيلاء(١) .

كما حكمت محكمة القضاء الادارى فى القضية رقم ٦٥٧ لسنة ٢ ق بجلسة ١٩٤٩/٦/١٦ بأنه وان كان لوزارة الصحة أن تصدر قرارات ادارية تنظيمية أو فردية للمحافظة على الصحة العامة ومنع نشوب الأمراض أو انتشارها ، الا أن هذه القرارات بوصفها تصرفات بوليسية أى تصرفات ضبط ادارى ، تخضع لرقابة القضاء الادارى الذى له سلطة واسعة فى تحرى أسبابها وملابساتها كى يتأكد من موافقتها لظروف الحال ، وانها لازمة وضرورية لصيانة الصحة العامة ، وأنها وليدة ضرورة وقاية هذه الصحة فى الظروف الخاصة التى تقررت من أجلها(٢) .

بمعنى آخر فللقضاء الادارى فى هذه الحالة سلطة بحث ملاءمة هذه القرارات للظروف والملابسات التى أدت اليها ، وهذا ما قضت به أيضا محكمة القضاء الادارى فى القضية رقم ١٧٣٣ لسنة ٢٥ ق بجلسة ١٩٧٤/٧/٢ مقررة أنه ولئن كانت الادارة فى الأصل تملك حرية وزن مناسبات العمل وتقدير أهمية النتائج التى تترتب على الوقائع الثابت قيامها الا أنه حيث تختلط مناسبة العمل الادارى بمشروعيته ، ومتى كانت هذه المشروعية تتوقف على حسن تقدير الأمور خصوصا فيما يتعلق بالحريات العامة ، وجب أن يكون تدخل الادارة لأسباب جدية تبرره ، فالمناط فى مشروعية القرار الذى تتخذه الادارة هو أن يكون التصرف لازما لمواجهة حالات معينة من دفع خطر جسيم يهدد الأمن والنظام باعتبار هذا الاجراء الوسيلة الوحيدة لمنع هذا الضرر . وللقضاء الادارى مراقبة قيام هذا المسوغ أو عدم قيامه ، فاذا ثبتت جدية الأسباب التى تبرر هذا التدخل كان القرار بمنجاة من أى طعن ، أما اذا اتضح أن الأسباب لم تكن جدية ، ولم يكن فيها من الأهمية ما سوغ التدخل لتقييد الحريات كان باطلا .

وواضح من ذلك أنه فى مجال قضايا الحريات فان القضاء الادارى لا يقتصر حتى يمتنع عن التصدى بالالغاء لقرار جهة الادارة أن يخلو من عيب اساءة استعمال السلطة ، بل انه يتوغل فى تقديرها فيراجعها فيما

---

(١) وتطبيقا لذلك قضت المحكمة بأن استيلاء وزير التموين — فورا — على محل بيع فاكهة وخضر وتسليم المحل الى جمعية تعاونية تصنع الاحذية ، بعد صدور قرار محافظة القاهرة بسحب ترخيص المحل وغلقه اداريا ، وأثناء نظر الدعوى المقامة بالغاء قرار المحافظ وقبل أن يقول القضاء كلمته فى شأنها ، ينفى تماما ما ذهبت اليه جهة الادارة من أن الاستيلاء كان بقصد ضمان تموين البلاد أو تحقيق العدالة فى التوزيع ، ان لم يقم دليل على أن هذا الاستيلاء — فى الظروف التى تم فيها — انما كان يهدف الى وضع العراقيل أمام تنفيذ حكم القضاء اذا ما صدر بالغاء قرار المحافظ بسحب ترخيص المحل وغلقه اداريا .

(٢) راجع أيضا حكم محكمة القضاء الادارى بجلسة ١٩٥٣/٤/٢٩ وبجلسة ١٩٥٥/١١/٢٤

اتخذت من قرارات متطلبا أن يكون ما اتخذته جهة الادارة قائما أيضا على أسباب جدية تبرره ، أو بعبارة أخرى أن يبين من واقع الحالة المعروضة أن ما لجأت اليه الادارة من اجراء كان الوسيلة اللازمة لمنع خطر جسيم يهدد الأمن والنظام . وللقضاء الادارى أن يراجعها فى تقدير قيام الخطر الجسيم ، ولزوم الاجراء الذى اتخذته لدرء هذا الخطر ، ومناسبته لتدارك وقوعه ، وفى هذا المقام يأخذ القضاء الادارى على عاتقه مهمة التوفيق بين سيادة القانون وما قد يتهدده من ظروف مادية ، فاذا اتضح للقضاء أن الأسباب التى ارتكنت اليها جهة الادارة فى اتخـــاذ قرارها ازاء الحرية الفردية لم تكن جدية بالايضاح المتقدم قضى ببطلان القرار لمخالفته للقانون وبالغائـــــه .

وقد أخذت بذلك محكمة القضـــاء الادارى فى حكمها الصادر بجلسة ٢٢ يناير ١٩٥٢ مقررة أنه اذا عطلت الادارة سوقا عمومية بدعوى المحافظة على الأمن ، وكان فى مقدور الادارة اتخاذ اجراءات كفيلة بمنع الحوادث بدلا من التعطيل فان قرار التعطيل يستأهل الالغاء ، لأن أسباب التعطيل لم تكن جدية تبرره .

وحكمت محكمة القضاء الادارى فى القضية رقم ٨٦٩ لسنة ١٤ ق بجلسة ١٩٦١/٤/١٨ بأنه وان جاز لجهة الادارة أن تتخذ فى الظروف الاستثنائية من التدابير السريعة ما من شأنه المساس بتلك الحريات على وجه لايجوز لها مباشرته فى الظروف العادية ، الا أن التصرف أو التدبير الذى تتخذه فى هذا الشأن يلزم أن يكون ضروريا لمواجهة حالات معينة من دفع خطر جسيم يهدد الأمن والنظام باعتبار هذا التصرف أو التدبير هو الوسيلة الوحيدة لمنع هذا الخطر .

وتخضـــع أعمال الضرورة فى جميع الأحوال لرقابة القضـــاء ، ليتبين ما اذا كانت أركان الضرورة متوافرة فاذا لم تتوافر هذه الأركان فليست هناك ضرورة ، ويكون العمل الصادر من الادارة فى هذه الحالة باطلا اذ كان قرارا اداريا(١) .

الفصـــــل الثانى

التجـــربة الشـــــاقة

ان الحرية قيمة انســـانية ، ولهذا فهى ترتبط بحسن تفهم صلاحياتها بالنسبة للحياة الاجتماعية واذ يضفى القضاء على الحرية حمايته ، فانه يحتك بالســـلطة التى اذا اعتمدت فى سياســـتها قبل الأفراد على مجرد

(١) حكم محكمة القضاء الادارى فى القضية رقم ٥٨٩ لسنة ٤ ق بجلسة ١٩٥٢/٢/٢٦

القوة ، فان ضمانات القضاء تضحى حبرا على ورق . فاذا تمادت السلطة فى الاعتداد بقوتها ، فانها تعمد بصور شتى وذرائع مختلفة الى حظر التقاضى .

ولهذا ندرس هذا الفصل فى مباحث ثلاثة على ضوء التجربة التاريخية لمجلس الدولة المصرى فى صدد قضاء الحريات .

المبحث الأول : يجب أن يكون وراء النظام القانونى ايمان بجدوى الحرية على الحياة الاجتماعية :

من المعروف أن مجلس الدولة لا يسن قوانين ، ولا يصدر أوامر ، فالقوانين أصلا تتولاها السلطة التشريعية ، والأوامر من مهام السلطة التنفيذية . ولكن مجلس الدولة بهيئة قضاء ادارى يراقب ما تصدره السلطة التنفيذية من قرارات آمرة حتى لا تأتى مخالفة للقوانين أو مسيئة لاستعمال السلطة . فمجلس الدولة بهيئة قضاء ادارى يسهر على تطبيق الادارة للقوانين . ولذلك فلكى تحيا الحرية يجب أن تكون القوانين مواتية للحرية . فمن الضرورى لعمل مجلس الدولة أن يكفل التنظيم التشريعى الحرية التى يقوم بتنظيمها ، بمعنى أن يكون وراء هذا التنظيم ايمان بجدوى الحرية على الحياة الاجتماعية ، وذلك حتى يتأتى لهذا التنظيم أن يكون ملائما للحرية ومعززا من مقامها ضد أى اعتداء ، وبالأخص من قبل الادارة .

ان الجو الفكرى — أو بعبارة أدق المناخ السياسى — الذى يوضع فيه التشريع ضمانة ذات أثر فعال لكفالة الحرية الفردية . فان الايمان بقيمة الفرد المنحدرة عن الصالح المشترك وحقه المشروع فى تقصى السعادة والخير بغير ايذاء للغير متى غرس ذلك الايمان فى الضمائر أمكن الاطمئنان الى ظهور القواعد القانونية المواتية للحرية ، بخلاف الحال لو جرى وضع النصوص التشريعية وتفسيرها تحت تأثير الشعور باحتقار الفرد والتقليل من الثقة فى قدراته الانسانية واعتباره مطية الى غايات مترامية الأبعاد .

المبحث الثانى : ازاء القوة ضمانات القضاء حبر على ورق :

فى جو من التشريعات المستهينة بقيمة الفرد ، يضحى عمل مجلس الدولة فى حماية الحرية شاقا ، وفعاليته محدودة ، بل يجد المجلس ان الأرض تميد تحت أقدامه بدوره . وقد مورست فعلا أولى تجارب السلطة فى حل هيئة قضائية واعادة تشكيلها على مجلس الدولة عام ١٩٥٥ ، كما كشفت المحكمة الادارية العليا فى أسباب حكمها الصادر فى القضية رقم ٤٣ لسنة ١٩ ق بجلسة ٩ من يونيه ١٩٧٣ مبلغ ما يصل اليه الحال فى ظل نظام تكون فيه الغلبة لمنطق القوة دون منطق القانون من استخفاف بمالاعضاء مجلس الدولة من ضمانات ضد العزل وعدم جواز القبض والحبس احتياطيا ورفع الدعوى الجنائية ، الا بعد الحصول على اذن من لجنة

التأديب والتظلمات(١) .فقد ألقى القبض على أحد أعضاء مجلس الدولة الغير قابلين للعزل فى ٢٤ من أغسطس ١٩٦٥ ونقل الى السجن الحربى حيث بقى تحت سلطات المباحث العسكرية حتى ٥ من ديسمبر سنة ١٩٦٥ اذ تولت نيابة أمن الدولة التحقيق معه ما يزيد على ثلاثة شهور دون أن توجه اليه اتهاما معينا . وفى ٧ من فبراير ١٩٦٦ نقل تحت اشراف المباحث العسكرية من السجن الحربى الى مبنى مجلس قيادة الثورة حيث كان فى انتظاره أمين عام مجلس الدولة ورئيس نيابة أمن الدولة ، وطلب اليه الأول التقدم باستقالته من منصبه وكان قد سبق ذلك تنبيهه من قائد السجن الحربى فى ذلك الحين ، فقدم الاستقالة تحت الاكراه الادبى والمادى وفى ظروف لم يكن يملك معها رفض تقديم الاستقالة ، واثر ذلك قدم الى المحاكمة أمام محكمة عسكرية أصدرت حكمها ضده فى ٥ من سبتمبر ١٩٦٦ بالاشغال الشاقة لمدة اثنى عشر عاما فى الجناية رقم ١٢ لسنة ١٩٦٥ أمن دولة عليا ، وقالت المحكمة الادارية العليا فى أسبابها : « ان التصرفات التى اتخذت حيال عضو مجلس الدولة المذكور اتصفت منذ الوهلة الأولى بمخالفة القانون وخرق أحكامه . كما أهملت كل الجهات المعنية ما قضى به قانون مجلس الدولة من ضمانات خاصة باعضائه . مما يزعزع الثقة فى أن السيادة كانت للقانون ولأحكامه . وكان الاتجاه يسير منذ البداية على عدم الالتزام بأى ضمانة والأعراض عن الالتجاء الى لجنة التأديب والتظلمات فيما قضى به القانون . ومن هنا كانت المصلحة واضحة فى الضغط على الطاعن ليتقدم باستقالته حتى تصبح النيابة العامة فى حل من اتخاذ اجراءات استئذان لجنة التأديب فى رفع الدعوى الجنائية ضده » .

المبحث الثالث : موانع التقاضى تلك النكتة القانونية المؤسية :

قوانين تحظر التقاضى ، قوانين تمنع من سماع الدعاوى ، قوانين تغلق أبواب الطعن وتحل محل مجلس الدولة لجانا داخل الأجهزة الادارية فتصبح الادارة خصما وحكما فى آن واحد ، قوانين تضفى صفة أعمال السيادة على أعمال ادارية لتجعلها تفلت من الرقابة القضائية ، قوانين تشدد من قبضة السلطة التنفيذية ، بل وقانون بتفويض الاختصاصات التشريعية الى السلطة التنفيذية (ق ١٥ لسنة ١٩٦٧)(١) .

وفى مقالة بعنوان « القضاء الادارى ومجلس الدولة »(٢) تصدى زميلنا المستشار طارق البشرى صاحب الدراسات المستفيضة فى تاريخ الحركة

---

(١) المادة ٦٤ من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ بشأن مجلس الدولة والمادة ١٠٦ من قانون السلطة القضائية رقم ٤٣ لسنة ١٩٦٥ . وقد حل مجلس اللجنة المذكورة فى ظل القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ الهيئة المشكل منها مجلس التأديب وذلك من رئيس المجلس وستة من نوابه بالاقدمية .

(٢) انظر فى شأن هذه القوانين القانونين رقمى ١٠ لسنة ١٩٧٢ بشأن الفصل بغير الطريق التأديبى و ١١ لسنة ١٩٧٢ بشأن الغاء موانع التقاضى فى بعض القوانين .

(٣) المحاماة ــ مارس سنة ١٩٩٨ .

السياسية الحديثة فى مصر لتفسير هذا التيار الذى ساد حياتنا القانونية ، موضحا نقاطا ثلاثا :

النقطة الأولى : ان الثـورة اخذت على عاتقها مهمة السير فى طريق التغيير الثورى معتمدة فى ذلك الى حد كبير على جهاز الدولة الذى سيطرت على قمته ، واجرت فيه التعديلات الملحة ضمانا لولائه وانضباطه .

النقطة الثانية : اشتبك العمل السياسى بالعمل الادارى . وادى ذلك الى تستر الاجراءات الادارية فى الحصانة القانونية التى يتمتع بها الاجراء السياسى (عمل السيادة) حتى بدت سلطة التنفيذ فوق القانون .

