

# من المصير

السنة الخامسة والخمسون - العدد ٣١٨ - أكتوبر سنة ١٩٦٤



التمن • ع قرشا

مطابع  
شركة الإعلانات الشرقية  
القاهرة ١٩٦٤

## أعضاء الجمعية

أعضاء الجمعية فئتان : أعضاء مشتركون يدفعون رسم اشتراك قدره مائة وخمسون قرشاً صاعاً سنوياً ، وأعضاء مؤيدون يؤدون اشتراكاً قدره عشرة جنيهات على الأقل .

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

وعدد أعضاء الجمعية فى الوقت الحاضر حوالى ٤٠٠ عضو .

## الاشتراك فى المجلة

رسم الاشتراك السنوى فى المجلة مائة وخمسون قرشاً صاعاً فى الجمهورية العربية المتحدة ، وأربعون شلماً أو خمسة دولارات للبلاد الأخرى المنضمة الى اتحاد البريد العالمى .

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

ثمن العدد لغير الأعضاء المشتركين أربعون قرشاً صاعاً فى الجمهورية العربية المتحدة وعشرة شلنات فى 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 فى هذه المجلة بغير اذن سابق من الجمعية .

وكل ما يرسل الى المجلة للنشر يصبح ملكاً للجمعية .

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

مقر الجمعية - ١٦ شارع رمسيس بالقاهرة - ت ٥٢٧٩٧

# الفهرس

## المقالات

صفحة

- ٥ ... سعيد النجار : الوحدة الاقتصادية بين البلاد النامية ...
- ٣٠ ... محمد زكى شافعى : مشاكل التجارة الدولية للبلاد المنتجة للمنتجات الأولية ...
- ٢٥ ... محمود أحمد الشافعى : الخطة الخمسية الثانية على ضوء تجربة الخطة الخمسية الأولى ...
- ٣٩ ... زكريا احمد نصر : فى تخطيط التجارة الخارجية ...
- ٥٥ ... خليل حسن خليل : تنظيم الجهاز المصرفى المصرى ورقابته على المؤسسات والمشروعات العامة ...
- ٦٩ ... عادل محمود عبد الباقي : الرقابة على مشروعات أعمال الادارة فى الاتحاد السوفيتى ...
- ٩٣ ... اندريه سيمونز : الجماعة الاقتصادية الأوربية والولايات المتحدة (بالانجليزية) ...
- ٥ ... عبد الخالق ذكرى : التحضر وأثره فى خصوبة نساء الجمهورية العربية المتحدة (بالانجليزية) ...
- ٢٧ ... محمود عيسى : العامل الاقتصادى وراء الاحتلال البريطانى لمصر (بالانجليزية) ...
- ٤٣ ... رفلة نجار : مفهوم دخل المشروع (بالفرنسية) ...
- ٥٩ ...

## المكتبة

- ١٥٣ ... الكتب الحديثة ...
- ١٥٥ ... المجلات المحلية ...
- ١٦٣ ... المجلات الأجنبية ...



# الوحدة الاقتصادية بين البلاد النامية (\*)

محاضرة ألقاها الدكتور سعيد النجار

استاذ الاقتصاد - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية

## التعاون الاقليمي :

تتميز الفترة التي أعقبت الحرب العالمية الثانية بظهور اتجاه قوى عام نحو التعاون الاقليمي . وقد شمل هذا الاتجاه البلاد المتقدمة والبلاد النامية على السواء . اما في نطاق البلاد المتقدمة فاننا نعرف الحركة الأوروبية نحو الوحدة الاقتصادية ، تلك الحركة التي توجت بتوقيع معاهدة روما ١٩٥٧ ، ووضعت موضع التنفيذ ابتداء من اول يناير ١٩٥٨ ، وهى المعاهدة التى أنشأت السوق الأوروبية المشتركة فيما بين ستة بلاد أوروبية وهى بلجيكا وهولندا ولوكسمبرج ( بلاد البنلوكس Benelux ) وألمانيا الغربية وفرنسا وإيطاليا . وقد وضعت المعاهدة فترة انتقال تقدر باثنى عشر عاما تنتهى سنة ١٩٧٠ ، يتم خلالها تحرير التجارة فيما بين هذه الدول من كافة القيود ، وتوحيد التعريفات الجمركية فيما بين هذه البلاد والعالم الخارجى ، وتحقيق حرية انتقال الأشخاص ورؤوس الأموال فى نطاق السوق ، وقد سار تنفيذ المعاهدة الى اليوم وفقا للبرنامج الموضوع ، بل ان خطوات التنفيذ فى بعض المجالات سبقت البرنامج الزمنى الذى كان مقررا لها .

كذلك شهدت أوربا قيام منظمة التجارة الحرة ( European (EFTA Free Trade Area فيما بين سبعة بلاد هى انجلترا والبلاد السكندنافية ( السويد والنرويج والدانمرك ) والبرتغال والنمسا وسويسرة . وهذه البلاد تشكل حزاما حول البلاد الستة المكونة للسوق الأوروبية المشتركة . وقد وقعت اتفاقية منطقة التجارة الحرة فى ديسمبر ١٩٥٩ ووضعت موضع التنفيذ ابتداء من يوليو ١٩٦٠ ، وتقضى أيضا بتخفيض تدريجى للرسوم الجمركية ، وتحرير للقيود الكمية ، الى أن يتم القضاء على معظمها سنة ١٩٧٠ . غير أن منطقة التجارة الحرة لا تتضمن اقامة تعريفات جمركية موحدة فيما بين الدول السبع والعالم الخارجى ، بل تستبقى كل بلد تعريفاتها الخاصة ازاء البلاد الخارجة عن المنطقة .

وقد جاءت هاتان الخطوتان عقب فترة من التعاون الاقتصادى فى صورة أو أخرى ، بين البلاد الأوروبية . ويتمثل أهمها فى منظمة التعاون الاقتصادى

(\*) محاضرة أقيمت بالجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والاحصاء والتشريع يوم ١٩ فبراير سنة ١٩٦٤ .

الأوربي OEEC التى انشئت سنة ١٩٤٨ للجمع بين البلاد المتأقية لمعونة مارشال (١) وبقصد التنسيق وتحرير التجارة فيما بينها . وفى سنة ١٩٥٠ انشىء اتحاد الذفوعات الأوربي EPU ، وفى سنة ١٩٥١ وقعت الاتفاقية المنشئة لمجموعة الفحم والحديد وكان من أثرها قيام سوق مشتركة بين بلاد اقليمية تستهدف تحرير التجارة فيما بينها ، أو اقامة سوق مشتركة أو تحقيق وحدة اقتصادية ، ومن ذلك معاهدة مونتفيدو سنة ١٩٦٠ التى جمعت بين ثمان بلاد فى أمريكا اللاتينية (٢) واتفاق التكامل الاقتصادى بين بلاد أمريكا الوسطى (٣) . كذلك نلاحظ حركة مشابهة نحو التجمع الإقليمى فى جزر الهند الغربية ، وبين بلاد جنوب شرق آسيا . وبين مجموعات متعددة من البلاد الأفريقية ، وبين بلاد الكتلة الشرقية خصوصا الاتحاد السوفيتى وبلاد أوربا الشرقية .

وغنى عن البيان أن البلاد العربية شهدت محاولات متعددة لتحقيق التعاون الاقتصادى فيما بينها . ولعل أهم هذه المحاولات تتمثل فى اتفاقية الوحدة الاقتصادية سنة ١٩٥٧ . وهى اتفاقية طموحة فى أهدافها . فهى تستهدف إقامة سوق مشتركة تزول منها القيود على انتقال السلع والأشخاص ورؤوس الأموال مع إقامة تعريف جمركية موحدة فيما بين البلاد العربية والعالم الخارجى . وتنص على انشاء مجلس للوحدة الاقتصادية يضع برنامج التنفيذ ويعمل على تحقيق التنسيق بين السياسات النقدية والمالية فيما بين البلاد الأعضاء (٤) .

### حوافز التعاون الإقليمى :

ويتبين مما تقدم أن الحركة نحو إقامة اطار اقليمى للتعاون الاقتصادى شملت عددا كبيرا من بلاد العالم . وليس من العسير علينا أن نلتمس تفسيراً لذلك . فقد أدى انهيار قاعدة الذهب أبان الأزمة العالمية الكبرى الى تصدع البنيان الدولى للتجارة والمدفوعات . وكان من نتائج ذلك أن عمدت كل بلد الى تحقيق توازنها الخارجى عن طريق اخضاع تجارتها الدولية لقيود متعددة . . واقترنت تلك السياسة بظهور الرقابة على الصرف ، وتعدد أسعاره . وشيوع التجارة الثنائية بدلا من التجارة متعددة الأطراف . وهكذا انقسم

(١) تضم هذه المنظمة البلاد التى أصبحت فيما بعد أعضاء فى السوق الأوروبية المشتركة وبلاد منطقة التجارة الحرة بالإضافة الى تركيا واليونان وإسبانيا وإيسلند وأيرلندة .

(٢) الأرجنتين ، بوليفيا ، البرازيل ، شيلي ، المكسيك ، باراجواى ، بيرو ، أرجواى .

(٣) كوستاريكا ، سلفادور ، جواتيمالا ، هندوراس ، نيكاراغوا .

(٤) أنظر : « محمد ليبب شقير : العلاقات الاقتصادية بين البلاد العربية » ص ٢٤٦ وما بعدها كذلك « الاتحاد العام للغرف التجارية المصرية : اقتصاديات البلاد العربية وتجارتهما الخارجية » ص ٣٦٥ .

العالم الى عدد من الوحدات الجمركية والمدفوعات بعدد ما هنالك من بلاد . ولا يخفى ماينطوى عليه هذا الوضع من ضياع اقتصادى ، وتقييد للمستوى الممكن من الرفاهة الاقتصادية .

وقد حاولت اتفاقية بريتون وودز ، كما نعرف علاج هذا الحال بانشاء صندوق النقد الدولى ، والبنك الدولى . وكانت فلسفتها تستهدف تحرير التجارة والمدفوعات ، وتشجيع حركة رؤوس الأموال ، على المستوى العالمى غير أن تجربة تلك المنظمات الدولية خلال العشر سنوات التى تلت قيامها اثبتت بوضوح أن ثمة قيودا ثقيلة ترد على امكانيات العمل على الصعيد الدولى (١) . فان العالم يضم خليطا كبيرا من البلاد التى تتفاوت ظروفها الاقتصادية والاجتماعية : زراعية أو صناعية ، اشتراكية أو رأسمالية ، متخلفة أو متقدمة . . ومن الصعب ، ان لم يكن من المستحيل ، أن تجتمع تلك البلاد على سياسة واحدة . الا فى حدود معينة ، هى الحدود التى يعمل فى نطاقها صندوق النقد وبنك الدولى والمنظمات الأخرى التى ظهرت بعد ذلك لأغراض المعونات الفنية والمالية . وعلى ذلك يمكن القول ان التعاون على الصعيد الدولى يصطدم بسقف يحول دون استمرار نموه ، وليس أدل على ذلك من فشل الأمم المتحدة فى اقامة منظمة التجارة الدولية تنفيذا لميثاق هافان سنة ١٩٤٨ ، وقد اضطرت الدول المعنية بعد ذلك أن تقنع بالاتفاقية العامة للتعريفات والتجارة المعروفة بالجات .

وكان من الطبيعى ازاء ذلك أن تلتمس البلاد المختلفة علاج مشكلات التجارة والدفع عن طريق التنظيمات الاقليمية . ويقوم هذا الاتجاه على افتراض ان بلاد الاقليم الواحد أكثر تجانسا من حيث ظروفها الاجتماعية والاقتصادية ومن ثم فهى أكثر قدرة على العمل المشترك فيما بينها . كذلك فان بلاد الاقليم الواحد كثيرا ماتنتمى الى حضارة واحدة ، أو تتمتع بصلات ثقافية وسياسية . ومن شأن ذلك تيسير فرصة العمل المشترك وجعل هذه البلاد أكثر تقبلا لما عسى أن يتضمنه التقارب الاقتصادى من تضحيات فى بعض القطاعات أو فى المدى القصير .

يبد أن الحركة نحو الوحدة الاقتصادية تستمد تبريرها من عوامل أخرى متعددة يمكن اجمالها فيما يلى :

### ( ١ ) حجم السوق :

لا أظننا بحاجة الى الإشارة الى ثورة التوقعات العالية التى شملت كل البلاد النامية تقريبا منذ الحرب العالمية الثانية . فلا يخلو بلد منها من سياسة

هادفة لتحقيق معدلات محددة مقدما للنمو الاقتصادى . وتتفاوت هذه البلاد فيما بينها من حيث مدى جدية برامج التنمية ومدى ملاءمتها مع الأهداف الموضوعية . ولكن الأمر الذى لاشك فيه ان أغلب هذه البلاد تعمل على تهيئة الاطار اللازم لتجديد جهازها الانتاجى ورفع مستوى المعيشة فيها . وسرعان ما تبينت تلك البلاد أن عملية التنمية من الصعوبة بمكان كبير . فلا يكفى و سيقاها صدق النوايا ، ولا تجنيد مواردها المادية والبشرية . فهناك قيد حديدى يرد على امكانيات النمو فيها ويتمثل فى ضيق نطاق السوق . وهذه نتيجة طبيعية لانخفاض مستوى انتاجية العمل . وما يؤدى اليه من انخفاض دخل الفرد ، ومن هنا كانت الحلقة المفرغة التى اشار اليها الأستاذ نور كسه Nurkese وقد وجدت تلك البلاد فى الوحدة الاقتصادية او اقامة سوق مشتركة طريقا لتوسيع نطاق السوق والخلاص من تلك الحلقة المفرغة .

### ب ( التوازن الخارجى :

ترتب على عملية التنمية الاقتصادية وقوع عبء شديد على ميزان المدفوعات . فقد شهدت هذه البلاد زيادة كبيرة فى وارداتها بسبب ماتتضيه التنمية من سلع رأسمالية لأغراض التصنيع ، وبناء رأس المال الاجتماعى . . . يضاف الى ذلك اضطرار أغلب هذه البلاد الى استيراد أنواع معينة من السلع الاستهلاكية التى لا يمكن انتاجها داخليا . وفى نفس الوقت فان صادراتها الى البلاد الصناعية لم تتطور التطور الذى يتلاءم مع نمو وارداتها . وليس هنا مجال بحث الصعوبات التى تعترض صادرات البلاد النامية الى البلاد المتقدمة . . . . . ويكفى أن نشير الى الانخفاض النسبى فى مرونة الطلب ( السعيرية والدخلية ) على السلع الزراعية والمواد الأولية التى تصدرها عادة البلاد النامية ، والى الاتجاه الملحوظ نحو نمو التجارة الدولية فيما بين البلاد المتقدمة على حساب التجارة فيما بينها وبين البلاد النامية . وأخيرا فانه يبدو أن البلاد المتقدمة ليست مستعدة لتخفيف القيود المفروضة على صادرات البلاد النامية من السلع الصناعية التى تتضمنها برامج التنمية . لهذا كله فقد عانت أغلب البلاد النامية من عجز مزمن فى ميزان مدفوعاتها حيث تقصر حصيلة صادراتها عن مواجهة حاجاتها المتزايدة الى الواردات . ومن ثم تتجه البلاد النامية الى اقامة تنظيمات اقليمية لتشجيع التجارة فيما بينها بحيث تكون كل منها سو قا للأخرى .

### ج ( معدل التبادل الدولى :

تضافرت عوامل متعددة منذ الحرب الكورية لاحداث تدهور ملموس فى معدل التبادل الدولى للبلاد النامية ولكن الى أى حد يعتبر ذلك تعبيرا عن اتجاه طويل المدى فى العلاقة بين اثمان السلع الزراعية والمواد الأولية من ناحية

وإثمان السلع الصناعية من ناحية أخرى ؟ هذه مسألة مازالت موضع خلاف بين الاقتصاديين . والذي يمهنا الآن هو العلاقة بين هذا العامل والاتجاه نحو التعاون الاقليمي فيما بين البلاد النامية ، فقد أحست هذه البلاد بضعف قوتها في المساومة مع البلاد المتقدمة سواء عند تسويق صادراتها ، أو عند شراء وارداتها . ومن ثم فقد رأت في التجمع الاقليمي سبيلا لتقوية يدها في التعامل مع البلاد الأخرى ، ومحاولة تنظيم تسويق صادراتها على نحو يحول دون التقلبات الشديدة التي تطرا على أثمانها . وضاعف من أهمية هذا العامل قيام التكتلات الاقتصادية في أوروبا ، وضخامة الاقتصاد الأمريكي والسوفيتي .

### د ( المشكلة الاقتصادية للبلاد المستقلة حديثا :

يتميز عقد الخمسينيات والستينيات بظهور عدد كبير من البلاد حديثة العهد بالاستقلال خصوصا في افريقيا . وقد كانت أغلب هذه البلاد قبل استقلالها جزءا من منطقة نقدية وتجارية واحدة ، تربطها مع الدولة المستعمرة وقد ترتب على الاستقلال في بعض الحالات أن وجدت تلك البلاد نفسها غير قادرة على الحياة اقتصاديا باعتبارها وحدة متميزة قائمة بذاتها . وحتى مابقى منها مرتبطا بالبلد المستعمر ، لم يخل من شعور بعدم اكتمال استقلاله ورغبته في أن يشق طريقا يتفق مع وضعه الجديد .

لذلك فقد اتجهت هذه البلاد الى التجمع الاقليمي فيما بينها رغبة في اقامة ذاتية اقتصادية economic entity قادرة على الوقوف على قدميها .

### درجات التعاون الاقليمي ومشكلة التنفيذ

ولاشك في جدية هذه الحوافز وأهميتها في القاء ضوء على هذا التيار القوى نحو التقارب الاقليمي الذي نلمسه خلال هذه الفترة الأخيرة . غير أن هذا التيار القوى لم يجاوز في أكثر الحالات مرحلة التوقيع على اتفاقية . أما خطوات التنفيذ فما زالت تتعثر وتعثرا شديدا . ولا يستثنى من ذلك الا اتفاقية السوق الأوروبية المشتركة التي سارت طبقا للبرنامج الموضوع لها ، بل انها فاقت في تنفيذها الخطوات التي نصت عليها اتفاقية روما . أما فيما عدا ذلك فما زالت البلاد النامية بعيدة كل البعد عن ترجمة تلك الحوافز الى حقيقة واقعة . وفي بعض الحالات وقفت المحاولة عند حد اعطاء ميزات جمركية أو إعفاءات جزئية أو كلية على عدد محدود من السلع . ويصدق ذلك على اتفاق الوحدة الاقتصادية العربية . فمنذ التوقيع على الاتفاقية سنة ١٩٥٧ لم يصادق عليها سوى عدد محدود من الدول هي الكويت والجمهورية العربية المتحدة والعراق ، وهي لم توضع بعد موضع التنفيذ الجدي .

هذه المفارقة بين التصميم والتنفيذ ترجع في المقام الأول الى عدم تقدير كامل للصعوبات التي تكتنف اجراء وحدة اقتصادية بين بلاد عاشت ردها طويلا باعتبارها ذاتيات مستقلة ، كما ترجع الى الرغبة في الوصول قفزة واحدة الى اقصى درجات التقارب الاقتصادي .

ونستطيع في هذا الصدد ان نميز بين الدرجات الآتية :

١ - تقرير ميزات تجارية فيما بين البلاد الاعضاء سواء في صورة اعفاءات أو تخفيضات جمركية ، أو تحرير لبعض القيود الكمية على التجارة فيما بينها . وهذا هو التفضيل الجزئي الذي سارت عليه بريطانيا في علاقتها ببلاد الكومنولث ، وقد طبق في العلاقة فيما بين بلاد الجامعة العربية . وواضح انه في هذا الوضع لاتزول القيود التجارية تماما ، وانما ينشأ تمييز لمصلحة الأعضاء .

٢ - انشاء منطقة للتجارة الحرة مثل تلك التي قامت بين البلاد الأوربية السبعة تحت قيادة انجلترا . وفي هذه الحالة تعمل البلاد الاعضاء على تخفيف قيود التجارة فيما بينها بالتدريج الى ان تزول نهائيا وتتحقق حرية انتقال البضائع . غير ان كل بلد يحتفظ بسياجه الجمركي وقيوده في العلاقة بينه وبين البلاد غير الأعضاء . ولا تنطوي منطقة التجارة الحرة بالضرورة على حرية انتقال الاشخاص أو رؤوس الاموال .

٣ - الاتحاد الجمركي Customs Union . وفيه تزول الحواجز الجمركية وكافة القيود الأخرى التي ترد على التجارة فيما بين الأعضاء ، شأنه في ذلك شأن منطقة التجارة الحرة . ولكن الاتحاد الجمركي يتميز عن منطقة التجارة الحرة في أنه ينطوي على توحيد التعريفات الجمركية لكل الأعضاء ازاء العالم الخارجي . وبذلك تتحقق حرية كاملة لانسياب السلع بين الأعضاء ، ولكنه لا ينطوي على حرية انتقال الاشخاص أو رؤوس الاموال .

٤ - الوحدة الاقتصادية وفيها تزول الحواجز الجمركية وكافة القيود على التجارة فيما بين الأعضاء ، مع توحيد التعريفات الجمركية ازاء العالم الخارجي ، وتقرير حرية انتقال الاشخاص ورؤوس الاموال فيما بين البلاد الأعضاء . وتتقضى الوحدة الاقتصادية تنسيقا فعالا بين السياسات النقدية والمالية في البلاد الداخلة فيها .

ويجوز ان تقتصر الوحدة الاقتصادية على قطاع معين أو صناعة معينة مشتركة بين البلاد الأعضاء ومثلها الشهير هو اتفاقية الفحم والحديد التي أنشأت سوقا مشتركة في نطاق هذه السلع دون غيرها .

٥ - الاندماج الاقتصادي الكامل وفيه تتحقق الحرية الكاملة لانتقال البضائع والاشخاص ورؤوس الاموال فيما بين الأعضاء ، مع قيام تنظيمات

تتمتع بسلطة وضع السياسات المالية والنقدية والتجارية وتنفيذها دون الرجوع الى البلاد الأعضاء . وفي هذه الحالة تصبح اقتصاديات البلاد المشتركة كما لو كانت اقتصادا لبلد واحد .

ومن الواضح أن صعوبات التقارب الاقتصادي تزداد حدة كلما انتقلنا من درجة الى التي تليها الى أن تصل تلك الصعوبات ذروتها في حالة الاندماج الاقتصادي الكامل . ولكنها أيضا على درجة كبيرة من التعقيد في حالة الوحدة الاقتصادية حيث تقترن بحرية انتقال السلع وعناصر الانتاج . فان الموازنة المطلوبة تنطوي بالضرورة على انكماش لبعض أوجه النشاط الاقتصادي وبطالة في بعض القطاعات ، ومنافسة لطوائف مختلفة من العمال ، والتزام بقيود معينة في أنواع السياسات المالية والنقدية التي يمكن انتهاجها . وهذه الصعوبات تبدو أحيانا في صورة انكماش لبعض الدخول أو ضياعها مؤقتا . صحيح أن هذه الموازنة المؤلمة يقابلها في نواح أخرى مزايا قد تساويها أو تفوقها . ولكن إذا لم تتوافر الأجهزة القادرة على التنبؤ بنوع الموازنة ومداه ، وإذا لم تتوافر الوسائل لتوزيع العبء عند وقوعه والتخفيف من مداه ، فقد تحجم البلاد الأعضاء عن الوصول بالوحدة الاقتصادية الى نتائجها المنطقية المحتومة . وأن استعراض المحاولات التي تمت بين البلاد النامية في هذا الخصوص يقطع بالتهوين من شأن هذه لصعوبات ، ويجعل وثائق الوحدة الاقتصادية لا تزيد عن أن تكون اعرابا عن النوايا الطيبة أو نوعا من أحلام اليقظة . ويكفي أن نقارن بين اتفاقية روما التي أنشأت السوق الأوروبية المشتركة ، وبين اتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية لكي نبين الفارق بين خطة محددة للعمل ، وبين الوقوف عند تقرير أهداف كبرى لا تفي بأغراض التنفيذ . هذا مع ملاحظة أن اتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية تستهدف أقصى درجات التقارب الاقتصادي . وما يقال في حق هذه الاتفاقية يصدق على أغلب الاتفاقات بين البلاد النامية مع استثناء اتفاقية مونتفيدو بين بلاد أمريكا الجنوبية ، ولو أنها تقصر في بعض جوانبها عن تحقيق المستوى المطلوب . وبهذه الأثناء أن نستعرض بعض المشكلات التي تواجه الوحدة الاقتصادية بين البلاد النامية .

### الأثر الانشائي والأثر التحويلي :

الى أي حد تعود الوحدة الاقتصادية أو الاتحاد الجمركي بالفائدة على البلاد الداخلة فيها ، وإلى أي حد يعتبر التقارب الاقتصادي في صورته المختلفة اتجاهها نحو حرية التجارة ؟ وقد يبدو هذا السؤال غريبا . فهل هناك شك في أن هذه الترتيبات الإقليمية تنطوي على تحرير التجارة من القيود فيما بين أعضائها ؟ اليس معناها أن تقوم منطقة جمركية واحدة مقام عدد من المناطق الجمركية وبهذا تقترب من الوضع المثالي الذي ينادى به أنصار حرية التجارة ؟

الواقع ان المسألة ليست بالبساطة التى قد تبدو لأول وهلة . وقد كان الأستاذ فينر Viner اول من أثار الشكوك حول الفائدة التى تعود من الاتحادات الجمركية فى كتابه الشهير . ويلاحظ ان فينر من أقطاب حرية التجارة ومع ذلك فهو يقرر ان الاتحادات الجمركية ليست مفيدة فى ذاتها ، كما انها ليست ضارة فى ذاتها . ولا يمكن تحديد آثارها مقدما *a priori* بل تتوقف المسألة فى النهاية على تحليل كل حالة على حدة لمعرفة الى أى حد يعتبر الاتحاد الجمركى منشئاً للتجارة *trade-creating* أو محولاً للتجارة *trade-diverting* فإذا كان الأثر الانشائى هو الغالب كان الاتحاد الجمركى مفيداً ، اما اذا كان الأثر التحويلي هو الغالب كان الاتحاد الجمركى ضاراً . وهو يقول : « حيث يكون الأثر الانشائى هو الغالب ، فان أحد الطرفين ( فى الاتحاد ) لابد ان يستفيد ، وقد يستفيد الطرفان معا ، ولا بد ان يتمخض الاتحاد عن فائدة صافية من وجهة نظر الطرفين ، كذلك يستفيد العالم فى مجموعه . وحيث يكون الأثر التحويلي هو الغالب ، فان أحد الطرفين لابد ان يضر ، وقد يضر الطرفان معا ، ولا بد ان يتمخض الاتحاد عن ضرر صاف من وجهة نظر الطرفين . كذلك يضر العالم فى مجموعه (١) .

لبيان المقصود بالأثر الانشائى فى اصطلاح فاينر نفترض أن مصر أكثر كفاءة من سوريا فى انتاج المنسوجات القطنية ، وان سوريا أكثر كفاءة من مصر فى انتاج المنسوجات الحريرية ، غير أنه قبل الوحدة الاقتصادية كانت سوريا تخضع المنسوجات المصرية لضريبة جمركية ( أو قيود كمية ) حماية لانتاجها المحلى من المنسوجات القطنية ، وبالمثل كانت مصر تخضع المنسوجات السورية لضريبة جمركية (أو قيود كمية) حماية لانتاجها المحلى من المنسوجات الحريرية . . . يترتب على ازالة قيود التجارة بين البلدين أن تزيد صادرات مصر من المنسوجات القطنية الى سوريا ، ويتمدد انتاج هذه السلعة فى مصر ، وهى الأكثر كفاءة فيها ، وبالمثل تزيد صادرات سوريا الى مصر من المنسوجات الحريرية ، ويتمدد انتاج هذه السلعة فى سوريا وهى الأكثر كفاءة . فى هذا الفرض يترتب على الاتحاد الجمركى إعادة تخصيص الموارد على وجه أكثر كفاءة ويعتبر نمو التجارة أثراً انشائياً للاتحاد الجمركى .

ولبيان المقصود بالأثر التحويلي نفترض ان إيطاليا أكثر كفاءة من سوريا فى انتاج المنسوجات الحريرية وأن مصر كانت تطبق عليهما معا سعراً واحداً للضريبة الجمركية ، ومعنى ذلك ان المنسوجات الإيطالية كانت تصل الى مصر اقل من سعر المنسوجات السورية . يترتب على ازالة الحواجز الجمركية بين مصر وسوريا أن تصبح المنسوجات السورية أرخص من المنسوجات الإيطالية . ومن ثم يتحول المستهلك المصرى الى المنسوجات السورية ، ومعنى ذلك انكماش

انتاجها في ايطاليا ، وهي الأكثر كفاءة ، وتمدد انتاجها في سوريا وهي الأقل كفاءة . وهذا هو الأثر التحويلي للاتحاد الجمركي .

ويقول فاينر انه في هذه الحالة الأخيرة كان الاتحاد الجمركي خطوة نحو مزيد من الحماية ، وليس خطوة نحو حرية التجارة ، حيث أن الاتحاد الجمركي ساعد على توسيع رقعة الحماية التي تستظل بها المنسوجات السورية بعد أن كانت مقصورة على سوريا . **أهمية نشر مرسوم**

ويمكن من باب التعميم أن نقول أن الاتحاد الجمركي يكون منشئاً للتجارة إذا ترتب عليه نمو الانتاج في أكثر المراكز كفاءة أي أقلها نفقة ، ويكون محولاً للتجارة إذا ترتب عليه انتقال الانتاج الى مركز أقل كفاءة . فإذا تعددت مراكز الانتاج لسلعة معينة وكانت متفاوتة في الكفاءة الانتاجية ، وكان أكثرها كفاءة يقع في بلد ضمن الاتحاد الجمركي فإنه يكون منشئاً للتجارة دون منازعة أما إذا كان أكثر المراكز كفاءة يقع في بلد خارج الاتحاد ، فإنه قد يكون محولاً للتجارة .

وقد حاول فاينر قياس مقدار النفع والضرر بالفرق بين نفقة الانتاج في المركز الذي كان يستأثر بالتجارة قبل الاتحاد الجمركي ، ونفقة الانتاج في المركز الذي يستأثر بها بعد الاتحاد ، مضروباً في كمية التجارة المخلوقة أو المحولة .

لتقدير وجهة نظر فاينر في التفرقة بين الأثر الانشائي والأثر التحويلي يتعين علينا ملاحظة ما يأتي :

( أ ) أن هذه التفرقة تنطوي على معيار استاتيكي في الحكم على الاتحادات الجمركية ، حيث أن المسألة المطروحة هي تأثير الاتحادات الجمركية على التوزيع الأمثل للموارد بين فروع الانتاج . ومن ثم فإنه يرد على هذه التفرقة من الاعتراضات ما يرد على مبدأ حرية التجارة في إطار استاتيكي وعلى وجه الخصوص لا يجوز لنا أن نتجاهل الناحية الديناميكية للاتحاد الجمركي ، فإن الحكم عليه لابد أن يأخذ بعين الاعتبار تأثيره على حجم السوق وتقسيم العمل وفن الانتاج الذي يمكن تطبيقه في إطاره ( ١ ) .

( ب ) أن الأثر الانشائي أو التحويلي إنما يمثل الآثار الأولية التي تترتب على إزالة الحواجز الجمركية . وقد أوضح الأستاذ ميد Meade أن هناك آثاراً أخرى ثانية وثالثة تتبع إزالة الحواجز الجمركية . وعند امعان

T. Scitovsky : *Economic Theory and Western European Integration*, (١) pp. 17 et 110.

Bela Balassa : *The Theory of Economic Integration*, pp. 101-190.

النظر قد نجد أن الأثر الذى بدأ تحويليا أنتج آثارا انشائية والعكس بالعكس . ويرجع ذلك الى أن السلع بديلة بعضها عن بعض أو مكملتها بعضها لبعض . ومن ثم فإن تمدد الانتاج فى مركز اقل كفاءة على اثر الاتحاد الجمركى قد يؤدى بذاته الى تمدد انتاج سلعة أخرى فى مركز أكثر كفاءة والعكس بالعكس (١) .

ج ) أن التفرقة بين الأثر الانشائى والأثر التحويلى تركز النظر على ناحية الانتاج ولا تأخذ بعين الاعتبار ناحية الاستهلاك . ذلك أن ازالة الحواجز الجمركية تؤدى الى تغيير العلاقة بين اثمان السلع المختلفة داخل البلاد الأعضاء وهذا يؤدى الى زيادة الطلب على السلع التى انخفض ثمنها . وواضح أننا لانستطيع الحكم على الاتحاد الجمركى من حيث الرفاهة الاقتصادية دون أن نأخذ بعين الاعتبار اثر الاستهلاك فضلا عن اثر الانتاج .

### التنافس والتكامل بين اقتصاديات البلاد النامية :

للتنافس أو التكامل معنى محدود فى النظرية الاقتصادية حيث نكون بصدد العلاقة بين سلعة معينة وأخرى . فنقول مثلا أن المنسوجات القطنية سلعة متنافسة مع المنسوجات الحريرية حيث أنهما يقومان مقام بعضهما فى اشباع حاجة المستهلك . ونقول أن الورق سلعة متكاملة مع المداد حيث أنه يتعين الجمع بينهما لاشباع الحاجة الى الكتابة . وهذا هو التنافس أو التكامل من وجهة نظر المستهلك . وهناك تنافس وتكامل بين السلع من وجهة نظر المنتج كما هو معروف فى النظرية الاقتصادية .

ولكن مامعنى التنافس والتكامل فى العلاقة بين نظامين اقتصاديين ؟ . من الواضح أن كل بلد من البلاد يقوم بانتاج آلاف السلع . هل نستطيع أن نطلق وصف التنافس أو التكامل على العلاقة بين بلد وآخر رغم وجود هذا العدد الكبير من السلع ؟ فى نطاق نظرية الوحدة الاقتصادية أو الاتحاد الجمركى يقال عادة أن بلدا ما يعتبر متنافسا مع بلد آخر إذا كان كل منهما ينتج نفس النوع من السلع . وعلى ذلك يقال أن اقتصاديات بلاد أوربا الغربية متنافسة فيما بينها ، حيث أن كل بلد فيها ينتج بصفة عامة نفس المجموعة من السلع الزراعية أو المواد الأولية ، ويعتمد فى صادراته بصفة أساسية على نفس النوع من السلع ، ويستورد كذلك سلعا متماثلة . بهذا المعنى للتنافس يمكن القول أن البلاد الزراعية أو المنتجة لمواد أولية متنافسة مع بعضها ، وأن البلاد الصناعية متنافسة مع بعضها .

ويقال عادة ان بلدا مايعتبر متكاملا مع البلد الآخر اذا كان كل منهما ينتج مجموعة من السلع تختلف عن المجموعة التي ينتجها الآخر ، وكانت سلع احدى البلدين تدخل في مرحلة سابقة أو لاحقة من مراحل انتاج سلع البلد الآخر . وعلى ذلك تكون البلاد المنتجة للقطن الخام متكاملة مع البلاد المنتجة للمنسوجات القطنية . وبصفة عامة تكون البلاد المنتجة لمواد أولية أو نصف مصنوعة متكاملة مع البلاد التي تقوم فيها الصناعات المستخدمة لهذه المواد الأولية أو النصف مصنوعة .

وهذا هو التعريف الذي يعتمد عليه فاينر وسانفالد وشتولار ، ومدار التعريف طبيعة السلع التي يقوم كل بلد بانتاجها . وفي نظر البعض ان الاعتماد على طبيعة السلع لوصف العلاقة بين بلدين يعتبر تبسيطا غير سليم لوضع كبير التعقيد . لذلك فهم يلجأون الى نظرية التجارة الدولية لتزويدهم بالتعريف ، وعندهم ان التكامل بين بلدين يقوم حيث يكون هناك فارق كبير بين النفقات النسبية في انتاج عدد كبير من السلع . ويكون هناك تنافس حيث تتساوى أو تقتارب النفقات النسبية بين البلدين . وبعبارة أخرى اذا كانت الوفرة أو الندرة النسبية لعناصر الانتاج مختلفة اختلافا واضحا بين بلدين وظهر ذلك في اختلاف النسبة بين اثمان العناصر ، كانا متكاملين . وبالعكس اذا تساوت أو تقاربت النسبة بين اثمان العناصر (١) .

ويلاحظ أن التعريفين يلتقيان في حالات كثيرة ، ولكنهما قد يختلفان في بعض الحالات . فالبلاد المنتجة لمواد أولية أو حاصلات زراعية حارة تعتبر متكاملة مع البلاد الصناعية في نظر التعريفين وذلك لاختلاف النفقات النسبية اختلافا كبيرا بالنسبة لسلع التي يقوم ، أو يمكن أن يقوم ، كل منهما بانتاجها ولكن البلاد الزراعية فيما بينها ، تعتبر متنافسة على أساس التعريف الأول ، وقد تكون متكاملة على أساس التعريف الثاني .

والآن دعنا من التعريف ولننتقل الى حكم الاتحاد الجمركي ، والوحدة الاقتصادية بين البلاد النامية . يتجه عدد من الاقتصاديين الى تقرير أن هذه البلاد متنافسة مع بعضها حيث أنها منتجة لنفس النوع من السلع الزراعية أو المواد الأولية ، وتمنح حماية لنفس النوع من السلع الصناعية ، وعلى ذلك فلا جدوى من التقارب الاقتصادي فيما بينها . وعند هؤلاء أن الاتحاد الجمركي أو الوحدة الاقتصادية انما يكون مفيدا بين بلاد متكاملة . وهم يسوقون دليلا على ذلك انخفاض مستوى التجارة الدولية بين البلاد النامية . وهذا معناه - في نظرهم - أنه ليس ثمة فائدة تعود من التقارب فيما بينها .

J. E. Meade : *The Removal of Trade Barriers*, Economica, 1951. (١)  
H. Makower & G. Morton : *A Contributions Towards a Theory of Customs Unions*, Economic Journal, 1953.

ويلاحظ أن هذا الرأي يناقض تماما الرأي الذى انتهى اليه فاينر حيث يقول أن الاتحاد الجمركى يعود بالفائدة على أعضائه وعلى العالم جميعه « كما انخفضت درجة التكامل - أو زادت درجة التنافس - بين البلاد الأعضاء فيه بالنسبة للصناعات التى كانت تتمتع بحماية قبل قيام الاتحاد » (١) .

