

مرآة المعاصرة

(السنة الثالثة والخمسون - العدد ٣١٠ - أكتوبر ١٩٦٢)

الثمن ٠٤ قرشا

مطابع
شركة الاعلانات الشرقية
القاهرة ١٩٦٢

اعضاء الجمعية

أعضاء الجمعية فئتان : أعضاء مشتركون يدفعون رسم اشتراك قدره مائه وخمسون قرشا صاغا سنويا ، وأعضاء مؤيدون يؤدون اشتراكا قدره عشرة جنيهات على الأقل .

ويقدم طلب العضوية مصحوبا بتزكية واحدة على الأقل من أحد أعضاء الجمعية ، ومتى وافق عليه مجلس الإدارة، يكسب الطالب صفة العضوية ومزاياها بما في ذلك تلقى مجلة مصر المعاصرة دون مقابل .

وعدد أعضاء الجمعية في الوقت الحاضر حوالي ٢٠٠ عضو .

الاشتراك في المجلة

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

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

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

لا تسأل الجمعية عن الآراء التى تنشرها مجلتها (مصر المعاصرة) . ولا يباح نقل أو ترجمة شئ مما ينشر في هذه المجلة بغير اذن سابق من الجمعية .

وكل ما يرسل الى المجلة للنشر يصبح ملكا للجمعية .

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

مقر الجمعية - ١٦ شارع رمسيس بالقاهرة - ت ٥٢٧٩٧

الفهرس

المقالات

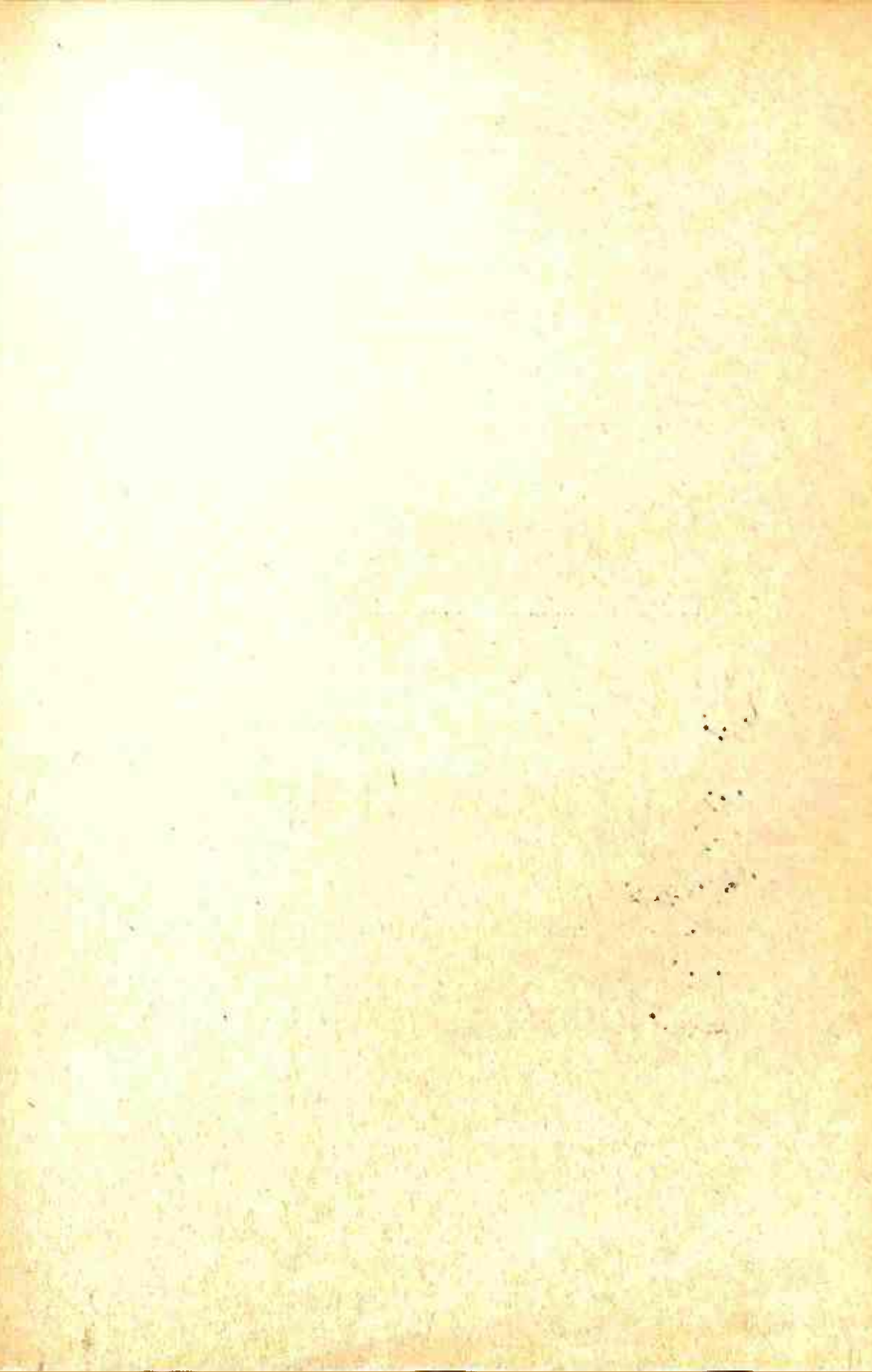
- ٥ ... محمد حلمى مراد : الاتجاهات الحديثة فى تشريعنا العمالى ...
- ١٩ ... محمود حافظ غانم : فى الطبيعة القانونية للمؤسسات العامة ...
- ٤٧ ... جاد لبيب : خضوع الهيئات العامة الضرائب والرسوم والتطور
الاشتراكى لاقتصادنا القومى ...
- ٦٧ ... محمد فتح الله الخطيب : تعديل ميثاق الأمم المتحدة ...
- ٥ ... عبد المنعم الطنامل : الائتمان الزراعى والتنظيم التعاونى (بالانجليزية) ...
- ٤١ ... زكريا احمد نصر : نظريتان فى الاستعمار : شومبيتر ولوفه (بالفرنسية)
- ٧٥ ... صلاح الدين عبد الوهاب : القوة الملزمة للاتفاق والتفسير السلمى
للظروف (بالانجليزية) ...

نقد الكتب

- ١٠١ ... منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية : بعض معالم التدريب للتنمية الاقتصادية ...
- ١٠٢ ... ستارك : عيوب تقديرات الدخل الفردى عند مقارنة مستويات المعيشة بين المناطق
النامية والمناطق المتأخرة ...
- ١٠٤ ... معهد سولفى للاجتماع : خمسمائة دكتور فى القانون يتساءلون عن مهتهم ...
- ١٠٧ ... ليمبريه : ديناميكية التنمية ...
- ١١٠ ... كير وغيره : التصنيع والرجل الصناعى ...
- ١١٤ ... هايسنر : نظريات النمو واثاقذ الرأسمالية ...
- ١١٧ ... الجريتلى : السكان والموارد الاقتصادية فى مصر .. محمود لطفى

الكتبة

- ٨١ ... الكتب الحديثة
- ٨٤ ... المجلات المحلية
- ٩٠ ... المجلات الاجنبية



الاتجاهات الحديثة في تشريعنا العمالي (*)

للدكتور محمد حلمى مراد

يتأثر تشريع العمل فى أية دولة من الدول - باعتباره الاداة المنظمة لأحد العنصرين الأساسيين للإنتاج - بما يسودها من أفكار اقتصادية ، وما يقع فيها من أحداث ذات أثر فى حياتها الاقتصادية .

وليس من شك فى أن اتجاه الجمهورية العربية المتحدة نحو الأخذ بالاشتراكية - بما تستهدفه من كفاية فى الإنتاج ، وعدالة فى توزيع الدخل القومى ، وما تستعين به من تأميم للمشروعات الاقتصادية الحيوية ، ومن تخطيط للاقتصاد الوطنى - لابد أن يكون له صدها فى تشريع العمل المطبق فيها .

وقد أسفر هذا التأثير عن ظهور ثلاثة اتجاهات جوهرية فى تشريعنا العمالي فى الفترة القصيرة الماضية :

أولاً - الاتجاه نحو تحقيق الديمقراطية الصناعية بما تقتضيه من إشراك العمال مع أصحاب الأعمال أو مديرى المشروعات العامة والمؤسسة فى إدارة وتوجيه عجلة الإنتاج فى المشروعات الاقتصادية .

ثانياً - الاتجاه الى استخدام تشريع العمل كأداة من أدوات التخطيط والتوجيه الاقتصادى أى اعتباره وسيلة من الوسائل المعينة على تنفيذ الخطة الاقتصادية وتحقيق الأهداف المرسومة فى ميدان الاقتصاد القومى .

ثالثاً - الاتجاه نحو توحيد النظم المأخوذ بها فى معاملة العمال فى مختلف المنشآت والقطاعات .

وسنلقى الضوء فيما يلى على كل اتجاه من هذه الاتجاهات الثلاثة حتى نتبين الدوافع والظواهر التى حدث بنا الى التقرير بوجود تلك الاتجاهات .

(*) محاضرة ألقيت بدار الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والاحصاء والتشريع يوم الأربعاء

الموافق ١٤ مارس سنة ١٩٦٢ .

الاتجاه الأول - تحقيق الديمقراطية الصناعية

١ - يقصد بالديموقراطية الصناعية أن يساهم القائمون بالانتاج فى ادارة شئون المنشأة او الصناعة بقصد اقرار السلام الاجتماعى وتنمية التعاون فى محيط الانتاج .

فيجب أن يعطى العامل أو الموظف الفرصة للمساهمة فى تحمل المسؤولية فى المؤسسة التى يعمل بها الى جانب مهامته فى الانتاج الذى تقدمه حتى لا يشعر أنه مسير بموجب سلطة عليا لا تمت اليه بصلة .

وللديموقراطية فى الصناعة مظاهر شتى تتوقف على ظروف كل بلد وكل صناعة . وتعتبر اولى مظاهرها اللجان المشتركة التى يشترك فيها العمال والموظفون مع الادارة او اصحاب الأعمال لمناقشة وبحث الموضوعات المتعلقة بالمؤسسة التى يعملون بها .

ولا جدال فى ان اشتراك العمال بابداء الراى فى بعض الشئون الادارية يساعد على اشاعة جو من الثقة والاطمئنان فى المؤسسة مما يؤدى الى خير النتائج بالنسبة لمستوى الانتاج من ناحية ، وبالنسبة للحالة النفسية للعمال الذين يشغلون بها من ناحية أخرى اذ يجعلهم يشعرون بأنهم لم يعودوا مجرد آلات صماء تعمل دون أن تتاح لها فرصة التعبير عن آرائها وانفعالاتها . وهو ما يشبع لديهم غريزة « اثبات الذات » .

كما أن وجود العامل فى اللجان والمجالس يعين على التعرف على آراء الأشخاص الذين يصاحبون الآلات والخامات ، ويحيون فى ظروف العمل أكثر من غيرهم ، وبالتالي تكون آراؤهم فيما يختص بهذه العناصر ذات قيمة ووزن . فضلا عن أن اشراك العمال فى الادارة يتيح الفرصة لشرح قرارات الادارة ووجهات نظرها للعمال ، وبتيح للادارة فى نفس الوقت فرصة الوقوف على آراء العمال بطريقة مشروعة ومنظمة فى الامور التى تجرى داخل المؤسسة .

(١) اللجان والمجالس الاستشارية المشتركة :

٢ - وقد خطا قانون العمل الصادر سنة ١٩٥٩ الخطوة الاولى فى سبيل تحقيق الديمقراطية الصناعية بما استحدثه من نظام « اللجان المشتركة » بين اصحاب الأعمال والعمال فى مستوى المنشأة اذا كانت محلا صناعيا يستخدم عاملا فأكثر ، ونظام « المجالس الاستشارية المشتركة » فى المستوى العام للصناعة .

فأدخل بذلك لأول مرة فى بلادنا نظام التشاور والتعاون بين طرفى علاقة العمل (صاحب العمل والعامل) فى مستوى المؤسسة والصناعة معا بما يكفل - على حد تعبير المذكرة الايضاحية لقانون العمل - الاستقرار والنهوض بمستوى الانتاج والصناعة .

وتتكون « اللجان المشتركة فى المجال الصناعية » من ستة أعضاء : ثلاثة منهم يمثلون صاحب العمل ، والثلاثة الآخرون يمثلون العمال وينتخبون بطريق الاقتراع المباشر كل سنة .

وليس من حق هذه اللجان المشتركة أن تصدر قرارات ملزمة . فوظيفتها استشارية ، ولذا فإنها تصدر توصيات أو توجيهات . وقد حدد المشرع المسائل التى تختص بإصدار توصيات فى شأنها . وهذه المسائل لا تقتصر على ما يتعلق بتحسين ظروف العمل ، والإشراف على وسائل الوقاية من إصابات العمل ، وتنظيم العلاقات الاجتماعية بين العمال وأصحاب الأعمال ، وتقدير المبالغ اللازمة لإصلاح ما أتلغه العامل من أدوات أو مهمات ، بل منحها المشرع الاختصاص أيضا بوضع المقترحات الخاصة بتنظيم العمل ورفع مستوى الكفاية الإنتاجية فى المنشأة فضلا عن الإشراف على سياسة التدريب المهنى فى حدود المستويات العامة الموضوعة للصناعة (١) .

أما « المجالس الاستشارية المشتركة فى مستوى الصناعة » فيقصد بها إيجاد نوع من التناسق بين المؤسسات المختلفة المشتغلة بهذه الصناعة فى المسائل الداخلة فى اختصاصها . وهذه المجالس مشكلة تشكيلا ثلاثيا : فتضم الى جانب ممثلى أصحاب الأعمال والعمال ، ممثلين لوزارات العمل والصناعة والاقتصاد . وتختص بوضع سياسة للاجور فى الصناعة التى تمثلها ، وسياسة للتدريب المهنى والكفاية الإنتاجية والإشراف على تنفيذها فى مستوى المؤسسات . كما تختص بوضع مستويات عامة لظروف العمل وشروطه والسلامة العامة للصناعة ، فضلا عن رعاية المصالح المشتركة للمشتغلين بالصناعة وتوفير الخدمات لهم (٢) .

٣ - كما تتجلى فكرة الديمقراطية الصناعية فى التعاون بين أصحاب الأعمال والعمال فى « اللجان الاستشارية المتخصصة » التى نص عليها قانون العمل وهى :

(١) اللجان الاستشارية المعاونة لمكاتب القوى العاملة :

وتشكل هذه اللجان بقرار من وزير العمل ويشارك فيها ممثلون حكوميون ومندوبون عن أصحاب الأعمال والعمال بالتساوى . وتختص هذه اللجان باقتراح رسم سياسة الاستخدام المحلية ، والتوجيه المهنى بما يتلاءم واحتياجات سوق العمل ، واقتراح الأنظمة التى تكفل تكافؤ فرص الترشيح للاستخدام ، واقتراح تنظيم قيد وترشيح العمال فى الجهات البعيدة عن مكاتب القوى العاملة ، واقتراح نظام يكفل اختبار العمال المقيدى بتلك المكاتب وتحديد درجتهم الفنية . وتعتمد قرارات هذه اللجان من وزير العمل (٣) .

(١) راجع المادة ١١٢ من قانون العمل .

(٢) انظر المادة ١١٣ من قانون العمل .

(٣) انظر المادة ١٥ من قانون العمل .

(٢) اللجان الاستشارية للتدرج المهني :

وتشكل بقرار من وزير العمل تشكيلا ثلاثيا من مندوب أو أكثر عن كل من الحكومة ومنظمات أصحاب الأعمال وتقابات العمال . وتختص هذه اللجان باقتراح تحديد المهن الخاضعة للتدرج ، ومدة التدرج في كل مهنة ، ونسب الأجور التي تعطى في كل مرحلة من مراحل التدرج ، والبرامج الدراسية النظرية والعملية ، ونظام الاختبار ، والشهادة التي تعطى في هذا الشأن والبيانات التي تدون بها ، وتعتمد هذه القرارات من وزير العمل (١) .

(٣) لجان تحديد الأجور :

تؤلف هذه اللجان بقرار من وزير العمل في كل محافظة فضلا عن جواز تشكيلها في المراكز الصناعية الهامة . وتضم هذه اللجان مندوبا عن وزارة العمل رئيسا ، ومندوبا عن وزارة الصناعة أو الاقتصاد بحسب ما اذا كان موضوع الأجور يخص الصناعة أو التجارة ، ومندوبا عن أصحاب الأعمال تختاره منظماتهم ، ومندوبا عن العمال يختاره اتحاد نقابات العمال . وتختص هذه اللجان باقتراح الحد الأدنى للأجور ، كما يحق لها أن تقترح اضافة زيادات الى الأجور مع مراعاة أن يكفي الأجر لسد حاجات العامل الأساسية . وتعرض مقترحات هذه اللجان على وزير العمل لاصدار قرارات تعيين الحد الأدنى للأجور (٢) .

(٢) اشتراك العمال في مجالس ادارة الشركات :

٤ - وقد خطا المشرع خطوة ابعد مدى في تحقيق الديمقراطية في محيط العمل باصدار القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٦١ في يوليو الماضي (٣) منظما كيفية تشكيل مجالس الادارة في الشركات بحيث اشرك العمال والموظفين فيها بعضوين يمثل احدهما الموظفين ، ويمثل الآخر العمال . وبدا لم يصبح العمال يشتركون في ابداء المشورة وتقديم التوصيات فحسب بل أصبحوا يساهمون في اصدار القرارات الواجبة التنفيذ .

وخشية أن يشكل مجلس الادارة من عدد كبير من الأعضاء يجمعل اشراك هذين العضوين عديم الجدوى ، اشترط المشرع الا يزيد عدد أعضاء مجلس الادارة على سبعة أعضاء كحد اقصى يكون من بينهم هذا العضوان .

ويتم انتخاب هذين العضوين بالاقتراع السري المباشر تحت اشراف وزارة العمل . واحال القانون الى قرار يصدر من رئيس الجمهورية بتنظيم اجراءات الترشيح والانتخاب والقواعد الخاصة بهما . وقد صدر هذا القرار الجمهوري برقم ٦١٧ لسنة ١٩٦٢ (٤) .

(١) انظر المادة ٣٩ من قانون العمل .

(٢) انظر المادة ١٥٨ من قانون العمل .

(٣) الجريدة الرسمية - العدد ١٦١ الصادر في ١٩ يوليو ١٩٦١ .

(٤) الجريدة الرسمية - العدد ٣٨ الصادر في ١٢ فبراير ١٩٦٢ .

ومدة العضوية لهذين العضوين سنة واحدة تبدأ من أول يوليو من كل عام وتنتهى فى ٣٠ يونيو من العام التالى . على أنه بالنسبة للسنة الحالية تبدأ اجراءات الانتخابات اعتبارا من أول فبراير سنة ١٩٦٢ وتنتهى عضوية من يتم انتخابهم فى نهاية شهر يونية سنة ١٩٦٣ (١) .

ويقصد بالموظف فى حكم هذا القانون من يؤدى عملا تغلب عليه الصفة الادارية او الكتابية او الحسابية او الفنية العقلية . اما العامل فيقصد به من يؤدى عملا تغلب عليه الصفة الفنية اليدوية (٢) .

وقد منح حق الانتخاب لكل موظف او عامل يبلغ من العمر عند الانتخاب ١٨ سنة ميلادية على الاقل . اما بالنسبة لمن يرشح نفسه لعضوية مجلس الادارة ، فيجب أن تتوفر فيه الشروط التالية :

(١) الا يقل عمره عن ٢١ سنة ميلادية عند الترشيح ، والا يكون محجورا عليه .

(٢) أن يكون متمتعا بجنسية الجمهورية العربية المتحدة .

(٣) الا يكون محكوما عليه بعقوبة جنائية او بعقوبة جنحة فى جريمة مخلة بالشرف ، ما لم يرد اليه اعتباره .

(٤) أن يجيد القراءة والكتابة .

(٥) أن يكون عضوا عاملا بالاتحاد القومى .

٥ - على أنه يجب أن يكون مفهوما أن اشراك ممثلى الموظفين والعمال فى مجالس الادارة لا يقصد به رقابة العمال على الادارة وانما تعاون العمال مع الادارة فى تحقيق صالح الانتاج . فلا يصح أن يجعل ممثلو الموظفين والعمال همهم مهاجمة الادارة داخل تلك المجالس ، او المزايدة فى المطالبة بحقوق العمال ، والا انحرف نظام المشاركة فى الادارة عن أهدافه المنشودة .

كما يجب اعداد ممثلى العمال والموظفين اعداد ثقافيا مناسباً وتزويدهم بالمعلومات الضرورية لحسن قيامهم بمهمتهم حتى يرقوا الى مستوى الموضوعات التى تطرح على بساط البحث . فيمكنهم أن يستوعبوا حقيقة المشاكل المعروضة وأن يستنبطوا الحلول الناجعة لها ، والا فشل تمثيل العمال فى مجالس الادارة فى تحقيق ثماره المرجوة .

ولا جدال فى أن النقابات ومؤسسة الثقافة العمالية ووزارة العمل تستطيع أن تؤدى خدمات جليلة فى هذا المضمار بتنظيم حلقات وبرامج

(١) انظر المادة ١٠ من قرار رئيس الجمهورية رقم ٦١٧ لسنة ١٩٦٢ .

(٢) المادة الاولى من قرار رئيس الجمهورية رقم ٦١٧ لسنة ١٩٦٢ . وتضيف هذه المادة بأنه فى حالة الخلاف فى تحديد المقصود بالعامل او الموظف يختص وزير العمل بالفصل فى هذا الخلاف بقرار منه .

دراسية تتناول الموضوعات الاقتصادية والادارية التى تعرض عادة على مجالس الادارة حتى يمكن لمثلئ الموظفين والعمال من الافادة بها للنهوض بمسئولياتهم الجديدة فى تلك المجالس .

الاتجاه الثانى - توحيد نظم معاملة العمال

٦ - اتجه قانون العمل فى الجمهورية العربية المتحدة نحو تحقيق التكافؤ فى ظروف العمل ، والتسوية فى المعاملة بين العمال .

(١) الحدم فئات العمال المستثناة من قانون العمل :

ألفى المشرع عددا من الاستثناءات التى كانت تحرم بعض طوائف العمال من الافادة من احكام القانون المذكور . وتم ذلك تدريجيا بإلغاء الاستثناء الخاص بالعمال الزراعيين بموجب المرسوم بقانون رقم ٣١٧ لسنة ١٩٥٢ الخاص بعقد العمل الفردى الذى وضع عقب الثورة . وكان غريبا حقا ان يستثنى العمال الزراعيون من تطبيق قانون العمل فى بلد تعيش الغالبية من ابناءه على العمل فى الزراعة .

ثم ألفى قانون العمل الصادر سنة ١٩٥٩ الاستثناء الخاص بالاشخاص الذين يعملون فى المشروعات التجارية والصناعية « وهى التى لا تدار بآلات ميكانيكية وتستخدم عادة أقل من خمسة عمال ولا تزيد الضريبة المستحقة على اصحابها حسب آخر ربط على عشرين جنيها سنويا » وكذلك عمال صفار اصحاب المهن غير التجارية « وهم الذين لا تزيد ضريبة المهن المستحقة عليهم حسب آخر ربط على عشرين جنيها » .

غير انه لم تزل هناك طائفتان مستثنيتان من نطاق تطبيق قانون العمل بصفة عامة وهما :

(١) خدم المنازل ومن فى حكمهم : ونرى أن سوء المعاملة التى يلقاها عمال الخدمة المنزلية فى بعض الأحوال تقتضى تدخل المشرع لوضع قواعد لحمايتهم وتقريبهم من طوائف العمال الذين يشتغلون خارج قطاع الخدمة المنزلية .

(٢) عمال الحكومة والاشخاص الاعتبارية العامة : اذ تسرى فى شأن هؤلاء العمال احكام قوانين الوظائف العامة . على انه صدر قرار من رئيس الجمهورية بسريان احكام الباب الرابع من قانون العمل الخاص بنقابات العمال عليهم (١)

(١) كان قرار رئيس الجمهورية رقم ٩٢٨ لسنة ١٩٦٢ يستثنى من حق تكوين النقابات عمال المؤسسات والهيئات التابعة لوزارة الحربية غير ان القرار رقم ١٩٠٠ لسنة ١٩٦٢ الذى حل محله ألفى هذا الاستثناء وحدد المقصود بالعمال فى هذا الصدد بأنهم الاشخاص الخاضعين لاحكام كادر عمال الحكومة او الكادرات العمالية الأخرى .

(٢) التسوية بين عمال أصحاب الاعمال الاصليين والمقاولين من الباطن :

٧ - كما نص المرسوم بقانون رقم ٣١٧ لسنة ١٩٥٢ المشار اليه على مبدأ التسوية فى الحقوق بين عمال صاحب العمل الأصلى وعمال أصحاب الاعمال الذين يعهد اليهم بتأدية عمل من أعماله « الأصلية » فى نفس المنطقة . ثم جاء قانون العمل رقم ٩١ لسنة ١٩٥٩ وسار شوطا أبعد فى تحقيق هذه التسوية بعدم اشتراط أن تكون الاعمال التى يقوم بها أصحاب الاعمال من الباطن معتبرة من الاعمال الأصلية .

(٣) تحقيق المساواة فى التمتع بالرعاية الطبية :

٨ - كما شعر المشرع أخيرا بالتفاوت فى المعاملة فيما يتعلق برعاية العمال طبيا اذ تفرق المادة ٦٥ من قانون العمل بين أصحاب الاعمال فيما يتعلق بالتزاماتهم برعاية عمالهم طبيا وفقا لعدد العمال الذين يعملون لديهم :

(١) فأصحاب الاعمال الذين يستخدمون مائة عامل فأقل - يقتصر التزامهم بالرعاية الطبية على توفير وسائل الاسعاف الطبية بالمنشأة .

(٢) اما أصحاب الاعمال الذين يستخدمون أكثر من مائة عامل الى خمسمائة عامل - فيلتزمون علاوة على توفير وسائل الاسعاف الطبية بالمنشأة باستخدام ممرض متخصص للاسعاف الطبى ، وتعيين طبيب لعيادة العمال وعلاجهم ، وصرف الادوية التى يصفها هذا الطبيب للعمال بالمجان .

(٣) فاذا جاوز عدد العمال خمسمائة عامل - التزم صاحب العمل علاوة على كل ما تقدم بتوفير كافة الوسائل العلاجية الأخرى كالاستعانة بأطباء اخصائيين والقيام بالعمليات الجراحية بالمجان .

ويهدف المشرع من وراء هذا التفاوت الى تخفيف الاعباء المالية عن المشروعات الضعيفة . غير انه جانب الصواب اذ اتخذ من عدد العمال بالمنشأة أساسا للحكم على قدرتها المالية . وكان أحسن به أن يجعل معيار التمييز بينها قيمة رؤوس الأموال أو متوسط الأرباح .

على أن ما يهمنى فيما نحن بصددده هو التفرقة القائمة بين العمال فى مجال التمتع بالرعاية الطبية . اذ يتمتع عامل بالرعاية الطبية الى أقصى حدودها بينما يحرم منها عامل آخر يشتغل بنفس الحرفة وله نفس الظروف ل مجرد أن الأول التحق بمنشأة يشتغل فيها عدد كبير من العمال والثانى التحق بمحل يستخدم عددا قليلا منهم .

وقد عمد المشرع أخيرا رغبة منه فى القضاء على هذه التفرقة غير العادلة بين العمال واعمالا للاتجاه نحو توحيد معاملة العمال الى وضع مشروع قانون بفرض التأمين الصحى لجميع العمال . فيشترك أصحاب الاعمال فى تمويله عن طريق دفع اشتراكات فى صندوقه تناسب مع الأهمية المالية للمشروعات

وعدد العمال المشتغلين بها ثم تنظم الجهة المشرفة على هذا التأمين وسائل الرعاية الطبية بطريقة موحدة للجميع .

(٤) توحيد نظم العمل في القطاع العام :

٩ - هذا وقد أسفرت حركة التأمين عن وجود أنظمة متعددة للعمال الذين يشتغلون في المشروعات التي تم تأمينها .

فقد نص القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٦١ الخاص بتأمين البنوك وشركات التأمين وعدد من الشركات والمنشآت - في مادته الرابعة - على أن تظل هذه البنوك والشركات محتفظة بشكلها القانوني عند صدور هذا القانون .

بينما اتبع المشرع أسلوباً آخر قبل ذلك بالنسبة لتأمين قناة السويس (القانون رقم ٢٨٥ لسنة ١٩٥٦) والبنك الأهلي (القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٦٠) وبنك مصر (ق ٣٩ لسنة ١٩٦٠) ، وتأمين شركات النقل العام للركاب بالسيارات بمقتضى القانون رقم ١٩٥ لسنة ١٩٦٠ ، وتأمين شركة مصر الجديدة بالقانون رقم ٢٨٥٠ لسنة ١٩٦٠ ، والبنك البلجيكي (المادة الأولى من قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٨٨ لسنة ٦١ بالنظام الأساسى للبنك) وشركة ترام القاهرة بالقانون رقم ١٢٣ لسنة ١٩٦١ ، وشركة ليون بالاسكندرية بالقانون رقم ١٢٢ لسنة ١٩٦١ اذ عهد بهذه المشروعات المؤممة الى مؤسسات عامة انشأها أو كانت موجودة من قبل .

ورغبة في توحيد المعاملة بين موظفى وعمال المجموعة الأولى من الشركات المؤممة ، صدرت لائحة خاصة بهم بقرار رئيس الجمهورية رقم ١٥٩٨ لسنة ١٩٦١ ، نصت المادة الأولى منها على أن يسرى على هؤلاء الموظفين والعمال أحكام قوانين العمل والتأمينات الاجتماعية والقرارات المتعلقة بها ما لم يرد بشأنه نص خاص في هذه اللائحة يكون أكثر سخاء بالنسبة لهم .

كما صدرت لائحة بنظام موظفى وعمال المؤسسات العامة بقرار رئيس الجمهورية رقم ١٥٢٨ لسنة ١٩٦١ بقصد توحيد معاملتهم . غير أنها لم تعتبر قانون العمل هو أساس معاملتهم بل ألحقهم بموظفى وعمال الحكومة . فنصت المادة الأولى من هذه اللائحة بأن يسرى على موظفى المؤسسات العامة أحكام القوانين والنظم السارية على موظفى الدولة فيما لم يرد بشأنه نص خاص في هذه اللائحة ، ويسرى على عمال المؤسسات العامة التشريعات الخاصة بعمال الحكومة فيما لم يرد بشأنه نص خاص في هذه اللائحة .

ويخلص من ذلك أن التوحيد الذى تم لنظم المعاملة العمالية قضى على تعدد الأنظمة والقواعد التى كان معمولاً بها في مختلف المشروعات التى تسم تأمينها ، وأن كان هذا التوحيد لم يكتمل اذ أصبح يوجد الآن ثلاثة أنظمة لمعاملة الموظفين والعمال في القطاع العام :

(١) نظام لموظفى وعمال الحكومة - وتسرى فى شأنهم القوانين والتشريعات الخاصة بموظفى الدولة وعمال الحكومة .

(٢) نظام لعمال المؤسسات العامة - وتطبق عليهم لائحة نظام موظفى وعمال المؤسسات العامة مع اعتبار نظام موظفى وعمال الحكومة هو المرجع فيما لم تنص عليه تلك اللائحة .

(٣) نظام لعمال الشركات المؤممة المحتفظة بشكلها القانونى السابق على التأمين - وتطبق عليهم احكام لائحة موظفى وعمال الشركات فيما هو أسخى مما ورد فى قانون العمل رقم ٩١ لسنة ١٩٥٩ .

ونرى ان توحيد نظام معاملة الموظفين والعمال يجب ان يصل الى منتهاه فليس هناك محل لوجود هذه النظم الأربعة مما يؤدى الى إثارة المقارنات ولبلة افكار العاملين دون مقتضى ، فضلا عن أن الدول التى تطبق النظام الاشتراكى الكامل لا تعرف الا تنظيما واحدا لشئون عمالها اذ أن الجميع يعملون فى خدمة الدولة ولا وجود للقطاع الخاص . اما فى بلادنا حيث يوجد القطاع الخاص الى جانب القطاع العام ، فانه يمكن القول بتصور وجود تنظيمين لشئون العمل أحدهما للقطاع الخاص والآخر للقطاع العام .

اما ان توجد ثلاثة أنظمة فى القطاع العام فهو امر غير مفهوم بل ويتنافى مع الفكرة الاشتراكية . فالفكرة الاشتراكية لا تنادى بالمساواة المطلقة بل تعترف بالفوارق ولكن يجب أن تستند الفوارق الى أسس سليمة ولا ترجع الى محض الصدفة . ولهذا فان الاشتراكية لا تعترف بالاستفادة من المكاسب الناجمة على مصادفات السوق ، كما لا تعترف بالإنصيب (وان كان موجودا فى بعض الدول الاشتراكية) . وبالمثل فان الاشتراكية لا يمكن أن تقر تطبيق نظام على موظف وضعته الصدفة فى بنك مصر مثلا يختلف عن النظام الذى يطبق على موظف يؤدى نفس العمل وبنفس الكفاية وضعته الصدفة فى بنك آخر من البنوك المحتفظة بشكل الشركات . يمكن بطبيعة الحال ان تختلف المعاملة بين انواع مختلفة من الأعمال أو المنشآت نظرا لطبيعة أعمالها وما تتطلبه من استعداد خاص ولكن يشترط أن تكون القواعد عامة .

وبالنسبة للفرقة بين معاملة عمال القطاع العام ومعاملة عمال القطاع الخاص فى بلادنا ، فان هذه الفرقة كان يمكن أن يكون لها محل لو أن المشرع يريد التخفيف عن المشروعات الخاصة التى لا تتحمل الأعباء المالية الكبيرة ولكن المشاهد أنه فى أغلب الأحوال تكاد تقترب القواعد المقررة قانونا للقطاع الخاص من القواعد المقررة للقطاع العام بل نجد أحيانا أن الشروط الموضوعة فى القطاع الخاص أسخى من الشروط الموضوعة لموظفى وعمال الحكومة بالذات فى حين أن الحكومة يجب أن تكون القدوة والمثل .

من كل ما تقدم يبين ان الاتجاه الذى يسير فيه المشرع نحو توحيد
انظمة معاملة العمال يجب ان يبلغ منتهاه بحيث تختفى كل تفرقة فى المعاملة الا
اذا كانت تفرقة عامة تستند الى نوع العمل او ما يتطلبه من كفاية .

الاتجاه الثالث - استخدام تشريع العمل كأداة للتوجيه الاقتصادى

١٠ - اذا كان للاعتبارات الاقتصادية أثرها فى تطور تشريع العمل ، فان
تشريع العمل أثره فى الحياة الاقتصادية . ويمزى هذا التأثير الى تدخله فى
بعض العناصر الأساسية للنشاط الاقتصادى وفى مقدمتها تحديد مستوى
الأجور ، وتشغيل الأيدى العاملة . ولذا أصبح تشريع العمل يستخدم فى
الدول التى توجه اقتصادها القومى كوسيلة من وسائل تحقيق الأهداف
الاقتصادية التى ترسمها .

ونظرا لأن بلادنا تأخذ فى الوقت الحاضر بسياسة التوجيه الاقتصادى
لزيادة الدخل القومى وقرار العدالة الاجتماعية أخذا بالمبادئ الاشتراكية ،
فقد اتجهت أخيرا الى استخدام تشريع العمل فى تنفيذ تلك الأهداف ،
وسنشير بصفة خاصة الى إعادة توزيع الدخل القومى ، والعمل على مكافحة
البطالة عن طريق تشريعات العمل .

(١) إعادة توزيع الدخل القومى :

١١ - من أهم المعايير التى تقاس بها العدالة الاجتماعية فى دولة ما ،
معرفة النصيب الذى يحصل عليه العمال من الدخل القومى مقابل تقديمهم
عنصر العمل اللازم للإنتاج . فكلما ارتفعت نسبة هذه الحصة كلما كان دليلا
على عدالة توزيع الدخل . ومن المتعارف عليه أنه اذا قلت هذه النسبة عن ٥٠٪
كان ذلك دليلا على سوء توزيع الدخل القومى ، وافتقار هذا التوزيع الى
العدالة . وتبلغ هذه النسبة فى الدول الصناعية الكبرى نحو ٧٠٪ . أما فى
بلادنا فتبلغ نحو ٤٠٪ .

على أن مراعاة حصول عنصر العمل على حصته العادلة من الدخل القومى
لا تحقق العدالة الاجتماعية فحسب بل أن زيادة حصة العامل تمكنه من
الحصول على المسكن الصحى والتغذية اللائمة ومقومات الحياة الكريمة ،
وبالتالى ترتفع معنوياته وتزداد رغبته فى مضاعفة الجهد وقدرته على اتقان
العمل ، فيرتفع بذلك مستوى كفايته الانتاجية مما يعود بالخير على الاقتصاد
القومى .

ورغبة فى إعادة توزيع الدخل القومى بما يكفل حصول عنصر العمل على
نصيبه العادل من الدخل القومى ، صدر القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٦١ (١)

(١) الجريدة الرسمية - العدد ١٦١ الصادر فى ١٩ يوليو سنة ١٩٦١ .

بتعديل قانون الشركات بحيث يجنب من الأرباح الصافية للشركة ٥٪ تخصص لشراء سندات حكومية ، ويوزع الباقى على الوجه الآتى :

(١) ٧٥٪ توزع على المساهمين .

(٢) ٢٥٪ تخصص للموظفين والعمال . ويجرى توزيعها على النحو الآتى :

أ - ١٠٪ توزع على الموظفين والعمال نقدا وفقا لقواعد عامة يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية (١) .

ب - ٥٪ تخصص لخدمات اجتماعية وللإسكان لصالح عمال الشركة بالاتفاق بين مجلس الإدارة ونقابة العمال .

ج - ١٠٪ تخصص لخدمات اجتماعية مركزية للموظفين والعمال بصفة عامة طبقا للقواعد التى تعين فى قرار يصدر من رئيس الجمهورية .

على أنه يجب أن يراعى فى الأخذ بسياسة زيادة نصيب العمال أن تقترن كل زيادة فى حصة العمال بزيادة تماثلها على الأقل فى إنتاج السلع الاستهلاكية والخدمات ، والا أدى ارتفاع هذه الحصة دون تحقق زيادة مقابلة فى حجم الإنتاج الى التضخم بما يؤدى اليه من ارتفاع الأسعار أو نقص السلع فى الأسواق .

ولذا نرى وجوب أن يكون التدرج فى رفع مستوى الكسب متمشيا جنباً الى جنب مع اطراد نمو الطاقة الانتاجية وارتفاع رقم الدخل القومى .

(٢) مكافحة البطالة :

١٢ - تأخذ الاشتراكية بقاعدة « لكل بحسب عمله » . ومن هنا فان المجتمع الاشتراكى لا يعترف بوجود شخص يحصل على نصيب من الدخل القومى دون أن يشارك بعمله فى إنتاج هذا الدخل .

ولكن كل واجب يقابله حق . وإذا كان من واجب الفرد أن يساهم فى بناء المجتمع حتى يحصل على نصيب فى الدخل القومى ، فان من واجب الدولة أن توفر له العمل .

ولذا فان القضاء على البطالة يعتبر من أول واجبات المجتمع الاشتراكى بل ان الدول الاشتراكية التى تأخذ بالتخطيط الشامل لكل امكانياتها بما فيها القوة العاملة تفاخر بأنها لا تعرف مشكلة البطالة لانها تستفيد من كل القوى العاملة الموجودة بها .

(١) انظر قرار رئيس الجمهورية رقم ١٣٥٠ لسنة ١٩٦٢ (الجريدة الرسمية - العدد ١٠١ الصادر فى ٢٩ أبريل سنة ١٩٦٢) .

ولما كانت بلادنا فى سبيل أخذها بالاشتراكية لابد ان تسارع الى مكافحة البطالة الموجودة فيها ، فقد لجأت الى ما لجأت اليه بعض الدول فى الخارج من خفض ساعات العمل وتحريم العمل الاضافى كوسيلة من الوسائل التى اعتمدت عليها لمكافحة البطالة .

(١) تخفيض ساعات العمل : صدر القانون رقم ١٣٣ لسنة ١٩٦١ (١) بتخفيض الحد الاقصى لساعات العمل الاسبوعى الى ٤٢ ساعة (اى بمتوسط سبع ساعات فى اليوم على اساس استبعاد يوم الراحة الاسبوعية) وذلك بالنسبة للمنشآت الصناعية التى يصدر بتحديددها قرار من وزير الصناعة خلال مدة اقصاها سنة من تاريخ صدور القانون .