النقطة الثالثة : مع عدم قيام فكر قانونى ذى نظرة شاملة تتعدى اطر التفسير الضيق المباشر للنصوص ، غمضت الفوارق بين العمل السياسى والعمل الادارى سواء على مستوى التشريع أو على مستوى التطبيق .

وقد انبرت المحكمة الادارية العليا منذ أوائل انشائها ـ ولكأنها انشئت لهذا الغرض ـ الى تأييد القوانين الصادرة بحظر التقاضى ومنع سماع الدعاوى ، واغلاق سبل الطعن القضائى على قرارات الادارة المخالفة للقانون ، وتلمست الحجج الدستورية التى تسـند اتجاه الحاكمين الى تجنيب مناقشة قراراتهم الادارية أمام القضاء . ويمكن حصر تلك الحجج وايجازها فى الآتى :

١ ـ اذا كان القانون يمنع دعوى الالغاء ، تقول المحكمة الادارية العليا وماذا فى ذلك ؟ الم تكن المحاكم المصرية قبل انشاء مجلس الدولة ممنوعة من التعرض للقرارات الادارية بالالغاء أو وقف التنفيذ ، وكان اختصاصها مقصورا على نظر دعوى التعويض ؟ أنه ليس ثمة ما يمنع دستوريا من تعطيل التشريع الذى استحدث دعوى الالغاء تعطيلا جزئيا ، فى وقت ما ولفترة محدودة ، اذا ما اقتضت المصلحة العامة ذلك(١) .

٢ ـ فاذا صدر قانون بمنع دعوى الالغـاء والتعويض فلا وجه للنص بعدم دستوريته بدعوى مصادرته لحق التقاضى ، ذلك أنه تجب التفرقة بين المصادرة المطلقة لحق التقاضى عموما وبين تحديد دائرة اختصـاص القضاء . واذا كان لا يجوز من الناحية الدستورية حرمان الناس كافة من الالتجاء الى القضاء للانتصاف ، الا أنه لا يجوز الخلط بين هذا الأمر وبين تحديد دائرة اختصاص القضاء بالتوسيع أو التضييق . فالقانون هو الذى يرتب جهات القضاء ويعين اختصاصها(٢) .

---

(١) القضية رقم ١٥٦٥ لسنة ٢ ق بجلسة ١٩٥٧/٤/٢٧

(٢) حكم المحكمة الادارية العليا فى القضية رقم ١٦١ لسنة ٣ ق بجلسة ١٩٥٧/٦/٢٩

٣ ــ واذا عمد القانون الى وصف قرارات الادارة التى يريد اخراجها من ولاية القضاء بأنها من أعمال السيادة ، قالت المحكمة الادارية العليا(١) ان القانون كما يملك الأصل وهو اخراج عمل ما من ولاية القضاء فانه يملك الوسيلة لهذا الاخراج ، فاذا وصف بعض أعمال الحكومة بأنها أعمال سيادة فان هذا يستوى فى النتيجة وتعطيل ولاية القاضى فى هذا الخصوص ، الأمر الذى يملكه بحكم الدستور ذاته .

٤ ــ اذا صدر قانون بمنح طائفة من المواطنين من التقاضى فى خصوصية معينة ، فلا وجه للنص على ذلك بأنه ينطوى على اخلال بمبدأ المساواة أمام القانون والقضاء ، لأن المقصود بالمساواة فى هذا الشأن ــ فى نظر المحكمة الادارية العليا ــ هو عدم التمييز بين أفراد الطائفة الواحدة ، اذا تماثلت مراكزهم القانونية(٢) .

٥ ــ وأضافت المحكمة الادارية العليا بأن الغاء الوسيلة القضائية ليس معناه الغاء أصل الحق ذاته ، ذلك أنه يجب عدم الخلط بين أصلين لا تعارض بينهما وهما : **أولا** ــ الحق شىء ووسيلة المطالبة شىء آخر **وثانيا** ــ ان القانون هو الذى يحدد وسيلة المطالبة بالحق ويعين الجهة التى يلجأ اليها صاحب الحق لاقتضاء حقه ، قضائية كانت هذه الجهة أو غير قضائية .. ان الغاء الوسيلة القضائية ليس معناه الغاء أصل الحق فى ذاته . كما أن الحق قد يعترف به القانون ويقرره ومع ذلك لا يكفله بمطالبة قضائية كالالتزام الطبيعى .

ويلاحظ ان هذه المبادىء الجسيمة ، بالغة الأثر على الحريات ، قد أتت بها المحكمة الادارية العليا ، ولم تأت بها محكمة القضاء الادارى ، وحتى اذا كان قد حدث والتزمتها هذه المحكمة بعد أن قررتها المحكمة الادارية العليا التى يطعن أمامها فى أحكام محكمة القضاء الادارى ومن ثم تملك الغاء ما قضت به على خلاف ما أرسته من مبادىء فى أحكامها ، فان الأمر الذى يجب أن يستقر فى الأذهان ان هذه المبادىء ليست من ابتداع محكمة القضاء الادارى بل هى من ابتداع المحكمة الادارية العليا التى أنشئت بالقانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ لتحكم قبضتها باعتبارها قمة القسم القضائى بمجلس الدولة على أحكام المحاكم الأدنى ، والواقع ان المحكمة الادارية العليا لو كانت قد وجهت كل ذلك المنطق الحاذق الذى نضحت به أحكامها الكبرى الى خدمة قضية الحرية لتبوأت فى التاريخ القضائى مكانة أكثر وضاءة .

وأيا كانت أحكام المحكمة الادارية العليا والنقد الذى ثار حولها فى أروقة الفقه ، فقد صارت فى ذمة التاريخ بصدور دستورنا الدائم فى ١١ سبتمبر

---

(١) القضية رقم ١٦٠٩ لسنة ٦ ق بجلسة ١٩٦٣/٦/٢٩
(٢) القضية رقم ١٦١ لسنة ٣ ق بجلسة ١٩٥٧/٦/٢٩

١٩٧١ ، فقد عنى بالنص صراحة فى المادة ٦٨ منه على أن « التقاضى حق مصون ومكفول للناس كافة ، ولكل مواطن حق الالتجاء الى قاضيه الطبيعى .. ويحظر النص فى القوانين على تحصين أى عمل أو قرار ادارى من رقابة القضاء » ثم صدر القانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٢ بشأن الغاء موانع التقاضى فى بعض القوانين تطبيقا وتكميلا لهذا النص من الدستور فقد اقتضى اعمال هذا النص الدستورى مراجعة النصوص المانعة للتقاضى فى القوانين . ويترتب على الغاء هذه الموانع أن يصبح المرجع الى الأصل المقرر فى قانون مجلس الدولة وهو جواز الطعن الغاء وتعويضا فى القرارات الادارية النهائية . وقد عيبت المحكمة العليا أيضا الرأى الذى ذهب الى دستورية القوانين المانعة من التقاضى . وجاء فى أسباب أحكامها الصادرة بجلستى ١٩٧١/١١/٧ و ١٩٧١/١٢/٤ ان المشرع الدستورى فى المادة ٦٨ من الدستور الجديد لم يقف عند حد تقرير حق التقاضى للناس كافة كمبدأ دستورى أصيل ، بل جاوز ذلك الى تقرير مبدأ حظر النص فى القوانين على تحصين أى عمل أو قرار ادارى ضد رقابة القضاء . وقد خص الشارع الدستورى هذا المبدأ بالذكر رغم انه يدخل فى عموم المبدأ الأول الذى يقرر حق التقاضى للناس كافة وذلك توكيدا للرقابة القضائية على القرارات الادارية ، وحسما لما ثار من خلاف فى شأن عدم دستورية التشريعات التى تحظر حق الطعن فى هذه القرارات . وقد ذهبت المحكمة العليا الى أن المادة ٦٨ من الدستور الجديد قد رددت ما أقرته الدساتير السابقة ضمنا من كفالة حق التقاضى للافراد ، وذلك حين خولتهم حقوقا لا تقوم ولا تؤتى ثمارها الا بقيام هذا الحق باعتباره الوسيلة التى تكفل حمايتها والتمتع بها ورد العدوان عليها . كما استخلصت المحكمة العليا سببا آخر لعدم دستورية القوانين السابقة التى حظرت التقاضى وهوان الدساتير السالفة الذكر قد تضمن كل منها نصا على أن المواطنين لدى القانون سواء ، وانهم متساوون فى الحقوق والواجبات العامة . فقد كانت تنص على ذلك المادة ٣١ من دستور سنة ١٩٥٦ والمادة ٧ من دستور ١٩٥٨ والمادة ٢٤ من دستور ١٩٦٤ . كما ردد الدستور الحالى هذا النص فى المادة ٤٠ منه . ولما كان حق التقاضى من الحقوق العامة التى كفلت الدساتير المساواة بين المواطنين فيها فان حرمان طائفة معينة من هذا الحق ، مع تحقق مناطه وهو قيام المنازعة فى حق من حقوق أفرادها ، ينطوى على اهدار لمبدأ المساواة بينهم وبين غيرهم من المواطنين الذين لم يحرموا هذا الحق . واذا كان الدستور الجديد قد نص فى المادة ١٦٥ على أن « السلطة القضائية مستقلة ، تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها » ونص فى المادة ١٦٧ على أن « يحدد القانون الهيئات القضائية واختصاصاتها فان الواضح من ذلك أن الدستور يعهد الى المحاكم بولاية الفصل فى المنازعات كاملة شاملة ، واذا كان يفوض المشرع فى هذا المقام فهو يفوضه فى تحديد الهيئات القضائية وتوزيع الاختصاص بين جهات القضاء المختلفة لمارسة هذه الولاية دون المساس بها ، بحيث لا يتخذ ذلك وسيلة لعزل المحاكم عن نظر منازعات معينة مما تختص به ، ذلك ان المشرع الدستورى انما يفوض المشرع العادى فى تنظيم الهيئات القضائية وتحديد اختصاص كل

منها لا فى اهدار هـذا الاختصاص أو الانتقاص منه والا كان متجاوزا حدود التفويض مخالفا للدستور (راجع أحكام المحكمة العليا سالف الاشارة اليها) .

ولقد استقر فى الوجدان القانونى للمجتمعات الحديثة ايمان بأن للفرد الحق كل الحق فى أن يجد فى نطاق مجتمعه لكل خصومة بينه وبين غيره ، حتى ولو كان هذا الغير السلطة العامة ذاتها ، قاضيا يفصل فى خصومته ، ويبحث شكل شكواه . وهذه العقيدة التى استقرت وأصبحت مقوما من أغلى مقومات التراث الانسانى لا يمكن أن يغفل عنها أى تصور صحيح للصالح المشترك فى الوقت الحاضر . وتأييدا لذلك نجد الاعلان العالمى لحقوق الانسان الصادر عام ١٩٤٨ ينص فى المادة الثامنة منه على ان « لكل شخص الحق فى أن يلجأ الى المحاكم الوطنية لانصافه من أعمال فيها اعتداء على الحقوق الأساسية التى يمنحها له القانون » .

وقد يكون من السهل على الحاكم الذى يملك بين يديه سلطة مادية كافية أن يعمل الانتقاص اذا هوى ، فى الوسيلة التضائية متى اعتقد ان فى ذلك ما يجعل مهمته أكثر يسرا . وقد يجد المفرطون فى الوضعية من أنصار الرأى الذى رأيناه سندا لهم فى هذه الظاهرة . ولكننا ننبه هنا الى أن الحياة القانونية ليست رهينة بالأوضاع السائدة فى لحظة بذاتها من لحظات حياة الجماعة ، بل يجب أن نضع فى الحسبان أن الحجز المتكرر المفرط على أساليب الضمان يمكن أن يفضى الى الظاهرة الخطيرة التى سبق لنا أن نبهنا اليها ، ألا وهى مقاومة الطغيان .

وللضمانة القضائية علاقة وطيدة بحماية الحريات . وتوليها النظرية العامة للحريات الفردية عناية خاصة باعتبار أن هذه الضمانة ركن أساسى فى البنيان القانونى للحريات العامة فى المجتمع ، وذلك لما يتمتع به القضاة من حيدة واستقلال وناى عن المؤثرات مما يضفى على أحكامهم الهيبة ويكسبها الاحترام والتقدير وهما أولى الصفات اللازمة للانصياع والرضوخ لها ، هذا فضلا عما يتوافر للقضاء من حنكة بأمور العدل تجعله غير ملم بالنصوص فى ظاهرها فحسب بل ومدرك للجوهر والمبدأ أيضا . وايمانا من الدستور الدائم بذلك نجده بعد أن نص فى المادة ٦٥ على ان « تخضع الدولة للقانون » يمضى فيؤكد أن « استقلال القضاء وحصانته ضمانان أساسيان لحماية الحقوق والحريات » . ثم يستطرد فى المادة ١٦٦ الى أن « القضاة مستقلون لا سلطان عليهم فى قضائهم لغير القانون . ولا يجوز لأية سلطة التدخل فى القضايا أو فى شئون العدالة . كما أعلن الدستور فى المادة ١٦٨ أن « القضاة غير قابلين للعزل ، وينظم القانون مساءلتهم تأديبيا » مما يعنى عدم جواز عزل القضاة بغير الطريق التأديبى سواء صراحة أو ضمنا عن طريق اعادة تشكيل الهيئات القضائية .

ولم يجعل الدستور أفراد المواطنين تحت رحمة المثول أمام أى قاض ، بل أوجبت حماية الحريات العامة وكفالتها ان تكون المحاكمة **أمام القاضى**

الطبيعي . ويمكن أن يكون تحديد القاضى الطبيعى موضع دراسة مستفيضة وغنية من حيث آثارها على النظرية العامة للحريات الفردية على اننا نكتفى فى هذا المقام بالاشارة الى الضوابط الآتية :

١ ــ كى يكون القاضى طبيعيا يجب أن يحدد من الشارع وليس من السلطة التنفيذية .

٢ ــ يجب أن يكون اختصاص القاضى بالمنازعات التى تطرح عليه محددا وفقا لقاعدة قانونية عامة ومجردة .

٣ ــ يجب أن يتحدد القاضى قبل وقوع الفعل المعاقب عليه . فان الطمأنينة لا تتوافر اذا لم يكن الاختصاص القضائى معروفا سلفا . وتنهار السكينة اذا تولت المحاكمة محكمة تنشأ من أجل جريمة معينة وبمناسبتها .