ولا شك فى صحة الرأي الذى يقول به فاينر . لبيان ذلك نفترض وجود بلدين متكاملين أحدهما ينتج مواد أولية لا يمكن إنتاجها فى الآخر . والآخر ينتج سلعا مصنوعة تستخدم تلك المواد الأولية . الغالب فى هذه الحالة أن تكون كل فرص التجارة بين البلدين قد استغلت قبل الاتحاد الجمركى ، والغالب أيضا أن تكون القيود الواردة على التجارة فيما بينهما خفيفة ، وأن تكون قيودا مالية وليست قيودا حمائية حيث أنه لا محل لحماية إنتاج البلد من منافسة الأخرى . فلا منافسة بين الاثنين . وعلى ذلك فإن الوحدة الاقتصادية بين البلدين لا أثر لها ، أو أن أثرها محدود ، فى زيادة التجارة فيما بينهما ، أو فى تحقيق قدر أعلى من الكفاءة فى توزيع الموارد بين فروع الإنتاج . وفى بعض الفروض يقتصر أثر الوحدة الاقتصادية ، أو الاتحاد الجمركى ، على تحويل التجارة من بلد ثالث الى بلد الاتحاد .

أما إذا كانت البلدان متنافسين فإن الوضع يختلف ، لبيان ذلك . دعنا نستعرض صورتين أساسيتين للتنافس :

( ١ ) التنافس فى نطاق السلع الصناعية التى ينتجها كل من البلدين فى ظل حماية جمركية . وتمثل الحالة العادية فى قيام كل بلد بإنتاج نفس النوع من السلع الصناعية ، وخصوصا الاستهلاكية مع احاطة إنتاجها بسياسات جمركية إزاء العالم الخارجى . والغالب أن تتفاوت كل بلد من حيث مدى كفايتها الإنتاجية بالنسبة للسلع المختلفة . ويمكن استنتاج فرق الكفاءة الإنتاجية من الفرق بين مستوى الرسوم الجمركية ( أو أية قيود أخرى ) وبالتالي من الفرق بين ثمن كل سلعة فى كل من البلدين قبل قيام الاتحاد فيما بينهما . ويترتب على إزالة الحواجز الجمركية تمدد إنتاج طائفة من السلع ، وانكماش إنتاج طائفة أخرى فى كل من البلدين . ومعنى ذلك إعادة توزيع عناصر الإنتاج بما يتفق مع الكفاءة الإنتاجية لكل منهما . أما حيث تكون إحدى البلدين أقل كفاءة فى إنتاج سلعة معينة وقت إقامة الاتحاد ، ولكن ينتظر ارتفاع كفاءتها فى المستقبل ( حالة الصناعة الوليدة ) ، فليس ثمة ما يمنع من استمرار حمايتها إزاء منافسة البلد الآخر لمدة معينة . وهذا هو ماجرت عليه اتفاقية السوق الأوروبية المشتركة بالنسبة للسلع الزراعية

وبعض السلع الصناعية ، المهم أن الاتحاد الجمركى فى هذه الحالة يؤدى الى كفاءة اعلى فى توزيع موارد الثروة بين فروع الانتاج .

( ب ) التنافس فى نطاق السلع الزراعية أو المواد الأولية التى تصدرها كل من البلدين الى العالم الخارجى . افترض فى هذه احالة أن البلدين يصدران نفس السلعة ، ومثال ذلك مصر والسودان يصدران القطن ، السودان وليبيا ( الى عهد قريب ) يصدران الماشية ، العراق والكويت والسعودية يصدرون البترول . ما حكم الوحدة الاقتصادية فى هذه الحالة ؟ دع جانباً تدعيم قوة المساومة التى تتمتع بها ازاء العالم الخارجى ، وقدرتها على تنظيم المنافسة فيما بينها فى أسواق التصدير . اقول دع هذا جانباً . رغم اهميته أحياناً فى تحسين معدل التبادل الدولى ، حيث تشتم منه رائحة التصرف الاحتكارى . ولكن لتركز النظر على اعتبارات الكفاية . من المعروف فى نظرية التجارة الدولية أن الميزة النسبية لبلد من البلاد تتحدد على أساس الوفرة والندرة النسبية لعناصر الانتاج ، وبافتراض عدم قدرة العناصر على الانتقال من بلد الى آخر . ويلزم على ذلك أنه فى حالة الاتحاد الجمركى ، وهو كما نعرف لا يقتصر بالانتقال الأشخاص ورؤوس الأموال فيما بين البلاد الأعضاء - يبقى ترتيب الميزات النسبية على ما هو عليه ، أى أن صادرات كل من البلدين الى العالم الخارجى لاتتأثر كثيراً بهذا التنظيم الاقليمى . أما فى حالة قيام وحدة اقتصادية - وهى تقترب بحرية انتقال عناصر الانتاج فيما بين البلاد الأعضاء - فان الغالب أن يتأثر ترتيب الميزات النسبية . ومن المحتمل مثلاً أن ينكمش انتاج القطن فى مصر لصالح السودان أو العكس ، أو ينكمش انتاج الماشية فى السودان لصالح ليبيا أو العكس . والمهم أن هذا الانكماش فى ناحية والتمدد فى ناحية أخرى ، يتفق مع مستوى اعلى كفاءة لاستغلال موارد الثروة .

### اقتصاديات النطاق :

من المشكلات الأساسية التى تواجه البلاد النامية ضيق السوق فى كل منها . وهذه - كما ذكرنا - نتيجة طبيعية لانخفاض مستوى المعيشة فيها ، الأمر الذى يؤدى الى ضعف القوة الشرائية بالنسبة لعدد كبير من السلع التى يستهلكها الفرد عادة عندما يتجاوز دخله حد الكفاف . ويدخل فيها اغلب السلع الصناعية . وهذه احدى العقبات الأساسية التى تصطدم بها برامج التصنيع فى البلاد النامية .

ولا يخفى أن التصنيع بالنسبة لعدد كبير من البلاد النامية ، أصبح ضرورة لا مفر منها . ويصدق ذلك بوجه خاص على البلاد الكثيفة السكان التى

تعانى من فائض في اليد العاملة بها . والتصنيع في هذه الظروف هو المصرف الطبيعي لامتناس فائض اليد العاملة على نحو يتفق ومقتضيات رفع مستوى المعيشة . ولكنه ضرورة كذلك بالنسبة أيضا لأكثر البلاد الخفيفة السكان . فان ثبات الدخل يقتضى تنوع الجهاز الانتاجى وعدم التركيز على طائفة محددة من السلع الزراعية أو التعدينية . ومن البديهي ان يتجه التصنيع في مرحلته الأولى على الأقل ، الى السوق المحلية . فان احتمالات تصدير السلع الصناعية الى البلاد المتقدمة محدودة للغاية ان لم تكن معدومة .

بيد اننا اذا استثنينا السلع الصناعية الاستهلاكية الأساسية فاننا نجد ان القدرة الشرائية للسوق المحلية لاتتجاوز كمية محدودة من كل سلعة . . . ويترتب على ذلك انه يمكن الوفاء بكل حاجات السوق المحلية بانشاء مصنع واحد . بل ان الطاقة الانتاجية لمصنع واحد قد تجاوز كثيرا الطاقة الامتناسية للسوق المحلية . وهكذا تجد اغلب البلاد النامية نفسها وهى تعانى من احتكار فى بعض فروع الصناعة الحديثة ، او من فائض غير مستغل فى الطاقة الانتاجية . . وكلا الأمرين يتعارض مع اعتبارات الكفاية الانتاجية ، ويؤدى فى اغلب الحالات الى ارتفاع باهظ فى نفقات الانتاج الصناعى . وتصدق ذلك بصفة خاصة بالنسبة للصناعات التى تتمتع بمزايا ملموسة للانتاج الكبير حيث تنخفض نفقة الانتاج كلما اتسع نطاق المشروع . فى هذه الصناعات لاتستطيع البلاد النامية الاستفادة من مزايا الانتاج الكبير بل انها تضطر - ازاء ضيق السوق المحلية - الى الوقوف عند المستويات الدنيا للانتاج حيث يكون متوسط النفقة بالغ الارتفاع . وهى تواجه هذا الوضع بفرض رسوم جمركية عالية على واردات السلع الصناعية المتنافسة مع الانتاج المحلى وكثيرا ما تفرض قيودا كمية تؤدى الى عزل السوق المحلية عزلا تاما عن السوق العالمية . ولا يخفى ما فى ذلك من اهدار لاعتبارات الكفاية الانتاجية ، واحتمال ان يؤدى برنامج التصنيع الى انخفاض - وليس الى ارتفاع - فى مستوى المعيشة .

وهناك امثلة عديدة لصناعات تتمتع بمزايا ضخمة للانتاج الكبير . ففي صناعة الحديد والصلب اثبتت الدراسات عن الصناعة الأمريكية ان نفقة انتاج الطن فى مصنع طاقته الانتاجية ٥٠ ألف طن تبلغ ٢٠٩ دولار وتنخفض الى ١٥٨ دولار فى مصنع طاقته الانتاجية ٢٥٠ ألف طن ، وتنخفض الى ١٣٧ دولار فى مصنع طاقته ٥٠٠ ألف طن ، والى ١٢٧ دولار فى مصنع طاقته مليون طن . اى ان نفقة انتاج الطن تنخفض الى مايقرب من النصف عند الانتقال من طاقة انتاجية قدرها ٥٠ ألف طن الى طاقة انتاجية قدرها مليون طن .

وفى صناعة الاسمنت تنخفض نفقة انتاج الطن من ٢٩ دولار تقريبا الى ١٤ دولار عند الانتقال من مصنع طاقته الانتاجية ٣٥ ألف طن الى مصنع طاقته الانتاجية ١٨٨ مليون طن ، وبصدق ذلك على صناعة الورق وعدد كبير من

الصناعات الأخرى (١) . وتزداد مزايا الانتاج الكبير بما لاقى عليه في حالة انتاج السلع الصناعية المعمرة مثل السيارات وأجهزة الراديو والتليفزيون .

ولكن حتى بالنسبة للسلع الصناعية الاستهلاكية التي لا تتمتع في ذاتها بمزايا ملموسة للانتاج الكبير ، فإن اقامتها في البلاد النامية يقتضى في أغلب الأحيان انشاء صناعات أخرى مرتبطة بها ، اما للخدمة أو لتزويدها ببعض أنواع السلع الوسيطة . والغالب أن توجد اقتصاديات للنطاق في الصناعات المرتبطة بالصناعات الاستهلاكية . ومن ثم إذا لم تبلغ هذه الأخيرة حجما معيناً ، فإنه يتعذر استقلال اقتصاديات النطاق في الصناعات المرتبطة .

هذه مشكلة من أعقد المشكلات التي تواجه برامج التصنيع في البلاد النامية ، حيث يتوقف على علاجها مستوى الكفاءة الإنتاجية في أغلب فروع الصناعات الحديثة . ونحن نعرف أن الأستاذ نوركسه نادى بفكرة النمو المتوازن أملاً في الخلاص من قيود ضيق السوق المحلية . وذلك بأن تعمل البلاد النامية على انشاء مجموعات من الصناعات دفعة واحدة بحيث أن كل منها تخلق سوقاً جديدة للأخرى . وليس هنا مجال بحث فكرة النمو المتوازن . ويكفى أن نقول أن النمو المتوازن قد ينطوى على تشتيت موارد البلد النامي على جبهة عريضة بحيث يتعذر تحقيق المستوى المطلوب من الكفاية الإنتاجية في كل صناعة من الصناعات .

ومن الواضح أن الاتحاد الجمركي أو الوحدة الاقتصادية يمثلان طريقاً فعالاً للتخفيف من وطأة ضيق السوق المحلية في كل بلد على انفراد .

ويصدق ذلك بصفة خاصة بالنسبة للبلاد الصغيرة سواء في عدد سكانها أو حجم انتاجها مثل مالى وغانا وغينيا ، أو كينيا وتنزانيا وأوغندا . فلا يعقل أن يكون لكل منها صناعة للحديد والصلب ويكفى أن تتآزر جميعها في إقامة صناعة واحدة مشتركة .

ولكن من الواضح أيضاً أن فكرة السوق المشتركة المترتبة على الاتحاد الجمركي أو الوحدة الاقتصادية لا يمكن فصلها عن عامل المسافة بين البلاد الأعضاء . فإزالة الحواجز الجمركية بين العراق والمغرب لا يخلق سوقاً مشتركة بينهما ، ويتعين أن تكون المسافات بين مراكز الانتاج ومراكز الاستهلاك داخل السوق المشتركة أصغر أو بالأقل مساوية للمسافة بين مراكز الاستهلاك في السوق ومراكز الانتاج خارجه . والمقصود بالمسافة هنا ليس مجرد المسافة الجغرافية ، وإنما المسافة الاقتصادية ، أى نفقة النقل لتخطى عقبة المكان . ونحن نعرف من النظرية الاقتصادية أن نفقات النقل تقوم على قدم المساواة تماماً مع الرسوم الجمركية من حيث آثارها على التجارة . ومن ثم فقد تلقى

الرسوم الجمركية وسائر قيود التجارة بين بلدين ويبقى الحاجز المكاني قائما لا يمكن تخطيه . وهذه المسألة تلقى ضوءا على أهمية الجوار وقرب المسافات في الاتحاد الجمركى أو الوحدة الاقتصادية .

### اختلاف الأنظمة الاقتصادية والاجتماعية :

يتعين علينا ان نفرق في هذا الصدد بين نوعين من التفاوت :

النوع الأول : تفاوت التشريعات الاجتماعية والاقتصادية بين بلاد الاتحاد الجمركى أو الوحدة الاقتصادية . ومن ذلك :

( أ ) اختلاف نطاق وفئات الضرائب المباشرة مثل ضريبة الدخل العام أو الضرائب على الدخول النوعية .

( ب ) اختلاف نطاق وفئات الضرائب غير المباشرة على الانتاج والاستهلاك .

( ج ) اختلاف أنظمة الضمان الاجتماعى أو المزايا العينية ومقدار الأعباء التى تنطوى عليه بالنسبة للمشروعات .

النوع الثانى : تفاوت النظام الاجتماعى أو الاقتصادى فى أساسه بأن يكون أحد الطرفين اشتراكيا أى يسير على أسلوب التخطيط المركزى والآخر رأسماليا أى يسير أساسا على اقتصاد المشروع الخاص .

بالنسبة للنوع الأول من التفاوت ، فإن المسألة المطروحة تنحصر فيما يلى : الى أى حد يمكن ان تقوم وحدة اقتصادية ، أو اتحاد جمركى مع بقاء الاختلاف فى الضرائب المباشرة وغير المباشرة وأنظمة الضمان الاجتماعى . هل يتعين ان يتحقق التساوى التام بين الأعضاء بالنسبة لهذه التنظيمات ؟ للإجابة على هذا السؤال يتعين علينا ان نعرف مدى تأثير هذا التفاوت على تدفق السلع وعناصر الانتاج بين البلاد الأعضاء . أما الضرائب المباشرة فهى تصيب دخل الفرد ( أو الشركة ) من العمل أو من المال المملوك له . ومن ثم فلا توجد علاقة مباشرة بينها وبين ائتمان السلع التى يتم انتاجها . بعبارة أخرى فهى لا تعتبر جزءا من نفقة الانتاج . ولكن يترتب عليها بداهة التأثير فى العلاقة بين الانتاجية الحديثة للعنصر ، ودخل العنصر . فهى تجعل الدخل الصافى اقل من قيمة الناتج الحدى . وهذا بذاته ليس مدعاة لانتقال العنصر من البلد الذى ترتفع فيه فئات الضرائب المباشرة الى البلد الذى تنخفض فيه هذه الفئات . فان الدخل الصافى بعد الضريبة العالية قد يكون اكبر أو مساو للدخل الصافى بعد الضريبة المنخفضة . والمسألة تتوقف فى النهاية على افتراض ان الحسافز الاقتصادى هو المحرك الوحيد لانتقال العناصر . واذا صدق ذلك على رأس المال . فانه تبسيط للوضع بالنسبة لانتقال الأشخاص . ولا تخفى العوامل

الاجتماعية والنفسانية التى تحرك الأفراد لاختيار مواطن نشاطهم الاقتصادى .

أما الضرائب غير المباشرة فهى تؤثر على أثمان السلع . فإذا كانت الضريبة المفروضة على المشروبات الكحولية فى بلد من بلاد الاتحاد أعلى من نظيرتها فى البلد الآخر ، فغالبا أن يودى ذلك الى جعل الثمن فى البلد الأول أعلى منه فى البلد الثانى . وإذا لم يكن الثمن أعلى لارتفاع الكفاية الانتاجية مثلا فى البلد صاحب الضريبة المرتفعة ، فانه يكون على كل حال أعلى مما كان يحدث لو ان الضريبة متساوية فى البلدين . وعلى ذلك فان اختلاف الضرائب غير المباشرة قد يؤثر على اتجاهات تدفق السلع بين البلدين ، وقد يودى الى تخصيص الموارد على نحو يتعارض ومقتضيات الكفاية الانتاجية .

وقد واجهت السوق الأوروبية المشتركة هذه المشكلة ، ولما كان التوحيد غير ميسور خلال فترة الانتقال لما يترتب عليه من اخلال جسيم بموارد الميزانية العامة فى بعض البلاد ، فقد أوصت اللجنة المشكلة برياسة الأستاذ Tinbergen بالعمل على التسوية بين المنتجين باقتضاء رسم تعويضى أو رد الرسم المحصل ، بالنسبة للسلع التى تعبر الحدود من بلد الى آخر داخل نطاق اسوق (١) .

أما اعباء الضمان الاجتماعى فانه من الواضح انها تنعكس على فئات الضرائب المباشرة بقدر ماتكون ممولة من الدولة . أما حيث تقع نسبة من تكاليفها على المشروع فانها تعتبر جزءا من الأجر . وكذلك الحال بالنسبة للمزايا العينية التى يتمتع بها العمال فى المشروع ، ونحن نعرف حكم النظرية الاقتصادية بالنسبة لتفاوت الأجور بين البلاد المتجرة . ورغم ما يقال أحيانا من منافسة العمل الرخيص ، فان الأجور انما تعتبر انعكاسا للانتاجية . ومن ثم فان الأجر المرتفع لايعنى بالضرورة ارتفاعا فى تكاليف العمل والعكس صحيح . . ومعنى ذلك أن الاتحاد الجمركى ( أو الوحدة الاقتصادية ) لايتطلب تسوية بين الأجور فى البلاد الأعضاء . بل قد تكون التسوية مؤدية الى الاختلال فى التوجيه الكفء للموارد . وهذا لاينفى أن الوحدة الاقتصادية التى تنطوى على حرية انتقال الأشخاص تؤدى فى المدى الطويل الى التسوية بين مكافآت العناصر بما فى ذلك أجر العمل . ولكن لايجوز أن يستنتج من ذلك أن التسوية بين الأجور تعنى بالضرورة انخفاض أجور العمال فى ابلاد ذات الأجر المرتفع ، فإذا كانت بلاد الأجر المنخفض كثيفة السكان والأخرى خفيفة السكان فان انتقال عنصر العمل من الأولى الى الثانية يقترن بارتفاع مستوى الأجور فى الاثنين .

يبقى بعد ذلك اختلاف الأنظمة بين بلد اشتراكي وآخر رأسمالي . هذه المشكلة يجب أن تحظى بأكثر قسط من تفكيرنا . فقد تمت صياغة اتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية ووضعت أحكامها خلال سنتي ١٩٥٦ ، ١٩٥٧ . أي قبل التطورات العميقة التي طرأت على الاقتصاد المصري سنة ١٩٦١ وما بعدها ، تلك التطورات التي انطوت على نمو كبير للقطاع العام وسيطرة الدولة على النسبة الساحقة من أدوات الإنتاج . ومعنى ذلك أن نظام السوق - وجهاز الثمن لم تعد لهما الفعالية التي نعرفها في اقتصاديات المشروع الخاص . ولا شك أن ذلك يلقي ضوءاً جديداً على الوحدة الاقتصادية أو الاتحاد الجمركي . وجدير بالذكر أن هذه المشكلة ليست مقصورة على الوحدة الاقتصادية العربية وإنما تناول عدداً كبيراً من الترتيبات الإقليمية الأخرى فيما بين البلاد النامية . فلا شك أن نطاق القطاع العام يختلف اختلافاً جوهرياً فيما بين مالي وغيينيا . من ناحية ، ونيجيريا من ناحية أخرى ، وفيما بين المكسيك وبيرو ، وفيما بين الجند وفيتنام الجنوبية مثلاً .

إلى أي حد يمكن تحقيق اتحاد جمركي ووحدة اقتصادية بين بلدين أحدهما يتبع أسلوب التخطيط المركزي ، والآخر يعتمد على نظام المشروع الخاص ؟ قلنا أن الاتحاد الجمركي يعني إزالة الحواجز أمام تدفق السلع فيما بين البلاد الأعضاء ، وأن الوحدة الاقتصادية تعني - فوق ذلك - حرية انتقال الأشخاص ورؤوس الأموال . ويبدو لي أن هذه الحريات - على إطلاقها - تتعارض مع مقتضيات التخطيط المركزي . وهذه المسألة من الواضح بما لا يدع مجالاً للتغيب . فإن النظام الاشتراكي يقوم على تخطيط مركزي للاستهلاك والاستثمار ، لا من حيث كمية كل منهما فقط ، ولكن أيضاً من حيث تركيبهما . وهذا يقتضي بالضرورة تطبيق سلسلة من « الأثمان الإدارية » لا يمكن أن تترك للتفاعل الحر بين قوى الطلب والعرض ، كما يقتضي استبعاد أنواع معينة من الاستهلاك والاستثمار أو إخضاعها - على الأقل - لأولويات محددة مقدماً . وليس من العسير أن نرى أن كل ذلك ينفي حرية انتقال السلع من البلد أو إليه . كذلك الحال بالنسبة لانتقال رأس المال والأشخاص .

هل معنى ذلك أن نطرح جانباً كل محاولات الوحدة الاقتصادية طاماً أن البلاد الأخرى تسير على نظام يختلف في فلسفته ومبادئه الأساسية عن نظامنا ؟ الواقع أن هذه النتيجة غير لازمة . وإنما يتعين علينا أن نحدث تغييراً في مضمون الوحدة الاقتصادية . فليس من الملائم - إذا كنا نعني ما نقول - أن نتكلم عن حرية انتقال السلع والأشخاص ورؤوس الأموال . هذه الاصطلاحات غير واردة بالنسبة لبلد يتبع أسلوب التخطيط المركزي . ويبدو أن التعاون الاقتصادي ممكن عن طريق تقرير ميزات أو إعفاءات متبادلة على سلع بعينها . كذلك من المتصور الوصول إلى قدر من التعاون في نطاق الاستثمار بالتنسيق بين أنواع الصناعات الجديدة التي يمكن إقامتها أو عن طريق إقامة تنظيمات

مشتركة مثل مؤسسة الانماء العربى . أو شركة ناقلات البترول العربية . ومع ذلك فان بلاد المشروع الخاص لاتستطيع بسهولة ان تسيطر على أنواع الصناعات أو مقدار انتاجها ، ولكن يمكن فى حالات معينة ، وخصوصا بالنسبة للصناعات الثقيلة التى تتطلب فى أغلب البلاد النامية قدرا من مساندة الدولة أو مشروعات القطاع العام ، يمكن تحقيق قدر معين من التعاون . وهذا كله يختلف بداهة عما نعينه عندما نتكلم عن الاتحاد الجمركى أو الوحد الاقتصادية . . وليس من قبيل المصادفة أن التعاون الاقتصادى فيما بين بلاد الكتلة الشرقية يتخذ هذه المظاهر المحدودة ولا يصل الى حرية انتقال السلع والأشخاص ورؤوس الأموال بالمعنى المفهوم بين بلاد السوق الأوربية المشتركة



# مشاكل التجارة الدولية

## للبلاد المنتجة للمنتجات الأولية (\*)

محاضرة ألقاها الدكتور محمد زكى شافعى  
عميد كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة

- ١ -

تناول هذه المحاضرة استعراض جانب من المشكلات التى تعترض التجارة الدولية للبلاد المنتجة للمنتجات الأولية . وينصرف الاستعمال الجارى لهذا الاصطلاح الى تلك المجموعة الكبرى من البلدان التى تؤلف الاغذية والمواد الأولية الجانب الأكبر من صادراتها . على أنه لما كانت هذه المجموعة من البلدان تضم بلادا يستأثر انتاج المنتجات الأولية بالشرط الأعظم من النشاط الاقتصادى فيها ، وذلك بالإضافة الى بلاد قطعت شوطا مرموقا فى مضمار التصنيع كأستراليا ونيوزيلاند ، فان من الكتاب من يستحسن استبدال اصطلاح « البلاد المصدرة للمنتجات الأولية » باصطلاح « البلاد المنتجة للمنتجات الأولية » (١) . ذلك أن فى الاصطلاح الاخير ما قد يوحى الى الذهن أن انتاج المنتجات الأولية انما يشكل بالضرورة عصب النشاط الاقتصادى فى مختلف هذه البلدان .

ومهما يكن من أمر ، فانه الى هذه المجموعة من البلاد تنتمى جمهرة بلدان العالم ، ويعيش فيها معظم سكانه . ويكفى للدلالة على ذلك أن نشير الى أن هذه البلاد تتضمن كافة البلاد النامية - هذا بالإضافة الى عدد قليل من البلاد المتقدمة كاستراليا ونيوزيلاند وجنوب أفريقيا . ومن هنا فانه وإن اشتركت هذه البلاد فى أن المنتجات الأولية تشكل الشرط الأكبر من صادراتها ، فانها لتتفاوت تفاوتا كبيرا فيما بينها - سواء اكان ذلك فيما يتعلق بخصائص البنيان الاقتصادى الداخلى أم بمعالم العلاقات الاقتصادية الدولية . فمن بلاد لم تتجاوز بعد المراحل المبكرة للنمو الاقتصادى ، الى بلاد قطعت شوطا مذكورا فيه ، وبلاد تنتمى بلا ريب الى مجموعة البلاد المتقدمة اقتصاديا . ومن بلاد تتألف معظم صادراتها من سلعة واحدة أو سلعتين ، الى بلاد تتنوع صادراتها

(\*) أقيمت هذه المحاضرة بالجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والاحصاء والتشريع يوم ٢٦ فبراير ١٩٦٤ .

A. Maizels, "Recent Trends in World Trade", *International Trade Theory in a Developing World* (Roy Harrod and Douglas Hague, eds.) 1963, p. 31.

من المنتجات الاولى ، بل وربما أسهمت المنتجات المصنوعة بدرجة ملحوظة في جملة صادراتها . ومن بلاد يتولد فيها عن الإنتاج للتصدير جانب كبير من الدخل القومى ، الى بلاد لا يعظم كثيرا فيها نصيب الصادرات من الدخل القومى الى غير ذلك من وجوه التفاير والاختلاف .

وتحتل مشاكل البلاد المنتجة للمنتجات الاولى في الوقت الحاضر مكانا جوهريا ، سواء اكان ذلك من الفكر الاقتصادى ام من اهتمام المنظمات السياسية والاقتصادية الدولية . ولا تستبهم بطبيعة الحال اسباب هذا الاهتمام . ذلك اننا اذا اسقطنا من الاعتبار ذلك النفر القليل من الدول المصدرة للمنتجات الاولى التى تدخل في عداد البلاد المتقدمة اقتصاديا ، الفينا ان البلاد المنتجة للمنتجات الاولى انما تتألف في واقع الامر من البلاد النامية . وان اختلفت المراحل التى تجتازها هذه البلاد من النمو الاقتصادى . ولا يخفى كيف شهد العالم منذ نهاية الحرب العالمية الثانية تعاظم الاهتمام بمشكلة التنمية الاقتصادية وبالصعوبات التى تعترض البلاد النامية في سعيها الى النمو الاقتصادى السريع . ولما كانت المشاكل التى تتناهب التجارة الدولية فى المنتجات الاولى من أهم المشاكل التى تجابه البلاد النامية فى السبيل الى التقدم الاقتصادى ، فقد كان من الطبيعى أن يستتبع هذا الاهتمام المتزايد بمشكلة التنمية الاقتصادية تعاظم الاهتمام بمشاكل البلاد المنتجة للمنتجات الاولى .

ومن المعلوم أن للمشاكل التى تجابه البلاد المنتجة للمنتجات الاولى في التجارة الدولية ناحيتين أساسيتين . أما الناحية الأولى فتتعلق بالمدى القصير وتمثل فيما تتسم به الاسواق العالمية للمنتجات الاولى من عدم الاستقرار . وأما الناحية الثانية فتفرض نفسها فى المدى الطويل ، وتمثل فى ذلك الاتجاه الطويل المدى لتراخى الزيادة فى حجم صادرات البلاد المنتجة للمنتجات الاولى فضلا عن اتجاه معدل التبادل الدولى للتحرك فى غير صالحها . ونعتمد فيما يلى الى تحليل هاتين الطائفتين من المشاكل على التوالى مع استعراض العوامل التى من شأنها مضاعفة وقر هذه المشكلات على الأوضاع الاقتصادية بالبلاد النامية بما يترتب على ذلك من عرقلة السبيل الى النمو الاقتصادى . ونختتم المحاضرة ببيان الدور الجوهري الذى يتعين أن ينهض به التعاون الدولى سواء فى ايجاد حلول ناجعة لهذه المشكلات ام فى التلطيف من حداثها .

## - ٢ -

رأينا حالا كيف تحصل المشكلة التى تجابه البلاد المنتجة للمنتجات الاولى فى المدى القصير فيما تتميز به الاسواق العالمية للمنتجات الاولى من

درجة عالية من عدم الاستقرار (١) . وينعكس هذا فى اتساع مدى التقلبات التى تخضع لها حصيللة صادرات البلاد المنتجة للمنتجات الأولية فى المدى "أفصير" . وتتولد هذه التقلبات الواسعة فى حصيللة الصادرات بطبيعة الحال عن تواتر التقلبات على كل من أسعار المنتجات الأولية والكميات المصدرة منها . وهكذا يشير تقرير حديث للأمم المتحدة الى أنه على الرغم مما حظيت به مشاكل المنتجات الأولية من اهتمام فى السنوات الاخيرة ، فقد خضعت كافة طوائف السلع الأولية لتقلبات واسعة فى أسعارها خلال الفترة ١٩٥٠ - ١٩٦٢ ، لا فارق فى ذلك بين الاغذية والمواد الأولية الصناعية ، أو بين المعادن والمنتجات لزراعية (٢) .

حقا قد يقال ان فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية قد اتسمت بانخفاض مدى التقلبات التى تواترت فى المتوسط على أسعار المنتجات الأولية ، وذلك بالقياس الى فترة ما بين الحربين (٣) . على أن ما ترتب على ذلك من تراجع يسير فيما تتميز به التجارة الدولية فى المنتجات الأولية من عدم الاستقرار لا يقارن قط بذلك التقدم الكبير الذى أحرزته البلاد الصناعية فى مجال الاستقرار الاقتصادى الداخلى . يضاف الى هذا أن من طوائف المنتجات الأولية ما لم يشارك فى ذلك التراجع اليسير فى عدم الاستقرار الذى ساد فترة ما بعد الحرب بالقياس الى ما قبلها (٤) . اذ جاء النقصان فى تقلبات أسعار المنتجات الأولية عموما مصحوبا بازدياد التقلبات فى الحجم الكلى للتجارة بالنسبة لعدد كبير من السلع ، كما هو الحال بالنسبة للقطن مثلا (٥) .

(١) انظر : United Nations (U.N.), *Instability in Export Markets of Under-Developed Countries, 1952, passim.*

وتسفر هذه الدراسة عن أن التقلبات من عام الى عام خلال الفترة ١٩٠١ - ١٩٥٠ قد بلغت فى المتوسط ٢٣ ٪ من حصيللة الصادرات . وقد تولدت هذه التقلبات عن تقلب الأسعار فى المتوسط بنسبة ١٤ ٪ سنويا ، وتقلب كمية الصادرات فى المتوسط بنسبة تتراوح بين ١٨ و ١٩ ٪ وانظر أيضا :

International Monetary Fund (IMF), *Annual Report, 1963, p. 56.*

ويشير التقرير الى أنه سواء خلال الفترة السابقة على الحرب العالمية الثانية أم الفترة اللاحقة عليها ، تزيد انحرافات الصادرات عن الاتجاه العام بالنسبة للبلاد المنتجة للمنتجات الأولية بنحو ٣٠ - ٤٠ ٪ ، وذلك بالقياس الى البلاد الصناعية .

(٢) انظر : U.N., *World Economic Survey 1962, p. 48.*

(٣) انظر : U.N., *World Economic Survey 1958, p. 39.*

ذلك أنه طبقا لهذه الدراسة ، تقلبت الأسعار فى المتوسط بنسبة ١١ ٪ سنويا خلال الفترة ١٩٤٨ - ١٩٥٧ ، وذلك مقابل ١٦ ٪ خلال فترة ما بين الحربين . ويلاحظ أن التقلبات التى تتعرض هذه الدراسة لقياسها تختلف من حيث المبدأ عن التقلبات التى تعرضت لها الدراسة السابقة للأمم المتحدة المشار اليها بالحاشية (١) من الصفحة السابقة . انظر المرجع السالف الذكر مباشرة ، ص ٣٩ ، حاشية ١ .

(٤) المرجع السالف الذكر مباشرة ، ص ٤٢ .

(٥) يتضح من الجدول رقم (١٣) الوارد بصفحة ٤٠ من المرجع السالف الذكر مباشرة أنه على حين نقصت التقلبات فى الأسعار بالنسبة للقطن من ١٥ ٪ خلال الفترة ١٩٢٠ - ١٩٣٨ الى ١٢ ٪ خلال الفترة ١٩٤٧ - ١٩٥٧ ، ارتفعت التقلبات فى حجم التجارة من ٥ ٪ الى ٨ ٪ .

وترجع هذه التقلبات الواسعة التى تتواتر فى المدى القصير على أسعار المنتجات الأولية وكمياتها فى التجارة الدولية الى عوامل تتصل بجانبى الطلب والعرض (١) . وتتصدر العوامل المتعلقة بالطلب تلك الازمات الدورية التى تطرأ على الانتاج والدخل بالبلاد الصناعية ، حيث تشكل هذه البلاد الاسواق الرئيسية للمنتجات الأولية التى تدخل فى التجارة الدولية . يؤكد هذا انه على الرغم من تراجع حدة الازمات الدورية التى تواترت على الولايات المتحدة وأوروبا الغربية فى فترة ما بعد الحرب ، وذلك بالقياس الى ما قبلها ، فان هذه الازمات قد تمخضت عن تقلبات عنيفة فى الطلب على المنتجات الأولية . ولما كان الطلب على المنتجات الأولية وعرضها يتميزان بضالة المرونة فى المدى القصيرة ، فان الزيادة أو النقصان فى الطلب أو العرض يتمخضان عن تقلبات عنيفة فى أسعار المنتجات الأولية بالأسواق العالمية . يضاف الى هذه التقلبات الدورية ما يتعرض له الطلب على المنتجات الأولية من تقلبات عارضة مردها لعوامل غير اقتصادية كالحرب الكورية وحرب السويس بما تعرضه هذه التقلبات من انطلاق عنان المضاربة . ناهيك بالتأثيرات البالغة التى يمارسها تغير السياسات الحكومية سواء فى تخزين المواد الاستراتيجية أم فى تصريف الفوائض المتراكمة من المنتجات الأولية ، أو تغير اتجاهات المؤسسات الصناعية والتجارية فيما يتعلق بمستوى المخزونات التى تحتفظ بها من المنتجات الأولية .

ولا شك بطبيعة الحال فيما تسهم به العوامل المتعلقة بالعرض فى عدم استقرار الاسواق العالمية للمنتجات الأولية . من ذلك ما نعلمه من شدة تعرض الانتاج الزراعى للعوامل الطبيعية ، وما يقتضيه انتاج العديد من المنتجات الأولية من اتخاذ القرارات الانتاجية قبل طرح الناتج فى الاسواق بوقت طويل بما يرتب على ذلك من تعذر المواءمة بين العرض والتغيرات المفاجئة فى الطلب ، نأخذ على أنه بصرف النظر عن تعدد العوامل التى يفسر بها ما يرد على التجارة الدولية فى المنتجات الأولية من تقلبات واسعة فى المدى القصير ، فلا شك فيما أسفرت عنه التطورات فيما بين الحربين فى أنه انما يتمثل فى الازمات الدورية التى تتواتر على البلدان الصناعية السبب الجوهرى لما يتواتر على الاسواق العالمية للمنتجات الأولية من تقلبات .

حقا يشير البعض الى أن ما شهدته فترة ما بعد الحرب من تراجع حدة الازمات الدورية التى تواترت على الدخل والانتاج بالبلدان الصناعية ، قد اتاح

(١) تزخر المكتبة الاقتصادية بالمؤلفات المتعلقة بهذا الموضوع . ونكتفى بالإشارة الى تقريرين حديثين يتضمنان تلخيصاً وافياً لجملة هذه العوامل .

The Contracting Parties to the General Agreement on Tariffs, and Trade (GATT), *Trends in International Trade, A Report by a Panel of Experts*, 1958, pp. 37-38 ; U.N., *World Economic Survey* 1958, p. 43 ff.

للظروف المتعلقة بالعرض أن تمارس دورا ملحوظا فيها يرد على الاسواق العالمية للمنتجات الأولية من تقلبات (١) . ومع ذلك فلا يجوز أن يتجاهل قط ماتسم به هذه الاسواق من شدة الحساسية للتغيرات التى تطرأ على الاحوال الاقتصادية بالبلاد الصناعية . يشهد لذلك أنه على الرغم من أن الحجم الصافى لواردات البلاد الصناعية من المنتجات الأولية لم يتأثر لاما خلال الازمة التى تمرست بها أمريكا الشمالية وبلدان أوروبا الغربية خلال ١٩٥٧ - ١٩٥٨ ، فقد ترتب على مجرد طروء ذلك التدهور فى الاحوال الاقتصادية بالبلاد الصناعية أن انخفضت أسعار المنتجات الأولية وحصيلة البلاد النامية من الصادرات بما يتراوح بين ٧ و ٨ ٪ فيما بين منتصف عام ١٩٥٧ ومنتصف عام ١٩٥٨ (٢) .

### - ٣ -

ولا تخفى بحال كيف تعظم الأضرار التى تحقيقها هذه التقلبات الواسعة فى حصيلة الصادرات من المنتجات الأولية على الأوضاع الاقتصادية الداخلية و على انتظام دولاب التنمية الاقتصادية بالبلاد النامية . ذلك أن حصيلة الصادرات من المنتجات الأولية لا تشكل فقط نحو ٩٠ ٪ من جملة حصيلة الصادرات ، ولكننا يحتل قطاع التصدير أيضا مكانا جوهريا من الاقتصاد القوسى بجمهرة البلاد النامية . يكشف عن ذلك أن الصادرات تشكل نسبة عالية من الدخل القومى لا تقل فى المعتاد عن ٢٠ ٪ ، بما يترتب على ذلك من عظم التأثيرات التى يزاولها تقلب الصادرات على مستوى الرخاء الاقتصادى بهذا البلدان . ومن ناحية أخرى ، تتجاوز نسبة الدخل القومى المتولد عن الصادرات فى المعتاد نسبة ما يتولد من الدخل القومى عن الاستثمار الوطنى أو الانفاق الحكومى . بل يربو فى كثير من البلاد النامية نصيب الصادرات فى توليد الدخل القومى عن نصيب الاستثمار الوطنى والانفاق الحكومى مجتمعين . ومؤدى هذا بطبيعة الحال تواضع مايتسنى للبلاد النامية أن تمارسه من سيطرة على مستوى الدخل والانتاج فيها . ذلك أنه لئن تسنى للسياسة الاقتصادية الداخلية أن تسيطر على مستوى الانفاق الحكومى أو مستوى الاستثمار الوطنى ، فلا يكاد يكون لها على الصادرات من سبيل (٣) .