والعبرة بساعات العمل الفعلى ، فلا تدخل ضمن ساعات الحد الاقصى الفترات المخصصة لتناول الطعام أو الراحة . كما لا تدخل فيها الفترة اللازمة لانتقال العامل الى مكان العمل أو الوقت الذى ينقعه فى التهيؤ للعمل أو للانصراف .

ويقصد من اصدار هذا القانون مكافحة البطالة بتوفير الامكانيات لاستخدام اعداد اكبر من العمال فى الصناعة نتيجة لخفض ساعات العمل بالنسبة لكل عامل مع الاحتفاظ بمجموع ساعات التشغيل بهذه المنشآت على ما هو عليه . ولذا نص القانون المذكور على ان يحدد وزير الصناعة عدد العمال الذين تلتزم هذه المنشآت بزيادتهم نتيجة لتطبيق احكام هذا القانون .

(٢) تحريم العمل الاضافى : كما حظر القانون رقم ١٣٣ لسنة ١٩٦١ سالف الذكر على العامل ان يشتغل فى أكثر من مؤسسة واحدة من المؤسسات الصناعية .

كما حرم على المؤسسات الصناعية التى يصدر بتحديددها قرار من وزير الصناعة ان تشغل العامل وقتا اضافيا أو توظف عمالا يعملون بمؤسسات أخرى بعض الوقت الا باذن من وزير الصناعة .

وحرصا على عدم الاضرار بالعمال الذين كانوا يحصلون على اجور اضافية بصفة مطردة ورتبوا حياتهم على هذا الأساس ، نص القانون على أنه يستمر صرف الأجر الاضافى الذى كان يحصل عليه العمال اذا كانوا حصلوا عليه فى ٩٠٪ على الأقل من أيام العمل خلال ستة الأشهر السابقة على تاريخ العمل بالقانون (٢) .

(١) الجريدة الرسمية - العدد ١٦٩ الصادر فى ٢٨ يوليو سنة ١٩٦١

(٢) المادة الاولى مكررا المضافة بالقانون رقم ١٧٥ لسنة ١٩٦١ (الجريدة الرسمية - العدد ٢٦٠ الصادر فى ١٢ نوفمبر سنة ١٩٦١) .

واعمالا لنفس الفكرة ، صدر القانون رقم ١٢٥ لسنة ١٩٦١ (١) بقصر تعيين أى شخص على وظيفة واحدة سواء فى الحكومة أو فى المؤسسات العامة أو فى الشركات أو الجمعيات أو المنشآت الأخرى . وألزم كل موظف من الموظفين الذين يسرى عليهم الحظر عند صدور القانون أن يختار الوظيفة التى يحتفظ بها خلال مدة شهر واحد من تاريخ العمل بهذا القانون بحيث اذا انقضت المهلة دون اختيار ، احتفظ له بالوظيفة التى عين فيها قبل غيرها .

هذه هى أهم الاتجاهات الحديثة فى تشريعنا العمالى قصد من ورائها تطويره نحو الأخذ بالاتجاهات الاشتراكية . على أن هذا التطور لم تكتمل حلقاته ، ولا يمكن القول بأن هذا التشريع بلغ صورته النهائية ، ذلك لأن كل تطور فى حياتنا الاقتصادية لابد أن يكون له صداه فى تشريع العمل . ولا جدال فى أننا سنشهد تطورات سريعة متلاحقة فى الميدان الاقتصادى بصفة استغلال كافة طاقاتنا الانتاجية الاستغلال الأمثل تحقيقا لرخاء ورفاهية المواطنين .

في الطبيعة القانونية للمؤسسات العامة

الأستاذ محمود حافظ غانم

النائب الاول بينك الائتمان العقارى

مقدمة

ما هي المؤسسات العامة

١ - المؤسسة العامة فكرة فرنسية :

ان « المؤسسة العامة » فكرة فرنسية المولد والنشأة ، فاذا أردنا معرفة حقيقتها ، لابد أن نبحث عنها في المراجع الفرنسية فقها وقضاء وعملا .

وتقوم هذه الفكرة في فرنسا أصلا على وجود مصلحة عامة Service Public ترى الدولة أن لها من الأهمية بحيث يجب عدم تركها للنشاط الخاص ، فتتولى هي رعايتها وإدارتها بأموالها ، فتخصصها بذمة مالية مستقلة عن ذمة الدولة ، وتمنحها الشخصية المعنوية لتدار مستقلة عن الإدارة الحكومية ، ولكن تحت توجيهها ورقابتها .

٢ - صور مقارنة في البلاد الانجلوسكسونية والنظام الشيوعى :

وفكرة المؤسسة العامة بهذه الصورة البسيطة ، أى كوسيلة لإدارة المصالح عن غير الطريق الحكومى ، وعن غير طريق المشروعات الفردية ، نجد لها صورا مقاربة في الدول الأخرى ، وهى وان كانت تشترك معها في التشابه ، إلا أنها تختلف عنها من حيث أصلها ومن حيث طبيعتها القانونية .

(١) ففي انجلترا مثلا بعد الحرب العالمية الثانية ، واتجاه الدولة الى فكرة التأمين والاختلاف الذى قام حول ما يؤم وما يظل متروكا للمشروعات الفردية ، نجد أن بعض المشروعات التى تهتم بتحقيق المصالح العامة ، روى أن تدار بطريق ال Corporation أى طريق هيئة مستقلة عن الحكومة ، لتكون بعيدة عن المؤثرات الحزبية ، وباعتبار أنها مملوكة لمجموع الشعب Public ownership⁽¹⁾ ويكون لها رأس مال خاص مستقل بها ، ومثال ذلك محطة الإذاعة البريطانية والتلفزيون .

(١) كتيب أصدره حزب العمال الانجليزى

(1) Public ownership, London, 1953.
Ventenat: L'expérience des nationalisations.

ب) وفى أمريكا عندما أقامت حكومة الولايات المتحدة الأمريكية ، الخزانات والسدود والأنهار الرئيسية التى كانت تفرق مناطق شاسعة من البلاد ، اهتمت بتعمير هذه المناطق عن طريق اصلاح أراضيها ، ولما كان الأمر يحتاج الى اموال ضخمة ، وتهتم البنوك العادية بتمويل هذا النوع من المشروعات طويلة الأجل ، لذلك أنشأت الحكومة من اموالها بنوك ائتمان تتولى هذه العملية وعلى أن تدار بطريق هيئة مستقلة عن الحكومة Corporation وعلى أن تتحول هذه البنوك الى جمعيات تعاونية ، للمستفيدين منها ، ولقد نجحت هذه الفكرة بالنسبة لبنوك التسليف الزراعى، الا انها لم تنجح بالنسبة لبنوك التسليف العقارية على الأراضى، ~~فلا بد من دراسة المؤسسة العامة في فرنسا لدراسة الاموال والاملاك المختلفة~~ لذلك ظلت هذه البنوك مملوكة للدولة ، وانما تدار عن طريق هيئة مستقلة عنها ولها ذمة مالية مستقلة عنها ولكن تشرف على تصرفاتها هيئة فى وزارة الزراعة الأمريكية (١) .

ج) اما فى النظام الشيوعى - كما طبق فى الاتحاد السوفييتى وفى الصين الشعبية - فانه وان كانت المراجع المتوافرة عنه غير كافية الا أن ما كتب عنه بشأن هذا الموضوع يفيد أنه وان كان كل وسائل الانتاج مملوكة للدولة ، الا أن هذا النظام يهتم بالمشروعات الجماعية التى تتولى ادارتها هيئات منتخبة ، وتعمل مستقلة تحت اشراف الحزب .

٣ - المؤسسة العامة فكرة مشتركة بين «القانون» و «الاقتصاد السياسى» :

وفكرة المؤسسة العامة قد تبدو فى أول الأمر منتمية الى القانون والى القانون الادارى بالذات لانه هو الذى يتولى دراستها ، الا أنه لما كانت هذه الفكرة مقصود بها تحقيق الحاجات والمصالح العامة لأفراد المجتمع فهى فى الوقت ذاته تنتمى الى الاقتصاد السياسى . ولما كانت هذه الفكرة قد نشأت فى ظل النظام الرأسمالى وعاشت فى ظل الأفكار الاشتراكية ، لذلك فان القوانين المتعلقة بهذه الفكرة ظهرت متأثرة بالبيئة الاقتصادية التى صدرت منها .

٤ - الاختلاف فى فرنسا حول تحديد «المؤسسة العامة» وتحديد طبيعتها :

ولا جدال فى أن تأثير النظم الاقتصادية على فكرة المؤسسة العامة هو الذى أدى الى هذا الاختلاف الواضح فى فرنسا حول تحديد هذه الفكرة اذ أنه يتضح من مراجعة أقوال الفقهاء ، واحكام مجلس الدولة الفرنسى ، أنه لم يتم الاتفاق بعد على تعريف واضح محدد للمؤسسة العامة، ولا على العناصر المميزة لها (٢) ، كما أنه لم يتم الاتفاق على تكييف طبيعتها القانونية بدقة .

(1) Laws administrated by the Farm Credit Administration, Washington, D.C. 1949.

(2) Waline: Traité de droit administratif, 6ème éd.

وكل التعاريف والمعايير التي وضعت تعرضت للنقد الشديد على أساس أنها غير دقيقة وتخالف الحقيقة والواقع (١) بل وانتهى الأمر بكثير من رجال القانون الفرنسي ، الى محاولة التنكر لهذه النظرية وانكار أصلها (٢) .

ولما كانت المؤسسات العامة في فرنسا قد أخذت صورا وأشكالا مختلفة نتيجة لتطور الظروف الاقتصادية والسياسية التي مرت بها فرنسا ، ولما كانت فكرة المصلحة العامة التي تستند إليها فكرة المؤسسات العامة أصبحت محل خلاف بين الفقهاء وأحكام المحاكم ، حول تحديد معلولها وتحديد طبيعتها (٣) ، لذلك نجد أن فكرة المؤسسات العامة ذاتها في فرنسا أخذت تمر في حالة أزمة قانونية (٤) ، وان كان بعض الفقهاء في رسائلهم الأخيرة للدكتوراه ، يرون أنه لا يوجد في الأمر أية أزمة (٥) .

٥ - التشريع المصري ينقل النظام الفرنسي بعيوبه :

وللاسف الشديد بليت مصر بنوعين خطيرين من الاستعمار ، الأول : الاستعمار الثقافي الفرنسي ، وخاصة في مجال القانون ، والثاني : الاستعمار الانجليزى الذى احتل البلاد عسكريا واقتصاديا ، ولقد تأثرت مصر بالقوانين الفرنسية ونقلت عنها كل تشريعاتها غير مراعية لاختلاف الظروف والتطورات التاريخية والاقتصادية ، ولما كان النظام الفرنسى يساعد الاحتلال الانجليزى عن طريق الفكرة القائلة بعدم تعرض القضاء لقرارات الإدارة ، لذلك لم يعترض الاحتلال الانجليزى على هذا الاحتلال الثقافى الفرنسى ، كما ترتب على ذلك أن رجال القانون من المصريين والذين تعلموا في فرنسا نقلوا عن الكتب الفرنسية جميع نظرياتهم القانونية ومن ذلك شرح نظرية المؤسسات العامة .

وبالرغم من أنه كان واضحا أن فكرة المؤسسات العامة في فرنسا تمر في مرحلة اختلاف كبير حول تحديدها ، وأن الصور النهائية التى ظهرت بها هذه الفكرة بعد الحرب العالمية الثانية ، أصبحت محل حيرة شديدة في تحديد طبيعتها ، مما دعا بعض الفقهاء الفرنسيين الى استنكار أصل النظرية في ذاتها ، فان الواضح أن التشريع المصرى نقل الأشكال الفرنسية كما هى بعيوبها بل انه نقل بعض الصور ذات الطابع الاقطاعى لمجرد أن التشريع الفرنسى سماها «مؤسسات عامة» ، كل ذلك تم دون مراعاة لاختلاف الظروف التاريخية الخاصة والتى أدت الى ظهور هذه الصور في فرنسا ، والأسباب الاقتصادية التى أدت الى تطويرها بحيث أخذت الأشكال الحالية المختلف على طبيعتها .

(1) Homont: La déconcentration des services publics, Thèse 1950.

(2) Laubadère: Réflexion sur la crise du droit admin. D.H. 1952, Chr. p. 5.

(3) Corail: Crise de la notion de service public, Paris, 1954.

(4) Drago: Crise de la notion d'établissement public, Paris, 1950.

(5) Connois: La notion d'établissement public, 1959.

٦ - منهج البحث : رأينا في دراستنا هذه تقسيم الموضوع الى المباحث الآتية :

البحث الأول : المؤسسة العامة وسيلة نشأت في ظل النظام الرأسمالى ، وتطورت تحت تأثير الأفكار الاشتراكية .

البحث الثانى : الطبيعة القانونية للمؤسسات العامة التى ظهرت فى ظل النظام الرأسمالى .

البحث الثالث : الطبيعة القانونية للمؤسسات العامة التى ظهرت متأثرة بالأفكار الاشتراكية .

البحث الرابع : الخطأ الذى وقع فيه التشريع المصرى ثم التشريع العربى بنقل النظريات الفرنسية مع ايضاح الطبيعة القانونية للمؤسسة العامة كما يجب أن تكون .



المبحث الأول

((المؤسسة العامة)) في فرنسا وسيلة نشأت في ظل النظام

الرأسمالي وتطورت وأصبحت وسيلة ذات طابع اشتراكي

أولا - نود أن نوضح بادية ذي بدء ، أن ((المؤسسة العامة)) ما هي الا وسيلة Modalité من الوسائل التي تلجأ اليها الدولة لتحقيق المصالح

والخدمات العامة لأفراد الشعب :

(أ) إذ أن الدولة قد تدير مصالح الناس بنفسها ادارة مباشرة عن طريق اجهزتها وموظفيها وأموالها ، كما هو الحال بالنسبة للمحافظة على الأمن في الداخل وفي الخارج ، واقامة القضاء بين الناس ، وهذه الوسيلة تسمى بال Régie (١) أى بالادارة المباشرة .

(ب) وقد تلجأ الدولة الى الأفراد لادارة المصالح ، والخدمات العامة ، على أن يتولوا ادارتها بأموالهم الخاصة ومستخدميههم ، وعلى أن يقدموا اتاوة سنوية للدولة ، ويتحملون نتائج ومسئولية ادارتهم ، كما هو الحال بالنسبة لاستغلال مصادر الثروة الطبيعية او استغلال مرافق النقل المختلفة ، وتعرف هذه الوسيلة باسم « الامتياز » (٢)

(ج) وأحيانا ترى الدولة أن يساهم رأس المال الفردي مع رأس المال الحكومي في ادارة الخدمات والمصالح العامة ، فتقيم الدولة مع الأفراد شركة مساهمة مختلطة ، تشترك في رأسمالها بنصيب محدود ، بحيث تدار الشركة بالطريقة التي تدار بها الشركات المساهمة ذاتها ، ويطلق على هذه الوسيلة « شركة الاقتصاد المختلط » (٣) .

(د) وأخيرا قد ترى الدولة أن من الأفضل ألا تترك للأفراد ادارة المصالح والخدمات العامة ، والا يساهم رأس المال الفردي مع رأس مال الحكومة في هذه الادارة ، ولكن ترى الدولة في الوقت ذاته أن تدار هذه المصالح والخدمات العامة بطريقة بعيدة عن طريقة الادارة المباشرة لذلك ظهرت وسيلة « المؤسسة العامة » (٤) باعتبارها تحقق هذا الغرض ، وهي تأخذ شكل هيئة عامة لها شخصية معنوية مستقلة عن شخصية الدولة ولها تبعا لذلك ذمة مالية مستقلة عن ذمة الدولة ومخصصة لتحقيق

(1) Paul-Pic: Les grandes régies de l'Etat, R. Re. Pol., Paris, 912.

(2) Blondeau: La concession de Service Public: Thèse, Paris, 1933.

(3) Chéron: De l'actionnariat des Collectivités Publiques, 1928.

(4) Connois: La notion d'Etablissement Public, Thèse, Paris, 1959.

مصلحة أو خدمة عامة معينة بالذات ، قد تكون لمجموع افراد الشعب أو لطائفة معينة منهم ، وتخضع المؤسسة العامة لتوجيه ورقابة الدولة .

ثانيا - وسيلة المؤسسة العامة في فرنسا أخذت صورا وأشكالا مختلفة منذ نشأتها حتى الآن وذلك لأنها نشأت في ظل النظام الرأسمالي ثم تأثرت بالاتجاه الاشتراكي بحيث أصبحت إحدى وسائله :

وقد ظهرت وسيلة المؤسسة العامة في أول الأمر :

(د) في ظل النظام الرأسمالي : (١) الذى يقوم على الفردية البحتة التى تولد عنها النظام الإقطاعى وحيث وظيفة الدولة قاصرة على المحافظة على الأمن فى الداخل وفى الخارج وإقامة القضاء وفرض الضرائب على الناس وحيث الملكية الفردية وخاصة الملكيات العقارية أو الملكيات الكبيرة الأخرى التى تظهر على هيئة أسهم وسندات ، تمثل حقا ذاتيا للفرد مطلقا من كل قيد وحيث فكرة الربح وزيادة الربح هى أساس المشروعات الخاصة دون أى تنظيم أو مراعاة لمصالح افراد الشعب ، ودون مراعاة للعنصر العملى فى الإنتاج ، لذلك ظهرت وسيلة المؤسسة العامة فى ظل نظام الرأسمالي :

١ - على شكل هيئات طائفية ومهنية وحرفية تجمع كبار التجار أو الصناع أو الزراع (كحرف التجارة والصناعة والزراعة والنقابات المهنية) تقوم بالدفاع عن مصالحهم المهنية والطائفية والحرفية .

٢ - تجمعات لأصحاب الملكيات العقارية تقوم بالمشروعات اللازمة لأراضيهم والدفاع عن مصالحهم .

٣ - صورة الجماعات الدينية التى كانت تملك ثروات ضخمة وتقوم ببعض المشروعات الخيرية كإدارة معاهد التعليم والمستشفيات وملاجئ الإحسان والعجزة .

٤ - وأخيرا منشآت تقيمها الدولة للقيام ببعض الخدمات العامة الممثلة للخدمات التى تقوم بها الجماعات الدينية فى نطاق التعليم والصحة العامة ودور الإحسان .

وكل هذه الهيئات والجماعات ما كان يمكن أن تنشأ إلا بإرادة السلطة الحاكمة وبإذن صريح منها لذلك فإن بعض الفقهاء يرى أنها تعتبر فرعا من فروع الدولة (٢) .

(1) Chenot: Organisation économique de l'Etat, Paris, 1951.

(2) Pierre Avril: La distinction des Etablissements Publics et des Etablissements d'Utilité Publique. Thèse Grenoble, 1900.

والصور الثلاث الأولى منها وان كانت قد تجمعت لتدافع عن مصالحها المهنية او الطائفية او الحرفية او العقارية او الدينية ، فهي انما تفعل ذلك بزعم انها تمثل المصالح الحقيقية للدولة وفي سبيلها يضحي بباقي المصالح الفردية لمجموع الشعب . اما الصورة الرابعة وهي صورة الرابعة وهي صورة المنشآت الخيرية التي تقيمها الدولة فانها كانت قليلة باعتبارها لا تدخل في وظيفة الدولة ومتروك أمرها للمحسنين من الأغنياء .

ب (في ظل البلاد التي تأخذ بتقسيم القانون الى قانون خاص وقانون عام (١)

فالقانون الخاص هو الذى يحكم علاقات الافراد بعضهم ببعض . وهذا القانون يقوم اساسا على فكرة سلطان ارادة الافراد في تنظيم مصالحهم الاقتصادية والاجتماعية دون تدخل من جانب الدولة ، وتقوم المحاكم المدنية بتطبيق ما ارتأته ارادة الطرفين . اما القانون العام فهو الذى يحكم علاقة الدولة والهيئات العامة بالافراد ، ويقوم اساسا على فكرة سلطان الدولة على الافراد ، وتختلف قواعده عن قواعد القانون الخاص من حيث انه يعطى امتيازات للسلطة العامة لمصلحة الخزانة العامة ولحسن سير المصالح العامة بانتظام واطراد ، وتقوم بتنفيذ قواعد هذا القانون محاكم أخرى غير المحاكم المدنية هي المحاكم الادارية .

وهذه التفرقة بين القانون العام والقانون الخاص هي في حقيقتها من نتائج النظام الرأسمالى ومن نتائج عوامل تاريخية في فرنسا حيث قام الصراع بين الملوك والأمراء وحيث تمكنت المحاكم Le Parlement Judiciaire من شل حركة الادارة عن طريق وقف قراراتها ، لذلك رأى أن أن تمنع هذا المحاكم من التعرض لقرارات الادارة ، وترتب على ذلك منعها من نظر منازعات الافراد مع الادارة ، وظهرت بعد ذلك بالتدريج المحاكم الادارية عن طريق انشاء مجلس الدولة لينظر في تلك المنازعات وكان مجلس الدولة لا يلتزم بتطبيق قواعد القانون المدنى بل أخذ ينشئ بالتدريج قواعد جديدة تختلف عن القواعد المدنية ، كونه بعد ذلك ما يسمى بالقانون الادارى او قواعد القانون العام .

ج (ويترتب على ما تقدم انه في ظل النظام الرأسمالى انه لما كانت المؤسسة العامة هي وسيلة لا تنشأ الا باذن وترخيص الدولة وتعتبر فرعاً من فروع الدولة ، فانها تتمتع بالامتيازات ذاتها التي تتمتع بها السلطة العامة وعلاقتها مع الافراد تحكمها قواعد القانون العام ومنازعاتها لا تخضع لاختصاص المحاكم المدنية وانما لاختصاص المحاكم الادارية .

(1) Chévrier: La distinction du droit privé et du droit public. Archives de Philosophie du droit, Paris, 1952.

ثالثا - وقد تطورت وسيلة المؤسسة العامة بعد ذلك :

(١) اذ نتج من الاختلالات الاقتصادية والاجتماعية التى اصابته الأنظمة الرأسمالية (١) كما نتج عن تأثير الاتجاهات الاشتراكية ان أصبح أى تنظيم قانونى يجب ان يؤسس على فكرة اشتراكية (٢) أى فكرة تقوم على أساس تحقيق ورعاية المصالح الاقتصادية والاجتماعية لمجموع افراد الشعب ، ولم تعد الملكية الفردية ذلك الحق المطلق الذى لا يجوز المساس به بل هى وظيفة اجتماعية لها غاية اقتصادية هى رخاء المجتمع ورخاء فراده ، وأن أى جماعة : مؤسسة ام مشروع ام جمعية ام طائفة ام نقابة يجب ان تبعد عن انانيته الفردية وتنشد غرضا يتفق وحاجات المجتمع (٣) . فانتسعت بذلك وظيفة الدولة واخذت تتدخل فى مجال النشاط الفردى وخاصة الميادين الاقتصادية والصناعية والتجارية والاجتماعية لتحقيق المصالح والخدمات العامة لأفراد الشعب (٤) .

وقد لوحظ كثرة التجاء الدولة الى وسيلة المؤسسة العامة لتحقيق هذه المصالح (٥) لذلك سارع أصحاب المصالح الرأسمالية لى تدار المؤسسات العامة التى تباشر نشاطا تجاريا او صناعيا بالطرق ذاتها التى تدار بها المشروعات الخاصة زاعمين أنها غير جديرة بالبقاء اذا لم تستطع ان تعيش وتنافس معهم للحصول على ربح للدولة .

لذلك تار التساؤل عما اذا كان من الممكن لهذه المؤسسات العامة الا تخضع لقواعد القانون العام وأن تخضع لقواعد القانون الخاص المدنى والتجارى وأن تخضع فى منازعاتها لاختصاص المحاكم المدنية (٦) .

وقد تار هذا التساؤل أيضا مرة أخرى بعد الحرب العالمية الثانية عندما لجأت الدولة الى تأميم وسائل انتاج مصادر الثروة الطبيعية وتأميم المشروعات الفردية الكبرى كالبنوك وشركات التأمين والمصانع ذات الانتاج الضخم المتصل بحاجات المجتمع واخذت بعض هذه المشروعات المؤممة شكل المؤسسات العامة مع رغبة الدولة فى ان تقوم هذه المؤسسات بالانتاج على احسن مستوى من الكفاية الانتاجية لتحقيق مصالح الافراد ، وذلك بأقل مقابل ممكن ، ومع مراعاة عنصر العمل الذى يقوم بالعمال والانتاج فى هذه المؤسسات ورفع مستواه الى اقصى حد ممكن (٧) .

- (1) Pirou: La crise du capitalisme, Paris, 1934.
- (2) Charmont: La socialisation du droit: Rev. Met. Morale, 1902.
- (3) Duguit: La transformation générale du droit public, 1912.
- (4) Laufenberger: L'intervention de l'Etat en matière économique, 1939.
- (5) Connois: La notion d'Etablissement public, Paris, 1959.
- (6) Bleavoet: Les services et les établissements à caractère industriel et commercial. Dalloz 1947, 19-73.
- (7) Chavenon: La notion et régime juridique du service public industriel et commercial. Rivero: Régime des nationalisations, Extrait du J.C.C. annexe.

(ب) وقد عاصر ازدياد التدخل في النشاط الفردي اختلاف في وسائل التدخل واختلاف في مدى التدخل مما ترتب عليه اشراف الدولة على كثير من الهيئات الخاصة وقيامها بتنظيمها واعانتها ، وظهور كثير من الهيئات المشابهة لشكل المؤسسات العامة تقوم بالخدمات العامة ومنحتها الدولة بعض امتيازات السلطة العامة ، ولم يعد أحد يعرف هل هذه الهيئات مؤسسات عامة أم هيئات خاصة وأى القواعد القانونية يطبق عليها قواعد القانون العام أم قواعد القانون الخاص أم كليهما معا ؟ مما أدى الى القول بأن هناك أزمة في فكرة المؤسسات العامة (١) .

(ج) بل انه نتيجة لتطور الاشتراكي أخذت فكرة سلطان الارادة التي تقوم عليها قواعد القانون الخاص تنكمش بالتدريج نتيجة للتدخل المستمر من جانب الدولة في نشاط الفرد الاقتصادي والتجاري والصناعي وتنظيمه لهذا النشاط بطريقة لا تسمح للأفراد بمخالفة هذا التنظيم ، مما أصبح من الصعب معه رسم حد فاصل بين القانون العام والقانون الخاص نظرا للتداخل المتزايد لكل منهما في مجال الآخر (٢) ، ومما أدى الى القول بأنه أصبح هناك نظام مختلط منهما Régime Mixte (٣) semi-public, semi-privé

ولا شك أن هذا مما يودي الى القول بعدم سلامة التفرقة بين القانون الخاص والقانون العام أو على الأقل عدم جدواها ، وهذه النتيجة تتفق ورأى العميد Duguit الذي ينكر أساس هذه التفرقة ويرى أنها مخالفة للحقيقة والواقع (٤) .

ولقد ترتب على هذه الهزة في التفرقة بين قواعد القانون الخاص وقواعد القانون العام نتيجة للتطورات الاشتراكية أن ترتب على ذلك هز الأساس القانوني الذي تقوم عليه فكرة قيام قانون اداري مستقل (٥) عن القانون المدني كل منهما بحكم علاقات مختلفة عن العلاقات التي يحكمها القانون الآخر ، وكل منهما تطبقه محكمة مختلفة عن المحكمة التي تطبق القانون الآخر ، وكل هذا أحدث أزمة في فكر القانون الاداري (٦) .

(1) Drago: Les crises de la notion d'Etablissement public, 1950.

(2) Savatier: Du droit civil au droit public, Paris, 1945.

(3) De Laubadère: Traité de droit administratif, p. 35.

(4) Duguit: Traité de droit constitutionnel, T. I.

(5) Rivero: Existe-t-il un critérium du droit adm., R.D.P. 1953, p. 279.

(6) Waline: Situation actuelle de droit administratif en France. Préface J.C.A.

رابعاً : وبصرف النظر عن الصعوبات القانونية التي أصبحت تحيط بفكرة المؤسسة العامة فإن التطور التاريخي انتهى بأن هذه الوسيلة التي نشأت في ظل النظام الرأسمالي وتخدم الأغراض القطاعية أصبحت وسيلة ذات طابع اشتراكي (١) تستعملها الدولة للتخلص من عيوب النظام الرأسمالي في الإدارة وحتى لا تقع في أحضان النظام الشيوعي . وعن طريقها تعمل الدولة على أن تحقق لأفراد المجتمع الخدمات والمصالح العامة دون استغلال وبغير قصد للربح .

والمجتمع الاشتراكي يعيش في نظام وسط بين النظامين الرأسمالي والشيوعي وهو يتطور مستقلاً عنهما تبعاً لحقيقة ازدياد وتعدد حاجاته ، وعلى ذلك فإن وسيلة المؤسسة العامة لابد أن تسير وتتلائم مع تطور النظام الاشتراكي حتى تحقق غايات وأهداف هذا التطور .

وعلى ذلك يجب علينا ألا نتعجب إذا رأينا أن وسيلة المؤسسة العامة قد أخذت أشكالاً وصوراً مختلفة نتيجة لتأثرها بالنظم الاقتصادية المختلفة التي عاشت وسطها مما أدى إلى عدم وجود نظام قانوني واحد يجمعها وهذا مما دعا إلى الاختلاف حول الطبيعة القانونية لكل منها .

وهذا ما سنتولى دراسته في المبحثين الثاني والثالث .



(1) De Montgaillard: Les caractères de l'entreprise publique, Droit social, p. 8.

المبحث الثانى

الطبيعة القانونية للمؤسسات التى ظهرت فى ظل النظام الرأسمالى

أوضحنا فى المبحث الأول الصور المختلفة التى ظهرت بها المؤسسات فى ظل النظام الرأسمالى متأثرة بالمصالح الاقطاعية .

ويمكن تقسيم هذه المؤسسات الى نوعين :

النوع الأول : مؤسسات طائفية مهنية تقوم برعاية مصالح التجار والصناع والزراع والملاك أصحاب الثروات العقارية، كغرف التجارة والصناعة والزراعة والجمعيات التعاونية لأصحاب الأراضى العقارية .

النوع الثانى : مؤسسات للخدمات العامة تقوم بها الدولة ، كخدمات التعليم والصحة وملاجئ العجزة .

أولا - عن المؤسسات الطائفية والمهنية :

١ - ان هذه المؤسسات انما تمثل مصالح الاقطاع فأصحاب المهنة الواحدة منهم يتجمعون على شكل هيئة تتعاون على القيام بالخدمات اللازمة لمصالحهم ، وتتميز هذه الطائفية بأمر أربعة :

(أ) انها هيئات اقطاعية يتجمع فيها أصحاب المصالح الرأسمالية والاقطاعيين
(ب) انها هيئات ذات طبيعة تعاونية ، اذ أن المنضمين اليها انما يتعاونون معا للقيام بالخدمات المطلوبة .

(ج) انها تبحث عن المصلحة الفردية للمشاركين فيها .

(د) انها تباشر أعمالها بأموالها الخاصة وليس بأموال الدولة .

٢ - ومع ذلك فان السلطة الحاكمة لا يمكن أن تترك هذه الهيئات الاقطاعية الضخمة أن تنشأ بجانبها فتشكل خطرا عليها ، لذلك كان لابد أن تتدخل فى شؤونها :

(أ) فهذه الهيئات الطائفية والمهنية لا يمكن أن تنشأ الا بإرادة السلطة الحاكمة وبإذن صريح منهما ، وتخضع لرقابة هذه السلطة عليها .

(ب) انه فى مقابل هذا تمنح الدولة هذه الهيئات الطائفية والمهنية امتيازات السلطة العامة ، حتى لا تقف المصالح الفردية عقبة فى وجهها ، وذلك على أساس انه وان كان أفرادها قد تجمعوا للدفاع عن مصالحهم المهنية او العقارية ، فان هذه المصالح انما تمثل المصالح الحقيقية للدولة .

ج (أما امتيازات السلطة العامة الممنوحة لهذه الهيئات فهي تلخص في الآتي :

أولاً - سلطة اكراه افراد المهنة في الانضمام الى الهيئة والا فلا يستفيدون من مميزاتهم ، وبالنسبة للجمعيات التعاونية ملاك الاراضى ، من لا ينضم اليها من الملاك يلتزم بترك أرضه .

ثانياً - سلطة وضع اللوائح وفرض الرسوم وتنفيذها بالطريق الجبرى

ثالثاً - سلطة نزع الملكية .

رابعاً - سلطة انشاء مرافق عامة لمصلحتها .

٣ - وبالرغم من ان الثورة الفرنسية كانت ضد كل هذه الهيئات ، فانها عادت واقترتها وتولت تنظيمها طبقا للاسس القطاعية التى كانت سائرة عليها من قبل ، ومنحتها الشخصية المعنوية (١) .

٤ - التشريع والقضاء الفرنسيين يريان أن هذه المؤسسات الطائفية هي مؤسسات عامة :

(أ) تحت تأثير النفوذ القطاعى ورغبة في الاستفادة من مزايا المؤسسات العامة نجد أن المشرع الفرنسى اعتبر الفرف التجارية والصناعية والزراعية مؤسسات عامة أى اعتبرها هيئة من الهيئات العامة وفرعا من فروع الدولة (٢) .

ب (وبالرغم من أن المشرع الفرنسى لم يوضح الطبيعة القانونية للجمعيات التعاونية للملاك العقارات ، فان القضاء الفرنسى (محكمة تنازع الاختصاص) متأثرا بالاتجاهات القطاعية وصف هذه المؤسسات بأنها مؤسسات عامة (٣) .

٥ - ما هو التكييف القانونى السليم لهذه المؤسسات الطائفية والمهنية

الذى لا جدال فيه أن هذه الهيئات انما هى اثر من آثار الاقطاع المتولد عن النظام الراسمالى الفردى . وانه وان كانت الأشغال والخدمات التى تقوم بها هذه الهيئات لها طابع عام الا أنها مقصود بها أساسا وقبل كل شىء خدمة المصالح الخاصة للأفراد المنضمين للهيئة وهى تقوم بهذه الخدمات بأموالها الخاصة .

(1) Drago: Crise de la notion d'Etablissement public.

(2) Pierre Avril: Crise de la notion d'Etablissement public.

(3) Tribunal du Conflit, 9 déc. 1899, S. 1400-3-49.

والذى لا جدال فيه أيضا أن هذه الهيئات القطاعية لم تضعها السلطات العامة تحت رعايتها الإدارية الا لتخضعها لرقابتها الشديدة خشية من نفوذها وخاصة أن الدولة منحها في سبيل تنفيذ أغراضها امتيازات السلطة العامة.

فهل منح هذه الهيئات امتياز السلطة العامة ، مع اخضاعها لرقابة الدولة عنصران كافيان وحدهما لاعتبار هذه الهيئات مؤسسة عامة ؟

٦ - الفقه الفرنسى ينتقد هذا التكييف الذى أطلقه المشرع عليها :

ان الفقه الفرنسى الحديث ، وقد اكتشف حقيقة هذه الهيئات ، وجه النقد الشديد الى التكييف الذى أطلقه المشرع عليها باعتبارها مؤسسات عامة .

(أ) فالأستاذ Geny يرى أن هذه المؤسسات انما هى مؤسسات خاصة يتعاون فيها الأفراد مع الإدارة للقيام بهذه الخدمات الخاصة باعتبار أنها تفيد الصالح العام فى الوقت ذاته (١) .

(ب) يرى الأستاذ Flûtre (٢) أنها مؤسسات نصف عمومية ذات نفع عام Semi-publique d'intérêt général

(ج) كما أن الأستاذ Hauriou بمناسبة تعليقه على حكم محكمة تنازع الاختصاص الصادر سنة ١٨٩٩ والذى أعطى صفة المؤسسة العامة للجمعيات التعاونية للملاك ، أنكر عليها هذه الصفة وقرر :

« ان هذا الحكم خطير لأن غرض هذه الجماعات ليس هو المنفعة العامة انما هو منفعة جماعية لفئة معينة وتحويل هذه الفئة الى مؤسسة عامة واعتبارها أحد فروع الدولة مما يدفع الدولة الى الطريق الجماعى للمؤسسات الاقتصادية ... لأنه اذا كانت الجمعيات التعاونية وهى أداة انتاج (تجارى وصناعى وزراعى) قد أصبحت أحد فروع الدولة (مؤسسة عامة) فان من المنطق اعتبار المصنع وهو أداة انتاج صناعى مؤسسة عامة ، وهذا أمر خطير لأنه يترتب عليه تفسير طبيعة دولتنا . » (٣) .

(د) وأخيرا فان الأستاذ De Laubadère يرى أن هذه الهيئات وان كانت تعتبر مؤسسة عامة الا أنها لا تقوم على مصالح عامة Service Public (٤)

(1) Geny: La collaboration des particuliers avec l'Administration, Paris, 1930.

(2) Flûtre: La notion d'Etablissement Public, Lyon, 1945.

(3) S. 1900-3-49. انظر تعليق هيربو على حكم محكمة تنازع الاختصاص منشور فى

(4) De Laubadère: Manuel 2 éd., 1947, p. 208.

٧ - المشرع الفرنسى يحاول أن يسلب من هذه الهيئات صفة المؤسسة العامة فيقول :

ولقد حاول المشرع الفرنسى فى عام ١٩٠٠ بمناسبة فحص حالة الغرف التجارية ، سلب صفة المؤسسة العامة من هذه الهيئات الطائفية ، ففشل لأن البرلمان الفرنسى انما كان يمثل الاقطاع الذى تقوم عليه هذه الهيئات الطائفية (١) .

٨ - القضاء الفرنسى لا يعترف بصفة المؤسسة العامة فيسمى الطوائف المهنية :

ولقد حدث فى خلال الحرب العالمية الثانية (١٩٣٩ - ١٩٤٤) ان انتهر مجلس الدولة الفرنسى ، فرصة عرض بعض المنازعات المتعلقة ببعض الطوائف المهنية ، فقرر ان هذه الهيئات لا تعتبر مؤسسات عامة بل هى مجرد اشخاص من اشخاص القانون العام .

ولقد عبر مجلس الدولة عن رايه هذا بمناسبة حكمين اصدرهما :

(ا) حكم Montpeurt وقرر فيه مجلس الدولة ان مجالس التنظيم الصناعى والزراعى والتجارى ، وهى هيئات مشابهة للغرف التجارية والزراعية والصناعية لا تعتبر مؤسسات عامة (٢) .

(ب) حكم Bouguen وقرر فيه مجلس الدولة ان النقابات المهنية (نقابة الأطباء ونقابة المحامين ونقابة المهندسين) لا تعتبر مؤسسات عامة (٣) .

٩ - المؤسسات الطائفية والمهنية تخضع لنظام مختلط من القانون العام ومن القانون الخاص :

نظرا للطبيعة الخاصة لهذه المؤسسات فانها : (٤)

(ا) باعتبارها مؤسسات عامة تخضع لقواعد القانون العام ، فأشغالها تعتبر أشغالا عامة وعقودها تعتبر عقودا ادارية وقراراتها تعتبر قرارات ادارية وهى فى هذا المجال تخضع فى منازعاتها لاختصاص القضاء الادارى .

(ب) باعتبار أن الأفراد هم أساس تكوين هذه الجماعات ويديرون أعمالها بأموالهم الخاصة والادارة لا تتدخل الا للترخيص والتنظيم والرقابة فهى فى جميع علاقاتها الأخرى تخضع لقواعد القانون الخاص ومنازعاتها تخضع لاختصاص القضاء المدنى .

(1) Drago: Crise de la notion d'Etablissement public.

(2) C.E. 13 Juillet 1942. Montpeurt.

(3) C.E. 2 Avril 1943. Bouguen.

(4) Juris-classeur administratif: Etablissements professionnels.

ج (بالنسبة لموظفيها :

١ - فالموظفون الذين يتولون وظائف ادارية رئيسية يخضعون لقواعد القانون العام واختصاص مجلس الدولة .

٢ - اما الموظفون التنفيذيون فهم مجرد مستخدمين يخضعون للقانون المدني واختصاص المحاكم المدنية .

١٠ - هل هناك قسم ثالث من أقسام القانون يسمى قانون المهن ؟

يتضح مما تقدم ان المؤسسات الطائفية المهنية تخضع في الوقت ذاته لنظام قانوني مختلط من قواعد القانون العام وقواعد القانون الخاص ، ولقد دعى هذا بعض الفقهاء الى القول ان هذه المؤسسات لا تخضع للقانون العام ولا للقانون الخاص وانما تخضع لقانون ثالث مستقل عنهما هو قانون المهن (1) Droit professionnel

ثانيا - عن المؤسسات التي تقوم بخدمات عامة (المؤسسات العامة الادارية أو الحقيقية)

اوضحنا في البحث الاول انه في ظل النظام الراسمالى لم تكن تهتم الدولة بالقيام بخدمات عامة للأفراد كادارة دور العلم او المستشفيات أو الملاجىء ، وانها كانت تترك هذه الخدمات للمحسنين من الأغنياء يقومون بها .