٤ ــ لا يجوز أن تجرى المحاكمة أمام محاكم استثنائية . على أن من المقرر أن هناك محاكم خاصة يتحدد اختصاصها وفقا لقواعد الاختصاص النوعى ، أى بالنظر الى نوعية بعض الجرائم أو وفقا لقواعد الاختصاص الشخصى ، أى بالنظر الى صفة الجانى . ولا تعتبر مثل هذه المحاكم محاكم استثنائية .

٥ ــ لا يجوز عند المحاكمة الانتقاص ، ولو بقانون ، من الضمانات المقررة للمتهم .

الفصل الثالث

مرحلة جديدة

بصدور دستور مصر الدائم فى ١١ سبتمبر ١٩٧١ ونصه فى المادة ١٧٢ على « استقلال مجلس الدولة وصدور القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢ بشأن الفصل بغير الطريق التأديبى والغاء القرار بقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣ فيما تضمنه من اعتبار القرارات الصادرة من رئيس الجمهورية باحالة الموظفين الى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبى من أعمال السيادة ، والقانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٢ بضمان حرية المواطنين ــ بصدور هذه القوانين تهيأ مناخ تشريعى مناسب ليتفتح قضاء الحريات بمجلس الدولة . وقد تعزز هذا المناخ باعادة المفصولين بغير الطريق التأديبى من أعضاء الهيئات القضائية والعاملين المدنيين وضباط الشرطة ، وأعضاء هيئات التدريس ــ اعادتهم جميعا الى وظائفهم ، وذلك بالقوانين ٤٣ لسنة ١٩٧٣ و ٢٨ لسنة ١٩٧٤ و ٣٠ لسنة ١٩٧٤ و ٣٨ لسنة ١٩٧٤

و ٥١ لسنة ١٩٥٤(١) . فبدأت محكمة القضاء الادارى مرحلة جديدة شجاعة فى نضالها من أجل حماية الحريات العامة وكفالتها ، وجذبت معها فى هذا الاتجاه المحكمة الادارية العليا أيضا .

المبحث الأول : القضاء الادارى يمسك بزمام المبادأة :

١ ــ كان من ابرز أحكام محكمة القضاء الادارى فى هذه المرحلة حكمها الصادر فى القضية رقم ٢٥٧١ لسنة ٢٦ ق بجلسة ٧ من مايو ١٩٧٤ . بل وقد كان لهذا الحكم تأثير ريادى ، اذ ما لبث أن حرك الحكومة ، فاستصدرت القانون رقم ٦٩ لسنة ١٩٧٤ باصدار قانون تسوية الأوضاع الناشئة عن فرض الحراسة ، الذى صدر وعمل به اعتبارا من٢٥ يوليه سنة ١٩٧٤ .

وقد أوضحت محكمة القضاء الادارى فى حكمها فى القضية رقم ٢٥٧١ لسنة ٢٦ ق :

أولا : ان التدابير التى نصت عليها المادة الثالثة من القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ بشأن حالة الطوارىء قد وردت على سبيل الحصر .

ثانيا : انه اذا أريد اضافة تدابير أخرى يكون لرئيس الجمهورية اتخاذها متى أعلنت حالة الطوارىء ، فلا بد من أن يكون ذلك بقرار تنظيمى عام لا بقرار فردى .

ثالثا : لا بد من عرض القرار التنظيمى العام الذى يصدره رئيس الجمهورية على مجلس الأمة أو مجلس الشعب فور انعقاده فى أول جلسة .

رابعا : انه لا يغنى رئيس الجمهورية فى ذلك اصداره هذه القرارات ، ذلك أنه قد فوض فى وضع القرار التنظيمى ليشارك السلطة التشريعية فى تعديل قانون الطوارىء ، مما يختلف تماما عن سلطته التنفيذية فى اصدار القرارات الادارية الفردية .

وبتطبيق ذلك على الأمر الجمهورى رقم ١٤٠ لسنة ١٩٦١ بان للمحكمة انه صدر بفرض الحراسة على أموال وممتلكات بعض الأشخاص الطبيعيين دون أن يبيح قانون الطوارىء لرئيس الجمهورية فرض الحراسة الا على الشركات والمؤسسات . ولم يصدر رئيس الجمهورية أى قرار تنظيمى عام يتضمن توسيع اختصاصه ليشمل فرض الحراسة على الأشخاص

---

(١) وقد كان للدكتور جمال العطيفى وكيل مجلس الشعب ــ فى هذا الوقت ــ دور ملحوظ فى اعداد هذه القوانين وتقديمها الى مجلس الشعب باعتباره رئيس اللجنة التشريعية آنذاك .

الطبيعيين ، وانما عمد الى اصدار قرارات فرض الحراسة على اموال وممتلكات بعض الأفراد ، مما ينحدر بهذه القرارات الى مرتبة الفعل المادى الذى لا يترتب عليه اى اثر قانونى ، مما يكون من نتيجته اعتباره قرارا معدوما ، لأن توسيع سلطات القائم على حالة الطوارىء لا يكون بقرارات أو أوامر فردية .

قضت محكمة القضاء الادارى بذلك بأحقية الخاضع للحراسة بالامر رقم ٦١/١٤٠ فى استرداد أمواله التى أخضعت للحراسة ، ورغم أن الحكومة طعنت فى هذا الحكم أمام المحكمة الادارية العليا ، الا انها لم تنتظر حتى يقضى فى هذا الطعن ، فسرعان ما استصدرت قانونا يقضى بتصفية الأوضاع الناشئة عن فرض الحراسة هو القانون رقم ٦٩ لسنة ١٩٧٤ الذى كان ثمرة لحوار ديمقراطى جرى فى مجلس الشعب اشترك فيه الخاضعون للحراسة الذين ابدوا وجهة نظرهم أمام لجنة الاستماع ، كما اشتركت فيه الحكومة وأعضاء مجلس الشعب .

ويبين من ذلك مبلغ ما يمكن أن تؤديه الأحكام المتأنية فى قضايا الحريات ، فهذه الأحكام دون تهجم أو استعلاء تدفع بالاوضاع الى ما فيه صون ما للشعب من حريات فردية ، واعادتها اليه اذا ما استلبت منه ، وفى ذلك أفضل العون للحاكم الحصيف الذى يقدر أن سلطاته ليست حقوقا ذاتية ، بل وسائل لاستجلاء الصالح المشترك على اكمل وجه ، وفى هذا تكمن التفرقة الدستورية الأصولية — التى قد تغمض أحيانا — بين سيادة الحكم وسيادة العبودية(١) .

٢ — ومن نتاج المرحلة الجديدة أيضا ما قضت به محكمة القضاء الادارى من وقف تنفيذ قرار يمنع عرض احدى المسرحيات ، فقد منعت الحكومة عرض احدى المسرحيات الانتقادية استجابة لرغبة احدى الدول الكبرى التى اعتبرت ان المسرحية تتضمن تعريضا بها ، فلجأت الفرقة التمثيلية الى محكمة القضاء الادارى تطلب وقف تنفيذ قرار المنع لما يسببه من أضرار، فقضت محكمة القضاء الادارى بوقف تنفيذ القرار ،وسرعان ما استجابت الحكومة لتنفيذ الحكم فرفعت الحظر عن المسرحية وأعيد عرضها .

٣ — ومن نتاج هذه المرحلة أيضا ، ما قضت به محكمة القضاء الادارى من وقف تنفيذ قرار منع الاحتفال بذكرى مصطفى النحاس ، فقد تقدم بعض المواطنين الى وزارة الداخلية بطلب للترخيص لهم فى اقامة احتفال بذكرى مصطفى النحاس فى ٢٣ من اغسطس ١٩٧٥ ، واستجابت وزارة الداخلية فأصدرت ترخيصا باقامة هذا الاحتفال ، الا انها عادت فأصدرت قرارا بالغاء هذا الترخيص ، فلجأ أصحاب الشأن الى محكمة القضاء الادارى طالبين الحكم بوقف تنفيذ قرار الغاء الترخيص ، فقضت محكمة

(١) راجع كتابى « القانون والقيم الاجتماعية » — طبعة ١٩٧١ — ص ٦٠

القضاء الادارى بوقف تنفيذه ، واستجابت الحكومة لهذا الحكم ، فسمحت باقامة الاحتفال .

والذى يجدر ان نلاحظه على هذه الأحكام الثلاثة موقف الحكومة منها فهى قد استجابت لها ، ونشطت فى حكم بطلان الحراسة على الأفراد الى استصدار تشريع مؤيد لمؤدى الحكم ، وفى الحكمين الآخرين وهما من الأحكام الصادرة فى مجال الحريات الفكرية أو الحريات ذات المضمون المعنوى لم تعمد الحكومة الى الطعن أمام المحكمة الادارية العليا . واين موقف الحكومة هذا من مواقفها السابقة التى كانت تبادر فيها الى الطعن بهدف الغاء كل حكم يصدر لصالح الأفراد وحرياتهم ؟ ويمكننا بذلك أن نقرر أن العلاقة بين الحكومة والقضاء الادارى قد دخلت فى مرحلة التصحيح وصارت ترى حقا أن القضاء عونها العاقل الامين فى قيامها بمهمتها الدقيقة فى استجلاء الصالح المشترك ووضعه موضع التنفيذ السليم . فبمثل هذه الأحكام يؤدى القضاء الادارى مهمته فى معاونة الحاكم على عدم تنكب السبيل القويم ، وتذكيره باخلاص بان ما بين يديه من سلطات انما تمارس لا لحسابه بل لحساب الشعب صاحب الحريات التى نصت عليها الدساتير ، والتى يمكن أن تتحول فى غمار نهج استبدادى للسلطة الى حبر على ورق ، ويطرح حينئذ نفسه على الضمائر والأذهان السؤال المض هل سيادة الحاكم على الرعية ، هى سيادة العبودية ؟

ويجدر أن نضيف أيضا من خلال التجارب الدستورية للشعوب انه ولئن كانت حريات الأفراد تكاد ترقى الى مستوى المسلمات التى لا يتطرق اليها الشك الا أن المواطنين بحاجة الى أن تتأكد ثقتهم بهذه الحقيقة يوما بعد يوم ازاء الحكومة التى تملك بين يديها سلطة الأمر والنهى ، وسلطة تنفيذ أوامرها ونواهيها بالقوة عند الاقتضاء . وليس مطلوبا من المواطنين أن يضحوا على الدوام شهداء من أجل حقائق صارت من البديهات .

٤ — وتمضى محكمة القضاء الادارى فى مرحلتها الشجاعة فتقضى فى القضية رقم ١٠٦٤ لسنة ٢٧ ق بجلسة ١٩٧٤/٥/٢١ بأن وزير التموين — بل وأى وزير — لا يملك التحريم تحت ستار التنظيم ، وان التصدى للنشاط الخاص بالالغاء أو الحظر لا يكون الا بقانون أو بناء على قانون . فقد حكمت محكمة القضاء الادارى بان مفاد المادة الأولى من المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ الخاص بشئون التموين والمعدلة بالقانون رقم ١٩٦٠/٣٨٠ ان السلطة المخولة لوزير التموين بمقتضى هذا النص انما تمارس عن طريق اصدار القرارات التى تفرض القيود على انتاج المواد والسلع لتموين البلاد أو على تداولها واستهلاكها ، وكذلك القرارات التى تفرض القيود على منح الرخص للمحال التجارية والمحال الصناعية التى تستخدم فى تجارتها أو فى صناعتها أى مادة أو سلعة من المواد المذكورة . وذلك كله اذا كان فرض القيود المشار اليها أمرا يتطلبه ضمان تموين البلاد وتحقيق العدالة فى توزيع المواد والسلع المذكورة على أفراد الشعب وقطع السبل أمام فرص الاستغلال غير المشروع .

واستطردت المحكمة الى أن فرض القيود على نشاط معين من الأنشطة المذكورة انما يتمثل فى تنظيم هذا النشاط وترتيب أوضاعه ورسم السبل الواجبة الاتباع فى ممارسته بحيث تجرى تلك الممارسة فى اطار منضبط تتحقق به الغاية المنشودة فى هـذا التنظيم ، ويمتنع معه كل جنوح أو شطط ، وعملية التنظيم هذه تجد حدها الطبيعى فى بقاء النشاط مباحا ، ولا يمكن أن تتجاوز ذلك الى حد تحريم النشاط كلية ، والا كان ذلك من قبيل مصادرة النشاط والتغول على حرية المواطنين فى العمل .

ومتى كان ذلك ، فقد خلصت محكمة القضاء الادارى الى أن وزير التموين اذا أصدر قرارا بقصر تعبئة السكر البودرة المخلوط المخصص لصـناعة الحلوى على مصانع القطاع العام ، فقد انطوى قراره على مصادرة لنشاط مصانع القطاع الخاص التى تعمل فى هذا المجال ، وهو أمر لا يملكه وزير التموين طبقا لاختصاصه المبين فى المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ سالف الذكر الذى استند اليه الوزير فى اصدار هذا القرار .

٥ ـ كما عادت محكمة القضاء الادارى فأكدت فى حكمها الصادر فى القضية رقم ١٧٣٣ لسنة ٢٥ ق بجلسة ٢ من يوليه ١٩٧٤ انه ما دام لم ينص فى قانون الطوارىء رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ على تخويل الحاكم العسكرى أو القائم على حالة الطوارىء سلطة منع المحاكم من سماع الدعاوى فانه لا يجوز له أن يقرر فى أوامره العسكرية تحصين القرارات التى صدرها من الطعن فيها أمام القضاء لا الغاء ولا تعويضا . وعلى ذلك فان ما نصت عليه المـادة الثامنة من أمر رئيس الجمهورية رقم ١ لسنة ١٩٦٧ الخاص بالرقابة من عدم سماع الدعوى ومن عدم المسئولية فى شأن اى اجراء اتخذ تنفيذا لأعمال الرقابة ، فهذا النص على حظر التقاضى وان تضمنه قرار ادارى تنظيمى عام ، ولم يتضمنه قانون انما يثير مسألة عدم المشروعية وهى مسألة تملكها المحكمة التى تنظر المنازعة ، ولها اذا ما انتهت الى عـدم مشروعية النص المذكور ان تمتنع عن تطبيق النص ، وتمضى الى الفصل فى الدعوى فى غير حاجة الى اثارة مسألة الدستورية وعدمها ، أما النص على عدم المسئولية ، فقد استقر قضاء محكمة القضاء الادارى فى شأنه من زمن بعيد على أن اعفاء سلطة عامة اعفاء مطلقا من مسئولية تحققت فعلا فى جانبها من شأنه أن يخل بحقوق الأفراد فى الحرية وفى المساواة فى الحقوق والواجبات .