(١) GATT, *op. cit.*, p. 13; U.N., *World Economic Survey 1958*, p. 39.

(٢) U.N., *World Economic Survey 1958*, p.p. 6-7.

(٣) نعين أن يؤخذ فضلا عن ذلك فى الاعتبار أنه ... على خلاف الحال فى البلاد المتقدمة - لا ينبغي النظر الى كل من مستوى الاستثمار الوطنى ومستوى الانفاق الحكومى على أنها متغيرات مستقلة ، حيث يتوقفان بدرجة كبيرة على الظروف السائدة بأسواق الصادرات . إذ يؤدى انعاش الاحوال بأسواق الصادرات الى ارتفاع مستوى الاستثمار الوطنى ، وذلك فى قطاع التصدير على الأتلى . ومن ناحية أخرى ، تتوقف الإيرادات الحكومية ، وبالتالى الانفاق الحكومى ، بدرجة كبرى على الاحوال السائدة بأسواق الصادرات على ما سيأتى بيانه حالا .

بل انه حتى لا يعظم نصيب الصادرات من الدخل القومي ، كما هو الحال بعدد قليل من البلدان النامية ، فان للتقلبات الواسعة في حصيللة الصادرات أثرها البالغ على انتظام دولاب النمو الاقتصادي يوضح هذا ما نعلمه من أن توافر الصرف الأجنبي الذي يتولد بصفة أساسية عن التصدير انما يشكل قيودا أساسيا على تكوين رؤوس الأموال بالبلاد النامية . ويرجع هذا الى عظم اعتماد هذه البلاد على الخارج في الحصول على سلع الانتاج اللازمة لتنفيذ برامج الاستثمار (١) . ومن هنا يتمخص بالضرورة تقلب حصيللة الصادرات عن اضطراب معدل الاستثمار ، وبالتالي معدل النمو الاقتصادي . بل انه لما كان ما يفيض من حصيللة الصادرات عن احتياجات الاستهلاك الوطني من الواردات الأساسية محدود المقدار في معظم هذه البلاد ، فانه لا مفر من أن تنكبد برامج الاستثمار العبء الأكبر لتقلب حصيللة الصادرات .

يضاف الى هذا ما يلاحظ من عظم اعتماد الإيرادات الحكومية بالبلاد النامية عموما على الضرائب وأشباه الضرائب على التجارة الخارجية ، بحيث يتوقف مستوى الإيرادات الحكومية بدرجة كبيرة على الأحوال السائدة بأسواق الصادرات بمعظم هذه البلاد . ومن هنا يؤدي تدهور الصادرات بما لا يلبسه من تراجع الإيرادات الحكومية ، الى انخفاض مستوى الانفاق الحكومي على الاستثمار نظرا لما تنسم به النفقات العامة الجارية من جمود . مبالنا ويشكل الاستثمار الحكومي جانبا كبيرا ، بل ربما كان الجانب الأكبر ، من الاستثمار القومي بمعظم البلاد النامية .

ويضاغف من أثر هذا كله بطبيعة الحال ما تتميز به البلاد النامية من ضيق نطاق التخصص الدولي حيث يتألف معظم صادرات هذه البلاد بصفة عامة من سلعة واحدة أو عدد محدود من السلع (٢) . ومن هنا لا يتهيا للبلاد النامية في المعتاد أن تتعوض عن كساد سلعة تصدرها بما قد يلبس ذلك من انتعاش أسواق المنتجات الأولية الأخرى . ما بالننا ، ويؤدي انخفاض مستوى الأرصدة الدولية السائلة التي تحتفظ بها البلاد النامية ، فضلا عن تواضع التسهيلات التي يضعها صندوق النقد الدولي في متناولها ، الى جعلها مغلوطة اليدين في تعويض أثر تدهور حصيللة الصادرات على الأوضاع الاقتصادية الداخلية أو على انتظام دوران دولاب التنمية الاقتصادية .

(١) بل يكاد يبلغ الانفاق على الواردات ٥٠٪ من جملة الانفاق على مشروعات التنمية الاقتصادية في كثير من البلاد النامية .

(٢) أحصى عدد البلاد التي اعتمدت عام ١٩٥٢ على سلعة واحدة في الحصول على نصف حصيللة الصادرات على الأقل فبلغت ثلاثين بلدا ، قدر نصيبها في مجموعها بنحو ٤٠ ٪ من جملة صادرات البلاد النامية . انظر :

P. Lamartine Yates, *Forty Years of Foreign Trade*, 1959, p. 180.

ومن ناحية أخرى ، تكشف فترة ما بعد الحرب عن عجز انسياب رؤوس الاموال الأجنبية الى البلاد النامية عن أن يعوض هذه البلاد عن عدم استقرار الأسواق الدولية للمنتجات الأولية (١) . يوضح هذا أن ما تعرضت له البلاد النامية من انخفاض حصيلة صادراتها بنسبة ٧ ٪ خلال الفترة ١٩٥٨/١٩٥٧ قد تسخض عن خسارة لها فى الدخل الحقيقى وفى المقدرة على الاستيراد تقدر بما يتجاوز ٢٠٠٠ مليون دولار - ( ويتكافأ مقدار هذه الخسارة التى تكبدتها البلاد النامية فى عام مع ستة أمثال ماتهيأ لها أن تتزود به من رؤوس الأموال من البنك الدولى للانشاء والتعمير خلال ١٩٥٦/١٩٥٧ ) (٢) . بل يقدر طبقا لتقرير اللجنة الاقتصادية لآسيا والشرق الأقصى عام ١٩٥٧ أن الخسارة التى تحيق بالبلاد النامية عن انخفاض أسعار الصادرات بنسبة ٥ ٪ فقط انما تتكافأ تقريبا مع جملة ما ينساب اليها من رؤوس الأموال الأجنبية العامة والخاصة والمعونات الحكومية (٣) .

## - ٤ -

ومع ذلك فليس عدم استقرار الأسواق العالمية للمنتجات الأولية سوى بعض ما تجابهه البلاد المنتجة للمنتجات الأولية من مشكلات . اذ تجابه هذه البلاد - فضلا عن ذلك - مشكلة أخرى طويلة المدى يعظم تأثيرها على مستقبل النمو الاقتصادى ، وتزيد بالتالى خطورتها بالنسبة للبلاد النامية عموما (٤) . وتتحصل هذه المشكلة فى تراخى الزيادة فى حجم صادرات البلاد المنتجة للمنتجات الأولية (٥) . وهى مشكلة يضاعف من حدتها اتجاه طويل المدى لحدل التبادل الدولى للتحرك فى غير صالحها أيضا . ولا يخفى كيف ترتب على الأمرين جميعا أن انخفض نصيب البلاد المنتجة للمنتجات الأولية من التجارة العالمية من زهاء الثلث فى ١٩٥٢/١٩٥٠ الى اقل من الربع فى ١٩٦٢/١٩٦٠ .

(١) انظر للمؤلف ، « دور الاستثمار الاجنبى فى التنمية الاقتصادية » ، مجلة مصر المعاصرة : ابريل ١٩٦٢ ، ص ٧ - ٨ .

(٢) U.N., *World Economic Survey* 1958, p. 7.

(٣) As quoted in Benjamin Higgins, *Economic Development: Principles, Problems and Policies*, 1959, p. 555.

(٤) انظر منسلا : U.N., *World Economic Survey* 1955, p. 53 ff.; *World Economic Survey* 1958, p. 17 ff.; *World Economic Survey* 1962, p. 10 ff.; GATT, *op. cit.*, p. 19 ff.; GATT, *op. cit.*, p. 19 ff.; Yates, *op. cit.*, pp. 41-2; Maizels, *op. cit.*, p. 31 ff.

(٥) غنى عن البيان أن من طوائف السلع ما لاشارك فى هذا الاتجاه . وينطبق هذا على وجه الخصوص على البترول .

(٦) انظر U.N., *Commodity Survey* 1962, p. 28 ff. ;

U.N., *World Economic Survey* 1962, p. 10.

هذا التراخي في الزيادة في حجم صادرات البلاد المنتجة للمنتجات الأولية ( وذلك منذ عام ١٩٣٨ ) (١) انما يرجع بصفة أساسية الى تباطؤ الزيادة في الطلب على الواردات من المنتجات الأولية عموماً بالبلاد الصناعية . وتسوغب هذه البلاد ثلاثة أرباع صادرات البلاد المنتجة للمنتجات الأولية . وتعزى هذه الظاهرة الى عاملين أساسيين : **أولهما** - تغيير أساسى فى بنى الطلب بالبلاد الصناعية ترتب عليه اتجاه معدل الزيادة فى الطلب على الواردات من المنتجات الأولية الى التراخي عن معدل الزيادة فى الإنتاج والدخل القوميى . **والثانى** - ما توجه اليه السياسات الاقتصادية والسياسة التجارية الدولية بالبلاد الصناعية من تقييد فرص تسويق المنتجات الأولية المستوردة بأسواقها .

ويفسر التغيير فى بنى الطلب بالبلاد الصناعية على الواردات من المنتجات الأولية بعوامل شتى تختلف ماهيتها باختلاف طوائف المنتجات الأولية (٢) . فتجابه الاغذية الاساسية قصور الطلب عن متابعة الزيادة فى الدخل الحقيقى ( وهى الظاهرة المعروفة بقانون انجل ) فضلاً عن اتجاه البلاد الصناعية الى التوسع فى انتاج كثير منها . وتجابه المواد الأولية انجاسها مستمرا لانخفاض نسبة ما يستهلك منها فى انتاج السلع المصنوعة . ويرجع هذا الاتجاه لتحول البنى الانتاجى بالبلاد الصناعية نحو الصناعات الثقيلة وصناعات سلع الاستهلاك الدائمة - وهى صناعات ينخفض فيها المستخدم من المواد الأولية بالنسبة للوحدة من السلعة النهائية . يضاف الى هذا ما أتاحه التقدم التكنولوجى من زيادة الكفاءة فى استخدام المواد الأولية وبالتالي تخفيض ما تستوعبه الصناعة منها . ما بالنا بما ترتب على نماء الصناعات الكيماوية من توفير البدائل الصناعية للعديد من المنتجات الأولية الصناعية .

ومن ناحية أخرى ، تنتهج البلاد الصناعية من السياسات الاقتصادية ، والسياسات التجارية الدولية ما يعرقل انسياب المنتجات الأولية اليها من الخارج (٣) . وهكذا تفرض القيود فى كافة البلاد الصناعية بصفة عامة على استيراد المنتجات الأولية التى ينتج مثيل لها بالداخل ، وتتمثل هذه القيود فى

U.N., *World Economic Survey 1955*, p. 53.

Yates, *op. cit.*, p. 41.

(١) انظر :

وفارن :

(٢) انظر المراجع المشار اليها بالحاشية رقم ( ٤ ) من الصفحة السابقة .

U.N., *World Economic Survey 1962*, p. 21 ff.

(٣) انظر مثلاً :

أغلب الحالات فى الضرائب الجمركية والقيود الكمية جميعا (١) • ولا يخفى كيف يرجع التوسع فى انتاج المنتجات الأولية بكثير من هذه البلاد الى تلك الحماية المفروضة ذاتها او الى برامج دعم الأسعار المقررة لصالح المنتجين بها • بل لقد تمخضت هذه البرامج فى بعض الحالات عن زيادة الانتاج بما يتجاوز الاحتياجات الوطنية ، بما يرتب على ذلك من زيادة صادرات البلاد الصناعية من المنتجات الأولية ، فضلا عن تكوين فوائض تضغط باستمرار على الأسواق العالمية لهذه المنتجات (٢) •

ولا يقل خطرا بالنسبة لمستقبل الصادرات من البلاد المنتجة للمواد الأولية انشاء الأسواق المشتركة فيما بين البلاد الصناعية • ذلك ان من شأن تحرير التبادل الدولى من القيود فى محيطها زيادة انسياب المنتجات الأولية فيما بين أعضائها ، فضلا عن البلاد المرتبطة بها ، وبالتالي تخفيض الاعتماد على البلاد الأخرى فى استيراد هذه المنتجات • ومن هنا كان لقيام السوق الأوروبية المشتركة ، وللسياسات التى تنحو فى هذا الخصوص الى انتهاجها ، أثر بالغ المدى على مستقبل صادرات البلاد المنتجة للمنتجات الأولية عموما (٣) •

ومهما يكن من أمر ، فان من شأن تباطؤ معدل الزيادة فى حجم صادرات البلاد المنتجة للمنتجات الأولية أن يستتبع تراخيا فى معدل الزيادة فى مقدرة هذه البلاد على الاستيراد • حقا لو أن هناك اتجاها طويل المدى لتحرك معدل التبادل الدولى لصالح البلاد المنتجة للمنتجات الأولية ، لثرتب على هذا الاتجاه التعويض عن أثر تباطؤ الزيادة فى حجم الصادرات على المقدرة على الاستيراد • على أننا لو استرشدنا بكثير من الدراسات التطبيقية حول التطورات التى شهدتها العالم لسنوات طويلة قبل الحرب لألفينا ، على العكس ، اتجاها طويل المدى لتحرك معدل التبادل الدولى ضد هذه البلدان • ولا يتسع المقام لمناقشة الخلاف النظرى القائم اليوم حول مايتوقع أن يكون عليه الاتجاه الطويل المدى لمعدل التبادل الدولى • على أنه مما لا شك فيه أن ليس فى تطورات الاثنى عشرة سنة الماضية مايدعو الى الاطمئنان • اذ

(١) Ibid. بل ان من الضرائب الجمركية التى تفرضها البلاد المتقدمة على المنتجات الأولية المستوردة ما يستهدف غرضا ماليا محضا كالضرائب الجمركية المفروضة على البن والشاي والكافور والوز ببلدان أوروبا الغربية ، حيث لا تنتج هذه البلدان مثيلاتها من السلع بالداخل • وعلى الرغم من أن هذه الضرائب لا تدر حصيلة تذكر بالقياس الى الإيرادات الحكومية بهذه البلدان الفنية ، فان لها أثرا فى تقييد الاستهلاك • فقد تكتسفت الدراسات الإحصائية عن أن انخفاض أسعار التجزئة بنسبة ١٠٪ من شأنه تحريض زيادة تقدر بنحو ٢ - ٣٪ فى استهلاك الشاي ، وبأكثر من ذلك قليلا فى حالة الكافور

Ibid., p. 21-22.

(٢)

Ibid., p. 38.

(٣)

يتجه معدل التبادل الدولى منذ عام ١٩٥١ الى الآن للتحرك باستمرار ضد صالح البلاد المنتجة للمنتجات الأولية (١)

### - ٥ -

ولا يستبهم بطبيعة الحال اثر هذا الاتجاه الطويل المدى فى تراخى الزيادة فى صادرات البلاد المنتجة للمواد الأولية على مستقبل النمو الاقتصادى بالبلاد النامية . فقد رأينا كيف تؤلف المنتجات الأولية نحو ٩٠ ٪ من صادرات هذه البلاد . ورأينا أيضا كيف يشكل توافر الصرف الأجنبى فيدا أساسيا على معدل الاستثمار القومى ، وبالتالي على معدل النمو الاقتصادى ، بهذه البلدان . ومن الواضح أنه حيث لا تدر الصادرات الموارد الأجنبية اللازمة لتمويل برامج التنمية الاقتصادية ، فإن الزيادة فى المدخرات الوطنية لن تنخفض عن الارتفاع بمعدل تكوين رأس المال ( وبالتالي معدل النمو الاقتصادى ) وانما يكون من شأنها تحقيق زيادة غير مرغوب فيها فى المخزونات أو احداث تخفيض فى مستوى التشغيل والانتاج (٢) .

وعلى هذا النحو توقفت التجارة الدولية اليوم عن ممارسة ذلك الدور الانمائى الذى لعبته خلال القرن التاسع عشر ، فقد تمثل فى الزيادة الطائلة فى الصادرات من المنتجات الأولية المحرك الأساسى للنمو الاقتصادى بالبلاد التى تسنى لها أن تندفع فى ذلك الوقت فى الطريق الى النمو الاقتصادى السريع . وبعبارة أخرى ، لقد تسنى للتجارة الدولية خلال القرن التاسع عشر أن تكون أداة لتصدير معدل النمو الاقتصادى من البلاد المتقدمة الى البلاد التى تهيأ لها الارتفاع الى مصاف الدول المتقدمة فى ذلك الوقت (٣) .

(١) يقدر تدهور معدل التبادل الدولى للبلاد المتخلفة خلال الفترة ١٩٥٠ - ١٩٥٢ / ١٩٦٠ - ١٩٦٢ بنحو ١٠ ٪ (Ibid., p. 17) ، وان اختلف حظ مناطق العالم المختلفة فى هذا الخصوص . وهكذا على حين تدهور معدل التبادل الدولى وذلك من أعلى مستوى بلغه خلال الفترة ١٩٥٠/١٩٦٠ بنسبة ١٧٪ و ١١٪ لبلدان أمريكا اللاتينية وأفريقيا على التوالى ، لم يتجاوز التدهور بالنسبة لبلدان آسيا ٥٪ ، ولم تخضع منطقة الشرق الأوسط لهذا الاتجاه النزولى وذلك للأهمية الكبرى للبترول فى صادرات هذه المنطقة . انظر : IMF, Annual Report, 1963, pp. 60-62.

U.N., World Economic Survey 1958, p. 8.

(٢) انظر :

(٣) انظر مثلا : Ragnar Nurke, "International Trade Theory and Development Policy", *Economic Development for Latin America* (Howard S. Ellis and Henry C. Wallich, eds.), p. 236 ff.; *idem*, "Patterns of Trade and Development", reprinted in *Equilibrium and Growth in the World Economy*, 1961, *passim*.

ويشير « نيركه » الى انه انما كان فى ضوء تلك التجربة التاريخية أن قال « الفرد مارشال » أن الأسباب التى يرجع اليها : لتقدم الاقتصادى للأمم انما تنتمى الى الدراسات المتعلقة بالتجارة الدولية . Ibid., p. 237.

وما أبعد الفرق بين الأمس واليوم . فقد رأينا كيف يتجه معدل الزيادة في الطلب على الواردات من المنتجات الأولية بالبلاد الصناعية الى التراجع ، بمعدل الزيادة في الانتاج والدخل بها . ولما كان معدل الزيادة في الطلب على الواردات بالبلاد النامية يتجه - على العكس - الى الزيادة بمعدل يفوق الزيادة في الانتاج والدخل في محيطها (١) ، فان المحافظة على التوازن في العلاقات الاقتصادية الدولية بين هاتين الطائفتين من الدول يقتضى أن ينخفض معدل النمو الاقتصادى بالبلاد انامية دون المعدل السائد بالبلاد الصناعية (٢) . ذلك أنه لو حاولت البلاد النامية في مثل هذه الظروف أن تلحق بمعدل النمو السائد بالبلاد الصناعية ( ولا نقول أن تتجاوزه ) لجابهت عجزا مستمرا مطرد الزيادة في موازين المدفوعات . (٣) ومن هنا امتنع على التجارة الخارجية أن تمارس في ظل البنيان الراهن للعلاقات الاقتصادية ذلك الدور الانمائى الكبير الذى تسنى لها أن تمارسه خلال القرن التاسع عشر . ومن هنا أيضا يقتضى الارتفاع بمعدل النمو الاقتصادى بالبلاد النامية أن يكون التصنيع للسوق الداخلى جزءا لا يتجزأ من استراتيجية التنمية الاقتصادية بها (٤) .

## - ٦ -

تلك هى المشكلات الأساسية التى تجابه البلاد المنتجة للمنتجات للمنتجات الأولية ، وعلى وجه الخصوص البلاد النامية ، فى تجارتها الخارجية . ويتضح بامعان النظر فى جملة هذه المشكلات طبيعة الدور انجوهري الذى يتعين أن يضطلع به التعاون الدولى فى ايجاد حلول لها أو فى التلطيف من حداثها . يوضح هذا ما رأيناه من عمق التأثيرات التى تتولد عن اضطراب مستوى النشاط الاقتصادى بالبلاد الصناعية ( أو عن الاتجاهات غير الملائمة لسياساتها الاقتصادية وسياساتها التجارية الدولية ) على استقرار الأسواق العالمية للمنتجات الدولية وعلى معدل الزيادة فى الصادرات من البلاد المنتجة لهذه المنتجات . ما بالنا ولا تتمتع البلاد المنتجة للمنتجات الأولية عموما بالمقدرة على السيطرة - ولو مجتمعة - على أسواق السلع التى تصدرها ، بحيث ينحصر مجال السياسة الوطنية بها فى محاولة تلطيف آثار تقلبات حصيلة الصادرات على الاقتصاد القومى ، فضلا عن ادخال

(١) انظر للمؤلف ، « قابلية العملة للتحويل والبلاد المتخلفة اقتصاديا » ، سلسلة رسائل التخطيط رقم ( ٥٣ ) ، ص ٢٩ - ٤٠ .

(٢) U.N. World Economic Survey 1956, p. 12.

ومقال المؤلف السالف الذكر مباشرة ، ص ٣٠ - ٣٢ .

(٣) أنظر : U.N., World Economic Survey 1958, pp. 8-9.

(٤) انظر للمؤلف ، « العلاقات الاقتصادية الدولية للبلاد المتخلفة اقتصاديا » ، مجلة مصر المعاصرة ، أبريل ١٩٦٢ ، ص ٣٦ - ٣٧ .

المستقبل الطويل المدى للصادرات في الاعتبار في سياق تشكيل استراتيجية التنمية الاقتصادية .

على أنه مما يؤسف له أنه على الرغم من الاهتمام الكبير الذي أولته المنظمات الدولية لمشاكل التجارة في المنتجات الأولية ، فإن ما تسنى للتعاون الدولي تحقيقه من نتائج لا يتناسب بحال مع جسامه هذه المشاكل أو مع ما يتمخض عن تفاعلها من عرقلة سبيل البلاد النامية الى النمو الاقتصادي السريع . فما تتجاوز مظاهر التعاون الدولي الى اليوم عددا من اتفاقيات السلع الدولية لا تتجاوز الخمس ، فضلا عن عدد من حلقات الدراسة والبحث التي نعني الواحدة منها بدراسة المشاكل المتعلقة بسلعة معينة أو بطائفة من السلع أو بالمنتجات الأولية جميعا (١) - كل هذا بالإضافة بطبيعة الحال الى الدراسات والمشاورات التي تدور حول هذه المشكلات في رحاب الأمم المتحدة ولجانها ومنظماتها المتخصصة ذات الشأن فضلا عن منظمة الجات . (٢) حقا لقد اتخذ صندوق النقد الدولي خطوة ايجابية في فبراير سنة ١٩٦٣ عندما قرر زيادة التسهيلات التي يضعها في متناول البلاد المنتجة للمنتجات الأولية في حالات التدهور المؤقت في حصيلة صادراتها . على أن هذه التسهيلات محدودة ( حيث تقرر ألا تتجاوز في المعتاد ٢٥ ٪ من حصة العضو ) كما أن الحصول عليها لا يكون بصفة تلقائية ، حيث يتوقف ذلك على موافقة الصندوق (٣) .

ومن هنا تعلق البلاد المنتجة للمنتجات الأولية ، وخاصة البلاد النامية ، أهمية كبرى على مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية الذي انعقد خلال الفترة مارس - يونيو ١٩٦٤ بجنيف . ذلك أن ايجاد حلول ناجعة لمشاكل هذه البلاد إنما يخرج في واقع الأمر عن نطاق الأساليب المألوفة للتعاون الدولي في معالجة مشاكل المنتجات الأولية . مثل هذه الحلول الناجعة لا بد أن تنبنى على أساس بنين جديد للتخصص الدولي ، فضلا عن تنظيم ايجابي فعال للتعاون الاقتصادي العالمي .

(١) تمارس معظم هذه الحلقات نشاطها تحت اشراف منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة .

(٢) انظر . U.N., *World Economic Survey 1958*, Ch. 3; *World Economic Survey 1962*, p. 51 ff.

(٣) وذلك بالتجاوز عن شرط عدم زيادة ما يحوزه الصندوق من عملة العضو عن ٢٠٠ ٪ من حصته ، فضلا عن الاستعداد لاعادة النظر في مقادير الحصص المقررة للبلاد المصدرة للمنتجات الدولية وخاصة حيث تكون الحصة المقررة صغيرة نسبيا ، وذلك في ضوء التقلبات التي تتوارى على حصيلة الصادرات . انظر :

IMF, *Annual Report*, 1963, pp. 196-199.

أما هذا البنيان الجديد للتخصص الدولى فينبغى أن يكون من شأنه افساح السبيل للبلاد النامية لزيادة صادراتها من المنتجات المصنوعة . وأما ذلك التنظيم الايجابى الفعال للتعاون الاقتصادى العالمى فيتعين أن ينتفى فى ظله أن تترك هذه البلاد وشأنها فى مجابهة خطرين : خطر التقلبات الواسعة التى تتواتر على الاسواق العالمية للمنتجات الأولية فى المدى القصير ، وخطر ذلك الاتجاه الطويل المدى لتراخى الزيادة فى حصيلة صادراتها من المنتجات الأولية ، بما يتطوى عليه هذا الانجاد من عرقلة السبيل الى النمو الاقتصادى .

عندئذ يتحقق للعالم ما تتطلع اليه البلاد النامية اليوم من أن ترتفع البلاد الصناعية المتقدمة الى مستوى المسئولية التى تفرضها عليها طبيعة المرحلة التاريخية التى يجتازها العالم فى الوقت الحاضر . وتقتضى هذه المرحلة بلا ريب أن توضع التجارة الدولية فى خدمة التنمية الاقتصادية للبلاد النامية التى يؤلف سكانها نحو ثلثى سكان العالم .

كلية الاقتصاد والعلوم السياسية  
فبراير سنة ١٩٦٤

2/11



## الخطة الخمسية الثانية على ضوء تجربة الخطة الخمسية الاولى

للدكتور محمود أحمد الشافعى

وكيل وزارة التخطيط

### التخطيط لاعداد الخطة الطويلة المدى :

بدأت منذ ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ مرحلة وضوح الأهداف القومية باعلان المبادئ الستة للثورة ، وأخذت البلاد تستعد لحل مشاكل الماضى وتنظر الى تطوير حاضرها لبناء مستقبل أفضل ، واتجهت الى التخطيط باعتباره أسلوبا علميا تطبيقيا يساعد على التفكير فى المشاكل والوصول الى حلول لها ، وطريقا للتنظيم والتنسيق والتوقيت والعمل .

والتخطيط فى أساسه عملية مستمرة متصلة تبحث فى كيفية تخصيص الموارد المتاحة والمؤكددة وتنظيم استخدامها فى برامج عمل تنفيذية وبالتوقيت المناسب لتحقيق مايتفق على الوصول اليه من أهداف فترة بعد أخرى ، ويبدأ التخطيط بتحديد الأهداف ، وحصر الموارد ، والبحث فى استخدام تلك الموارد بأفضل الوسائل الممكنة بما يؤدى الى زيادة النتائج القومية مع مراعاة العمل على زيادة تلك الموارد للوصول الى مزيد من الأهداف على فترات متتابة ومتصلة

وحصر موارد المجتمع واستخداماتها وتعبئتها وإدارتها لتحقيق مطالب المجتمع واحتياجاته وآماله ، ومتطلبات ذلك من التنظيم والتنسيق والتوقيت ، كلها من مكونات عملية التخطيط الشامل ، ولا سبيل الى الربط بين مطالب المجتمع وموارده الا بوضع برامج العمل التى تستخدم ماهناك من موارد المجتمع لتحقيق مطالبه واحتياجاته وأهدافه ، ولا سبيل الى التنسيق بين برامج العمل عند تنفيذها الا بالمتابعة المستمرة والرقابة المستمرة على الأعمال وما تؤدى اليها من نتائج ، وتقييم تلك النتائج فى ضوء ما استخدم من الموارد وتكلفتها بالنسبة للعائد منها على المجتمع ، وبالنسبة لتكلفتها المقدرة والعائد المقدر منها ، حتى تكون هناك مراجعة متصلة لبرامج العمل ومقترحاته وتنظيماته تسمح باجراء التعديلات اللازمة على

(\*) محاضرة أقيمت بالجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والاحصاء والتشريع فى يوم الاربعاء ١٥ ابريل سنة ١٩٦٤ .

مقترحات المشروعات وأساليب العمل ، بل وعلى مكونات الأهداف نفسها ضمانا للتناسق والتكامل والتوازن المستمر بين الأهداف وما يتاح لتحقيقها من موارد ، وبين أساليب العمل وما يرسمه المجتمع لنفسه من قيم ومبادئ . وبين نظمات العمل وما يستهدف الوصول اليه من معدلات الأداء . وكل ذلك من مسئوليات التخطيط الشامل وواجباته .

والتخطيط فى أساسه عملية تحديد للأهداف التى يتقرر بلوغها ، وتخصيص للموارد المتاحة لتحقيقها على المدى الطويل فى عشرين سنة مثلا أو أكثر أو أقل ، ورسم صور المستقبل على أساس من الماضى والحاضر وما يمكن احداه من التطوير والتطور فى بنىء الموارد وفى وسائل استخدامها وتعبئتها وتهيئتها لبناء المستقبل .

وفى خلال مثل تلك الفترة الطويلة ترسم اتجاهات العمل لتطوير البنىء الاقتصادى والاجتماعى وترسم السياسة الاقتصادية والاجتماعية البعيدة المدى ويجرى تفصيل اتجاهات العمل وبرامجه وسياساته فى صور مشروعات وأعمال وتنظيمات واجراءات تنفيذية على فترات أقصر قد تكون عشر سنوات أو خمس سنوات مثلا ، ثم توضع الخطط السنوية وبرامج العمل واتجاهاته للفترة كلها ثم توضع تفصيلات ذلك لكل نشاط وقطاع على المستوى القومى وعلى المستويات المحلية ( مستوى المحافظات والمدن والقرى ) وعلى مستوى الوحدات الانتاجية والوحدات الادارية فى المجتمع ، مع وجوب الربط بين الأهداف والأعمال ونتائجها فى المدى القصير بالأهداف والاتجاهات القومية على مدى أطول . ضمانا للتنسيق والتكامل والمرونة الواجبة فى العمل وتنظيماته وتعديل برامجها لتحقيق النتائج المرجوة .

ففى التخطيط الطويل المدى نضع تقديرا لمواردنا وتقديرا لتخصيص تلك الموارد وأساليب اعدادها وتهيئتها وتعبئتها للوصول الى الأهداف الاجمالية لعشر سنوات أو عشرين سنة ، ثم نضع تفصيلات سنوية لتلك الفترة ، وبرامج أكثر تفصيلا لجزء من تلك الفترات ( خمس سنوات مثلا ) ثم نضع خطة سنوية بأهدافها ومواردها . ونتابع تنفيذ تلك الخطة . . ومن خلال التنفيذ نقوم بالتنسيق عن طريق إعادة التنظيم أو تعديل برامج العمل وأساليبه تحقيقا للتكامل والتوازن وعدم التعارض بالتخطيط القصير المدى - اذ يتعين علينا أن نحقق الأهداف بالتنسيق الشامل لضرورة النمو المتناسق فى مختلف المجالات والأنشطة .

وحين اتجهنا الى وضع الخطة الخمسية الأولى ، بدأنا فى جمع البيانات والمعلومات الاقتصادية والمالية والاجتماعية المتاحة عن البنىء الاقتصادى والاجتماعى المصرى ومكوناته وعلاقاته بما فى ذلك حصر مختلف الموارد المتاحة

واحتتمالات زيادتها سواء فى ذلك الموارد الطبيعية المستخدمة والمعطلة والموارد المالية المستخدمة والمعطلة . والموارد البشرية المستخدمة والمعطلة ، وما يمكن أن يترتب على تخصيصها للاستخدام فى الاتجاهات المختلفة للتنمية من نتائج .

وقد اشتركت فى هذه الدراسات مختلف الوزارات والهيئات العامة والمؤسسات المعنية ، بل واشترك القطاع الخاص بممثلين عنه فى دراستها وفى مناقشة مختلف الاتجاهات المحتملة للتنمية وآثارها المباشرة والغير مباشرة من الوجهتين الاقتصادية والاجتماعية للاختيار من بين تلك الاتجاهات ما يحقق الأهداف والمطالب والاحتياجات التى يرمى الوصول إليها فى السنوات الخمس الأولى كجزء لا يتجزأ من السنوات العشر الأولى للخطة وتقسيم ذلك الى برامج وخطط سنوية ، بالتوقيت الذى يؤدى الى التوازن بين الموارد والأهداف ، وبرامج العمل التى تؤدى الى التكامل فيما بينها للوصول الى النتائج المرسومة فى الزمن القصير والزمن الطويل على السواء (١)

فكثير من مشروعات الري والصرف واستصلاح الاراضى وازنتاج الطاقة الكهربائية وعلى رأسها مشروع السد العالى ، يتحمل المجتمع تكلفة أغلب الاستثمار فيها خلال الخطة الخمسية الأولى ، ويبدأ جنى العائد منها خلال المرحلة الخمسية الثانية وما بعدها . وكثير من مشروعات التعليم العالى والمتوسط التى يقوم المجتمع بتنفيذها تظهر نتائجها فى اعداد المتخصصين والمؤهلين تأهيلا علميا وفنيا فى المرحلة الخمسية الثانية وما بعدها ، وكثير من مشروعات التنقيب عن الثروة المعدنية والبتروولية والخامات الأرضية التى رصدت الاعتمادات للاتفاق عليه خلال السنوات الخمس الأولى ، والتى يعتمد على نتائجها فى اقامة مشروعات للانتاج التعدينى والبتروولى وكثير من الصناعات المعدنية والهندسية والبتروولية تظهر آثارها ونتائجها بعد سنوات عديدة تالية فى صورة زيادات فى الانتاج وفى الدخل والعمالة وتعديل ميزان التجارة والمندفعات . . الخ ، وهكذا يتضح أن التخطيط القصير المدى للمشروعات لابد وأن يكون جزءا من تخطيط أطول مدى حتى يمكن تقدير التكلفة وتقدير العائد من مختلف المشروعات التى تستغرق سنوات فى تنفيذها وتستغرق بعدها سنوات عديدة حتى يجنى المجتمع ثمراتها ، ويتبين مختلف آثارها ونتائجها .

ومن هنا فإن أية خطة خمسية أو عشرية لابد وأن تكون جزءا لا يتجزأ من تخطيط أطول مدى .

(١) السيد عبد اللطيف البغدادى - بيان عن الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية - المؤتمر العام للاتحاد القومى بالقاهرة يونيو ١٩٦٠ .

## بعض نتائج تنفيذ الخطة الخمسية الأولى (٢)

وباستعراض ماتحقق من نتائج فى الفترة ما بين السنة الأولى من الخطة حتى الآن يتضح أن الانتاج المحلى يتزايد بمعدل يقرب من ٦٪ سنويا وهو معدل يزيد كثيرا عما كان عليه فى سنوات ما قبل الخطة ١٩٥٧-١٩٥٩ إذ كان المعدل فى تلك السنوات نحو ٤٪ سنويا ولكنه يقل عن المعدل الاجمالى المستهدف ( نحو ٨٪ سنويا ) ، وارتفع الناتج المحلى بما يقرب من تلك المعدلات المشار اليها ( نحو ٦٪ سنويا فى المتوسط )

غير أن الخطة الخمسية الأولى كما رسمت كانت تستهدف الاتجاه الى قدر متزايد من التكامل بين الانتاج السلعى ( فى قطاعات الزراعة والتعدين والصناعة التحويلية والطاقة الكهربائية والبتروولية والتشييد والبناء ) وبين انتاج الخدمات ( فى قطاعات التجارة والمال والنقل والمواصلات والتعليم والتدريب والصحة الوقائية والعلاجية والخدمات الثقافية والترفيهية وغيرها من الخدمات العامة والخاصة ) ، وكشفت التجربة عن العلاقة الوثيقة بين القدرة على زيادة الناتج المحلى من القطاعات السلعية وبين إمكانات زيادة الناتج من القطاعات الخدمية وأنه فى مرحلة التمهيد للانطلاق لايتميز زيادة انتاج الخدمات بمعدل أسرع كثيرا من زيادة الناتج المحلى من القطاعات السلعية الا بزيادة فى الواردات الاستهلاكية والواردات من السلع الوسيطة الداخلة فى انتاج السلع الاستهلاكية بمعدلات تفوق كثيرا معدلات زيادة الصادرات ، مما يؤدى الى تزايد العجز فى ميزان التجارة وميزان المدفوعات ، وبما يترتب عليه التضحية بهدف اسامى من الأهداف المرسومة وهو تحسين ميزان التجارة الخارجية والمدفوعات .

كما وكشفت التجربة عن أن تقديرات زيادة الاستهلاك ومعدلاته فى خطة السنوات الخمس الأولى ( بنحو ٤٪ سنويا ) لم تكن تأخذ فى حسابها كل الآثار المباشرة وغير المباشرة لاعادة توزيع الملكية بين القطاعين العام والخاص وما ترتب على القوانين الاشتراكية الصادرة فى الفترة بين يوليو وأغسطس عام ١٩٦١ من آثار توزيعية ومن ارتفاع معدلات تزايد فرص العمل والعمالة الفعلية ومن تغير فى بنى الأجور المدفوعة عما رسمته الخطة ، ما استتبع كل ذلك من آثار على تزايد معدلات الاستهلاك الفردى والعائلى عما كان مرسوما فى الخطة أصلا ، بالاضافة الى تزايد معدلات الانفاق على الخدمات الحكومية فى الميزانية العامة عما كان مرسوما فى تلك الخطة عند اقرارها فى يوليو عام ١٩٦٠ ، وأصبح واضحا فى الوقت الحاضر أن معدلات زيادة الاستهلاك العائلى

(٢) السيد على صبرى - بيان الحكومة فى مجلس الأمة بالقاهرة ابريل ١٩٦٤ وزارة التخطيط - تقارير متابعة تنفيذ الخطة العامة فى السنة الثالثة منها - القاهرة .