الا انه لوحظ ان الدولة من آن لآخر اخذت تهتم بالقيام بمثل هذه المشروعات الخيرية على ان تخصص للفرص الذى انشئت من أجلها أموالا من أموال الدولة بحيث لا يستعمل هذا المال فى أى غرض آخر خلاف الذى خصص له ولم تتعرض الثورة الفرنسية لهذا النوع من المنشآت بل انها أتمتها ومنحتها الشخصية المعنوية حتى يتشجع الأفراد على منحها الهبات والايضاء لها بالأموال كما منحتها امتيازات السلطة العامة لتسهيل لها تحقيق أغراضها .

فالدولة هى التى كانت تدير هذه المؤسسات بطريق غير مباشر لذلك أطلق على هذا النوع من الادارة بال Régie Pe sonnalisée أى الادارة المباشرة ذات الشخصية المعنوية المستقلة ، كما أطلق على هذا النوع من المؤسسات اصطلاح المؤسسات العامة الادارية أو المؤسسات العامة الحقيقية .

وهذا النوع من المؤسسات يخضع كلية لقواعد القانون العام وتخضع منازعاته لاختصاص مجلس الدولة ، وتعتبر أمواله أموالا عامة وموظفيه موظفين عموميين وعقوده عقودا ادارية وأشغاله أشغالا عامة .

(1) J. Donnedieu de Vabre: Le Conseil d'Etat et les comités d'organisation, J.C.P. 1942-1-199.

التفرقة بين المؤسسات العامة والمؤسسات ذات النفع العام :

ظهر بجانب المؤسسات العامة السابقة مؤسسات أخرى انشأها الأفراد وتقوم بالأغراض ذاتها التي قامت على أساسها المؤسسات العامة لذلك تقوم الدولة برعاية هذه المؤسسات الخاصة ، لأنها تقوم بخدمات عامة فتمنحها بعض امتيازات السلطة العامة ويطلق على هذا النوع من المؤسسات اصطلاح المؤسسات الخاصة ذات النفع العام

وقد ظهرت صعوبة في التفرقة بين ما يعتبر مؤسسات عامة وبين ما يعتبر مؤسسات ذات نفع عام خاصة وأن بعض المؤسسات العامة كلها كان أصلها مؤسسات خاصة وهبها الأفراد للدولة كما أن المؤسسات ذات النفع تتمتع ببعض امتيازات السلطة العامة وتخضع لإشراف الدولة لذلك نجد أن الاصطلاحين كان مختلط امرهما في ذهن المشرع الفرنسي اذ استعمل التعبيرين بلا تفرقة بينهما في المعنى .

وأهمية التفرقة ترجع الى أن المؤسسات ذات النفع العام إنما هي مؤسسات خاصة تخضع لقواعد القانون الخاص كما تخضع منازعاتها لاختصاص القضاء المدني وتعتبر أموالها أمالا خاصة وموظفوها لا يعتبرون موظفين عموميين بل مجرد مستخدمين يخضعون لقواعد القانون المدني .



المبحث الثالث

الطبيعة القانونية للمؤسسات العامة التي ظهرت متأثرة بالأفكار الاشتراكية (المؤسسات العامة ذات النشاط الصناعي والتجارى)

١ - سبق لنا ان اوضحنا ان المشروعات الخاصة غرضها الاساسى هو مجرد الحصول على الربح والعمل على زيادته ، وان الفكرة فى قيام المشروع الخاص ليست اساسا للقيام بخدمة عامة ، كما ان هذا المشروع لم يكن يهتم بمصالح العمال الا نتيجة لضغط العمال واضراباتهم المختلفة ، لذلك كان لابد ان تتدخل الدولة لمنع الاستغلال .

وان ظروف الحريين العاليتين وتأثير الأفكار الاشتراكية ، وضغط أفراد الشعب وأفراد الطبقة العاملة ، جعل هذا التدخل من جانب الدولة لازماً وعاجلاً لتحقيق المصالح العامة ، والدولة فى سبيل هذه الغاية :

(١) اما ان تنشئ بأموالها الخاصة مؤسسات عامة تقوم بنشاط تجارى أو صناعى أو زراعى لتحقيق الخدمات والمصالح العامة .

(ب) واما ان تؤمم الدولة المؤسسات التجارية والصناعية المملوكة للأفراد وقد رأت الدولة أن تمنح هذه المؤسسات الشخصية المعنوية المستقلة وان تخصصها بذمة مالية مستقلة وقد سميت هذه المؤسسات بالمؤسسات العامة ذات الطابع التجارى أو الصناعى .

٢ - الصراع بين النظامين الرأسمالى والاشتراكى يبدو واضحاً فى المؤسسات العامة ذات الطابع التجارى والصناعى :

اوضحنا فى المبحث السابق ان المؤسسات الطائفية والمهنية كانت تتمتع بامتيازات السلطة العامة ، لأن الاقطاع المسيطر على هذه المؤسسات كانت له مصلحة فى الاحتفاظ بهذه السلطات بين يديه لاستعمالها ضد أفراد الشعب .

لذلك نجد انه عندما تدخلت الدولة فى المشروعات الفردية لم يكن الأمر سهلاً واعترض أصحاب المصالح الرأسمالية عليه على أساس أن فيه اعتداء على الحريات وخاصة حرية التجارة (١) ، ولما كانت هذه المؤسسات الاقتصادية والتجارية تنافس المؤسسات الخاصة الفردية المملوكة للرأسماليين وجد هؤلاء أن من مصلحتهم أن تسلب هذه المؤسسات امتيازات السلطة العامة وأن تدار بالطرق التجارية ذاتها التى تدار بها مشروعاتهم الفردية وأن تخضع القواعد القانونية ذاتها التى تحكمها وهى قواعد القانون الخاص .

(1) Chavenon: La notion et régime juridique du service public industriel et commercial.

وعلى ضوء هذا الجذب والشد بين النظام الرأسمالى والأفكار الاشتراكية فاننا نجد أن المؤسسات العامة التجارية والصناعية أصبحت تخضع لنوعين مختلفين من القواعد القانونية وبالتالي لنوعين مختلفين من القضاء :

(أ) فهى مؤسسات عامة أولا وقبل كل شئ ولا تعتبر تاجرا بالمعنى المنصوص عليه فى القانون التجارى وعلى ذلك فهى تخضع لقواعد القانون العام واختصاص مجلس الدولة فيما يتعلق بعلاقتها للدولة وأموالها تعتبر أموالا عامة مملوكة للدولة لا يجوز الحجر عليها ، كما لا يجوز اشهار افلاس المؤسسة ، وقراراتها التى تصدر تنفيذا للفرض التجارى أو الصناعى التى خضعت له تعتبر قرارات ادارية واعضاء مجلس الادارة يعتبرون موظفين عموميين .

(ب) والمؤسسة العامة تباشر نشاطا تجاريا أو صناعيا وهى فى هذه الناحية تخضع فى علاقاتها لقواعد القانون الخاص ومنازعاتها تخضع لاختصاص المحاكم المدنية .

٣ - الصعوبة الناتجة عن تطبيق نظامين قانونيين مختلفين :

والسألة ليست بالبساطة التى اوضحناها اذ نشأت صعوبات دقيقة ومختلفة نتيجة لتطبيق نظامين قانونيين مختلفين على المؤسسة التجارية والصناعية :

(أ) اذ ما هو معيار التفرقة لتحديد طبيعة المؤسسة ومعرفة ما اذا كانت مؤسسة عامة ادارية أو مؤسسة عامة تجارية أو صناعية .

(ب) وهل كل علاقات المؤسسة بالأفراد تعتبر علاقات خاضعة لقواعد القانون الخاص أم أن بعض هذه العلاقات يخضع لقواعد القانون العام .

أولا : اذ الثابت أنه قد ثار خلاف بين رجال القانون وبين أحكام مجلس الدولة لتحديد طبيعة المؤسسة التجارية أو الصناعية ، ووضعت لذلك عدة معايير من بينها :

١ - معيار الفرض من المؤسسة (الحصول على الربح أو القيام بخدمة عامة) .

٢ - معيار طبيعة نشاط المؤسسة (تقوم بأعمال تجارية طبقا للقانون التجارى أم لا)

٣ - طريقة ادارة المؤسسة والقواعد المنظمة لسير المرافق .

٤ - امتيازات السلطة العامة الممنوحة للمؤسسة .

والثابت حتى الآن أن جميع المعايير التي وضعت محل خلاف وانتقاد شديدين بين الفقهاء ولم تستقر أحكام مجلس الدولة الفرنسي على معيار محدد منها .

ثانياً : كما أن الثابت أن علاقة المؤسسة العامة التجارية والصناعية بالأفراد أصبحت محل خلاف شديد حول خضوعها لقواعد القانون الخاص واختصاص مجلس الدولة :

(أ) فهل علاقة المؤسسة العامة بالمتنفع تعتبر علاقة تعاقدية Contractuelle أم علاقة لائحية Réglementaire

(ب) وهل علاقة المؤسسة العامة بالموارد تعتبر علاقة تعاقدية أم عقداً إدارياً

(ج) وعن مسؤولية المرفق أمام الغير عن إدارة المرفق هل تخضع للمسؤولية التعاقدية المنصوص عليها في القانون المدني أم تخضع للمسؤولية الإدارية المبينة على فكرة خطأ المرفق العام في إدارته

٤ - تقسيم المؤسسات العامة التجارية والصناعية وفقاً لفكرة الربح

ولقد أدى هذا الخلاف في تحديد المؤسسات العامة الصناعية والتجارية أن بعض الفقهاء رأى أن يقسم هذا النوع من المؤسسات إلى نوعين :

(أ) مؤسسات عامة تجارية وصناعية تعمل بقصد الربح مثلها مثل المشروعات الفردية .

(ب) مؤسسات عامة تجارية وصناعية لا تعمل بقصد الحصول على ربح ولا التنافس مع باقى المشروعات الخاصة وإنما تعمل بقصد تحقيق الخدمات والمصالح العامة لمجموع أفراد الشعب .

٥ - تعدد أصحاب المصالح في تشكيل أعضاء مجلس الإدارة :

ومن ناحية أخرى نجد أن الطبقات العاملة وطبقات المتنفعين لم يستطيعوا السكوت على أن تدار هذه المؤسسات العامة متأثرة بالإدارة الفردية التي تقوم على فكرة الاستغلال لذلك نجد أنه نتيجة لضغط هؤلاء رأت الدولة أن تمثل أصحاب المصالح المختلفة في تشكيل أعضاء مجلس إدارة المؤسسات العامة الاقتصادية ، فأصبحت هذه المجالس ممثلة كالاتى :

(أ) عنصر يمثل الحكومة صاحبة رأس المال .

(ب) عنصر يمثل الطبقة العاملة والمنتجة .

(ج) عنصر يمثل المتنفعين .

د) هذا بالإضافة الى عنصر رابع هو عنصر الفنيين اللازمين للعمل الذى تقوم به المؤسسة .

٦ - فكرة المرونة فى ادارة المؤسسات العامة التجارية والصناعية :

ولعل احسن ما نختم به هذا البحث هو ان نشير الى ان جامعة جرينويل بفرنسا عقدت ندوة فى عام ١٩٥٥ بمناسبة مضى عشر سنوات على تأميم كثير من المشروعات الرأسمالية وادارتها عن طريق فكرة المؤسسات التجارية والصناعية وقد دعت الى هذه الندوة عدد كبير من اساتذة القانون واساتذة الاقتصاد وكبار رجال المؤسسات العامة وكبار رجال الدولة المشرفين على هذه المؤسسات . ولقد تم بحث امر هذه المؤسسات عن طريق محاضرات القيت ومناقشات اثرت ، وقد نشرت هذه المقالات والأبحاث فى كتاب نشرته جامعة جرينويل فى عام ١٩٥٦ تحت اسم « ادارة المؤسسات المؤممة فى فرنسا » (١) .

ونخرج من هذه الأبحاث بأمرين مهمين :

١) ان المطلوب من المؤسسة ان تقوم بخدماتها على احسن مستوى من الكفاية وبأقل تكليف ممكن مراعاة لصالح المتفعين مع مراعاة مصالح العمال فى الوقت ذاته . وانه لا يهم الشكل الذى تأخذه المؤسسة فهى تعتبر مؤسسة عامة حتى لو أخذت شكل الشركة المساهمة .

ب) ان خضوع المؤسسة العامة لنظامين قانونيين مختلفين ولقضائين مختلفين مما يربك أعمال المؤسسة ، والمسألة ليست هى أن القواعد القانونية الواجبة التطبيق هل هى قواعد القانون العام أم قواعد القانون الخاص ، وانما المسألة هى مسألة مرونة الادارة لتحقيق الغرض الذى نشأت من أجله المؤسسة ، لأنه اذا كانت هناك عيوب وجمود فى الادارة الحكومية فهناك عيوب اخطر فى قواعد القانون الخاص المدنى والتجارى .

فالهم هو وجود قواعد مرنة لادارة المرفق .

(1) Le Fonctionnement des Entreprises Nationalisées en France. Travaux du 3ème Colloque des Facultés de Droit. Dalloz, 1956.

المبحث الرابع

الخطأ الذى وقع فيه التشريع المصرى ثم التشريع العربى بنقل النظريات الفرنسية مع ايضاح الطبيعة القانونية للمؤسسات العامة كما يجب أن تكون

أولا : التنظيم القانونى فى مصر ينقل الأنظمة الفرنسية المتأثرة بالتاريخ السياسى لفرنسا وبالمصالح الاقطاعية الرأسمالية :

بالرغم من أن الظروف التاريخية والاقتصادية والسياسية فى مصر تختلف عنها فى فرنسا ، الا أنه يلاحظ أن النظام القانونى المصرى والعربى نقلا عن النظام القانونى الفرنسى :

(ا) التفرقة بين قواعد القانون الخاص وقواعد القانون العام مع وجود قضاء مستقل منهما ، بالرغم من أن بعض كبار رجال القانون فى فرنسا يرون أن هذه التفرقة ليس لها أصل من الحقيقة والواقع وإنما هى أثر من آثار الصراع الاقطاعى فى فرنسا ، وأن الحدود التى تفرق بين هذين النوعين من القواعد القانونية أصبحت متداخلة بحيث لا يمكن رسم حد فاصل بينهما مما ترتب عليه أن هذا التقسيم أصبح على غير أساس سليم أو على الأقل غير منتج .

(ب) اعتبار بعض الهيئات ذات الأصل الاقطاعى والتى تبحث عن الدفاع عن المصالح المهنية والطائفية (كالفرف التجارية والصناعية والزراعية) مؤسسات عامة ، لمجرد أن المشرع الفرنسى سماها مؤسسات عامة ، مع أنها أصبحت الآن محل خلاف وانكار حول تحديد طبيعتها .

(ج) اخذ بالتفرقة بين المؤسسات العامة والمؤسسات ذات النفع العام وكذلك بالتفرقة بين المؤسسات الادارية العامة والمؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادى والمؤسسات العامة التعاونية ، مع أن هناك خلاف كبير فى فرنسا حول تحديد الطبيعة القانونية لكل نوع من هذه المؤسسات وما ترتب على ذلك من الصعوبة فى تحديد القاعدة القانونية الواجبة التطبيق وفى تحديد اختصاص المحكمة التى تنظر منازعتها .

ثانيا : يجب أن نعيد النظر فى أسس أنظمتنا القانونية على ضوء الظروف الاقتصادية المنبعثة من بيئتنا ، وعلى ضوء سياستنا الاشتراكية التعاونية :

وفى الحقيقة نحن فى غنى عن كل هذه الاشكالات والصعوبات التى تثار بمناسبة استيرادنا للأنظمة الفرنسية بدون مراعاة لاختلاف ظروفنا ، ويجب

علينا ان ننتهر فرصة تعديلنا لتشريعائنا الرئيسية ، والا نكتفى بالتعديل السطحي فيها مع بقاء اسسها القديمة كما هي ، بل يجب ان نعدل فيها تعديلا جزريا يتفق مع أسس الفلسفة الاشتراكية التعاونية التي تسير عليها البلاد الآن .

(ا) اذ ليس هناك اى مصلحة فى وجود نظامين قانونيين مختلفين (قانون خاص وقانون عام) مع وجود نظامين قضائيين مختلفين ، خاصة وان هذه التفرقة اصبحت غير واضحة ، كما ان التجارب فى البلاد الأخرى غير فرنسا ، سواء فى النظام الانجلوسكسونى او فى النظام الشيوعى ، أثبتت نجاح وجود نظام قانونى موحد يحكم العلاقات عامة سواء اكانت بين الحكومة والأفراد او بين الأفراد بعضهم ببعض .

(ب) ان اى تنظيم قانونى يجب الا يقصد به تمييز طبقة على طبقة ولا تمييز هيئة او جماعة على هيئة او جماعة أخرى بل يجب ان يقصد به تحقيق مصالح الجماعة عموما ، وعلى ذلك يجب ان يتبعث التنظيم القانونى من شعور الجماعة ، وان يؤسس على ضوء المصالح الاقتصادية والاجتماعية لمجموع افراد الشعب ، كما ان اى جماعة تتكون يجب ان تتعدن انانياتها الفردية وتنشد غرضا يتفق وحاجات المجتمع .

(ج) ان ادارة الحكومة للمصالح والخدمات العامة يجب ان تتوحد وان تتميز بالمرونة دون ما تفرقة بين ما يسمى بالمصالح الادارية او ما يسمى بالمصالح التجارية او الصناعية ، لان المقصود أولا وقبل كل شىء تحقيق مصالح مجموع افراد الشعب على احسن مستوى ممكن اذ من غير المعقول أن تتميز ادارة المصالح التجارية والصناعية عن ادارة ما يسمى المصالح الادارية ، ومن غير المعقول أن توصم هذه الأخيرة وتظل متأخرة عن الأولى .

ثالثا : الطبيعة القانونية للمؤسسات العامة كما يجب أن تكون :

(ا) سبق لنا ان اوضحنا فى البحث الاول ان الدولة قد ترى أن من الأفضل الا تترك للأفراد ادارة المصالح والخدمات العامة ، والا يساهم رأس المال الفردى مع رأسمال الحكومة فى هذه الادارة ، ولكن ترى الدولة فى الوقت ذاته أن تدار هذه المصالح والخدمات العامة بطريقة بعيدة عن الادارة الحكومية المباشرة ، لذلك ظهرت وسيلة المؤسسات العامة باعتبارها تحقق هذا الفرض ، وهى تأخذ شكل هيئة عامة لها شخصية معنوية مستقلة عن شخصية الدولة ، ولها تبعاً لذلك ذمة مالية مستقلة عن ذمة الدولة ومخصصة لتحقيق مصلحة او خدمة عامة معينة بالذات ، ولهذه الهيئة العامة اوسع السلطات فى الادارة لتحقيق المصلحة او الخدمة

العامة المطلوبة منها ، وذلك وفقا لسياسة التخطيط العامة المرسومة من الدولة ، وتخضع للرقابة في تنفيذ هذه السياسة .

ب (وبذلك يتضح أن المؤسسة العامة كوسيلة من وسائل الدولة في إدارة الدولة في إدارة المصالح العامة تركز على العناصر الآتية :

١ - وجود مشروع متصل بالمصالح والخدمات العامة لمجموع أفراد الشعب ترى الدولة ألا تترك إدارته للاستغلال الفردي .

٢ - أن تخصص الدولة المشروع بذمة مالية مستقلة وشخصية معنوية مستقلة .

٣ - أن يكون الفرض من المشروع تحقيق المصلحة العامة على أحسن مستوى ممكن من الكفاية وبأقل نفقة ممكنة ومع مراعاة مصلحة الطبقة العاملة بالمشروع .

٤ - أن تتولى الإدارة هيئة عامة لها أوسع السلطات في الإدارة بما يكفل المرونة اللازمة لتحقيق الفرض من المشروع .

٥ - أن تدبر الهيئة المشروع وفقا لسياسة التخطيط العامة وتخضع للرقابة في تنفيذ هذه السياسة .

وفي نظرنا ، هذه العناصر الخمس هي التي تحدد طبيعة المؤسسة العامة وستتولى شرح كل عنصر على حدة :

١ - مشروع متصل بالمصالح العامة وترى الدولة ألا تتسرك إدارته للاستغلال الفردي :

لا توجد أية حدود أو قيود على تدخل الدولة في مجال الاستغلال الفردي إذا كان في تدخلها تحقيق مصالح وخدمات هامة - فالملكية الفردية وحرية التجارة والصناعة ما هي إلا وظائف اجتماعية مقصود بها تحقيق غايات المجتمع الاقتصادية ، والدولة هي التي تقدر متى ترى أنه أصبح واجبا عليها أن تتدخل لمنع المشروع الفردي من إدارة المصالح والخدمات العامة .

وعلى هذا يجب استبعاد كل الهيئات ذات الطابع الإقطاعي من فكرة المؤسسة العامة فالعرف التجارية والصناعية والزراعية والنقابات المهنية المختلفة كنقابات المحامين والأطباء والمهندسين والمثليين لا يمكن اعتبارها مؤسسات عامة إذ تسعى فقط لتحسين مصالحها الفردية .

على أن هناك بعض المشروعات التي أنشأتها الدولة والتي تبدو في ظاهرها أنها مؤسسات طائفية ومهنية وحرفية مثل صندوق دعم صناعة الفزل والمشروعات القطنية وصندوق غزل الحرير الصناعي ومنسوجاته والهيئة

العامة لدعم الصناعة والمجالس الاقليمية للصناعة ومؤسسة دعم السينما - فهذه الهيئات هي في حقيقتها هيئات عامة تشرف على مؤسسات عامة ليست من خلق النشاط الفردى وغير مقصود بها الدفاع عن مصالح التجار أو الصناع أو المثلين بل المقصود بها تحقيق مصالح عامة لجميع الشعب عن طريق رفع المستوى الفنى والمهنى للنشاط الذى تباشره هذه المؤسسات والتي رأت الدولة انها جديرة بأن تتدخل لمساعدتها باعتبارها من المصالح العامة .

٢ - تخصيص المشروع بذمة مالية مستقلة وشخصية معنوية مستقلة:

ان فكرة المؤسسة العامة تقوم على اساس ان تتولى الدولة ادارة المشروع بأموالها فهي اما ان تنشئ المشروع ابتداء بأموالها واما ان تؤمم مشروعاً فردياً قائماً فتشتريه بأموالها ، والمشروع بهذا الوضع يكون مملوكاً للدولة أى لمجموع افراد الشعب ولكن ترى الدولة ان تفصله عن ميزانيتها العامة وتخصصه بذمة مالية مستقلة وتمنحه الشخصية المعنوية وذلك لتحقيق غرضين :

الأول - ان تستعمل الأموال المخصصة لخدمة المشروع ولا تستعمل لفرض آخر حتى يتمكن من تحقيق المصلحة أو الخدمة العامة المطالبة منه .

الثانى - أن يكون المشروع مسئولاً عن نشاطه فى حدود أمواله المخصصة له وبحيث يمكن تمثيله مستقلاً عن الدولة أمام الغير وامام القضاء .

٣ - أن يكون الفرض من المشروع تحقيق المصلحة العامة على أحسن مستوى من الكفاية وبأقل نفقة ممكنة مع مراعاة مصلحة الطبقة العاملة فى المشروع :

١ (تحقيق المصلحة العامة وتحقيق الربح :

ان فكرة المشروع يجب ان تقوم ابتداء على اساس فكرة تحقيق المصالح والخدمات العامة ويجب الا تقوم أساساً على فكرة الحصول على الربح أو العمل على زيادته ، اذ أن المشروعات الفردية انما كانت تقوم أساساً على فكرة الاستغلال والحصول على الأرباح والعمل على زيادتها - والدولة انما تتدخل فى النشاط الفردى لمنع الاستغلال ومنع الآثار الضارة الناتجة من فكرة قيام المشروع لتحقيق الربح فقط .

ب (ولكن ليس معنى ذلك إلغاء فكرة الربح إلغاء تاماً من فكرة المشروع

١ - فهناك مشروعات تدر أرباحاً بطبيعتها كاستغلال مصادر الثروة الطبيعية فى البلاد وعمليات البنوك وعمليات التأمين وعمليات تصدير القطن هى عمليات مربحة بطبيعتها بل انها يجب ان تدر أرباحاً طائلة وعلى ذلك فان المؤسسات العامة التى تدير هذه المشروعات يجب أن تعمل على تحقيق هذه الأرباح لأنها المصادر الخاصة بتمويل ميزانية الدولة .

٢ - كما أن هناك مشروعات لا يمكن أن تدر ربحاً بل قد تؤدي إلى خسارة للدولة ، فعمليات توفير الرخيص الرخيص لأفراد الشعب تتحمل فيها الدولة خسارة كبيرة وعلى ذلك فإن المؤسسات التي تتولى الإشراف على استيراد القمح وتلك التي تتولى الإشراف على المطاحن وتلك التي تتولى الإشراف على المخازن المفروض فيها ألا تتحقق ربحاً .

ج () المشروع كوحدة اقتصادية : وعلى ذلك فالمشروع يجب أن يدار بطريقة اقتصادية إذ ليس معنى العمل على تحقيق المصلحة العامة على أحسن مستوى من الكفاية الانتاجية أن يحصل تبذير أو اسراف بل يجب أن تحسب المصروفات العامة بحيث تتوازن مع مقدار الذمة المالية للمشروع ومع مقدار العائد أو الخسارة الناتجة منه .

د () عن ضرورة وجود الدافع الشخصي في المشروع : ولكن ضغط المصروفات يجب ألا يكون على حساب الطبقات العاملة في المشروع بل يجب مراعاة هذه الطبقة مع توفير الحافز الشخصي على زيادة الانتاج وتحسينه وعلى ابتكار لضغط المصروفات وزيادة العائد الناتج عن المشروع ، وبذلك يمكننا أن ننقل الحافز الشخصي الذي كان موجوداً للرأسمالي صاحب المشروع الفردى إلى العامل المنتج في المشروع الذي تشرف عليه المؤسسة العامة .

٤ - أن تتولى إدارة المشروع هيئة عامة لها أوسع السلطات بما يكفل لها المرونة في الإدارة

١ () المقصود بالهيئة العامة : انها هيئة تابعة للدولة فهي التي تتولى تعيينها أو على الأقل أن تكون أداة تعيينها عن طريق هيئة أخرى تختارها أو تنتخبها ، ولا يهم أن يكون أعضاء الهيئة العامة من موظفي الحكومة أو من غيرها من الهيئات الأخرى أو من الأفراد العاديين على أن يلاحظ أن الاتجاه الحديث يرى تدعيم الهيئة العامة بحيث تشمل العناصر الآتية :

- ١ - عنصر يمثل الحكومة باعتبارها صاحبة المال .
- ٣ - عنصر يمثل جهاز التخطيط في الدولة .
- ٣ - عنصر يمثل الفنيين والاختصاصيين وقد يكون من موظفي المؤسسة أو من خارجها .
- ٤ - عنصر يمثل العمال
- ٥ - عنصر يمثل المتفعين بالمرفق .

- ب) والمقصود باوسع السلطات :** هو أن تكون القواعد المسيطرة على الإدارة هى قواعد مرنة ولعل فكرة صرف أموال المؤسسة فى سبيل تحقيق الغاية المخصصة لها هى الفكرة التى تصطدم بفكرتى المرونة والتعقيد .
- فالحرية المطلقة فى الصرف وفى التعاقد أدت الى الاسراف والتبذير واساءة استعمال السلطة .
- وشدة الرقابة على الصرف وعلى التعاقد أدى الى الجمود خوفا من المسؤولية .

ج) وجوب رفع مستوى الإدارة ونشر الوعى الاقتصادى بين الطبقات العاملة فى المشروع :

ونحن نرى أن العيب الحالى الموجود فى إدارة المصالح والمشروعات العامة ليس عيبا فى القواعد الموضوعة لها وإنما هى أزمة فى الاخلاق وقصور فى الوعى والادراك الإدارى والاقتصادى ، والقواعد الموجودة حاليا ما هى الا ظاهرة لهذه الأزمة ونتيجة لهذا القصور ، وعلى ذلك يجب العمل على رفع مستوى الإدارة حتى تتحمل مسئوليتها بكل شجاعة وبلاخوف ويجب رفع الوعى والادراك العمالى والاقتصادى حتى يتعاونوا مع الهيئة المتولية إدارة المشروع لتحقيق اغراضه .

ولعل هذه الفكرة مع فكرة وجود الحافز الشخصى لدى الإدارة والعمال ستؤديان الى المرونة المطلوبة لإدارة المشروع .

هـ — الهيئة العامة تدير المشروع وفقا لسياسة التخطيط العامة وتخضع للرقابة فى تنفيذ هذه السياسة :

ا) ان المؤسسة العامة بالرغم من استقلالها فى الإدارة عن الدولة الا انها تشرف على مشروع يحقق مصالح وخدمات عامة لمجموع أفراد الشعب وعلى ذلك فان المؤسسة العامة تعمل على تحقيق الأغراض المخصصة لها باعتبارها خلية من خلايا الدولة يجب أن تعمل فى انسجام وتعاون مع باقى الخلايا الأخرى وهذا لا يكون الا اذا كانت المؤسسة العامة تعمل وفقا لسياسة التخطيط العامة فى الدولة وعلى ذلك يجب أن يحدد دور كل مؤسسة فى السياسة التخطيطية العامة .

ب) وتخضع المؤسسة العامة للرقابة فى تنفيذ هذه السياسة :

١ — رقابة داخل مجلس الإدارة : اذ يمكن عن طريق العناصر المختلفة المكونة لتشكيل الهيئة العامة التى تشرف على المؤسسة أن تعمل الرقابة على تنفيذ سياسة التخطيط العامة اذ وجود عنصر يمثل الحكومة وآخر يمثل جهاز التخطيط فى الدولة وثالث يمثل المنتفعين بالمرفق (ويمكن

اختياره عن طريق الاتحاد القومى مثلا) مما يكفل الرقابة على حسن تنفيذ سياسة المؤسسة .

٢ - **رقابة الدولة على ميزانية المؤسسة :** اذ أنه وان كانت الذمة المالية للمؤسسة مستقلة عن ذمة الدولة - وبالرغم أن ادارة المؤسسة لها أوسع السلطان الا أن الدولة عن طريق مراقبتها لميزانية المؤسسة سوف تتحقق من أن الهيئة العامة تتولى ادارة المشروع بطريقة تتفق وما يكفل من حسن سير وانتظام المصلحة أو الخدمة العامة المطلوبة .

٣ - **رقابة الدولة على قرارات المؤسسة :** ويمكن عن طريق حق الاعتراض أو رفض التصديق رقابة تصرفات المؤسسة - على أننا نرى أن تختصر الرقابة على مخالفة المؤسسة للغاية المخصصة لها أو للخطة الموضوعة لها - أما غير ذلك مما يدخل في سلطة الهيئة في الادارة وهى سلطة تقديرية فيجب ألا تخضع للرقابة .

٤ - **رقابة الدولة على حسابات المؤسسة :** والمقصود بهذه الرقابة التأكد من أن العمليات الداخلية في المؤسسة تتم على أساس سليم وأنه لا يوجد أى غش أو خداع .

٥ - **رقابة الدولة على الخلق الإدارى :** والمقصود بهذه الرقابة أن تتحقق الدولة من أن موظفى المؤسسة سواء اكانوا فى الوظائف الرئيسية أو الوظائف التنفيذية يقيمون بوظائفهم طبقا لما تقضى به قواعد الأمانة والنزاهة والشرف - ولحماية جمهور المتفعين من الاستغلال أو اساءة المعاملة .

٦ - **رقابة القضاء :** يضاف الى كل ما تقدم بطبيعة الحال الرقابة القضائية اذ يستطيع كل فرد يقع فى نزاع مع المؤسسة أن يختصمها أمام القضاء .

للقاهرة فى ٢١ من ابريل ١٩٦٢

محمود حافظ غانم

خضوع الهيئات العامة للضرائب والرسوم والتطور الاشتراكي لاقتصادنا القومي

الدكتور جاد لبیب
النائب بمجلس الدولة

ترتبط فكرة خضوع الهيئات العامة للضرائب - أساسا - بالتطور الاشتراكي أو التدخلي للاقتصاديات الحديثة . فنادرا ما كانت تثور هذه لفكرة فى أوج النظام الرأسمالى سواء فى الاقتصاديات الرأسمالية أو المراحل الرأسمالية للاقتصاديات المتطورة .

ففى اقتصاد يغلب عليه الطابع الرأسمالى حيث يقتصر دور الدولة على واجباتها الكلاسيكية القديمة من أمن ودفاع وصحة عامة ، دون غيرها من أنواع التدخل أو التوجيه الاقتصادى ، تكون الهيئات العامة ، بطبيعة اقتصار نشاطها على نطاق الواجبات المتقدم ذكرها ، بعيدة عن مختلف أنواع النشاط الاقتصادى الذى يمكن أن تثار فى شأنه فكرة خضوعها للضرائب أو الرسوم .

ولكنه بازدياد تدخل الدولة فى مجالات النشاط الاقتصادى ، وهو تدخل أصبح الآن ضروريا ومسلما به على نطاق واسع حتى فى أكثر الدول تمسكا بمبادئ الرأسمالية وحفاظا على أسسها وتعاليمها ، وبازدياد انحياز الدول الى جانب التطوير الاشتراكي - أو التدخلي على الأقل - لاقتصادياتها ، أصبح بحث خضوع الهيئات العامة للضرائب والرسوم من أهم البحوث التى يتعين أن تعالجها الدول التى تمارس هذه التجربة الحديثة .

ومثل هذا البحث لا تقتصر أهميته أو مسئوليته على ميدان علم القانون وحده أو علم الاقتصاد وحده ، وانما هو بحث مشترك الأهمية يجد له صدى عميقا ودوافع وأسباب رئيسية فى كلا الميدانين ، ان لم يتعداهما الى ميادين أخرى كميادين التجارة والسياسة ، وحسن الإدارة .

واذا كان هذا الموضوع قد ثار بصفة عارضة وفى فروض عرضية نادرة فى أوج النظم الرأسمالية القديمة ، فان تلك الظروف التى ثار فيها وقتئذ أملت حلولا سطحية تبسيطية للمشكلة تتفق وبسطة أهميتها وقتئذ وندرة وقوعها عملا . من ذلك ما كان يذهب اليه بعض الكتاب القدماء قبل سنة ١٩٣٠ من أمثال : بوكيه Boquet فى فرنسا الى عدم خضوع الهيئات العامة

للمضرائب والرسوم • الا أن الموضوع اتخذ طابعا آخر بعد ازدياد التدخل الاقتصادى للدول خصوصا بعد تجربة الكساد العالمى اخطير الذى اجتاح العالم الرأسمالى سنة ١٩٣٠ ، كما أن للموضوع جانبا أكثر أهمية فى ظل التطورات الأكثر وضوحا نحو الاشتراكية ، والتي تجاوزت فى مداها مجرد تدخل الدولة فى ظل اقتصاد رأسمالى •

وسوف نبحث فيما يلى على التوالى :

أولا - وضع المشكلة فى ظل النظام الرأسمالى التدخلى القديم فى مصر . حيث بدأ التدخل بصورة ملموسة ظاهرة ، متأخرا نسبيا عنه فى كثير من البلاد الرأسمالية المتقدمة ، ويمكن أن يقال أن تلك الفترة التدخلية لم تبدأ بصورة جدية الا بعد ثورة ٢٣ يولية سنة ١٩٥٢ وما تبعها من مشروعات اقتصادية مختلفة •

ثانيا - وضع المشكلة فى ظل التطور الاشتراكى لاقتصادنا القومى الذى بدأ واضحا منذ صدور قوانين يوليو سنة ١٩٦١ الاشتراكية وما تبعها من تطورات جذرية فى اقتصادنا القومى طريقا ومنهاجا •

المبحث الأول

وضع المشكلة فى ظل النظام الرأسمالى التدخلى القديم

وسنبحث فيما يلى مدى خضوع الهيئات العامة للمضرائب والرسوم فى ظل النظام التدخلى الذى كان سائدا قبل صدور القوانين الاشتراكية الأخيرة فى يوليو سنة ١٩٦١ ، مبتدئين ببحث المشكلة بوجه عام ، وهو بحث يصدق بصفة خاصة على حالة الضرائب المباشرة ، لنتنقل بعد ذلك الى ايفساح بعض الاعتبارات الخاصة بالضرائب غير المباشرة والرسوم •

القسم الأول - وضع المشكلة بوجه عام :

ولبحث هذا الموضوع يتعين علينا عرض المشكلة أولا من الناحية النظرية وما يتعلق بها من ملاءمة الاخضاع للمضرائب ، ثم ننتقل ثانيا الى الحل الذى انحاز اليه القانون الفرنسى ، وأخيرا نطبق ما ورد فى البندين السابقين سواء فيما يتعلق بالسياسة التشريعية المثللى أو الحل الذى أخذ به التشريع الفرنسى - على المشكلة فى مصر •

أولا - المشكلة من الناحية النظرية المجردة (ملائمة الاخضاع للضرائب) :

بعيدا عن كل حل علمي أو نص تشريعي للموضوع سواء في مصر أو الخارج نعتقد أنه يتعين علينا - نظرا لاختلاط المشكلة وتشعبها واختلاف الرأي فيها - أن نبحث أولا في السياسة التشريعية المثلى التى يمكن أن تتخذ فى مثل هذا الموضوع .

هل من الملائم أو من غير الملائم أن نخضع أشخاص القانون العام للضرائب أو الرسوم ؟ وما هى الاعتبارات التى تقف فى صف الاعفاء أو تقف ضده ؟
فرغم أن أول ما يجول بالخاطر عند بحث هذه المشكلة هو عدم جدوى اخضاع شخص عام لضريبة أو رسم هما بطبيعتهما من سلطة أشخاص القانون العام ، الا أن هناك اعتبارات عملية كثيرة تقف فى صف اخضاع هذه الأشخاص العامة للضرائب والرسوم .

ولعل هذا ما حدا « جان بلانشيه » فى رسالته القيمة عن « خضوع المرافق العامة المدراة بطريق الريجى للضرائب » (١) الى افراد القسم الثانى بأكمله من رسالته لدراسة السياسة التشريعية المثلى للمشكلة .

١ - وفى هذا المجال نجد فى جانب الاعفاء من الضرائب مبدأ بديها وهو أنه من العبث أن تدفع لدولة ضرائب لنفسها فوق ما فى الاعفاء من بساطة وسهولة واقتصاد لمصاريف ربط الضرائب وتحصيلها .

ولكن تقدم اللامركزية وتشعبها سواء كانت لامركزية وظيفية « المؤسسات العامة » أو لامركزية اقليمية « المجالس المحلية » يكاد أن يلغى كل قيمة عملية للاعتبارات السابقة .

٢ - أما من الناحية الاخرى : ناحية وجوب اخضاع أشخاص القانون العام للضرائب والرسوم - فاننا نجد عدة اعتبارات هامة ترجح كفة الاخضاع ترجيحاً تاماً ونهائياً ، خصوصا اذا أدخلنا فى الاعتبار أن النشاط الواجب اخضاعه لهذه الضرائب المباشرة هو النشاط الذى تقوم به الادارة بعيدا عن مجال اختصاصاتها الادارية فى ظروف تماثل ما يقوم به الأفراد من نشاط خاضع للضريبة .

وهناك اعتبارات تعتبر ثانوية فى ظل اقتصاد رأسمالى ، يعرضها (جان بلانشيه) مثل اعتبار الخضوع للضريبة ضمانا لحسن ادارة *gage de bonne gestion* هذه الخدمات من الناحية المالية ، واعتبارها أيضا نوعا من الرقابة أو الوصاية الادارية *Tutelle administrative* لأنها تضع كل خدمة من هذه الخدمات تحت رقابة مصلحة الضرائب وتجبرها على تقديم اقرارات واضحة عن حساب الدخل الخاضع للضريبة .

وإذا مررنا سريعا بمثل هذه الاعتبارات وغيرها من الاعتبارات الثانوية فإن هناك اعتبارا اقتصاديا هاما وقاطعا في مرحلة الاقتصاد الرأسمالى يحسن التوقف عنده والتمهل فى تفهم وسبر غوره ، ويتلخص هذا الاعتبار الاقتصادى فى أن أشخاص القانون العام يجب أن يخضعوا لنفس الضرائب التى تفرض على الأفراد ، وذلك حينما تدخل هذه الهيئات العامة منافسة الأفراد فى النشاط الصناعى أو التجارى .

فإعفاء الهيئات العامة من الضرائب يفسد مبدأ حرية المنافسة (وهو حجر الزاوية الذى يقوم عليه النظام الاقتصادى الرأسمالى) فى غير صالح النشاط التجارى والصناعى الفردى الذى ينوء بثقل الأعباء الضريبية .