المبحث الثانى : منهجان فى التفسير :

بقى أن نوضح أيضا كيف ان ضمان القضاء الادارى للحريات الفردية يتوقف على منهج التفسير الذى يتبناه القضاء فى أحكامه ، ولئن كان هذا النهج أيضا يتأثر كثيرا بالمناخ السياسى الذى يحيط بالحريات وقضائه ، الا أن مسئولية القضاء الادبية والقومية تقوم الى حد كبير على كيفية نظرته الى الأمور ، وتلمس النهج الذى يتبع فى تفسير النصوص . ولنضرب على ذلك مثلا بحكمين من أحكام القضاء الادارى ذاته الأول صادر فى

القضية رقم ١٢٣٢ لسنة ١٢ ق بجلسة ١٤ من ابريل ١٩٥٩ فى ظل السحابة التى نشرتها المحكمة الادارية العليا بسبب المناخ السياسى السائد آنذاك والذى كان لا يؤمن كثيرا بجدوى الحرية على الصالح المشترك ، والحكم الثانى صادر فى القضية رقم ٢٨٥٨ لسنة ٢٦ ق بجلسة ١١ من ديسمبر ١٩٧٣ اى فى ظل المناخ السياسى المواتى للحرية وسيادة القانون بعد صدور الدستور الدائم فى ١١ من سبتمبر ١٩٧١ وتوالى القوانين المواكبة لما سمى « بثورة التصحيح » .

اما الحكم الأول الصادر فى ١٤ من ابريل ١٩٥٩ فقد ذهب الى خنق قضاء الحريات بتقريره انه « ليس صحيحا ان قرار الاعتقال يتجدد كل يوم ، ذلك ان هذا القرار يحدث بمجرد صدوره مركزا قانونيا للمعتقل من مقتضاه تقييد حريته ، وهو فى قبضة السلطة القائمة على الأمن العام لمدة غير محدودة ، ويظل هذا المركز القانونى قائما طالما ان قرار الاعتقال باق ، ومن ثم يكون استمرار الاعتقال ليس الا استمرارا لأثر القرار الصادر بذلك ، وليس قرارا باعتقال يتجدد فى كل يوم من أيام الاعتقال » .

اى مرارة يشعر بها المرء ، فقيها كان او غير فقيه ، وهو يطالع هذا الحكم ؟! واى خطورة ينطوى عليها منطقه السقيم على أولى حريات الانسان ، وهى حريته الشخصية ، التى بانهيارها تنهار كل حرياته الأخرى ، بل وقد تتعرض حياته ذاتها للضياع ، وهو فى قبضة سلطات لا ترحم ؟! حقا ان هذا الاحساس من القضاء « بالغيرية » ازاء الحرية هو ما يقود الى مناهج التفسير الخاطئة فى مجال « اقضية الحريات » . فعلى القاضى ، أن يسأل نفسه هل الذى يطرح عليه مجرد حرية انسان غيره ، أم ان هذه الحرية هى حرية القاضى ذاته أيضا ؟ وعليه أن لا تعميه ضماناته المنصوص عليها ضد العزل والقبض والمحاكمة ، فقد رأينا كيف تضحى هذه الضمانات فى مناخ سياسى زخم واهية الأثر .

اما فى القضية رقم ٢٨٥٨ لسنة ٢٦ ق بجلسة ١١ من ديسمبر ١٩٧٣ فقد حكمت محكمة القضاء الادارى بان القرار الصادر بوضع احد الأشخاص على قوائم الممنوعين من السفر هو بطبيعته قرار ادارى مستمر فيكون لذى المصلحة أن يطعن فى هذا القرار فى اى وقت باعتبار انه دائم التجدد ، كما يكون له أن يطلب رفع اسمه فى كل مناسبة تدعو الى السفر الى الخارج . وفى هذه الحالة يعتبر كل قرار يصدر برفض طلبه بمثابة قرار جديد يحق له الطعن عليه بالالغاء وبوقف التنفيذ ، ولما كان ادراج اسم المدعى فى القوائم لعدم منحه تأشيرة خروج قبل الرجوع الى ادارة المباحث العامة هو بطبيعته قرار متجدد وذو اثر مستمر فيكون الطعن عليه جائزا فى اى وقت دون التقيد بواقعة رفض منح تأشيرة الخروج .

وان مجرد مقارنة موقف القضاء الادارى السابق من قرار الاعتقال وغلق ميعاد الطعن فيه بفوات ميعاد الستين يوما ، وموقفه الحديث من قرار وضع الاسم على قوائم الممنوعين من السفر وجواز الطعن فيه فى

أى وقت ، يبين على التو كيف يمكن أن يسير منهج التفسير فى اتجاهين متعارضين حسب المناخ السياسى الذى يجرى فى ظله التفسير . وكيف ان القضاء الادارى بذات منهجه فى التفسير يمكن أن يكون عاملا مساعدا على خنق الحرية أو عاملا مدعما لها .

المبحث الثالث : استشعار عدم الدستورية :

واذ يقتصر اختصاص القضاء الادارى على رقابة مشروعية القرارات الادارية دون رقابة دستورية القوانين التى اصبحت مقصورة على « المحكمة العليا » المنشأة بقرار رئيس الجمهورية رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ كما ناط الدستور الدائم الصادر فى ١١ من سبتمبر ١٩٧١ هذه الرقابة « بالمحكمة الدستورية العليا » التى لم يتم تشكيلها بعد ، فان محكمة القضاء الادارى قد حرصت ما أن تستشعر جدية الدفع المبدى أمامها بعدم دستورية قانون من القوانين صدر تطبيقا له قرار ادارى مطعون فيه أمامها — حرصت على قبول الدفع ووقف الدعوى حتى يرفع صاحب الشأن الأمر الى المحكمة العليا كى تقضى فيه بما تراه .

وتطبيقا لذلك أبدت محكمة القضاء الادارى فى حكمها الصادر فى القضية رقم ٢٥٤ لسنة ٢٨ ق بجلسة ٣٠ من أبريل ١٩٧٤ انزعاجها من احتمالات الانتقاص المتزايد فى اختصاص القضاء الجنائى العادى ونقل اختصاصاته الى محاكم أمن الدولة وذلك بقرار من رئيس الجمهورية القائم على حالة الطوارىء ، وافصحت محكمة القضاء الادارى عن استلزامها أن يكون ذلك الانتقاص اذا دعت الحاجة الحقيقية اليه بموافقة مجلس الشعب .

كذلك أبدت محكمة القضاء الادارى تشككها فى دستورية القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٦٧ بتفويض رئيس الجمهورية فى بعض الاختصاصات وأيضا قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٨ لسنة ١٩٦٧ بانشاء محكمة ثورة للفصل فى بعض القضايا . واستطردت محكمة القضاء الادارى فى حكمها تقول ان رقابة دستورية القوانين تستهدف صون الدستور القائم وحمايته من الخروج على أحكامها باعتبار انه يمثل المبادىء الأصولية التى يقوم عليها نظام الحكم ولها مقام الصدارة بين قواعد النظام العام التى يتعين التزامها واهدار ما يخالفها من التشريعات باعتبار تلك المبادىء أسمى القواعد الآمرة . وتخضع لهذه الرقابة كافة التشريعات الصادرة قبل الدستور الصادر فى سبتمبر سنة ١٩٧١ ، اذ ليس معقولا ان تكون بمنأى عن الرقابة التى تخضع لها التشريعات التى تصدر فى ظل الدستور ونظمه واصوله مع أن رقابة دستوريتها أولى واوجب .

كما استشعرت محكمة القضاء الادارى عدم دستورية المادة ١٠ من القانون رقم ٩ لسنة ١٩٥٩ فى شأن تنظيم الاستيراد من جواز المصادرة الادارية للسلع المستوردة بغير ترخيص ، ومخالفة ذلك لما نصت

عليه المادة ٣٦ من الدستور التى حظرت المصادرة الخاصة الا بحكم قضائى . فقضت محكمة القضاء الادارى فى القضية رقم ١٥٨٤ لسنة ٢٥ ق بجلسة ٢ من يونيو ١٩٧٤ بوقف الدعوى ليتاح للمدعى أن يرفع طعنه الى المحكمة العليا لتفصل فيما تختص به من الحكم فى دستورية القوانين .

ولم نسق ما تقدم من حالات على سبيل الحصر بل على سبيل المثال لنبين توسع محكمة القضاء الادارى فى افساح المجال امام الأفراد للجوء الى المحكمة العليا لطرح اعتراضهم بعدم دستورية أى قانون يمس حرياتهم .

خاتمة

ان هذه المرحلة التى بدأتها محكمة القضاء الادارى فى حماية الحريات العامة هى بداية طريق ، واذ نتمنى المزيد من الحماية الرصينة الجادة فى ظل سيادة القانون ، فاننا نذكر ان الضمانات الوضعية كلها تتصف بنسبية تجعل مآلها الى « الرأى العام » الذى يرجع اليه مصير الحرية فى النهاية(١) . والرأى العام ارادة شعبية مدركة لمسئولياتها فاهمة لوظيفتها الاجتماعية ، فهو رأى تكون من انضمام مواطنين أحرار انعقد عزمهم على ممارسة صلاحياتهم الفكرية لتقييم المواقف والأوضاع على خير وجه ولتوجيه النشاط الحكومى التوجيه السليم ، وليس لزعزعة النظام الذى يرتبط به صالحهم المشترك(٢) .

واذ سجلنا على الصفحات السابقة مبلغ ما تحتاج اليه الحماية القضائية للحريات الفردية من فهم الأبعاد الحقيقية للصالح المشترك وايمان بدور الفرد فى خدمة ذلك الصالح المشترك ، فاننا ندعو الى تدريب الأجيال

---

(١) راجع مزيدا من التفاصيل فى « النظرية العامة للحريات الفردية » سالف الاشارة اليه ص ٢٨٥ وما بعدها .

(٢) ويمكن أن نتقصى العوامل التى من شأنها أن تقيم رأيا عاما مجديا فى طائفتين من العوامل . **الطائفة الاولى : عوامل التنوير الاجتماعى :** ونقصد بها تلك العوامل التى تيسر على المواطنين تكوين رأى صائب فى المسائل العامة . والواقع أن تفسير الصالح المشترك مهمة على غاية من الدقة والاهمية وتحمل المتصدين للقيام بها مسئولية سياسية واخلاقية على قدر كبير من الخطورة ، ذلك لان الصالح المشترك ليس أى تفسير يعطى بل هو افضل تفسير ممكن أن يعطى ، واعلى مستوى من الصواب والنزاهة والحكمة يمكن أن يرجى . **والطائفة الثانية : عوامل التقارب الاجتماعى** وهى العوامل التى تكفل أن تزيل من نفوس المواطنين لواعج الضغن والحقد التى يمكن أن تصبغ حكمهم على المسائل العامة بطابع الصراع أو التطاحن . ولا يمكن أن يقوم فى المجتمع رأى عام جدى الا متى وجد بين أبناء ذلك المجتمع نوع من التقارب الاجتماعى الذى يولد تقاربا فى الاهتمام بالمشكلات الاجتماعية ، اذ أن الناس يختلف منحى تفكيرهم باختلاف أسلوب حياتهم . وينير لنا ما تقدم السبيل الى فهم احدى المشكلات التى تثيرها دراسة الرأى العام . فمهمة الحرية فى مجتمع لا مساواة فيه ليست مهمة سهلة ، ومستقبلها فيه ليس مستقبلا مضمونا . والمجتمع الذى تنعدم فيه المساواة وتعمه الفوارق الجسيمة ينتهى به الحال الى انكار الحرية .

الصاعدة من القضاة على عشق الحرية مدركين جوهرها ساهرين على ضمانها ، والطريق يبدأ بطبيعة الحال من كليات الحقوق ذاتها . وليسأل كل من وطد العزم على دراسة القانون والاشتغال به ماذا يساوى العالم كله اذا ما فقد المواطن الانسان كرامته النابعة من اختياره التلقائى لما هو الصواب . وقد لوحظ أن القضاة فى شبابهم يكونون بصفة عامة أكثر حماسا للحريات وحمايتها من القضاة فى شيخوختهم . واننا لنود أن تبقى دماء القضاة شابة ودافئة من أجل الحرية على الدوام . وان يكون لدينا قضاة شيوخ من أمثال قضاة المحكمة الاتحادية العليا الأمريكية الذين يعتبرون الحرية حبيبتهم المقدسة ، ويعرفون ان مسئوليتهم قبل الحاكم تتضاءل أمام مسئوليتهم ازاء التاريخ . فهذه لحظة اختيار القاضى وهذه عظمته .

فاذا أنشئت محاكم عليا ، فيجب أن يكون الدافع لها ورائدها حماية الحرية . وهذا ما نأمله عندما تشكل المحكمة الدستورية العليا التى نص عليها دستورنا الدائم فى المادة ١٧٤ وما بعدها(١) ، والا فما من جدوى قومية ولا مشروعية تاريخية فى انشاء المحاكم العليا . ويكفى أن نشير الى أن مجلس الدولة فى فرنسا قضاء من درجة واحدة . ولم يجد الرأى العام هناك حاجة الى انشاء محكمة ادارية عليا تعقب على أحكام محكمة القضاء الادارى .

وأخيرا ، ما الحرية ؟ اننا لا نقول فحسب بان « الحرية ان تفعل ما لا يضر ، بل نقول بانك لست حرا ، ما لم تكن نافعا » .. ولكن اذا كانت الحرية هى حياة الشرفاء فان الحرية أيضا قناع وستار يختفى وراءه ويحتمى به كثير من غير الشرفاء والمهربين وتجار السوق السوداء والمتطرفين والمنحرفين والغشاشين والمغرضين وسيئى النية ومثيرى الشغب والفتن والمتآمرين على سلامة الوطن والعملاء والمتعاونين مع جهات أجنبية معادية وغير ذلك من الانماط الانسانية التى تنحرف بالحرية الى غير ما شرعت أصلا من أجله . ولكننا لا يسعنا الا أن نقول ان الحفاظ على الأمن والنظام هى مهمة جهات الادارة المختلفة ، ولهم بل عليهم أن يستخدموا كل ما بين أيديهم من سلطات قلدها لهم القانون بل والدستور أيضا للقيام بما هو ملقى على عاتقهم من مسئوليات ، ولكن يجب أن يتم ذلك كله ، وتجرى ممارستهم لسلطاتهم فى حدود القانون ، بمعنى أنه لا يجوز أن يطالب القضاء بتيسير مهام السلطة التنفيذية على حساب تفريطه فى حماية الحريات .