والحكومي لتحسين ورفع مستوى المعيشة يصعب أن تقل عن نحو ٦٪ سنويا في الفترات الخمسية الثانية وذلك بالنظر الى الاعتبارات السالفة الذكر وبالإضافة الى الاعتبارات التالية :

**أولا :** أن قوة العمل المتاحة والتي تبلغ نحو ٨٢ مليون فرد في عام ١٩٦٤/٦٣ سيرتفع عددهم تدريجيا الى نحو ٩٧ مليون فرد أو أكثر (٣) في عام ١٩٧٠/٦٩ ، ويبلغ عدد المشتغلين منهم في عام ١٩٦٤/٦٣ نحو ٧ مليون فرد منهم نحو ٧٥٠ ألف فرد يعملون عمالة جزئية في الزراعة وغيرها ، وفي السنوات التالية يرجى زيادة فرص العمل بمعدلات أكثر ارتفاعا من الـ ٩٪ السنوية لقوة العمل بحيث يتم استيعابها كلها خلال الفترة الخمسية الثانية في أعمال منتجة ومجزية غير موسمية وذلك بفتح مايقرب من ٢٧ مليون فرصة عمل اضافية ، بمعدل زيادة سنوية نحو ٧٪ في فرص العمل المفتوحة ، وبمعدلات سنوية تفوق ذلك في الأجور المدفوعة للعاملين في مختلف أنواع النشاط الانتاجي وفي قطاعات الخدمات .

**ثانيا :** أن معدلات زيادة الاستهلاك القومي حتى السنة الرابعة من الخطة الحالية كانت نحو ٦٣٪ في المتوسط سنويا مما يصعب تخفيضها في المستقبل في مواجهة زيادة فرص العمل والدخل منه بمعدلات أعلى الا باللجوء الى اجراءات شديدة لتنظيم تزايد الاستهلاك ، خاصة وأن نسبة لا يستهان بها من تزايد الاستهلاك مرجعها تزايد الخدمات العامة التي تقدمها الدولة لصالح الشعب في مجموعه .

وقد تزايد الانفاق الفعلي على الخدمات في السنوات الثلاث الأولى من الخطة وفاق في السنة الرابعة منها ماكان مستهدفا في الخطة لبلوغه في السنة الخامسة منها ، اذ كانت المعدلات المرسومة للتوسع في الخدمات العامة بنسبة ٤٪ سنويا في حين أن الانفاق الفعلي ارتفع بمعدل ٧٪ سنويا الى السنة الرابعة من الخطة .

وقد أوضحت التجربة خلال السنوات المنقضية من الخطة الخمسية الأولى أن عدم تنظيم زيادة الاستهلاك القومي في حدود جزء من المعدل السنوي لزيادة الناتج المحلي لايتيسر معه تنظيم الادخار من الدخل بما يؤدي الى الحصول على القدر اللازم من المدخرات المحلية لتمويل الاستثمار في مشروعات التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وأصبح واضحا أن أهداف الادخار لتمويل استثمار التنمية وفتح فرص العمل بمعدلات مرتفعة ، لاتقل أهمية عن أهداف زيادة

(٣) قد تزيد القوة العاملة المتاحة عن ذلك القدر خلال الفترة المنتهية لسنة ١٩٧٠/٦٩ بزيادة معدل اشتراك الاناث من السكان في دخول مجالات العمل نتيجة لتزايد التعليم والتطور الاجتماعي .

الاستهلاك لتحسين مستوى المعيشة السكانية ، ويتطلب الأمر إيجاد توازن بينهما يرسم برامج عمل تنفيذية تستهدف تكوين المدخرات المحلية بالكم والكيف الذى يساير حجم الاستثمار المستهدف سنوياً تلافياً للتوسع فى زيادة المديونية مع العالم الخارجى ، ولا يكون ذلك ميسوراً الا اذا رسمت برامج زيادة الانتاج من السلع والخدمات المطلوبة للاستهلاك النهائى والاستهلاك الوسيط بما يساير المعدلات المستهدفة لتحسين الاستهلاك دون اضطراب الاقتصاد القومى الى التوسع فى الاستدانة من العالم الخارجى للاغراض الاستهلاكية بالاضافة الى رسم برامج الانتاج المحلى من السلع والخدمات المطلوبة لتنفيذ الاستثمار والمطلوبة أيضاً للتشغيل الكامل للطاقات الانتاجية القائمة والتي يجرى انشاؤها وتلك التى تتقرر فى المستقبل ، بما يقلل من الاعتماد على زيادة الواردات للوفاء بكل ذلك فى مواجهة الجمود النسبى فى صادرات البلاد . كما تبين من التجربة فى سنواتها المنقضية .

هذا ويبلغ الاستثمار الذى تم تنفيذه فى عام ١٩٦٠/٥٩ ما قيمته ١٧١ مليون جنيه تقريباً وارتفع فى السنة الأولى من الخطة ١٩٦١/٦٠ الى نحو ٢٢٥ مليون جنيه واستمرت زيادته الى نحو ٢٥٠ مليون جنيه فى السنة الثانية ١٩٦٢/٦١ والى نحو ٣٠٠ مليون جنيه فى السنة الثالثة ١٩٦٣/٦٢ فى حين زادت المدخرات المحلية من نحو ١٣٢ مليون جنيه فى سنة الأساس ١٩٦٠/٥٩ الى نحو ١٩٨ مليون جنيه فى السنة الثالثة ١٩٦٣/٦٢ ، وكان مستهدفاً أن تصل الى نحو ٣٣٥ مليون جنيه فى تلك السنة . (٤)

ومهما يكن الأمر فان تكوين المدخرات المحلية بنسبة تقل عن ٢٠٪ من مستوى الناتج المحلى سنوياً فى المتوسط ، يترتب عليها ضرورة التوسع فى الاقتراض من الخارج لسد الثغرة التى تنشأ بين المدخرات المحلية وحجم الاستثمارات المطلوبة للسير قدماً فى التنمية بالمعدلات المرتفعة المستهدفة ، وجدير بالإشارة أن حجم المدخرات المحلية الى الدخل القومى كان فى حدود ١٠٠٪ فى عام ١٩٦٠/٥٩ ، وارتفعت نسبتها الى ما بين ١٣٪ ، ونحو ١٤٪ من الناتج المحلى فى السنوات الثلاث الأولى من الخطة الخمسية ، وهى نسبة ضئيلة بالمقارنة بما كان مستهدفاً من تكوين المدخرات بنسبة مئوية تتزايد سنة بعد أخرى مع تزايد الدخل المتولد حتى تصل الى ما نسبته ٢٠٪ من ذلك الدخل فى السنة الخامسة من الخطة ، مع تعبئة تلك المدخرات بعد تكوينها لمقابلة الاستثمارات المستهدفة فى رأس المال الثابت والعامل كليهما لتمويل زيادة الانتاج من الطاقات الانتاجية القائمة ولتمويل انشاء وتشغيل المشروعات المستجدة خلال سنوات الخطة .

(٤) وزارة التخطيط - مشروع الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية فى السنة الثالثة - ١٩٦٤/٦٣ .

وجدير بالإشارة أن الخطة الخمسية الأولى استهدفت زيادة الانتاج الزراعى المحلى بنسبة ٢٨٪ فى تلك السنوات الخمس أى بمعدل يقرب من ٥٪ سنوياً لمواجهة زيادة السكان بنسبة لا تقل عن ٢٫٨٪ سنوياً ، وللمجابهة التوسع المستهدف فى الاستهلاك الغذائى لتحسين مستوى المعيشة ، وللمقابلة مطالب التصنيع المتزايدة من السلع الخام الزراعية ومنها الغذائية والنسيجية ، مع المحافظة على مستوى الصادرات الزراعية الخام ، وزيادة الصادرات الزراعية المصنعة ، ويتضح من خبرتنا خلال السنوات المنقضية من الخطة الخمسية الأولى أن تنمية الانتاج الزراعى سارت بمعدل يقل كثيراً من ذلك المستهدف ( أقل من ٣٪ سنوياً ) مما يستوجب تداركه فى رسم الخطة الخمسية الثانية بمرحلتها السنوية وبرامجها التنفيذية ، حتى يتم التكامل بين الانتاج الزراعى وزيادة الطلب عليه للتصنيع المحلى والرغبة الملحة فى المحافظة على مستوى الصادرات الزراعية بل وزيادتها كما وقيمتها فى صورها الخام والمصنعة .

وقد كشفت التجربة فى السنوات المنقضية من الخطة الخمسية الأولى أن العناية بزيادة الناتج الزراعى لا تقل أهمية عن العناية بزيادة الناتج الصناعى ، وأن التوسع الصناعى فى المنتجات الزراعية فى الصناعات الغذائية والنسيجية والجلدية وبعض الصناعات الكيماوية مرتبط بالتوسع الزراعى فى انتاج الخامات الضرورية بما لا يلقى عبئاً اضافياً على ميزان التجارة والمدفوعات بتخفيض قدرة الزراعة على التصدير بما لا يعوضه ويزيد عنه ارتفاع مقابل فى قدرة الصناعات الغذائية والنسيجية والجلدية وغيرها على التوسع فى صادراتها سنه بعد أخرى ذلك من جهة ، ومن جهة أخرى ارتفاع الضغط على ميزان التجارة والمدفوعات الناشئ من زيادة الواردات من أصل زراعى لمواجهة تزايد الطلب الاستهلاكى المحلى على المنتجات الزراعية بصفة مباشرة أو عن طريق الصناعات التى تقام ويتطلب تشغيلها استيراد خامات أو مواد نصف مصنعة زراعية أو غير زراعية .

وكشفت التجربة كذلك أنه يتعذر تخطيط زيادة الانتاج وتعظيم الدخل منه دون تخطيط لتكلفة الانتاج وتخطيط حوافزه بما فى ذلك الحوافز السعيرية ، ودون ترجمة الأهداف الاجمالية للانتاج وتكلفتها الى تفصيلات تصل الى مستوى كل وحدة انتاجية وكل وحدة تنظيمية ادارية فى كل قطاع ونشاط وصناعة من المستوى المحلى فى القرية والمدينة الى المستوى الاقليمى فى المحافظات وإلى المستوى القومى - ويشير كل ذلك مثلاً الى أهمية ترجمة الأهداف الانتاجية والدخلية لقطاع الزراعة على المستوى القومى الى أهداف انتاجية ودخلية على مستوى كل قرية وكل منطقة زراعية ووضع برامج تنفيذية للتمكين من الوصول الى تلك الأهداف فى مختلف الحيازات المزرعية لكل زارع ، وكذلك الحال فى قطاعات الصناعة والكهرباء والنقل وغيرها .

## وجوب الاتجاه من التخطيط الإجمالي الى الخطط التفصيلية فى كل مستوى :

وقد مر التخطيط من مرحلة اعداد النماذج الاجمالية على المستوى القومى لاتجاهات الطلب النهائى على الاستهلاك والاستثمار وما يقابلها من الانتاج والدخل والعمالة والصادرات والواردات وغيرها فى قطاعات المجتمع وانشتطته بصورة اجمالية ، الى مرحلة تتطلب ترجمة تلك الاجماليات الى برامج عمل تنفيذية تصل الى مستوى المنظمات والمشروعات والوحدات الانتاجية والخدمية فى كل نشاط وقطاع ، والى مرحلة تتطلب تنظيم تلك البرامج ووضع تفصيلاتها فى خطط محلية واقليمية تكون جزءا لا يتجزأ من الخطة القومية الشاملة وتتناسق معها ولا تتعارض فى جزئياتها وكلياتها على كل مستوى وفى كل قطاع ونشاط ، وتتحدد المسؤوليات بشأن تنفيذها تفصيلا على كل مستوى .

والوضع حتى الان انه توجد خطط اجمالية للانتاج فى كل قطاع ونشاط وبرامج استثمار لتحقيقه فى كل قطاع ونشاط واهداف للدخل منهما فى كل قطاع ونشاط ، واهدافا لمكونات ذلك الدخل وتوزيعه بين الاجور والارباح وماليها من عوائد حقوق العمل وحقوق التملك فى كل قطاع ونشاط . . ويلزم ترجمة تلك الخطط الاجمالية الى برامج عمل تنفيذية بتنظيماتها وتوقيت أدائها فى تناسق وتكامل وترابط أفقيا ( بين القطاعات والاشطة فى المحافظات وعلى المستوى القومى ) ورأسيا ( بين الوحدات العاملة فى كل نشاط أو قطاع والمندرجة تحت اشراف المؤسسات العامة . . والهيئات العامة والادارات العامة فى المجتمع ) .

ولا توجد خطط لخفض تكلفة الانتاج ورفع انتاجية الموارد المستخدمة فى تحقيقه على تلك المستويات وبحيث تلتزم بها المنظمات الانتاجية فى التنفيذ . . ولا توجد خطط لربط الانتاج وزيادته أو خفض تكلفته بخطط التسويق ذلك الانتاج فى الداخل أو تصديره للخارج تراعى خفض تكلفة التسويق من جهة وتحقيق هدف تعظيم الدخل القومى من جهة أخرى بحيث تلتزم بها المنظمات التجارية والتسويقية ، وكشفت التجربة عن وجوب اعداد تلك الخطط ضمن المكونات الرئيسية للخطة العامة بصورة تفصيلية .

كما وأن أهداف الادخار التى تقررها الخطة ، وأهداف التمويل بمصادره وقيمه واستخداماته لاتتضمنها برامج عمل تنفيذية واضحة (٥) للخطط الموضوعة حتى الآن ، وهناك ضرورة ملحة فى أن تتضمنها الخطط الخمسية والسنوية فى المستقبل ، وفى النظم الاشتراكية تقوم مجموعة البنوك وعلى

(٥) دكتور محمود أحمد الشافعى - الطالب التمويلية للخطة العامة للتنمية الاقتصادية

والاجتماعية ( محاضرة فى نادى التجارة بالقاهرة فى مارس سنة ١٩٦٣ ) .

رأسها البنك المركزى بالاشتراك فى تخطيط النقد والائتمان وتنفيذ الميزانية الائتمانية والنقدية وفى الرقابة على الكفاية الانتاجية للمشروعات بالرقابة على مراكزها المالية والتمويلية التى هى محصلة نشاطها فى الانتاج وتكاليفه والمبيعات منه والمخزون من الانتاج ومن مستلزمات الانتاج وغير ذلك .

ويستخدم تكوين الفائض فى المشروعات - المقابل للربح فى المجتمع انراسمىالى - مصدرا أساسيا للموارد المالية المطلوبة للدولة ، كما يستخدم أداة للسيطرة المالية على المشروعات ومعيارا للارتقاء بمستوى التشغيل وخفض التكلفة فى المشروعات - ويدفع الجانب الأكبر من أرباح المشاريع العامة الى ميزانية الدولة فى صورة ضريبة أرباح ويستبقى جزء منها فى المشروع للتوسع فى رأس المال الثابت والعامل ولدفع مكافآت الانتاج والتوسع فى الخدمات الصحية والسكنية وأنواع الخدمات الأخرى التى تقدمها الدولة للعمال .

✓ وفى المجموعات الاشتراكية (٦) يجرى تخطيط الأسعار مسبقا ، وتخطيط الائتمان والنقد مسبقا ، وتخطيط الاستهلاك والادخار مسبقا ، شأنها فى ذلك شأن تخطيط الانتاج وتخطيط مستلزمات الانتاج وتخطيط مسنوى التكاليف وتخطيط القيمة المضافة المستهدفة مسبقا كذلك ، وتكون السياسة المالية والائتمانية أداة لرقابة على المشروعات ووسيلة لتخصيص الدخل بين الاستهلاك والادخار ، وتقوم السلطة المركزية للتخطيط بتقرير أسعار استخدام السلع والخدمات على أساس ما يستهدف تخصيصه منها للاتفاق الاستهلاكى وما يحصص منها للاستثمار أو لتشغيل الوحدات المنتجة ، ويراعى فى هيكل أسعار الجملة التى يتقرر العمل بها ، أن تحفز القائمين بإدارة المشروعات على لوفاء بأهداف الانتاج بأقل تكلفة اقتصادية وأن تدفعهم الى التوسع فى استخدام المواد المتوفرة والاقتصاد فى استخدام السلع الأكثر ندرة ، وتحفزهم كذلك على الاقتصاد فى وسائل النقل بتشجيع استخدام المواد المحلية بخفض أسعارها بدلا من استجلاب غيرها من المواد البديلة من المناطق البعيدة بتكلفة أعلى ، ويراعى فى هيكل الأسعار ومكوناته تقرير فوارق سعرية تعكس فوارق الجودة فى الانتاج وتحفز على تحسين صفاته ، وفى كل ذلك تستخدم الأسعار أداة فى تخصيص الموارد وتوجيهها نحو أنواع الانتاج المطلوب والمقرر ، وبما يؤدى الى تعظيم الناتج القومى .

وتستخدم أسعار الجملة أداة للرقابة والتقييم وقياس مستوى جدارة المشروعات فى الاداء والانجاز ، خاصة عند المقارنة بين تطور التكاليف بالنسبة لفائض الانتاج عن مخصصات الاجور فى المشروعات المتماثلة الانتاج وفى المشروع الواحد سنة بعد أخرى ، هذا بالإضافة الى استخدام تطور المبيعات وعدم زيادة المخزون عن حدوده المقررة مؤشرات فى الرقابة على سير المشروعات

(٦) دكتور محمود أحمد الشافعى - التخطيط الاقتصادى بين النظم الاشتراكية والرأسمالية بحث نشره مكتب السيد رئيس الجمهورية للأبحاث الاقتصادية - ١٩٦٣ .

بمعرفة السلطات المالية والمنظمات المصرفية التى تتولى أمر المتابعة والتقييم المالى للمشروعات العامة بصفة مستمرة .

وفى المجتمعات الاشتراكية تحدد السلطة المركزية للتخطيط أسعار التجزئة لسلع الاستهلاك والخدمات الاستهلاكية على أساس ميزانية الموارد العينية من السلع والخدمات المخصصة مسبقا للاستهلاك وما يقابلها من الانفاق الاستهلاكى من الدخل وتعكس مستويات أسعار السلع الاستهلاكية توجيه الدولة للاستهلاك نحو السلع الأساسية والضرورية وتحديد الكمية فيما يتعلق بالسلع الكمالية والترفيه فى المراحل الأولى للتنمية الاقتصادية .

وليس من سمات المجتمع الاشتراكى أن يترك تقرير الأسعار للمشروعات لمديرين على التنفيذ فى كل نشاط أو قطاع ، تلافيا لعوامل محاباتهم للوحدات الانتاجية أو الأنشطة التى يديرون أعمال التنفيذ فيها على حساب مصلحة المجتمع ، وتكون سلطة تقرير أسعار تسليم الانتاج من الوحدات الانتاجية ( أسعار الجملة ) وأسعار التجزئة للمستهلكين وأسعار مستلزمات الانتاج التى تدفعها الوحدات المنتجة من مسئوليات أجهزة عامة مستقلة عن تأثير مديرو المشروعات والمؤسسات العامة وعن تأثير المشرفين على القطاعات والأنشطة الانتاجية والتسويقية .

وجدير بالاشارة انه منذ تم اعداد الاطار العام للخطة الخمسية الأولى والاطار العام لخطة السنة الأولى واقرارهما فى يونيو ١٩٦٠ ، كان من المفروض ترجمة الاطار العام بأهدافه ومكوناته الى تفصيلاتها من برامج عمل تنفيذية وتنظيمات تنفيذها واجراءاته وسياسته وتشريعاته وأسلوب الرقابة والاشراف على سير العمل وطرق التنسيق بين الأعمال فى مراحل تنفيذها مما تضمنه قرار السيد رئيس الجمهورية رقم ٢٦ لسنة ١٩٦٠ بشأن مراجعة مشروع اطار الخطة العامة للدولة ١٩٦٠/١٩٦٥ ، ويرجى أن يتم ذلك بشأن الاطار العام للخطة الخمسية الثانية عند اعداده واقراره والمراحل السنوية بتنفيذها بحيث تقوم مختلف منظمات القطاع للعام بالتنسيق والتنظيم والربط الواضح بين الموارد المتاحة والمؤكدات وامكانياتها الحقيقية فى تحقيق - الأهداف بالتخطيط الشامل لتنظيمات العمل وبرامجه وتوقيته وأولوياته وخاصة فى النواحي التالية :

**أولا :** وضع تخطيط تفصيلي كامل لعملية الانتاج بما فى ذلك طاقاته وكمياته وأنواعه ومواصفاته وأسعار الانتاج وتكاليفه ، ومبيعاته فى الداخل والخارج ، وأسعار مبيعاته حسب مجالات استخدامها مع العناية على الاخص مدفه تخطيط برامج الاستثمار وخفض تكاليف الانتاج ورفع مستوى الحفايه والاجتماعية فى كل نشاط وقطاع ووحدة انتاجية .

الانتاجية والادارية لمنظمات الانتاج ومنظمات الخدمات التجارية والتسويقية

**ثانيا :** وضع تخطيط تفصيلي كامل لعملية التوزيع لتحقيق الكفاية والعدل بما في ذلك توزيع الخدمات ، وتوزيع قوة العمل بين أنواع النشاط الاقتصادي والاجتماعي ، واعداد قوة العمل المتزايدة بالتخصصات والمهارات والتأهيل اللازم لافادتهم بفرص العمل المطردة الزيادة وبما يحقق تكافؤ تلك الفرص ، وزيادة الكفاية الانتاجية وأداء الأعمال بمعدلاتها المرسومة وبأقل التكاليف ، وبما يمكن معه تقدير التطور في مستويات الكفاية الانتاجية والعدالة الاجتماعية بتطور الأجور والأرباح والتوزيعات الأخرى من الدخل فترة تلو فترة .

**ثالثا :** وجوب وضوح المقابل المالي والتمويلي لخطط الانتاج والاستثمار والاستهلاك في صورة خطة نقدية وخطة ائتمانية على المستوى القومي بحيث تشمل الخطة النقدية على الموارد المحلية والموارد الخارجية الفورية ، وتشتمل الخطة الائتمانية على الموارد المحلية والموارد الخارجية من لقروض والتسهيلات الائتمانية بمصادرها .

**رابعا :** استخدام الأسعار والسياسة المالية كأدوات فعالة للتخطيط المالي والانتاجي وللتنسيق بين الانتاج والتوزيع والرقابة على التنفيذ وتقييم نتائج الأعمال ومدى تحقيق الأهداف ، خاصة وأن خطط الانتاج حتى الآن لا يقابلها خطة للمبيعات في السوق المحلي وفي الأسواق الخارجية تراعى فيها كلها اعتبارات تعظيم الدخل القومي وتعظيم المنفعة الاقتصادية .

**خامسا :** استخدام مجموعة البنوك وعلى رأسها البنك المركزي أجهزة للرقابة المالية على جميع منظمات الأعمال في القطاع العام ، وأجهزة لتقييم نتائج سير العمل في تلك المنظمات عن طريق المتابعة المالية والتمويلية لأعمالها ونشاطها في تحقيق أهداف الانتاج بالتكاليف المقدرة وتحقيق أهداف المبيعات وإيراداتها ، وتحقيق الاستثمار لأهدافه في زيادة الكفاية الاقتصادية والقدرة الانتاجية لمختلف المشروعات والأعمال .

**سادسا :** ربط خطط التنظيم والتدريب والتأهيل والتوعية بخطط الانتاج والاستثمار وبالمدلات المستهدفة لاداء الأعمال والحصول على النتائج المستهدفة من كل منها .

**سابعا :** وضع سجلات على كل مستوى لأنواع الأعمال المطلوبة والنتائج المستهدفة منها وتكاليف أدائها وتوقيته ، وسجلات تقابلها للانجاز الفعلي ونتائج الفعلية وتكلفتها ، حتى يتيسر أداء وظائف الرقابة والتقييم الدوري للأعمال والنتائج وبما يتيسر معه أحكام عمليات التخطيط على المدى القصير وعلى فترات أطول مدى .

وتجدر الإشارة الى أن اعداد ذلك التخطيط التفصيلي ، كان يتطلب وجود أجهزة مركزية تقوم به فى مختلف فروع النشاط الاقتصادى والاجتماعى . ووضح من متابعة تنفيذ الخطة الاجمالية فى السنة الأولى منها ١٩٦١/٦٠ ضرورة خلق قطاع عام يقوى على تحقيق الأهداف وتدير مطالبها من برامج العمل وأسلوبه الاشتراكى وتنظيماته ، وصدرت القوانين الاشتراكية فى مطلع السنة الثانية من الخطة ، وأنشئت فى ديسمبر ١٩٦١ نحو ٣٩ مؤسسة عامة نوعية ليتولى كل منها مسئولية الاشراف على شركات القطاع العام ومشروعات النشاط النوعى الذى يدخل فى اختصاصها وتخصصها وتقوم بالتنسيق والربط بينها ، والمعاونة فى تخطيط برامج تنفيذ الخطة والرقابة على متابعة الأسلوب الاشتراكى فى تحقيق أهدافها ، كما أنشأت الدولة عددا من الهيئات العامة لتنظيم تنفيذ البرامج فى بعض الخدمات الحكومية ، وفى الأشهر الأخيرة للسنة الثانية من الخطة ( مارس - يونيو ٦٢ ) طلبت وزارة التخطيط من المؤسسات العامة والهيئات العامة والوزارات المختصة بل ومن أجهزة الادارة المحلية فى المحافظات أيضا ، أن تبدأ فى وضع مقترحاتها التفصيلية لبرامج الخطة الخمسية الثانية ، فى ضوء ما اتضح لتلك المنظمات العامة من بيانات عن القدرات والموارد والامكانيات فى النشاط الذى تمارسه ، وعلى هدى ماتسفر عنه الدراسة من الاحتياجات والمطالب ومايكشف عنه سير التنفيذ من مشاكل وعقبات فى مختلف الشركات والوحدات الانتاجية العاملة فى كل نشاط نوعى وعلى مستويات الادارة المحلية ، مع ربط ماينتظر تحقيقه من أهداف الخطة الخمسية الأولى ، بما ترسمه من برامج الخطة الخمسية التالية ، مسترشدة فى ذلك بالاطار العام المبدئى للخطة الثانية والذى أعلنت اجمالياته فى مقدمة الخطة الخمسية الأولى بعد اقرارها فى يولية سنة ١٩٦٠ .

وباستعراض الاطار الاجمالى المبدئى للخطة الخمسية الثانية والذى اعده جهاز وزارة التخطيط فى عام ١٩٦٠/٥٩ على فرض تحقيق الخطة الخمسية الأولى لأهدافها كما رسمت يتبين مايلى :

### أولا - أهداف الدخل الاجمالى :

قدرت القيمة المضافة الاجمالية بنحو ١٢٨٥ مليون جنيه فى عام ١٩٦٠/٥٩ ورسمت الخطة الخمسية الأولى لزيادتها تدريجيا الى نحو ١٧٩٥ مليون جنيه فى السنة الخامسة ١٩٥٦/٦٤ ، ترتفع فى الخطة الخمسية الثانية الى نحو ٢٥٧٠ مليون جنيه فى السنة العاشرة ١٩٧٠/٦٩ للوصول الى مضاعفة الدخل فى عشر سنوات .

### ثانيا - الاستثمار الاجمالى وتمويله :

قدر الاستثمار الاجمالى بنحو ١٥٧٦ مليون جنيه فى السنوات الخمس الأولى ، وبنحو ١٧١٧ مليون جنيه فى السنوات الخمس الثانية يكون تمويله

فى الفترة الخمسية الأولى بتكوين مدخرات محلية قيمتها نحو ١٢٥٦ مليون جنيه وبالحصول على قروض ومعونات خارجية بما قيمته نحو ٣٢٠ مليون جنيه ( نسبة التمويل الخارجى للاستثمارات أقل من ٢٠٪ من مجموعها فى الخطة الخمسية الأولى ) ، وفى الخطة الخمسية الثانية قدر تمويل استثماراتها من مدخرات محلية بما قيمته نحو ١٦٠٠ مليون جنيه ومن الحصول على قروض ومعونات خارجية بما قيمته نحو ١١٧ مليون جنيه ( نسبة التمويل الخارجى للاستثمارات أقل من ٧٪ من مجموعها فى الخطة الخمسية الثانية ) .

### ثالثا - فرص العمل المقترحة والعمالة :

قدر أن عدد المشتغلين فى أنواع النشاط الاقتصادى والاجتماعى نحو ٥٩ مليون فرد فى عام ١٩٦٠/٥٩ وأن الخطة الخمسية الأولى تفتح فرص عمل جديدة تبلغ نحو ١٠٩ مليون فرصة عمل ويصبح عدد المشتغلين فى عمالة مجزية ومنتجة نحو ٧٠ مليون فرد فى عام ١٩٦٥/٦٤ ، وأن تستهدف الخطة الخمسية الثانية زيادة فرص العمل بنحو ٢٠ مليون فرصة عمل جديدة بحيث يبلغ عدد المشتغلين فى عمالة مجزية ومنتجة نحو ٩٠ مليون فرد فى عام ١٩٧٠/٦٩ ، وأن يرتفع اجمالى الأجور للمشتغلين من نحو ٥٧٠ مليون جنيه فى عام ١٩٦٠/٥٩ الى نحو ٧٦٠ مليون جنيه فى السنة الخامسة ١٩٥٦/٦٤ والى نحو ١١٤٠ مليون جنيه فى السنة العاشرة من الخطة .

### رابعا - الاستهلاك الخاص والعام :

قدر اطار الخطة أن يرتفع الاستهلاك العائلى والحكومى من ١٠٣٣ مليون جنيه عام ١٩٦٠/٥٩ الى نحو ١٣٠٩ مليون جنيه فى السنة الخامسة ١٩٦٥/٦٤ والى نحو ١٣٠٩ مليون جنيه فى عام ١٩٧٠/٦٩ أى يتزايد معدل الاستهلاك بنسبة ٤٪ سنويا فى الخمس سنوات الأولى وبمعدل زيادة نسبتها ٦٪ سنويا فى الخمس سنوات الثانية من الخطة ، وبما يتمشى مع الزيادة المستهدفة فى دخل الأسرة من نحو ٢٥٠ جنيه فى المتوسط عام ١٩٥٩ الى نحو ٣١٣ جنيه فى المتوسط عام ١٩٦٥ والى نحو ٤٠٥ جنيه فى المتوسط فى عام ١٩٧٠ بزيادة نسبتها نحو ٦٢٪ فى العشر سنوات .

### خامسا - الميزان التجارى للصادرات والواردات السلعية :

كانت الصادرات فى عام ١٩٦٠/٥٩ قيمتها نحو ١٩٠ مليون جنيه وكانت قيمة الواردات نحو ٢٢٦ مليون جنيه فى تلك السنة ، واستهدفت الخطة الخمسية الأولى أن ترتفع الصادرات تدريجيا بنسبة ٣٥٪ فى عام ١٩٦٥/٦٤ وفى الوقت نفسه استهدفت الخطة الاتجاه الى تكامل الانتاج المحلى لتحقيق

درجات أكبر من الاستكفاء الذاتى فى انتاج السلع الغذائية والسلع الاستهلاكية الأخرى وفى سلع الانتاج والاستثمار بحيث تنخفض الواردات السلعية الى ماقيمتها ٢١٥ مليون جنيه تقريبا فى السنة الخامسة من الخطة . وبحيث بنقلب العجز فى الميزان التجارى فى أول سنوات الخطة الى فائض فى السنة الخامسة منها - وسار تنفيذ الخطة فى سنواتها الأربعة الأولى فى عكس هذا الاتجاه تماما للأسباب التى سبق الإشارة الى جوانب منها .

وكان المستهدف فى الاطار المبدئى للخطة الخمسية الثانية أن يستمر الاتجاه الذى كان مستهدفا فى السنوات الخمس الأولى من تحقيق قدر أكبر من التكامل بين الانتاج المحلى والطلب عليه فى الداخل للاستهلاك والاستثمار . وأن تتحول البلاد من دولة صافى مستوردة الى دولة صافى مصدرة وبذلك يقوى اقتصادنا القومى فى الداخل وفى الخارج معا ، ويصبح قادرا على سداد تكاليف التنمية ، ويحقق فائضا يجلب الخير على الأفراد ويرفع فى ذات الوقت من قيمة عملتنا المحلية فى الأسواق العالمية (٧)

### اعادة النظر فى الاطار المبدئى لأهداف الخطة الخمسية الثانية :

وفى ضوء الظروف والأوضاع التى أوضاعتها نتائج متابعة تنفيذ الخطة الخمسية الأولى قامت وزارة التخطيط بالاشتراك مع معهد التخطيط القومى فى اعادة النظر فى الاتجاهات العامة والأهداف الاجمالية التى يمكن ان ترسم على اساسها برامج الخطة الخمسية الثانية وما يمكن ان تتضمنه من اعمال ومشروعات واستمرت الدراسات المبدئية حتى الان عما يلى بصورة مختصرة : -

**أولا :** أن تحقيق هدف مضاعفة الدخل الاجمالى حتى السنة العاشرة من الخطة وضمن استمرار التنمية بمعدلات مرتفعة بعد ذلك يتطلب استثمارات اجمالية بين ٢٤٩٠ مليون جنيه وبين ٢٥٣٠ مليون جنيه فى السنوات الخمس الثانية لمقابلة التوسع المطلوب فى استصلاح الأراضى واقامة الصناعات الثقيلة وصناعات سلع الانتاج مع استمرار التوسع فى الصناعات الاستهلاكية واستكمال انشاء وتشغيل المشروعات التى يجرى تنفيذها فى الفترة الخمسية الاولى ، والارتقاء بكفاءة الانتاج والتشغيل للطاقات الانتاجية القائمة .

**ثانيا : -** تدبير فرص العمل المنتجة والمجزية والمستمرة لنحو ٩٧ مليون فرد للوصول الى مايقرب من التشغيل الكامل للقوة العاملة المتاحة مع تدريبها وتأهيلها ورفع كفاءتها للاستفادة بتلك الفرص . ومع امتصاص فائض العمل الزراعى فى عمالة مستمرة منتجة ومجزية .

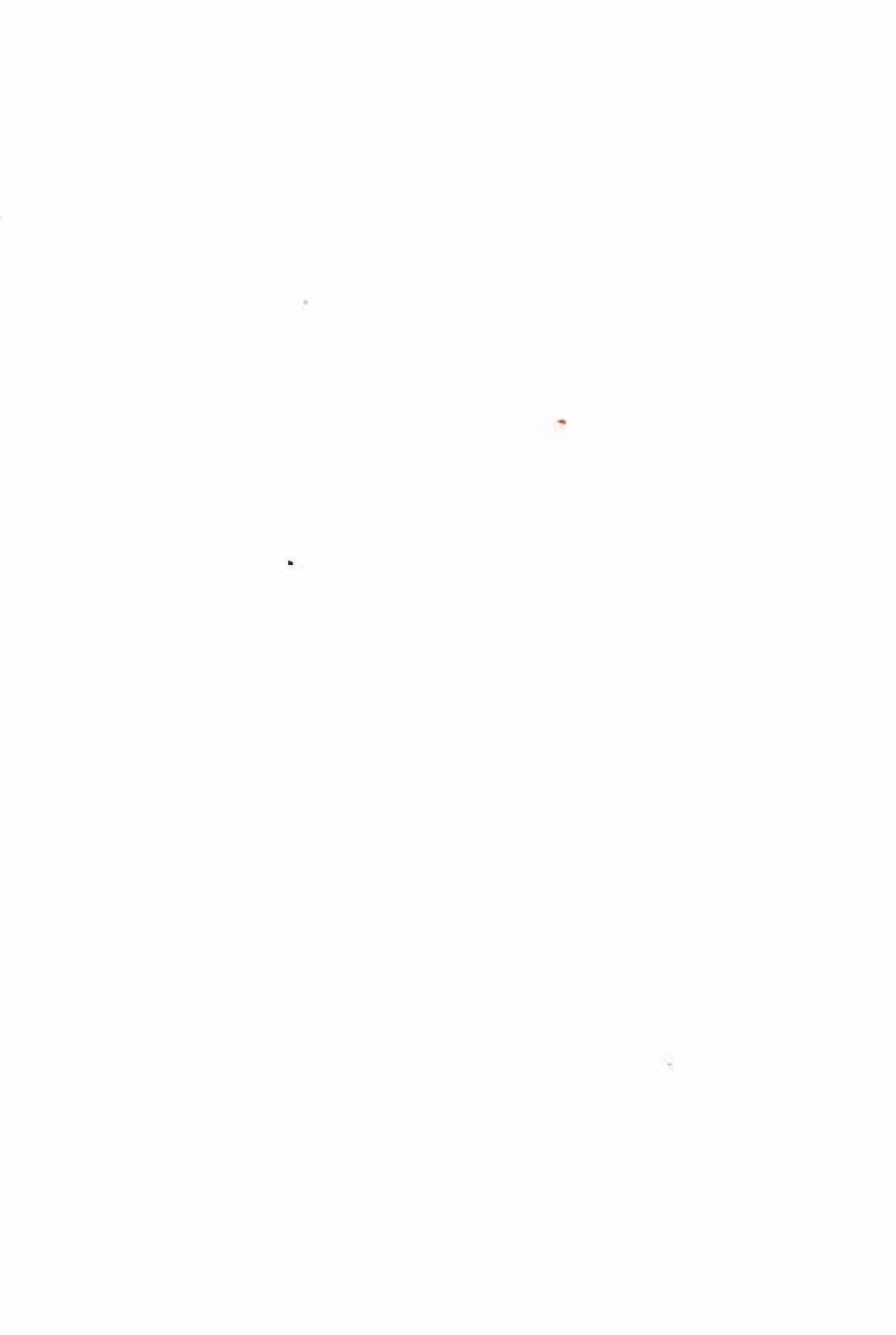
(٧) أنظر المعالم الاساسية لخطة مضاعفة الدخل القومى فى السنوات العشر ، مقدمة اطار الخطة العامة للتنمية للسنوات الخمس ١٩٦٥/٦٠ لجنة التخطيط القومى - القاهرة - الهيئة العامة لشئون المطابع ( ١٩٦٠ )

**ثالثا :** السماح بزيادة الاستهلاك الخاص والحكومى بمعدل سنوى بين ٥ر٥٪ الى ٦ر٥٪ تقريبا ، وبما يسمح بتكوين مدخرات لاتقل نسبتها عن ٢٠٪ من الناتج المحلى السنوى لتمويل الاستثمارات المستهدفة فى السنوات الخمس الثانية دون تزايد المديونية مع العالم الخارجى .

**رابعا :** وجوب العمل على زيادة الصادرات سنويا بمعدل ٣٥ مليون جنيه تقريبا سنة بعد أخرى كحد أدنى ، وحد أعلى نحو ٥٥ مليون جنيه أو أكثر ، مع العمل على وضع حد أعلى للواردات عموما يقرب من مستوى الواردات الذى يبلغ نحو ٤٢٠ مليون جنيه فى السنة الحالية ١٩٦٤/٦٣ ، تلافيا لارتفاع المديونية مع العالم الخارجى وضمانا لاستمرار التنمية بمعدلات سنوية مرتفعة .