ف طالما كانت الإدارة تقتصر فى نشاطها على الجانب الإدارى المحض *Domaine purement administratif* أى على الأمن الداخلى الخارجى للدولة ، لم يكن للمشكلة أى أهمية ، ولكن تدخل الدولة المتزايد فى ميدان النشاط الاقتصادى ، ومنافستها للأفراد فى مجال النشاط الخاص ، بإنشاء خدمات صناعية وتجارية ، جعل للمشكلة أهميتها وخطرها .

ولكن النشاط التجارى أو الصناعى الذى تقوم به الدولة فى صورة احتكار سواء كان قانونيا أم فعليا أو الذى تقوم به داخل الميدان الإدارى البحث ، لا يضر بأحد وبالتالي لا يجب إخضاعه للضريبة .

وانما بمجرد تدخل الدولة بصورة فردية *à titre privé* فى الميدان الاقتصادى باتخاذها وسائل مماثلة لوسائل المنشآت الفردية *En adoptant une gestion comparable à celle des entreprises privées* ، فإن مبدأ حرية التجارة والصناعة - رغم أنه لا يمنعها من مزاوله هذا النشاط - يمنع من إعطائها أى مزايا خاصة .

فانه - كما يقول بلانشيه - لصالح العدالة والتوازن الاقتصادى ، يتعين أن تدخل الدولة (أو الهيئات العامة) فى النطاق الاقتصادى بأسلحة مماثلة لأسلحة الأفراد وبالتالي يجب إخضاعها لنفس الأعباء الضريبية التى يخضع لها الأفراد *Dans l'intérêt même de l'équité et de l'équilibre économique* ، il importe qu'elle entre dans la lutte économique à armes égales et par suite qu'elle soit soumise aux mêmes charges fiscales que les particuliers خصوصا إذا نظرنا الى أن نشاط الهيئات العامة يتميز بطبيعته - وقبل أى إعفاء من الضرائب - على النشاط الخاص ، نظرا لمكانة هذه الهيئات الادارية والثقة التى تتمتع بها .

بل ان اخضاع هذه الهيئات للضرائب هو نفس ما يؤدى اليه المبدأ العام الذى يقضى بالمساواة فى تحمل الأعباء العامة .

ثانيا - المشكلة فى التشريعات الفرنسية :

رغم أن بعض قدماء الكتاب فى فرنسا مثل بوكيه Boquet فى كتابه L'impôt sur le revenu cédulaire كانوا يميلون الى عدم اخضاع الهيئات العامة للضرائب ، ورغم أنه فيما يتعلق بضريبة الأرباح التجارية يتفق كثير من الكتاب على عدم اعتبار نشاط هذه الهيئات أعمالا تجارية ولا اعتبارها بالتالى تاجرة حين تمارس (١) هذا النشاط .

رغم ذلك فان خضوع هذه الهيئات العامة للضرائب والرسوم ، وعلى الأخص ضريبة الأرباح التجارية والصناعية اذا ما زاولت نشاطا يماثل ما قد تقوم به المنشآت الخاصة من نشاط ، كان متحققا منذ أمد طويل قبل القانون الصادر فى ٢٨ يونيو سنة ١٩٤١ (٢) وذلك استنادا على شمول نصوص قوانين الضرائب وعدم وجود نصوص تعفى هذه الهيئات من الضرائب لو باشرت نشاطا مماثلا لما يقوم به الأفراد العاديون .

ثم صدر بعد ذلك قانون ٢٨ يونيو سنة ١٩٤١ الذى نص صراحة على اخضاع الادارة للضرائب على الإيرادات اذا زاولت نشاطا كان لا بد وأن يخضع لهذه الضرائب لو أنه صدر من أحد المشروعات الخاصة (٣) كما نص فيما يتعلق بضريبة الأرباح التجارية والصناعية على اخضاع المؤسسات العامة ذات الطابع الصناعى والتجارى ، ومنشآت الدولة التى لها نفس الطابع باستثناء المنشآت التى ليس لها استقلال مالى عن الدولة (٤) .

وجاء بعد ذلك مرسوم سنة ١٩٤٨ الخاص بالاصلاح المالى (٥) فأكد هذا الاتجاه مبدلا فيما يتعلق بالأرباح التجارية والصناعية عبارة قانون سنة ١٩٤١ التى تنص على «الطابع الصناعى اوالتجارى» بعبارة « الاستغلالات أو العمليات التى ترمى الى الربح وهى عبارة أوسع وأكثر وضوحا من العبارة السابقة .

(١) اسكارا Escara فى مطولة فى القانون التجارى جزء ١ ص ٣٦٧ سنة ١٩٣٤ ، وكذلك ريبير Ripert فى مؤلفه عن القانون التجارى ، باريس سنة ١٩٥٤ والدكتور محسن شفيق الجزء الاول ص ٢٤٧ .

(٢) الدكتور حسين خلاف ، ضريبة الارباح التجارية والصناعية ، الطبعة الاولى ص ١٠٢ و ١٠٣ ، وكذلك لافريير وفالين سنة ١٩٥٢ ص ٥٠٩ Traite de science et de Législation financière .

(٣) الدكتور خلاف : المرجع السابق .

(٤) لافريير وفالين : المرجع السابق .

(٥) مجلة Tableau Fiscal et Juridique فى العددين الخاصين بالاصلاح المالى : سبتمبر واكتوبر سنة ١٩٤٨ .

فلا شك أنه كان في عبارة قانون سنة ١٩٤١ مجالا للتفسير دعا محكمة النقض الفرنسية ومجلس الدولة ومحكمة المنازعات Tribunal de conflits الى وضع معايير تكاد تكون متفقة في مدلولها مثل « الاستغلات في مثل ظروف منشأة صناعية عادية » أو « في ظروف لا تختلف عن تلك التي تعمل فيها المنشآت الخاصة » أو « بنفس الوسائل التي يلجأ اليها الأفراد (١) ولا شك أن هذه المعايير لها قيمتها حتى بعد صدور قوانين الإصلاح المالى سنة ١٩٤٨ .

من كل ما تقدم يتبين أن الهيئات العامة تخضع في فرنسا كمبدأ عام للضرائب اذا ما زاولت نشاطا مماثلا لنشاط الأفراد وذلك بالشروط الآتية :

١ - ألا يكون هذا النشاط نشاطا اداريا بحتا أو مرفقا عاما بمعنى الكلمة ، ومعنى ذلك أن يكون هذا النشاط ذا طبيعة تجارية أو صناعية أو بمعنى أوسع يرمى من ورائه الى الربح ، مثل المنشآت الفردية سواء من ناحية الغرض أو الوسائل .

٢ - أن يكون لهذه المرافق التجارية والصناعية استقلال مالى عن ميزانية الادارة التي تتبعها أو لا يكون لها ميزانية خاصة ولكن الضريبة تستحق لجهة أخرى غير الجهة التي تتبعها ، لأن غير ذلك معناه أن تقيّد جهة الادارة في نفقاتها وايراداتها معا مبلغ الضريبة المطلوبة وهو أمر لا ضرورة ولا طائل من ورائه (٢) .

ثالثا - الوضع في مصر :

وفي هذا الصدد نجد في مصر نصوص الدستور القديم والدستور المؤقت وكذلك مختلف القوانين الخاصة بضرائب. بعينها .

١ - من ناحية النصوص الدستورية :

نجد أن الدستور القديم ينص في مادته ١٣٤ على أنه : « لا يجوز انشاء ضريبة ولا تعديلها ولا إلغاؤها الا بقانون ، ولا يجوز تكليف الأهالى بتأدية شيء من الأموال أو الرسوم الا فى حدود القانون » .

وهذه المادة تقرر مبدأ عاما ومتعارفا عليه فى الدول ذات النظام الحر التى تحكمها الفكرة الأساسية التى ترى تأمين الأفراد ضد كل تحسديد غير ضرورى لحرياتهم وذلك بالانحياز الى مبدأ المشروعية أو سلطان القانون وحجز بعض الموضوعات لأحكام القانون وحده بحيث لا تستطيع السلطة

(١) هامل ولا جارد فى مظلوما فى القانون التجارى .

(٢) الدكتور حسين خلاف : المرجع السابق ص ١٠٤ .

التنفيذية أو أى أداة تشريعية أقل من القانون أن تنظمها ابتداء والضرائب من هذه المواد الرئيسية الهامة التى رأى الدستور اختصاص القانون وحده بتنظيمها ابتداء (١) .

هذا هو ما قصد الدستور الى تقريره وهو بصدد وضع النظام الأساسى للدولة والضمانات الرئيسية للأفراد ، ولا نعتقد أنه قد عني وهو بهذا الصدد الى التعرض لقاعدة تفصيلية ضمنية كتلك التى قد يوحى بها وجود كلمة « الأهالى » فى النص .

فان هذه المادة من الدستور لم تكن تقصد تحديد مجال تطبيق قوانين الضرائب وقصرها على الأهالى دون غيرهم وانما مجرد حجز مواد الضرائب لحكم القانون ، واذا كان الدستور قد نص على عدم جواز تكليف الأهالى بتأدية شئ الا فى حدود القانون فليس هناك ما يمنع من مد هذا الحكم على غير الأهالى كالشركات أو الهيئات خاصة كانت أم عامة على سبيل القياس أو من باب أولى، والقول بغير ذلك قد يؤدى الى تفسير النص تفسيراً غير مستساغ بأن يقال أن الدستور قصر الحماية التى نص عليها على الأهالى فقط ولم يبسطها على الهيئات الأخرى .

ومما يؤيد رأينا أن كلا من دستور سنة ١٩٥٦ والدستور المؤقت جاءا بصيغة أعم ، ولم يرد فيهما ذكر لكلمة الأهالى الواردة فى نص الدستور القديم .

من هذا يتبين أنه ليس فى الدستور ما يمنع من فرض ضريبة على الهيئات العامة بشرط أن يكون ذلك بناء على نص قانونى .

٢ - ومن ناحية النصوص التشريعية :

نجد أن التشريعات الضريبية لم تتعرض للفرقة بين الأفراد أو الهيئات الخاصة أو اشخاص القانون العام ولم تتعرض كمبدأ عام لاختصاص هذه الهيئات العامة أو اعفائها من حكمها .

واذا كانت بعض القوانين تنص صراحة على اعفاء هيئات معينة من ضرائب أو رسوم معينة بالذات أو من جميع الضرائب والرسوم ، فان حرص هذه القوانين على النص صراحة على الاعفاء لهيئة بعينها قد يفهم منه خضوع الهيئات العامة فى مجموعها للضرائب والرسوم .

وطالما أنه ليس في الدستور ولا التشريعات الأخرى ما يمنع من خضوع الهيئات العامة للضرائب ، كما أنه ليس فيهما ما يقضى باعفاء هذه الهيئات اعفاء شاملا من الضرائب ، فانه يتعين علينا القول بأن هذه الهيئات تخضع للضرائب في كل حالة تقوم فيها بنشاط تنطبق عليه شروط أى تشريع ضرائبي ولا يكون هناك نص خاص يقضى باعفاء هذه المؤسسة بعينها من الضرائب كافة أو من ضريبة بعينها .

هذا بشرط مراعاة ما أشرنا اليه آنفا من ضرورة كون الهيئة العامة المطلوب اخضاعها للضريبة ذات استقلال مالى عن الجهة الادارية التابعة لها وعن الجهة الادارية التى تحصل الضرائب لحسابها ، وذلك منعا لاجراء جباية لا طائل من ورائها ، لأنها لا تخرج عندئذ عن رصد مبلغ الضريبة فى إيرادات ومصروفات نفس الجهة الادارية .

وقد أخذت الجمعية العمومية للقسم الاستشارى لمجلس الدولة بهذا النظر فى فتاها رقم ٢٣٥ فى مارس (مجموعة السنة العاشرة ص ٤٩) وانتهت فى هذه الفتوى الى أنه :

« ليس فى الدستور الملغى أو الدستور المؤقت ما يمنع من خضوع أشخاص القانون العام للضرائب والرسوم ، اذ اقتصر كل منهما على تقرير مبدأ مشروعية الضريبة ، أى اختصاص القانون وحده بتنظيم انشاء الضرائب وتعديلها والغائها ، ولئن وردت كلمة (الأهالى) فى عبارة الدستور الملغى ، إلا أن ذلك لا يعنى أن الضرائب تفرض على الأفراد وحدهم دون الهيئات العامة اذا ما باشرت نشاطا مماثلا لنشاط الأفراد ، يؤيد ذلك أن نص المادة ٦ من الدستور المؤقت جاءت بصيغة أعم ، اذ نصت على أنه : « لا يكلف أحد بأداء رسم الا بناء على قانون » ، ولم يرد فيها ذكر كلمة الأهالى الواردة فى نص الدستور الملغى .

« والنصوص الدستورية لا تجيز الاعفاء من الضرائب الا بقانون ، وشرعية الضرائب لا تفرق بين الأفراد أو الهيئات الخاصة وبين أشخاص القانون العام . واذا كانت بعض هذه القوانين تنص صراحة على اعفاء هيئات معينة من الضرائب أو الرسوم ، فان حرص هذه القوانين على النص صراحة على الاعفاء لهيئة بعينها يفهم منه خضوع هذه الهيئات عامة للضرائب والرسوم . ويترتب على ذلك وجوب اخضاع كافة أنواع نشاط هذه الهيئات العامة للضرائب ، ما دامت تنطبق عليها أحكام وشروط القوانين الخاصة بهذه الضرائب والرسوم المختلفة ما لم تكن هناك نصوص قانونية خاصة بالاعفاء منها ، على أنه لا مكان لهذا الاخضاع يتعين أن يكون نشاط هذه الهيئات نشاطا خاصا يعادل تماما ما يقوم به الأفراد من نشاط خاضع للضرائب والرسوم . أما ما تقوم به هذه الهيئات من نشاط عام يرمى الى القيام بخدمة عامة أو تحقيق منفعة عامة ، فانه لا يخضع

للضرائب ، نظرا لأن مثل هذا النشاط لا يقصد به مجرد تحقيق الربح ، وبالتالي لا تنطبق عليه نصوص قوانين الضرائب . هذا فضلا عن أنه غير مجد أن يدفع الشخص العام ضرائب لجهة ليس لها استقلال مالى عنه ، لأن ذلك لا يعنى أكثر من اضافة هذه المبالغ فى باب الإيرادات واستنزائها من باب المصروفات فى ميزانية واحدة . وهذا ما هو استقر عليه الفقه والقضاء والتشريع فى فرنسا ويتجه اليه الفقه والقضاء المصرى » .

* * *

القسم الثانى - اعتبارات خاصة بالضرائب غير المباشرة والرسوم :

يبين مما تقدم ذكره فى القسم الأول أن الجمعية العمومية وضعت شرطين أساسيين لامكان اخضاع الهيئة العامة للضرائب والرسوم عموما ، هما :

أولا - وجوب أن يكون نشاط هذه الهيئات نشاطا خاصا يعادل تماما ما يقوم به الأفراد من نشاط خاضع للضرائب والرسوم وليس نشاطا عاما يرمى القيام بخدمة عامة أو تحقيق منفعة عامة .

وثانى هذين الشرطين : هو أن يكون للجهة دافعة الضرائب استقلال مالى عن الجهة الجابية لها .

ولكن هذين الشرطين اللذين يتعين توافرها فى الضرائب المباشرة على الأخص التى كانت محور البحث فى موضوع الفتوى المتقدمة ، هذين الشرطين يتعين بحثهما فيما يتعلق بالضرائب غير المباشرة والرسوم على ضوء طبيعتهما ، وأثر ذلك فى مدى التقيد بهذه الشروط بالنسبة الى الضرائب غير المباشرة والرسوم عموما .

* * *

أولا - فيما يتعلق بالضرائب غير المباشرة :

١ - الضرائب غير المباشرة تجبى دون نظر الى شخص دافعها أو طبيعة نشاطه :

وفى هذا يقول الأستاذان ادجار اليكس ومارسيل ليسر كليه (١) « أن الضرائب على الاستهلاك (وهى الصورة الغالبة للضرائب غير المباشرة) هى النموذج الأساسى للضرائب العينية التى تجبى بنسبة مبلغ معين لكل وحدة من المال الخاضع للضريبة ، فهى تفرض على الأشياء : كالسكر والبن والكحول والنبيد ... الخ وذلك دون نظر الى شخص المستهلك » .
les taxes de consommation sont le type par excellence des impôts réels, perçus à raison de tant par unité de matière imposable, elles frappent la chose: sucre, café, alcool, vin, etc... sans faire acception de la personnalité du consommateur.

(١) الضرائب غير المباشرة : باريس سنة ١٩٢٠ ص ٧٣ .

ويضيف هذان لاستاذان أن : « مصلحة الضرائب في أغلب الأحيان لا تخاطب المستهلكين أنفسهم وإنما تجبى الضريبة من التجار والمنتجين الذين يدفعون لها هذه الضريبة مقدما (مع اضافتها الى اسعار المنتجات عند بيعها) وعندما تفرض الضرائب هكذا على المنتجات لدى التاجر فان الإدارة تجهل مآلها النهائي Ignore leur destination dernière ولا تستطيع بالتالى عملا معرفة فى أى يد سينتهى أمرها » .

وهذا هو ما يردده أيضا الاستاذ لافريير وفالين (٢) حين يذكران أن : « الضريبة العينية هى الضريبة لتى تفرض على الشئ مقصودا بذاته فيما يتعلق بطبيعته وكميته ... frappe une chose considérée en elle-même دون أن يدخل فى الاعتبار شخص دافع الضريبة sans prendre en consideration la personne du contribuable.

ويؤخذ مما تقدم أن الضرائب غير المباشرة لا ينظر فيها الى شخص دافعها ولا الى طبيعة نشاطه سواء كان هذا النشاط عاما أو خاصا ، ما لم يكن هناك نص خاص يقرر اعفائه من الضريبة ، بل انه من الصعب فى أحوال كثيرة معرفة من يتحملها بالفعل وأمثلة ذلك كثيرة منها مثلا الضرائب غير المباشرة المسماة برسوم الانتاج على السكر أو الدخان أو الكحول أو غيرها . وواضح أن هذه الرسوم يتحمل بها المستهلك فى آخر الامر . ونظرا لأنها تجبى مقدما على جميع ما تنتجه المصانع منها ، فانه من غير المقبول عملا اعفاء المشتريات الحكومية منها من هذه الضرائب ، فهى تباع بأسعار موحدة تدخل ضمنها الضريبة غير المباشرة لجميع من يشتريها سواء كان فردا عاديا أو هيئة خاصة أو عامة وسواء كنا بصدد نشاط خاص أو عام يقوم به الشخص الدافع للضريبة .

وهذه النتيجة ليست مستغربة فى الفكر القانونى اذ أخذت بها فى مجموعها الجمعية العمومية بجلسته ٢١ أكتوبر ١٩٦١ ، كما تسلم بها كثير من فتاوى مجلس الدولة المصرى ، كما أن فى النصوص القانونية المختلفة وفى ما تجرى عليه المصالح المختلفة المعنية بجباية الضرائب غير المباشرة ، ما يوضح هذا الاتجاه ويؤيده تمام التأييد ، وسنعرض لذلك بالتفصيل فيما يلى :

٢ - فتاوى مجلس الدولة فى الموضوع :

أ (أفتت إدارة الفتوى والتشريع لوزارة المالية والاقتصاد فى ٢٦ أغسطس سنة ١٩٥٧ (فتوى رقم ١٤٨٨) أن رسم الانتاج على السكر والكحول (وهو ضريبة غير مباشرة) هو رسم عيني يفرض على المنتجات بغض النظر عن صاحبها .

ب (كذلك ترى ادارة الفتوى والتشريع لوزارة العدل (الفتوى رقم ٩٣ في ١٨ أبريل سنة ١٩٥٧) أن نص المادة ٥٠ من القانون رقم ٩٠ لسنة ١٩٤٤ الخاص بالرسوم القضائية ورسوم التوثيق في المواد المدنية والتي يسرى حكمها على رسوم الحفظ والتسجيل بمقتضى المادة ٩ من القانون رقم ٩٢ لسنة ١٩٤٤ ، هذا النص يفهم منه : « أن الاعفاء (من هذه الرسوم) لا يشمل الا الحكومة ومصالحها بمعناها الضيق التي يتعين التزامها في تفسير النصوص المتعلقة بأعباء مالية أو بالاعفاء منها على وجه الخصوص ، ومن ثم لا يدخل تحت مدلول ذلك النص اعفاء الشخصيات الاعتبارية العامة المستقلة عن شخصية الدولة وانما يتعين التقرير باعفائها من الرسوم بنصوص صريحة » . وانتهت الفتوى الى عدم اعفاء جامعة الاسكندرية من هذه الرسوم .

ويبين واضحا من هذه الفتوى أن الهيئات العامة لا تعفى الا بنص صريح فى القانون من مثل هذا الرسم الذى يختلط فى أغلب الاحيان بضريبة غير مباشرة ، مقنعة فى صورة رسم ، لأن المبالغ المفروضة تكون أعلى بكثير من تكاليف الخدمة المؤداة . وبذلك يكون الأصل هو خضوع الهيئات العامة لهذه الفرائض دون نظر الى طبيعتها العامة أو نوع نشاطها سواء كان فى نطاق النشاط الخاص أم لتحقيق خدمة عامة .

ج (كذلك الامر بالنسبة الى الرسوم على استخراج الشهادات والصور ، وهى فى حقيقتها أيضا ضرائب غير مباشرة لأن قيمتها تزيد بكثير عن تكاليف استخراج هذه المحررات . وقد نصت المادة ٢٦٥ من اللائحة المالية للميزانية والحسابات صراحة على أن : « لاتعفى مصلحة السكك الحديدية ومجالس المديريات والمجالس البلدية والقروية وغيرها من المصالح الخارجة عن الميزانية من رسوم استخراج الشهادات .

وقد أفتت شعبة الشئون المالية والاقتصادية بالمجلس (الفتوى رقم ٣٢٣٣ فى ١١/١٠/١٩٥٣) بأنه على الرغم من أن الغرف التجارية تعتبر من المؤسسات العامة الا أنها لا تعفى من رسوم استخراج الشهادات والصور المشار اليها فى المواد من ٢٥٨ الى ٢٦٥ من اللائحة المالية للميزانية والحسابات ، استنادا الى أن القانون رقم ١٨٩ لسنة ١٩٥١ الخاص بهذه الغرف لم ينص على اعفائها من هذه الرسوم ، فضلا عن أنها تدرج تحت شمول نص المادة ٢٦٥ من اللائحة المالية المشار اليها .

(د) وإذا كانت اللجنة الثانية (الفتوى رقم ٣١٠ لسنة ١٩٦٠ فى ١١ يولية سنة ١٩٦٠) قد وافقت على رأى مؤداه أن ادارة الكهرباء والغاز لمدينة القاهرة لا تلتزم بأداء رسم الاذاعة على ما تستهلكه من تيار كهربائى فان هذا الرأى يستند أساسا الى أن : « المادة الاولى من القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٦٠ فى شأن رسم الاذاعة قد ربطت تحصيل هذا الرسم مع ثمن التيار الكهربائى المحصل بمعرفة الهيئات التى تقوم بتحصيله ٠٠٠ » ومفاد هذا الارتباط بين تحصيل الرسم وتحصيل الثمن أنه اذا لم يحصل ثمن التيار الكهربائى الخاضع لرسم الاذاعة لسبب أو آخر فلا يحصل رسم الاذاعة تبعا لذلك ويكون هذا الرسم غير مستحق ٠٠ »

وتضيف فتوى اللجنة أنه : « بتطبيق هذه النتيجة على ادارة الكهرباء والغاز لا يصح الزامها برسم الاذاعة ٠٠٠ لأنها لا تحصل من نفسها ثمنا لهذا التيار ٠٠ » ، وواضح من نص هذه الفتوى أنها تستند أساسا فى اعفاء ادارة الكهرباء والغاز الى أسباب خاصة بهذه الادارة غير متوافرة فى غيرها من الادارات والمصالح الحكومية .

٣ - التشريعات :

ولا أدل على خضوع الهيئات العامة جميعها للضرائب غير المباشرة دون نظر الى طبيعة الخدمة التى تؤديها من مسلك المشرع فى قوانين الضرائب غير المباشرة سواء فى فرنسا أو فى مصر ، ففى فرنسا نجد أنه يعفى بنص صريح من هذه الضرائب غير المباشرة على انتاج المنتجات التى تحتكرها الحكومة وعلى بيع أوراق الدمغة (١) ، كما يعفى الحكومة من الضريبة على المبيعات Taxe sur les transactions بالنسبة أيضا الى المنتجات التى تحتكرها الحكومة (٢) .

وواضح أن فى هذا الحرص على الاعفاء بنص صريح ما يقطع بأن هذه الجهات الحكومية كانت تخضع للضريبة غير المباشرة لولا النص على اعفائها بحكم صريح فى القانون .

كذلك الأمر فى مصر حيث نجد أن بعض القوانين كقانون فرض رسم دمغة رقم ٢٢٤ لسنة ١٩٥١ ينص صراحة على تحمل الجهات التى تتعاقد مع الحكومة برسوم الدمغة على المحررات (المادة ١٢ من هذا القانون) . وكذلك الأمر بالنسبة الى القانون رقم ٩٠ لسنة ١٩٤٤ الخاص بالرسوم القضائية

(١) لافيرير وفالين ص ٥٥٨ .

(٢) المرجع السابق ص ٥٦٢ .

ورسوم التوثيق في المواد المدنية والقانون رقم ٩٢ لسنة ١٩٤٤ الخاص برسوم التسجيل والحفظ . واذا كانت هناك مثل هذه النصوص التي تعفى الحكومة من أداء هذه الضرائب المباشرة بحكم صريح منها ، فإن أغلب قوانين الضرائب غير المباشرة لا تنص على مثل هذا الاعفاء . ونذكر من هذه القوانين تلك الخاصة بفرض رسم انتاج على السكر (القانون رقم ١٦ لسنة ١٩٥٣) والكحول (القانون رقم ٣٦٣ لسنة ١٩٥٦) وغيرها من الرسوم على الانتاج والاستهلاك .

أما فيما يتعلق بالرسوم الجمركية - وهي بدورها ضرائب غير مباشرة يطلق عليها تجوزا اسم الرسوم - فإن مسلك المشرع بالنسبة لهذه الضرائب فاطع في الدلالة على خضوع الهيئات العامة بل ومصالح الحكومة ذاتها لهذه الضرائب . فقد كانت المادة التاسعة من اللائحة الجمركية الصادرة بالأمر العالي المؤرخ في ٢ أبريل سنة ١٨٨٤ (معدلة بالقانون رقم ٨٩ في ١١ نوفمبر سنة ١٩٤٧) تنص على أن : « تعفى من رسوم الوارد والصادر ولكنها تكشف

وتراجع : سابعا - البضائع الخاصة بمصالح الحكومة وأفراد الناس المتمتعين بالاعفاء بموجب أوامر أو اتفاقات مخصوصة » . وبذلك كانت هذه اللائحة تعفى البضائع الخاصة بمصالح الحكومة صراحة من الضرائب غير المباشرة المسماة برسوم الوارد والصادر .

الا أن القانون رقم ٥٠٧ لسنة ١٩٥٥ بتعديل بعض أحكام الأمر العالي المؤرخ في ٢ من أبريل سنة ١٨٨٤ باللائحة الجمركية ، نص في مادته الاولى على استبدال حكم المادة ٩ المشار اليها من اللائحة الجمركية القديمة بنص جديد لم يورد فيه الاعفاء الخاص ببضائع مصالح الحكومة الذي كان منصوصا عليه في النص القديم لهذه المادة . وبذلك يكون المشرع قد عمد قصدا الى اخضاع هذه البضائع الخاصة بمصالح الحكومة للضريبة على الاستيراد والتصدير . وتجري مصلحة الجمارك على تحصيل هذه الضرائب (المسماة رسوما) من مصالح الحكومة .

ولا أدل على قصد الشارع من هذه المغايرة بين نص المادة التاسعة القديمة من اللائحة الجمركية والنص الجديد لهذه المادة ، من اصداره لقوانين خاصة باعفاء الدولة من الرسوم على بضائع خاصة بها . من ذلك القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٥٧ باعفاء معروضات حكومات جمهوريات الاتحاد السوفيتي المهداة الى الحكومة المصرية من الرسوم الجمركية . وتنص المادة الاولى من هذا القانون على : « أن تعفى من رسوم الوارد والرسم القيمي والقيمي الاضافي ورسوم الانتاج وعوائد الرصيف والرسوم البلدية ورسم الاستيراد والرسم

الاحصائي ، جميع الآلات والأدوات المهداة من حكومة جمهوريات الاتحاد السوفييتى الى حكومة جمهورية مصر ٠٠٠ »

ثانيا - فيما يتعلق بالرسوم :

كثيرا ما يختلط الرسم بالضريبة من ناحية أو بالثمن العام من ناحية أخرى ، لذلك فانه يتعين ابتداء التفرقة بين هذه الأنواع الثلاث (١) .

واذا كان الرسم يتفق مع الضريبة فى طابع الاجبار فى فرضه وتحصيله سواء أكان هذا الاجبار قانونيا أم أدبيا فى حالة ما يكون الدافع الى الالتجاء الى طلب الخدمة التى يقرر الرسم مقابلها ، اجبارا نفسيا أو واقعا لتوقى الضرر الذى يعود على الفرد من عدم الانتفاع بخدمة عامة فرض رسم للانتفاع بها . الا أن الرسم يفرض فى مقابل الانتفاع بخدمة معينة يعود نفعها بصفة خاصة على دافع الرسم ، وان كانت فى طبيعتها أيضا خدمة عامة تعود بالنفع بصفة عامة على المجتمع بأسره . ويختلف الرسم عن الضريبة - تأسيسا على ما تقدم - فى أن الرسم لا يقصد به الحصول على موارد للخرينة كما هو الأمر بالنسبة للضرائب ، وانما يقصد به مجرد تحميل المنتفع تكاليف الخدمة المؤداة له ولو بصفة جزئية باعتبار أن هذه الخدمة تكون فى آخر الأمر خدمة عامة الأصل انها مجانية يتحمل تكاليفها جميع دافعى الضرائب ، وان فرض الرسم للمعاونة فى تكاليفها ، وبذلك يتعين ألا يزيد الرسم عن تكاليف الخدمة ، ويضرب الأستاذان لافريير وفالين أمثلة للرسوم منها : رسوم البريد ، ورسوم مراجعة الموازين والمكايل والرسوم الجامعية .

وقد أخذت الجمعية العمومية للقسم الاستشارى بمجلس الدولة بجماع المبادئ المتقدمة فى فتواها الصادرة فى ٢٥ من أبريل سنة ١٩٥٧ (٢) اذ رأت أن : « الضريبة تكليف مفروض على الأفراد دون مقابل معين على حين أن الرسم انما يفرض مقابل وبسبب خدمة معينة تؤديها الدولة للفرد ، ويترتب على اعتبار الرسم مقابلا لخدمة أو منفعة معينة أنه لا يجاوز فى مقداره قيمة هذه الخدمة المؤداة ، بل ان مقدار الرسم يكون فى أغلب الأحوال أقل من قيمة هذه المنفعة أو الخدمة الخاصة » .

ولكن الأمر يختلف حين تلجأ الدولة الى القيام باستغلال تجارى أو صناعى يكون غرضه المباشر هو بيع أو تأجير أشياء أو خدمات للأفراد فان المقابل فى هذه الحالة يكون ثمنا أو ايجارا عامين تميزا لهما عن الثمن أو الايجار

(١) اراجع لافريير وفالين المرجع السابق ص ٢٣٢ وما بعدها .

(٢) الفتوى رقم ١٢٤ المبدأ ١٣ من مجموعة فتاوى السنة الحادية عشرة .

العادى الذى يتم بين أفراد متساوين ، فضلا عن هذا الاختلاف البين فى الطبيعة الأصلية لكل من الرسم والثلن العام ، فان الرسم يختلف دون شك عن الثمن العام بطابع الاجبار الذى يفرض ويحصل على أساسه الرسم . وهذا هو أيضا ما أخذت به الجمعية العمومية فى فتاها الصادرة فى ١٨ من يونية سنة ١٩٥٦ (١) .

وقد ذهبت هذه الفتوى الى أن : « مقابل الخدمة التى يؤديها مرفق البريد لعملائه لا يتوافر فيه عنصر الاكراه ، لأن العميل فى حل من أن ينقل طروده بالسكك الحديدية أو بالسيارات أو بأية وسيلة أخرى من وسائل النقل ، كما أنه فى حل من أن يرسل نقوده بطريق البنوك » . واستندت الفتوى الى ما تقدم للقول بأن مقابل الخدمات البريدية المشار إليها هو ثمن عام . ولكننا نعتقد أنه اذا أمكن بالكاد القول بأن مقابل الخدمات المتقدمة ، فيما يتعلق بنقل الطرود والنقود يعتبر ثمنا عاما ، فان الأمر يختلف فى نظرنا بالنسبة الى نقل الخطابات التى لا يوجد طريق مماثل آخر لنقلها الا بمصاريف باهظة ، وبطريق غير منتظم مما يشكل صورة مثالية للاجبار المعنوى السابق الاشارة اليه ، فضلا عن بساطة رسوم النقل التى تقل عما يتكلفه مرفق البريد فى هذا النقل .

أما وقد فرغنا من تحديد معنى الرسم والتفرقة بينه وبين كل من الضريبة والثلن العام ، فانه يمكن القول بأن فى اعتبار الرسم مقايلا لخدمة معينة يستفيد منها المنتفع بصفة خاصة ، ما يبرر وجوب اقتضاء الرسم من الهيئات العامة دون نظر الى طبيعة نشاطها ، اذا لم يكن فى القانون ما يشير الى اغنائها من الرسوم جميعا أو من رسم معين بذاته . طالما أن النصوص الصادرة بفرض هذه الرسوم عامة شاملة لا تفرق بين الأفراد وغيرهم من الهيئات العامة .

ويؤيد مجلس الدولة هذا النظر فى العديد من فتاواه ، من ذلك ما جاء بفتوى ادارة العدل السابق الاشارة إليها فى شأن الرسوم القضائية ورسوم التوثيق والحفظ والتسجيل ، ويكون لهذه الفتوى مدلولها بالنسبة الى الرسوم فى حالة انخفاض الرسم الى مستوى تكاليف الخدمة أو الى اقل من هذا المستوى بحيث يمكن اخراجه من نطاق الضرائب الى نطاق الرسوم . ومن ذلك أيضا ما جاء بفتوى دارة الفتوى والتشريع لوزارة المواصلات فى ١٦ يونية سنة ١٩٥٨ (١) من أن : « الجهات التى تعفى من الرسوم المستحقة على المراسلات العادية والمسجلة للتداول فى الجمهورية المصرية طبقا لنص المادة ٦٠١ من

(١) الفتوى رقم ٤٤٤ المبدأ رقم ١٨ من مجموعة فتاوى السنتين التاسعة والعاشره .

(١) الفتوى رقم ٧٨٨ المبدأ رقم ٧٨ من مجموعة فتاوى السنة الثانية عشرة .

اللائحة المالية للميزانية والحسابات هي المصالح الحكومية وحدها ، فلا تدخل فيها الهيئات والمؤسسات لعامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة ، وهو ما يؤخذ منه أن مثل هذه الرسوم لا يجوز إعفاء الهيئات العامة منها إلا بمقتضى نص صريح .

البحث الثانى

المشكلة فى ظل التطور الاشتراكى لاقتصادنا القومى

صدرت ابتداء من يونيو سنة ١٩٦١ عدة قوانين اقتصادية على جانب كبير من الأهمية بحيث تعتبر بحق ثورة جذرية فى تاريخ مصر الاقتصادى والاجتماعى . وتهدف هذه القوانين أساسا الى تضيق مدى التفاوت بين فئات الدخل المختلفة وتدعيم القطاع العام وتوسيعه .

ومن أهم هذه الاجراءات الاقتصادية - فيما يتعلق بتوسيع القطاع العام - صدور قوانين التأمين رقم ١١٧ ، ١١٨ ، ١١٩ لسنة ١٩٦١ التى أممت بمقتضاها تأميما كاملا جميع البنوك وشركات التأمين وشركات الملاحة البحرية بالإضافة الى ٥٠ شركة أخرى يشتغل أغلبها بالصناعات الأساسية والثقيلة . وأممت جزئيا ٨٣ شركة أخرى بأن ساهمت الحكومة فى ٥٠ ٪ على الأقل من رؤوس أموالها ، وكذلك ١٤٥ شركة أخرى بحصول الحكومة على ما يمتلكه أى فرد فيها مجتمعة من أسهم تزيد قيمتها السوقية على عشرة آلاف جنيه .

هذا فضلا عن احكام سيطرة الحكومة على تجارة الاستيراد وتجارة تصدير القطن والمقاولات الحكومية الكبيرة التى تزيد على ٣٠٠.٠٠٠ جنيه ، واسقاط بعض التزامات المرافق العامة وتحويلها الى مؤسسات عامة .

فاذا أضفنا الى ما تقدم ، ما أملتته ضرورات التنمية والخطة الخمسية الأولى اعتبارا من سنة ١٩٦٠ ، من انشاء العديد من المشروعات العامة الضخمة فى مختلف قطاعات النشاط الاقتصادى - اتضح لنا تماما المكان الضخم الذى يشغله القطاع العام حاليا فى نشاطنا الاقتصادى عموما ، بدرجة غيرت فعلا من البناء الرئيسى لاقتصادنا القومى وجعلته يتطور الى ما هو أبعد من مجرد نظام رأسمالى تقليدى تتدخل الدولة فى بعض مظاهر النشاط الاقتصادى فيه .

ونتيجة لهذا التطور الضخم يبرز - فى مجال بحثنا هذا - سؤال هام يخلص فى مدى تأثير هذا التطور على فكرة خضوع الهيئات العامة للضرائب والرسوم .

ولبحث هنا أيضا جانبان ، جانب اقتصادى وجانب قانونى سنبحثهما على التوالى :

أولا - الجانب الاقتصادي :

وهنا نشير الى أننا سبق أن بينا أن فكرة اخضاع الهيئات العامة للضرائب والرسوم هي فكرة تتعلق بطبيعتها بتدخل الدولة في الحياة الاقتصادية سواء كان هذا التدخل يسيرا أو على مدى واسع على النحو الذي يحدث حاليا في اقتصادنا القومي . وقد كانت هذه الفكرة محل بحث جدى في مصر قبل صدور القوانين الاشتراكية الأخيرة ، واتخذت في شأنها الحلول المناسبة على الوجه الذى بيناه فيما تقدم . الا أن التطور الضخم المشار اليه ، وما نتج عنه من اتساع القطاع العام اتساعا كبيرا ، جعل من هذا الموضوع موضوعا هاما يثور في مناسبات كثيرة ويكثر حوله الجدل ، على خلاف الأمر قبل صدور القوانين الاشتراكية حيث لم يكن الأمر يتعدى استفسارات متفرقة ليست لها الأهمية الكبيرة التى نتجت حاليا من اتساع نطاق القطاع العام .

ونبادر فنقول ان زيادة حجم القطاع العام واتساع نطاقه ، لا يغير من وجوب خضوع الهيئات العامة للضرائب والرسوم ، بل ان ذلك أدعى للاهتمام بهذه الفكرة ، فضلا عما يضيفه من أسباب هامة جديدة لوجوب القول بهذا الخضوع :

١- حسن الادارة :

فان اعتبارا كاعتبار حسن الادارة الذى كان ينظر اليه باعتباره أمرا ثانويا فى ظل الوضع الذى كان قائما قبل التطورات الأخيرة ، على نحو ما بينا فى القسم الأول من هذا البحث ، هذا الاعتبار يبرز فى ظل التطور الجديد وزيادة المشروعات العامة زيادة كبيرة ، بحيث يأخذ مكانا أساسيا فى المشكلة . فلا شك أن فى اخضاع النشاط الاقتصادى لهذه الهيئات العامة للضرائب ، ما يلزمها باعداد ميزانيات تفصيلية دقيقة تخضع لرقابة مصلحة الضرائب التى تفحصها وتفحص مستنداتها، مهتدية بالقواعد العامة فى هذا الشأن وبالمبادئ المستقر عليها عملا وكذلك بالمقارنة بغيرها من الهيئات الخاصة الأخرى ، فضلا عن مقارنة هذه الهيئات بعضها البعض .

وهنا لا تكون أمام هذه المشروعات العامة فرصة اعداد ميزانيات اجمالية أو صورية على هواها ، مما قد يجر فى آخر الأمر الى اظهار أرباح صورية أو تغطية خسارة محققة . بل ان فى مراجعة مصلحة الضرائب لحسابات هذه المشروعات ما يدفعها الى الحرص فى تصرفاتها وموالة الانفاق والانتاج بالمراقبة والرعاية والتحسين ، لأنها تعلم أنها لن تستطيع بسهولة اخفاء أخطاء الادارة فيها .