---

(١) وقد نصت المادة ١٧٦ من الدستور على أن « ينظم القانون كيفية تشكيل المحكمة الدستورية العليا ، ويبين الشروط الواجب توافرها فى أعضائها وحقوقهم وحصاناتهم » ولم يصدر هذا القانون بعد .

مطابع الاهرام التجارية

رقم الايداع بدار الكتب
٦٢٨٥ / ١٩٧٠

changing circumstances and needs — and, indeed, to the challenge and competition of new IFCs.

I am sure that the development of IFCs has been a beneficial one, both for the world economy, and for the countries in which they are situated. In general, they should continue to be given as much freedom as possible to develop. Nevertheless in certain contexts they may need slightly closer supervision and control in future by governments individually and jointly. In particular I do see certain long term dangers, not least to financial institutions themselves, from over-active competition between governments in promoting centres, for example by offering over-generous tax advantages. I am sure though that with suitable governmental policies towards the development of the world's major centres such dangers can be avoided.

Looking to the future, with continuing growth in world trade and interdependence between nations, the world-wide need for services provided by IFCs is unlikely to diminish. Indeed they are likely to be a continuing growth industry. I have no doubt though that successful IFCs will have to remain highly flexible to meet the changing demands and expectations of them; and that there will continue to be roles for many different types of centre.

In particular, there will be a need for centres capable of responding effectively to changing patterns of world trade and a changing balance of world economic power. In this context, it is hardly necessary for me to stress the opportunities now facing Cairo. The Middle East is, of course, large and economically powerful enough to support several IFCs. However, I believe that Cairo has many inherent advantages — not the least of which are the high educational standards that are widely attained here — which should ensure that it emerges in time as one of the most important and successful of them.

concerned. The effects of antagonistic attitudes may take some time to show themselves; but in most democratic countries one could instance laws and regulations, passed perhaps in the aftermath of some public financial scandal, that have inhibited innovation and growth in part of the financial sector for a generaton or more. The question of the City of London's public image in Britain is one to which many now are giving serious thought, and with good reason — for if it became tarnished it could sooner or later lead to government regulations or measures that could, probably unintentionally, destroy the prospects for further growth in the City's international role.

A special word is necessary, perhaps, about public and political attitudes to foreign financial institutions. As I sad at the outset, the presence of such institutions is a hallmark of an IFC. It clearly follows that no centre which discriminates against them is likely to attain high international standing. I am not, of course, suggesting that such institutions need be treated any more favourably than domestic ones ; merely that they should be allowed to compete freely and fairly fore the available business.

5. SUMMARY AND CONCLUSIONS

The successful IFC needs to score high marks under most if not all the headings I have mentioned, though those with existing status have an easier path to tread than new aspirants. Some factors, such as the immediate proximity of geographical areas of financial surplus or deficit, are perhaps of declining importance; and others such as good telecommunications and suitable technological infrastructure in terms, of computing power and expertise will be more crucial in the future than they have been in the past. I would emphasise the need for an effective but flexible system of regulation, for a good range of institutions and professions, and above all for a stable political and social environment.

However, I should not wish to suggest that an IFC cannot operate until all the conditions I have mentioned have been met in full. That would be to misunderstand the evolutionary nature of IFCs. The process of their development is a gradual and never ending one, since even long established IFCs have to adapt to

countries another body. I have two related reasons for saying this — firstly, it reduces the vulnerability of regulation to detailed political pressures of a day to day character; and secondly, it creates the desired confidence within the financial institutions that their problems are being examined and discussed by a regulatory authority which understands their needs and sympathises with them. But for such a discretionary, non-legalistic system of regulation to work effectively requires an atmosphere of mutual trust. And to achieve this the authorities need to place the greatest emphasis on the quality and integrity of both management and staff.

Political and Social Environment

Perhaps though the single most important set of factors affecting the growth and development of international financial centres is the political and social environment in the country in which they are situated.

If I were asked to choose the single factor that had contributed most over the years to the City's success I would be tempted to mention the generally stable political and social environment in which it has operated. It is for this same reason too, that I doubt whether some of the so called international tax havens could ever develop into major IFCs.

Britain has had many changes of government over the last two centuries but no revolutions; and all governments have accepted the need to honour international financial obligations. There can be no doubt of the long term impact of this stability on the willingness of those from overseas to place their deposits and investments, and write their insurance, in London. If in recent years the attractions of sterling as a currency in which to do business have diminished, non-sterling business in London has correspondingly grown.

Recent events in Beirut should perhaps be a warning to us all of how quickly a reputation for financial stability built up over generations can be jeopardised by political events.

Of almost equal importance to general political stability are public and political attitudes to financial institutions in the country

legitimate needs of their customers in terms of finance and other services ; and to encourage competition, innovation and growth generally in the financial sector. These various objects are not all directly relevant to a financial centre's international role (for example the concern to protect small domestic depositors), and their relative importance and indeed compatibility are perhaps open to discussion. But of particular importance to an **international** financial centre is the need to ensure a sound financial system, at the same time as providing the flexibility required to permit experimentation, innovation and growth, in the face of often rapidly changing circumstances.

In my view there is only one kind of regulatory system that can easily meet these criteria ; that is one run with a good deal of administrative discretion and based on the consent and in many cases self regulation of the financial institutions concerned. You may not be surprised at this view since this is very much the kind of system that has grown up in London over many years, and I believe has contributed greatly to the growth of the City's international business both at times of expansion and innovation, and during periods — like the past few years — of relative difficulty. Of course, no system is ideal, and indeed the systems of regulation in the U.K. are constantly being added to and improved — without, though, changing their basic character.

Obviously different countries will approach this subject in different ways, but what is needed I suggest is a basic law which contains very few details, but empowers some body to issue detailed regulations implementing the system. This approach avoids the very considerably delays which are inevitable if the legislature has to be asked to amend the law in respect of every smallest detail. It is also, I believe, the only type of system that can accomodate a wide range of heterogeneous institutions — merchant banks, popular banks, savings banks, investment banks, universal banks and so on — without undue discrimination between the different categories.

Moreover, to be acceptable to the financial community seems to me to require a system run with some degree of administrative discretion by a supervisory authority which is not a government department. In some countries this is the Central Bank; in other

The level of corporate taxation is also important, including in this term property taxes, capital gains tax, capital duties, local taxes and social security contributions as well as corporation tax as such. Some countries give special treatment to overseas companies, such as tax holidays during the early years of establishment, or generous treatment of branches of foreign business.

In each of these areas one is left with the impression that there is a danger that competition between IFCs in offering tax attractions could lead to a situation that is in neiher their own long term interests nor necessarily the long term interest of the world financial community. There may be a need for some tacit understanding at least between major centres not to go too far in offering special tax attractions.

Thet said, of course, each financial centre does need to protect its own position, offering tax advantages sufficient to balance those offered by rival centres. In doing so it must be remembered that international tax comparisons are extremely complicated; and in particular that it is not simply rates of tax that are important, but also the base on which they are levied, and the rigour with which they are enforced.

Regulatory Environment

Next I turn to the regulatory environment. It goes without saying that a major IFC must have well developed systems of law, covering the various types of financial transaction, the conduct of companies and the employment of staff, effective and trusted courts and judiciary, and where appropriate tried and trusted disputes and arbitration machinery.

In particular there needs to be an effective and efficient system of regulating financial institutions themselves, be it for purposes of prudential supervision or monetary and credit control. To be efficient a regulatory system needs to enable the economic objectives of monetary and credit policy to be met; to protect the deposits and savings entrusted to financial institutions, and generally to ensure the soundness of the financial system; to permit the growth of institutions capable of meeting the

Training facilities have to be created; and salary levels in indigenous institutions probably rise towards those in their international counterparts. The availability of a local pool of educated and potentially skilled staff, capable of working to the highest standards of honesty and integrity, is thus a most important facet of a developing IFC.

Fiscal Environment

The need for a favourable fiscal environment is another factor much cited in the literature on IFCs. Whilst clearly important, I often wonder whether this is not overstressed. Matters usually mentioned as determinants of a centre's growth are tax privileges for temporary residents from overseas, low or zero withholding taxes on dividends and interest, a favourable system and level of corporate taxation and the existence of a network of double taxation agreement with other countries.

So far as personal taxation of non-residents is concerned the tax regime obviously has to be sufficiently favourable to persuade individuals to work away from home for considerable periods of time. At the least such individuals need to be protected from a double incidence of taxation, either by formal double taxation agreements between their host country and their country of origin or otherwise.

Many countries, however, give particularly privileged treatment to such individuals, and sometimes this may be necessary to counteract relative disadvantages in terms of climate, cost of living, etc.

The normal function of withholding taxes on interest and dividends is to reduce tax evasion. Some countries thus distinguish between domestic and non-resident investors, levying tax at a nil or reduced rate in the latter case, since tax evasion by non-residents is not prima facie a problem for the host country, and because many international funds are sensitive to this particular point. In this case too though the existence of an extensive network of double taxation agreements may benefit an IFC. The U.K. at present has 65 such agreements with other countries.

Telecommunications are equally essential, for transmitting both speech and data within the IFC, between the IFC and its immediate hinterland, and internationally — particularly to and from other centres. Private as well as public networks will be required. All forms of communication, including the postal services, need to be secure against fraud, error and breaches of privacy and commercial confidence. It will be obvious that the local telecommunications authority has a key role to play — and its relationships with telecommunications authorities in neighbouring countries can also constrain or facilitate developments.

I have dealt with technological factors at some length, partly because they are so often ignored, and partly because they are going to be increasingly important in the future. The benefits of a wide range of institutions and professions are on the other hand frequently discussed. Suffice it to say that this has certainly been one of London's strengths with well developed banking and insurance systems, pension funds, stock market, money markets, commodity markets and an infrastructure of law and accounting expertise. This network of financial institutions and supporting services, not to mention the personal contacts between the individuals that work in them, provides a financial centre with the synergy it needs for success. Obviously, such a network takes many years to build up, but one point I would make is that London's recent experience clearly demonstrates the benefits to be had from maintaining an "open door" policy to reputable foreign financial institutions that want to enter.

Perhaps the most important aspect of infrastructure though is the availability of the right kind of people, with the right kind of skill. In any rapidly growing financial centre, as for example London in the 1960's, there are likely to be shortages of people available with the right skills. Moreover to some extent the skills required are themselves changing as markets and external factors (e.g. the move to floating exchange rates) develop. International institutions may be able sometimes to import the required expertise, but expatriate personnel often find it difficult during relatively short term secondment to grasp the intricacies of practice and the nuances of economic and social structures necessary to some roles in an IFC. Under these circumstances the local labour market comes under pressure, and this has to be accepted.

most successful IFC's, such as London and New York, are certainly marked by the presence of such facilities. As a specific example, I might mention the British gilt-edged market. Although I can hardly pretend to derive any satisfaction from the size of our national debt, it is nevertheless true that the gilt-edged market, on which ownership of that debt is traded, is itself one of London's major assets as an IFC.

Infrastructure :

Then there are the other elements of what one might call the basic "infrastructure" of a financial centre. These include, for example, the existence of a variety of efficient and reputable financial markets; good transport, postal, telephone and telegraph facilities at the local, national and international level; the availability of attractive but preferably inexpensive office and residential accommodation. To this list, one might add natural advantages such as a favourable time zone and local climate, and local cultural, historical, "life style" and other attractions likely to encourage employees of international financial institutions to want to take up residence.

I would emphasise three aspects of infrastructure particularly. First, the technological infrastructure that is increasingly important in a modern financial centre; second, the importance of the presence of a wide range of institutions and professions; and third, the availability of a pool of high calibre staff.

A modern financial centre depends increasingly on a capability in computing and data processing. The local financial institutions have to become expert at using such equipment, and build up their know-how. There are few countries capable of local production of the sophisticated hardware and software needed so that normally it will also be important to create conditions to facilitate the required imports. To operate effectively, such equipment requires electric power supplies proof against failure; whilst this can be achieved by individual organisations each acquiring their own standby generators, the service could probably often be offered more efficiently by the electricity utility itself.

ed, a centre will then be in a position to attract business unrelated to the initial reasons for its establishment. It benefits from economies both of scale and of diversification. Thus the London merchants, who started their acceptance business to finance British imports and exports, later used their expertise to finance trade between third countries.

A number of basic environmental conditions are important, some crucial, for the establishment and maintenance of a successful IFC and I will discuss these at greater length. The lesson of history, though, is that once an international financial centre is firmly established, and has built up its infrastructure and traditions, it is strongly placed to maintain and improve its position; provided of course that its institutions, governmental and otherwise, remain stable although reasonable flexible in the face of changing economic circumstances.

What then are the specific factors that determine the success or otherwise of an international financial centre? Obviously they are many and varied, and I will not attempt to be exhaustive. Rather I will try to select and highlight those that seem likely to be of particular importance in the development of an international financial centre during the last quarter of the 20th century .

Sources and Uses of Funds :

Historically the existence of an immediate hinterland that is either a large exporter or importer of capital has been important. Britain in the 19th century fell into the former category as would a major oil producing state now; and most developing commercial and industrial states fell into the latter. It may be, however, that this factor, with efficient modern communications, is now a good deal less important than it was historically. Obviously reasonable ease of physical access by potential suppliers and users of funds is one determinant of a centre's relative success, but immediate proximity is no longer necessarily crucial.

What remains important, though, is the existence of varied, efficient and secure markets on which non-residents can deposit and invest their funds, as well as borrow and raise capital. The

centres demonstrates clearly that the reasons for their emergence are various. The different reasons explaining, for example, the growth of New York or London are not the same as those responsible for the emergence of Luxembourg or Zurich. Nevertheless comparative and historical analysis does point to a number of general points that are likely to be important in a wide variety of circumstances.

According to economic theory the location of a particularly type of industry will be determined by a number of factors. These include the proximity to the supply of raw materials, the proximity to the market, the cost and availability of necessary factors of production and the adequacy of transport facilities.