**خامسا :** وجوب العمل على الوصول الى مزيد من التكامل بين الانتاج المحلى للوفاء بالطلب المرسوم للاستهلاك العام والخاص ولزيادة الانتاج العام والخاص وللتوسع فى الاستثمار ، والتصدير وتجميع الواردات فى الحدود القصوى المرسومة

ومهما يكن الأمر فان تحقيق الاهداف فى تناسق وتكامل وتوازن يتطلب تخطيطا تفصيليا مستمرا ، ولا يكفى أن تكون هناك خطط عامة عشرية وخمسية وسنوية ، ولا يكون هنالك تخطيط تفصيلي لبرامج العمل وتنظيماته وأساليبه بصفة مستمرة على مستوى كل وحدة انتاجية وكل وحدة ادارية ، ماسبق توضيح معالاه ومكوناته الرئيسية .



## فى تخطيط التجارة الخارجية (\*)

الدكتور زكريا احمد نصر

استاذ الاقتصاد السياسى بكلية الحقوق - جامعة عين شمس

- ١ -

### فى وجوب تخطيط التجارة الخارجية :

ليس هنا المقام الذى نرد فيه ما نعرفه جميعا عن أهمية قطاع التجارة الدولية فى دولة كالجمهورية العربية المتحدة تعتمد فى جانب كبير من نشاطها الاقتصادى على المجالات الخارجية سواء فى ذلك من حيث الصادرات باعتبارها مصدرا من أهم مصادر الدخل القومى أو من حيث الواردات باعتبارها موردا من أهم الموارد التى تعتمد عليها جهود التنمية والتصنيع .

وليس هنا أيضا المجال الذى يتطلب منا ذكرًا لشدة التقلبات التى تنتاب أسعار صادراتنا ، تلك التقلبات التى جعلتنا نضرب فى هذا الشأن رقما قياسيا بلغ وفقا لبعض التقديرات ما يزيد على ٢٠ ٪ متوسطا سنويا خلال الفترة ما بين ١٩٤٨ و ١٩٥٨ .

كذلك ليس هنا المقام الذى يحتاج منا كلاما عن أثر التقلب فى معدل مبادلاتنا الخارجية على مستوى الدخل القومى ، ذلك الأثر الذى قد يبلغ أحيانا وفقا لنفس التقديرات حوالى ٧ ٪ من قيمة ذلك الدخل ، أى أثر قد يعوض الى حد بعيد خير ما يبذل من جهود للتعجيل من النمو .

فكل هذا معروف ويكفى وحده حجة لوجوب العمل بوسيلة أو أخرى على وضع تخطيط محكم لعلاقتنا الاقتصادية الدولية يجنبنا - بقدر الامكان - ما نتعرض له من هزات ناجمة عن الاوضاع والظواهر السابقة .

أما الآن فقد زاد وجوب الأخذ بتخطيط تجارتنا الخارجية وضوحا والتماسا وذلك لأسباب ثلاثة على الأقل :

١ - أولا لاختيار الدولة النمط الاشتراكى نظاما للمجتمع ، الأمر الذى لم يعد يترك الا مجالا ضيقا لعامل الربح والأسعار والأسواق المرسلة باعتبارها

العوامل المكيفة لسير الحياة الاقتصادية بصفة عامة والحاكمة لتيارات التبادل الخارجى بصفة خاصة . فما كانت تفعله المصلحة الشخصية للمشروعات التجارية المصدرة والمستوردة وما كان يفعله التفاعل بين قوى السوق من قبل ( على حساب المصلحة العامة فى أغلب الأحوال ) ينبغى أن يفعله الآن خيرا منها وأحسن تخطيط رشيد لتجارتنا الخارجية .

٢ - ثانيا لأن انتهاز الدولة لسياسة انماء سريع يجعل دائما من العلاقات الاقتصادية الخارجية ميدانا حساسا ينبغى اعارته اهتماما خاصا والعمل على قابة تطورات رقابة دقيقة .

٣ - وثالثا لاجتهادنا فى الاخذ بالتخطيط الشامل تنظيما لنشاطنا الاقتصادى . نعم ، ان التخطيط لدينا لا يزال فى مراحله الأولى ولا تزال خططنا الى حد بعيد خططا استثمارية ولكن كل هذا لا شك ان هو الا تعبير عن المرحلة الانتقالية التى نجتازها الآن ، مرحلة مصيرها أن تنتهى - وفقا للميثاق الوطنى - الى تطور يزيد من شمول التخطيط ، يزيد من فاعليته ودقته كلما زادت تجاربنا وتراكمت معارفنا .

والواقع أن تخطيط التجارة الخارجية جزء لا يتجزأ من التخطيط العام ، فالتجارة الخارجية قطاع من قطاعات الاقتصاد القومى ، شديد التلاحم بها ، مرتبط بغيره من القطاعات بعلاقات وثيقة ، يؤثر فيها ويتأثر بها بحيث لا يتصور تخطيط جدى لا يشمل علاقاتنا بالخارج .

\*\*

لنكتفى بهذا الاستدلال العام برهانا على ضرورة وضع الخطط لتجارتنا الدولية ، فالتخطيط فى الحقيقة قد أصبح الآن - فى مختلف النظم - لفظا يكاد يكون مرادفا للخير وارتبطت به دلالات قيمة تكاد تجعل من الكلام عن ضرورته ترديدا لبدهييات لا تحتاج لدليل .

- ٢ -

### فى امكان تخطيط التجارة الخارجية :

اذا سلمنا اذن بأن تخطيط التجارة الخارجية من المهام الحتمية فى الوقت الحاضر فانه يشور اماننا مباشرة بعد ذلك تساؤل مبدئى آخر يتعلق بمدى امكان تحقيق مثل هذا التخطيط .

ان عمليات التجارة الخارجية على خلاف العمليات الداخلية تربط بيننا وبين العالم الخارجى ، عالم بعيد كل البعد عن نطاق ارادتنا ، لانتحل فى

أسواقه إلا مركزا ثانويا . هذه الحقيقة في الواقع لا مفر منها وينبغي أن تجعلنا نعترف بأن تخطيط تجارتنا الخارجية لا يمكن أن يكون بالدقة والوضوح والاستقرار الذي يمكن أن نطمح فيه فيما يتعلق بالقطاعات الأخرى .

ومع ذلك فإنه ينبغي أيضا ألا نهمل ما لدينا من امكانيات العمل في هذا الميدان أو أن نغالي في التسك فنقف ازاء علاقاتنا بالخارج موقفا سلبيا ينعج باحلال القطاع العام محل القطاع الخاص في نفس النشاط .

والواقع أن تفاؤلا في هذا الشأن يستند الى اعتبارات ثلاثة :

١ - الأول هو سيطرة الدولة المباشرة على أجهزة التجارة الدولية . فالتخطيط في ظل المشروعات الخاصة لا يتعدى كما نعلم و لا يمكن أن يتعدى التوجيه وسبل الاقتصاد الموجه ، أما تأميم التجارة الخارجية فيهيء امكان التخطيط في الوقت ذاته الذي يحكم فيه بوجوبه ، ولكنه يهيء ذلك التخطيط بشرط أن تحتفظ السلطات الاقتصادية بإشرافها المباشر على سياسة المشروعات العاملة في قطاع التجارة الدولية .

٢ - والثاني في وجود دول « الشرق » الاشتراكي وهي دول تقيم حياتها هي الأخرى على التخطيط ، الأمر الذي قد يهيء لنا - ولو جزئيا - استقرارا - ولو نسبيا - في تجارتنا الخارجية ، وذلك اما عن طريق مباشر بالدخول معها في عقود طويلة الأجل ( كما حدث ) واما بطريق غير مباشر بالاعتماد على انتظام تطورها في رسم سياستنا الاقتصادية .

ومما يزيد هذا الاعتبار أهمية أن تلك الدول قد خرجت أخيرا عن عزلتها فنبذت فكرة الاكتفاء الذاتي ولم تعد كل دولة منها تحاول انتاج كل شيء دون تمييز أو تفرقة .

٣ - أما الاعتبار الثالث فيتعلق بتجارتنا مع دول العالم الرأسمالي . ونحن هنا أيضا متفائلون . نعم ، ان الأحوال الاقتصادية في النظم الرأسمالية تتميز كما نعلم بتقلبات كبيرة قد تجعل من العسير رسم سياسة مستقرة لتجارتنا الخارجية . ومع ذلك فإنه يبدو لنا أن دراسة جدية لمختلف الأسواق الرأسمالية تستطيع أن تساعدنا - ولو بقدر معين - على تجنب حدة التقلبات ، لا سيما اذا سعينا الى نهج نوع أو آخر من السياسة التعويضية ( تجميع أرصدة مثلا أو تخزين سلع ) التي قد تهيء الفرصة للاستفادة من تلك التقلبات ذاتها - ان لم تكن مغالين في التفاؤل في هذا الصدد .

وهذا لا ينفي بطبيعة الحال أن تقلب الأسواق الرأسمالية سوف يكون لفترة ممتدة من الزمن شوكة في جانبنا ومصدرا لقلق قد يجعلنا نشك في فاعلية هذا الدواء الفاتر ، دواء الأبحاث السوقية والتسويقية . ومع ذلك فإن

تجارب غيرنا من الدول الآخذة بالتخطيط الاقتصادى تشير الى أهمية تلك الأبحاث ، الأمر الذى جعلها تقيم معاهد متخصصة تلحق بأجهزة التجارة الخارجية لتعاونها على الكشف عن اتجاهات الأسواق العالمية وعما فيها من فرص للتصدير والاستيراد والتجارة الوسيطة .

يضاف الى ذلك أن عملية التخطيط لتكون مفيدة لا تحتاج باللازم لبيئة مستقرة ، فالتخطيط اذا كان يتطلب أوضاعا مستقرة فى الداخل لا يحتاج باللازم حتى يعود بالنفع أوضاعا مستقرة فى الخارج . والأمر لا يختلف فى هذا الشأن من حيث الاستدلال المنطقى عن حالة مشروع فى سوق رأسمالية . فالمشروعات تجد أيضا من المفيد أن تنهج سبيل تخطيط شئونها حتى تواجه أعاصير التقلبات الاقتصادية و - أخذا بالأقل - حتى تكشف عن عوامل النجاح أو عوامل الفشل ، هل هى منها أم من الأسواق ، هل هى من أسباب خاضعة لارادتها أم من أسباب خارجة عنها ؟ هذا لكى تعود فتضع سياستها على أسس أكثر رشدا وفاعلية . والنظام الرأسمالى كما نعلم خليط من التنظيم والفوضى ، تنظيم فى داخل المشروعات وفوضى فى خارجها ، فى الأسواق ، وما التنظيم الا تخطيطا تحاول به تلك المشروعات البقاء على الرغم من الفوضى المحيطة بها .



ولقد أهملنا فى هذا القسم التعرض لاعتبار رابع لا نشك فى أهميته ، ألا وهو السعى الى تدعيم التخطيط بتوثيق عرى التضامن والتعاون اما على النطاق الدولى ( كالعامل مثلا على تثبيت أسعار المواد الأولية ) أو على النطاق الإقليمى ( كالعامل مثلا على ضم صف الدول الناهضة وتنسيق سلوكها ) . وليس معنى ذلك أننا ننكر ما للجهود التى تبذل فى هذا الشأن من فوائد كبيرة . كل مافى الأمر أننا نعتقد ان النجاح فى مثل هذه الميادين رهن بعوامل تتعدى كثيرا المستوى المتواضع الذى رسمناه لموضوعنا اليوم .

### - ٣ -

اذا اقتنعنا بضرورة التخطيط ثم اقتنعنا بإمكان التخطيط فى شئوننا تجارتنا الدولية فان الخطوة التالية بعد ذلك أن نتساءل عن كيفية القيام بهذا التخطيط . وهذا موضوع ضخم تراكت فيه بالدول الاشتراكية منذ أواخر السنوات الخمسين بصفة خاصة أبحاث عديدة متنوعة لن أطمع هنا الا فى استعراض جانب منها أختاره بين الأسهل شرحا والأيسر عرضا .

#### مشكلات تنظيمية :

ولنبدا أولا بتناول نقطتين تنظيميتين أستأذنكم فى الوقوف عندهما بعض الشيء لما يعار لهما من أهمية فى هذا الشأن :

١ - احتكار التجارة الخارجية : ان عبارة احتكار التجارة الخارجية كانت حتى وقت قريب تستخدم مرادفا لتولى الدولة دون الافراد شؤون التعامل مع الخارج .

أما الآن فان العبارة تستخدم فى الدول الاشتراكية وصفا لنظام يتميز بمميزين :

١ ( ) أولهما تركيز سلطة البت فى المشكلات الأساسية التى يثيرها التعامل مع الخارج فى جهة واحدة تتولى على وجه الخصوص : اختيار الطرف الآخر استيرادا وتصديرا - تحديد الأسعار - تحديد شروط الدفع والائتمان .

ب ( ) وثانيهما قصر التجارة مع الخارج على عدد من المشروعات التجارية يتخصص كل منها فى مجموعة معينة من السلع ، مشروعات وسيطة تعتبر همزة الوصل بين الخارج وبين المصانع أو المتاجر فى الداخل . وعلى ذلك لا يكون لمثل هذه الأخيرة الحق فى ان تتعامل مباشرة مع الخارج ، سواء فى شئون التصدير أو الاستيراد .

ونستطيع أن نطلق على هذا النظام وصف المركزية لنقابله بنظام آخر يأخذ باللامركزية فيفتح الباب لكافة أجهزة القطاع العام لتتعاقد مع الخارج مباشرة داخل نطاق التنظيمات القانونية والإدارية القائمة .

ولكل من النظامين مزاياه وعيوبه بطبيعة الحال .

### مزايا المركزية

فأما المركزية أو الاحتكار كما يقولون فقد ذكر فى صالحه :

١ - أنه يمنع ظاهرة قد تبدو لأول وهلة غريبة ولكنها ظاهرة عرفتھا فعلا الدول الاشتراكية ، ألا وهى تنافس المشروعات العامة فى الأسواق العالمية أو على الأقل انعدام التنسيق فى سلوكها مع الخارج ، الأمر الذى أصاب بعضها بخفض فى أسعار البيع أو برفع فى أسعار الشراء . وفى الحالتين يخسر الاقتصاد القومى باعتباره كلا وبصرف النظر عن حالة هذا المشروع أو ذاك .

٢ - أن أمثل سلوك بالنسبة للمشروع الواحد هو أن يبيع فى أعلى الأسواق سعرا ويشترى من أرخصها ثمنا ولكن هذه السياسة على فائدتها التى لا تنكر قد لا تحقق نفع للدولة اذا كان البيع مرتبطا بطريقة أو أخرى بالشراء . فقد يعوض ارتفاع ثمن البيع فى دولة بارتفاع فى ثمن الشراء منها كما قد يعوض بخس ثمن الشراء ببخس فى ثمن البيع ، الأمر الذى يحتاج

الى تدبير وتنسيق يهيمن على التجارة الخارجية من مستوى أعلى من مستويات كل مشروع على حدة .

٣ - كذلك قد يكون من الأنسب الرضا بخسائر مؤقتة ينبغي تحملها ثمنا للاحتفاظ بأسواق معينة وبالعلاقات تعتبر عسبا من أعصاب التجارة الخارجية .

٤ - يضاف الى ذلك أن تجربة الدول الاشتراكية قد أثبتت أن كثيرا من المشروعات الانتاجية أو مشروعات التجارة الداخلية تميل الى الانتحاء للخارج والاستيراد منه دون أن تبذل الجهود اللازمة للبحث عما قد يسد حاجتها في الأسواق المحلية ، الأمر الذى يشير باقصائها ما أمكن عن التعامل مباشرة مع الخارج .

٥ - يضاف الى ذلك أخيرا ما نعرفه عن مزايا الحجم : فتركيز العمليات قد يهىء الحصول على مزايا من حيث النقل ومن حيث النفقات الادارية ومن حيث القدرة على اجراء البحوث والقيام بحملات الدعاية . الخ

### مزايا اللامركزية

أما اللامركزية - ويقصد بها كما قلنا فتح باب التجارة الخارجية لغير المشروعات المتخصصة فيها - فقد ذكر في جانبها هى الأخرى :

١ - أن المشروعات الانتاجية أقدر على معرفة حاجتها وعلى الحكم على مايلزمها من الناحية الفنية من مشروعات تجارية بحتة لا صلة لها بالعمل المباشر .

٢ - كذلك الأمر بالنسبة لمشروعات التجارة الداخلية ، فهى أعلم بحاجة السوق الوطنية وأقدر على الربط بينه وبين السوق الخارجية .

٣ - أن حصر التجارة الخارجية فى مشروعات متخصصة قد جعل بعضها يتعاقد مع الخارج دون أن يكون على المام كاف بطاقة المشروعات الانتاجية الوطنية .

٤ - هذا فضلا عما يردد دائما فى هذا الصدد عن أخطار ضخامة الحجم وتفشى البيروقراطية .



تلك حجج يتبادلها أنصار النظامين ومازالوا يتبادلونها وأن كان الميل فيما يبدو لنا نحو الأخذ المركزية مع تطعيمها بعض العناصر اللامركزية مثلها

الخروج على مبدأ المركزية فيما يتعلق ببعض السلع أو ترك المسائل الفنية البحتة لمثل المشروعات المنتجة .

ولا شك أن الموضوع يستحق لدينا أيضا بحثا ودراسة على ضوء تجاربنا الخاصة في ظل تنظيم يأخذ فيما يبدو بلا مركزية كبيرة تبني للمصانع والهيئات الحكومية التعامل مع الخارج مباشرة فضلا عن اشتراك عدد من الشركات التجارية العامة في استيراد أو تصدير نفس المنتجات .

## ٢ - اعداد اخصائى التجارة الخارجية : وتعلق النقطة التنظيمية

الثانية بحاجة دولة اشتراكية الى تكوين هيئة من اخصائى التجارة الخارجية تستطيع أن تفوق فى اداؤها المشروعات الخاصة فتعتمد على مستويات علمية وعملية رفيعة تمكنها من تعويض ماقد يعوزها من دوافع المبادرة الشخصية . هذا أيضا موضوع من الموضوعات التى تعيرها الدول الاشتراكية اهتماما كبيرا فى سعيها الى ترشيد نشاط الأجهزة العملية والادارية المتولية شؤون المبادلات الخارجية .

وحل هذه المشكلة فى رأينا كما تظهره تجارب الغير فى هذا الصدد يتفرع الى نقط ثلاث :

١ ( ) الأخذ بسياسة الحوافز المادية وهى كما نعلم سياسة عامة تنطبق على كافة أنواع المشروعات العامة ولا ينكر أحد فوائدها ولكن بشرط أساسى هو ألا تعود هذه السياسة فتفتح بابا المفروض أن يغلقه كل نظام اشتراكى ، باب الحصول على دخول غير مكتسبة . لذلك ينبغى أن تربط الحوافز المادية بأداء حقيقى لا أن تكون مجرد نتيجة للظروف المحيطة بعمل المشروع . وهذه التفرقة هامة بالذات فيما يتعلق بالتجارة الخارجية حيث تهيم الفروق بين أسعار الخارج وأسعار الداخل أحيانا أرباحا طائلة .

ب ( ) تطبيق برنامج واسع للتدريب العملى سواء كان ذلك فى البنوك أو فى الخارج بمؤسسات للتجارة الخارجية فى كل من الدول الرأسمالية والاشتراكية .

ج ( ) وكل هذا لا يغنى قطعا عن تناول المشكلة على مستوى التكوين الأساسى فى المعاهد والجامعات . والحقيقة أن قطاع التجارة الخارجية بالذات فى دولة اشتراكية يحتاج الى نوع من الثقافة لاهى بالثقافة الاقتصادية البحتة ولا هى بالثقافة القانونية البحتة ، هذا فضلا عن الحاجة الى تكوين لغوى متعدد الفروع . ولست متأكدا تماما من خير الحلول فى هذا الصدد ، لذلك أكتفى بأن أسجل هنا أن بعض الدول الاشتراكية قد أنشأ معاهد خاصة للتجارة الخارجية مستقلة أو ملحقه بمعاهد أخرى .

## - ٤ -

والآن ننتقل الى بعض اساليب تخطيط التجارة الخارجية .

### أنواع خطط التجارة الخارجية

تضع الدول الاشتراكية فى تخطيط علاقاتها الخارجية عددا من الخطط اهمها :

#### ١ - خطط الصادرات والواردات : وتفرع بدورها الى :

( أ ) **خطط السلع** : ويقصد بها تحديد توزيع كل سلعة من السلع المصدرة والمستوردة على مختلف البلدان . وعلى ذلك تعتبر هذه الخطط همزة الوصل بين ميزان التجارة الخارجية والموازن الموضوعة لمختلف السلع أو كما تسمى الموازن المادية .

( ب ) **خطط البلاد** : ويقصد بها تصوير حجم التجارة مع كل دولة على حدة والفرص منها بطريقة الحال تحديد أحوال المبادلات مع مختلف المناطق والتعرف على اتجاهاتها تمهيدا للبحث فى أسباب ماقد يطرأ عليها من تغيرات وتيسيرا للعمل على تشجيع التصدير وتبين فرص الاستيراد .

( ج ) **خطط المصدرين** : والغرض منها تحديد نصيب كل مشروع من المشروعات الانتاجية فى حجم الصادرات تمهيدا لتسجيل هذا النصيب فى البرامج الخاصة بعمل المشروعات والتزامها به فى نطاق خططها الانتاجية .

( د ) **خطة إعادة التصدير** : والغرض منها تحديد العمليات الخاصة بالشراء للبيع ثانية ، بالتجارة الوسيطة البحتة وهى لا تعتبر غريبة على الدول الاشتراكية بل وتعتبر فى رأينا من أوجه النشاط التى ينبغى علينا الاهتمام بها .

( هـ ) **خطة الخدمات** : وتنطبق على الخدمات بأنواعها ولا سيما على خدمات التصنيع ، وتهتم بها بعض الدول الاشتراكية اهتماما خاصا ( تصدير سلع للتصنيع فى الخارج لحساب الدولة أو استيراد سلع لتصنيعها فى الداخل لحساب الخارج ) .

٢ - **خطط ميزان المدفوعات** : وما يقال فى هذا الشأن عن مختلف بنود الميزان التجارى ينطبق أيضا على مجموع ميزان المدفوعات ، الأمر الذى

يتبلور في خطة خاصة لميزان المدفوعات الكلي وأخرى لموازين المدفوعات الإقليمية .

٣ - **خطة فروق الأسعار :** وتفسير وضع هذه الخطة في الفروق القائمة ما بين الأسعار في الداخل والأسعار العالمية . والغرض منها التعرف على مدى ما تفيده الدولة من جراء هذه الفروق أو مدى ما تتحمله منها وذلك تمهيدا لرسم سياسة رشيدة سواء فيما يتعلق بأسعار الصادرات أو أسعار الواردات .



ولا تختلف كافة هذه الخطط في وظائفها الأساسية عن الخطط الاقتصادية الأخرى : فهي من ناحية برامج للعمل لتحديد أهدافا ينبغي تحقيقها وهي من ناحية أخرى أدوات للبحث وبصفة خاصة للبحث في الثغرات ما بين المستهدف والمتحقق والعمل على علاجها ومن ثم على الزيادة من أداء النشاط الاقتصادي القومي .



### تقدير أداء أجهزة التجارة الخارجية

وهذا موضوع من الموضوعات التي تعيرها الدول الاشتراكية اهتماما بالغا سواء من حيث محاولة الحكم على مدى ما تفيده الدولة من جراء مبادلاتها الخارجية أو من حيث العمل على ترشيد هذه المبادلات وتوزيعها بما يعود عليها بأكبر نفع ممكن .

وتستخدم الدول الاشتراكية في هذا الصدد أو تحاول أن تستخدم عددا من الأساليب تقتصر هنا على استعراض سريع لبعضها :

١ - **أربحية التجارة الخارجية :** فمن تلك الأساليب مثلا أسلوب يتلخص في وضع حساب عناصره كما يظهر من الجدول التالي :

### الجدول (١) أرباحية التجارة الخارجية

| التكاليف                                                                                      | العائد                                                                               |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| ١ - واردات : تكاليف شراء الواردات .                                                           | ١ - الوردات : حصيله بيع الوردات بأسعار الجملة .                                      |
| ٢ - صادرات : تكاليف شراء الصادرات بأسعار الجملة .                                             | ٢ - الصادرات : حصيله بيع الصادرات .                                                  |
| ٣ - اعاده التصدير : تكاليف شراء السلع المعاد تصديرها .                                        | ٣ - اعاده التصدير : حصيله عمليات اعاده التصدير .                                     |
| ٤ - الخدمات : كافة التكاليف المتعلقة بأداء الخدمات .                                          | ٤ - الخدمات : حصيله كافة الخدمات التى أدت سواء لمقيمين ( كالسياحة ) أو لغير مقيمين . |
| ٥ - النفقات العامة التى تتحملها مشروعات التجارة الخارجية .                                    |                                                                                      |
| ٦ - نفقات الأجهزة الادارية المتوليه شئون التجارة الخارجية ( مصالح - معاهد - غرف تجارية .. ) . |                                                                                      |

والغرض من هذا الحساب كما هو واضح وضع تصوير اجمالى للعناصر الموجبة والعناصر السالبة فى نشاط قطاع التجارة الخارجية ، سواء فى ذلك المشروعات المتوليه العمليات نفسها أو الأجهزة الادارية المشرفة عليها او المشتركة معها . فهذا الحساب فى الواقع ينظر الى التجارة الخارجية كما لو كانت فرعا من فروع مشروع معين هو الاقتصاد القومى ، فرغ ينبغى تقدير مدى ما أسهم به فى الإيرادات كما ينبغى تحديد نصيبه من النفقات وذلك حتى يمكن الحكم على أرباحيته الصافية .

وليس هذا فى الحقيقة الا مظهرا من مظاهر تمجيد المحاسبة الاقتصادية فى دول العالم الاشتراكى . والأمر لا يعنى بطبيعة الحال أن مثل هذه الدول تضع الاعتبارات الاقتصادية البحتة فى مقدمة علاقاتها التجارية مع الخارج فمراجع كتابها تحصر على التفرقة بين مفهوم « أرباحية التجارة الخارجية » وهو مفهوم ضيق يقتصر على عناصر قابلة للحساب ومفهوم « النفع الكلى للتجارة الخارجية » ويتضمن كافة المكاسب الاقتصادية وغير الاقتصادية التى يسعى الى تحقيقها من المبادلات مع الخارج .

- ٢ - مؤشرات التجارة الخارجية : وعدد المستخدم منها في الدول الاشتراكية غير قليل ولا تزال حتى الآن ميدانا متطورا يسعى الى تحسين نتائجه . ونكتفى هنا بأخذ فكرة عامة عن هذه المؤشرات اعتمادا على مثلين :
- (١) معدل التبادل : وتظهر طريقة حسابه من الصيغة الآتية :

$$م = 100 \times \frac{\frac{ص (ف)}{ص (ع)}}{\frac{و (ف)}{و (ع)}}$$

حيث ترمز الحروف : « ص » الى الصادرات ، « ف » الى الأسعار الفعلية ، « و » الى الواردات ، « ع » الى الأسعار العالمية ، (١)

والغرض من هذا المؤشر هو التعرف ( اعتمادا على الأرقام القياسية ) على الثغرة بين قيم التجارة الخارجية على أساس الأسعار المتفق عليها فعلا وعلى أساس مستويات الأسعار العالمية . فكلما كان المعدل أقل من ١٠٠ كان هذا قربنة على عدم التوفيق أو التقصير وكلما كان أعلى من ١٠٠ كان ذلك عنوانا على نجاح العمليات التجارية .

والأمر في الحالتين محكوم بعوامل منها الموضوعي ومنها الذاتي . أما العوامل الموضوعية فمردها الى ما قد يواجه الدولة من تمييز ، الى احوال أسواق الصرف ، الى شتى الظروف المحيطة بالعمليات عدا ما كان منها متعلقا بنشاط المشروعات الوطنية المتولدة شؤون التصدير والاستيراد . وهذه العوامل الذاتية الأخيرة تشمل اجتهاد الموظفين ودراستهم للأسواق وسعيهم للافادة من تغيراتها وجهودهم في الدعاية . الخ

### مثال لحساب معدل التبادل

| النسبة | أسعار عالمية | أسعار فعلية |            |
|--------|--------------|-------------|------------|
| ٩٠     | ١١٠٠         | ١٠٠٠        | الصادرات : |
| ١٠٤    | ١١٥٠         | ١٢٠٠        | الواردات : |

$$م = \frac{٩٠}{١٠٤} = ٨٦$$

(١) ان وجدت والا فانه يؤخذ متوسط للأسعار السائدة في أهم الأسواق .

معنى هذا أنه من حيث العلاقة بين مستويات الأسعار الفعلية والعالمية أصيبت الدولة بخسارة اجمالية قدرها ١٤ ٪ انعكست فى خسارة قدرها ١٠٠ فى الصادرات و ٥٠ فى الواردات ، خسارة ينبغي البحث فى أسبابها ، هل هى موضوعية ام ذاتية وذلك للعمل ما امكن على علاجها بالتدابير المناسبة لكل حالة .

\*\*

وهذا الأسلوب الحسابى البسيط كما يستخدم فيما يتعلق بالتجارة الخارجية فى مجموعها قد يستخدم أيضا بالنسبة لمبادلات الدولة مع كل دولة أخرى على حدة حتى يتعرف على مدى الكسب أو الخسارة السعرية الناجمة عن التعامل معها تصديرا وإستيرادا وذلك تمهيدا للبحث عن أسباب ذلك المكسب أو تلك الخسارة .

(ب) مؤشر أولوية التصدير : ويحسب هذا المؤشر على أساس الصيغة :

$$م أ ص = ١٠٠ \times \frac{\frac{و(ف)}{و(ع)}}{\frac{ص(ف)}{ص(ع)}}$$

حيث ترمز الحروف هنا الى نفس المتغيرات السابقة ولكن مع ملاحظة :

١ - أن الأمر هنا يتعلق بالصادرات والواردات الخاصة بكل دولة على حدة .

٢ - أن الأسعار ليست أسعارا فعلية بمعنى أنها تحققت بالفعل فى عمليات ماضية ولكنها أسعار متوقعة أو محتملة فى التعامل مع الدولة التى يتعلق بها المؤشر .

٣ - أن الصادرات هنا هى الصادرات الخاصة بسلعة معينة يبحث فى توزيع تسويقها على مختلف الدول .

ويكون هذا المؤشر فى صالح الدولة كلما كان اقل من ١٠٠ وفى غير صالحها كلما زاد عن ١٠٠ .

اما كيفية استخدامه فتظهر واضحة اذا تأملنا الجدول التالى .

## الجدول (٢)

### مؤشر أولوية التصدير

| الدولة | ص (ف) | ص (ع) | ص(ف)/ص(ع) | و(ف)/و(ع) | م ١ ص | الأولوية |
|--------|-------|-------|-----------|-----------|-------|----------|
| (١)    | ٥٠    | ٥٠    | ١٠٠       | ١٠٥       | ١٠٥   | (٣)      |
| (٢)    | ٤٩    | ٥٠    | ٩٨        | ١٠٠       | ١٠٢   | (٢)      |
| (٣)    | ٤٧    | ٥٠    | ٩٤        | ٩٥        | ١٠١   | (١)      |
| (٤)    | ٤٥    | ٥٠    | ٩٠        | ٩٨        | ١٠٨   | (٤)      |

ومعنى هذا أنه من الأفضل للدولة أن ترسم سياستها التصديرية بحيث تتبع الترتيب الظاهر فى العمود الأخير لا فى العمود الأول الذى يقتصر على مستوى أسعار التصدير فحسب ، وذلك حتى يتحقق لها - على الأقل من حيث الأسعار النسبية - أقصى نفع من تجارتها الخارجية .

\*\*

لعلكم تتفقون معى على أن مثل هذه الأساليب ما زالت بدائية الى حد كبير ، تحتاج الى بحث وتطوير يسعى اليه بالفعل فى الوقت الحاضر .

وكل ما أتمناه - وهذا ما أحب أن أعبر عنه فى ختام هذه المحاضرة - هو الا نتخلف عن الاسهام فى مثل هذه الجهود العلمية التى تهتمنا مباشرة الآن وقد جعلنا من التخطيط مبدأ من مبادئ نظامنا الاقتصادى .

ان مصر - كما أشار اليه كاتب - أول دولة عرفت التخطيط فى قالبه العلمى : توقع وتنبؤ ترتب عليه سياسة عامة، فآلم تكن قصة سيدنا يوسف والبقرات السبع قصة تخطيط يناسب عصره ؟

لقد آن الأوان فى رأينا لنجعل من التخطيط ومشكلاته أهم مبادئ أبحاثنا العلمية وذلك حتى نعيد المجد القديم ولا نتخلف فى ميدان البحث الاقتصادى عن الفكر الاشتراكى الجديد كما تخلفنا عن الفكر الرأسمالى تخلفا لا أمل فى تعويضه - وشكرا .



# تنظيم الجهاز المصرفي المصري

## ورقابته على المؤسسات والمشروعات العامة (\*)

دكتور خليل حسن خليل

مدرس الاقتصاد السياسى بجامعة اسيوط

### مقدمة :

يُضطلع الجهاز المصرفى فى الاقتصاد الاشتراكى بوظائف بالغة الأهمية تختلف الى حد بعيد عن تلك الوظائف التى تقوم بها البنوك فى الاقتصاد الرأسمالى . ويرجع الاختلاف الى أن الجهاز المصرفى كله فى المجتمع الرأسمالى فيما عدا البنوك المركزية بعد تأميمها أخيرا فى بعض البلاد الرأسمالية - يتكون من بنوك - وغيرها من الوسطاء الماليين - مملوكة ملكية خاصة يديرها افراد او هيئات تسعى وراء الحصول على اكبر قدر من الأرباح ، بينما الجهاز المصرفى فى الاقتصاد الاشتراكى تملكه وتديره لمصلحة الاقتصاد القومى ، وتستخدمه للوصول الى اهداف معينة . وتتلخص هذه الأهداف فى الاقتصاديات الاشتراكية المخططة ، كالاقتصاد العربى ، فى تحقيق معدل عال من التنمية الاقتصادية والوصول بالخطة القومية الى اهدافها المرسومة ، والرقابة على المشروعات العامة ومعاونتها على أداء نصيبها فى الخطة . هذا التخطيط الشامل لا يتفق وطبيعة الاقتصاد الرأسمالى ولا يلقى بالا الى الأساليب المصرفية فى ذلك النظام ، والتى تتخذ من سعر الفائدة أداة للحصول على أقصى الأرباح ، بغض النظر عن أهمية هذا الائتمان بالنسبة للتنمية الاقتصادية ، وهو أمر يختلف عن الاقتصاد الاشتراكى الذى يخصص الموارد ويوجهها لتنمية الاقتصاد القومى ، الأمر الذى قد يجعله يبرم قروضا لمشروعات ذات أهمية استراتيجية خاصة ، بفائدة ضئيلة ، أو بدون فائدة على الإطلاق .

وعندما نقرر أن هناك اختلافا جذريا بين مهمة الجهاز المصرفى فى كل من الاقتصاد الرأسمالى والاشتراكى ، لا نعى أنه ليست هناك وظائف متماثلة يؤديها كل منهما ، فمشكلة الائتمان مثلا ، يقوم بها الجهاز المصرفى فى النظامين ، ولو أن هناك اختلافا بينهما ، فبنك الدولة وفروعه هى التى تمنح الائتمان وتراقبه ، بينما البنك المركزى فى الاقتصاديات الرأسمالية يراقب الائتمان فحسب ذلك الائتمان الذى تقوم به البنوك التجارية الخاصة ، كذلك يوجد فارق فى طريقة منح الائتمان ، وفى الأساليب والأهداف التى يمنح من أجلها . ويتولى بنك الدولة فى الاقتصاد الاشتراكى إصدار النقود وعمل المقاصة بين البنوك ، وهو ما يحدث فى الاقتصاد الرأسمالى .

\* كتب هذا البحث قبل أن تبنى مؤسسة البنوك ، ولذلك تناول المقال المؤسسة كجزء من التنظيم المصرفى . والواقع أن إلغاء المؤسسة ( وقد اقترح البحث إلغاءها ) لا يغير من التحليل ، وسواء ادارت المؤسسة قطاع البنوك أو ادارته البنك المركزى فهذه مسألة شكلية ، والمهم هو تنظيم هذا القطاع واعطائه وظائف تتسق والاقتصاد الاشتراكى .

وقد يكون من المفيد قبل أن نستعرض دور الجهاز المصرفى فى الاقتصاديات الاشتراكية ان نعرض سريعا للهيكـل المصرفى فى تلك الاقتصاديات. وذلك لالقاء الضوء على التجارب الاشتراكية الأخرى التى قد تنير السبيل أمامنا ونحن نبنى اقتصادنا الاشتراكى . على أن هذا لا يعنى أننا ننقل عن الأنظمة الأخرى ، ولكنه يعنى أننا نأخذ بالقاعدة الأصلية الواردة فى الميثاق الوطنى ، وهى الاستفادة من التجارب الإنسانية ومن الفكر العالمى ثم صهر هذه التجارب والخبرات فى بوتقة مصرية عربية .

ويقوم الجهاز المصرفى فى الاقتصاديات الاشتراكية على المنظمات التالية :

١ - بنك الدولة وفروعه المختلفة ، ويتكون من ادارة مركزية وفروع منتشرة فى الأقاليم والمراكز والقرى . والبنك ( وفروعه ) يتعامل مع قطاع المشروعات ومنظمات الدولة المختلفة ويمسك بحساباتها ويراقب نشاطاتها ومدى اداائها لنصيبها فى الخطة القومية كما سنرى .

٢ - منظمة الادخار : وتتكون من ادارة مركزية ، وادارات فى الأقاليم والمراكز تدبر بنوك الادخار على مستوى الاقليم او المحافظة او المركز . وبنوك الادخار موجودة فى كل منطقة ، وتوجد مكاتب فلية فى جميع الأماكن الهامة بالمنطقة ، كالقرى ومكاتب البريد وفى المشروعات والمصانع وفى الادارات والمصالح الحكومية وغيرها .

وبنوك الادخار تعتبر منشآت مصرفية تكون جزءا من النظام المالى الموحد للدولة ويقع عليها عبء تعليم الشعب الاقتصاد والتوفير . ويتم الوصول الى هذا الهدف عن طريق اشكال عديدة ومختلفة من التوفير واستخدام وسائل اعلام متنوعة .

والوظيفة الاقتصادية الأساسية لهذه البنوك هى تجميع مدخرات السكان كوسيلة من وسائل تركيز موارد الشعب النقدية وتوجيهها توجيهها منظما . وتقوم بنوك الادخار بمنح قروض ائتمانية للشعب وتوفير الخدمات المصرفية له . وبذلك فهى تتعامل أساسا مع قطاع الأفراد ، واستثناء مع بعض المنظمات الصغيرة التى لا يتيسر لها التعامل مع بنك الدولة .