كذلك فإن اعداد ميزانيات دقيقة لهذه المشروعات ومراجعتها على أساس موحد يعطى فرصة كبيرة لمقارنة مختلف المشروعات عامة كانت أم خاصة التى تبشر نشاطا متماثلا فضلا عن مقارنة نشاط المشروعات العامة بعد التأميم بنشاطها وقت أن كانت مشروعات خاصة .

ويزيد من أهمية هذا الاعتبار أن المشروعات العامة وقد اختفت منها رقابة المالك الفردى للمشروع الخاص ، تكون عرضة لسوء الإدارة والاهمال وبعبارة المصروفات فى أوجه غير منتجة ما لم تخضع لنظام دقيق من الرقابة ، فضلا عما يتعين افتراضه من تمتع القائمين عليها بوعى كامل بأهمية ودقة العمل الذى يقومون به .

٢ - التوجيه والتخطيط :

ومن أهم الاعتبارات التى توجب خضوع مشروعات الهيئات العامة للضرائب والرسوم أنه لا يمكن التسليم ببساطة أنه طالما أن هذه المشروعات العامة تابعة لهيئات عامة ، فلا ضير من إعفاؤها من الضرائب ، إذ أن حصيلة الضرائب تعتبر سلاحا أساسيا من أسلحة تمويل خطة التنمية التى تقوم الدولة على تنفيذها . وذلك يستدعى تركيز حصيلة الضرائب على مختلف أوجه النشاط الاقتصادى فى البلاد ، فى يد الحكومة المركزية لتوجيهها بعد ذلك وفقا لما تمليه مقتضيات خطة التنمية والصالح لعام . وترك جزء كبير من أرباح المشروعات العامة - كان من المفروض أن تقتطعه الضريبة - فى يد الهيئات العامة المختلفة التى تتبعها هذه المشروعات ، من شأنه بعثرة جهود التنمية وعدم تنسيقها فضلا عما قد تعتمد اليه بعض هذه الهيئات من عدم توجيه هذه الأرباح الإضافية الى توسيع مشروعاتها وصرفها فى صورة أرباح أو مكافآت تشجيعية أو غيرها .

٣ - توقع انخفاض حصيلة الضرائب من المشروعات الخاصة :

يضاف الى ما تقدم أنه من المتوقع انخفاض حصيلة الضرائب من القطاع الخاص انخفاضاً كبيراً نتيجة لهذه القوانين الاشتراكية أيضاً ، إذ أن جزءاً كبيراً من هذه القوانين يهدف الى الحد من التفاوت فى الدخل فضلا عن تأثير قوانين التأمين وتعديل قانون الإصلاح الزراعى ، على الإيرادات الخاضعة للضريبة وعلى الأخص الشرائح العليا منها ، وكذلك تأثير إعفاء جانب كبير من العقارات المبنية من الضريبة المفروضة عليها لصالح المستأجرين .

ومثل هذا الانخفاض يتعين التخفيف منه بالاستمرار فى فرض الضريبة على المشروعات الخاصة التى أممت أو أصبحت تابعة للدولة .

٤ - اعتبار المنافسة المشروعة :

وهو اعتبار سبق أن أشرنا اليه في القسم الأول من هذا البحث . ولا تزال لهذا الاعتبار أهميته الكبيرة التي أشرنا اليها فيما تقدم . فواقع الأمر أن النشاط الاقتصادي لم يعد قاصرا على المشروعات العامة ولكن جانبا كبيرا من النشاط الاقتصادي لا يزال باقيا في نطاق القطاع الخاص بحيث تتحتكم معاملة المشروعات العامة من حيث السياسة الضريبية على قدم المساواة مع هذه المشروعات الخاصة حتى لا يختل توازنها بمواجهتها بمناقشة القطاع العام مسلحا بالاعفاء من الضرائب في حين تنوء هذه المشروعات الخاصة تحت عبء الضرائب كاملة .

ثانيا - الجانب القانوني :

أما من الجانب القانوني فإن جميع الاعتبارات السابق إيرادها في القسم الأول من هذا البحث لا تزال قائمة . بل إن بعض الكتاب يرى أن ظهور المشروعات العامة على نطاق واسع قد جعل الحاجة ماسة الى مراجعة الأفكار التقليدية السائدة حول خضوع الأشخاص العامة للضريبة ، ويرى إخضاعها دون التقيد بصفة مطلقة بالشرطين اللذين أشارت اليهما الجمعية العمومية لامكان الخضوع للضرائب المباشرة . كما يشير الى أن المشروعات العامة تخضع لمختلف الضرائب المباشرة ، حتى في البلاد ذات الاقتصاد الاشتراكي التي لا يقوم فيها قطاع خاص ينافس القطاع العام كما هو الحال في بلغاريا (١) .

وإذا كان القانون رقم ٢٦٥ لسنة ١٩٦٠ بتنظيم المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي ينص في المادة ٢١ منه على إعفاء هذه المؤسسات وفروضها من رسم الدمغة ، كما ينص على أنه : « لا يخضع ناتج استثمار أموال هذه المؤسسات للضرائب المقررة بمقتضى القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٤٩ » . فإن هذا النص له نطاقه المحدود من نواح متعددة ، فهو يقتصر على الإعفاء من ضرائب معينة هي ضريبة الدمغة والضرائب المقررة بالقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ في الحدود التي بينها . كما أنه خاص بالمؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي وهي مؤسسات تصدر بتجديدها قرارات من رئيس الجمهورية فيخرج بذلك من نطاق الإعفاء الوارد به المؤسسات العامة الأخرى غير ذات الطابع الاقتصادي فضلا عن أنه قاصر على هذه المؤسسات العامة دون ما يتبعها من الشركات أو المشروعات العامة الأخرى .

(١) الدكتور اكثم الخولى : أثر الطبيعة العامة للمشروع العام على صنفه التجارية ، مجلة إدارة قضايا الحكومة السنة الرابعة ، العدد الثالث ، هامش ص ٥٤ ، ٥٦ .

واذا كان القانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٢ الصادر فى ٣ من يناير سنة ١٩٦٢ قد أورد - أساسا - بعض الاعفاءات الضريبية المتعلقة بحالة وقتية هى حالة انتقال ملكية البنوك والشركات والمنشآت الى الدولة ، وما ترتب على هذا الانتقال من فرق بين القيمة الاسمية للاسهم وحصى التأسيس وبين قيمة السندات التى تعطى فى مقابلها ، وكذلك ما ترتب على انتقال الملكية من أرباح تخضع للضريبة على الأرباح التجارية والصناعية . فانه أورد بالمادة الثانية منه من النص على أنه : « ولا يشمل هذا الاعفاء الأرباح الناتجة من مزاولة هذه البنوك أو الشركات أو المنشآت (التى تؤول ملكيتها الى الدولة بمقتضى القانون) لنشاطها المعتاد سواء قبل تاريخ انتقال ملكيتها الى الدولة أو بعده » .

دكتور جاد لبيب
النائب بمجلس الدولة

٢٠ مايو سنة ١٩٦٢

تعديل ميثاق الأمم المتحدة

للدكتور محمد فتح الله الخطيب

الاستاذ المساعد

كلية الاقتصاد والعلوم السياسية

جامعة القاهرة

تتأثر الهيئات والمنظمات السياسية التي تظهر في عصر معين بالأحوال التي تحيط بها والتي تسود هذا العصر ، وبالأفكار والاتجاهات السياسية التي تظهر فيه . وليست الأمم المتحدة استثناء لهذه القاعدة العامة ، فلا يمكن لأحد أن ينكر أن الأمم المتحدة في نشأتها قد تأثرت بالظروف والملابسات التي صاحبت قيامها . فاذا تذكرنا المراحل المختلفة التي مرت بها نشأة الأمم المتحدة من اجتماع الاطلنطي في ١٤ أغسطس سنة ١٩٤١ حتى مؤتمر سان فرانسيسكو الذي تم خلاله وضع ميثاق الأمم المتحدة وأعلن فيه ميلادها في ٢٦ يونيو سنة ١٩٤٥ بعد أن تمت الموافقة على جميع مواد الميثاق الذي يحكم أكبر منظمة عالمية عرفها التاريخ ، لاشك أننا نقدر الظروف التي أحاطت بوضع الميثاق والتي أثرت على شكله النهائي . فلا يغيب عن ذاكرتنا أن اجتماع الاطلنطي كان في وقت فازت فيه ألمانيا على انتصار عقب انتصار على دول الحلفاء ، ولم تكن الولايات المتحدة الأمريكية قد اشتركت رسميا في الحرب ضد ألمانيا النازية

كما لا يخفى أن مؤتمر سان فرانسيسكو قد عقد ولم تكن الحرب العالمية الثانية قد وضعت أوزارها بعد ، ولم تكن دموع الذين اكنوا بنارها قد جفت ، وهي الحرب التي دمرت الكثير وقضت على الغث والسمين . وأخيرا لاننى أن دول الحلفاء المنتصرة كانت في نشوة الانتصار غير مكترثة باختلاف اتجاهاتها السياسية وتعارض مصالحها الاقتصادية وتصارع مذاهبها الفكرية . ولذلك حاولت الدول الكبرى المنتصرة ومن بينها الاتحاد السوفيتى والولايات المتحدة الأمريكية أن تلتقى في منتصف الطريق وأن تضع ميثاق الأمم المتحدة التي كانت تأمل أن ينقذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب ، وأن يرفع راية حقوق الانسان الأساسية ويحقق كرامته وأن يؤكد حقوق الأمم كبيرها وصغيرها ، وأن يدفع قدما بالرقى الاجتماعى وأن يرفع مستوى الحياة ومنذ أن وضع ميثاق الأمم المتحدة تغيرت الظروف الدولية فكما قال جون فوستر دالاس وزير خارجية الولايات المتحدة السابق في اجتماع لجنة الشؤون الخارجية بمجلس الشيوخ الأمريكى : « عندما كنا في سان في ربيع سنة ١٩٤٥ لم يعلم أحد منا عن القنبلة الذرية التي كانت ستسقط على هيروشيما في ٦ أغسطس سنة ١٩٤٥ ولذلك فان الميثاق يسبق عصر الذرة » فهل حقيقة تدعو الأحوال الدولية الى تعديل

ميثاق الأمم المتحدة لتتلائم مع التغيرات الدولية التى طرأت على العالم منذ وضع الميثاق ؟

ان موضوع تعديل ميثاق الأمم المتحدة مسألة على جانب كبير من الدقة والأهمية فدقته ترجع الى ضرورة الموازنة بين عنصر الثبات والاستقرار فى المنظمة الدولية وعنصر النمو والتطور الذى اتسمت به أما أهمية الموضوع فتتضح من حقيقة انشغال رأى العام العالمى به وخاصة بعد أن تضاعف عدد أعضاء المنظمة نتيجة لاشتراك الدول الأفريقية والآسيوية حديثة الاستقلال فى عضويتها .

وفى معالجة موضوع تعديل ميثاق الأمم المتحدة سأعرض للعناصر الآتية :

أولا - الناحية القانونية واجراءات التعديل .

ثانيا - المحاولات التى بذلت فى سبيل ادخال بعض التعديلات على الميثاق .

ثالثا - التعديلات التى تمت بحكم الواقع .

رابعا - أزمة السكرتير العام .

أولا - اجراءات التعديل :

تناول ميثاق الأمم المتحدة موضوع التعديل فى مادتين من مواده . اذ تشير المادة ١٠٨ منه الى التعديلات الجزئية التى قد يراد ادخالها على الميثاق فى حين أن المادة ١٠٩ تعالج موضوع إعادة النظر فى الميثاق .

وقد فرق واضعو مقترحات دومبارتون أوكس بين مسألة التصويت على التعديلات فى الجمعية العامة ومسألة دخولها دور التنفيذ ، فاقترحوا أن تكون الأغلبية المطلوبة لقرار التعديل هى ثلثى أعضاء الجمعية العامة ، وأن يصبح هذا التعديل نافذا متى صدق عليه أعضاء مجلس الأمن ذوى المقاعد الدائمة وغالبية أعضاء الجمعية العامة .

وقد ميزت هذه المقترحات بين مركز الدول ، اذ أنه بالرغم من قيام الأمم المتحدة على مبدأ المساواة فى السيادة بين جميع أعضائها ، فان الدول الخمس ذات المقاعد الدائمة فى مجلس الأمن قد منحت حق الوقوف فى سبيل ادخال أى تعديل على الميثاق ومنعه من الدخول فى دور التنفيذ ، وقد أثار ذلك كثيرا من الدول التى اعترضت على امتيازات الدول الكبرى وعبرت عن خشيتها أن استخدام حق الاعتراض قد يؤدى الى عجز الأمم المتحدة ومجلس الأمن . وفى

معارضتها اعطاء مركز ممتاز للدول الكبرى بشأن تعديل ميثاق الأمم المتحدة قدمت هذه الدول نفس الحجج التي هاجمت على أساسها اعطاء الدول ذات المقاعد الدائمة مجلس الأمن حق الاعتراض

ويبدو أن كثيرا من الدول لم تهتم باستبعاد حق اعتراض الدول الكبرى على تعديل ميثاق الأمم المتحدة قدر عنايتها بأن يكون عدد الدول اللازم تصديقها على التعديل أكبر من العدد الذي جاء في مقترحات دومبارتون أوكس . ولذلك تقدمت بلجيكا بتعديل أيدتها فيه الدول الداعية لمؤتمر سان فرانسيسكو ووافق عليه المؤتمر ، وطبقا له جاءت المادة ١٠٨ من الميثاق تنص على ما يأتي : -
« التعديلات التي تدخل على هذا الميثاق تسرى على جميع أعضاء الأمم المتحدة اذا صدرت بموافقة ثلثي أعضاء الجمعية العامة وصدق عليها ثلثا أعضاء الأمم المتحدة ومن بينهم جميع أعضاء مجلس الأمن الدائمين وفقا للاوضاع الدستورية في كل دولة » .

أما المادة ١٠٩ من الميثاق فقد وردت في الميثاق نتيجة لمحاولات جمهرة الدول ايجاد وسيلة أخرى بسيطة لتعديل الميثاق غير التي نصت عليها المادة ١٠٨ . واتجهت هذه الدول بصفة خاصة الى ضرورة توضيح الوسيلة التي يمكن بها اعادة النظر كلية في الميثاق . وقد اقتنعت الدول الكبرى بهذا الرأي الذي أكدته بعض الدول الأوروبية قائلة بأنه يصعب عليها أن تحصل على التأييد الشعبي اللازم للميثاق والمنظمة العالمية الجديدة اذا لم تقتنع شعوبها بأنه يمكن اعادة النظر في الميثاق بعد مرحلة من التجارب ومدة محددة . ولذلك وافقت الدول الداعية الى مؤتمر سان فرانسيسكو على النص الذي اقترحته الولايات المتحدة الامريكية في هذا الشأن ويقضى بأنه يجوز دعوة مؤتمر عام لاعادة النظر في الميثاق اذا طلب ذلك ثلاثة ارباع أعضاء الجمعية العامة وأغلبية أعضاء مجلس الأمن ، وانه اذا وافق هذا المؤتمر على تعديل ما بأغلبية الثلثين فيعمل بهذا التعديل متى تم التصديق عليه وفقا للأجراءات المتبعة في حالة التعديلات التي تقررها الجمعية العامة في اجتماعاتها العادية . ولكن هذا التعديل لم يجد قبولا لدى كثير من الدول التي رغبته في تيسير دعوة المؤتمر العام ورغبت في تحديد تاريخ دعوته .

وكانت حجة الدول التي رأت تحديد موعد لعقد المؤتمر العام لاعادة النظر في الميثاق في انه يجب دراسة الأحوال التي مرت بها الأمم المتحدة واتخاذ العبرة من التجربة خلال هذه الفترة من السنوات وادخال اللازم من تعديلات على ضوء هذه التجربة والموقف السياسي الذي يسود في هذا الوقت وذلك حتى تتمكن المنظمة من الاستمرار والنجاح . وأوضحوا أن النص على عقد المؤتمر العام بعد عدد معين من السنوات لايعنى اعطاء المنظمة صفة مؤقتة ، ولكنه على العكس من ذلك يهدف الى أن تكون ذات فعالية ومقدرة عالية وأجهزة دائمة مستمرة ، وحتى

يمكن تحقيق ذلك فيجب فحصها وإعادة النظر فى مواضع الميثاق التى يثبت ضعفها وعدم فعاليتها .

أما الدول الداعية الى المؤتمر وعلى رأسها الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتى فقد اعترضت على تحديد موعد لدعوة المؤتمر العام . وكانت حجتها فى ذلك أن تقرير دعوة المؤتمر وتحديد موعده له فى الميثاق من شأنه أن يزيد الفترة التى تلى الحرب بلبلة وقلقله .

وكانت اجراءات عقد المؤتمر والأغلبية اللازمة لدعوته وادخال التعديلات على الميثاق أحد الموضوعات التى اثارته خلافا بين الدول الداعية الى مؤتمر سان فرانسيسكو جمهرة الدول الاعضاء فيه . فمنذ البداية أعلن مندوب الاتحاد السوفييتى معارضة حكومته لتسهيل اجراءات عقد المؤتمر العام ، اذ أنه عندما يحل موعده قد لا توجد حاجة الى عقده فضلا عن أن كثيرا من الدول قد عبرت عن اتجاهها فى أنها ترى أن عقد المؤتمر العام من الوسائل الهامة لمواجهة حق الاعتراض الذى منح للدول ذات المقاعد الدائمة فى مجلس الامن والقضاء عليه ، ولذلك خشى الاتحاد السوفييتى استخدام هذا المؤتمر العام للقضاء على فكرة اجماع الدول الكبرى فى مجلس الامن .

واتجهت جمهرة الدول الى اقرار اجراءات لدعوة المؤتمر العام والتصويت فيه تختلف عن تلك التى وردت فى المادة ١٠٨ السابق الاشارة اليها - وفى هذا المجال ذكر مندوب استراليا أنه يجب أن يترك للمؤتمر العام نفسه وضع قواعد التصويت فيه والتصديق على التعديلات التى قد يقترحها ، واعتبر ذلك أهم من حق الاعتراض فى مجلس الامن . وعندما وضحت صلابة موقف عدد كبير من الدول أزاء اجراءات دعوة المؤتمر العام والأغلبية اللازمة لصدور قراراته والتصديق عليها وافقت الدول الداعية على الاكتفاء بأغلبية الثلثين فى الجمعية العامة لتقرير دعوة المؤتمر على شرط أن يكون ذلك مقترنا بموافقة سبعة ما من أعضاء مجلس الامن ، وكذلك وافقت على أن ينص على أن يدرج فى جدول أعمال الجمعية العامة فى دورتها العاشرة موضوع دعوة المؤتمر العام اذا لم يجتمع المؤتمر قبل ذلك . ونظرا لاهمية المادة ١٠٩ من الميثاق نوردها كاملة فيما يلى :

١ - يجوز عقد مؤتمر عام من أعضاء الأمم المتحدة لإعادة النظر فى هذا الميثاق فى الزمان والمكان اللذين تحددهما الجمعية العامة بأغلبية ثلثى أعضائها وبموافقة سبعة ما من أعضاء مجلس الامن . ويكون لكل عضو من الأمم المتحدة صوت واحد فى المؤتمر .

٢ - كل تغيير فى هذا الميثاق أوصى به المؤتمر بأغلبية ثلثى أعضائه يسرى اذا صدق عليه ثلثا أعضاء الأمم المتحدة ومن بينهم الاعضاء الدائمون فى مجلس الامن وفقا لأوضاعهم الدستورية .

٣ - إذا لم يعقد هذا المؤتمر قبل دور الانعقاد السنوى العاشر للجمعية العامة ، بعد العمل بهذا الميثاق ، وجب أن يدرج بجدول أعمال ذلك الدور العاشر اقتراح بالدعوة الى عقده ، وهذا المؤتمر يعقد اذا قررت ذلك أغلبية أعضاء الجمعية العامة وسبعة ما من أعضاء مجلس الامن » .

ومن هذا يتضح أن المؤتمر العام الذى تنص عليه المادة ١٠٩ يتكون على نفس النمط الذى تتكون به الجمعية العامة التى لها حق ادخال تعديلات على الميثاق طبقا للمادة ١٠٨ من الميثاق ، فلكل عضو ممثل فى الجمعية العامة والمؤتمر العام صوت واحد . غير أن الخلاف الوحيد بينهما قد يكون أنه لا يجوز لاية دولة عضو أن يكون لها اكثر من خمسة مندوبين فى الجمعية العامة « المادة ٩ فقرة ٢ » ، فى حين أنه لا يوجد مثل هذا القيد على عدد مندوبى الدول فى المؤتمر العام . ويبدو جليا أن هذا الاختلاف غير ذى اهمية اذ ان العبرة بعدد الأصوات للدولة الواحدة وهو صوت واحد سواء فى الجمعية العامة او فى المؤتمر العام « المادة ١٨ فقرة ١ » .

ومن ناحية أخرى فان الأغلبية الواجب توافرها لكى تدخل الجمعية العامة أى تعديلات فى الميثاق وتلك اللازمة لصدور توصية المؤتمر العام لتعديل الميثاق واحدة وهى أغلبية ثلثى أعضاء الهيئتين ، وكما سبقت الإشارة لا تختلف عضوية الواحد منهما عن الأخرى . وهذه الأغلبية المطلوبة لتعديل الميثاق سواء طبقا للمادة ١٠٨ او المادة ١٠٩ تختلف عن الأغلبية اللازمة لصدور قرارات الجمعية العامة وهى أغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت (المادة ١٨ فقرة ٢) . وبالرغم من أن سجلات مؤتمر سان فرانسيسكو لا تحوى تفسيراً لهذا الاختلاف فإنه يبدو أن النص على أغلبية ثلثى أعضاء الجمعية العامة والمؤتمر العام لاقرار أى تعديل فى الميثاق يهدف الى تسهيل الحصول على تصديق الدول أعضاء الامم المتحدة على هذا التعديل .

وحتى تدخل توصيات المؤتمر العام دور التنفيذ يجب أن تتوافر نفس الشروط اللازمة لدخول قرارات الجمعية العامة بشأن تعديل الميثاق دور التنفيذ أيضا . وتتلخص هذه الشروط فى تصديق ثلثى أعضاء الأمم المتحدة على أن يكون من بينهم الدول الخمس ذات المقاعد الدائمة فى مجلس الأمن . وتنطبق أحكام أى تعديل يتم التصديق عليه بالصورة الآتفة على جميع الدول أعضاء الامم المتحدة بما فيها تلك التى لم تؤيده ، بل قد تكون معارضة للتعديل فى الجمعية العامة او المؤتمر العام ، وتلك الدول التى لم تصدق على التعديل . والنص على تصديق الدول ذات المقاعد الدائمة فى مجلس الامن ، صورة أخرى من عدم التكافؤ بين جميع الدول أعضاء الامم المتحدة .

ومن هذا يتضح أنه لا يوجد اختلاف بين طريقتى تعديل الميثاق سواء تطبيقا للمادة ١٠٨ ، أو المادة ١٠٩ منه ، كما أنه لا يوجد من سبب يدفع الى

الاعتقاد أنه من الأسهل الحصول على أغلبية الثلثين في المؤتمر العام عن الحصول عليها في الجمعية العامة ، فضلا عن أنه سيتضح لنا في الصفحات التالية ان الصعوبات التي واجهت الجمعية العامة في محاولاتها تعديل الميثاق هي نفسها التي تعرقل دعوة المؤتمر العام لاعادة النظر فيه .

ثانيا - محاولات تعديل الميثاق :

وسنعالج هنا المحاولات التي بذلت لعقد المؤتمر العام لاعادة النظر في الميثاق طبقا للمادة ١٠٩ ، ومحاولات بعض الدول استصدار قرار من الجمعية العامة بزيادة عدد أعضاء مجلس الأمن والمجلس الاقتصادي والاجتماعي طبقا للمادة ١٠٨ من الميثاق .

١ (محاولة عقد المؤتمر العام لاعادة النظر في الميثاق :

عالجت الأمم المتحدة هذا الموضوع منذ الدورة الثامنة للجمعية العامة وذلك عندما اقترح وفد مصر تشكيل لجنة فنية تقوم بدرس المقترحات التي تكون لدى الدول الأعضاء بصدد اعادة النظر في الميثاق على أن ترفع اللجنة الفنية تقريرا الى الأمم المتحدة يتضمن نتائج بحثها ودراساتها .

وقد نظر الاتحاد السوفيتي الى اعادة النظر في الميثاق على ضوء ما جاء في خطاب المستر جون فوستر دالاس أمام الجمعية العامة في دور انعقادها سنة ١٩٥٣ عندما قال :

« ان دولته ترغب في اعادة النظر في نصوص الميثاق بقصد الغاء حق الفيتو أو وضع حدود تقييد من استعماله » .

فالحق أنه لم يدر بخلد واضعي ميثاق الأمم المتحدة أن الحرب الباردة ستشعب بين الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتي ، غير أنه بنشوب الخلافات الحادة بين الكتلتين الغربية والشرقية أصبحت الأمم المتحدة ميدانا طبيعيا لهذه الحرب وعندما حاولت الكتلة الغربية استخدام مجلس الأمن ميدانا للحرب الباردة سنة ١٩٤٦ عندما أثارت القضية الإيرانية متهمة الاتحاد السوفيتي بالتدخل في شئون إيران الداخلية ، اصطدمت بحقيقة الامر وهو عدم ملاءمة مجلس الأمن لهذا النوع من الحرب لاستخدام الدول ذات المقاعد الدائمة في المجلس لحقها في الاعتراض .

وقد أدى تغالى الاتحاد السوفيتي استخدام حقه في الاعتراض الى اتهامه بأنه قد قضى على فعالية مجلس الأمن في النهوض بابعائه وأداء وظيفته للمحافظة على السلام والأمن الدوليين - فحتى نوفمبر سنة ١٩٦١ استخدمت الدول ذات المقاعد الدائمة في مجلس الأمن حق الاعتراض ١٠٦ مرة موزعة على النحو الآتي :

الصين الوطنية	مرة واحدة
بريطانيا	مرتان
فرنسا	أربع مرات
الاتحاد السوفيتي	تسعة وتسعين مرة .

وإذا حاولنا تفسير كثرة استخدام الاتحاد السوفيتي لحقه في الاعتراض نجد ذلك بين ثنايا خطاب مندوب الاتحاد السوفيتي في مجلس الأمن عندما قال في ٧ يولية سنة ١٩٦١ ان مشروعات القرارات التي تقدم الى مجلس الأمن والتي تهدف الى الحصول على تأييد الأمم المتحدة والدول الأعضاء فيها تكون عادة لخدمة مصالح الدول الاستعمارية والمصالح الغربية ، وليست في صالح الدول الناشئة أو التي تحاول التخلص من ربة الاستعمار . ولذلك لايجد الاتحاد السوفيتي بدا من معارضتها دفاعا عن حقوق هذه الشعوب . والسر في عدم استخدام الدول الغربية لحق الاعتراض بمثل الكثرة التي استخدم بها الاتحاد السوفيتي هو ان الدول الغربية تتمكن من السيطرة على الأغلبية، فتعوق اصدار أى قرار لا ترغب فيه عن طريق عدم تمكنه من الحصول على الاصوات السبعة اللازمة لصدوره وذلك عن طريق امتناعها عن التصويت . فامتناع دول الغرب ذات المقاعد الدائمة في مجلس الأمن عن التصويت على مشروع قرار معين يعادل في حقيقة أمره معارضتها له . وفي هذا المجال قال المندوب السوفيتي في مجلس الأمن بلاتون موروزوف :

« انه طالما هناك أغلبية مؤكدة في مجلس الأمن وفي الأمم المتحدة باجمعها مستعدة في أية لحظة لتصادق الاتجاهات والمواقف المعينة التي تتخذها الدول الأوروبية وتؤيدها ، فلا حاجة للتصويت ضد أى مشروع قرار ، اذ أنه يمكن الوصول الى النتيجة نفسها عن طريق أسهل ... وذلك عن طريق عدم رفع الايدي » ..

والواقع أن حق الاعتراض في يد الاتحاد السوفيتي هو السلاح الوحيد الذى يواجه به تكتل الدول الغربية في مجلس الأمن . والحق يقال انه الضمان الوحيد أيضا ضد ماقد ينتاب الدول الغربية من نزعات استعمارية أو اتجاهات تهدف للسيطرة والاستقلال ، وقد وضح هذا أثناء المناقشات الطويلة في مجلس الأمن والمحاولات المتعددة التي بذلتها الدول الغربية لتفتيت وحدة الكونفو والنفوذ التي قلبه والسيطرة عليه .

ولهذا لم يكن من المستغرب أن تقابل محاولات عقد المؤتمر العام باعتراض الاتحاد السوفيتي والدول الشرقية التي عبرت عن رأيها الذي يتخلص في أنها ترى الهدف المقصود من عقد المؤتمر العام هو القضاء على حق الاعتراض وانها تعتبر هذه المحاولة أمر يهدد الأمم المتحدة في وجودها وبقيائها .

وازاء هذا الموقف الذى يهدد الامم المتحدة فى كيانها وجد من الافكار ما اتجه الى محاولة تفادى الأزمة. ولذلك نجد وزير خارجية السويد يحذر فى الجمعية العامة للامم المتحدة من انخطر الذى يهدد المنظمة العالمية فى وجودها من جزاء الاندفاع فى فكرة اعادة النظر فى الميثاق والتمسك برفضها ويؤكد أن السبيل الاهدى يدعو الى تفضيل الابقاء على الهيئة فى صورتها الحالية على انشاء هيئة جديدة لا يشترك فى عضويتها فريق من الدول له شأنه وخطره فى ميدان الحياة الدولية ، وأن الحكمة تقتضى أن يترك للمستقبل أمر تطور احكام الميثاق تطوراً يتلاءم مع ضرورات الأوضاع الدولية .

واقترحت الجمعية العامة فى دورتها الثامنة على اصدار قرار يطلب من السكرتير العام أن يقوم باعداد الوثائق التى تتعلق باعادة النظر فى الميثاق ومنها محاضرة مؤتمر سان فرانسيسكو وسجل عن نشاط الامم المتحدة على ضوء الميثاق وتوزيعها على الدول الاعضاء خلال سنة ١٩٥٤ .

وعندما قامت الجمعية العامة فى دورتها العاشرة ببحث أمر دعوة المؤتمر العام لاعادة النظر فى ميثاق الامم المتحدة تطبيقاً للمادة ١٠٩ وازاء احتدام المناقشات التى اكدت ما يحوم حول المنظمة من مخاطر، لم تر سوى تشكيل لجنة من جميع أعضاء الأمم المتحدة بالتشاور مع السكرتير العام فى الترتيبات اللازمة لعقد هذا المؤتمر العام فى الوقت المناسب لاعادة النظر فى الميثاق ، على أن تقدم هذه اللجنة تقريرها فى هذا الشأن الى الدورة الثانية عشر للجمعية العامة (قرار رقم ٩٩٢ (١٠) . وفى الدورة الثانية عشر تقدمت اللجنة بتوصيتها الى الجمعية العامة التى أقرتها وهى تقضى بان المؤتمر العام يتأثر بالنواحي الدولية والعوامل السياسية العالمية ولذلك رأت التأجيل مع الابقاء على اللجنة على أن تقدم تقريرها الى الدورة الرابعة عشر (قرار رقم ١١٣٦ (١٢) وقد تأجل النظر فى أمر عقد المؤتمر العام من الدورة الرابعة عشر (قرار رقم ١٤) الى الدورة السادسة عشر ومن الدورة السادسة عشر (قرار رقم ١٦٧٠ - ١٦) الى الدورة السابعة عشر .

وجدير بالاشارة أن الاتحاد السوفييتى ودول الكتلة الشرقية ترى أن الميثاق بما هو عليه الآن يفى بأغراض المحافظة على السلام والأمن الدوليين ، ويحقق التنمية الاقتصادية والاجتماعية لجميع الشعوب وأن أى تعديل يراد ادخاله على الميثاق قد يعرقل تحقيق هذه الأغراض ، كما ترى هذه الدول أن ما ينقص الأمم المتحدة هو احترام الدول الأعضاء لالتزاماتها. ولذلك فإن الرغبة فى نجاح الامم المتحدة والعمل على انجاحها أهم لدى هذه الدول من ادخال أى تعديلات على الميثاق .

ب) محاولة تعديل ميثاق الأمم المتحدة :

تقدمت بعض دول أمريكا اللاتينية هي الأرجنتين وبوليفيا والبرازيل وشيلي وكولومبيا وكوستاريكا والدومينيكا واکوادور والسلفادور وهايتي وهندوراس وباناما وباراجواي وبيررو وأسبانيا وفنزويلا بطلب إدراج موضوع تعديل ميثاق الأمم المتحدة لزيادة عدد أعضاء مجلس الأمن وطريقة التصويت فيه على جدول أعمال الدورة الحادية عشر . كما تقدمت هذه الدول ومعها المكسيك بطلب إدراج موضوع زيادة عدد أعضاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي على جدول أعمال نفس الدورة .

ومنذ الدورة الحادية عشر للجمعية العامة للأمم المتحدة ويسود الشعور العام بضرورة زيادة عدد أعضاء كل من مجلس الأمن والمجلس الاقتصادي والاجتماعي وخاصة بعد أن قبلت الأمم المتحدة في عضويتها خلال الدورة العاشرة ستة عشر عضواً ، ثم قبلت في الدورة الخامسة عشر سبعة عشر عضواً ، وزاد عدد أعضائها إلى أن بلغ مائة وأربعة عضواً خلال الدورة السادسة عشر بعد أن كان واحداً وخمسين عضواً في سان فرانسيسكو .

وتعددت هذه المحاولات في الدورات المختلفة ، فبينما قدمت أسبانيا مع دول أمريكا اللاتينية عدا المكسيك مشروع قرار إلى الدورة الحادية عشر يقضي بزيادة عدد أعضاء مجلس الأمن غير الدائمين إلى ثمانية توزع على النحو الآتي : مقعدان لكل من دول أمريكا اللاتينية ، ودول آسيا وإفريقيا ، ودول غرب وجنوب أوروبا ، ومقعد واحد لكل من دول الكومنولث البريطاني دول شرق أوروبا ، وهو المشروع الذي لم تقره الجمعية العامة ، تقدمت أيضاً بعض الدول الآسيوية الأفريقية وهي أفغانستان وبورما وسيلان ومصر وأثيوبيا والهند وأندونيسيا والعراق والأردن ولبنان ومراكش وليبيا والسعودية العربية والسودان وسوريا واليمن بمشروع قرار للدورة الحادية عشر أيضاً يقضي بإنشاء لجنة من خمسة عشر عضواً لتقوم بدراسة موضوع تعديل الميثاق . ولكن هذه المحاولة أيضاً لم تحصل على تأييد الأغلبية اللازمة في الجمعية العامة ولذلك فقد أجلت الجمعية العامة في دورتها الحادية عشر بحث هذا الموضوع إلى الدورة التالية .

وفي الدورة الثانية عشر ، لم يوجد الجو الملائم لادخال تعديلات على الميثاق وذلك لعدم اتفاق الدول ذات المقاعد الدائمة في مجلس الأمن الأمر الذي أدى إلى تأجيل الموضوع إلى الدورة الثالثة عشر (قرار الجمعية العامة رقم ١١٩٠ (١٢) .

وفي الدورة الثالثة عشر أصدرت الجمعية العامة قراراتين : الأول رقم ١٢٩٩ (١٣) الذي أشارت فيه إلى وجود شعور عام بين أعضاء الأمم المتحدة بوصى بضرورة زيادة عدد أعضاء مجالسها نتيجة لزيادة عدد أعضائها . والقرار

الثانى رقم ١٣٠٠ (١٣) الذى أشار فيه الى أنه من المرغوب فيه زيادة عدد أعضاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى لتحقيق تمثيل أوسع ولجعل هيئته أكثر فعالية على الاضطلاع بالتزاماته وواجباته . اما فى الدورة الرابعة عشر فبعد مناقشة هذا الموضوع طويلا قررت الجمعية العامة ادراج هذا الموضوع فى جدول أعمال الدورة الخامسة عشر معلنة انه اذا لم يحدث أى تقدم فى سبيل تحقيق الزيادة فى عدد أعضاء مجلس الأمن والمجلس الاقتصادى والاجتماعى ، فعلى الجمعية العامة فى دورتها الخامسة عشر أن تشكل لجنة لدراسة امكانيات الوصول الى اتفاقات تسهل تعديل الميثاق لتحقيق الزيادة فى عدد أعضاء المجلسين (قرار رقم ١٤٠٤ ١٤) . وفى الدورة الخامسة عشر قامت الجمعية العامة بمناقشة هذا الموضوع أيضا باسهاب ولكنها لم تتمكن من الوصول الى اصدار أى قرار بشأنه .

ومنذ أن بدأت الجمعية العامة فى مناقشة هذا الموضوع وموقف الولايات المتحدة الامريكية واضح لايتغير . فقد رأت أن زيادة عضوية مجلس الأمن والمجلس الاقتصادى والاجتماعى نتيجة منطقية لزيادة عدد أعضاء الأمم المتحدة وأيدت الولايات المتحدة زيادة هذين المجلسين زيادة مقبولة لاتمس بكفاءة المجلسين للقيام بأعبائهما . وخاصة أن الجمعية العامة تواجه صعوبات متنوعة فى اختبار أعضاء هذين المجلسين .

أما الاتحاد السوفيتى فقد لاحظ عدم وجود اتفاق عام بين جميع أعضاء الأمم المتحدة بشأن تعديل الميثاق فضلا عن أى تعديل على الميثاق يتطلب موافقة جميع الاعضاء الدائمين فى مجلس الأمن ومنهم جمهورية الصين الشعبية وانه نظرا لابعاد الصين الشعبية عن الأمم المتحدة ، فانه لايمكن الوصول الى نتائج فعالة الا اذا حصلت الصين الشعبية على حقوقها المشروعة ، فضلا عن ان عدم احترام الدول الغربية لاتفاق الجنتلمان الذى عقد فى لندن سنة ١٩٤٦ بشأن التوزيع الجغرافى لمقاعد مجلس الأمن والمجلس الاقتصادى والاجتماعى وهو الذى سنعرض له فيما بعد ، يؤدى الى حرمان دول أوروبا الشرقية من المقعد المخصص لها الامر الذى يعتبر خرقا للمادة الثالثة والعشرين من الميثاق التى تنص على ضرورة مراعاة عدالة التوزيع الجغرافى .

ومن المعروف أن اتفاق الجنتلمان قد وزع مقاعد مجلس الأمن الستة غير الدائمة فخصص مقعدين لدول أمريكا اللاتينية ومقعد واحد لكل من دول أوروبا الشرقية ودول أوروبا الغربية ودول الشرق الاسط ودول الكومنولث البريطانى .

ولكن بالرغم من أنه قد جرى العمل فى السنوات التالية لعقد الاتفاق على أن المقعد المخصص لدول أوروبا الشرقية هو مقعد مخصص للكتلة السوفيتية

(الشرقية) فان تطور الاحداث الدولية واشتداد حدة الحرب الباردة بين الكتلتين الغربية والشرقية أدى الى التوسع في تفسير معنى دول أوروبا الشرقية لا لتشمل دول أوروبا الشرقية بمعناها السياسي فحسب بل لتشتمل على المعنى الجغرافى وعلى الشرق جميعا .

ولم يخصص اتفاق الجنتلمان أى مقاعد فى مجلس الامن للدول الآسيوية شرق ايران وهى التى أدى تحريرها الى زيادة عدد أعضاء الجمعية العامة للأمم المتحدة الى ٨١ دولة خلال الدورة الثالثة عشر كما أن الاتفاق لم يخصص أى مقاعد للدول الافريقية المتحررة التى أدى قبولها فى عضوية الامم المتحدة الى زيادة عدد أعضاء الجمعية العامة الى ٩٩ دولة خلال الدورة الخامسة عشر ثم الى ١٠٤ خلال الدورة السادسة عشر .