In principle, the location of IFC's is determined in the same way. For example, many of the largest centres initially grew up because they were situated in a region which was an important exporter of loanable funds (the basic raw material of financial intermediation), because they were located on strategic international trade routes, or because they were situated in a developing region which imported substantial amounts of capital. In the case of the City of London, a number of factors were important in its emergence as a major IFC in the 19th century. First, the U.K. was, as it still is, a massive importer and exporter. Secondly, London was the base from which many of the primary commodities produced in the British Empire were marketed. This encouraged the growth of ancillary services such as international insurance and shipping and commodity markets. So London became an important meeting place for international trade. Then the United Kingdom was a major capital exporter. The upshot of all this was that sterling played a strategic role in the international monetary system. To this day, it remains an advantage for an IFC if the currency of the host country is reasonably widely used as a trading counter and is stable enough to be used with confidence.

Although particular circumstances such as those mentioned above may account for the emergence of a financial centre the story does not end there. Once sufficient markets have been established and an infrastructure (in terms of professional expertise, communications facilities, and so on) has been construct-

if there were more real investment opportunities for British industry then institutions in the City would provide the finance, and moreover be well placed to tap international sources of finance to invest in the domestic economy.

If the City has been more successful in its international than in its domestic role in recent years this has not been at the expense of, but rather because of the state of the rest of the domestic economy. Indeed the "financial services industry" has itself been one of the very few growing and internationally successful sectors of the British economy. This is not the place to become involved in the current British debate about the relative merits in national terms of manufacturing and service industries, but I would question the implicit assumption made by many that manufacturing is in some sense the "better" .

Certainly, it would seem sensible nationally to support rather than carp at the one really successful sector of the economy — even if it is a service sector. As I have already said, I believe rather that an international financial centre can be a source of considerable strength to the economy in which it is situated, both directly in terms of invisible exports and indirectly. An historically successful international centre represents a considerable physical, human and intangible asset; in national terms I believe it is an asset to be exploited to the full.

4. CREATION AND MAINTENANCE OF INTERNATIONAL FINANCIAL CENTRES

I turn now to a discussion of some of the factors that seem to determine the formation and development of IFC's. This is a subject to which considerable thought has been given in London in recent years thanks to our national habit — some would call it disease — of introspection.

Clearly the factors that explained London's emergence as a major financiaal centre in the 19th century would not necessarily apply to, say, Cairo in the later 20th century. As I have mentioned there are many different types of centre. And what comparative academic literature there is on the evolution of different

The facilities they provide, like any other services available in the world, can be used for ill as well as for good. For example, the same Eurocurrency and foregn exchange dealing centres which helped to ensure the responsible recycling of oil revenues in 1974 are capable of being used for disruptive and speculative foreign exchange transactions as well.

This, however, is not an argument against such centres themselves; it is an argument against their abuse. The ability to contain abuses must be a consideration of paramount importance to those who supervise such centres, both individually and where appropriate jointly.

I should perhaps say a word about one charge which has been levied in the past against the City of London in particular. This is that by its very success it has starved other parts of the domestic economy of vital financial or human resources. Thus, the argument runs, whatever its contribution to the world economy, it may over time and on balance have damaged the U.K. economy.

This argument seems to me to be misconceived for a number of quite separate reasons. As I have already pointed out, truly international financial centres draw on as supply international financial markets. If a particular centre is a net exporter of funds on a long term basis it is because there are not sufficient or sufficiently attractive investment opportunities in the domestic economy for it to be a net importer (and because government exchange control regulations permit it to be). Furthermore, the argument seems to hang on a peculiarly restrictive view of the availability of human resources. Even a centre the size of the City of London only employs about 1% of the total work force of the country in which it is situated. Moreover, many of the kinds of human talent and skills deployed in the City are not those that would be needed, for example, to improve the quality of management in manufacturing enterprises.

The reasons for Britain's poor economic performance are many, and certainly some blame must attach to Government policies over the years — though I doubt whether Government alone can be expected to find a panacea. Suffice it to say that

customers. It is surely significant that most of the world's successful financial centres are geographically compact; the ability of the institutions represented in them, however many they may be, to develop and maintain relationships with one another, based on mutual personal trust and understanding, strikes me as essential.

By the same token, if a financial centre is to **concentrate** on the particular needs of a specific region of the world, there is a clear case for siting it in that region. In an age of rapid communication, the purely logistic arguments for doing so may not be as strong as they were; but they still carry weight. More important, perhaps, is the need to complement the truly universal attitudes and skills required by a major regional IFC with more localised ones — the knowledge of local markets, customs and laws, for example. A regional centre is more likely to attract the men with such knowledge than one sited thousands of miles away. To a large extent, therefore, the services of a regional financial centre are complementary with those of the more universally international centres; in an increasing number of transactions, both have a role to play.

In discussing the need for international financial centres, I have deliberately concentrated on the benefits they have to offer to the world at large, in contexts such as the financing of international trade and investment.

In addition, though important benefits can accrue from such centres to the individual countries in which they are sited. A successful centre is an asset of value not only in terms of national prestige but also in the hard cash of invisible exports and favourable capital flows. The financial expertise and other factors associated with a successful centre, which I shall be examining shortly, can also of course contribute to many other aspects of a nation's economic life. So, to an even greater extent, do factors such as political stability which are essential prerequisites of an IFC.

I would, not, however, want to suggest that all international centres have always been totally benign in their effects on the world about them or on the countries in which they are sited.

Developments such as these have all helped to reinforce the need for the services provided by international financial centres. For example, the Eurocurrency markets have provided one of the most important channels through which the surplus reserves of the oil exporting countries have been recycled. The same markets have been used intensively for the allocation of investment finance to the developing countries in particular; it must be doubted whether, in the absence of such markets, it would have been possible to provide such finance by alternative means on the necessary scale.

Traditional financial centres such as New York and London have been to the forefront in responding to the developing needs of the kind I have described. It is clear, however, that the world has proved large enough to accomodate a considerable number of regional or specialist centres as well.

I am, of course, concerned that London should remain a strong and healthy centre and that it should not unnecessarily lose out in its activities or its reputation to other, competing, centres. Nevertheless I would feel that there was something dangerously wrong if London were the only international financial centre of any significance, or one of only a very few.

In other words, I regard the existence of a variety of centres of different sizes, locations and specialisations, as itself a healthy sign, and for two reasons.

In the first place, I think that it is desirable that enough centres should exist to ensure that healthy and effective competition can occur between them in the provision of financial services on an international scale. It is important and normally beneficial for the institutions, regulatory bodies and others involved in operating an international financial centre to appreciate that if between them they fail to adjust to the developing needs of their customers their business will be attracted elsewhere. It may be though that there are some fields where competition between centres can be taken too far, and beyond the longer term interests of the world financial community.

In the second place, I regard it as equally important that such centres should be neither too large nor too remote from their

would remain immense problems of project appraisal and of what is now called "financial engineering" — structuring the terms and conditions of the loans to meet the needs of borrowers and lenders as fully as possible. To provide such loans requires not only access to the funds themselves, but also the ability to overcome problems such as these. That in itself requires highly efficient, talented and imaginative international bankers. London's role as the world's major Eurocurrency market could not have developed in the absence of such people.

Finally, as an example of the specialised transaction, one might cite shipbroking. Chartering supertankers, like insuring them, is not an everyday business and there could be no possible justification for fragmenting the charter market into dozens of self-contained national markets. A truly international market such as London's Baltic Exchange is essential if the suppliers and users of such facilities are to be properly matched.

It might be helpful at this stage to examine why the world has come to depend particularly heavily on the services of international financial centres during the recent past.

Of particular importance has been the fact that international trade has continued to expand at a faster rate than world economic activity as a whole. By way of example, the combined industrial production of the member countries of the Organisation for Economic Cooperation and Development grew by just 44 per cent between 1966 and 1974, while the volume of manufactured goods exported by those same countries grew by as much as 114 per cent.

This growth in international trade has, moreover, been associated with periods of great instability and uncertainty on the world's foreign exchange markets, large fluctuations in the balance of payments positions of the major nations and, as a result, major movements of capital from one country to another. It has also been associated with such developments as the continuing rise of the multinational corporation, commercial detente between the Eastern and Western blocs, the rapid progress towards economic maturity of many of the world's developing nations and most recently the shift in the balance of world economic power brought about by the oil price rises of the past two years.

trade as a means of raising world living standards. Countries sell goods and services surplus to their own needs and buy those of which they are in short supply. Such trade creates the need to develop international payments mechanisms and to extend international credit. At the same time the capital surpluses in some countries can be tapped to satisfy the demand for external finance in countries where there are capital shortages. In addition, truly international markets are created on which can be bought and sold goods (like crops and metals) or services (like shipping and insurance) for which purely national markets would be less efficient and, therefore, more costly.

Many international financial transactions can, admittedly, be accomplished without recourse to the services of an international financial centre. Often it is possible for one or other of the countries participating in a bilateral transaction to provide the necessary facilities itself. Much export finance, for example, is satisfactorily handled on this basis.

In an increasing number of cases, however, the nature of a transaction makes it appropriate for the parties involved to turn to a major financial centre which is better equipped than their own domestic financial markets to handle the matter. Typically, this will be the case if the transaction is too large, too complicated or too specialised to fall within the competence of a purely national market. Perhaps I may draw some examples from the experience of London of the sort of transactions I have in mind.

First, as an example of the large transaction, one might cite the underwriting of marine insurance. No purely national insurance market could now satisfactorily accomodate the huge risks involved in insuring supertankers. A genuinely world-wide market is necessary if the risks are to be effectively costed and shared. The London insurance market, with its extensive reinsurance capabilities, and the unique facilities of Lloyds, provide such a market.

Next, as an example of the complicated transaction, one might cite the provision of multi-currency loans for many of today's major investment projects. Even if the sums involved were within the means of a purely national capital market, there

world, as well as centres such as New York and London which seek to provide an extremely comprehensive range of services for a worldwide market. Thus I would include within my definition centres like Vienna, which is heavily orientated towards the financing of East/West trade ; or Kuwait, with its close connection with the development needs of the Middle East; or Singapore and Hong Kong, with their important regional roles in the Far East. As I shall argue shortly, I believe that the world is large enough to accommodate a broad spectrum of international financial centres of varying sizes and specialisations offering both complementary and competing facilities.

There can, therefore, be no comprehensive list of services which every international financial centre must provide in full in order to claim that title.

At a minimum, however, it would need to offer the banking and foreign exchange facilities necessary to permit non-residents to make deposits or take up loans, either in the currency of the host country or in some foreign currency.

I would, of course, be expected to offer other financial services as well. Typically these might include insurance and insurance broking; securities trading and fund management; commodity trading ; and professional support services in such fields as tax, law and accountancy.

3. WHY ARE IFC's NECESSARY ?

I suppose that there must now be a score or so of cities throughout the world which could claim the title of "international financial centre" as I have defined it. International banking, securities trading and the other activities associated with such centres have been, by any standards, among the world's major post war growth industries.

It is, therefore, not unreasonable to ask why so many centres, providing these services on so large a scale, are necessary. How do they benefit the world economy? The answer lies in the increasing interdependence of the nations of the world. The interdependence is seen most clearly in the use of international

course, no simple recipe ; but I do believe that there are various characteristics and attributes which are essential, or at least highly desirable, for the development of an international financial centre.

In concluding a shall also try to look ahead a little and assess what future there may be for international financial centres in the rapidly changing world political and economic order.

2. WHAT IS AN IFC ?

First then, let me attempt to define an international financial centre at any rate for the purposes of this speech. I do not think that we shall go far wrong if we use the term to mean "a centre in which banks and other financial institutions, foreign as well as indigenous, offer a wide range of services to residents and non-residents and to multi-national companies operating in the country or in neighbouring countries". Such centres are normally characterised by the presence of a wide range of branches and subsidiaries of overseas financial institutions.

This definition excludes a number of centres which have never sought to offer more than a very narrow range of facilities. By way of example, I would not personally honour some of the world's more far-flung tax havens with the title of international financial centre. There may be fiscal advantages to be gained from transacting certain types of banking, investment or other financial business from them. But they lack the breadth of services — and the breadth of talent as well — to merit the title.

As for serving non-residents, it seems reasonable to exclude from the definition centres which — however large or efficient they may be — are exclusively or predominantly concerned with meeting the financial needs of their domestic economies. In many cases, of course, these needs may be met in part by foreign financial institutions. But the mere fact that an American or British bank, say, has a branch in a particular town does not automatically make that town an international financial centre.

My definition is, however, wide enough to include many centres which concentrate on providing specialised services, or on meeting the needs of a particular geographical region of the

THE ROLE AND DEVELOPMENT OF INTERNATIONAL FINANCIAL CENTRES

NATIONAL BANK OF EGYPT
COMMEMORATION LECTURE
delivered by

THE RT. HON. LORD O'BRIEN OF LOTHBURY,
G.B.E., P.C., in Cairo
on Wednesday, 18th February 1976

1. INTRODUCTION

What I shall try to do in the course of this speech of an hour or so is to examine in turn three related questions about international financial centres.

To start with, I shall suggest an answer to a deceptively simple question : what is an international financial centre ? A large number of cities across the world now lay claim to this title; so it is as well to be sure just what are talking about.

I shall then turn to the rather more challenging question : why are international financial centres necessary ? The benefits of such centres to the host country have been frequently discussed in the past, but I shall place rather more emphasis on their benefits as I see them for the world at large.

Thirdly, I shall try to identify those ingredients which seem to be necessary for the development and maintenance of an international financial centre of high standing and efficiency. I am aware that this question may imply that creating an international financial centre is like baking a good cake; that it is merely a matter of following the recipe correctly. There is, of

ACKNOWLEDGEMENTS

The population projections that formed the basis of this study were carried out at the Computer Center of the American University in Cairo using a packaged program developed by F. Shorter and D. Pasta of the Population Council and installed on the AUC system by members of the staff of the Demographic Projections Analysis Project, DPA. AUC.

Mr. Mohamed Osman of DPA, Mrs, Denise Batani of the Social Research Center, AUC, Miss Mounira Hussein of the PFTB, and Miss Fatma El Zanaty of the Statistics Department, Cairo University contributed significantly to all phases of the work. Their efforts are gratefully acknowledged.

following table brings out this conflict for the six fertility assumptions resulting in the lowest cumulative IDB.

Fertility Assumption	IDB Cumulative	2110	Stable Rate of Growth per thousand	Population Size in millions 2110
6,III	8.40	28.1	9	202
7,II	8.42	28.1	8	198
7,III	8.46	29.5	2	112
6,II	8.51	27.8	14	315
7,I	8.52	27.8	14	340
5,III	8.55	28.0	15	345

As indicated by the configuration of the table the six fertility assumptions included form four distinct groups according to the stable IDB value One may safely exclude assumption 7,III for having the highest stable IBD value among all 21 assumptions considered. This practically reduces the situation to comparing the two[1] groups { (6,III), (7,II) } and { (6,II), (7,I). }

Assumptions of the first set result in stable IDB values slightly higher than those of the second set, but compensate for this with lower cumulative IDB values. If we exclude the first two assumptions of the three sets from comparisons of cumulative IDB, as we did with respect to stable IDB, we find that the extent of relative difference between the two sets, is about the same on the two measures. Actually, the relative difference is slightly higher with respect to the cumulative Index.