٣ - مؤسسة التأمين : تحتكر هذه المؤسسة التأمين على الأشخاص والممتلكات وتعتبر جزءا من النظام المالى ، وللمؤسسة ادارة مركزية ولها مكاتب فرعية فى الأقاليم والمناطق ، كما تخضع لها عمليات التأمين الأجنبية . وتتلخص مهمة هذه المؤسسة فى التأمين على الانتاج الزراعى ، وبذلك تسهم فى وقاية الملكية الاشتراكية فى التعاونيات الزراعية الى جانب الملكية المؤدية للأعضاء التعاونيين ، ولغيرهم . وكذلك التأمين على ممتلكات الدولة فى بعض الحالات . والقاعدة أن الدولة لا تؤمن على ممتلكاتها لأنها

تقوم بتفطية الخسائر من وفوراتها المالية . على أنه في الحالات الاستثنائية تقوم المؤسسة بالتأمين على بعض ممتلكات الدولة ، اذا كان ذلك ملائماً من الناحية الاقتصادية . وتساعد المؤسسة كذلك في تنمية الاقتصاد القومي بتركيز موارد مالية لخدمة التنمية ، يضاف الى ذلك أن مؤسسة التأمين تشترك في الرقابة على المشروعات العامة .

هذه المنظمات الثلاث تمثل هيكل الجهاز المصرفي بالمعنى الواسع في الاقتصاد الاشتراكي ، وتخضع جميعها لوزارة المالية ، وتكون جانباً هاماً من مصادر تمويل الخطة القومية . والمعروف أن الخطة المالية تعتمد على المصادر الرئيسية التالية :

١ - ميزانية الدولة .

٢ - خطة الائتمان .

٣ - الخطة المالية للمشروعات .

وتعمل الخطة المالية الشاملة للدولة على ايجاد تناسق متبادل بين هذه الخطط الثلاث .

ونحن سوف نقصر اهتمامنا على بنك الدولة ، حيث يعتبر المجمع الذي تتجمع فيه الموارد النقدية القومية التي تنساب اليه من الروافد السابقة .

الرئيسية التالية :

يقوم بنك الدولة في المجتمع الاشتراكي بمهام معينة أهمها :

١ - تجميع الموارد النقدية الحرة في الاقتصاد القومي بأسره ، ذلك أنه تتركز فيه جميع الوسائل النقدية ، فجميع المشروعات والمنظمات والهيئات ترتبط بالبنك وتمسك حساباتها به ، ويجب أن تظهر مصروفاتها وإيراداتها في ذلك الحساب .

٢ - منح الائتمان لفروع الاقتصاد القومي المختلفة سواء أكان الائتمان قصير الأجل أو طويل الأجل .

٣ - تنظيم النقود المتداولة والرقابة عليها ووضع الخطة الخاصة بها .

٤ - تمويل تكون رءوس الأموال أو الانشاءات والرقابة عليها .

٥ - تنظيم المدفوعات الدولية وتنفيذها والرقابة عليها وإدارة النقد الأجنبي .

٦ - تنظيم الإيرادات والمصروفات في الميزانية العامة .

٧ - يضع البنك خطة الائتمان .

٨ - يقوم البنك بعمل المقاصة بين المشروعات بواسطة فروعها المختلفة، وبذلك يحد من استخدام النقود . وتتم اغلب هذه العمليات بواسطة تغيير الأرصدة الدائنة والمدينة للمشروعات المتقاصة دون استخدام للنقود .

هذا هو الهيكل العام للجهاز المصرفى فى الاقتصاديات الاشتراكية ، على أن هناك اختلافات بين الدول الاشتراكية فى تفاصيل هذا الجهاز ومهامه ترجع الى الظروف التاريخية الخاصة بكل بلد . وليس من مهمتنا فى هذا البحث أن نتعرض لتلك النظم ، ولذلك سوف ننتقل للحديث عن تنظيم الجهاز المصرفى فى جمهوريتنا وسنحاول أن نلقى ضوءا على الدور الذى يمكن أن يضطلع به سواء أكان ذلك بتدعيم الخطة القومية والوصول الى الأهداف المرسومة أم بالرقابة على المشروعات العامة لمعاونتها فى تحقيق هذه الأهداف .

وسوف نعرض أولا للهيكل العام للنظام المصرفى فى مصر ، ثم نحاول أن نضع تنظيما لهذا الجهاز ولهامه يتلاءم مع الوضع الجارى طبقا للظروف التاريخية لمجتمعنا . على أن تختتم هذا البحث بعمل تخطيط عريض للتنظيم المصرفى فى الاقتصاد العربى الاشتراكى فى الزمن الطويل . وبعبارة أخرى سيكون الحل الأول حلا انتقاليا يتلاءم مع مرحلة التنمية الاقتصادية التى نجتازها ، ومع هذه المرحلة الحاسمة التى ينتقل فيها الاقتصاد المصرفى من المرحلة الرأسمالية الى المرحلة الاشتراكية ، ثم نعرض الحل الثانى الذى يجب أن ينتقل له الجهاز المصرفى بعد أن يكون قد اجتاز هذه المرحلة الانتقالية ، وبعد أن يكون البنيان الاشتراكى المصرى قد أخذ يستقر على دعائم قوية .

### أولا : هيكل الجهاز المصرفى المصرى

لسنا فى حاجة لتتبع التطور التاريخى للنظام المصرفى فى مصر ، وكيفينا القول أن تأميم البنوك الذى تم فى يولية ١٩٦١ ضمن القرارات الاشتراكية الثورية ، كان ذروة الصراع بين القوى الوطنية والقوى الرأسمالية الاستعمارية ، حيث استردت البلاد حقها السليب وتملكت وأدارت الجهاز المصرفى بأسره ، بعد أن كان جميعه تقريبا - فيما عدا بنك مصر - فى أيدي الأجانب ، بما فى ذلك البنك الأهلى الذى كانت تتمثل فيه مظاهر السيادة النقدية كإصدار النقد والذى كان يقوم ببعض وظائف البنك المركزى ، كان هو الآخر مملوكا للأجانب . وقد استردت البلاد ، بتأميم البنوك ، الجهاز الذى يسيطر على تمويل الاقتصاد القومى ومشروعاته ونشاطاته المختلفة .

وبعد قوانين التأمم يمكن تقسيم النظام المصرفى المصرى بالمعنى الواسع الى المنظمات التالية :

١ - البنك المركزي : ويضطلع بالمهام المعروفة للبنوك المركزية في العالم ، وتتلخص في سلطة اصدار البنكنوت ، وانه مصرف للحكومة ومستشارها المالي وهو المقرض الأخير في النظام الائتماني ويعتبر بنك البنوك الذي تحتفظ البنوك باحتياطياتها لديه ، كذلك يعتبر رقبيا على الائتمان .

٢ - المؤسسة المصرفية العامة للبنوك : وتتبعها البنوك التجارية المؤممة : وهي البنوك التي يطلق البعض عليها اصطلاح النظام المصرفي بالمعنى الضيق ، ذلك لأنها تستطيع خلق الائتمان أى خلق الجانب الأكبر من الموارد التي تستخدمها في ممارسة نشاطها ( الودائع الجارية ) .

ويتبع المؤسسة كذلك نوع من المؤسسات يطلق عليها البنوك المتخصصة ، وهي التي تتخصص في منح نوع من الائتمان الى قطاعات خاصة من الاقتصاد القومي ، كالبنك الصناعي الذي يمول المشروعات الصناعية والبنوك العقارية التي تمنح قروضا للملاك العقارات بضمن تلك العقارات . وتعتمد هذه البنوك في نشاطها الائتماني على المدخرات التي يسلمها اليها الأفراد والمشروعات نظير حقوق غير نقدية تنشئها لصالحهم في ذمتها كودائع الادخار والأسهم والسندات \* وبذلك يكون دور هذه البنوك هو التوسط بين المدخرين والمستثمرين ، فتزود فريقا من الأفراد والمشروعات بالأموال التي سلمها اليها فريق آخر .

٣ - مؤسسات الادخار وصناديق التوفير : ومثالها المؤسسات العامة للادخار . وصندوق توفير البريد ، ( ويمكن أن يضاف اليها صناديق التوفير في البنوك ) . وهذه المنظمات وان كان لا يطلق عليها بنوكا ، إلا أنها تعتبر مؤسسات مالية شأنها في ذلك شأن البنوك المتخصصة ، تقوم باقتناء الأصول المالية والاتجار فيها ، فهي تقبل ودائع الادخار من الأفراد ثم تقرضها للأفراد والمشروعات لأغراض الاستثمار ، وبذلك تعتبر وسيطا ماليا شأنها في ذلك شأن البنوك المتخصصة الأخرى .

٤ - مؤسسات التأمين : كالمؤسسة العامة للتأمين وصناديق التأمين والمعاشات . ومؤسسة التأمينات الاجتماعية - وحكمها حكم صناديق الادخار والبنوك المتخصصة .

هذه هي الأقسام الرئيسية للجهاز المصرفي في جمهوريتنا - والواقع أن امر تنظيمها والتنسيق بينها ، واعتبارها أجهزة تخطيطية . وبصفة خاصة فيما يتعلق بالخطة المالية ، أصبح ميسورا بعد أن أصبحت جميعها ملكا للدولة .

وتنظيم هذه الأجهزة يتطلب عملية من التركيز والتخصيص وبصفة خاصة فيما يتعلق بالبنوك التي كانت خاضعة لمؤسسة البنوك . وهو الأمر

الذى سنهتم به فى البحث ، مرجئين تنظيم مؤسسات الادخار والتأمين بصفة تفصيلية الى بحث آخر . نقول اننا نقصد بالتركيز تخفيض عدد البنوك ، والمتعاملين وتبسيط التنظيم فيها ، والقضاء على التناقض فى طبيعة العمل بالبنوك القائمة وضرورة قيامها على اسس من التخطيط اللازم لتدعيم الاقتصاد الاشتراكى . وونتقصد بالتخصيص ذلك النظام المصرفى الملائم الذى تقوم فروعته بوظائف محددة للعمل على الاسراع بمعدل التنمية الاقتصادية . وليس المقصود بتخفيض عدد البنوك ، هو تخفيض عدد فروعها التى يجب ان تنتشر فى الاقتصاد القومى ولكن المقصود تخفيض عدد البنوك الاصلية حيث كانت هناك بنوك اجنبية خاصة كثيرة لا داعى للابقاء عليها ، ولكن يجب ادماجها فى البنوك المعروفة ، حتى يقل عدد البنوك فيسهل تنظيمها .

### ثانيا : دور الجهاز المصرفى وتنظيمه فى الفترة الانتقالية

لما كان التنظيم المصرفى فى مصر حسب تركيبه السابق يعتبر ثمرة ظروف تاريخية اقتضتها هذه المرحلة من مراحل بناء الاشتراكية . لذلك قد يكون من العسير احداث تغيير جذرى فى هيكل الجهاز المصرفى وفى الدور الذى يضطلع به كل قسم من اقسامه فى الوقت الحاضر ، ذلك ان الاشتراكية العربية شاءت ان تبقى على قطاع خاص فى بعض ألوان النشاط الاقتصادى ، وأن المتعاملين مع البنوك الخاضعة لمؤسسة البنوك ، سواء اكانوا أفرادا أم مشروعات . قد درجوا على التعامل مع بنك معين ، يتبع فى التعامل معهم أسلوبا خاصا ، لذلك فتغيير تركيب البنوك واعطائها مهام جديدة تتمشى مع حاجات الاقتصاد الاشتراكى يجب ان يتم تدريجيا بطريقة تمكن البنوك والمتعاملين معها من الانتقال من القيم والأساليب الرأسمالية الى القيم والأساليب الاشتراكية فى سر ، ودون هزات غير مرغوب فيها .

وكذلك الحال فيما يتعلق بالبنك المركزى ، فقد يكون من العسير فى الوقت الحاضر ان يضطلع بالأعباء الموكولة الى بنوك الدولة فى الانظمة الاشتراكية ، فامساك حسابات المشروعات والمنظمات ، ومنحه الائتمان بنوعيه ، قصير الأجل وطويل الأجل ، وتتبع المشروعات فى ادائها الاقتصادى وتنفيذها للخطة ، الى غير ذلك ، قد يكون أمرا غريبا عليه ، وغير مستعد لادائه بكفاءة فى الأجل القصير على الأقل .

لكل ذلك آثرنا أن نقترح حلا انتقاليا للنظام المصرفى ، يتمرس فيه على القيام بدوره فى اقتصاد اشتراكى يتطلب أساليب وفلسفة جديدة . وعلى ذلك فسيكون التنظيم المقترح لفترة انتقالية ، يعد فيها الجهاز المصرفى للدور الذى يجب أن يقوم به كما سنرى فى الجزء الثالث من هذه الدراسة .

## ١ - البنك المركزى

ان ملكية الدولة للبنك المركزى ولؤسسة البنوك ( والبنوك التى تخضع لاشرافها ) - يجعل من اليسير علينا أن نقترح حلا يوزع الاختصاصات والمسئوليات التى تحدثنا عنها بين هاتين المنظميتين ، ولا ضرر من تقسيم العمل بينهما طالما تطلبت مصلحة الاقتصاد القومى ذلك ، وبصفة خاصة فى هذه المرحلة من مراحل البناء الاشتراكى .

وعلى ذلك يمكن أن نتحدث عن مهام البنك المركزى فى هذه الفترة الانتقالية :

١ ( اصدار اوراق البنكنوت : يتولى البنك المركزى اصدار اوراق البنكنوت وتنظيم النقد المتداول وتخطيطه .

فالرقابة على النقد ذات طبيعة تخطيطية ، ويقوم البنك بوضع خطة النقد ويراقب تنفيذها . وهذه الرقابة التخطيطية للنقد المتداول تعتبر رقابة مركزية ويجب أن تكون محكمة للغاية . ولا ريب أن الحكومة هى التى تقوم بها مباشرة ، وهى تعطى التعليمات للبنك المركزى الذى يقوم طبقا لتوجيهاتها برقابة النقد المتداول . وطبقا للخطة النقدية يجب أن تكون الإيرادات النقدية للسكان مساوية لانفاقهم العام . أما إذا زاد انفاق السكان عن إيراداتهم وجب انقاص الاصدار ، وإذا ما حدث العكس أى إذا ما قل انفاق السكان عن إيراداتهم وجب زيادة الاصدار . ومجمل القول أن الدولة الاشتراكية تستطيع أحداث تنمية فى النقد المتداول عن طريق تخطيط الخزانة ، ووفقا لخطة الائتمان يضع البنك المركزى نصا ملزما يحدد نسبة النقد الذى سيطرح فى التداول فى فترة معينة أو النسبة التى تسحب منه ، وبعبارة أخرى إيجاد توازن فى الاصدار يزداد بمقتضاه النقد المتداول أو نقصه ينتج عن الاختلاف بين الإيرادات ( الدخول ) النقدية للسكان وبين مصروفاتهم . وفى خطة الائتمان يتوقف تخفيض النقد المتداول أو زيادته على ما يطرأ من اختلاف بين القسروض الائتمانية ( من نقص أو زيادة ) ، وبين موارد خطة الائتمان ( من خفض أو زيادة للامكانيات المالية لميزانية الدولة أو السكان ) .

وجدير بنا أن ننوه هنا أنه يمكن تجنب وقوع تضخم فى النقد المتداول إذا ما خطط الاقتصاد تخطيطا شاملا وحددت الأسعار فى الخطة ونفذت بدقة .

وعندما تتمشى خطة الخزانة ( النقد ) مع الخطة الاقتصادية العامة للدولة ، فإنه يمكن تدعيم العملة الوطنية واستقرارها .

كذلك يجب ان تكون الأسس التى يقوم عليها نظام الدفع والمقاصة هى تقييد مجالات الدفع بالنقد وتوسيع المجالات التى لا تتم المدفوعات فيها بالنقود . وعلى البنك المركزى بالتعاون مع قطاع البنوك ان يوفر أبسط أشكال المدفوعات غير النقدية .

### ب) الرقابة على الائتمان :

والرقابة على النقد المتداول تتطلب رقابة على الائتمان . ولما كان البنك المركزى فى الوقت الحالى لا يستطيع ان يقوم بعملية منح الائتمان ، كما سبق القول ، فستقوم بهذه المهمة مؤسسة البنوك (١) (والبنوك التابعة لها) .

على ان البنك المركزى يجب ان يشرف على الائتمان وراقبه . وذلك نظرا لأهمية الائتمان فى تمويل التنمية الاقتصادية فى اقتصاد يرنو الى التقدم والاستراكية كالاقتصاد المصرى . وهذه بعض الإلاحظات فيما يتعلق بالائتمان:

١ - تعد خطة الائتمان عن طريق مجلس أو لجنة للائتمان تضم وزير الاقتصاد ووزير الخزانة ، ومحافظ البنك المركزى، ورئيس المؤسسة العامة للبنوك ورؤساء المؤسسات المصرفية والمالية الأخرى، كمؤسسة الادخار والتأمين والتأمينات الاجتماعية وصناديق المعاشات الى غير ذلك . وهذه اللجنة تعد خطة الائتمان سواء اكان طويل الأجل أم قصيره ، ويقوم بنك الدولة بالاشراف على تنفيذها .

٢ - يجب ان تتجمع الموارد النقدية الحرة فى البنك ، فيحتفظ قطاع البنوك ومؤسسات الادخار والتأمين وصندوق البريد وغيرها من المنظمات التى تتجر فى الأصول المالية بمواردها وحساباتها فى البنك المركزى ، وبهذا التجميع للموارد يمكن للبنك ان يراقب خطة الائتمان فتمنح طبقا لحاجات الاقتصاد القومى .

٣ - يبلغ البنك شهريا وكل ثلاثة اشهر بالوضع الائتمانى من مؤسسة البنوك، وماذا تم تنفيذه من خطة الائتمان حتى يتعاون البنك مع المؤسسة على مجابهة الصعاب او المشكلات التى قد تنجم عن تنفيذ الخطة .

### اساليب الائتمان :

درج العرف المصرفى فى البلاد الراسمالية على اتباع اساليب معينة للرقابة على الائتمان الذى تقوم به البنوك التجارية - ومن هذه الرقابات ما يسمى بالرقابة الكمية والرقابة الكيفية . ويقصد بالرقابة الكمية التأثير على حجم الائتمان المصرفى فى مجموعه - وذلك للتأثير بالتالى فى مستوى النشاط الاقتصادى .

(١) نريد أن نكرر بأن المقصود بمؤسسة البنوك هنا قطاع البنوك التى كانت المؤسسة تشرف عليه قبل الغائها .

والمعروف أن حجم الائتمان فى الاقتصاد الرأسمالى يتوقف على حجم الاحتياطيات النقدية المتوافرة لدى البنوك ، ويتوقف كذلك على نسبة الاحتياطيات النقدية الى الودائع ، التى تحدد بالقانون أو العرف .

ومن هذه الأساليب التى يستخدمها البنك المركزى للتأثير فى حجم الائتمان تقييد سعر اعادة الخصم أو عمليات السوق المفتوحة ، كذلك تستخدم البنوك المركزية تأثيرها الأدبى فى اقناع البنوك باتباع السياسة التى تراها وتعديل نسب الاحتياطى القانونى ، الى غير ذلك .

كذلك فالرقابة الكيفية تبأثر اذا ما اراد البنك تشجيع اقراض معين باعطاء البنوك امتياز خاص لتشجيع تنمية قطاع معين من قطاعات الاقتصاد القومى .

الواقع أن هذه الصور من الرقابة الكمية والكيفية لا تستقيم فى اقتصاد اشتراكى مخطط . فالخطة الاقتصادية توزع الموارد البشرية والمادية وتخصصها على الاستخدامات المستهدفة ، وتوضع الخطة المالية لتمويل المشروعات بشكل يتلاءم مع أهداف هذه الخطة المادية وتحقيقها . وخطة الائتمان جزء من الخطة المالية ، تعتمد بواسطة سلطات التخطيط بالاشتراك مع البنك المركزى والمؤسسات المالية الأخرى التى تحدثنا عنها ، والخطة قانون ملزم للمشروعات والمنظمات والمؤسسات فى الاقتصاد الاشتراكى ، فرقابة البنك المركزى على الائتمان اذن ، وعلى الأجهزة التى تقوم به ، تعتبر رقابة مباشرة تنبع عن طبيعة النظام الاشتراكى المخطط نفسه ، فهى ليست فى حاجة الى مثل هذه الأساليب الرأسمالية لمباشرة مهمتها .

### ج) تنظيم المدفوعات الدولية والتجارة الخارجية :

على البنك المركزى أن يوفر نظاما دوليا للمدفوعات ، ويراقب العملات الأجنبية . والمعروف أن الدولة لدينا تحتكر الجانب الأكبر من التجارة الخارجية ، فمُنظمات الاستيراد جميعها مملوكة ومدارة بواسطتها ، وتجارة التصدير تملك الدولة جانباً هاماً منها ، وتراقب الجانب الخاص فيها . وهذه الملكية والسيطرة على القطاع الخارجى توفر حماية للسوق المحلية ، وتقيه كذلك من مبادئ الاقتصاد الرأسمالى . ويترتب على هذه السيطرة على التجارة الخارجية احتكار الدولة للصرف الأجنبى ، وبذلك يتركز النقد الأجنبى فى يد سلطات الدولة .

وتعتبر السيطرة على التجارة الخارجية والأرصدة الأجنبية ذات أهمية قصوى بالنسبة للدول الأخذة بأسباب النمو كجمهوريتنا . فقد كانت التجارة الخارجية فى الماضى أداة لانسياب الدخل من الدول المتخلفة الى الدول الرأسمالية الاستعمارية ، وكانت سببا فى افقار الدول المتخلفة التى كانت

مستعمرة او في حكم المستعمرة . فبالرقابة على التصدير والاستيراد يتسنى للدول الآخذة في النمو الافادة من التجارة الخارجية في تطوير اقتصادها ومنع استغلالها من جانب الراسماليين الأجانب .

والسيطرة على التجارة الخارجية والنقد الأجنبي تتيح للبنك المركزي الاضطلاع بالوظائف التالية :

- ١ - يشترك البنك في رسم خطة التجارة وخطة النقد الأجنبي كما يراقب تنفيذها ويساعد في توفير العملات الأجنبية .
- ٢ - يقوم بتمويل مؤسسات التجارة الخارجية ويقدم لها القروض الائتمانية اللازمة .
- ٣ - يراقب موارد الائتمان الأجنبي وعمليات الصرف .
- ٤ - يقوم بوضع وتحديد اسعار الصرف الأجنبية ، وبطبيعة الحال يراعى في ذلك اتفاقية صندوق النقد الدولي .
- ٥ - يقوم بتنظيم المدفوعات مع الدول الأجنبية والرقابة عليها .
- ٦ - يوفر نوعا من الرقابة على نشاط سوق الاوراق المالية .
- ٧ - يشترك مع اجهزة التجارة في الوصول الى الاستفادة القصوى من مبدأ تقسيم العمل الدولي ، مراعى في ذلك أهمية التصنيع لخطة التنمية الاقتصادية .

ولما كانت التجارة الخارجية تلعب دورا هاما في تدعيم الخطة الاقتصادية العامة ، فان على البنك ان يؤدي دورا هاما في تأمين حصيلة الصادرات للمنشآت الصناعية . يضاف الى ذلك ان البنك يجب ان يعمل على زيادة الصادرات عن الواردات حتى توفر البلاد ما يسد حاجتها من العملات الأجنبية . ان وجود احتياطي عن العملات الأجنبية يحمي الاقتصاد الاشتراكي من اثر منافسة التقدم التجاري الراسمالي ، ويضمن كذلك الحصول على الاحتياجات الخاجلة من الصادرات والتي لم تكن في حساب واضعى الخطة .

د ) يتولى البنك المركزي : كما هو حاله الآن ، حسابات الحكومة . وقد يكون من الملائم في هذه الفترة الانتقالية ان يمسك فقط حسابات المصالح الحكومية والوزارات وبعبارة اخرى القطاع العام التقليدي ، على أن يتولى قطاع البنوك الامساك بحسابات المشروعات والمؤسسات كما سنفصل فيما بعد .

وعلى أية حال ، فالتقارير الدورية التى اقترحنا ارسالها من مؤسسة البنوك عن نشاط بنوكها سوف تجعل البنك فى موقف يعلم معه ظروف قطاعات الاقتصاد القومى جميعا .

## ٢ - المؤسسة العامة للبنوك (١)

قامت مؤسسة البنوك بعد ثورة يوليو ١٩٦١ الاشتراكية التى ضمت ملكية القطاع المصرفى الى الشعب ، وذلك بعد أن أخذ بالتقسيم النوعى للمؤسسات العامة . والمؤسسة تشرف على قطاع البنوك التجارية المؤممة ، وتديره وتراقب نشاطه وتخطط ذلك النشاط ليستطيع القطاع أن يقوم بدوره الهام فى تمويل التنمية الاقتصادية ويسهم فى تحقيق المشروعات الانتاجية لدورها فى الخطة الاقتصادية الخمسية .

والمعروف أن البنوك التى كانت تشرف عليها المؤسسة كانت بنوكا خاصة ، وكان يمتلك الأجانب الجزء الأكبر منها . وتنقسم البنوك التى كانت تضمها المؤسسة الى نوعين : النوع الأول وهو الغالب ، البنوك التجارية التى تقوم بخلق الائتمان ، والنوع الثانى البنوك المتخصصة التى لا تخلق نقودا بل يقتصر دورها على الوساطة بين المدخرين والمستثمرين ، وتمنح الائتمان الى نشاط اقتصادى بعينه . وعلى الرغم من اختلاف هذين النوعين من البنوك ، وأنه كان من الواجب أن يخضع كل نوع لمؤسسة خاصة إلا أنه فى الاقتصاد الاشتراكى المخطط تضيق الثغرة كثيرا بين نوعى البنوك ، فالائتمان لا بد أن يكون مخططا هو الآخر ، وتصبح العملية عبارة عن توزيع الائتمان بين الأجهزة التى تقوم به . وإذا ما ارتبط الجهاز المصرفى بالمعنى الواسع بخطة الائتمان ، وهو الأمر الذى يجب أن يكون ، فسيكون دور البنوك الخالقة للائتمان مخططا هو الآخر ، ترسمه لجنة الائتمان وسيكون خلق النقود مسألة تخططها اللجنة والبنك المركزى والمؤسسة العامة للبنوك معا ، وتعتبر جزءا من خطة النقد المتداولة ، أيا كانت وسيلة الدفع المستخدمة . ولهذا قد يكون مقبولا فى هذه الفترة الانتقالية أن تبقى الأجهزة المصرفية بتنظيمها الحالى ، على أن تهىء نفسها للتنظيم الأساسى ، الذى سنرى معالمه الرئيسية فى الجزء التالى من هذه الدراسة .

ومن المعلوم أنه لا معنى بالمرّة للتقليد المصرفى البائد الذى يقول بتخصيص البنوك التجارية فى الإقراض قصير الأجل ، فملكية الدولة للبنوك تضمن لها يسارا وسيولة تجعلها قادرة على مواجهة التزاماتها ، ومن ثم تستطيع أن تؤدى دورا حيويا فى منح المشروعات ائتمانا طويلا الأجل ، وهذه مسألة أساسية فى مجتمع يعتبر النمو الاقتصادى شغله الشاغل .

(١) من المعروف أنه صدر قرار جمهورى بالغاء المؤسسة وجعل الإشراف على البنوك التى كانت تتبع المؤسسة من اختصاص البنك المركزى ، وهذا ما كنا قد اقترحناه فى هذه المقالة قبل صدور القرار الجمهورى .

وتتعامل البنوك التجارية مع الأفراد والهيئات ومع قطاع المشروعات . وقد ورثت هذا الوضع التاريخى حينما كانت مملوكة ملكية خاصة تسعى وراء اكبر قدر من الربح ، وذلك بتوسيع نشاطها فى مختلف الاتجاهات . وهو أمر قد لا يستقيم كثيرا بالنسبة لما نحن مقبلون عليه من التنظيم الاشتراكى . ورقابة الجهاز المصرفى على المشروعات العامة كما سنفصل حالا .

### الوظائف الرئيسية لقطاع البنوك :

ويمكن تلخيص الوظائف الرئيسية لقطاع البنوك الذى كان خاضعا للمؤسسة العامة للبنوك فى هذه المرحلة كما يأتى :

- ١ - منح الائتمان طويل الأجل وقصير الأجل للمشروعات والمؤسسات .
  - ٢ - الامساك بحسابات المشروعات والمؤسسات العامة .
  - ٣ - الرقابة على المشروعات والمؤسسات العامة .
- وسنعرض لكل من هذه الوظائف على التوالى :

#### ١ - منح الائتمان للمشروعات العامة :

تتخصص المؤسسة العامة للبنوك مع بنوكها المختلفة فى منح الائتمان للمشروعات العامة . وقد سبق القول بأن خطة الائتمان تعد بواسطة لجنة يشترك فيها البنك المركزى ومؤسسة البنوك والمؤسسات العامة الأخرى . والمعروف أن لكل مشروع خطة مالية تحدد الموارد التى يمكن أن يحصل عليها؛ فتحدد كمية الانتاج المخصصة له ، والموارد المالية التى سيحصل عليها من ميزانية الدولة ، وكذلك المبالغ التى سيحصل عليها فى شكل ائتمان . والائتمان الذى تمنحه بنوك المؤسسة يكون على أساس تحقيق نصيب المشروع من الخطة الاقتصادية العامة .

ويمكن تقسيم الائتمان الذى يمنح للمشروعات الى نوعين :

( أ ) الائتمان قصير الأجل : ويمنح فى العادة لمدة سنة ويقصد به تمويل المواد الأولية والوقود ، والمواد المصنوعة ، وشبه المصنوعة وغيرها . والبنك حينما يمنح هذا الائتمان قصير الأجل للمشروعات يجب أن يتأكد أن الموارد موجودة ، كما أن عليه أن يتأكد من قيمة القرض وأن الفوائد ستسدد خلال سنة . وهذا النوع من الاقراض يمثل الجزء الأكبر من العمليات الائتمانية .

( ب ) والائتمان طويل الأجل : ويمنح لتمويل الانشاءات الرأسمالية أو التوسع فى تكوين رأس المال ، والقيام باستثمارات جديدة . والأصل فى هذا النوع من التمويل أن تقوم به ميزانية الدولة أو من موارد المشروع نفسه الذى يحتفظ بجزء من أرباحه فى حسابه الخاص

بالبنك الذى يتعامل معه لتمويل مثل هذا النوع من العمليات . على انه يلاحظ ان الدولة بطبيعة الحال تمول انشاء المشروعات الكبرى .

ولكى يمكن تنظيم هذين النوعين من الائتمان قد يكون من المفيد ان تخصص ادارة فى المؤسسة العامة للبنوك للائتمان قصير الأجل ، واخرى للائتمان طويل الأجل . وأن يتبع التقسيم نفسه فى البنوك ذاتها .

ومن المعروف انه خلال السنوات الأولى من مراحل بناء الاشتراكية يجب أن يوجه اهتمام خاص بمنح الائتمان للصناعات الأساسية ولا سيما التعدين والصناعة الانتاجية ، وكذلك يجب العناية بالتنمية الزراعية ، فقد يكون من الملائم أن يمنح القطاع الزراعى اعانات لتنميته ، على انه كلما قويت الزراعة كلما استبدلت القروض الائتمانية بالاعانات . ولهذا قد يكون المفيد لتنظيم الائتمان والسيطرة عليه أن يضم بنك التسليف الزراعى للمؤسسة ، لاسيما وهو المصرف المتخصص الوحيد الذى لا يخضع لاشرافها .

والمؤسسة وبنوكها ، وهى تراول مهمتها لا تسعى الى تحقيق اعلى نسبة من الربح ، بل تتابع احتياجات الاقتصاد القومى المبينة فى الخطة ، وعلى ذلك فان طلب القروض الائتمانية أو توزيع الموارد فيما بين فروع التشسيط الاقتصادى لا يتم تنظيمه عن طريق الفائدة . فالقروض الائتمانية لا يمنح لامتبارات تجارية ولكن حسب مصلحة البلاد فى بناء طاقتها الانتاجية .

ويجب على المؤسسة وبنوكها تنظيم القروض الائتمانية على نطاق قومى، وان تضع فى اعتبارها عدد القروض الائتمانية التى سوف تمنح للمؤسسات والمشروعات العامة ، ومدى تميز هذه المشروعات الخاصة ، وهو وضع طبيعى حسب العبء الذى يوزع بين القطاعين فيما يتعلق بالتنمية الاقتصادية كما يجب توزيع القروض الائتمانية بين الزراعة والصناعة والنقل وغيره من الخدمات .

والقاعدة هى أن الائتمان المصرفى عن طريق بنك الدولة هو الذى يسود فى الاقتصاد الاشتراكى . على أنه لا بأس من استخدام الائتمان التجارى بصفة مؤقتة فى تنمية الاقتصاد خلال الفترة الأولى لبناء الاقتصاد الاشتراكى ، وهى الفترة التى تجند فيها كل الموارد بما فى ذلك الائتمان التجارى نفسه . والسبب فى استخدام الائتمان التجارى فى المرحلة الانتقالية فحسب هو ما يعتبره من عيوب ، فتبادل منح القروض الائتمانية التجارية بين المؤسسات سوف يعوق الرقابة على عملياتها الاقتصادية .

ويظهر الائتمان التجارى غالبا فى شكل غير قانونى . وذلك حينما يعجز المشروع عن دفع ما عليه من ديون للذين يوردون له او يمدونه بالمواد بسبب وجود عجز فى اقتصاده وبالتالي فان الديون الممنوعة قانونا تمثل ائتمانا تجاريا غير قانونى واضطرارى للموردين . ولا ريب ان الاقتصاد العربى فى هذه الفترة يحتاج الى تنظيم استغلال موارده الداخلية عن طريق الائتمان بكل صورته بما فى ذلك الائتمان التجارى . على انه يجب استبدال الائتمان المصرفى بالائتمان التجارى فى اقرب فرصة ، وذلك عن طريق بنوك الدولة ، وبذلك يمكن احكام الرقابة على الائتمان وعلى المشروعات العامة او الشركات والتعاونيات . وذلك بمنحها قروضا ائتمانية مصرفية مباشرة .

والائتمان المصرفى والنقد المتداول فى الاقتصاد الاشتراكى لا يتأثران - كما سبق القول - بما تمارسه بنوك الاصدار فى الدول الرأسمالية من وسائل مثل سياسة الفائدة وسعر الخصم وعمليات السوق الحرة . ففى الاقتصاد الاشتراكى تقوم رقابة النقود على اساس خطط الائتمان والخزانة ، وهى بهذا تمثل تأثير الدولة المباشر على رقابة موارد الائتمان ، وعلى تداول النقود الحاضرة بما يتمشى مع اعمال الخطة العامة للدولة .

وتوضع خطة الائتمان الشاملة للدولة على اساس حجم الموارد بما فيها القروض الائتمانية التى ستعطى لسد حاجة قطاعات الاقتصاد القومى المختلفة . وعلى مؤسسة البنوك والبنوك التابعة لها العمل على ضمان تنفيذ خطة الائتمان وتسديد القروض الائتمانية الممنوحة فى مواعيدها ، وبهذا يكون لها دور فى تنفيذ الخطة . وعلى المؤسسة ان تعطى قروضا ائتمانية للمشروعات اثناء قيامها بتنفيذ الخطة ، وذلك اذا لمست وجود عجز فى ميزانياتها . وتحصل البنوك على فوائد القروض الممنوحة للمشروعات .

## ٢ - الامساك بحسابات المشروعات والمؤسسات العامة :

يجب ان تكون المؤسسة وبنوكها على علم تام بظروف المشروعات والمؤسسات جميعها ويجب ان تحصل على بيانات دورية من المشروعات تتعلق ببرامجها الانتاجية وبتموليها ، وعلى ذلك يجب على كل مشروع او مؤسسة ان يمسك بحساباته فى بنك معين من بنوك المؤسسة ، وبذلك تظهر الحسابات الخاصة بقطاع المشروعات كله فى المؤسسة . واذا وجد ان هناك نقصا فى موارد المشروع المالية فان هذا يعنى تحذيرا يستطيع البنك المختص على ضوئه ان يوجه انظار المسؤولين الى وضع المشروع ، ومن ثم تتخذ الاجراءات لحل المشكلة .

والمؤسسة وبنوكها فى هذا المضمار تعتبر مسئولة عن تحقيق الخطة ، ولذلك يجب أن يرخص لها ولفروعها اذا ما اكتشفت اخطاء فى المشروعات قد تؤثر على أهداف الخطة أو تتخذ اجراءات معينة لاستبعادها .

ويجب أن يمسك المشروع بحساباته فى بنك واحد فقط ، وأن تتم المدفوعات بين المشروعات عن طريق البنوك التى تتبعها تلك المشروعات ، وتجرى التصفية عن طريق غرفة المقاصة مثلا تشرف عليها الادارة المركزية لمؤسسة البنوك . ذلك أن الدفع عن طريق البنك يمكن من توفير الرقابة على المشروعات ، كما أن المعجز فى الدفع فى المواعيد يدل على عجز فى ادارة المشروع . وتعتبر التصفية بالدفع غير النقدي من بنك واحد طريقة سريعة ورخيصة ومرنة وأكثر امانا . كما أن الدفع غير النقدي يقلل الحاجة الى نقد حاصر ، وهذا يؤثر فى كمية النقد المتداول .

ولكى تنظم هذه الطريقة الخاصة بالدفع غير النقدي يجب على المشروع أن يدفع قيمة الخدمات التى قدمت له فى الوقت المحدد ، ويجب أن تكون جميع المدفوعات عن طريق المؤسسة وبنوكها ، وعلى المشروعات ألا تدفع بالنقد الا فى اضيق نطاق ، وكذلك يجب أن يتم الدفع للمورد بناء على موافقة العميل .

ويجب أن توضع حسابات المشروعات التى تحفظ لدى البنك مدى ما حققته المشروعات من انتاج وما انفقته على الانتاج والمواد الخام والوقود والأجور وما شابه ذلك ، وبذلك يحاط البنك المختص علما بكل ما يتعلق بالانتاج وأقسامه مقوما بقيمته النقدية .

ان دور المؤسسة وبنوكها هو توفير التمويل والائتمان ومراقبة اعادة تكوين رموس الأموال الأساسية ، ولما كانت البنوك تمنح قروضا ائتمانية قصيرة الأجل وطويلة الأجل ، وتمول المشروعات وتراقب تنفيذها ، لذلك يجب أن يتعامل المشروع مع بنك واحد . وبهذا تسهم المؤسسة فى تدعيم عملية الانتاج وتؤثر فى ادارة المشروعات وهى تنفذ الخطة ، كما تؤثر فى برامج تنميتها طويلة الأجل . ان الموارد المالية المستخدمة فى عملية الانشاءات الرأسمالية متوفرة لدى المؤسسة وبنوكها ، وتحتاج الانشاءات الرأسمالية المركزية الى استثمارات كبيرة من الدولة ومن موارد الميزانية ، أما الانشاءات اللامركزية التى تدخل ضمن خطة المشروعات فتمول من الموارد المالية للمشروعات ومن الموارد المركزية لهيئاتها العليا ومن الائتمان الاستثمارى طويل الأجل .