وبالرغم من أن قصور اتفاق الجنتلمان عن تخصيص أى مقاعد للدول الآسيوية المتحررة والدول الافريقية الناشئة فى المجالس المختلفة للأمم المتحدة يرجع الى أن أحدا فى سنة ١٩٤٦ لم يتوقع حصول هذه الدول على استقلالها وسيادتها خلال فترة قصيرة فان هذا القصور قد ادى الى نشوب ازمات بشأن الانتخابات للملء الاماكن الشاغرة فى هذه المجالس وخاصة مجلس الأمن ، كما أنه يزيد من تنافس الدول على هذه المقاعد . وعضوية الفروع الأخرى للأمم المتحدة غير الجمعية العامة وهى مجلس الامن والمجلس الاقتصادي والاجتماعي ومجلس الوصاية محدودة وحجمها صغير بالنسبة الى عدد أعضاء الجمعية العامة فضلا عن أن الموضوعات التى تعرض على هذه المجالس تهم أعضاء الجمعية العامة وتشكل مسائل حيوية بالنسبة لسياساتهم ، ولذلك عند اختيار أعضاء هذه المجالس يحاول أعضاء الأمم المتحدة تمثيل المناطق والأقاليم المختلفة ، وكذلك المصالح والاتجاهات السياسية المتباينة . وليس هناك من دليل على أهمية تشكيل هذه المجالس على صورة تحقق تمثيل الأقاليم الجغرافية المختلفة والمصالح والاتجاهات السياسية أقوى من حقيقة اجراء المباحثات والمفاوضات قبل اجراء الانتخابات فى الجمعية العامة للملء مقاعد هذه المجالس . فمثلا خلال الدورة الخامسة عشر للجمعية العامة تقدمت البرتغال للترشيح لعضوية مجلس الامن وذلك فى المكان الذى يشغره بانتهاى عضوية ايطاليا فى المجلس فى ٣١ ديسمبر سنة ١٩٦٠ ، ولكن أعضاء المجموعة الافريقية وقد تزايد عددهم خلال تلك الدورة طالبوا بتمثيل القارة الافريقية فى مجلس الأمن ، وقد وجدوا الفرصة سانحة امامهم لمعارضة ترشيح البرتغال لا لأنها دولة أوربية فحسب بل أيضا لسياساتها الاستعمارية فى أنجولا وهى السياسة التى تتعارض مع المصالح الافريقية ولا تتفق مع روح ميثاق الامم المتحدة وما أصدرته الجمعية العامة من قرارات بشأن تصفية الاستعمار وانهاء استغلال الشعوب . وقد نجم عن ذلك الموقف ان دخلت المجموعات الدولية المختلفة

فى مباحثات فيما بينها أدت الى انسحاب البرتغال من الترشيح لعضوية مجلس الأمن وتقدمت ايرلندا محلها على ان تتقاسم مع ليبيريا مدة العضوية فى المجلس وهى سنتين . وتتضح حقيقة قيام هذه المفاوضات من كلمة مندوب السودان مدة خمسة عشر دقيقة لمحاولة ايجاد مخرج من أزمة عدم حصول أى من الدولتين - البرتغال وليبيريا - على اغلبيه الثلثين المطلوبة لانتخابه عضوا فى مجلس الأمن ، كما يتضح ايضا من كلمة رئيس الجمعية العامة بعد معاودة الجلسة عندما أعلن أنه قد تم الاتفاق على ان تتقاسم كل من ليبيريا وايرلندا مدة العضوية فى مجلس الأمن .

وقد حدث موقف مشابه لهذا خلال الدورة الرابعة عشر عندما تنافست كل من بولندا وتركيا على مقعد مجلس الأمن المخصص لدول أوروبا الشرقية وقد انتهت تلك الأزمة ايضا باقتسام كل من الدولتين مدة العضوية .

ويوضح الجدول رقم (١) الدول التى انتخبت لعضوية مجلس الأمن على حسب المناطق التى حددها اتفاق الجنتلمان لسنة ١٩٤٦ ويبين هذا الجدول الى أى حد أمكن تطبيق اتفاق الجنتلمان .

جدول رقم (١) - أعضاء مجلس الأمن حسب المقاعد التى يشغلونها

السنة	أمريكا اللاتينية	أمريكا اللاتينية	الكومنولث	أوروبا الغربية	أوروبا الشرقية	الشرق الاطوسط
١٩٤٦	البرازيل	المكسيك	استراليا	هولندا	بولندا	مصر
١٩٤٧	البرازيل	كولومبيا	استراليا	بلجيكا	بولندا	سوريا
١٩٤٨	الارجنتين	كولومبيا	كندا	بلجيكا	أوكرانيا	سوريا
١٩٤٩	الارجنتين	كوبا	كندا	النرويج	أوكرانيا	مصر
١٩٥٠	اكوادور	كوبا	الهند	النرويج	يوغوسلافيا	مصر
١٩٥١	اكوادور	البرازيل	الهند	هولندا	يوغوسلافيا	تركيا
١٩٥٢	شيلي	شيلي	باكستان	هولندا	اليونان	تركيا
١٩٥٣	شيلي	كولومبيا	باكستان	دانمارك	اليونان	لبنان
١٩٥٤	البرازيل	كولومبيا	نيوزلندا	دانمارك	تركيا	لبنان
١٩٥٥	البرازيل	بيرو	نيوزلندا	بلجيكا	تركيا	ايران
١٩٥٦	كوبا	بيرو	استراليا	بلجيكا	يوغوسلافيا	ايران
١٩٥٧	كوبا	كولومبيا	استراليا	السويد	الفلبين	العراق
١٩٥٨	باناما	كولومبيا	كندا	السويد	اليابان	العراق
١٩٥٩	باناما	الارجنتين	كندا	ايطاليا	اليابان	تونس
١٩٦٠	اكوادور	الارجنتين	سيلان	ايطاليا	بولندا	تونس
١٩٦١	اكوادور	شيلي	سيلان	ليبيريا	تركيا	ج.ع.م
١٩٦٢	فنزويلا	شيلي	غانا	ايرلندا	رومانيا	ج.ع.م

ومن هذا يتضح ما يأتي : -

(أ) لم تنحصر عضوية مجلس الأمن في المقعد المخصص لدول أوروبا الشرقية في أعضاء الكتلة السوفييتية ففي سنة ١٩٤٦ عند عقد اتفاق الجنتلمان كانت دول الكتلة السوفييتية ويوغوسلافيا هي المعنية بدول أوروبا الشرقية . ولكن منذ أن خرجت يوغوسلافيا على الكومنترن ظهر التخلخل في معنى دول أوروبا الشرقية وتحديد الدول التي تدخل في نطاقها . فقد جاهدت الدول الغربية لكي تثبت أن الإشارة في اتفاق الجنتلمان الى دول أوروبا الشرقية تعني الدول التي تقع جغرافيا في شرق القارة الأوروبية ، ولهذا أمكن لليونان وتركيا أن تنتخب لعضوية مجلس الأمن في المقعد المخصص لدول أوروبا الشرقية .

(ب) استمرت الدول الغربية في استغلالها لتفسير معنى دول أوروبا الشرقية التي جاءت في اتفاق الجنتلمان فانتهزت فرصة زيادة عدد أعضاء الأمم المتحدة من الدول الآسيوية وعملت على انتخاب الفلبين واليابان لعضوية مجلس الأمن في المقعد المخصص لدول أوروبا الشرقية . وإذا كان من الممكن قبول تفسير معنى دول أوروبا الشرقية لتشتمل على اليونان وتركيا فإنه يصعب قبول الفلبين واليابان لتدخل في هذا المعنى . ولا شك أن الدول الغربية عملت على تقليل فرص دول الكتلة السوفييتية في عضوية مجلس الأمن .

(ج) انتخبت تركيا لعضوية مجلس الأمن كدولة من دول الشرق الأوسط ثم دفع بها لتكون ممثلة لدول أوروبا الشرقية . ولا شك أن موقع تركيا الجغرافي يستخدم في خدمة أغراض السياسة الغربية .

(د) وجدت الدول الآسيوية أعضاء الكومنولث البريطاني فرصة للوصول الى عضوية مجلس الأمن عن طريق المقعد المخصص لدول الكومنولث وكانت هذه هي الوسيلة التي عن طريقها تم انتخاب الهند وباكستان وسيلان لعضوية المجلس وكذلك غانا وهي دولة افريقية ، خلال الدورة السادسة عشر .

(هـ) نتيجة لازدياد عدد أعضاء الدول الافريقية في الأمم المتحدة ومطالبتهم بأن يكون لهم ممثلين في مجلس الأمن تمكنت هذه الدول من انجاح ليبيريا عضوا في المجلس سنة ١٩٦١ لتشغل المقعد المخصص لدول أوروبا الغربية . ولا شك في أن أوروبا الغربية قد بدأت تشارك دول أوروبا الشرقية في نتائج عدم ارتباطها بما جاء في اتفاق الجنتلمان .

وكما وزع اتفاق الجنتلمان لسنة ١٩٤٦ مقاعد مجلس الامن بين المجموعات الدولية فقد قرر أيضا توزيع مقاعد المجلس الاقتصادى والاجتماعى بينها .
وقد استمر العمل بذلك التوزيع دون أن يطرأ أى تغيير عليه أو يشوب تطبيقه
اى أزمة حتى كانت الدورة الخامسة عشر للجمعية العامة . ويرجع عدم نشوب
خلافات بين الكتلتين الغربية والشرقية على مقاعد المجلس الاقتصادى والاجتماعى
الى طبيعة اختصاص المجلس وعدم قيامه بأى مسؤوليات سياسية . وبالإضافة
الى ذلك فتشكيل المجلس الاقتصادى والاجتماعى من ثمانية عشر عضوا قد أتاح
الفرصة لتمثيل الاتجاهات المختلفة التى توجد فى الجمعية العامة .

غير أنه قد نشبت أزمة خلال الدورة الخامسة عشر للجمعية العامة بسبب
انتخابات اعضاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى اذ تقدمت كل من أثيوبيا
والاردن ، للترشيح لعضوية المجلس فى المكان الذى يشغل بانتهااءعضوية السودان
فى ٣١ ديسمبر سنة ١٩٦٠ وعندما تقدمت أثيوبيا للترشيح لعضوية المجلس
أعلنت أنها تتقدم باعتبارها دولة افريقية لتخلف السودان ، وهو دولة افريقية
اما الأردن فقد تقدمت باعتبارها دولة عربية والمقعد الذى تشغله السودان قد
خصص طبقا لاتفاق الجنتلمان سنة ١٩٤٦ للدول العربية ، وتاريخ هذا المقعد
يثبت أنه منذ قيام الأمم المتحدة قد شغلته احدى الدول العربية .

وكان من المتوقع أن يجرى تنافس بين الاردن وأثيوبيا على هذا المقعد .
غير أنه وضح قبيل الانتخابات أن تفاهما قد تم فى المجموعة الآسيوية الافريقية
على عدم جدوى التنافس بين دولتين تنتميان الى هذه المجموعة التى لاتجد تمثيلا
كافيا فى المجالس المختلفة للأمم المتحدة وأنه من الأفضل العمل على انتخابهما
ويكون ذلك على حساب احدى المجموعات الدولية الأخرى . وخشيت مجموعة
دول أمريكا اللاتينية من هذا الاتجاه الذى قد يضيع عليها أحد المقاعد الأربعة
المخصصة لها فى المجلس الاقتصادى والاجتماعى مما دفعها الى تجميع قواها
والدخول فى اتفاق مع المجموعة الآسيوية والافريقية كان من نتائجه انتخاب
مرشحي دول أمريكا اللاتينية وكل من الاردن وأثيوبيا وكان ذلك على حساب
الصين الوطنية . وجدير بالإشارة أنه قد ساعد على حل هذه الأزمة عدم اتفاق
أعضاء الأمم المتحدة على شرعية عضوية الصين الوطنية فى الأمم المتحدة .

وتقدمت بلجيكا أيضا للترشيح لعضوية المجلس الاقتصادى والاجتماعى
فى المكان الذى يشغل بانتهااء عضوية هولندا وذلك فى الانتخابات التى جرت
خلال الدورة الخامسة عشر للجمعية العامة ولم تحصل بلجيكا على الأغلبية
المطلوبة لانتخابها لعضوية المجلس ، كما أنه بسبب سياستها الاستعمارية
وأساليبها فى الكونغرو ، عارضت المجموعة الآسيوية الافريقية بلجيكا لعضوية

المجلس وظهرت منافسا لها ، ونشأت أزمة طالت حتى الجزء الثانى من الدورة الخامسة عشر . وكان حل هذه الأزمة كما جاء على لسان رئيس الجمعية العامة فى ١٨ ابريل سنة ١٩٦١ هو « لقد فهمت من الوفود التى يعينها هذا الأمر وذلك خلال المدة منذ أن نظرت الجمعية العامة هذا الموضوع أنه كان موضع مناقشات بينها وانه قد نتج عن هذه المناقشات اتفاق بشأن الأزمة الحالية الخاصة بالمكان الشاغر فى المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، فمجموعة دول أوروبا الغربية على استعداد لتأييد مرشحين من بين أعضاء المجموعة الآسيوية الافريقية فى الانتخابات التى ستجرى خلال الخريف القادم (الدورة ١٦) فى المقعدين اللذين يشغلها الآن أفغانستان واسبانيا وذلك على شرط ألا تصر كل من بلجيكا والهند على ترشيحهما خلال هذه الدورة وأن تتقدم دولة أوروبية أخرى للترشيح »

وتم انسحاب بلجيكا والهند من الترشيح لعضوية المجلس وتقدمت إيطاليا للترشيح وتم انتخابها لعضوية المجلس الاقتصادى والاجتماعى فى المكان الذى شغره بانتهاء عضوية هولندا .

ولا جدال أن انتخابات أثيوبيا فى المكان المخصص للصين فى عضوية المجلس الاقتصادى والاجتماعى قد وضع نهاية لتطبيق اتفاق الجنتلمان لسنة ١٩٤٦ بالنسبة لهذا المجلس وبالإضافة الى ذلك فان الاتفاق الذى تم خلال الجزء الثانى من الدورة الخامسة عشر بشأن انتخاب دولة آسيوية افريقية فى المكان الذى سيشغره بانتهاء عضوية اسبانيا فى المجلس يؤكد هذه النتيجة .

وجدير بالذكر أنه أثناء مناقشة موضوع تعديل الميثاق خلال الدورة الخامسة عشر أعلن مندوب نيجيريا ضرورة اعطاء أفريقيا نصيبا عادلا من مقاعد المجلس فوراً وبدون أى تأخير وأعلن أنه اذا وجدت صعوبات لتعديل ميثاق الأمم المتحدة خلال الدورة الخامسة عشر فيجب إعادة توزيع مقاعد هذه المجالس وناشد الاعضاء القدامى فى الأمم المتحدة أن يكونوا كرماء وذوى عقول متفتحة لتلاحظ تغير الأوضاع الدولية بعد دخول عدد كبير من الدول الافريقية فى عضوية الأمم المتحدة . كما أعلن مندوب غانا أنه يهدف الى حصول كل من افريقيا وآسيا على مقاعد دائمة فى مجلس الامن لأنه اذا أبقي على حق الاعتراض فى الأمم المتحدة فللشخصية الافريقية وللشخصية الآسيوية حق التمتع به .

ووضح خلال المناقشات التى دارت خلال الدورة الخامسة عشر حول هذا الموضوع ، أنه بالرغم من الاتفاق العام على مبدأ تعديل ميثاق الأمم المتحدة وزيادة عدد أعضاء كل من مجلس الامن والمجلس الاقتصادى والاجتماعى فان الخلاف القائم بين الكتلتين الشرقية والغربية بشأن تمثيل الصين الشعبية فى الأمم المتحدة يقف حجر عثرة فى سبيل الوصول الى التعديل .

وجدير بنا أن نشير الى موقف الجمهورية العربية المتحدة بشأن تعديل الميثاق كما وضع فى المناقشات خلال الدورتين الرابعة عشر والخامسة عشر بالجمعية العامة للأمم المتحدة ويتلخص هذا الموقف فيما يلى :

١ - لقد ازدادت أهمية الأمم المتحدة نتيجة لازدياد عدد أعضاء الجمعية العامة ولذلك يجب أن يراعى عند زيادة عدد أعضاء المجالس عدالة التوزيع الجغرافى .

٢ - ان الظروف الدولية الراهنة والعلاقة بين الكتلتين الشرقية والغربية تعرقل تحقيق زيادة عدد أعضاء كل من المجلس الاقتصادى والاجتماعى ومجلس الأمن .

٣ - لا تحتمل الدول الآسيوية والافريقية الجديدة عدم تمثيلها بالقدر الكافى فى كل من مجلس الأمن والمجلس الاقتصادى والاجتماعى وعدم الاشتراك فى أعمالها وهى التى تبلغ ١٣٣ بليون نسمة .

ثالثا - التعديلات التى تمت بحكم الواقع :

لقد أوضحنا كيف أخفقت المحاولات المتعددة لادخال بعض التعديلات على ميثاق الأمم المتحدة سواء أكان ذلك تطبيقا للمادة ١٠٨ أو المادة ١٠٩ من الميثاق ، غير أنه بالرغم من ذلك فقد تمت بعض التطورات فى الأمم المتحدة فاتخذت الجمعية العامة بعض القرارات التى تصل الى مرتبة تعديل واقعى لأحكام الميثاق .

وستتناول فى هذا المجال قرارات الجمعية العامة بشأن انشاء الجمعية الصغيرة ، وبشأن الاتحاد فى سبيل السلام ، وانتهاج مجلس الأمن سياسة عدم اعتبار امتناع أحد الأعضاء الدائمين عن التصويت ممارسة لحقه فى الاعتراض .

١ - انشاء الجمعية الصغيرة :

اقترحت الولايات المتحدة الأمريكية خلال الدورة الثانية للجمعية العامة للأمم المتحدة انشاء الجمعية الصغيرة لتكون الى جانب مجلس الأمن وتساعد الجمعية العامة على القيام بوظائفها خلال المدة الواقعة بين دورى انعقادها وخاصة فى مسائل المحافظة على السلام والأمن الدوليين وفى مجال التعاون الدولى . وهدف ذلك الاقتراح الأمريكى الى ايجاد هيئة تنبثق عن الجمعية العامة يكون انعقادها بطريق أسهل وأسرع من عقد الجمعية العامة وتقوم فى نفس الوقت بوظائف الجمعية العامة خلال المدة التى لاتنعقد فيها . ولذلك كان الاقتراح أن تضم الجمعية الصغيرة عضوية جميع أعضاء الأمم المتحدة .

ولكن الاتحاد السوفييتي اعترض على إنشاء الجمعية الصغيرة واعتمد في معارضته للاقتراح الأمريكي على أن ميثاق الأمم المتحدة قد خص مجلس الأمن بمسائل المحافظة على السلام والأمن الدوليين ولذلك اعتبر الاتحاد السوفييتي إنشاء الجمعية الصغيرة لتقوم بهذه الوظيفة مخالفا للميثاق وتعديلا له ، إذ ينص الميثاق على أن الجمعية العامة هيئة غير دائمة وإنشاء فرع لها له صفة دائمة يتعارض مع الميثاق . وبالإضافة الى ذلك رأى الاتحاد السوفييتي أن الأمر الذي يتطلب اجراءات معينة أوضحها الميثاق ونص عليها - وقد سبق أن أوضحناها - ولم تتبع عند تقديم الاقتراح الأمريكي لإنشاء الجمعية الصغيرة .

غير أن الجمعية العامة لم تأخذ بالاعتراضات السوفيتية ووافقت على إنشاء الجمعية الصغيرة بأغلبية ٤٣ صوتا ضد ستة أصوات مع امتناع ستة عن التصويت وصدرت قرارها رقم ١١١ (٢) في ١٣ نوفمبر سنة ١٩٤٧ الذي أوضح اختصاصات الجمعية الصغيرة : فلها أن تبحث أى موضوع تحيله إليها الجمعية العامة وأن تقدم تقريرا عنه ، كما أضفى عليها أيضا اختصاص بحث أى نزاع أو موقف يعرض للدراج على جدول أعمال الجمعية العامة طبقا للمواد الحادية عشرة (الفقرة الثانية) والرابعة عشر والخامسة والثلاثين من ميثاق الأمم المتحدة وهي جميعا تشير الى المحافظة على السلام والأمن الدوليين وتسوية المنازعات التي تهدد العلاقات الودية بين الدول بالطرق السلمية .

واستندت الجمعية العامة عندما أنشأت الجمعية الصغيرة الى المادة الثانية والعشرين من الميثاق التي تنص على أن « للجمعية العامة أن تنشئ من الفروع الثانوية ما تراه ضروريا للقيام بوظائفها » .

وقد قاطعت الكتلة السوفييتية الجمعية الصغيرة الأمر الذي أدى الى اضعافها منذ البداية . وبالرغم من وجودها قانونا طبقا لقرار الجمعية العامة في ٢١ نوفمبر سنة ١٩٤٩ الذي مد أجلها الى أجل غير مسمى فإن موقف الكتلة السوفييتية من الجمعية الصغيرة قد جعلها غير ذات جدوى فى أعمال الجمعية العامة والأمم المتحدة .

ويتضح عدم جدوى الجمعية الصغيرة إذا عرف أنها عقدت ثمانية وعشرين اجتماعا فى سنة ١٩٤٨ وسبعة اجتماعات فى سنة ١٩٤٩ وعشرة اجتماعات فى سنة ١٩٥٠ واجتماع واحد فى كل من السنوات ١٩٥٢ و ١٩٥٥ و ١٩٥٦ و ١٩٥٨ انتخبت خلالها رئيسها ونواب الرئيس . ولم تجتمع الجمعية الصغيرة اطلاقا فى سنوات ١٩٥٣ و ١٩٥٤ و ١٩٥٧ و ١٩٥٩ و ١٩٦٠ و ١٩٦١ وذلك لانعقاد الجمعية العامة للأمم المتحدة طوال السنة .

٢ - الاتحاد فى سبيل السلام :

استمر مجلس الأمن حتى منتصف عام ١٩٤٨ هو فرع الامم المتحدة المنوط به مسئولية معالجة المنازعات والمواقف التى تهدد السلام العالمى ومحاولة ايجاد حلول لها . ولكن منذ سنة ١٩٤٨ نقصت عدد جلسات مجلس الأمن كما انخفض عدد الموضوعات السياسية التى عالجها اذا قورنت بتلك التى عالجتها الجمعية العامة فبينما عالج المجلس خمس موضوعات سياسية وعالجت الجمعية العامة موضوعين فقط خلال الدورة الاولى للجمعية العامة (١٧ يناير سنة ١٩٤٦ الى ١٥ مايو سنة ١٩٤٦) نجد أنه عالج خلال الدورة السادسة مثلاً سبعة موضوعات وعالجت الجمعية العامة تسعة عشر موضوعاً .

ويوضح الجدول رقم (٢) عدد الموضوعات السياسية التى عالجها كل من مجلس الأمن والجمعية العامة . ويلاحظ أن هذه الموضوعات السياسية هى التى تعالجها طبقاً لهذه الصفة التقارير السنوية للسكرتير العام للمنظمة الدولية وهى التى ليست ذات طبيعة دستورية أو اجرائية أو تتعلق بقبول أعضاء جدد فى الامم المتحدة .

جدول رقم (٢) - عدد الموضوعات السياسية
التي عرضت على مجلس الأمن والجمعية العامة

عدد الموضوعات التى عرضت على		التاريخ
الجمعية العامة	مجلس الأمن	
٢	٥	١٧ يناير الى ١٥ يوليو سنة ١٩٤٦
٤	٨	١٦ يوليو ١٩٤٦ الى ١٥ يوليو سنة ١٩٤٧
٥	٨	١٩٤٧ - ١٩٤٨
١١	٨	١٩٤٨ - ١٩٤٩
١٠	٦	١٩٤٩ - ١٩٥٠
١٩	٧	١٩٥٠ - ١٩٥١
١٢	٦	١٩٥١ - ١٩٥٢
١٤	١	١٩٥٢ - ١٩٥٣
١١	٤	١٩٥٣ - ١٩٥٤
١٥	٣	١٩٥٤ - ١٩٥٥
١١	١	١٩٥٥ - ١٩٥٦
١٣	٦	١٩٥٦ - ١٩٥٧
١٨	٦	١٩٥٧ - ١٩٥٨
١٧	٢	١٩٥٨ - ١٩٥٩
١٥	٤	١٩٥٩ - ١٩٦٠

ويتضح من هذا الجدول أنه منذ سنة ١٩٨٤ أصبحت الجمعية العامة هي الفرع المفضل من الأمم المتحدة الذي يعرض عليه الأعضاء المشاكل والقضايا السياسية . وقد يظن البعض أن الموضوعات السياسية التي تعالجها الجمعية العامة هي تلك التي لا يتطلب حلها اتخاذ إجراءات جماعية حيث أن الفقرة الثانية من المادة الحادية عشر من الميثاق تنص على أن «للجمعية العامة أن تناقش أية مسألة تكون لها صلة بحفظ السلم والأمن الدولي يرفعها إليها أى عضو من أعضاء الأمم المتحدة أو مجلس الأمن أو دولة ليست من أعضائها وفقاً لاحكام الفقرة الثانية من المادة (٣٥) ولها - فيما عدا ما تنص عليه المادة الثانية عشر - أن تقدم توصياتها بصدد هذه المسائل للدولة أو الدول صاحبة الشأن أو لمجلس الأمن ولكليهما معا . وكل مسألة مما تقدم ذكره يكون من الضروري فيها القيام بعمل ما ينبغي ان تحيلها الجمعية العامة الى مجلس الأمن قبل بحثها أو بعده .

ولكن الحقيقة هي أن الجمعية العامة قد عالجت كثيراً من الموضوعات التي تقع في دائرة اختصاص مجلس الأمن . وقد مكنها من ذلك ان سلطاتها في مجال المناقشة واصدار التوصيات سلطات واسعة وينص عليها الميثاق عامة . ولذلك استطاعت الجمعية العامة دون أدنى صعوبة من اصدار توصياتها الى الدول الأعضاء لتقوم باجراءات سياسية جماعية كما أوصت في سنة ١٩٤٦ باتخاذ مثل هذه الاجراءات ضد اسبانيا ، وفي سنة ١٩٤٩ بوقف المساعدات العسكرية الى قوات الغوريلا في اليونان من الدول المجاورة لها من الشمال .

وقد مرت المشكلة الاسبانية في عدة مراحل بدأت بصدر قرار الجمعية العامة في ٩ فبراير سنة ١٩٤٦ الذي أوصى الدول الأعضاء أن تنتهج سياسة نحو اسبانيا طبقاً لما تقرر في مؤتمر سان فرانسيسكو بشأن عدم تطبيق نصوص الميثاق على الدول التي يقوم نظام الحكم فيها على مساعدات عسكرية قدمتها دول المحور وما تقرر في مؤتمر بوتسدام عندما أعلنت بريطانيا والولايات المتحدة والاتحاد السوفييتي عن عدم تأييدها لقبول حكومة فرانكو في عضوية الأمم المتحدة . وفي ابريل سنة ١٩٤٦ طلبت بولندا من مجلس الأمن ان يعلن ان نظام فرانكو في اسبانيا يهدد السلام والأمن الدوليين وأن تقوم الدول الاعضاء بقطع علاقاتها الدبلوماسية مع اسبانيا ، غير أن مجلس الامن لم يوافق على هذا الطلب البولندي ، كما لم يقر تقرير لجنة فرعية جاء فيه ان ما تقوم به حكومة فرانكو ليس تهديداً مباشراً للسلام ولكن يشكل خطراً كامناً على الأمن الدولي، اذ استخدم الاتحاد السوفييتي حقه في الاعتراض على مشروع قرار يقر هذا التقرير قائلاً بان حكم فرانكو في اسبانيا يهدد السلام والأمن الدوليين ومؤكداً أن مجلس الامن - وليست الجمعية العامة كما جاء في التقرير سالف الذكر - هو السلطة التي لها ان تناشد الدول الأعضاء في الأمم المتحدة قطع علاقاتها

الدبلوماسية مع اسبانيا . ولكن أصدرت الجمعية العامة قرارا فى ١٢ ديسمبر سنة ١٩٤٦ توصى فيه بإبعاد حكومة فرانكو من عضوية الوكالات الدولية التى أنشأتها الأمم المتحدة أو التى تدخل فى علاقة مع الأمم المتحدة وأن يقوم مجلس الأمن باتخاذ التدابير الكافية لمواجهة الموقف اذا لم تقم حكومة ديمقراطية فى اسبانيا وأن تقوم الدول الأعضاء فوراً باستدعاء سفرائها وممثليها المعتمدين فى مدريد .

وعالجت الجمعية العامة أكثر من ناحية للمشكلة اليونانية، وبهمننا فى مجال هذا البحث أن نشير الى ما قامت به الجمعية العامة خلال دورتها الرابعة عندما اقترح الاتحاد السوفييتى أن تقوم الجمعية العامة بمناشدة الأطراف المختلفة فى اليونان بوقف العمليات العسكرية وتوصى بإجراءات متشعبة تشمل على اصدار عفو عام والاشراف على الانتخابات وانشاء لجنة مشتركة لمراقبة الحدود ووقف المساعدات العسكرية الى حكومة اليونان وتحديد موعد انسحاب القوات الاجنبية من اليونان . ولكن رفضت الجمعية العامة هذا الاقتراح السوفييتى وأصدرت فى ١٨ نوفمبر سنة ١٩٤٩ ، قرارا يذكر أن المساعدات التى يحصل عليها الثوار فى اليونان وخاصة من ألبانيا وبلغاريا وبعض الدول الأخرى يتعارض مع ميثاق الأمم المتحدة ويهدد السلام فى البلقان ، ويعلن أن أى مساعدة للثورة تهدد السلام والأمن الدوليين ويناشد الدول أعضاء الأمم المتحدة أن توقف أى مساعدة أو تقديم المعدات العسكرية الى الدول المشار اليها حتى تتوقف عن تقديم المساعدات الى الثوار فى اليونان .

وفى منتصف سنة ١٩٥٠ وضع عزم المندوب السوفييتى على أن يعود الى حضور جلسات مجلس الأمن بعد أن امتنع عن حضور جلسات المجلس عندما لم يوافق على طلبه - على أثر نجاح الثورة الشيوعية فى الصين - فصل مندوب الصين الوطنية من مجلس الأمن واحلال مندوب الصين الشعبية مكانه . وقد استمر امتناع مندوب الاتحاد السوفييتى عن حضور الجلسات من ١٣ يناير سنة ١٩٥٠ حتى أول اغسطس سنة ١٩٥٠، وخشية أن يقوم الاتحاد السوفييتى بعرقلة جهود مجلس الأمن فى أداء مسئولياته ازاء المشكلة الكورية وفى معارضة الخطط الأمريكية ازاء هذه الأزمة اقترحت الولايات المتحدة الأمريكية أن تقوم الجمعية العمومية بتحمل المسئولية صراحة فى معالجة المشاكل التى تهدد السلام أو التى تنشأ عن أعمال عدوانية ولا يتمكن مجلس الأمن من أن يقوم بوظائفه ومسئوليته نحوها نتيجة لاستخدام أحد الأعضاء ذوى المقاعد الدائمة فى المجلس حقه فى الاعتراض .

وقامت الجمعية العامة خلال دورتها الخامسة بدراسة المقترحات الأمريكية التى أدرجت تحت اسم «العمل المتحد فى سبيل السلام» وهى المقترحات التى

هدفت الى تقوية الجمعية العامة ومكنتها من القيام بالوظائف التي أنيطت بها طبقا للميثاق في ميدان المحافظة على السلام والأمن الدوليين . وبعد مناقشة طويلة وادخال بعض التعديلات على المقترحات الامريكية أصدرت الجمعية العامة في ٣ نوفمبر سنة ١٩٥٠ ثلاث قرارات تحت عنوان « الاتحاد في سبيل السلام » .

وينص القرار الأول على ما يأتي :

(أ) تعقد الجمعية العامة للامم المتحدة دورات استثنائية طارئة في ظرف ٢٤ ساعة اذا قرر مجلس الأمن ذلك بأغلبية ٧ أصوات أو بناء على طلب أغلبية أعضاء الأمم المتحدة وذلك اذ لم يتجح مجلس الأمن بسبب عدم الاتفاق - الدول ذات المقاعد الدائمة - في القيام بواجباته ازاء نزاع أو موقف يهدد السلام والأمن الدوليين أو ازاء عمل عدواني .

(ب) انشاء لجنة مراقبة السلام من ١٤ عضوا من بينهم الدول الخمس ذات المقاعد الدائمة في مجلس الامن - ويمكن للجمعية العامة أو الجمعية الصغيرة أو مجلس الامن تكليف لجنة مراقبة السلام بمراقبة الموقف في أية منطقة يسودها التوتر وينبع منها تهديد للسلام والأمن الدوليين وتقديم تقرير عن عملها .

(ج) اعداد الدول الاعضاء لجزء من قواتها المسلحة للاشتراك في وحدات الأمم المتحدة عند الحاجة اليها - وتعيين لجنة من الخبراء العسكريين يعينهم السكرتير العام للامم المتحدة لمساعدة الدول الاعضاء بالنصائح الفنية .

(د) انشاء لجنة من ١٤ عضوا لدراسة الوسائل التي يمكن استخدامها جماعيا للمحافظة على السلام والأمن الدوليين وتقويمهما - ويطلق على هذه اللجنة اسم « لجنة الاجراءات الجماعية »

اما القرار الثاني فتوصى فيه الجمعية العامة مجلس الامن بأن يتخذ الخطوات الضرورية لتطبيق الميثاق وخاصة الفصل الخامس والسادس والسابع في أحوال تهديد السلام والأمن الدوليين أو وقوع أعمال عدوانية أو تسوية المنازعات التي تهدد السلام بالطرق السلمية وان يقوم مجلس الامن بإيجاد الوسائل الفعالة لتطبيق المواد ٤٣ و ٤٥ و ٤٦ و ٤٧ من الميثاق . وقد أوضح القرار أن هذه التوصيات لاتعرقل تطبيق القرار الاول الذي سبق أن أشرنا اليه .

وأوصت الجمعية العامة في قرارها الثالث الأعضاء الدائمين في مجلس الأمن بان يجتمعوا ليناقدوا جماعة أو غير ذلك جميع المشاكل التي تهدد السلام

والأمن الدوليين وتعرقل نشاط الأمم المتحدة . وإذا اقتضت الأحوال أن يتباحثوا فى ذلك مع الدول الأخرى التى يعينها الأمر على أن تهدف هذه الاجتماعات وكذا المباحثات الى إيجاد حلول للخلافات الرئيسية والوصول الى اتفاق عليها يتفق مع الميثاق وروحه .

وقد اكدت الجمعية العامة باصدار قرار « الاتحاد فى سبيل السلام » حقها فى الاضطلاع بمسئولية المحافظة على السلام والأمن الدوليين واصدار التوصيات للقيام بالتدابير الجماعية لمواجهة أى تهديد للسلام الدولى بما فى ذلك استخدام ، القوات المسلحة اذ كانت هناك أعمال عدوانية وانتهاك للسلام .

ومن الصدف أن اول تطبيق لقرار الاتحاد فى سبيل السلام كان لمواجهة عدوان بريطانيا وفرنسا ضد مصر سنة ١٩٥٦ . وكانت هذه المناسبة فرصة للاتحاد السوفيتى لى يشن هجومه على الدول الغربية وأساليبها الاستعمارية .

وتطبيقا لقرار الاتحاد فى سبيل السلام تمكنت الجمعية العامة للأمم المتحدة من معالجة موضوعات أخفق مجلس الأمن فى معالجتها والقيام بتحقيق رسالة الأمم المتحدة للمحافظة على السلام والأمن الدوليين . فبالاضافة الى مشكلة العدوان الثلاثى على مصر سنة ١٩٥٦ تمكنت الجمعية العامة فى دورات استثنائية طارئة من حل أزمة الشرق الاوسط سنة ١٩٥٨ ، وبعض نواحي مشكلة الكونغو سنة ١٩٦٠ ، وهى جميعا مشاكل عرضت فى البداية على مجلس الأمن الذى لم يتمكن من الوصول الى اصدار قرارات بشأنها نظرا لاستخدام عضو أو آخر من الأعضاء ذوى المقاعد الدائمة فى المجلس حقه فى الاعتراض .

٣ - امتناع الأعضاء الدائمين فى مجلس الأمن عن التصويت وحقهم فى الاعتراض :

تنص الفقرة الثالثة من المادة ٢٧ من ميثاق الأمم المتحدة على أن قرارات مجلس الأمن بشأن المسائل غير الاجرائية تصدر بموافقة سبعة من أعضاء المجلس بشرط أن تكون من بينها أصوات الأعضاء الدائمين متفقة .

وقد جاء هذا النص بعد احتدام المناقشة فى مؤتمر سان فرانسيسكو حول حق الدول الكبرى فى الاعتراض والامتيازات التى أعطيت لهم . وهذا النص يطابق الصيغة التى أقرها مؤتمر يالطا والتى جاءت فى مقترحات دومبارتون أوكس .

وفى بداية العمل بميثاق الأمم المتحدة جرى البحث عما اذا كان نص المادة ٢٧ فى فقرتها الثالثة تعنى اتفاق جميع الاعضاء الدائمين ، أم اتفاق المشتركين

منهم في التصويت ، أى بعبارة أخرى هل يعتبر امتناع عضو دائم عن الاشتراك في التصويت في مجلس الأمن على مسألة غير إجرائية استخداماً لحقه في الاعتراض ؟

واتجه علماء القانون الدولي ، استناداً الى نص الفقرة الثالثة من المادة ٢٧ وحرفيتها ، الى اعتبار امتناع أحد أعضاء مجلس الأمن من ذوى المقاعد الدائمة عن التصويت بمثابة تعبير عن استخدام حقه في الاعتراض . واتجه علماء القانون الدولي أيضاً الى مقارنة نص الفقرة المشار إليها مع نص المادة الثامنة عشر من الميثاق ليؤكدوا ان نص الميثاق يعنى أن امتناع العضو الدائم عن التصويت هو في حقيقة امره استخدام لحقه في الاعتراض .

غير ان اتجاه الدول الكبرى والسوابق التي جرت في اخذ الأصوات في مجلس الأمن أدت الى تعديل هذه القاعدة الصريحة تعديلاً واضحاً فأصبح امتناع العضو الدائم عن التصويت في مجلس الأمن لا يعتبر استخداماً لحقه في الاعتراض .

فخلال الدورة الاولى للجمعية العامة سنة ١٩٤٦ اقترح وزير خارجية بريطانيا المستر بيفين عقد اتفاق بين الدول ذات المقاعد الدائمة في مجلس الأمن يحكم سلوكها وينظم علاقاتها عند قيامها بمسؤولياتها في مجلس الأمن وتتلخص هذه المقترحات فيما يلي :

١ - ان يتشاور أعضاء مجلس الأمن ذوى المقاعد الدائمة قبل أن يقوم أحدهم باستخدام حقه في الاعتراض .

٢ - أن لا يستخدم حق الاعتراض الا في المسائل الحيوية .

٣ - أن لا يستخدم حق الاعتراض للتعبير عن عدم الموافقة على مشروع قرار يعرض في مجلس الأمن لما يتصف به هذا المشروع من عدم استيفائه معالجة جميع نواحي المشكلة المعروضة .

٤ - أن تستخدم الوسائل السلمية الأخرى لحل المنازعات بالطرق الودية مثل التوفيق والتحكيم قبل عرض المشاكل التي قد تثير الخلافات بين الدول الكبرى وتؤدي الى استخدام أحدها لحقه في الاغراض .

٥ - أن لا يعتبر تغيب العضو الدائم عن حضور جلسات مجلس الأمن أو امتناعه عن التصويت استخداماً لحقه في الاعتراض .

ولكن الاتحاد السوفيتي الذي كان يرى أن تقييد حقه في الاعتراض لا يخدم مصالحه القومية ، بل يضعف من مركزه في المنظمة العالمية ، رفض هذه المقترحات . غير أن مندوب الاتحاد السوفيتي في مجلس الأمن ، من ناحية

أخرى ، طلب في مناسبات متعددة ألا يعتبر امتناعه عن التصويت بمثابة استخدام لحقه في الاعتراض . وكانت المرة الأولى التي امتنع فيها الاتحاد السوفيتي عن التصويت وطلب الا يعتبر ذلك استخداما لحق الاعتراض عند مناقشة المشكلة الاسبانية في مجلس الأمن سنة ١٩٤٦ . فعندما تقدمت استراليا بمشروع قرار يهدف الى تشكيل لجنة فرعية من خمسة من أعضاء المجلس لبحث المسألة وتقديم تقرير عنها ، قام مندوب الاتحاد السوفيتي في الجلسة الثانية والثلاثين لمجلس الأمن بالقاء كلمة شرح فيها طريقة الادلاء بصوته فقال « اذا أخذنا في الاعتبار أن تصويتي ضد مشروع القرار الاسترالي سيجعل من المستحيل اصداره ، فاني أقرر أنني سأمتنع عن التصويت . وأطلب من المجلس ألا يعتبر هذا الامتناع بمثابة استخدام لحق الاعتراض . وأرى من الضروري أن أوجه نظر مجلس الأمن الى أنه لا يصح بأي حال من الاحوال أن يعتبر الامتناع عن التصويت في هذا الصدد سابقة تؤثر بأي شكل من الأشكال في مسألة امتناع الاعضاء الدائمين في مجلس الأمن عن التصويت » .