However, the length of time period until the year 2110, may support giving a larger weight for differences on the cumulative index, which lead to the choice of the first set as the basis for determining desirable fertility pattern scenarios for Egypt up to the year 2000.

(1) The results of assumption (5, III are not much different from those of the group (6, II), (7, I).

Thus one may be inclined to prefer assumption 6 of set II over the rest of the assumptions included in this analysis as a scenario for desired fertility patterns in Egypt in the next twenty-five years.

However, restricting the analysis of the implications of fertility and mortality patterns to their ultimately stable effect at some future point in time, disregards the fact that demographic characteristics take a long time to stabilize. Consequently, investigation of the implications of demographic patterns during the process of stabilization, can be as important as implications attained at stability. An attempt was made to take into consideration the implications of various fertility assumptions used in the time period (1970-2110) by computing a cumulative index of IDB over that interval; the results are given in table (2),

Table (2)

Cumulative Value of the Index of Dependency Burden Over The Time Interval (1970-2010)

Fertility Assumption	SET I	II	III
1	10.56	10.50	10.46
2	10.01	9.90	9.77
3	9.66	9.49	9.24
4	9.31	9.05	8.87
5	8.97	8.75	8.55
6	8.64	8.51	8.40
7	8.52	8.42	8.46

Comparing the contents of tables (1) and (2) reveals some conflict between considerations of the stable situation and the situation during the process of stabilization. The fertility assumptions that result in the lowest stable IDB are not those leading to the lowest cumulative IDB in the time period (1970-2110). The

3. A lower stable rate of natural increase is, naturally, associated with a smaller population size at any future point in time. Thus, to select a preferred course of fertility decline on the basis of the resulting index of dependency burden, would raise the difficult choice between the combination of low IDB and large population size, and the combination of high IDB and small population size. Two combinations growth contrasting are the following : fertility assumption 6 of set II results in a stable IDB of 27.8 and a population size of 315 million at 2110[1], while fertility assumption 7 of set III results in a stable IDB of 29.5 and a population size of 112 million at 2110. See table (1).

In comparing these two combinations it is instructive to take into consideration the following points :

a) When talking of the year 2110, no convincing argument could be made to support the contention that a smaller population size would be more desirable regardless of other population characteristics. Further, within the next 25 years, the differences between the population size implications of the two fertility assumptions under consideration are minimal. In fact, the population sizes implied are almost identical up to the year 2000.

b) Although the difference between the stable IDB implied by the two fertility assumptions is small in absolute value, it does represent a large relative difference if we take into consideration the range of variation of the index. Actually, the difference represents about 70% of the entire range of variation of the index if we take, as its maximum value, that implied by the results at stationarity (about 30.3, higher values of IBD, those corresponding to assumption 1 and 2 of the three sets, are associated with astronomically high population size).

(1) Assumption 7 of set I yields the same stable IDB value but at a slightly higher ultimate population size, see table (1).

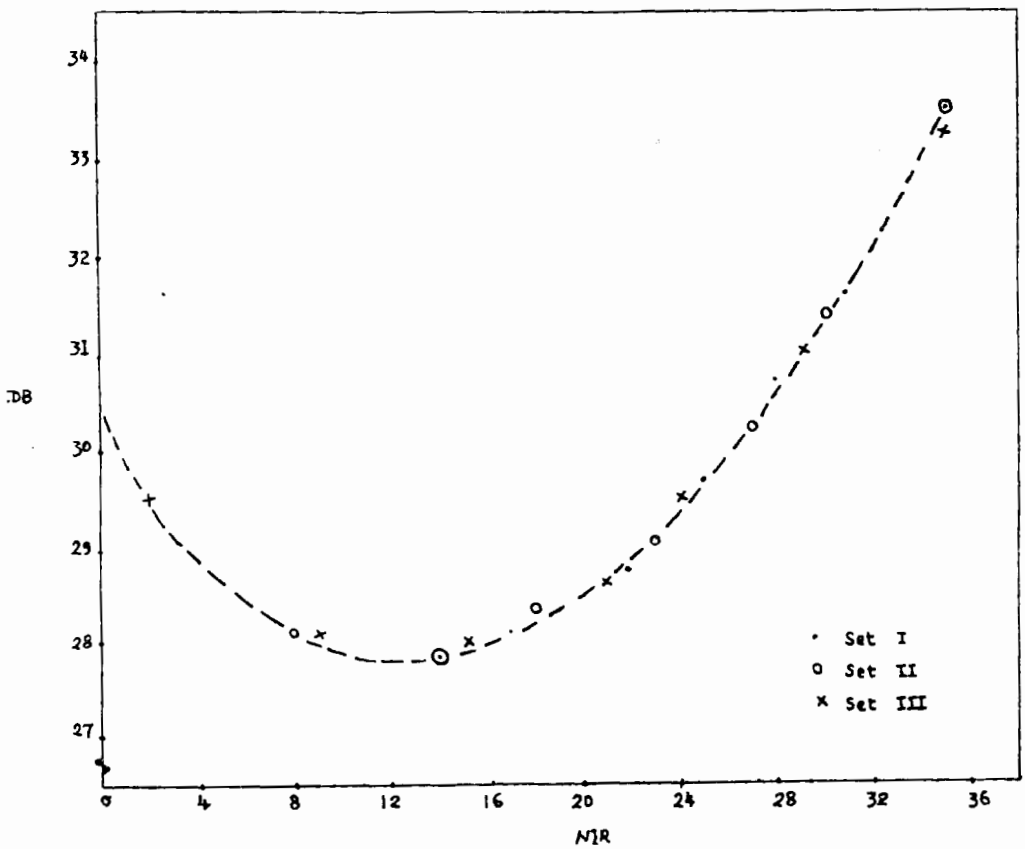

34
33
32
31
30
29
28
27
DB
0
4
8
12
16
20
24
28
32
36
NIR
Set I
Set II
Set III

TABLE I

Population Size, Vital Rates, Relative Age Distribution, and Dependency Indices, 2110

SET I

Fertility Assumption	Population in Millions	Vital Rates per thousand CBR	CBR	NIR	Percentage Age Distribtion <15	15–64	65+	Dependency Indices % CHDR	OADR	TDR	IDB
1	3 394	39	4	35	44.0	51.9	4.1	84.8	7.9	92.7	33.5
2	2 140	36	5	31	41.3	53.7	5.0	76.9	9.3	86.2	31.6
3	1 544	33	5	28	39.3	55.0	5.7	71.5	10.4	81.9	30.7
4	1 076	31	6	25	37.1	56.4	6.6	65.8	11.7	77.5	29.7
5	717	28	6	22	34.1	58.0	7.9	58.8	13.6	72.4	28.7
6	481	24	7	17	31.1	59.5	9.5	52.3	16.0	68.3	28.1
7	340	22	8	14	28.3	60.6	11.1	46.7	18.3	65.0	27.8

SET II

Fertillity Assumption	Population in Millions	Vital Rates Per thousand CHR	CDR	NIR	Percentage Age Distribution <15	15–64	65+	Dependency Indices % CHDR	OADR	TDR	IDB
1	3 290	39	4	35	43.9	52.0	4.2	84.4	8.1	92.5	33.5
2	1 944	35	5	30	40.8	54.1	5.1	75.4	9.4	84.8	31.4
3	1 306	32	5	27	38.3	55.7	6.1	68.8	11.0	79.8	30.2
4	786	29	6	23	34.9	57.5	7.6	60.7	13.2	73.9	29.0
5	516	25	7	18	31.9	59.0	9.1	54.1	15.4	69.5	28.3
6	315	22	8	14	28.2	60.6	11.2	46.5	18.5	65.0	27.8
7	198	18	10	8	24.5	61.7	13.8	39.7	22.4	62.1	28.1

SET III

Fertillity Assumption	Population in Millions	Vital Rates Per thousand CBR	CDR	NIR	Age Distribution Percentage <15	15—64	65+	Dependency Indices % CHDR	OADR	TDR	IDB
1	3 135	39	4	35	43.6	52.2	4.2	83.5	8.1	91.6	33.2
2	1 735	34	5	29	40.1	54.5	5.4	73.5	9.8	83.3	31.0
3	999	30	6	24	36.4	56.7	6.9	64.3	12.1	76.4	29.5
4	609	72	6	21	33.3	58.4	8.4	57.1	14.3	71.4	28.6
5	354	23	8	15	29.4	60.1	10.5	49.0	17.5	66.5	28.0
6	202	19	10	9	25.1	61.5	13.3	40.9	21.7	62.6	28.1
7	112	14	12	2	20.6	62.3	17.2	33.0	27.7	61.7	29.5

ingly, we propose to construct an index of dependency burden as follows :

$$IDB = (CHDR + a.\ OADR)/(1+a)$$

where $a \geqslant 2$. Clearly conclusions drawn using this index depend on the value of the parameter a. Unfortunately, available information is not sufficient to arrive at a good estimate of a. Here we all use the conservative value a. = 2.

V. Conclusions

Table (1) gives the population size in 2010 and stable characteristics implied by the various fertility assumptions considered. As expected, we observe that a lower ultimate rate of natural increase is related to a lower childhood dependency ratio and a higher old age dependency ratio. We also observe the following :

1. The impact of the age-structure on demographic characteristic of the population is strongly reflected on crude vital rates. A lower stable rate of natural increase, i.e. an "older" population, is reflected in a higher CDR at the same level of age-specific mortality rates, it reaches 12 per thousand for assumption 7 of set III. Also, because of the young initial age-structure and high initial fertility, the CBR remains relatively high even for the most ambitious scenario of fertility decline included here, assumption 7 of set III[1].

2. A lower ultimate rate of natural increase is associated with a lower total dependency ratio. However, the index of dependency burden, IDB, decreases with declines in the rate of natural increase to reach its lowest level when the NIR is approximately in the internal 1.0% — 1.5%, see Figure (1). We note that this shape of the relationship between IDB and NIR depends on the value of the parameter a. Values of a larger than 2.0 would cause the curve to reverse its direction at larger values of NIR.

(1) Actually, according to this assumption, the CBR does not go below the 20 per thousand mark until after the year 2000.

age structure due to the equal treatment it accords to childhood dependency and old age dependency. This is unacceptable for two reasons. First, the social cost of providing for a dependent child may be different from that for an aged dependent. Second, and probably more important, the cost of providing for a child, unlike that incurred by supporting an old age person, can be thought of as an investment that would yield a stream of returns in the future.

This insensitivity of the dependency ratio is particularly misleading in assessing the effect of aging of a population(1) where the ratio of child to aged dependents varies significantly. It is known that in the absence of migration, a history of decline in the rate of natural increase from high to low, or zero level results in considerable aging of the population. This process results in a reduction in the proportion of children in the population and an increase in the proportion of old individuals. While the dependency ratio may not change significantly, the socio-economic implications of changes in the relative size of its two constituent components is far-reaching. Accordingly, a refined analysis of the socio-economic implications of changes in the age structure during the aging of a human population should give different treatment to the childhood dependency ratio from the old age dependency ratio(2).

Studies of the cost of supporting a child dependant relative to the cost of providing for an old dependant yield estimates of old age dependants costing 1.5 to 2.0 times as much as a child dependant.(3) If, in addition, we take into consideration the productive potential of children to the society, and the other undesirable effects of "old" populations(4). One may safely assume that the dependency burden of one unit of old age dependency is at least twice as heavy as one unit of childhood dependency. Accord-

(1) A human population is said to "age" or "grow older" if the proportion of individuals defined as "old" in the population increases.

(2) Childhood dependency ratio (CHDR) = Population ($<$ 15) / Population (15-64) Old age dependency ratio (OADR) = Population (65+)/ Population (15-64).

(3) U.N., **op. cit.** p. 289.

(4) For a discussion of the effects of aging of human populations see . **Ibid.** pp. 289-292, 236, 441, 444.

with regard to population growth targets, while population policies in less developed countries have a much wider span of discretion, especially if integrated into overall development policies. In other words, the viable options for population policies in developed countries are rather limited and stationarity seems to be the most desirable(1). While stationarity of the population of less-developed countries would be also desirable from the point of view of the developed world, a less developed country can legitimately entertain the following question : Is stationarity the optimum population growth prospect ? or would it be stability at some rate of growth higher than zero(2) ? Asking this question naturally leads to another, what should be the criteria for decision?

We have alluded earlier to the significance of the demographic and socio-economic implications of the age-structure. The socio-economic repercussions of the age-structure are determined by the relative weights of various age contingents, which have far-reaching bearings on aspects of consumption, savings, production and social welfare in general(3). It is customary to divide the human age span into three groups : less than fifteen years of age, fifteen to less than 65 years of age, and 65 years of age and above. The three groups correspond to the stages of childhood, adulthood (or working age), and old age respectively.

The various socio-economic implications of the age-structure are usually quantitatively summarized in the index known as the dependency ratio, which relates the population in the first and third age contingents to the number of individuals in the second.

However, the dependency ratio is not a sensitive index of changes in the dependency burden resulting from changes in the

(1) Some European countries are alarmed by the prospects of imminent population decline.

(2) For obvious reasons we have excluded stability at a negative rate of growth as an undesirable prospect. We have also excluded the rather bizarre scenario calling for a drastic reduction of growth rates to a negative level that would continue for a period of time until a moderate population size is reached and then stability at a higher rate of growth would be attempted. If such a scenario can be at all achieved it would have negative socio-economic repercussions.

(3) U.N., **Op. Cit.** pp. 288-292.

rameters : the mean, the standard deviation and a measure of the ratio of frequency of child-bearing in the age group (15-19) to the next five-year age group. Values of these three parameters were calculated from Egyptian data for the period (1945-1970), linearly extrapolated, and the resulting values reconciled with the ranges of these parameters available in the collection of model fertility schedules. The matching was not perfect. Some of the extrapolated combinations of the three parameters were not available in the collection of model schedules. In this case, the closest member of the collection was chosen. We ended up with four relative age distributions of total fertility, the first to apply to the first total level and each of the other three to apply to two consecutive total levels, within each set of seven fertility assumptions. The following table gives the relative distributions.