### ٣ - الرقابة على المشروعات والمؤسسات العامة :

أسلفنا القول أن المشروعات يجب أن تملك بحساباتها فى أحد البنوك التى كانت تابعة للمؤسسة العامة للبنوك أو فى أحد فروعها . وتوضع فى هذا الحساب نتائج عمليات المشروع جميعا من إيراداته ومدفوعاته . ويترتب على

ذلك أن البنوك يمكن أن تراقب تنفيذ الخطة عن طريق رقابتها على العمليات النقدية المشروعات .

والرقابة النقدية هنا هى رقابة على تنفيذ الخطة عن طريق الرقابة على العمليات النقدية . فالبنك عند تحليله لخطة الإيرادات الخاصة بالمشروع مثلاً يقف على كيفية تطور الموارد المادية مع الخطة ليرى ما إذا كانت موارد المشروع أكبر أو أقل من نصيبه فى الخطة ، ومن هذا يستطيع أن يقف على ما إذا كانت هناك عقبات أمام تنفيذ الخطة أو أنه لا توجد مثل هذه العقبات .

ويجب أن تحصل البنوك شهرياً من المشروعات على ميزانياتها وكذلك تحصل على ميزانية أكثر تفصيلاً كل ثلاثة أشهر ، وتقدم لها تقارير أخرى مثل نفقات الإنتاج ومعلومات مفصلة عن الموارد المادية والنتائج والعمل والأجور إلى غير ذلك من المسائل ويجب أن تجرى المؤسسة أبحاثها الخاصة المتعلقة بالأئتمان والموارد المالية بتكوين رأس المال وكيفية استخدامها .

والأجور مخططة طبقاً للإنتاج ، ويمكن للبنك المختص أن يشرف على أن الأجور يجب أن تدفع طبقاً لحجم المنتج . ولا يعنى هذا أن الخطة إذا لم تتحقق فإن العمال لا يحصلون على أجورهم ، ولكنه يعنى أنه يجب بحث الأمر مع المشروعات أو الجهات الاقتصادية الأعلى . وهذه صور من الرقابات التى يمكن للبنوك أن تباشرها :

#### ( أ ) الرقابة على تكوين رأس المال :

أن الرقابة على تكوين رأس المال ذات أهمية بالغة بالنسبة للاقتصاد العربى ، فمن الضرورى فى الاقتصاد الآخذ فى النمو ضمان استغلال الموارد الداخلية فى السوق المحلية الضيقة إلى أقصى درجات الاستغلال وبطريقة اقتصادية سواء فى القطاع العام أو الخاص ، ولذلك فإن تخصيص الموارد ومنح قروض أثمانية استثمارية طويلة الأجل يجب أن يكون ذا اتصال وثيق بالرقابة حتى تستخدم هذه الموارد فى تكوين رأس المال بكل اقتصاد وفاعلية .

والمعروف أن المشروع يحدد خطة التوسع فى نشاطه الاقتصادى : زيادة المباني والآلات وغيرها مثلاً ، وسواء مول هذا التوسع من موارده أو من موارد المؤسسة ، أو الوزارة التى يتبعها أو من موارد الدولة ، فإن البنك المختص يجب أن يراقب هذا النشاط الذى يضطلع به المشروع ، وذلك لأن البنك يدفع ثمن هذه الموارد إلى الموردين طبقاً لأوامر المشروع .

وهذه الاتفاقات يجب أن تدفع من حساب خاص ، ويجب عدم الخلط بين حساب الاستثمار أو تكوين رأس المال وبين حساب الاتفاق الجارى .

## (ب) الرقابة على الائتمان قصير الأجل :

تعتبر القروض قصيرة الأجل وسيلة هامة لرقابة البنوك على المشروعات العامة والمنظمات ، حيث يستطيع البنك المختص عن طريقها أن يراقب النشاط الاقتصادى للمشروعات ، وتمنح القروض طبقا للخطة ، وحسبما يتضح من احتياجات المشروع الى المواد الأولية ونصف المصنوعة .. الخ . ومن ناحية أخرى فإن الائتمان يسدّد طبقا للخطة ومعنى هذا أن هذه الوسيلة من الاقراض تستخدم كرقابة على المشروع واجباره على تنفيذ الخطة .

## (ج) الرقابة على الائتمان :

ترسل وثائق الدفع الخاصة بالمشروع الى البنك المختص ، ثم يقوم البنك بدفعها من حسابات المشروع ، وهو هنا يتأكد من أن الائتمان الذى حددتها الدولة لمنتجات المشروع قد روعيت بدقة .

## (د) الرقابة على الأجور :

يراقب البنك المختص فيما يتعلق بالمشروع المتعامل معه الأجور فى ذلك المشروع ، والمؤسسة على علم بخطة الحجم الكلى للأجور فى قطاع المشروعات العامة ، ويجب أن يكون هذا الحجم متمشيا مع الانتاج المخطط للمشروعات . ويراقب البنك المختص ما اذا كانت هذه النسبة بين الأجور والانتاج متمشية مع الخطة . وذلك لأن الأجور تمثل بندا هاما من بنود الانفاق .

## (هـ) الرقابة على حسابات المشروع :

هناك قواعد هامة يجب العمل على اتباعها فى هذا الموضوع ، منها أن كل مشروع يجب أن يحتفظ بحسابه كله فى بنك المؤسسة ، ويجب أن يكون الدفع بالنقود بين المشروعات محدودا للغاية وأن تكون القاعدة هى تسوية الحسابات بين المشروعات بواسطة البنك دون استخدام للنقود . وكذلك يجب أن يكون الهدف هو منع الائتمان التجارى بين المشروعات ، فلا يستطيع المشروع أن يؤجل قرضه على مشروع آخر الى الشهر القادم مثلا .

ويمكن للتعامل بين المشروعات أن يمضى على النحو التالى :

يرسل المشروع المنتج الذى يريد بيع منتجاته هذه المنتجات الى العميل ، ويجب عليه ان يرسل « الفاتورة » الى العميل خلال يومين ، وفى نفس الوقت يمد هذا المنتج أو البائع وثيقة دفع يرسلها الى البنك الذى يقع فى دائرته . والبنك يرسلها الى بنك العميل لتحصيل قيمتها . ويجب على بنك العميل فى

خلال عشرة أيام مثلا أن يسحب مبلغ النقود المطلوب من العميل من حسابه ويحوله الى بنك المنتج أو البائع ليقيده فى حسابه .

وبهذه الصورة يمكن أن تظهر حسابات المشروعات والمؤسسات العامة جميعها فى المؤسسة ، التى تتولى القيام بامساكها والرقابة عليها ، هى وبنوكها المختلفة .

### تنظيم قطاع البنوك (١) :

تتطلب هذه المهام الجديدة للبنوك : وبصفة خاصة مهمة الرقابة . أن نعيد النظر فى تنظيمها للقيام بدورها الجديد فى هذه الفترة الانتقالية ، وحتى نمهد للمرحلة الثانية من التنظيم . وسنعرض هنا الخطوط السريعة للتنظيم الذى تتطلبه هذه المهام الجديدة .

١ - يجب تقسيم المؤسسة ، والبنوك التابعة لها ، تقسيما أساسيا من حيث التعامل مع المشروعات أو الأفراد ، فيجب فصل حسابات المشروعات والمؤسسات العامة عن الهيئات الأخرى وعن الأفراد ، فتقام إدارة خاصة بحسابات المشروعات والمؤسسات العامة ، تمسك بحساباتها وتتعامل معها وتقوم بالعمليات اللازمة لها ، وتقوم بمنحها الائتمان الذى تتطلبه طبقا للخطة ، وتقام إدارة خاصة للتعامل مع الأفراد والامساك بحساباتهم ومنحهم الائتمان وقد يكون من المفيد فى هذا الصدد أن تخصص إدارة أو قسم معين للامساك بحسابات المشروعات الخاصة وتنظيم الائتمان المخصص لها .

وهذا الفصل هام وإساسى ، ذلك أن الرقابة على المشروعات العامة والتعرف على مدى تنفيذها الخطة يتطلب بالضرورة استقلالا فى تنظيم حساباتها وتبع نشاطها وتنظيم الائتمان الممنوح لها . وكذلك الحال بالنسبة لمشروعات القطاع الخاص ، وأما فصل حسابات الأفراد فالمقصود به فى الواقع التمهيد للمرحلة التالية من التنظيم ، وهو تجميع مدخرات الأفراد فى مؤسسة واحدة تعنى بالعمل على تجميع أكبر قدر من مدخرات ذلك القطاع وتوجيهها لمشروعات التنمية الاقتصادية .

وهذا التنظيم يكون بطبيعة الحال على أساس مركزى ، أى توجد إدارات مقسمة بهذا الشكل فى الإدارة المركزية لمؤسسة البنوك ثم يكون أيضا على مستوى كل بنك .

٢ - يقسم الائتمان الى قسمين : ائتمان قصير الأجل وائتمان طويل الأجل ، وذلك للاختلاف الأساسى بين الأغراض التى يمنح من أجلها هذان النوعان

(١) هذا التنظيم ينطبق على البنك المركزى الذى أصبحت البنوك تتبعه ، أو على الإدارة التى يوكل إليها الإشراف على هذه البنوك .

من الائتمان . فالائتمان قصير الأجل يمنح لأغراض التشغيل الجارية، بينما الائتمان الطويل الأجل يمنح في الغالب لتكوين رأس المال والانشاء والتوسع في النشاط ، وهى أمور ذات أهمية خاصة بالنسبة لاقتصاد نام كاقصادنا .

وعلى ذلك يجب أن تعنى بهذين النوعين ادارتان مستقلتان على مستوى المؤسسة وعلى مستوى البنوك .

٣ - تنظم الرقابة داخل المؤسسة وبنوكها على أساس الوزارات التى تباشر فرعاً معيناً من فروع النشاط الاقتصادى التى تتبعها المشروعات والمؤسسات العامة ، ويخصص اقتصادى ائتمان للمشروع اذا كان كبيراً او يراقب عدة مشروعات اذا كانت مشروعات صغيرة . ويجب بهذه المناسبة ان يكون المؤسسة فروع في المحافظات والمراكز . وحتى نتجنب التكرار والضياع في الموارد الاقتصادية يجب ألا تتنافس البنوك في اقامة فروع لها في المحافظات أو المراكز أو الأقسام ، فالبنوك أصبحت بنوك الدولة ويمكن توزيعها جغرافياً لتحقيق أكبر قدر من الاقتصاد والكفاءة المصرفية .

وعلى ذلك ففى الفروع التى ستنشئها المؤسسة في المحافظات والمراكز يخصص موظفين لمراقبة المشروعات الزراعية والصناعية او منظمات التجارة ، وفي المحافظة يتسلم بنك المحافظة التقارير من الفروع ويقوم بفحصها وتحليلها ، وفي الإدارة المركزية يجب أن يوجد خبراء ائتمان للإشراف على الصناعات الأساسية كالحدديد والصلب والصناعات الهندسية والمعادن والصناعات الاستهلاكية والنقل والزراعة الخ .

وقد يكون من المفيد انشاء ادارة للرقابة على الأجور وإدارة للرقابة على الانشاءات الرأسمالية ، تداران ادارة مركزية ، وذلك نظراً لأهمية هاتين المسألتين ، ويقسم كل منهما الى أقسام : الصناعة الثقيلة ، الزراعة ، التجارة ، الخ ، وينشأ في المحافظة قسم للرقابة على الأجور في كل نشاط اقتصادى ، وفي المركز ينشأ قسم واحد يراقب الأجور في عدة مشروعات .

### ثالثاً : المرحلة الثانية للتنظيم المصرفي

كان لابد أن يمر النظام المصرفي بالمرحلة السابقة الانتقالية ، وذلك لتحاشي ما يمكن أن يحدث اذا طفرنا بالتنظيم المصرفي طفرة كبرى قد تتذبذب معها المعاملات القائمة دون مبرر ، وكذلك كان لابد من هذه الفترة للاعداد للتنظيم الاشتراكي الذى سنعرض خطوطه العريضة في هذا القسم من الدراسة .

فالبنوك يجب أن تتدرب على الامساك بحسابات المشروعات العامة . ومنحها الائتمان قصير الأجل وطويله ، كذلك يجب أن تتدرب على ممارسة الرقابة والتعاون مع تلك المشروعات ، ويجب أن تلم بفلسفة التخطيط وتطبيقاته وذلك قبل أن نحدث تغييرا أساسيا فى النظام .

على أن الفترة السابقة هى فترة انتقالية فحسب . ويجب ألا تطول إلا بالقدر الذى تحقق فيه الأغراض التى المنحنا إليها . ويجب أن ننتقل إلى تنظيم أكثر أصالة يتسق وحاجات الاقتصاد الاشتراكى المخطط . وسنعرض للخطوط العريضة لهذا التنظيم على الوجه الآتى :

## ١ - البنك المركزى أو بنك الدولة :

أن دور البنك فى الاقتصاد القومى بالغ الأهمية ، فمن واجبه المساعدة على زيادة الطاقة الإنتاجية للعمل الاشتراكى بأقصى سرعة ممكنة عن طريق تعبئة الموارد الاقتصادية واستغلالها إلى أقصى حد وذلك من أجل رفع مستوى معيشة الشعب . ويجب على البنك الاشتراك فى توجيه النشاط الاقتصادى فى البلاد ، ويعتبر طرفا مسئولا عن النتائج الاقتصادية لعمليات تمويل الإنتاج والتوزيع .

وقد رأينا الوظائف الأساسية التى يجب أن يضطلع بها بنك الدولة فى الاقتصاد الاشتراكى ورأينا أهمها : تجميع الأموال أو الموارد النقدية فى الاقتصاد القومى كله ، وإصدار البنكنوت وتنظيم النقود المتداولة والرقابة عليها ، وتنفيذ نظام المدفوعات الدولية وتنظيم النقد الأجنبى والرقابة عليه ، ومنح الائتمان لفروع الاقتصاد القومى المختلفة . . . ويبدو من هذا أن هذه الأغراض متكاملة يصعب الفصل بينها .

وقد رأينا أن هناك مؤسسات مالية أخرى غير البنوك ، كبعض البنوك المتخصصة ومؤسسات الادخار أو التأمينات الاجتماعية وغيرها ، وهى عبارة عن مؤسسات تجمع مدخرات من الاقتصاد القومى بطريق أو بآخر . وهذه مؤسسات تجمع مدخرات من الأفراد والهيئات ، وتشكل جزءا من النظام المالى فى الدولة وتجمع قدرا من الموارد النقدية يجب أن يكون فى متناول البنك المركزى أو بنك الدولة حتى يتيسر له أداء وظيفة من أهم وظائفه ، وهى تجميع الموارد النقدية فى الاقتصاد القومى كله ، وتوجيهها إلى المشروعات لزيادة معدل التنمية الاقتصادية وتحقيق الأهداف الاشتراكية للخطة القومية . ولهذا كان اقتراحنا بأن تتولى مؤسسة البنوك تنفيذ سياسة الائتمان ، ومنحه للمشروعات العامة ، قائما على أساس عدم استعداد البنك المركزى فى الوقت الحاضر لتولى كل هذه المهام ، وأن المؤسسة العامة للبنوك وبنوكها تقوم فعلا بهذه العملية ،

أو بجزء منها ، فلا بأس أن تستمر فى القيام بها وتنظمها طبقا للتنظيم الذى اقترحناه وذلك فى هذه الفترة الانتقالية .

على أن تجميع الموارد النقدية فى الاقتصاد القومى كله ، وتوجيهها للأغراض الانتاجية التى تستهدفها الخطة الاقتصادية القومية والرقابة على النقد المتداول ، ومهمة الاصدار للبنكوت والرقابة على النقد الأجنبى تجعل من الطبيعى أن تكون عملية تنظيم الائتمان ومنحه والرقابة المباشرة عليه من اختصاص بنك الدولة أو البنك المركزى .

ولهذا ففى هذه المرحلة من التنظيم يجب أن تنتقل الأقسام المصرفية بالبنوك التابعة لمؤسسة البنوك ، التى تتعامل مع المشروعات والتى تمسك بحساباتها وتمنحها الائتمان وتراقب نشاطها ، الى البنك المركزى ، الذى يحسن أن يطلق عليه بنك الدولة ، وتكون هذه الأقسام بنوكا فرعية تابعة له ، وبهذا تحكم عملية الائتمان والرقابة عليه .

وفى هذه الحالة يصبح البنك المركزى ممسكا بحسابات المؤسسات والمشروعات العامة والوزارات والمنظمات المختلفة ، وكذلك يخصص قسم للمشروعات الخاصة . وبذلك تظهر الحسابات القومية كلها فى مؤسسة واحدة .

## ٢ - المؤسسة المصرية العامة لبنوك الادخار :

لما كان التخطيط يتطلب نوعا من التركيز فى التنظيم ، وأن تقسم النشاطات الاقتصادية تقسيما نوعيا بقدر الامكان ، ذلك لأن هذا يسهل عملية التخطيط ويزيد من كفاءته ، لذلك تقترح أن تولى المؤسسة العامة للبنوك وأن تقوم مكانه مؤسسة عامة لبنوك الادخار .

وترجع الأسباب التى نستند اليها فى هذا التحول الى الآتى :

( أ ) تعتبر مؤسسة البنوك الى حد كبير ( ممثلة فى البنوك الخاضعة لها ) من اكبر الأوعية التى تتجمع فيها مدخرات الأفراد والهيئات المختلفة .

( ب ) تخصص هذه البنوك فى حفظ ودائع الأفراد ، وعلى الأخص فى الفترة الانتقالية التى اقترحنا فيها تخصيص ادارات وأقسام مستقلة فى هذه البنوك فى حسابات الأفراد وفى الائتمان الممنوح لهم .

( ج ) فى الاقتصاد الاشتراكى المخطط يجب أن يكون هناك تخصص فى النشاط

الذى تزاوله المنظمات المختلفة . وبعد أن تنتقل الأقسام التى تتعامل مع المشروعات الى البنك المركزى ، يجب أن تخصص مؤسسة بنوك الادخار فى التعامل مع الأفراد ، وبذلك يمكن أن تكتسب مهارات خاصة فى هذا المجال .

د ) تجميع مدخرات الأفراد يعتبر مسألة هامة فى الاقتصاد الاشتراكى النامى وهو لهذا يتطلب مؤسسة هامة كبيرة تضطلع به ، وتقوم بدور تثقيفى وتعليمى لتعويد الشعب على الادخار ، ويمكنها استخدام أحدث الأساليب العلمية والإفادة من تجارب الدول الاشتراكية وغيرها فى هذا السبيل ، ولا ريب أن تخصصها فى هذا المضمار يمكن أن يحقق نتائج طيبة .

وعلى ذلك يجب أن تنضم الى هذه المؤسسة المنظمات الآتية :

١ - جميع الأقسام والادارات التى تتعامل فى حسابات الأفراد فى قطاع البنوك والتى كانت خاضعة للمؤسسة البنوك .

٢ - المؤسسة العامة للادخار .

٣ - صندوق توفير البريد .

٤ - أى منظمات أخرى تعمل على تجميع مدخرات الأفراد .

وبطبيعة الحال يمكن تنظيم هذه المؤسسة الى ادارة مركزية ، ثم ادارات وبنوك المحافظات والمراكز والأقسام والقرى والمصانع والوزارات وغيرها .

ويمكن أيضا أن تتعامل هذه المؤسسة مع المشروعات الخاصة الصغيرة والهيئات الصغيرة والمؤسسات الخيرية الى غير ذلك .

وتتبع هذه المؤسسة ما شاء لها من أساليب لإغراء المدخرين ، وتمنح الائتمان للشعب بكل الوسائل ، وذلك للأغراض الاجتماعية المختلفة كالزواج ، وإنشاء المساكن الى غير ذلك .

### ٣ - المؤسسة العامة للتأمين :

تتجمع فى هذه المؤسسة كل المدخرات الخاصة بالتأمين ايا كان نوعها فتتلقى المؤسسة اشتراكات التأمين على الأفراد وعلى المؤسسات والمشروعات عامة أو خاصة ، وبالنسبة للأفراد سواء كانت هذه متعلقة بالتأمينات الاجتماعية ، ضد الحوادث أو المرض أو الوفاة أو الشيخوخة .

وعلى ذلك تنضم الى هذه المؤسسة المنظمات التالية :

١ ) جميع المؤسسات العامة الحالية للتأمين .

ب) صناديق المعاشات المختلفة الخاصة بالموظفين أو العمال وغيرهم .

ج) مؤسسة التأمينات الاجتماعية وما يماثلها من مؤسسات .

ذلك أن هذه المنظمات كلها تؤدي غرضا واحدا ، فالخطيط السليم يتطلب جمعها تحت ادارة مؤسسة واحدة . وهذا لا يتنافى بطبيعة الحال مع تقسيم المؤسسة داخليا طبقا لنشاطاتها النوعية .

وخلاصة القول أن تنظيم الجهاز المصرفى يمكنه من القيام بدور أساسى فى الرقابة على المشروعات العامة ، وعلى تحقيق أهداف الخطة القومية وامتدادها بالموارد المالية اللازمة لها .

على أننا نود أن نلفت النظر الى أن هذه الرقابة هى رقابة مالية أو حسابية أساسا ، وتنبتق عنها ألوان أخرى من الرقابة غير المباشرة كالرقابة على الأجور والأثمان وغيرها . على أنه يوجد فى الاقتصاديات الاشتراكية جهاز كامل مستقل للرقابة على تنفيذ الخطة الاقتصادية القومية ، وهذا الجهاز لا يخضع لأية سلطة عدا سلطة الحكومة ، وهو يراقب الوزارات جميعا بما فى ذلك بنك الدولة والوزارة التى يتبعها وهى وزارة المالية . وهو مقسم الى أقسام فنية ويضم مجموعة من الخبراء فى كل فروع الصناعة والنشاطات الاقتصادية الأخرى ، والرقابة التى يقوم بها تشمل جميع ألوان الرقابات من اقتصادية وفنية ورقابة متعلقة بالأداء الانتاجى .



# الرقابة على مشروعية أعمال الإدارة فى الاتحاد السوفيتى

للأستاذ عادل محمود عبد الباقى

المستشار المساعد بمجلس الدولة

تمهيد :

تختلف النظريات والأفكار السوفيتية اختلافا كاملا وبيننا عن النظريات والمبادئ المعروفة والمستقرة فى دول الغرب .

فالروس يؤمنون بأن النظريات الغربية التى تهدف الى محاربة تحكم جهات الإدارة والحفاظ على حقوق الأفراد وحررياتهم ، لا تؤدى فى الواقع الى شىء من ذلك . ففى نظر اقطاب الروس ومفكرهم لا توجد فى الدول الرأسمالية البورجوازية اية حريات عامة للأفراد الا على الورق كما ان اخضاع الإدارة لحكم القانون وتنظيم الرقابة القضائية على مشروعية أعمال الإدارة ، ليست جميعها الا شكليات لا تؤدى فى النهاية الى صالح جماهير الشعب الكادحة . والسبب فى ذلك أن الأنظمة الرأسمالية تقوم - فى تنظيماتها السياسية والاقتصادية - على تقرير الامتيازات كما انها تسمح باستغلال الآخرين . فالنظم الرأسمالية البورجوازية تسمح بقيام الطبقات وبالملكية الفردية حتى لو سائل الانتاج ، مما يؤدى الى أن يكون الانسان موضع استغلال من أخيه الانسان .

ففى نظر اقطاب مفكرى الروس (١) ، لا توجد حرية مع الفقر والشقاء والبؤس ، ولا يمكن الاعتراف بوجود حرية حقيقية الا حيث يقضى قضاء مبرما على كل وجه من وجوه الاستغلال وعلى اسباب الفقر والبؤس ، وحيث يتوفر لكل فرد عمله وسكنه وما يحتاجه من خبز . فالحرية الفردية وتأمين الفرد ضد غوائل الحاضر والمستقبل صنوان لا يفترقان . وترتبطا على ذلك يرى الروس ان الحريات القائمة فى الدول الغربية لا يتمتع بها فى الواقع الامتيازون البورجوازيون مما يؤدى الى ممارستهم نوعا من الديكتاتورية فى الدولة الرأسمالية . فالأثرياء وحدهم هم الذين يملكون دور الصحف ويتحكمون فيها وهم الذين يملكون الأموال التى تمكنهم من السيطرة على الحكم .

كما يدين مفكرو الروس مبدأ فصل السلطات وهو من المبادئ المستقرة فى الدول الغربية كما هو معروف ، ومن نتائج هذا المبدأ رقابة مشروعية أعمال

(١) راجع مؤلف الدكتور عبد الحميد متولى فى « الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة فى الأنظمة الغربية والماركسية » الطبعة الأولى ص ٤٠٦ وما بعدها وخاصة ص ٤٣٦ .

الادارة ، باعتبار الادارة كجهاز من اجهزة السلطة التنفيذية يجب ان تخضع لحكم القانون الذى تضعه السلطات التشريعية . كما ان السلطة التشريعية من ناحيتها يجب الا تتدخل فى اعمال الادارة . ولكن الفقه الروسى يدين هذا المبدأ وينكره باعتباره مبدأ مقروا لصالح الطبقة البورجوازية الممتازة وليس لصالح طبقة البروليتاريا . فمبدأ فصل السلطات يحول بين الشعب وبين ممارسته لسيادته بصورة مجدية فعالة . فى حين ان الشعب الكادح هو صاحب السيادة الوحيد وصاحب كل السلطات . ومن ثم فان ذلك المبدأ لا يؤدى فى الواقع الى الحيلولة دون تحكم الادارة بقدر ما يؤدى الى اعاقه مباشرة الشعب لسيادته .

ولذلك فان الدستور السوفييتى الصادر فى ٥ ديسمبر سنة ١٩٣٦ يركز كل سلطات الدولة فى يد الجهاز الكبير الممثل للشعب وهو « السوفييت الأعلى للاتحاد السوفييتى » بجميع أجهزته ومن بينها رئاسته أو ما يعرف باسم « ديوان السوفييت الأعلى للاتحاد السوفييتى » (PRESIDIUM) . فالسوفييت الأعلى يمارس جميع الحقوق المخولة لاتحاد جمهوريات السوفييت الاشتراكية وفقا للمادة الرابعة عشرة من الدستور كما يمارس السلطة التشريعية للاتحاد اطلاقا ( المواد ٣٠ وما بعدها ) .

فمبدأ « وحدة السلطات » - لا فصلها - من المبادئ التى يؤمن بها السوفييت باعتباره ضروريا وجوهريا لاعمال السيادة الشعبية على نحو جدى وحقيقى ، وبغير ذلك لا تكون السلطة جميعها فى يد الشعب .

كما ان التنظيمات السياسية مرتبطة ارتباطا كاملا بالأوضاع الاقتصادية فى نظر السوفييت . وكما قال ماركس ، فان جميع الروابط القانونية وتنظيمات الدولة متوقفة على الأوضاع المادية للمجتمع . « فالمادية » نقطة بداية لكل النظريات السوفييتية . واذا كنا يجب أن نرجع الى الأوضاع المادية والاقتصادية السوفييتية لكى نرسى بناء عليها التنظيمات السياسية فاننا نجد النظام الاقتصادى الروسى قائما على الملكية العامة لجميع وسائل الانتاج ولذلك فان الروس يؤمنون بأن هذا النظام هو الوحيد الذى يمنع استغلال الانسان للانسان ، والذي يسمح باقامة حرية ومساواة حقيقية بين المواطنين . كما يؤمنون بأن الحقوق والحريات المنصوص عليها فى الدستور السوفييتى . هى وحدها التى لها قيمة حقيقية باعتبارها منبثقة من المبادئ الاقتصادية الاشتراكية (١) .

(١) راجع فى التفصيلات مقال الأستاذ René David فى مجلة مجلس الدولة الفرنسى المعروفة باسم "ETUDES ET DOCUMENTS" العدد الصادر سنة ١٩٥٣ ص ١٢٩ وما بعدها بعنوان "Garantie des libertés individuelles et contrôle de légalité des actes administratifs dans l'U.R.S.S."

وإذا كان الروس يدينون مبدأ فصل السلطات على هذا النحو ، كما ينكرون جدية إخضاع الإدارة لحكم القانون في دول الغرب ، فليس معنى ذلك أنه ليست هناك وسيلة منظمة في الاتحاد السوفيتي لرقابة مشروعية أعمال الإدارة . بل أنهم يؤمنون بضرورة نزول الإدارة ، وجميع قوى الدولة ، على حكم القانون . وينظم الدستور السوفيتي ذاته وسائل تحقيق ذلك . وإن كان أساس إخضاع الإدارة للقانون ووسيلة الرقابة على أعمالها مختلفان تماما في الاتحاد السوفيتي عنهما في دول الغرب . وسنستعرض فيما يلي هذين الموضوعين في فصلين مستقلين نخصص أولهما لمبدأ المشروعية الاشتراكية الذي يعتبر أساسا لخضوع الإدارة لحكم القانون ، كما نخصص الفصل الثاني لوسائل الرقابة على أعمال الإدارة .

## الفصل الأول

### مبدأ المشروعية الاشتراكية

#### أولا : عموميات

إذا كانت النظريات السوفيتية ترفض بعض الأفكار الغربية ، إلا أنها لا ترفض مبدأ خضوع الإدارة لحكم القانون بل تؤكد هذا المبدأ ولكن استنادا إلى فكرة أخرى غير « مبدأ فصل السلطات » ، ولكنها تؤدي ذات الغاية تقريبا وهذه الفكرة تعرف باسم « المشروعية الاشتراكية » .

ويرى السوفييت أن هناك فرقا كبيرا بين وجوب خضوع الإدارة لحكم القانون في دول الغرب وبين وجوب مراعاة المشروعية الاشتراكية ، لأن احترام هذه المشروعية ليس في نظر السوفييت غاية في ذاته ، ولكن ضرورة مراعاة هذه الاشتراكية مرجعه إلى الوظيفة التي تقوم بها القواعد الاشتراكية التي يضعها قادة الدولة الاشتراكية وهي التمهيد للوصول بها إلى مرحلة الشيوعية . فالمعروف أنه قد استبعدت مؤقتا في الاتحاد السوفيتي مبادئ الشيوعية الكاملة التي نادى بها ماركس وانجلز والتي تقضى بأن كلا يعطى ما يستطيع ويأخذ بقدر حاجته ، لتحل محلها - كضرورة مرحلية - المبادئ الاشتراكية اللينينية التي تقضى بأن كلا يعطى ما يستطيع ويأخذ بقدر عمله . والقوانين السوفيتية تهدف جميعها إلى تدعيم الاشتراكية .

فتحقيقا للمبادئ الاشتراكية ، ولإقامة ديكتاتورية البروليتاريا ، فقد ازدادت مهام الدولة وواجباتها بشكل كبير جدا فأصبحت توجه الاقتصاد وتنوّل التوجيه المادي والمعنوي لجميع المواطنين . وترتيباً على ذلك فإن القانون في الاتحاد السوفيتي ( أي قواعد المشروعية الاشتراكية ) لا يرمى فقط إلى تحقيق العدالة وإلى التوفيق بين المصالح المتعارضة لإقامة العدالة

النموذجية بحيث تكون كل قاعدة قانونية لصالح جماعة من الناس ضد جماعة أخرى تعارض هذه القاعدة كما هو الأمر في دول الغرب ، وانما للقانون طبيعة مختلفة تماما في الاتحاد السوفييتى فلدى مفكرى الروس القانون عمل سياسى قبل أى شىء ومقصود بكل قواعده اقامة دعائم الدولة الاشتراكية . وينتج عن ذلك نتيجتان هامتان :

١ - يجب ان يكون القانون دائما من عمل قادة الدولة والموجهين فيها باعتبارهم ممثلين للشعب ، ومن ثم فان العرف والقضاء والفقهاء لا تعتبر من مصادر القانون .

٢ - ان من مهمة القادة كفالة احترام جميع القوانين لانه لا يوجد فى الاتحاد السوفييتى قانون خاص يحكم علاقات الأفراد فيما بينهم . يقابله قانون عام ينظم علاقات سلطات الدولة ببعضها او بالأفراد . بل كل القوانين تعتبر من النظام العام باعتبار ان كل قاعدة تنظيمية متعلقة بالعلاقات الاقتصادية معتبرة من القانون العام كما قال لينين (١) فالقانون فى الاتحاد السوفييتى قوته الملزمة اوضح كثيرا منها فى دول الغرب . لأن قواعده دائما معتبرة من النظام العام بحكم انها هى التى تؤدى الى تأكيد مبادئ الاشتراكية وارساء دعائمها .

والواضح من كل ما تقدم ان شرعية جميع اعمال الادارة فى الاتحاد السوفييتى ليست اقل اهمية منها فى فرنسا او غيرها من الدول الغربية ، بل يهتم الروس كل الاهتمام بضرورة التزام احكام القانون وبحماية الحقوق والحريات العامة للأفراد ، باعتبار ان القانون فى النظام السوفييتى يخدم السياسة الاشتراكية التى تمهد للشيوعية حسبما تقرره الارادة الشعبية التى يعبر عنها السوفييت الأعلى . كما ان احترام الحريات العامة أمر جوهري فى نظام يابى كل تفرقة بسبب الأصل او الجنس او غير ذلك ، ويعمل على تحقيق الرفاهية لجميع الأفراد .

واذا كان القانون الذى تضعه السلطة العليا فى البلاد (السوفييت الأعلى) واجب الاحترام من الجميع بكل دقة على النحو الذى بيناه ، الا انه ليس للقانون - من ناحية أخرى - اية قيمة الا بقدر ما يخدم السياسة العامة التى يضعها السوفييت الأعلى ، ومصالح ديكتاتورية البروليتاريا (٢) .

سالف الإشارة اليه - ص ١٤٠ و ١٤١ .

(١) راجع مقال الأستاذ رينيه دافيد . سالف الإشارة اليه - ص ١٤٠ و ١٤١ .

(٢) راجع كتاب « الدستور السوفييتى » للدكتور فؤاد محمد شبل الطبعة الأولى ص ٦٠  
"Le Droit Soviétique" للأستاذ John N. Hazard, René David وكذلك مؤلف مطول بعنوان الجزء الأول بقلم الأستاذ رينيه دافيد ص ١٥٧ ومابعدا .  
باريس سنة ١٩٥٤ . ومابعدا .

فمن المقرر في النظام السوفيتي أن مصلحة النظام وتحقيق المبادئ الماركسية اللينينية، وتحقيق ديكتاتورية البروليتاريا ، وتنفيذ الخطة والسياسة السوفيتية ، كل ذلك يرجح على الاعتبارات القانونية المحضة ، فعندما يكون هناك تهديد للمصالح العامة أو للحكومة السوفيتية وسياستها ، لا يمكن أن يقف أى اعتبار قانونى عقبة فى سبيل اتخاذ أية إجراءات ملائمة يراها الحكام السوفيت تحت رقابة السوفيت الأعلى ورئاسته ( الديوان ) ، التى تعتبر القاضى الأعلى ، بل القاضى الوحيد فى مثل هذه الظروف الخاصة .

فمبدأ المشروعية الاشتراكية ، قاعدة لتحقيق حسن الإدارة ، موضوعة لكى توجه تصرفات الحكومة وجهات الإدارة المختلفة والمواطنين فى الظروف العادية ، ولكن تملو على هذا المبدأ مصالح طبقة العمال ومصالح النظام السوفيتي كله .

وهذه الأفكار ليست غريبة عما هو معروف فى دول الغرب ، فهى تماثل نظريات النظام العام وحسن الآداب ، وحالة الضرورة ، والظروف الاستثنائية وأعمال السيادة ، وضرورة سير المرافق العامة بانتظام وإطراد .. الخ ، وهذه كلها حالات تتسع فيها سلطة الإدارة ويتغير فيها مدلول المشروعية ، بل أن بعضها - أعمال السيادة - يعتبر نفرة كبيرة فى مبدأ المشروعية لاتزال قائمة فى الأنظمة الغربية .

وترتباً على ذلك يمكن أن توجد فى الاتحاد السوفيتي قوانين سرية ، لا تنشر ، وإجراءات لمواجهة حالات الطوارئ ، وتصرفات إدارية تتخذ دون مراعاة للشكليات القانونية . ولا يجد السوفيت فى ذلك أية غرابة لأن القانون ليس غاية بل هو إحدى الوسائل لتحقيق المبادئ النموذجية وإقامة النظام الاشتراكي وحماية مصالح البروليتاريا والحزب الشيوعي . والقانون ليس الوسيلة الوحيدة لذلك بل قد لا يكون - فى وقت من الأوقات - هو أحسن وسيلة . فتملو عليه دائماً مصلحة الثورة الاشتراكية .

## ثانياً : مدلول المشروعية الاشتراكية

القانون السوفيتي مجموعة قواعد تضعها السلطات العليا فى الدولة ، وتهدف بها إلى تدعيم النظام الاشتراكي على نحو يساعد المجتمع على السير فى طريق الشيوعية . والقواعد القانونية وضرورة مراعاة مبدأ المشروعية الاشتراكية ، يحميان نظام الدولة الاشتراكي ونظمها الاقتصادية وحقوق وحريات المواطنين السوفيت (١) .

(١) راجع الباب الثالث من كتاب "FUNDAMENTALS OF SOVIET LAW" المطبوع فى موسكو بمعرفة المؤسسة المعروفة باسم Foreign Languages Publishing House تحت إشراف P.S. Romashkin عضو مؤسسة العلوم فى الاتحاد السوفيتي والباب الثالث المذكور ( ص ١٠٣ وما بعدها ) من وضع الأستاذين Vlasov & S. Studenikin راجع على وجه الخصوص الصفحات ١١٥ وما بعدها .

وفى ظل النظام الاشتراكي تتكاتف الضمانات الاقتصادية المادية . والضمانات القانونية لحماية الحقوق والحريات . ذلك ان النظام الاشتراكي يخلق الظروف المادية للتمتع الكامل بهذه الحقوق والحريات بينما يؤكد التشريع هذه الظروف قانونا باحاطة الحقوق والحريات بالضمانات القانونية . ولما كان اشباع الحاجات المشروعة للمواطنين في الدولة الاشتراكية من أهم مقومات اقامة المجتمع المتحرر من الاستغلال . لذلك فان الدقة في تنفيذ القوانين وحماية الحقوق الشخصية للمواطنين تصبح من الأهداف الأساسية للدولة السوفيتية .

فيمكن اذن القول بأن المشروعية الاشتراكية هي المبدأ الموجه لنشاط جميع اجهزة الدولة من ناحية كما انها المبدأ الموجه لنشاط المواطنين من ناحية أخرى باعتبارها من العوامل الأساسية اللازمة لدعم مبادئ الديمقراطية الاشتراكية ، ولانه لا يمكن للبناء الاقتصادي والاجتماعي أن ينمو الا بالاحترام الكامل للقانون السوفيتي .