ومع تكرار هذا الاتجاه ، وبالرغم من التأكيد بأنه لا يعد سابقة يقاس عليها في المستقبل ، أمكن الوصول الى وضع واضح وهو اعتبار ان امتناع أحد الاعضاء الدائمين في مجلس الأمن عن التصويت لا يعتبر استخداما لحقه في الاعتراض . وقد عبر عن هذا الاتجاه رئيس مجلس الأمن وكان مندوب سوريا في أول أغسطس سنة ١٩٤٧ عند نظر القضية الاندونيسية عندما امتنع بعض الاعضاء الدائمين عن التصويت على بعض فقرات مشروع القرار ، وعندما امتنعت كل من فرنسا وبريطانيا عن التصويت على مشروع القرار برمته ، وهو المشروع الذي يقضى بأن توقف كل من هولندا وأندونيسيا القتال في الحال وبأن تقوما بفض النزاع بينهما بالطرق الودية ، فقال الرئيس : « اعتقد الآن أنه قد استقر في مجلس الأمن ، وطبقا للتفسير الذي قبل لمدة طويلة ، أن الامتناع عن التصويت لا يعتبر بمثابة اعتراض (فيتو) وان أصوات الاعضاء الدائمين متفقة تعنى أصوات الاعضاء الدائمين الذين اشتركوا في التصويت . وهؤلاء الذين يمتنعون بقصد لا يعتبرون أنهم قد مارسوا حقهم في الاعتراض » .

ومنذ ذلك الحين ويتبع مجلس الأمن هذه القاعدة ويعمل على أساس أن امتناع احدى الدول ذات المقاعد الدائمة في مجلس الأمن لا يتضمن معنى الاعتراض . وبالرغم من ذلك فان عدد المرات التي استخدم فيها الاعضاء الدائمين حقهم في الاعتراض قد بلغت ١٠٦ مرة حتى نوفمبر سنة ١٩٦١ . ومما لا شك فيه أن هذا الرقم لا بد وأن يتضاعف اذا اعتبر امتناع العضو الدائم عن التصويت بمثابة استخدام لحق الاعتراض .

رابعاً - أزمة السكرتير العام :

بدأت أزمة السكرتير العام للأمم المتحدة بالهجوم الذي وجهه الاتحاد السوفييتي ضد قيادة الأمم المتحدة في الكونغو . ويبدو أن هذا الهجوم لم يهدف في بدايته إلا إلى تأييد حكومة لومومبا عندما اختلفت مع الأمم المتحدة على تفسير قرارات مجلس الأمن . وتشابهت الانتقادات التي وجهها الاتحاد السوفييتي إلى السكرتير العام والقائمين بعمليات الأمم المتحدة في الكونغو بتلك التي عبرت عنها كل من الجمهورية العربية المتحدة وغانا . ويلاحظ أن نقد الاتحاد السوفييتي لعمليات الأمم المتحدة في الكونغو كان قد بدأ قبل قيام الأزمة بين لومومبا ورئيس وزراء الكونغو وكازافوبو رئيس الجمهورية ، أي قبل ٥ سبتمبر ١٩٦٠ عندما بدأ اختلال التوازن السياسي في الكونغو . كما يلاحظ كذلك أن حدة هجوم الاتحاد السوفييتي ضد السكرتير العام وتصرفاته الشخصية قد اشتدت بعد وقوع هذا الخلاف .

واتهم الاتحاد السوفييتي السكرتير العام والأمم المتحدة بممارسة سلطات واسعة في الكونغو يمارسون سلطات الوزراء ويسرون شؤونهم . ولذلك فإنه لما كان معظم خبراء الأمم المتحدة التي تعتمد على هذه الأوضاع تهدف إلى إعادة استعمار الكونغو الذي كان قد تخلص منذ أيام معدودات من نير الاستعمار البلجيكي .

ومن ثم أثير موضوع عدالة التوزيع الجغرافي لموظفي سكرتارية الأمم المتحدة وهو المبدأ الذي تنص عليه الفقرة الثالثة من المادة ١٠١ من الميثاق عندما تقول أنه « من المهم أن يراعى في اختيارهم (الموظفين) أكبر ما يستطاع من معاني التوزيع الجغرافي » واثير أيضا عدم حصول الاتحاد السوفييتي والكتلة الشرقية على ما يخصها من الوظائف الدولية . والحقيقة هي أنه ليس للولايات المتحدة الأمريكية ولدول أوروبا الغربية العدد الأكبر من وظائف سكرتارية الأمم المتحدة فحسب ، بل فضلا عن ذلك تستمتع هذه الدول بميزة احتكار الوظائف الكبرى التوجيهية التي لها تأثير على السياسة العامة للمنظمة العالمية . والجدول رقم (٣) يوضح بالأرقام هذه الحقيقة طبقا لما كان عليه وضع موظفي السكرتارية أول ابريل سنة ١٩٦١ .

جدول رقم (٣) - التوزيع الجغرافي لموظفي السسكرك تاريخية بين بعض الدول .

الدولة	الوظائف								الجملة	العدد المحدد
	مساعدين سكرك	مدير ٢	مدير ١	فني ٥	فني ٤	فني ٣	فني ٢	فني ١	عام ٥	
الباريا	-	-	-	-	-	-	-	-	-	صفر
بنغاريا	-	-	-	-	-	-	١	١	-	٢
بيلوروسيا	-	-	-	-	-	-	-	-	-	من ٢
تشيكوسلوفاكيا	-	-	٢	١	٥	٢	-	-	-	من ٥
المجر	-	-	-	-	١	٢	١	-	١	من ٩
بولندا	-	-	٢	٥	٧	٦	١	١	-	من ٤
رومانيا	-	-	-	-	-	١	١	-	-	من ١٥
أوكرانيا	-	-	-	-	-	١	١	-	-	من ٤
الاتحاد السوفيتي	١	٢	٣	٣	٨	١٨	٦	-	-	من ١٩٢-١٤٥
فرنسا	١	٢	٦	١٤	٢٣	١٩	١١	٢	٩	من ١١٤- ٦٨
الصين	١	١	٢	٦	١٦	١٢	٧	٢	١	من ٨٩- ٥٣
بريطانيا	١	٢	٣١	١٧	٢٨	٢٧	٢٧	٤	١٠	من ١٣٧- ٨٢
الولايات المتحدة	٢	١٠	٨	٤٠	٧٥	٦٠	٦٩	٣	١٠٣	من ٤٦٢- ٢٤٦

وقد يرجع عدم حصول الاتحاد السوفيتي والكتلة الشرقية على حصتها من وظائف سكرتارية الأمم المتحدة الى أنه في بداية قيام المنظمة العالمية كان الونام السياسي قائما بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي ولم تكن الحرب الباردة بينهما قد نشبت بعد ، كما أنه لم يكن لدى الاتحاد السوفيتي ودول الكتلة السوفيتية من الكفايات مايمكنها الاستغناء عنها ، فلم تر ضرورة للاشتراك برعاياها في هيئة الموظفين الدوليين بالامم المتحدة .

وازدادت حدة الهجوم السوفيتي على السكرتير العام خلال الدورة الخامسة عشر للجمعية العامة ، فقد أعلن خروشوف رئيس وزراء الاتحاد السوفيتي في خطابه أمام الجمعية العامة للامم المتحدة في ٢٣ سبتمبر سنة ١٩٦٠ ان مقام به السكرتير العام من أعمال في الكونغو كانت تصرفات فردية من جانب واحد تثبت عليه التحيز ، ولذلك طالب خروشوف بالغاء وظيفة السكرتير العام للامم المتحدة واستبدالها بهيئة تنفيذية مكونة من ثلاثة أشخاص يمثلون على حد قول خروشوف « دول الجبهة العسكرية الغربية ، والدول الاشتراكية والدول الحياضية » . وقد قام خروشوف في جلسة الجمعية العامة في ٣ اكتوبر سنة ١٩٦٠ بتوضيح هذه الفكرة مؤكدا أن التغيرات التي طرأت على العلاقات الدولية منذ سنة ١٩٤٥ تتطلب تعديلا في نظام الامم المتحدة وميثاقها . وقال ان السنوات الخمس عشر التي مرت منذ قيام الامم المتحدة قد مكنت الدول الاشتراكية في أوروبا وآسيا من اللحاق بمجموعة الدول الرأسمالية التي سيطرت على الأمم المتحدة عند انشائها ، وان الدول الاشتراكية ان لم يكن قد تفوقت على الدول الرأسمالية في النواحي الاقتصادية والعسكرية والعلمية ، فانها قد تعادلت معها . كما أنه في نفس الوقت قد حصلت دول جديدة على استقلالها ، ويمثل سكان هذه الدول ثلث البشرية ، ولذلك فانه يجب على الامم المتحدة حتى تتمكن من القيام بمهمتها بصورة فعالة أن تأخذ في اعتبارها مصالح هذه الفئات الثلاثة من الدول . واذا كان مؤسسو الامم المتحدة في سنة ١٩٤٥ قد تمكنوا من جعلها صورة تعكس الاحوال الدولية السائدة في ذلك الحين ، فانها لم تصبح كذلك في سنة ١٩٦٠ ، ومن ثم يجب تطوير جهازها ليتلاءم مع وجود هذه الثنائيات الثلاث التي انقسمت اليها الأمم المتحدة .

والحقيقة هي أنه يبدو أن قيام الامم المتحدة بمسئولياتها في الكونغو - ونحن لانرغب هنا في تقييم هذه العمليات لتحديد مدى مسؤولية الأمم المتحدة عما انتابها من قصور - بالدرجة التي لم يسبق لها مثيل في تاريخ التنظيم الدولي قد فتح أعين الاتحاد السوفيتي على أهمية وجود موظفين دوليين من رعاياه يقومون بتمثيل وجهة النظر السوفيتية في المنظمة ذاتها وفي جميع المناسبات والاحوال التي تسهم فيها المنظمة حتى يكتسب نفوذا وقوة في المجتمع الدولي . أى بعبارة أخرى اتضح للاتحاد السوفيتي أهمية الموظفين الدوليين في تسيير

العلاقات الدولية وتأثيرهم على اتجاهاتها ، وهذا ما حفزه على تعديل سياسته نتيجة لوضوح هذه الحقيقة من بين ثنائيا مشكلة الكونغو .

وبالإضافة الى مطالبة الاتحاد السوفيتى بالحصول على حصته من وظائف سكرتارية الامم المتحدة فقد شن خروشوف هجوما على داج همرشولد ، وعبر بصراحة أنه قد فقد ثقة الاتحاد السوفيتى . وعندما طلب خروشوف من همرشولد أن يستقيل من منصبه ، أوضح أنه لا يوجد شخص آخر يتولى منصب السكرتير العام ويتمكن من أن يضمن تحقيق مطالب الاتحاد السوفيتى وان يمثل بدون تحيز وبطريقة موضوعية مصالح الفئات الثلاث من الدول : الاشتراكية ، والغربية ، والحيادية . وأكد أنه لا توجد وسيلة لتمثيل هذه المصالح والمحافظة عليها سوى خلق الجهاز المكون من الاشخاص الثلاثة الذين يمثلون فئات الدول الثلاث ، على أن تصدر قرارات هذه الهيئة بالاتفاق بينهم . ويبدو أن تحدى الاتحاد السوفيتى لهمرشولد بالصورة السابق الإشارة اليها والمطالبة بتنحيته عن منصبه كان يهدف الى تمهيد السبيل لتطبيق الخطة السوفيتية لاقامة هيئة من ثلاثة أشخاص تتولى اختصاصات السكرتير العام .

وجدير بالإشارة أنه فى نفس اليوم ، ٣ أكتوبر سنة ١٩٦٠ ، أكد همرشولد اعتقاده أنه يستحيل على ضوء المشروع السوفيتى قيام جهاز تنفيذى فعال للامم المتحدة ، الذى اذا طبق يؤدى الى فقد المنظمة قدرتها على بسط حمايتها لجميع الدول الأعضاء وخاصة الدول غير الكبيرة ومد العون لهم . وأعلن همرشولد أن مسئوليته نحو الدول الصغرى تقع فى المرتبة الأولى وقبل كل اعتبار آخر ، ولذلك فقد صمم على الاستمرار فى منصبه حتى نهاية المدة التى انتخب لها ، اللهم الا اذا رأت هذه الدول الصغيرة غير ذلك . والواقع أنه بالرغم من عدم صدور أى قرار يوضح الاتجاه الرسمى للدول أعضاء الأمم المتحدة بشأن هذا الموضوع فان الحماس الذى استقبل به موقف السكرتير العام يوضح أن أغلبية واضحة من أعضاء الامم المتحدة قد أيدته .

وكان ذلك بداية الصراع بين الاتحاد السوفيتى والسكرتير العام للامم المتحدة ، وهو الصراع الذى ازداد قسوة وشدة بعد اغتيال باتريس لومومبا ، فقد اعتبر الاتحاد السوفيتى أن همرشولد مسئول شخصيا عن اغتياله اذ لم يمد يده اليه بالحماية الكافية ، ولذلك طالب بتنحيته عن منصبه .

وقد أيدت الكتلة السوفيتية الاتحاد السوفيتى ، فى حين أن غالبية الدول الأخرى عبرت عن رغبتها فى عدم اضعاف سكرتارية الأمم المتحدة، ونادت بضرورة استمرارها فى القيام بمهامها واختصاصاتها السابقة . وقد عبر عدد غير قليل من مندوبى الدول بالثقة فى همرشولد . غير أن المناقشة العامة التى دارت خلال الدورة الخامسة عشر للجمعية العامة قد أتاحت الفرصة لظهور

بعض المقترحات والحلول الوسط . فمثلا اقترح قوامى نكروما رئيس غانا تعيين ثلاثة مساعدين للسكرتير العام يمثلون الفئات الثلاث من الدول التى وصفها الاتحاد السوفييتى . كما عبر شرى نهرو رئيس وزراء الهند عن عدم ارتياحه للتفكير فى تعديل الميثاق ، وان كان قد وافق على ضرورة تطوير تطبيق الميثاق على ضوء التوازن السياسى الذى يظهر فى الأمم المتحدة .

ورات الدول العربية انه اذا كانت هناك حاجة الى تعديل الميثاق فان اهم ما يستلقت الاهتمام هو توسيع عضوية كل من مجلس الأمن والمجلس الاقتصادى والاجتماعى حتى تتاح الفرصة للدول الجديدة الاشتراك فى عضويتها وتحقيق مصالحها والدفاع عنها . كما أنها لم تر أى علاقة بين الأوضاع الدولية التى سادت سنة ١٩٤٥ وبين جعل اختصاصات السكرتير العام فى يد شخص واحد . وجدير بالاشارة أن بعض الدول الداعية الى مؤتمر سان فرانسيسكو سنة ١٩٤٥ اقترحت أن يكون للسكرتير العام نواب يعينون بنفس طريقة تعيينه ، أى تقوم الجمعية العامة بتعيينهم بناء على توصية مجلس الأمن . غير أن هذا الاقتراح لاقى معارضة قوية نتجت من خشية رافعى لواءها ان يعجز السكرتير العام عن مباشرة سلطته واختصاصاته واشرافه عليهم ماداموا قد عينوا من الجمعية العامة ومجلس الأمن ولذلك سحب هذا الاقتراح .

كما ان الدول الغربية رأت فى اقتراح الاتحاد السوفييتى اقامة هيئة تنفيذية من ثلاثة أشخاص تتولى مسئوليات السكرتير العام للأمم المتحدة توسيع لحق الاعتراض الذى حاولت لمدة طويلة أن تقيد استخدام الاتحاد السوفييتى له فى مجلس الأمن . فاقترح الاتحاد السوفييتى يقضى بان تقوم هذه الهيئة الثلاثية بتصريف شئون السكرتارية بالاتفاق بينهم أى أن يتمتع كل منهم بحق الاعتراض ، ورأت الدول الغربية ان تطبيق هذا الاقتراح يؤدى الى اضعاف السكرتارية وعدم تمكينها من الاضطلاع بمسئولياتها . لهذا جميعه لم توافق الدول الغربية على اقتراح الاتحاد السوفييتى .

غير أن الأمم المتحدة قد واجهت أزمة عنيفة بشأن تعيين خلف همرشولد بعد سقوط طائرته فى الكونغو فى سبتمبر سنة ١٩٦١ . فبينما أصر الاتحاد السوفييتى على ضرورة الاخذ باقتراحه وتعيين هيئة ثلاثية تقوم بعمل السكرتير العام لم تقر الدول الغربية وجهة نظر الاتحاد السوفيتى . وازاء عدم اجماع رأى الدول ذات المقاعد الدائمة فى مجلس الأمن على اختيار السكرتير العام للأمم المتحدة بقى المنصب شاغرا حتى امكن الوصول فيما بينهم على حل وسط يقضى باختيار سكرتير عام مؤقت يتولى المنصب للفترة الباقية من المدة التى كان قد انتخب لها همرشولد وهى تنتهى فى خريف عام ١٩٦٣ . والواقع أن هذا الحل ليس الا تأجيل للمشكلة نتيجة لعدم تمكن حلها فى خريف سنة ١٩٦١

وعلى ذلك فمن المنتظر أن تجيء الدورة السابعة عشر للجمعية العامة للأمم المتحدة ومعها هذه المشكلة الصعبة ، اذ يبدو أن الاتحاد السوفييتى سيصر على

تنفيذ اقتراحه وهو أمر يحتاج الى تعديل الميثاق • كما يبدو أيضا ان الدول الغربية ستعارض اقتراح الاتحاد السوفييتى وتنادى انه اذا كان هناك اتجاه لتعديل الميثاق فيجب أن يهدف أولا الى توسيع عضوية كل من مجلس الامن والمجلس الاقتصادى والاجتماعى وان يعاد النظر فى أمر حق الاعتراض الذى تتمتع به الدول ذات المقاعد الدائمة فى مجلس الامن ، وهو مايرفضه الاتحاد السوفييتى • ولذلك تبقى المشكلة قائمة تهدد الامم المتحدة فى كيانها وتضعف من تأثيرها وجدواها • وقد يكون المخرج من هذه الأزمة هو الاخذ بالرأى الذى نادى به رئيس غانا الا هو تعيين مساعدين أو مستشارين للسكرتير العام للامم المتحدة من بين فئات الدول المختلفة الاشتراكية والرأسمالية ، والحيادية، وهذه هى السياسة التى انتهجها حاليا السكرتير العام المؤقت للامم المتحدة •

خلاصة ورأى

لقد حدد ميثاق الأمم المتحدة طرق تعديل الميثاق وبين الخطوات الواجب اتباعها لاتمام هذا التعديل ودخول أحكامه فى دور التنفيذ فى المادتين ١٠٨ ، ١٠٩ منه •

وبالرغم من المحاولات شبه المستمرة لادخال بعض التعديلات على الميثاق والتى هدفت فى بعض الاحيان الى وضع قيود على استخدام الدول ذات المقاعد الدائمة فى مجلس الامن لحقها فى الاعتراض ، وفى أحيان أخرى الى زيادة عدد أعضاء كل من مجلس الامن والمجلس الاقتصادى والاجتماعى ، فان هذه المحاولات لم تكمل باى نجاح وذلك للارتباط الوثيق بين الاحوال الدولية التى تسود العالم وبين النظام القائم فى المنظمة الدولية • فاصرار دولة كبيرة ممن تستمتع بحق الاعتراض على معارضة أى تعديل يراد ادخاله على الميثاق يعرقل هذه الجهود ويؤدى باعضاء الامم المتحدة الى التفكير مليا فى مستقبل أى اقتراح بالتعديل وماقد ينتج عنه من نتائج وخيمة تصل فى رأى المتشائمين الى حد انهيار الأمم المتحدة •

ولكن اذا كانت الامم المتحدة قد أخفقت فى تطبيق أى من المادتين ١٠٨ أو ١٠٩ لادخال تعديلات على الميثاق بسبب الأوضاع الدولية القائمة والناجمة عن طبيعة العلاقات بين الدول الكبرى ، فقد أمكن ادخال بعض التعديلات فى الميثاق وذلك بحكم الواقع ونتيجة لتطور الميثاق نتيجة العمل به •

وقد يكون التغاضى عن التمسك بالنص الحرفى للفقرة الثالثة من المادة ٢٧ من الميثاق ، والتوصل الى القاعدة المعمول بها فعلا فى التصويت فى مجلس الأمن وعدم اعتبار امتناع عضو المجلس ذو المقعد الدائم عن التصويت استخداما لحقه فى الاعتراض أهم التعديلات الفعلية التى أدخلت على نظام الامم المتحدة بطريقة عملية • وقد أدى الاخذ بهذه القاعدة التى تخالف النص الحرفى للفقرة

المشار إليها إلى الحد من التفرغ في استخدام حق الاعتراض . وزادت - إلى حد بسيط - من فعالية مجلس الأمن .

أما قرارات الجمعية العامة التي تعرف باسم الاتحاد في سبيل السلام فلها أثرها ولاشك على الشكل العام للأمم المتحدة وقد أدت عملياً إلى ازدياد أهمية الجمعية العامة وقيامها ببعض الاعباء والمسؤوليات التي لم يخصصها الميثاق لها . وفضلاً عن ذلك فإنه بالرغم من أن الجمعية الصغيرة كانت ذات أثر محدد في عمل الأمم المتحدة إلا أن انشاءها كان تعديلاً واقعياً في ميثاق الأمم المتحدة .

وبالإضافة إلى هذا يجب ألا يغرب عن بالنا حقيقة قيام الأمم المتحدة بمعالجة موضوعات هامة وخطيرة تؤثر في السياسة الدولية رغم اعتراض بعض الدول بأنها من المسائل التي تمس أوضاعها الداخلية ومن ثم لا يوجد مسوغ للأمم المتحدة أن تتدخل فيها طبقاً للفقرة السابعة من المادة الثانية من الميثاق . وعادة تؤدي رغبة الدول الكبرى أو جمهرة الدول أعضاء الأمم المتحدة في بحث موضوع معين إلى إيجاد الأسلوب الذي يخلق للأمم المتحدة اختصاصاً فيه . وهنا يجدر الإشارة إلى أنه بالرغم من قيام الأمم المتحدة - سواء الجمعية العامة أو مجلس الأمن - ببحث بعض المسائل التي تعتبرها بعض الدول الأعضاء من شئونها الداخلية ، فإن ذلك لا يعنى ادخال تعديل قانوني أو واقعي على حكم الفقرة السابعة من المادة الثانية من الميثاق .

فعلى سبيل المثال ، نظرت الأمم المتحدة مشكلة الجزائر رغم معارضة فرنسا إلى الحد الذي قاطعت فيه جلسات الجمعية العامة التي عالت فيها هذا الموضوع . كما أن كلا من الجمعية العامة ومجلس الأمن بحثا موضوع التمييز العنصري والسياسة التي تنتهجها حكومة اتحاد جنوب إفريقيا في هذا الشأن وذلك أيضاً بالرغم من احتجاج اتحاد جنوب إفريقيا بأن هذا الموضوع يدخل ضمن شئونه الداخلية . وأخيراً تشير إلى قرارات الجمعية العامة ومجلس الأمن بشأن الكونغو ومعالجتها لشئون الكونغو الداخلية وخاصة قرار الجمعية العامة في دورتها الخامسة عشر بشأن صحة تمثيل وفد الكونغو الذي أرسله رئيس الجمهورية وإبطال تمثيل الوفد الذي أرسله رئيس الوزراء . فقد كان هذا القرار الأخير تدخلاً واضحاً في شئون الكونغو الداخلية في وقت اشتد فيه الصراع السياسي في داخل الكونغو بين رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء ، وقد زاد هذا القرار بلا شك من قوة رئيس الجمهورية .

وفي معالجة هذه الموضوعات وغيرها مما يمس الشئون الداخلية للدول قامت الجمعية العامة ومجلس الأمن بالتغلب على ما جاء في الفقرة السابعة من المادة الثانية لما لهذه الموضوعات من علاقة بحقوق الإنسان .

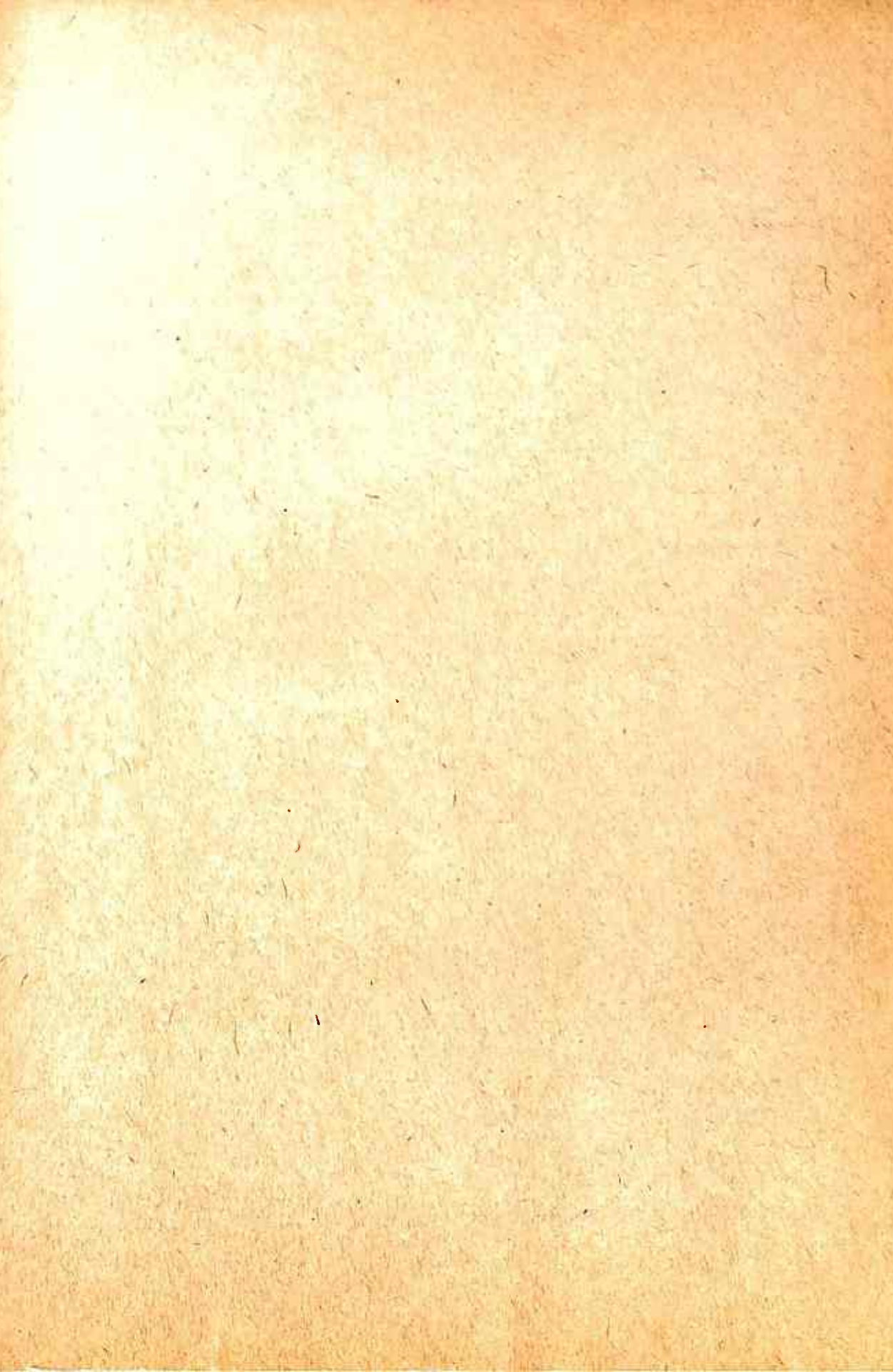
وموقف الاتحاد السوفييتى من السكرتير العام للامم المتحدة ورغبته فى تعديل نظام السكرتارية العامة للمنظمة واضح ، ولتحقيق رغبة الاتحاد السوفييتى يجب ادخال تعديل على ميثاق الامم المتحدة ولكن الدول الغربية لاتساير الاتحاد السوفييتى والكتلة الشرقية فى اتجاهها الامر الذى سيؤدى الى عرقلة تعيين سكرتير عام للمنظمة عندما تنتهى مدة السكرتير العام المؤقت فى العام القادم .

وبنفس القوة التى يصر بها الاتحاد السوفيتى على ضرورة تعديل ميثاق الامم المتحدة للحد من حق الاعتراض واستخدامه فى مجلس الامن ، وتقف هذه الدول مساندة الدول الافريقية الآسيوية فى مطالبتها بتوسيع عضوية كل من المجلس الاقتصادى والاجتماعى ومجلس الامن . ولذلك فان اصرار كل من الجانبين على موقفه سيؤدى الى عرقلة أى تعديل يراد ادخاله على الميثاق ، كما أنه قد يؤدى الى الوصول الى اتفاق بينهما بشأن نقط الخلاف الجوهرية .

ومما لاشك فيه ان ميثاق الامم المتحدة ليس سليما الى درجة المناعة ومع ذلك لا يمكن القول بان مواضع الخلل التى فى الميثاق هى السبب الوحيد فى عدم فعاليته . اذ ان مقدرة الامم المتحدة وقوتها فى المجتمع الدولى لاترجع الى نصوص الميثاق قدر اعتمادها على ارادة الدول اعضائها وخاصة الدول الكبرى . فان هذه الارادة هى التى تدفع الامم المتحدة الى النشاط أو تبقئها فى خمول وفى اجماع رأى الدول الكبرى على تقسيم فلسطين سنة ١٩٤٧ خير دليل على ماتؤدى اليه وحدة الراى بينهم رغم معارضة أصحاب المصالح الحقيقية وهم الدول العربية فاذا تفرقت ارادة هذه الدول الكبرى واجهت الامم المتحدة أزمات تؤثر بهورها على المجتمع الدولى . وفى أزمة الكونغو حيث اختلفت آراء الدولتين الكبيرتين خير مثل على نتائج هذا الاختلاف وأثرها على المجتمع الدولى

المراجع

- ١ - دكتور بطرس بطرس غالى : **التنظيم الدولي** القاهرة سنة ١٩٥٦
- ٢ - الدكتور حامد سلطان : « تعديل أحكام ميثاق الأمم المتحدة »
المجلة المصرية للقانون الدولي • المجلد الثامن سنة ١٩٥٢
- ٣ - دكتور حامد سلطان : « مؤتمر إعادة النظر فى ميثاق الامم المتحدة »
المجلة المصرية للقانون الدولي • المجلد العاشر سنة ١٩٥٤
- ٤ - وزارة الخارجية : **تقرير عن أعمال مؤتمر الأمم المتحدة للتنظيم الدولي**
المنعقد فى سان فرانسيسكو القاهرة سنة ١٩٤٥
- Baily, S.: *The General Assembly*, N.Y. 1960. — ٥
- Boeg, N.V.: "Review of the Charter of the U.N."
Grotius Society, Transactions of the year 1954. — ٦
- Finkelstien, L.S.: "Reviewing the United Nations
Charter"
International Organization, May 1955. — ٧
- Goodrich, L.M.: *The United Nations*, N.Y. 1959. — ٨
- Goodrich, L.M.: "The U.N. Security Council"
International Organization, Summer 1958. — ٩
- Goodrich, L.M. & Hambro: *The Charter of the U.N.* — ١٠
Commentary and Documents, London 1946.
- Kelsen, H.: *The Law of the U.N. A Critical Analysis of* — ١١
its Problems, London 1951.
- Padelford, N.S.: "Politics and Change in the Security — ١٢
Council" *International Organization*, Summer 1960.
- Riggs, R.E.: "Overselling the U.N. Charter — Fact and — ١٣
Myth" *International Organization*, Spring 1960.
- Robinson, J.: "Revision of the Charter of the U.N." — ١٤
Ten Years of Legal Progress — Collections of Essays.
The Hague 1956.
- Villary, M.: *Toward a Reform of the U.N. Secretariat*, — ١٥
N.Y. 1961
- United Nations Yearbook 1955, 1956, 1957, 1958 and 1959 — ١٦
- United Nations Official Records of the XIV and XV — ١٧
Sessions of the U.N. General Assembly.



نقد الكتب

منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية : بعض معالم التدريب للتنمية الاقتصادية
 - يناير ١٩٦٢ - ١١٥ صفحة (بالانجليزية) *

يسجل هذا المؤلف أعمال مؤتمر نظمته هيئة التعاون الاقتصادي والتنمية فى لاهى خلال شهر سبتمبر ١٩٦١ لدراسة المشكلات التى يثيرها تدريب ماتحتاجه الدول المتخلفة من خبرات فى الميادين المتصلة بالتنمية الاقتصادية . وقد جمع هذا المؤتمر عددا من مديرى المعاهد المتخصصة فى هذا الشأن بقصد تبادل الآراء ومقارنة التجارب والتشاور فى مدى امكانية التعاون بينها على نطاق أوسع .

وقد تناول المؤتمر عددا من الموضوعات المتنوعة منها ماهو متعلق بالجانب الاقتصادى البحت ومنها ما اقتصر على الميدان الزراعى فحسب ومنها ما عالج مشكلات التدريب فى ميدان الادارة العامة ومنها ما تناول احتياجات الدول المتخلفة من حيث اعداد البيانات والاحصاءات ومن حيث تنظيم مختلف الهيئات المشتغلة بشئون التنمية (هيئة مركزية للتخطيط - ادارة لالبحاث - وزارة للتخطيط أو للتنمية) . ومن الابحاث ما اختار التعميم فألقى نظرة عامة على مختلف الميادين الفنية والاجتماعية المتعلقة بالجهود الانمائية ومنها ما خصص موضوعه للمشكلات التى تثيرها سياسة ايفاد البعثات من البلاد المتخلفة الى معاهد الدول المتطورة .

والواقع أن عدد المعاهد المتخصصة فى شئون التنمية كبير ولا يزال فى ازدياد يفسره قصور برامج الدراسة الجامعية العادية والحاجة الى وضع برامج تناسب ما يحتاجه افراد - منهم الطلبة المؤهلين وغير الطلبة من الموظفين ذوى الخبرة السابقة - يرغبون فى اعداد انفسهم بما يجعلهم قادرين على الاسهام فى جهود أوطانهم الانمائية . ولا يخفى بطبيعة الأمر على أحد ما يثيره هذا الموضوع من مشكلات وعقبات كثيرة لفت أعضاء المؤتمر النظر اليها : نوع المعاهد المتطلبة - علاقتها بالجامعات وبالادارات الحكومية - كيفية الدراسة فيها - مدة الدراسة - موضوعات الدراسة - مستويات التدريس - هيئة التدريس - اختيار الطلبة . الخ . والأمر لا يزال فى شتى المعاهد القائمة فيما يبدو فى خطواته الأولى ولا تزال الجامعات ودور العلم بتحسس سبيلها فى هذا الشأن حتى تقدم لقاصدها ما يفيد حقا سواء من حيث التكوين العلمى أو التدريب العملى .

(*) O.E.C.D., Aspects of Training in Economic Development, Paris, 1962.

وكافة هذه المسائل تستحق منا بطبيعة الحال اهتماما خاصا وذلك لأسباب متنوعة منها ترتيب شئوننا الدراسية في الداخل وتنظيم بعثتنا الى الخارج ومنها أخيرا وليس آخرا قدرتنا بما نملكه من أجهزة علمية على الاشتراك في الجهود التي تبذل دوليا لتأهيل سكان المناطق المتخلفة .

ز . نصر

هارى ستارك : عيوب تقديرات الدخل الفردى عند استخدامها لمقارنة مستويات المعيشة بين المناطق النامية والمناطق المتأخرة . مطبوعات جامعة ميامى فى الاقتصاد - المجلد الرابع ١٩٦١ - ٣٢ صفحة (بالانجليزية) *

ان عيوب الاعتماد على الاحصاءات الخاصة بمتوسط الدخل القومى لعقد مقارنة بين مختلف الدول من الموضوعات التى أصبحت الآن مألوفا فى ميدان الحسابات القومية . ويجرد هذا الكتيب عددا من المشكلات الخاصة بهذا الموضوع وذلك بفرض التنبيه الى خطر الاعتماد على الأرقام فى ترتيب الدول وبصفة خاصة عند الحكم على مدى حاجتها الى المعونات الدولية .

ويتناول الكاتب تباعا العيوب الثمانية التالية :

١ - **أثر سعر الصرف المختار :** يقارن الدخل الفردى فى مختلف الدول عادة على أساس عملة واحدة هى الدولار الأمريكى فيقال مثلا أن هذا الدخل يبلغ ٢٠٠٠ دولار فى الولايات المتحدة بينما يبلغ ١٠٠ دولار فى اندونيسيا . ويحسب هذا الرقم الأخير بتحويل العملة الاندونيسية الى الدولار وفقا لسعر الصرف الرسمى . ومعنى هذا أنه اذا تغير هذا السعر بين يوم وليلة فإن ترتيب أندونيسيا بين الدول يتغير آليا . وهذا مايتعذر قبوله اذا كان الفرض من المقارنة هو بيان ما يتمتع به الفرد من المنتجات والخدمات فى مختلف البلدان . يضاف الى هذا أن هناك فى كثير من الأحوال عددا من أسعار الصرف يمكن الاعتماد عليها عند تحويل عملة معينة الى الدولار (سعر الصرف الرسمى - السعر الحر - سعر السوق السوداء - السعر الحقيقى المتفق مع القوى الشرائية - تعدد سعر الصرف) ، الأمر الذى يترك مجالا كبيرا لتغاير تقديرات الدخل الفردى .

(*) Harry Stark, Infirmities of per capita National Income Estimates when employed to compare levels of living between developed and retarded areas. University of Miami Publications in Economics, Vol. 4, 1961.

٢ - **الاختلاف في مستويات الأسعار** : ان أسعار السلع ليست واحدة في مختلف الدول ، فقد يباع مثلا كيلو اللحوم في دولة معينة بسعر يختلف كثيرا عن سعره في دولة أخرى وفي هذا ما يؤثر بطبيعة الأمر في الرقم الخاص بالدخل على الرغم من تعادل القيمة الحقيقية أى المنفعة الحقيقية السلعة الواحدة في الدولتين .

٣ - **الدخل غير السوقية** : كلما كانت الدولة متخلفة كانت المنافع التي يحصل عليها الأفراد خارج نطاق السوق أكبر (الاستهلاك الذاتي - الخدمات الشخصية .. الخ) . وكثيرا ما يهمل هذا الجانب من الحقيقة الأمر الذي يزيد بلا مبرر من الثغرة بين الدول المتخلفة وبين الدول المتطورة التي تقوم حياتها الاقتصادية على مبادلات سوقية نقدية تدخل جميعها في تقدير الدخل القومي .

٤ - **الاختلاف في أهمية عناصر الدخل القومي** : تقوم احصاءات الدخل القومي على جمع مختلف السلع والخدمات دون تمييز بين أهميتها ، وفي ذلك ما يعطى صورة خاطئة عن الفرق بين مستويات المعيشة في مختلف الدول اذ تزيد نسبة الدخل المخصصة للمنتجات الأساسية (الغذاء مثلا) كلما انخفضت هذه الدخل (انجل) بينما تزداد نسبة الدخل المخصص للسلع الكمالية بل وللسلع التافهة كلما ارتفع مستوى الدخل . ولا شك أنه ينبغي عند المقارنة بين مستويات المعيشة أن ينسب للسلع الهامة وزن أعلى من وزن غيرها .

٥ - **تناقص المنفعة الحدية** : لا تدخل تقديرات الدخل الفردى في اعتبارها ظاهرة تناقص المنفعة الحدية . فالمنفعة التي يحصل عليها شخص يملك ٢٠ وحدة من سلعة معينة لا تزيد عن المنفعة التي يحصل عليها آخر يملك وحدتين بنسبة ٢٠ الى ٢ وذلك نظرا لاختلاف المنفعة الحدية في الحاليتين . وفي ذلك أيضا ما يبرز بلا مبرر الثغرة بين مستوى المعيشة أو المتعة في دولة ثرية وفي دولة فقيرة .

٦ - **الاختلاف في البيئة** : يضاف الاتفاق على التدفئة في الدول ذات المناخ البارد الى الدخل القومي بينما يتمتع سكان الدول معتدلة المناخ بهذا الدفء بدون مقابل ، ولا شك أن في ذلك أيضا ما يضخم من الدخل في الدول الأولى فيزيد الفرق بينها وبين الدول الثانية مع أن المنافع واحدة في الحاليتين .

٧ - **اعوجاج توزيع الدخل القومي** : يقوم استخلاص الدخل الفردى على عملية حسابية بسيطة لا تدخل في اعتبارها هيكل توزيع الدخل القومي بين مختلف الطبقات . ولا شك أن لهذا التوزيع دوره الأساسى فى مدى ما يتمتع به الفرد من منافع ، الأمر الذى يجعل من المتعذر عقد مقارنة بين مستويات المعيشة اعتمادا على أرقام تهمل جانب التوزيع اهمالا تاما .

٨ - أثر الثروات القومية المجمعة : تملك الدول المتطورة القديمة أصولا اجتماعية جمعتها خلال مئات السنين من التطور التاريخي وتدر هذه الأصول على سكانها منافع عديدة لا يقابلها شيء في الدول المتخلفة ، الأمر الذي لا يظهر في البيانات الخاصة بالدخول الجارية .