Age Group	Relative Fertility Distribution for Levels			
	(1)	(2,3)	(4,5)	(6,7)
15—19	0.059	0.051	0.024	0.010
20—24	0.228	0.176	0.134	0.090
25—29	0.239	0.232	0.239	0.228
30—34	0.212	0.232	0.262	0.290
35—39	0.167	0.193	0.218	0.248
40—44	0.084	0.100	0.108	0.119
45—49	0.012	0.015	0.015	0.016

IV. Criteria for Decision

Similar studies have started from the premise that population should stabilize at a rate of growth equal to zero, i.e. reach stationarity[1]. While this may be a desirable objective in a developed country it may not be necessarily so in a developing country like Egypt.

This is basically due to the fact that population policy in developed countries at present have a limited range of prospects

(1) See for example, Frejka, T.; **Future of Population Growth : Alternative Paths to Equilibrium;** John Wiley and Sons; New York, 1973.

vide for a wider variety of total fertility levels and the time at which fertility ceases to decline, seven assumptions were devised within each set such that in the ith assumption, total fertility is stabilized at the level of the ith five-year period, i=1,2, . . ., 7.

The following table summarizes the resulting twenty-one fertility assumptions. The table gives the GRR level at which fertility ceases to decline and the order of the five-year period at which this level is reached.

Assumption	Final Total	Fertility	Level for Set
(Period)	I	II	III
1	2.89	2.87	2.84
2	2.68	2.62	2.55
3	2.47	2.37	2.26
4	2.26	2.12	1.97
5	2.05	1.87	1.68
76	1.84	1.62	1.41
7	1.63	1.37	1.13

Hypothetical future relative age distributions of fertility were arrived at through a study of the parameters of age distributions of fertility in Egypt in the time period (1945-1970) in conjunction with the Coale - Trussell model fertlity schedules[1]. Coale and Trussell model fertility schedules are functions of three pa-

(1) Coale, A.J. and James Trussell, T. ; Model Fertility Schedules : Variations in the Age Structure of Childbearing in Human Populations ; **Population Index**, Vol. 40, No. 2, April 1974; pp. 185-284.

starting with level 15, i.e. a life expectancy at birth for females of 55 years, in the five-year period (1970-1975), and assuming a uniform gain in life expectancy of five years every ten-year period until it reaches level 24, i.e. a life expectancy at birth for females of 77.5 years, in the five-year period (2015-2019) and all subsequent five-year intervals.

Fertility assumptions consisted of two components : the level of total fertility as expressed by the gross reproduction rate, GRR, or the total fertility rate, TFR(2), and the relative age distribution of fertility, for it is well known that the latter changes with the former.

The GRR for 1970 was taken as the starting point for the assumptions on the level of total fertility. Relating the reported number of births by age of mother(3) to the corresponding number of females in the initial age structure resulted in a GRR of 2.8. Allowing for an extent of underregistration of births of 6%(4) inflated the GRR to about 3.0. It was assumed that all fertility decline that is to take place will occur in the thirty-five year period (1970-2005), therefore age-specific fertility rates will remain constant at the values of the five-year period (2000-2005). Three "final" values for the GRR at the year 2005 : 1.50, 1.25 and 1.00, were taken and the level of total fertility was assumed to decline uniformly from the initial level of 3.0 in 1970 to the final value in 2005 in order to determine the level of total fertility for every five-year period in the interval (1970-2005)(5). To pro-

(1) Available evidence indicates that the initial mortality level may be slightly higher than reality. The life expectancy at birth for both sexes in the five-year period (1960-1965) is estimated at 50 years. See : Fergany, N., A Reconstruction of Some Aspects of the Demographic History of Egypt in the Twentieth Century, DPA, AUC, Cairo 1975. However, it was preferred to be conservative with regard to the mortality assumption.

(2) Assuming a sex ratio at birth of 105 males per 100 females, TFR = 2.05 × GBR.

(3) Source : Collection of Vital Statistics for ARE, 1930-1970, CAPMAS, Cairo, Feb., 1973, table 22.

(4) See : Fergany, N., **Op. cit.**

(5) Naturally, one would not expect fertility decline to be so regular in reality, but this is the simplest and safest assumption to make.

III. Design of the Investigation

The investigation undertaken here consists of carrying out a set of projections for the population of Egypt by age and sex for the time period (1970-2110), starting with an adjusted age-sex structure for 1970[1], under a set of 21 assumptions on future age-specific mortality using the shorter- Pasta Package[2]. Using a large number of fertility assumptions and only one mortality assumption reflects the facts that mortality has already reached a reasonably low level in Egypt, while fertility is still moderately high and that future mortality patterns are easier to predict than future fertility patterns.

The projections are carried out under the assumption of no external migration. This reflects the present evaluation of the limited prospect of large scale emigration effectively relieving population pressure in Egypt, or significantly affecting the future of long-range population growth in the country.

The time span of the investigation, 1970-2110, extends far beyond the time-range of present long-term planning horizon in Egypt, the year 2000. This is a reflection of the slow but ponderous nature of demographic changes. These changes are characterised by an in-built momentum, most potently stored in the age-structure, that is almost impossible to abate. Thus a realistic evaluation of the consequences of fertility and mortality trends in the next twenty-five years has to take into consideration their effects on shaping the age-structure for decades to come.

The age-sex specific mortality assumption was fashioned using the "South" family of the Coale-Demeny model life table[3]

---

(1) Taken from : Valaoras, V.G. et al ; **Population Analysis for Egypt** (1935-1970); Cairo Demographic Center, Cairo 1972, p. 17.

(2) Shorter, F., and Pasta, D. ; **Computational Methods for Population Projections**; The Population Council, New York; 1974.

(3) Coale, A.J. and Demeny, R. ; **Regional Model Life Tables and Stable populations** ; Princeton University Press, Princeton, 1966.

liminary evidence is that the CBR reverted in 1974 to about the 1972 level, another rise in the birth rate is expected starting 1975 in response to the easing up of military tension after the October 1973 war[1].

Ths brief survey tends to indicate that the CBR targets of the NPFPP are probably too optimistic for the period of the policy and definitely cannot be extended to another ten-year period. This is mostly due to the effect of the age structure as we shall see later on.

However, in general, the crude birth rate should not be the sole criterion for target setting, in a wide-scope population policy. For while the CBR is a valid measure of natality[2] it is not a pure measure of fertility[3]. As such it is not sensitive to fertility changes. But, more importantly, restriction of target-setting criteria to the CBR results in ignoring other demographic characteristics of paramount importance especially in the long-term, like the age structure of the population.

The age structure of a human population is probably its most important demographic characteristic. It summarizes the entire demographic history of the population, for it is the result of all fertility, mortality and migration conditions experienced by the society for as long as the age of the oldest living individual, and may be longer. In the absence of external migration, the age structure is determined solely by natural increase. In addition, the relative weights of various segments of the age span have demographic, social and economic implications of utmost importance.[4] Accordingly, no long-term population policy could afford to neglect the age structure of the population.

---

(1) Fergany, N., Sample Estimates of Crude Birth and Death Rates in Rural and Urban Areas of Egypt for 1973 and 1974. PFPB, Cairo 1975.

(2) The overall relative frequency of the production of children in the society.

(3) Among other things, it is strongly affected by the age-structure.

(4) UN, **The Determinants and Consequences of Population Trends**, Volume I, New York, 1973, pp. 262-292.

II. Current Population Growth Targets

Egypt, like many other less developed countries, has been perceived to suffer from a population problem characterised by the, once popular, label, of "population explosion". In the sixties, the solution prescribed for this problem was family planning programs. As indicated in the introduction, the definition of the problem in this manner as well as the resultng identification of the solution suffered from a basic conceptual deficiency : namely, the isolation of a societal phenomenon from its overall socio-economic context. We are not to discuss this issue here, but are interested only in its reflections on population growth targets set by the NPFPP.

In 1966, the target set for the Egyptian Family Planning Program was a reduction of one point per thousand in the crude birth rate, CBR, per year. The NPFPP adopted the same target for the period 1973-1982, setting a targetted CBR of 24 thousand in 1982.

The determination of population policy targets in terms of reductions in CBR reflects an inappropriate uni-dimensional definition of the population problem, and a sense of urgency enhanced by the fallacious belief in the possibility of implementing drastic reductions in the CBR through family planning programs.

It is informative in this regard to briefly delineate the behaviour of CBR in Egypt since 1966. The CBR declined from 41.2 per thousand in 1966 to 34.1 per thousand in 1972, the latest year for which final birth rates are available. Thus, the average annual decline in the CBR over the time period. (1966-1972) was larger than the targetted one point per thousand. Clearly, this decline cannot be attributed entirely to the family planning program, mostly because of the exceptional military and economic conditions the country has been going through since 1967[1].

Provisional figures for 1973 yield a CBR of 35.4 per thousand, over one point per thousand higher than the 1972 rate. While pre-

(1) Bindary, A., Population Planning in Egypt : An Attempt at Conceptualization. **International Journal of Health Services,** Volume 3. No. 4, 1973.

mic conditions consistent with low levels of fertility requires profound socio-economic change that can only be attempted through societal efforts in integrated development.
This position was formalized in the National Population and Family Planning Policy, NPFPP, adopted in 1973[1] as the basis for population planning in the ten-year period 1973-1982.

b) Even a substantial reduction in fertility rates within a short period of time would not, in itself, solve Egypt's population problems, in the sense that there would still be some population aspects that reflect negatively on the welfare of the society, e.g. high dependency burdens, poor spatial distribution and other population characteristics that are inconsistent wth high levels of productive efficiency. These problems are interrelated and, again, can be handled only in a long-range program of societal development.

Recognition of the two points given above resulted in the realization of the fallacy of separating the so-called population problem in Egypt from the overall problems of underdevelopment. In the sense that establishing and reinforcing population characteristics that reflect positively on the level of welfare cannot be achieved independently of the overall development efforts of the society. Further, it is now acknowledged in Egyptian planning circles, that the country's human resources can become, if properly developed, into an efficient productive energy, its most treasured resource. This could be achieved through a long-term human resource development strategy that constitutes an integral component of the long-term national development strategy.

It is from this vantage point that this paper attempts to investigate the prospects of long-range population growth and its implications for the age structure especially in terms of the dependency burden of the population.

(1) The Supreme Council for Population and Family Planning, The National Population and Family Planning Policy. Cairo, October 1973.

PROSPECTS OF LONG-RANGE POPULATION GROWTH AND SOME RELATED CHARACTERISTICS IN EGYPT

By NADER FERGANY
The Population and Family Planning Board, Cairo

I. Introduction

The objective of planned development processes can be stated as the attainment of the highest level of welfare possible for members of the society. Thus, development efforts are devoted to the welfare of the human being ; but, they are also designed and carried out by members of the society, individually and as elements of societal institutions. Accordingly, effective development processes must aim at maximising the contribution of the human resources of the society to collective welfare.

Egypt's endowment of natural resources is rather limited except for the human element. This relative abundance of human resources has been considered by some as nothing but a liability. This position resulted in a compulsive desire on the part of some of the intellectual and decision-making elites to reduce population growth rates through planned reduction in fertility rates. The vehicle through which this objective was to be attained was an official family planning program that was started in 1966.

While reduction in the population growth rates may reinforce development efforts, Egyptian and international experience in the fields of planning for development and family planning programs point out the following conclusions :

a) Fertility level is the outcome of social behaviour that is determined by the socio-economic conditions of the society. Thus, excluding coercion, a substantial reduction in fertility rates, e.g. to the level currently observed in developed countries, cannot be achieved in the absence of socio-economic conditions that are consistent with this level of fertility. In Egypt, attaining socio-econo-

SOMMAIRE

Articles

Page

NADER FERGANY : Prospects of Long-Range Population Growth and some Related Characteristics in Egypt ... 193

LORD O'BRIEN OF LOTHBURY : The Role and Development of International Financial Centres 213

Dr. AHMED K. ABOUL-MAGD : Relation entre les pouvoirs exécutif et législatif sous le régime présidentiel *(en arabe)* 5

Dr. MOH. TALAAT EL-GHONEIMI : Tendances actuelles dans le droit public international *(en arabe)* 37

Dr. MOH. ABBAS HEGAZI : Etudes sur la praticabilité économique des prix du point de vue de la banque *(en arabe)* 67

Dr. MOH. MAHROUS ISMAIL : Aspects économiques et problèmes de l'industrie automobile en Egypte *(en arabe)* 107

Dr. HORRIA TEWF. MEGAHED : Le système du parti unique en Afrique *(en arabe)* 153

Dr. NAIM ATTIA : Le Conseil d'Etat et les libertés individuelles *(en arabe)* 195

MEMBRES DE LA SOCIETE

Les membres de la Société sont de quatre catégories : les membres actifs payant une cotisation de P.T. 150 par an, les membres cotisants, banques, institutions ou organismes publics et autres personnes morales payant une cotisation annuelle de L.E. 100 au minimum, les membres honoraires, égyptiens ou étrangers, ayant rendu d'éminents services à la Société ou aux sciences économiques, sociales ou juridiques et les membres correspondants, personnes résidant à l'étranger et collaborant aux activités de la Société et à ses publications.

Tous les membres ont droit au service gratuit de la revue de la Société.

CONDITIONS D'ABONNEMENTS

Le prix de l'abonnement annuel à la revue est de P.T. 150 pour la R.A.E. et 100 Shillings ou $ 12.00 pour tous les pays faisant partie de l'Union Postale.

Les numéros non réclamés par Messieurs les Membres et Abonnés dans l'intervalle entre la parution de deux fascicules consécutifs ne leur seront livrés que contre payement du prix.

Le prix du fascicule est de P.T. 50 pour la R.A.E. et 25 shillings ou $ 4.00 pour l'étranger.

Les opinions émises par les collaborateurs de la revue n'engagent pas la responsabilité de la Société.

La reproduction et la traduction des articles publiés dans la présente revue sont interdites, sauf autorisation préalable de la Société.

Tout manuscrit soumis à « L'Egypte Contemporaine » devient la propriété de la Société.

Les demandes d'adhésion, d'abonnement ou d'information doivent être adressées au Secrétariat de la Société, Boîte Postale No. 732.

Siège : Le Caire, 16 Avenue Ramsès, Téléphone 52797.

L'EGYPTE CONTEMPORAINE

(LXVIIème ANNEE, JUILLET 1976, No. 365

Rédacteur en Chef : Dr. IBRAHIM ALI SALEH
Secrétaire - Général
de la Société

Imp. AL-AHRAM
LE CAIRE, 1976

Prix : P.T. 50