ومن العيوب السابقة ما يمكن تفاديه ببعض الأساليب البسيطة يشير إليها المؤلف ومنها ما لا يمكن أخذه في الاعتبار على أساس رقمي كقول بأن يعدل من الثفرة الظاهرة بين مختلف الدول .

والكاتب على حق في كل ما يقرره من الناحية الفنية وإن كان يبدو أن غرضه أن يقدم حججا لمن أراد الحد من المعونات الدولية أو على الأقل التحفظ فيها .

ومع ذلك فالمؤلف كله يكاد يكون عن خطأ شائع هو خطأ اعتبار متوسط الدخل القومي دلالة مباشرة على مدى رفاهية الشعب أو مستوى معيشتهم . نعم ، إن هذا التكييف لاحصاءات الدخل تكييف دارج يصادفنا في مناسبات عديدة أغلبها صحفيا أو تعليميا ولكن هذا لا يمنع أن المتخصصين مجمعون على وجوب التمييز بين مستويات الرفاهية ومستويات الدخل الفردي . فلهذه الأخيرة دلالة خاصة لا تختلط بتاتا مع المعاني الانسانية المتعلقة بمستويات المعيشة أو بمدى ما يحصل عليه الفرد من منافع . وفي اعتقادنا أن الكاتب فاتمه أن يلفت النظر إلى هذه الحقيقة العلمية الهامة ، الأمر الذي جعل نقده في كثير من الأحيان موجها إلى أشباح لا إلى زملائه من رجال الاقتصاد .

ز . نصر

جمعية خريجي كلية الحقوق ومعهد سولفي للاجتماع : خمسمائة دكتور في القانون يتساءلون عن مهنتهم . بروكسل ١٩٦١-١٥٢ صفحة (بالفرنسية) *

يسجل هذا المؤلف نتائج تحقيق قام به معهد سولفي للاجتماع بين خريجي كليات الحقوق في بلجيكا . واعتقادنا أن دراسة هذا التحقيق بامعان واجب على كل رجل من رجال القانون بل وعلى كل مهتم بمصير الدراسات القانونية ، هذا على الرغم من الاختلاف الكبير بين بيئتنا وبيئتهم وبين ظروفنا وظروفهم .

وأحب أولا أن ألفت النظر إلى أن الأمر لا يتعلق في هذا المؤلف بحملة درجة دكتوراه في القانون بالمعنى السائد لدينا بل يتعلق بخريجي كليات الحقوق من الحاصلين على شهادتها العادية . وتفسير ذلك بطبيعة الأمر أن دكتوراه القانون

(*) *Cinq cents docteurs en droit s'interrogent sur leurs professions.*
Ed. de l'Institut de Sociologie Solvay, Bruxelles, 1961.

في بلجيكا - مثلها مثل عدد من دول وسط أوروبا وعلى خلاف النظام الفرنسى والمصرى - ان هى من حيث مستواها الا ليسانس عادية تحت تسمية أفخم .

وينقسم المؤلف الى اقسام ثلاثة :

١ - قسم أول يسجل الوقائع والبيانات الاحصائية فى تسعة ابواب تتناول تباعا : أسس التحقيق - توزيع خريجي الحقوق على المهن المختلفة - مدى حصولهم على شهادات تكميلية - مدى معرفتهم باللفات - تخصصهم - مرتباتهم - تنقلهم من مهنة الى اخرى - اعباءهم العائلية - مركز النساء بينهم .

٢ - قسم ثانى يسجل الآراء التى ابدت فى عدد من المشكلات منها بصفة خاصة :

(١) **الاعداد المهنى** : يظهر من التحقيق شبه اجماع على ان تكوين الخريج يفيد مباشرة فى المهن القانونية (عامة كانت او خاصة) والمهن التعليمية المتعلقة بالقانون . اما فى المهن الأخرى فهو يفيد من حيث الثقافة العامة والقدرة على البحث ووزن الأمور بما يتفق والقانون .

وتدور الشكوى من أوجه النقص فى الاعداد المهنى حول الضعف فى مواد المحاسبة والاحصاء والاقتصاد كما تدور أيضا ولكن بصفة أقل حول التشريع الضريبى والتشريع الاجتماعى وعدد من المواد القانونية الأخرى المتخصصة وذلك فضلا عن اللغات الأجنبية وإدارة المشروعات والاجتماع والرياضة (ص ٦٦ - ٦٧)

(ب) **حالة العمالة** : ويتناولها التحقيق من جوانب ثلاثة :

١ - **ازدحام المهنة** : تميل أغلبية الآراء الى أن المهنة القانونية مزدحمة ازدحاما كبيرا لا سيما فى القطاعات الآتية :

المحاماة : حيث يقرر البعض ان « حالة المحامى تحت الثمرين لا تطاق » (ص ٧٠) بينما يلقى آخرون المسئولية على الخريج وعدم قدرته على التكيف والتخصص . ويقرر رأى أن السنوات العشر الأولى من حياة المحامى تعتبر خاسرة من الناحية المالية .

القضاء : حيث يتصارع الخريجون صراعا مريرا حول وظيفة وكيل للنائب العام » (ص ٧١) .

الإدارة : حيث يقرر مدير عام مصلحة التوظيف ان الوظائف الادارية مغلقة عملا فى وجه خريج الحقوق (ص ٧٢) .

يضاف الى ذلك قطاع التوثيق والتأمين وغيرهما . أما القطاعات التى لا تشكو من ازدحام القانونيين فهى :

السلك الدبلوماسى : نظرا لدخوله بعد مسابقة طويلة عويصة .

الصحافة : وقد يصل فيها رجل القانون الى مراكز قيادية .

الصناعة والتجارة : ولكن بشرط أن ينجح الخريج فى التكيف مع مقتضياتها .

٢ - **تدهور قيمة الشهادة القانونية :** وهنا أيضا تميل الأغلبية (٧٠ ٪) الى أن قيمة الشهادة قد انخفضت كثيرا خلال العشرين سنة الأخيرة بالنسبة للشهادات الجامعية الأخرى . والأسباب المذكورة تفسيرا لهذا الوضع متعددة :
١ - عدم تخصص الدراسة وطابعها العام .

٢ - انحطاط المستوى العقلى والانسانى بين الخريجين . ومن العبارات المذكورة فى هذا الشأن : « فى عالم الأعمال يعتبر خريج الحقوق المستجد شابا مفرورا لا يعرف شيئا ولا يريد أن يتعلم شيئا . . » . « أن الجمهور يشمر أن أضعف حملة الشهادة الثانوية هم من يتجهون نحو القانون » (ص ٧٥)

٣ - انحطاط مستويات التعليم والثقافة بصفة عامة .

٤ - عدم ثقة الخريج فى نفسه .

٥ - زيادة العدد

٦ - أسباب مادية متصلة بانحطاط المرتب المدفوع وعدم حماية المهنة .
« أن متوسط دخل خريج كلية الحقوق بين ٢٥ و ٤٠ سنة يساوى ثلث او ربع متوسط دخل الطبيب أو المهندس » .

٧ - عجز صاحب العمل عن استغلال خبرة خريج الحقوق ، الأمر الذى يحكم على هذه الخبرة بالدبول .

٨ - منافسة شهادات أخرى مثل المهندس المدنى والمهندس التجارى .

٣ - **العقبات عند التوظيف :** طرح التحقيق على عدد من رجال الأعمال سؤالا خاصا بمدى أهمية دبلوم القانون فى مجال التوظيف فأجاب ١٣٠ منهم بما يتفق وعبارات مثل « أن الدبلوم يفتح الأبواب » أو « أن هذه الدراسة تعتبر ملجأ يلجأ اليه من يعتقد أنه سوف يفشل فى غيرها » (ص ٧٧) . بل ويقرر شخص أنه اضطر الى اخفاء حصوله على دبلوم القانون عند البحث عن وظيفة (!!) .

وقد عارض هذا الاتجاه ٧٤ رأى : « لقد وجدت دائما أن هذا الدبلوم سند ممتاز . . فيما يتعلق بالتوظيف » . « عينت شخصا عددا من خريجي الحقوق فى ميادين متنوعة ولم أجد فيهم الا كل طيب » .

٤ - **التقدير :** هناك شكوى تردد عن التقدير الضعيف الذى يلقاه حامل دبلوم القانون ويرجع هذا الوضع الى عوامل مختلفة منها ماهو متعلق بموقف صاحب العمل ومنها ما يرد الى موقف الزملاء لاسيما غير المؤهلين . وأكثر القطاعات شكوى فى هذا الصدد الإدارات الحكومية وقطاع التأمين .

٣ - أما القسم الثالث فهو عبارة عن ملحق يضم أولا محاضرتين قيمتين عن « خريجي الحقوق وإدارة المشروعات » ثم تقرير لجنة كلفها وزير التعليم البلجيكي بدراسة مشكلة تعديل الدراسات القانونية (وقد استمر عملها فيما يبدو حوالى ٣ سنوات) . ويجد القارئ في ذيل المؤلف محاضرة عن تعديل الدراسات القانونية في فرنسا وفقا للنظام الجديد المعروف .

نعم ، ان أوجه الشبه بين مشكلاتهم ومشكلاتنا فى كثير من الأحيان سطحية ولكن الخطر فى الحاليتين لا شك واحد : خطر تدهور مستويات المهنة القانونية . وهذا امر لا يمكن ان يرضى عنه احد ولو لمباسبه ان عاجلا او آجلا بأجهزة حيوية فى كل دولة .

ان دراسة هذه المشكلة وتحديد أسبابها وظواهرها تمهيدا لعلاجها بخطوة حاسمة طويلة الأجل أمانة فى عنق الجيل الحاضر من رجال القانون بصفة عامة ومن اساتذة كليات الحقوق بصفة خاصة .

ز . نصر

ل . ج . ليبريه : ديناميكية التنمية : (الاقتصاد والانسانية . باريس ، ١٩٦١ ، ٥٥٠ صفحة ، بالفرنسية) *

يعتقد البعض ان الأدب الاقتصادى عن نظرية التنمية الاقتصادية قد بلغ نهاية الشوط ، وعلى النظريين أن يقللوا من اهتمامهم الزائد فى هذا الموضوع ليتوجهوا الى نواح أخرى من البحث العلمى ويعطوا مجالا للدراسات التطبيقية . والكتاب الذى نعرضه الآن يجمع بين النظرية والتطبيق وذلك واضح من عنوانه الذى تضمن صفة Concrète وتعنى الواقع الملموس ، أى التطبيق وليس البحث النظرى المجرد . ولعل القارئ المطلع على كتابات الاقتصاديين باللغة الانجليزية يجد أن أكثر المواضيع النظرية فى هذا الكتاب قد أشبعت بحثا من قبل . ومع ذلك فان أبحاث هذا الكتاب تعتبر جديدة على اللغة الفرنسية وتضيف فى نفس الوقت لبنة جديدة الى صرح نظرية التنمية الاقتصادية .

ومؤلف الكتاب راهب دومينيكي وضابط بحرى قديم اتجه نحو الدراسات الانسانية وأنشأ حركة الاقتصاد والانسانية سنة ١٩٤٢ ولم يزل يشترك فى نشر هذه الحركة ومؤدائها النظر الى علم الاقتصاد من ناحية علاقته بالانسان دون الالتزام بالأفكار الاحصائية المجردة كالميول والمرونة وغيرها .

(*) Lebert, L.J., *Dynamique Concrète du Développement* (Economie et Humanisme, Paris 1961, 550 pages).

وقد حاول المؤلف فى كتابه هذا ، الذى يعتبر أكبر مؤلفاته ، تطبيق طريقتيه فى البحث على ضوء تجاربه كخبير اقتصادى فى أمريكا الجنوبية وافريقية وفيتنام الجنوبية ولبنان ، وأبحاثه فى فرنسا فى معهد I.R.F.E.D. الذى يديره والذى يهتم بأعداد الإداريين والفنيين ليقوموا بتنفيذ برامج التنمية الاقتصادية فى الدول الناهضة .

ويضم الكتاب ثلاثة أبواب وثلاثة ملاحق ، عالج فى الأول منها اقتصاديات التنمية ، وتعنى التنمية الاقتصادية عند الأب ليبريه رفع لقيم الإنسانية يتم بطريقة متكاملة متناسقة .

ومحور هذا الباب انه لا يمكن أن نحقق التنمية ما لم توجد الرغبة فى العمل من أجلها والتطلع الى حياة أفضل . وهى غير ممكنة أيضا بدون تخطيط شامل . ويقدم لنا المؤلف فكرة جديدة فى هذا المجال وهى النمى الذى يأخذ على عاتقه تصميم خطة التنمية الاقتصادية ووضعها موضع التنفيذ . ونلاحظ أن هذا العنصر الجديد الذى أدخله المؤلف فى صلب نظرية التنمية شبيه بالمنظم عند شمبتر . وان الاهتمام بالعنصر الإنسانى عند ليبريه قريب الشبه بنظرية تكلفة البشر عند فرانسوا بيرو . الا أن نظرة الأول أكثر شمولاً إذ تأخذ فى اعتبارها الاطار العالمى للمشكلة الإنسانية .

ويتناول الباب الثانى موضوع التنمية وعلاقتها بأشباع الحاجات ، محاولاً إيجاد معيار لقياس مدى اتساع هذه الحاجات آخذاً بنظر الاعتبار ظروف ومستويات المعيشة ، ويقسم الأخيرة الى مستويات أساسية ومستويات اجتماعية ، ثم الى حاجات متطورة وثابتة ، ومباشرة وغير مباشرة ، ثم يرتب جداولاً لأولويات هذه الحاجات حسب أهميتها :

- ١ - الحاجات الحيوية (كالفداء) .
- ٢ - الحاجة الى الخدمات التى تقدم الى الإنسان فى حالة الصحة والمرض .
- ٤ - الحاجة الى المسكن .
- ٤ - الحاجة الى التعليم .

وتستخدم هذه الأولويات كدليل يسترشد به (النمى) فى وضع وتنفيذ الخطة الاقتصادية . وعند مناقشة المؤلف لامكانيات التنمية وتقدير العناصر المكونة لها يقترح اجراء حصر عام لجميع عناصر الانتاج الطبيعية والبشرية ويركز اهتمامه بصفة خاصة على رأس المال الأساسى ويقسمه الى قسمين :

- ١ - رأس المال المادى . و٢ - رأس المال التعليمى والعلمى .

ونلاحظ أن هذا التقسيم لا يختلف فى شىء عن تقسيم الاستاذ (كندلبرجر) الى رأس مال اقتصادى ورأس مال اجتماعى .

وفي صفحة ٢٩٩ والصفحات التالية يبحث المؤلف فكرة المضاعف ومدى تطبيقها على ظروف الدول المتخلفة اقتصاديا . ويعطيها مفهوما واسعا أكثر فائدة بالنسبة لهذه الدول .

ويعنى المضاعف عند الأب ليبريه (العلاقة بين زيادة الاستثمار والارتفاع فى الدخل) ص ٣٠٧ . فأهمية المضاعف كأداة فى التحليل الاقتصادى والتخطيط تظهر فى خلق طاقات جديدة للإنتاج وليس باعتبارها مؤدية الى زيادة التوظيف ورفع مستوى الدخل كما هى الحال فى المفهوم الكينزى . وأدخل العوامل والمؤثرات الاجتماعية فى فكرة المضاعف . أما من المعجل فلا يرى له مجالا للتطبيق فى الاقتصاديات المتخلفة .

وقد تناول الكتاب الثالث مسألة الاختيار بين المشروعات ومشكلة ترتيب الأولويات ، ويقسم العوامل المؤثرة فى هذا الموضوع الى :

١ - العوامل الأولية : وتعلق بترتيب الحاجات والتفضيل بين الطبقات الاجتماعية وبين المناطق الجغرافية .

٢ - العوامل الاقتصادية والفنية : وتعلق بالاختيار بين الاستهلاك والإدخار والاستثمار ، وبين الإنتاج للاستهلاك الداخلى أو للتصدير .

٣ - العوامل الاجتماعية : وهى التى تخص الموازنة بين جهات الضغط الاجتماعى ، وتنظيم جهاز الإدارة وهيكल التعليم .

ثم يشرح بعد ذلك المعوقات التى تسبب اختلال التوازن .

وعالج المؤلف فى خلاصة الكتاب التنمية الدولية كحاجة ضرورية وهو موضوع وثيق الصلة بالسياسة والخلاف بين الشرق والغرب . ويقترح تخفيض نفقات التسليح من أجل مساعدة الدول المتخلفة . وينتقد الفكر الأمريكى لأنه لم يعطى اهتماما كافيا فى معالجة المشاكل الإنسانية الأساسية .

أما الملاحق فقد عرضت لفنون التخطيط الاقتصادى وتطبيقاتها العملية ، ومنها عمل الميزانيات القومية ، والنماذج الرياضية ، وبحوث العمليات . وعند مناقشته لنماذج النمو الاقتصادى (نماذج كالدور ، وهارود - دومر) ، وما يلابسها من صعوبات فى التطبيق يجذب استخدام النماذج التجريبية دون أن يقدم نموذجا جديدا .

ويضم الكتاب مواضيع شتى استلزمت من الكاتب جهدا كبيرا لربطها بعضها ببعض . ويدخل فى تفاصيل فرعية كانشاء مجلس للتخطيط وعدد الموظفين فيه ، وواجبات كل منهم . وفى رأينا لو أن المؤلف عنون كتابه (التخطيط ومشاكله فى الدول المتخلفة) لكان أدل على محتويات البحث .

خالد عبد الوهاب العانى

كير ، دنلوب ، هاربسون ، ماير : التصنيع والرجل الصناعى : (هارفارد ،
ماساشوسيتس ، ١٩٦٠ ، ٣٣١ صفحة . بالانجليزية) *

أجريت هذه الدراسة عن التصنيع وعلاقته بمصادر الطاقة البشرية بوصفها جزءا من برنامج للدراسات الاجتماعية تأسس منذ ستة سنين ، واشتركت فيه أربعة جامعات كبيرة فى أمريكا وعدد متزايد من الباحثين ينتمون الى احدى عشرة دولة .

وتهدف الفكرة الأساسية فى هذا الكتاب الى اقامة نظرية عامة متناسقة للتصنيع وأثره فى تصرفات المدراء والعمال (ص ١٢) تستند أسسها على تجارب عدد من دول العالم تمت دراستها من قبل .

يقع الكتاب فى عشرة فصول مجمعة فى ثلاثة أبواب تتناول بالبحث التوافق والاختلاف فى عملية التصنيع ، علاقة المديرين بالعمال ، والتصنيع الجماعى pluralistic industrialization ويهتم البحث بالتصنيع بمعناه الأخص ويضع جانبا مشاكل القطاعات الاقتصادية الأخرى المتعلقة بعملية التصنيع ذاتها ، مع اعترافهم بالدور الكبير الذى تلعبه الزراعة كمصدر لرأس المال والقوة العاملة كدليل للتقدم (ص ٢) . ويشير الكتاب الى الحقيقة التالية وهى أن احتجاج العمال وتخريب المكائن الذى واجهته عملية التصنيع عند بدايتها فى أوروبا ليس له وجود فى منتصف القرن العشرين وإن عملية التصنيع فى الدول الناهضة أصبحت ضرورة حتمية تحظى بقبول العمال بل وبمطالبتهم بها (ص ٧) . ويعترف أيضا بالقوة الحقيقية للحركات القومية فى دفع عجلة التصنيع الى الامام فى هذه المرحلة التاريخية (ص ٩) وبأهمية دور الحكومة (اليد الثقيلة) التى أخذت محل (اليد الخفية) والمنافسة .

ففى منتصف القرن التاسع عشر كان أمام العالم نموذجا واحدا للتصنيع قام فيه الرأسماليون من الطبقة المتوسطة بدور قيادى . أما الآن وبعد نجاح التصنيع فى الدول الاشتراكية وفى مقدمتها روسيا والصين ، وفى دول أخرى ، فقد تعددت السبل أمام الدول الناهضة فى طريقها نحو التصنيع والتقدم . وأصبحت التجربة الاولى غير قابلة للتطبيق (بعد أن اكتسب العالم خبرة مائة عام فى التفسير والتنفيذ (ص ٣٢) .

وقد خصص الفصل الثانى لأصول وأسس فلسفة التصنيع industrialism ومعيار التفرقة بينها وبين عملية التصنيع industrialization فالأخيرة هى الوسيلة التى تمكننا من الانتقال من المجتمع التقليدى الى المجتمع الصناعى ، أما فلسفة التصنيع أو (التصنع) industrialism فهى فكرة مجردة ، هى حالة من التصنيع الكامل تبلغها المجتمعات نتيجة لاتباع سياسة التصنيع .

(*) Kerr, Dunlop, Harbison and Myers; *Industrialism and Industrial Man* (Harvard University Press, Massachussets, 1960, pp. 331).

ونهج المؤلفون المنهج التاريخي في البحث العلمى (المدرسة الألمانية) فهم يقسمون تطور المجتمع الى مراحل تاريخية محددة تنتقل المجتمعات فيها من مرحلة الى أخرى بطريقة مرتبة وتختلف هذه المجتمعات فيما بينها بقدر ما تنفعل فيه الصفوة المختارة elite وبالطريقة التى تحاول فيها التأثير فى المجتمع وتنظيمه . ولكن بمرور الزمن تتقارب الجماعات القيادية من حيث الأسلوب وتصبح المجتمعات المصنعة تصنيعا كاملا متجانسة تقريبا .

وهنا يجد القارئ نفسه فى حيرة من الأمر لأن هذه المرحلة الأخيرة والتى لم تبلغها بعد أمريكا والدول المتقدمة الأخرى غير واضحة المعالم اذ لم نجد فى فصول الكتاب ما يبين خواصها ومميزاتها . ثم هل نفهم من ذلك أن حالة التصنيع التام هذه هى نهاية الطريق الاقتصادى أم أن هناك مرحلة أخرى لاحقة قد تبلغها المجتمعات الصناعية فى المستقبل .

أما قوة العمل فتتخضع لتغيرات نتيجة لاتباع سياسة التصنيع واستخدام الوسائل الفنية الحديثة فى الإنتاج . ومن جملة هذه التغيرات هى سهولة الانتقال من مهنة الى أخرى (من الزراعة الى الصناعة) فى مجتمع صناعى مفتوح ، والاشتغال بأجر بدلا من الاشتغال ضمن أفراد العائلة الآخريين دون أجر محدد ، وانتشار التعليم والتأهيل الفنى بين العمال . ويستلزم المجتمع الصناعى كذلك أن تقوم الحكومة بدور فعال فى الحياة الاقتصادية كتتنسيق وتنظيم علاقات الإنتاج والقيام بالمشاريع الكبرى التى يتكون منها رأس المال الأساسى ، ومما هو جدير بالملاحظة أيضا أن الطلب على الخدمات التى تؤديها الحكومة يرتفع كلما زاد الدخل .

يعتمد البحث على دعامين أساسيين ، الأولى وهى عملية التصنيع التى عرضناها الآن والثانية هى الصفوة المختارة ووسائلها فى التصنيع وقد بحث فى الفصل الثالث .

ويتم التصنيع بادخال فنون الإنتاج الحديثة فى مجتمع تقليدى ويتولد عنه صراع بين الجماعات الحديثة أو الصفوة التى أدخلت وسائل الإنتاج الأكثر تقدما وبين الجماعات المحافظة فى الداخل . وغالبا ما يكون النصر للصفوة الجديدة فى المدى الطويل ثم تأخذ الخلافات العقائدية بالظهور وهى تتعلق بالقيادة والأهداف وتنظيم عملية التصنيع .

ويقسم الكتاب الصفوة التى تتولى مهمة التصنيع الى خمسة جماعات هى :

- ١ - الأسر الحاكمة .
- ٢ - الطبقة المتوسطة .
- ٣ - المثقفون الثوريون .
- ٤ - الإداريون فى الحكم الاستعماري .
- ٥ - الزعماء القوميون .

ويشير البحث الى أن الجماعة الاولى خاملة بطبيعتها ، والثالثة دورها انتقالي فقط ، والرابعة تسبق الخامسة من حيث تسلسلها الزمني ، أما الجماعة الخامسة فإن كان لها دور فعال ترتبط بالطبقة المتوسطة ، أما اذا فشلت في تحمل التبعة فانها تندمج في الطبقة الثالثة . ويصل البحث الى الحقيقة التالية وهي أن الطبقة المتوسطة أكثر هذه الجماعات استقرارا وأرسخها ثباتا ، وانها ستتولى الدور القيادي في أغلب المجتمعات في أجيال قادمة فتتقارب وتتشابه عمليات التصنيع ونصل في آخر الأمر الى مجتمع كامل التصنيع . ومن عجب أن ينسب الى الاستعمار دور في التصنيع ، وأمامنا حقائق التاريخ تثبت معارضته لتقدم الصناعة الوطنية في جميع الأقاليم التابعة له . ولا يهون من ذلك القول بأن دوره كان انتقاليا ومؤقتا .

ويذكر المؤلفون ان هذه الأنواع الخمسة من التصنيع هي حالات مثالية لا تنطبق عليها التجربة التاريخية لكل دولة من الدول الا أنها تساعد في فهم عملية التصنيع والعلاقات بين العمال - والادارة - والحكومة .

أما الفصل الرابع فهو خاص بتنازع الثقافات . ففيما يتعلق بنظام العائلة يلاحظ انتشار المشروع العائلي في أغلب الدول المتخلفة اقتصاديا . ويرتطم هذا النوع من الاستغلال بما يتطلبه التصنيع من تقدير للمشتغلين بالصناعة على أساس من الجدارة والتفاني في العمل دون النظر الى الروابط العائلية (ص ٨٢) . وتطرق الباحثون في هذا الفصل أيضا الى المسائل المتعلقة بالقيم الأخلاقية السائدة في المجتمع والنظام القانوني والروابط العنصرية والطبقية والدين ونظام الحكومة . وخلاصة الأفكار الرئيسية في هذا الفصل هي ان الثقافات السائدة في المجتمع قبل التصنيع قد تعيق تقدمه ولكنها لا تفرض طابعها عليه . وان المجتمع الصناعي سيفرض نواحيه على المجتمع التقليدي . وان السياسات التي تتخذها الصفوة لتنفيذ عملية التصنيع تختلف حسب قوة وجمود المجتمع التقليدي .

ويتناول الفصل الخامس تكوين عملية التصنيع ويشرح المشاكل الاقتصادية التي تجابه الجماعات القيادية ومنها سرعة عملية التصنيع ، وعامل الوقت ، ووسائل تدبير رأس المال ، ومسألة الأولويات ، وعلاقة الاقتصاد القومي بالاقتصاد الخارجي .

أما الباب الثاني والفصل التالي له فقد بحث فيه العامل البشري في التصنيع . ويناقش مؤلفو الكتاب مشكلة الادارة باعتبارها إحدى موارد الاقتصاد القومي التي يجب تنميتها وتوجيهها نحو المشاريع المنتجة في القطاعين العام والخاص .

ويشير الكتاب الى أن الحاجة الى مدرء ذوى كفاءة عالية تزداد كلما تقدمت الدولة فى طريق التصنيع ، وكبر حجم المشروعات الاقتصادية ، وأصبحت عمليات الانتاج أكثر تعقيدا ، وكلما اتسعت السوق .

أما فيما يتعلق بمهارة العمال فهى تعتمد على ما يمكن أن تقدمه الإدارة من وسائل وليس على الصفات الذاتية للعامل وان أغلبها يمكن أن تكتسب أثناء العمل . ويلاحظ عدم استقرار العمال فى الصناعة فى جميع الدول السائرة فى طريق التصنيع وانتقالهم بين العمل فى الحقل والمصنع فى فترات متقطعة مما يؤثر تأثيرا سيئا فى درجة اتقانهم للعمل الصناعى ويؤدى الى عدم انتظام عملية الانتاج .

أما عن البطالة المقنعة فقد اعترف الكتاب بوجود هذه الظاهرة فى كل القطاعات الاقتصادية تقريبا فى أغلب الدول المتخلفة الكثيفة السكان كالهند واندونيسيا والجمهورية العربية المتحدة ، وفى الدول غير المكتظة بالسكان كالعراق ونيجيريا . ويرجع وجود هذا العرض الفائض من العمال فى الصناعة الى الأسباب التالية :

- ١ - تستخدم الصناعة نسبة بسيطة لا تتجاوز ٥ ٪ من قوة العمل .
- ٢ - ارتفاع معدل الزيادة الطبيعية للسكان بسبب تقدم وسائل الوقاية والعلاج الطبى .
- ٣ - تركيز الصناعة فى المدن الكبيرة المزدحمة بالسكان قبل ادخال التصنيع .
- ٤ - كلما تقدم التصنيع وازدادت انتاجية العامل الصناعى قلت الحاجة الى استخدام مزيد من العمال .

ان نظرة المؤلفين لهذه المشكلة ممعنة فى التشاؤم ، فهم يذكرون أن نسبة العمال الذين سيدخلون سوق العمل فى السنوات العشر القادمة تزيد كثيرا عما يمكن أن تستوعبه الصناعة فى نفس المدة (ص ١٨٢) . أما عن استخدام الفائض من العمال فى المشاريع فهى غير ممكنة التطبيق فى نظرهم وذلك لضخامة رأس المال اللازم لتشغيلهم ولصعوبات كثيرة تتعلق بالتنظيم والإدارة وهنا تطل علينا أنصاف الحلول المعهودة وأولها الاقتراح الذى يدعو الى استخدام وسائل الانتاج الكثينة العمل ، وهو حل يشذب بعض أطراف المشكلة دون أن يقدم علاجا ناجعا لها ومن شأنه أن يؤدى الى تأييد استخدام الوسائل البدائية فى الاقتصاد القومى .

وهم اذ يخططون سياسة التصنيع فى الجمهورية العربية المتحدة لاستخدامها الوسائل الفنية الحديثة فى الانتاج (ص ١٨٢) تفافلوا عن

حقيقة اقتصادية هامة وهى أن هذه الصناعة (والثقيلة منها على وجه الخصوص) تعمل على رفع معدل نمو الناتج القومى فى المدى الطويل وتزيد من الفائض الاقتصادى وإعادة استثماره فى الصناعة وبالتالي تخلق فرصا واسعة للعمل فى الصناعات الانتاجية والاستهلاكية .

والذى نخلص اليه هو أن ما قدمه لنا هذا الكتاب لا يعدو أن يكون ملاحظات وانطباعات عن عملية التصنيع مع قليل من التحليل . ولا نعتقد انه بلغ غايته فى (خلق نظرية متكاملة للتصنيع) . ويهدف فى الغالب الى اختلاق طرق للتصنيع بعدد الدول الساعية اليه بعد أن وضحت معالم الطريق الاشتراكى للتصنيع وتصميم عدد من الدول الناهضة على سلوكه .

خالد عبد الوهاب العانى

هربرت مايسنر : نظريات النمو وانقاذ الرأسمالية - الاقتصاد . برلين ١٩٦٢ -
٦٤ صفحة (بالألمانية) *

هذا الكتيب فى حقيقته تعليق على بعض فروع البحث فى الفكر الاقتصادى الغربى الحديث : نظريات النمو - الاقتصاد القياسى - تحليل المستخدم - المنتج . وهدف المؤلف أن يقدم البرهان على أن كل هذا عاجز عن انقاذ النظام الرأسمالى أو نصره فى المنافسة الدائرة بينه وبين النظام الاشتراكى فى ميادين التقدم الاجتماعى .

ويخصص المؤلف المباحث الثلاثة الأولى من كتابه لموضوع دارج هو المقارنة بين معدلات النمو فى الاتحاد السوفيتى ومعدلات النمو فى الولايات المتحدة وهو موضوع أصبح الجميع - كما يقرره - يعيره اهتماما كبيرا اللهم الا قلة متطرفة ترى فى ذلك وحده دعاية خبيثة للنظام الاشتراكى .

ويشمل نقد المؤلف للفكر الاقتصادى الحديث كما قلنا ميادين ثلاثة نتناولها هنا فى غير الترتيب الذى اختاره .

أ) الاقتصاد القياسى : ورأى المؤلف فيه أنه مجرد لعب بالرياضة الغرض منه اخفاء مافى النظام الرأسمالى من متناقضات وان كان يعود بعد ذلك فيعترف لهذا النوع من الدراسات الاقتصادية بفوائد من حيث تهيئة الفرصة لزيادة أرباح المشروعات الاحتكارية عن طريق دراسة الأسواق دراسة كمية عملية . ولن نقف طويلا عند هذا الجانب من المؤلف اذ ينتهى الأستاذ مايسنر بعد

هجومه الى نتيجة ليس عليها خلاف ، ألا وهى أن الاقتصاد القياسى ومافيه من رياضه واحصاء مجرد أدوات لا ذنب عليها ، أدوات محايدة قد يستخدمها اليسار كما يستخدمها اليمين .

ب) تحليل المستخدم - المنتج : ويرجع المؤلف الفضل فيه الى أبحاث ليونتييف خلال اقامته فى الاتحاد السوفيتى فى منتصف السنوات العشرين واشتراكه عندئذ فيما كان يجرى من دراسات عن انتخطيط الاقتصادى . والحجة معروفة وتافهة نسبيا ولا تهمنا على العموم كثيرا . أما نقد المؤلف لهذا النوع من التحليل فهو فى الواقع لا يتعدى اما مايردده الكثيرون (ثبات المعاملات الفنية) وأما أخطاء ظاهرة (مثل قوله باختفاء الأرباح فى جداول ليونتييف أو بوجود ازدواج فى الأرقام الخاصة بالنتائج القومى)

ج) نظريات النمو : وأهم مايقدمه لنا المؤلف هو مايتعلق بها . وانتشار نظريات النمو فى رأى المؤلف ليس مصداقة أو « مودة » مآلها الزوال بل مجرد انعكاس للاهتمام بمشكلة بطء معدلات النمو فى البلدان الرأسمالية اذا ما قورنت بالدول الاشتراكية وخطر هذا البطء على بقاء النظام الرأسمالى فى المدى الطويل .

ويبدأ المؤلف فى هذا الصدد بنقد لما يسميه « مثالية » نظريات النمو الدارجة اذ ترجع هذه النظريات حركة التطور الى عوامل غير اقتصادية تتعلق بارادة الأفراد ، برغباتهم ، بمعتقداتهم ، بأشخاص أفذاذ بينهم ، ولا تهتم بالظروف التاريخية الموضوعية أو بالقوانين الاقتصادية المكيفة فعلا لمجرى النمو . . . ويجد الكاتب أمثلة عن ذلك فى مؤلف الأستاذ أرثر ليويس المشهور (نظرية النمو الاقتصادى) وفى استخدام الفكر الاقتصادى لميول نفسية ، مثل الميل للاستهلاك أو الميل للادخار ، مستوحاة من الفكر الكينزى

ولن ننازع الأستاذ مايسنر بشأن مايقدره عن وجوب الاهتمام بالظروف الاجتماعية والاقتصادية السائدة ولا نعتقد أن الأستاذ ليويس أو غيره من رجال الاقتصادية يخالفه بصورة جدية فى هذا الشأن . أما عن الميول النفسية وحقيقة دورها فقد سبق لنا تناولها فى مناسبة سابقة على صفحات هذا الباب من المجلة ولن نردد هنا ما قررناه من قبل : امكان تحويل هذه « الميول النفسية » الى « ظواهر اجتماعية » قد يرضى عنها الجميع .

ويأتى جوهر المؤلف فى رأينا عندما يتناول الأستاذ مايسنر العوامل الاساسية التى تستند اليها نظريات النمو الحديثة ، ألا وهى :

أ) الاستثمار أو تجميع رأس المال

ب) التقدم الفنى والعلمى

ج) زيادة السكان .

أما عن العامل الأول فيتفق المؤلف مع اجماع الآراء على أنه العامل الأساسي الأول لحركة النمو ولكنه يأخذ على النظريات الغربية في هذا الشأن أنها تهتم بالاستثمار مستقلا عن بقية جوانب الحياة الاقتصادية الرأسمالية . فالاستثمار في ذاته لا يكفي لانتظام دورة الانتاج اذا لم تتوافر الشروط اللازمة لنجاح التسويق وتصريف المنتجات أى بعبارة أخرى الشروط اللازمة لانتظام دورة رأس المال وتحقيق هذه الشروط فى رأى المؤلف لا يتفق وطبيعة النظم الرأسمالية وما تحمله من تناقض بين تضخيم القوى الانتاجية من ناحية وتقييد القوى الشرائية من ناحية أخرى .

وأما عن التقدم الفنى والعلمى فيكتفى الأستاذ مايسنر فى شأنه بترديد حجة قديمة هى أن الهيكل الاحتكارى لأسواق الرأسمالية يعمل على تعطيل هذا التقدم . فالاختراعات العلمية لا تطبق الا اذا كان من شأنها زيادة الأرباح الاحتكارية على خلاف ما كان عليه الأمر فى عهد الرأسمالية المزدهرة عندما كان التنافس يحكم على كل مشروع بالرقى اذا أراد البقاء . ويضيف الكاتب الى ذلك اشارة الى اهتمام الدول الرأسمالية بالتقدم الفنى المتعلق بالشئون الحربية واهمالها ميادين التقدم الأخرى الكفيلة بخدمة حركة النمو الاقتصادى وهى حجة تخرجنا فى الواقع من ميدان الاقتصاد البحت الى ميدان السياسة .

أما عن زيادة عدد السكان فيذهب المؤلف الى أن هذه الزيادة فى ذاتها لا تعنى شيئا من حيث القدرة على النمو الفعلى وذلك بدليل أن أكثر الدول زيادة فى السكان لا تزال من أفقرها حتى الآن . فالمشكلة ليست حركة السكان بل حركة الاستثمار ، فالاستثمار هو الذى يكيف مدى الحاجة الى الأيدي العاملة أى بعبارة أخرى مدى مايسود الدولة من بطالة أو عمالة ومن ثم مدى تحقق النمو فيها .

وينهى المؤلف هذا الجانب من البحث بمشكلة دور السلطات العامة فى تدعيم النمو فيقرر أنه حتى لو توفرت النية وتحققت الرغبة فى الانماء فإن المصالح الاحتكارية بالدول الرأسمالية تقف حائلا دون قيام الدولة بما تراه لازما لتحقيق ذلك الانماء ، اذ قد يهدد تدخل الدولة ماتحصل عليه المنظمات الاحتكارية من أرباح عالية .

ولا شك أن ماتناوله المؤلف من المشكلات الخاصة بالنمو يعتبر فى الوقت الحاضر من أهم ميادين البحث فى الفكر الجارى وان كان له فضل فى هذا الشأن فهو فضل تذكيرنا بوجود الاهتمام بدراسة تلك المشكلات فى اطارها الكلى دون اهمال لجانب أو آخر من جوانب حياة الجماعة - حقيقة جدلية لا نعتقد أنها تخفى على أحد الآن سواء فى الشرق أو الغرب وان كان من المتعذر تبين مقتضياتها فى كل مناسبة من المناسبات .

على الجريتلى : السكان والموارد الاقتصادية فى مصر - جمعية الاقتصاد السياسى والاحصاء والتشريع - القاهرة ١٩٦٢ - ٢١٢ صفحة .

طلب الى « على الجريتلى » أن ألقى نظرة على مسودة كتابه عن « السكان » فوجدته - كما توقعت - بحثا شيقا يتميز بالدقة وعمق الافكار ونزاهة الرأى .

حقيقة لست أتفق مع المؤلف فى محاولته التكهّن بما سيكون عليه السكان بعد آجال طويلة نسبيا اذ أنه يصعب تقدير التطورات التى ستطرأ على بعض العوامل المؤثرة فى نمو السكان وفى وسائل معيشتهم ، خاصة تأثير العلم .

لقد توقع القس « مالتس » منذ قرابة قرن ونصف - هلاك جزء كبير من سكان العالم بسبب ماسيبيهم من ويلات نتيجة لزيادتهم زيادة تتجاوز كثيرا ماسيطراً على وسائل معيشتهم من زيادة ومع ذلك فقد خيب تقدم العلوم فى تلك الفترة تقديرات « مالتس » ولم يظهر شيطانه فى الأفق بعد وهامهم سكان المعمورة يتمتعون بمستوى معيشة يتجاوز بكثير ماكان عليه فى عهد مالتس ولم يصبهم ماتوقعه لهم من شرور ، برغم زيادة أعدادهم زيادة ضخمة .

تكهن أخذ كبار العلماء منذ أكثر من جيل بأن العالم قد يستغنى عن الزراعة فى وقت من الأوقات ويغذى سكانه من العمل ، كان ذلك منذ نيف وخمسة وثلاثين عاما ، فهل يبدو غريبا - مع مانشاهده الآن من تقدم فى العلوم والاختراعات - أن يستغنى الناس - فى وقت من الأوقات - عن التغذية كلية ؟

ولكن كل ذلك لا يمنعنى من الاشادة بمجهود « الجريتلى » والتنويه بما لبعثه من كبير فائدة فى وضع أسس سياستنا الاجتماعية لوقت قصير نسبيا .

محمود الدرويش