فالمشروعية الاشتراكية مدلول يبدو أوسع كثيرا من مدلول « مبدأ المشروعية » في الدول الغربية . فالمشروعية الاشتراكية هي ضرورة مراعاة مجموعة القواعد الدستورية والقانونية واللوائح والقرارات والتوجيهات الصادرة من السلطات العليا بما في ذلك الخطة العامة للدولة في المجال الاقتصادي والاجتماعي . هذا كله بطبيعة الحال مع مراعاة قاعدة تدرج القواعد القانونية التي تجعل للدستور قوة أعلى من القانون ، وللقانون قوة أعلى من اللائحة . . . الخ ، ولا يقتصر مدلول المشروعية الاشتراكية على ضرورة التزام سلطات الدولة لحكم القاعدة القانونية الأعلى مرتبة ، بل يتسع مدلولها بحيث لا تلزم بذلك سلطات الدولة وحدها بل كل المنظمات العاملة في الدولة سواء الاتحادية منها او المستقلة كما يلزم بذلك الأفراد في ذات الوقت . فالأفراد مثلهم في هذا الالتزام مثل الدولة لأنه لا يمكن أن يكون هناك تعارض في ظل النظام الاشتراكي بين طبقة وأخرى أو بين الفرد والدولة بل الجميع يعملون على اقامة دعائم الدولة الاشتراكية . وقد عني الدستور السوفيتي في المادة ١٣٠ منه بابرار هذا الواجب على جميع مواطني الاتحاد السوفيتي فنص على التزام كل مواطن بواجب مراعاة الدستور والقوانين ، واحترام قواعد الحياة الاشتراكية التي لا تقتصر على ضرورة مراعاة احكام القوانين بل تتسع لتشمل حسن سلوك الموظفين والأفراد فتحظر قواعد الحياة الاشتراكية عليهم ادمان تعاطي الخمر والمخدرات وغير ذلك من صور الفسوق .

فاذا ما قارنا بين مبدأ المشروعية في الدول الغربية وخاصة فرنسا ، وبين المشروعية الاشتراكية التي يأخذ بها النظام السوفيتي ، وجدنا أن مبدأ المشروعية بالمدلول الغربي يمكن أن يفهم بأحد معنيين أحدهما ضيق والآخر واسع . فيقصد به في المعنى الضيق خضوع السلطة التنفيذية للقانون أي مبدأ

سيادة القانون . الأداة الصادرة عن السلطة التي ناط بها الدستور عمل التشريع . ويقصد به في المعنى الواسع اخضاع جميع سلطات الدولة للقانون ، والقانون هنا كل قاعدة مازمة سواء كان مصدرها التشريع الصادر من السلطة التشريعية أم كان مصدرها العرف أم الدستور أو أى مصدر آخر (١) .

أما « المشروعية الاشتراكية » فمدلولها يبدو أوسع حتى من المدلول الواسع لمبدأ المشروعية المعروف في النظم الغربية . إذ المشروعية الاشتراكية يقصد بها خضوع جميع السلطات والمنظمات والأفراد في الدولة لجميع القواعد القانونية حسب تدرجها ، وكذلك لقواعد الحياة الاشتراكية ولملتزمات النظام الاقتصادي والخطط الاقتصادية والاجتماعية التي تضعها سلطات الدولة العليا .

ويتسع الخلاف في المبادئ والأفكار بين الفقهاء الغربي والسوفييتي أكثر من ذلك ، فإذا كان من المتعارف عليه في الفقه الغربي أن عناصر الدولة القانونية يمكن ردها الى ست عناصر تتلخص في وجود دستور ، وفي خضوع الإدارة للقانون ، وتدرج القواعد القانونية ، والاعتراف بالحقوق والحريات العامة للأفراد ، والفصل بين السلطات ، وتنظيم رقابة قضائية على أعمال السلطات العامة ، إلا أن الفقه السوفييتي لا يؤمن إلا بالعناصر الأربعة الأولى بينما يدين مبدأ الفصل بين السلطات وينكره من أساسه على النحو الذي سبق لنا أن أشرنا اليه ، كما أنه ينكر جدوى تنظيم رقابة قضائية على أعمال السلطات العامة ويجد أن الفائدة تكون أعم وأشمل إذا أنشئ جهاز خاص مستقل يقوم بالرقابة على المشروعية الاشتراكية بمدلولها الواسع الفياض ويجعل لأعضاء هذا الجهاز الحق في التدخل لارساء دعائم المشروعية ولإزالة المخالفة كلما وقعت تحت نظرهم صورة من صور المخالفات للمشروعية الاشتراكية دون انتظار تقديم طعن أو رفع دعوى كما هو الأمر في حالة تنظيم رقابة قضائية إذ ستبقى قائمة عندئذ ، صور مخالفة المشروعية التي لا يرفع ذوو الشأن دعاوى قضائية في شأنها ، مما قديعوق طريق تقدم ثورة البروليتاريا التي وضعت قواعد المشروعية الاشتراكية من أجلها (٢) .

(١) راجع في التفاصيل محاضرات الدكتور ثروت بدوى حول « مبدأ المشروعية » التي أقيمت على طلبية قسم الدكتوراه بكلية حقوق جامعة القاهرة سنة ١٩٥٦/١٩٥٧ وخاصة ص ٢٠ . وكذلك محاضرات الدكتور طعيمة الجرف بعنوان « دروس في مبدأ الشرعية ورقابة القضاء لأعمال الإدارة » التي أقيمت على طلبية قسم الدكتوراه سنة ١٩٥٨/١٩٥٧ .

(٢) راجع محاضرات ريفيرو RIVERO لطلبة دبلوم القانون العام بجامعة باريس سنة ١٩٥٦/١٩٥٥ بعنوان : "Le contrôle juridictionnel de la légalité des actes de l'administration; Cours de droit administratif comparé." ص ١٧٢

## الفصل الثانى

### وسائل الرقابة على مشروعية أعمال الإدارة

#### أولا - الوسائل العادية للرقابة (١)

ذكرنا فيما سبق أن الروس يؤمنون بأن الضمانات المادية والاقتصادية تتكاتف مع الضمانات القانونية لحماية الحقوق والحريات العامة ، وعلى ذلك فإن القواعد القانونية تهدف الى اقامة النظام الاقتصادى الاشتراكى القويم فيجب على الجميع احترامها بكل دقة ، كما يجب من ناحية أخرى احترام النظم الاقتصادية والخطط العامة الموضوعة للسير بالاقتصاد القومى الى الامام . ومن ثم فإن المشروعية كما تشمل القواعد القانونية تتسع لى تشمل ايضا مستلزمات النظام الاقتصادى وخططه . ورقابة المشروعية تشمل كل تصرفات الإدارة حتى عقودها وأعمالها المادية المرتبطة بالانتاج القومى . ولذلك فإنه توجد فى الاتحاد السوفييتى وسائل متعددة لمراقبة تنفيذ خطط الانتاج وكل هذا يدخل فى عموم مدلول الرقابة على أعمال الإدارة بالمعنى المعروف فى النظام السوفييتى . وهذه المتابعة يتولاها الرئيس بنفسه بحيث يراقب دوريا حسن تنفيذ أوامره وأوامر رؤسائه ، كما يتولاها الى جانب ذلك مراقبون ومفتشون من قبل الوزراء أو رؤساء الأجهزة . هذا كله بالإضافة الى أن لجنة للرقابة منبثقة عن مجلس وزراء الاتحاد السوفييتى تتولى التحقق من النتائج الفعلية للمقررات والخطط الاقتصادية . كما تختص هى ولجنة التخطيط المنبثقة عن ذات المجلس بدراسة هيكل الجهاز الإدارى فى الدولة وسير أعماله ومراقبة التصرفات المالية ومن واجبها القضاء على كل ما يتعارض مع مصالح الدولة العليا فورا ومحاربة الروتين والتعقيد فى العمل . وللجنة أن تجند من تختارهم من العمال والزراع لمعاونتها فى كشف مواطن السوء والخل ويعملون كمراقبين لمساعدتها فى جميع مناطق المشروعات الاقتصادية الكبرى . وتتولى لجان الرقابة السوفييتية لمجالس وزراء جمهوريات الاتحاد فى حدود اختصاصها ، ذات الصلاحيات . وعليها أن تتلقى اقتراحات جميع العاملين وتقضى فورا على عيوب الإدارة وتمنع تكرار هذه العيوب مستقبلا .

كما توجد لجان خاصة وأجهزة خاصة للإشراف على أنواع معيشة من أوجه النشاط الحكومى كعمليات الائتمان والصرف ، كما تختص جميع هذه الجهات الى جانب مراقبة تطبيق القوانين واللوائح بمراقبة الوسائل والأنظمة المتبعة فى تسيير الجهاز الإدارى ومدى فاعليتها ولها أن تصدر تعليمات الهيئات والمؤسسات فى هذا الشأن .

(١) راجع فى التفاصيل كتاب "FUNDAMENTALS OF SOVIET LAW" المرجع السابق

والى جانب هذه الوسائل توجد هيئات ادارية للتحكيم وهى عبارة عن أجهزة منبثقة عن الجهات العليا فى الدولة أو المصالح المختلفة وتختص بالنظر مؤسسات الانتاج أو بين هذه المؤسسات فيما بينها . وقد أصبحت هيئات التحكيم وحدها هى المختصة بنظر هذه المنازعات منذ سنة ١٩٥٩ بعد أركانها تشاركها المحاكم هذا الاختصاص .

ويهدف التحكيم الى تعزيز المشروعية الاشتراكية بما تتضمنه من ضرورة احترام الخطط الموضوعة والعقود المبرمة بناء على هذه الخطط . وتعمل هيئات التحكيم على رفع كفاية المؤسسات والأجهزة المختلفة وعلى احكام تنفيذ الخطط الاقتصادية وزيادة الكفاية الذاتية للمؤسسات . ويتم ذلك عن طريق حماية حقوقها ومصالحها المشروعة وتوقيع العقوبات المالية فى حالة عدم تنفيذ الخطط أو عدم الوفاء بالالتزامات التعاقدية وخاصة فى حالة عدم تسليم السلع المتفق عليها للجهات المتعاقدة أو التى تحتاج اليها للمصلحة العامة فى المواعيد . كما يهدف التحكيم الى منع مخالفة القوانين والقواعد التى تنظم انتاج انواع السلع . وعلى هيئات التحكيم دراسة الموضوعات المعروضة عليها وتقديم التوصيات الكفيلة بالقضاء على العيوب التى اسفر عنها العمل فى المنشآت والمؤسسات ، الى الأجهزة الادارية المختصة والى المنظمات الشعبية . وعلى جهات الادارة أن تخطر هيئات التحكيم بما اتخذته فى هذا الشأن . وتبطل هيئات التحكيم العقود المخالفة للقانون أو للخطط الموضوعة ، كلياً أو جزئياً ، وتلزم الأطراف المعنية بادخال التعديلات اللازمة ، وإذا ما اكتشفت هيئات التحكيم حالة من أحوال مخالفة الخطة أو عدم السوفاء بالالتزامات التعاقدية بتسليم السلع دون سبب مشروع فانها تخطر الجهات المختصة التى توقع العقوبات والفراغات على المسؤولين . وإذا تكرمت المخالفة يحال الامر الى مكتب المدعى العام المختص للنظر فى احالة الامر الى القضاء الجنائى لتوقيع العقوبة الجنائية على المخالف اذا كانت المخالفة معاقبا عليها جنائياً .

وتختص هيئة التحكيم التابعة لمجلس وزراء الاتحاد السوفيتى بتفسير اللوائح المتعلقة بتسليم السلع ، وبوضع التعليمات التى تكفل دقة هذا التسليم ، ولها وقف تنفيذ قرارات أجهزة التحكيم فى الجمهوريات ، اذا كانت غير متفقة مع مصالح الاتحاد ككل أو مع مصالح جمهوريات الاتحاد الأخرى . كما انها أن تطالب بتعديل هذه القرارات وفقاً للقواعد المقررة .

كما تتولى هيئة التحكيم التابعة لمجلس وزراء الاتحاد السوفيتى مهمة التنسيق بين أعمال مختلف هيئات التحكيم ، وتقوم بتلخيص نتائج أعمال أجهزة التحكيم الأخرى ، وباصدار التعليمات التى تكفل تعديل اللوائح المنظمة لتسليم السلع وغيرها من القواعد المنظمة للعلاقات الاقتصادية بما يتماشى مع مقتضيات الصالح العام .

اما المنازعات الناشئة بين اجهزة تابعة لصلحة واحدة فتتظرها هيئات تحكيم مصلحة ، واللوائح المتعلقة بتنظيم اعمال هيئات التحكيم المصلحية يقرها رئيس المصلحة التابعة له الهيئة .

هذا وللمدعى العام للاتحاد السوفييتى واجهزته حق الاعتراض على القرارات غير المشروعة التى تصدرها هيئات التحكيم . وذلك الى كبير المحكمين التابع لمجلس وزراء الاتحاد السوفييتى او الى اللجنة التنفيذية او مجلس الوزراء المختص .

فاذا ما قصرنا البحث على مراقبة التزام سلطات الدولة بحكم القانون ، نجد وسائل متعددة نظمتها قوانين الاتحاد السوفييتى لهذه الرقابة ، منها الرقابة السياسية والرقابة البرلمانية والرقابة القضائية . على ان هذه الأخيرة دورها محدود جدا على النحو الذى سيتبين من التفصيل التالى :

## ١ - الرقابة السياسية ، ويندرج تحتها :

( أ ) **رقابة منظمات الشعب العامل :** للشعب العامل دور كبير فى الرقابة ، فتساهم نقابات العمال وغيرها من المنظمات الشعبية ومؤتمرات الانتاج ولجان المصانع والمزارع بصفة مباشرة وفعالة فى الرقابة على اعمال جهات الادارة . كذلك فان اجتماعات العمال والموظفين مع المديرين وسيلة للرقابة الشعبية ولرقابة الرؤسين على المديرين . فالى جانب وجود متطوعين فى كل مشروع او منظمة للعمل كمراقبين على سلامة سير اجهزة الادارة ودقة تنفيذ العمليات ، فان الاجتماعات العامة المشتركة والاحساس الدائم بالخضوع للرقابة واشتراك الرؤسين مع الرؤساء فى مناقشة الامور الجارية ، كل ذلك يضمن الى حد كبير سلامة تصرفات الادارة سواء مع العاملين او من الناحية المالية . هذا ويمكن دائما لاجتماعات اللجان والمؤتمرات ان توصى الرؤساء واللجان التنفيذية للسوفييتات المحلية بفصل او معاقبة من تثبت عليه المخالفة كما لها ان تقترح ما تراه مناسباً لتقويم سير الاعمال . وعلى الرؤساء ان يدرسوا تلك الاقتراحات ويتخذوا اللازم بشأنها والا يحاسبون عن اهمالهم .

( ب ) **الصحافة :** فهى وسيلة هامة من وسائل الرقابة على سلامة اعمال الادارة ولقد ضمنت المادة ١٢٥ من الدستور السوفييتى لجميع المواطنين حرية الكلام والنشر . وكثير من اوجه المخالفات تكتشف عن طريق الصحافة .

( جـ ) **حق الشكوى :** حق الشكوى مكفول للجميع ولا توجد حدود للأعمال التى يجوز الشكوى فى شأنها كما لا يوجد موظف او هيئة لا تصح

الشكوى ضدها ، وهذا الحق مكفول لأصحاب المصلحة وللغير بما فى ذلك المؤسسات والمنظمات ، وهو يهدف الى حماية المصالح المشروعة للمواطنين . كما انه وسيلة لزيادة كفاية أجهزة الدولة . وهو نابع من طبيعة الدولة الاشتراكية التى تتلاقى فيها مصالح المواطنين مع مصالح الدولة .

وواجب أجهزة الدولة ان تدرس وتلخص الشكاوى المقدمة بقصد تحسين سير أجهزة الدولة وللتأكد من احترام القوانين واللوائح . ويوجد فى كل جهاز ادارى رئيسى ، هيئة خاصة لتلقى الشكاوى ، وفى المؤسسات التى لا توجد فيها مثل تلك الهيئة ينظر رئيس المؤسسة فى هذه الشكاوى ويكون مسئولا عن ذلك . كما تحدد ساعات معينة يتلقى فيها المديرون الشاكين مع ملاحظة انه كقاعدة عامة يمكن تقديم الشكوى فى كل وقت .

وتحفظ سجلات للشكاوى والطلبات يبين فيها خط سيرها لانه من واجب من يفحص الشكوى ان يقوم بحل اسبابها من ناحية ، وللاستفادة منها من ناحية أخرى فى معرفة كيفية سير العمل فى الجهاز الادارى لتلافى الأخطاء فى المستقبل .

ويجب افادة مقدم الشكوى بما يتم فى شأنها . وترسل الشكاوى والطلبات الى الهيئات المختصة لنظر الشكاوى لا الى الجهة المشكو منها ، للتحقق من نظرها بروح الصالح العام . ويترتب على فقد الشكوى مساءلة الموظف التسبب فى ذلك تأديبيا أو جنائيا . ويحمى الشاكى من أى عقاب مالم تكن شكواه كيدية .

## ٤ - الرقابة البرلمانية :

تنص المادة ١٤ من الدستور السوفيتى على أن يتولى اتحاد جمهوريات السوفيت الاشتراكية بوساطة هيئاته العليا « مراقبة تنفيذ دستور الاتحاد السوفيتى وضمان التوافق بين دساتير الجمهوريات الاتحادية وبين دستور الاتحاد السوفيتى » كما تنص المادة ٤٩ على أن يختص ديوان السوفيت الأعلى للاتحاد « بالفاء قرارات وأوامر مجلس قوميسارى الشعب للاتحاد السوفيتى ومجالس قوميسارى الشعب للجمهوريات الاتحادية فى حالة تعارضها مع القانون . » وتنص المادة ٥١ على حق السوفيت الأعلى للاتحاد فى « تعيين لجان تحقيق ومراقبة اذا ما ارتأت ضرورة ذلك فى أية مسألة من المسائل » . كما تنص المادة ٦٩ على أن لمجلس قوميسارى الشعب حق « وقف قرارات وأوامر مجلس قوميسارى الشعب للجمهوريات الاتحادية وأن يلقى أوامر وتعليمات قوميسارى الشعب للاتحاد السوفيتى . وذلك فيما يتصل بفروع الإدارة والاقتصاد الداخلة ضمن اختصاص الاتحاد السوفيتى » . ووفقا للمادة ٨٢ « لمجلس قوميسارى الشعب للجمهورية الاتحادية الحق فى

وقف تنفيذ قرارات وأوامر مجالس قوميسارى الشعب للجمهوريات ذات الحكم الذاتى ، وفى الغاء قرارات وأوامر اللجان التنفيذية لسوفييتات الطبقة العاملة فى الاقطار والمناطق . وفى المناطق ذات الحكم الذاتى » .

ومن هذا يتضح ان الأجهزة العليا للاتحاد السوفيتى - ومعظمها يعتبر برلمانات - تشرف على احترام احكام الدستور والقوانين مع مراعاة تدرج القواعد القانونية ، ومن ثم فهى التى تراقب دستورية القوانين . مع ملاحظة ان ديوان السوفييت الأعلى يحل محل مجلس السوفييت ذاته فى حالة غيابه ( م ٤٩ ، ٥٣ من الدستور ) .

ويتم اعمال الرقابة البرلمانية عن طريق مسئولية الحكومة السوفيتية امام السوفييت الأعلى للاتحاد السوفيتى وهو البرلمان الوطنى الاتحادى . ومسئولية حكومة كل جمهورية امام السوفييت الأعلى الخاص بها أى امام برلمانها الى جانب مسئوليتها امام السلطات العليا .

والى جانب ذلك فان السلطات العليا للاتحاد السوفيتى ، باعتبارها ممثلة للشعب ، لها حق الغاء أوامر وقرارات مجالس الوزراء والهيئات المحلية متى خالفت القانون . وكذلك لمجالس الوزراء - وفقا لمبادئ السلطة الرئاسية وكل فى حدود اختصاصه - حق الغاء قرارات الوزراء ومن دونهم .

## ٢٠ - الرقابة القضائية :

يحدد القانون الحالات التى يجوز فيها رفع المنازعات المتعلقة بسير أجهزة الدولة الى القضاء مثل تراخيص السكن المخالفة للقانون ، والفصل التفسى والعقوبات التأديبية المخالفة للقانون .

هذا وللمحاكم فى أحوال خاصة ان توجه نظر الادارة الى بعض الأمور التى تتكشف لها اثناء نظر الدعوى دون ان تصدر حكما ملزما فى هذا الشأن . فمثلا اذا تبين للمحكمة عند دراسة موضوع دعوى معينة وجود عيب فى أحد أجهزة الادارة فلها ان تقدم تقريراً لرئيس هذه الجهة تكشف فيه عما لاحظته من عيوب ، وعندئذ يلتزم بدراسة التقرير واتخاذ اللازم واحاطة المحكمة بالنتيجة .

وبالإضافة الى ذلك فبعض تصرفات رجال الادارة تصل مخالفتها للقانون الى حد يوقعها تحت طائلة العقوبات الجنائية ، وفى هذه الحالة تختص المحاكم بتوقيع هذه العقوبات (١) .

(١) هناك نوع فريد من المحاكم السوفيتية يسمى « محاكم الرفاق » ينتخب المواطنون ، و كل حى أو مصنع ، أعضاؤها من بين زملائهم ، وتُنظر فى سلوك المواطنين وتصدر عليهم أحكاماً تأديبية وقد تكتفى بالنصيحة أو لفت النظر أو أى جزء أدبى لتقويم السلوك مع اعلان الحكم فى المصنع أو الحى . وتعقد المحكمة جلساتها علانية ويسمى الحكم باللوم العلنى ويعمل له كل شخص حساباً . وهذه المحاكم تساهم الى حد كبير فى كفالة احترام الجميع لمستلزمات السلوك الاشتراكى - راجع مقال بعنوان « صور للقضاء فى الاتحاد السوفيتى » للدكتور جمال العطفى منشور بجريدة الاهرام عدد ١٢ نوفمبر سنة ١٩٦٤ .

وخارج هذا النطاق الضيق لا يحق للمحاكم التدخل فى أعمال الإدارة أو إلغاء أو وقف أو إبطال قراراتها بأية صورة من الصور . ومن هذا يتبين أن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة فى الاتحاد السوفيتى مجالها ضيق جدا وفى موضوعات نادرة ومحدودة .

## ٧ ثانيا - رقابة هيئة الادعاء العام

إن معظم الوسائل العادية للرقابة على أعمال الإدارة التى سبق أن أوضحناها ، لها ما يقابلها فى النظم الغربية، ولكن من أهم الخلافات بين النظامين الغربى والسوفيتى فى هذا الشأن ، أن هذا النظام الأخير لا يأخذ بفكرة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة لأنه لا يرى كبير جدوى من ورائها كما سبق أن ذكرنا . فالأفكار السوفيتية تأبى أن يترك أمر التحقق من شرعية أعمال الإدارة لاحتمال إقامة دعوى أو طعن ضدها . ويضيف مفكرو السوفييت أن الرقابة القضائية عن طريق طعون الأفراد كما أنها غير كافية فهى أيضا غير مفيدة لأن الطعون تفترض إمكان وجود تعارض بين مصالح الدولة ومصالح الفرد ، وهذا أمر أن كان متصورا فى النظم البورجوازية إلا أنه غير مقبول فى مجتمع بلا طبقات ، فالدولة الاشتراكية أداة لتحرير الفرد والدعوى التى توقف الدولة والفرد متعارضين وجها لوجه يجب ألا تكون مقبولة . ويمكن للفرد بكل اطمئنان وثقة أن يترك كلية لأجهزة الدولة أمر الدفاع عن المشروعية الاشتراكية لأن من يخالفها إنما يخالف النظام ، ويجب القضاء لصالح النظام ذاته على كل صورة من صور هذه المخالفات . ومؤدى ذلك أن تستبعد رقابة المشروعية من نطاق ولاية القضاء لكى تكفلها أجهزة الدولة بحيث تمتد رقابتها الى جميع القرارات .

وبالإضافة الى ذلك فإنه فى النظم الفدرالية - كالنظام السوفيتى - حيث تتعدد المنظمات المنتخبة ذات الاختصاص فى التشريع ، تكون مراعاة المشروعية أكثر ضرورة منها فى غيرها من النظم ، كما أنه يجب - لكفالة وحدة تفسير قواعد المشروعية الاشتراكية - أن يتولى أمر رقابتها جهاز مركزى رئاسى .

وإذا كان مبدأ الفصل بين السلطات غير مقبول فى الدولة الاشتراكية ، على النحو الذى سبق أن أشرنا اليه ، إلا أن النظم الاشتراكية تفرق بعناية بين الوظائف . فيجب عدم الخلط مطلقا بين الرقابة ، وبين الأحكام القضائية ، وبين المباشرة الفعلية للسلطة . فجهاز الرقابة يجب أن يكون قائما بذاته تماما ومنفصلا عن أجهزة الإدارة فلا يمكنه أن يحل محلها فى إصدار القرار ، كما لا يمكنه من ناحية أخرى أن يصدر أحكاما قضائية بل يقتصر على وظائفه الخاصة (١) .

(١) محاضرات الأستاذ ديفيرو فى القانون الإدارى المقارن - المرجع السابق - ص ١٧٣ .

ونتيجة لهذه الافكار انشأ القادة السوفييت جهاز الادعاء العام (Prokouratoura) ليكون حامى المشروعية الاشتراكية . ويباشر رقابته على جهات الادارة والقضاء والمؤسسات والمنظمات وعلى جميع الموظفين والأفراد ، ليفرض عليهم جميعا ، فى مختلف الفرص التى يباشرون فيها نشاطهم ، احترام قواعد المشروعية الاشتراكية السوفييتية . فالبروكوراتورا بذلك جهاز أساسى لضمان نجاح سياسة القادة السوفييت لتحقيق الاشتراكية ثم فى المستقبل الشيوعية .

وقد انشئ جهاز الادعاء العام بقانون فى ٢٨ مايو سنة ١٩٢٢ ونظمت القواعد التى يسير عليها بقانون صدر فى ٢٠ يونية سنة ١٩٣٢ كما يخضع حاليا لأحكام المواد من ١١٣ الى ١١٧ من دستور ستالين الصادر سنة ١٩٣٦ وفيما يلى نصوص هذه المواد :

« مادة ١١٣ - المدعى العام للاتحاد السوفييتى مخول حق الرقابة الفعلية على دقة تنفيذ القوانين التى يعهد بتنفيذها الى قوميساريات الشعب والمنظمات التابعة لها ، والى موظفى الدولة ، ومواطنى الاتحاد السوفييتى .

مادة ١١٤ - يعين السوفييت الأعلى للاتحاد السوفييتى المدعى العام للاتحاد السوفييتى لمدة ٧ سنوات .

مادة ١١٥ - يعين المدعى العام للاتحاد السوفييتى مدعين عموميين للجمهوريات والأقطار والأقاليم وللجمهوريات ذات الحكم الذاتى ، وذلك لمدة خمس سنوات .

مادة ١١٦ - يعين المدعون العموميون للجمهوريات الاتحادية ، المدعين العموميين للمناطق والأقاليم والمدن وذلك بموافقة المدعى العام للاتحاد السوفييتى ، ولمدة خمس سنوات .

مادة ١١٧ - تقوم هيئات الادعاء العام بأعمالها مستقلة عن كل هيئة محلية مهما كانت ، وهى لاتخضع لغير المدعى العام للاتحاد السوفييتى » .

ومقتضى هذه النصوص ان المدعى العام يلاحظ تنفيذ الأفراد العاديين والموظفين الرسميين للقانون ، وبذلك فوظيفة الادعاء العام تتسع حتى تشمل مراقبة الجمهور (١) . لأن مجموعة قواعد المشروعية الاشتراكية التى يضمها قادة الدولة السوفييتية لارساء دعائم النظام الاشتراكى وللوصول بالثورة الى هدفها النهائى وهو اقامة النظام الشيوعى ، هذه القواعد غايتها من السمو والجوهر بحيث تتطلب خضوعا دقيقا وكاملا من كل عناصر المجتمع لقواعد

(١) راجع كتاب الدستور السوفييتى للدكتور فؤاد محمد شبل . الطبعة الاولى ص ٢٤٨ ومابعداها . وكذلك مؤلف الاستاذين رينيه دافيد وجون هازارد عن القانون السوفييتى - المرجع السابق ص ١٥٩ ومابعداها من الجزء الأول بقلم الأستاذ دافيد وص ١٤٩ ومابعداها من الجزء الثانى بقلم الأستاذ هازارد .

المشروعية الاشتراكية . وهذا الخضوع من الجميع هو وحده الذي يمكن ان يكفل تنفيذ خطة الدولة على النحو الاكمل كما انه هو الذي يمكن من الوصول الى العالم الشيوعي والى زوال التناقضات في المجتمع والى كفالة الحرية التامة للانسان .

وتتناول فيما يلي شرح وظيفة هيئة الادعاء العام فنبين صفات هذه الهيئة ثم نستطرد فنعدد وظائفها .

## ١ - الصفات المميزة لهيئة الادعاء العام :

( أ ) **الصفة الفردية لوظيفة الادعاء :** فيوجد مدع عام في كل درجة من درجات التدرج الرئاسي لجماعات الدولة . فهناك مدع عام للاتحاد السوفيتي ، ومدعون عامون لكل من الجمهوريات المتحدة وغيرها من الجمهوريات والأقاليم ذات الحكم الذاتي . . الخ . وكل مدع عام وان كان يعاونه جهاز خاص الا أن كل السلطات مركزة في يد المدعي العام المختص وحده .

( ب ) **الرئاسية الدقيقة ( La stricte hiérarchisation )** ففي القمة يوجد المدعي العام للاتحاد السوفيتي الذي يعينه السوفييت الأعلى . وتحتة بترتيب تنازلي مدعو الجمهوريات المتحدة ، والجمهوريات المستقلة ، والأقاليم والمناطق والمدن وكذلك المدعون العامون لكل من الجيش والبحرية والسكك الحديدية . وجميعا يعينون اما بمعرفة المدعي العام للاتحاد مباشرة واما بمعرفة رؤسائهم المباشرين بتصديق المدعي العام للاتحاد الذي يعتبر الرئيس الأعلى لجميع هيئات الادعاء وله حق الاشراف عليها جميعا . كما انه اذا لم تأخذ الجهات ذات الشأن برأى المدعي العام المختص حول مشروعية عمل معين فله حق رفع الأمر الى المدعي العام الأعلى منه مرتبة لاتخاذ ما يراه من اجراءات .

( ج ) **الاستقلال الكامل لهيئات الادعاء :** فكل مدع عام مستقل تماما في مواجهة مختلف السلطات سواء الحكومية أو الشعبية ويرجع ذلك الى انه - على عكس القضاة - لا يختار بطريق الانتخاب ، والى طول مدته ، فالمدعي العام للاتحاد يعين لمدة سبع سنوات وباقي المدعين العامين يعينون لمدة خمس سنوات . والاستقلال لا يرجع - كما سبق أن ذكرنا - الى مبدأ فصل السلطات وانما الى مبدأ تحديد الوظائف .

**د ) الطابع الفنى للوظيفة :** فالمدعون العامون يشترط فيهم قدر معين من التكوين القانونى والسياسى على حد سواء . فهم يدربون فى معاهد خاصة تؤهلهم للقيام بمهمتهم الخطيرة فى حماية المشروعية . ولهم كادر خاص بهم ونظام وظيفى معين يكفل لهم ترقياتهم بانتظام وجميع القواعد الوظيفية الخاصة بهم .

## ٢ - اختصاصات هيئات الادعاء :

### ( أ ) الوظيفة الرئيسية أو رقابة المشروعية :

تعهد المادة ١١٣ من الدستور السوفيتى الى المدعى العام مهمة الرقابة والرعاية العليا لدقة تنفيذ القوانين بمعرفة كل الوزارات والمنظمات والموظفين العموميين والمواطنين . ومن هذا نلاحظ الاتساع الكبير لهذه الوظيفة . والمهمة الاساسية للمدعى العام مزدوجة :

فهو من ناحية يلتزم بملاحظة اعمال القضاة واحكامهم وتكون له سلطة مشابهة لوظيفة النيابة فى الدولة الفرية ، اى يكون ممثلا للمجتمع والصالح العام امام المحاكم .

اما وظيفته الثانية - وهى الوظيفة العامة والتي تعيننا بوجه خاص فى هذا البحث - فهى وظيفة المراقبة العامة على اعمال الادارة وهى التى سنتناولها بالتفصيل فيما يلى :

### مدى الرقابة :

رقابة هيئات الادعاء تسرى على كل القرارات والاعمال التى تصدر من جميع السلطات باستثناء السلطات العليا للحكومة مثل مجلس الوزراء . باعتبار ان هذه السلطات العليا تشارك ، مثل السوفييت الأعلى ذاته ، فى وضع قواعد المشروعية الاشتراكية وبالتالي فهى لا تخضع لها . فمجلس الوزراء فى روسيا لا يباشر الرقابة عليه الا السوفييت الأعلى ودوانه . وقد حدث فعلا ان عدل دستور ستالين فى مناسبتين مختلفتين بقرارات من مجلس الوزراء دون اى اعتراض من البروكوراتورا ( هيئة الادعاء ) كما ان القواعد التى قررها مجلس الوزراء كانت معروفة لدى جميع منظمات الدولة ولدى المواطنين ، وقد اقرها السوفييت الأعلى ضمنا بسكوته (١) .

(١) يلاحظ هنا ما سبق ان ذكرناه من أن الشكليات لا تراعى فى الاتحاد السوفيتى اذا اقتضت ذلك مصلحة النظام - راجع مقال الاستاذ رينيه دافيد السالف الإشارة اليه ص ١٤٦ وما بعدها .

ومن ثم فإن هيئات الادعاء تراقب مشروعية جميع القرارات الصادرة من الوزراء والسلطات الادارية المحلية في اية جهة ، وتباشر فروع هيئات الادعاء في الاقاليم ، هذه الرقابة على القرارات التي تصدر في جميع المستويات .

ولا تسرى الرقابة على التصرفات القانونية فحسب ، بل تتعدى ذلك الى الأعمال المادية وكل صور نشاط الموظفين أو المنظمات والمنشآت المختلفة وإلى مداولات وقرارات السوفييتات المحلية ولجانها التنفيذية .

ولكن تقتصر الرقابة على مشروعية العمل دون ملاءمته ، كما أن المدعى العام لا يحق له - بخلاف أجهزة الرقابة الأخرى السالف الإشارة إليها - أن يفتش على سير العمل في أجهزة الإدارة إلا بمناسبة التحقق في إحدى صور عدم المشروعية . وليس له بأى حال من الأحوال التدخل في الإدارة اليومية .

وعلى هذا فالبروكوراتورا هي المنظمة التي تلعب الدور الرئيسى في رقابة مشروعية أعمال الإدارة في الاتحاد السوفييتى ، والتي تضمن تفسيراً موحداً للقانون في جميع أنحاء الاتحاد السوفييتى .

### وسائل الرقابة :

تختلف وسائل الرقابة باختلاف القرارات . فبعض القوانين في مختلف جمهوريات الاتحاد السوفييتى تنص على ألا يعمل بالقرار إلا بعد انقضاء مدة معينة على نشره وتجعل نشر القرار وجوبياً . ويجب على هيئة الادعاء أن تبحث في هذه المدة مشروعية القرار .

أما القرارات التي لا تخضع لشرط النشر فتتضمن القوانين عادة على ضرورة إبلاغ المدعى العام المختص بها خلال مدة معينة من صدورها لكي يتحقق من مشروعيتها .

أما القرارات التي تصدر من اللجان التنفيذية للسوفييتات المحلية فتكون الرقابة عليها عن طريق حق المدعى العام المختص في حضور اجتماعات هذه اللجان والتصويت فيها .

وبالنسبة إلى باقى القرارات التي لا يبلغ بها المدعى العام بأحدى الطرق السابقة ، يكون له دائماً الحق في زيارة أماكن أعمال مختلف الأجهزة للتحقق من شرعية أعمالها على الطبيعة ( Sur Place ) وله الحق في استجواب أى شخص للوصول إلى الحقيقة . كما أنه كثيراً ما تكتشف هيئات الادعاء صور عدم المشروعية من التظلمات ضد تعسف الإدارة التي ينشرها ذوو الشأن في الصحف وهو إجراء معتاد في الاتحاد السوفييتى حيث يشجع الأفراد على ذلك وتهتم الصحف بنشر عديد من خطابات الأفراد التي تثار فيها مختلف أوجه التعسف في استعمال السلطة . هذا بالإضافة إلى حق كل فرد في أى وقت في

إبلاغ الشكاوى والانتقادات الى المدعى العام المختص مباشرة ، وفقا لحق الجميع فى الشكاوى . ولكن هذه الشكاوى لا تلزم المدعى العام وجوبا بضرورة التدخل أو باتخاذ اجراء ما فى شأنها ، كما يمكن أن تتكشف احوال عدم المشروعية عن طريق التطوعين الذين يعملون كمراقبين فى مختلف الأجهزة والمنشآت والمنظمات الشعبية .

**كيفية اعمال الرقابة (١) :**

لا يملك المدعى العام سلطة وقف القرار أو تعديله أو الفائه . ولكن اذا اتضح له ان القرار غير مشروع كان أمامه طريقان :

**الطريق الأول :** وهو الطريق العادى ويتلخص فى حق الاعتراض ( Protestation ) ، فيرفع المدعى العام الأمر الى السلطة الأعلى من تلك التى اتخذت الاجراء غير المشروع طالبا منها اعمال سلطتها الرئاسية لوقف عدم المشروعية أو ازالها ولتعويض المضرور عند الاقتضاء ، واستثناء يمكن رفع الأمر الى ذات السلطة التى اصدرت الأمر أو اتخذت الاجراء ، وفى جميع الأحوال يجب ان يكون الاعتراض مدعما بالأسانيد التى من أجلها اعتبر الاجراء أو الأمر غير مشروع . وينظر الاعتراض خلال مدة معينة وبحضور المدعى العام المختص . واذا لم ينظر الاعتراض خلال هذه المدة يوقف تنفيذ القرار المطعون فيه .

واذا قبل مصدر الأمر أو رئيسه - حسب الأحوال - اسباب الاعتراض فانه يسحب القرار محل الاعتراض أو يعدله وفقا للمعنى الذى قال به المدعى العام المختص ، وفى جميع الأحوال يجب على الجهة الادارية المختصة بمجرد تلقى الاعتراض ان تشكل لجنة للتحقيق فى الموضوع وموافاة المدعى العام بالنتيجة .

واذا رفضت الجهة الادارية وجهة نظر المدعى العام المختص ، امكنه رفع الأمر الى المدعى العام الأعلى منه مرتبة ، فاذا شاركه الراى قام بتجديد الاعتراض أمام السلطة الأعلى من تلك التى رفضت الاستجابة الى راى المدعى العام فى المرحلة الاولى . وهكذا الى ان يصل الأمر الى المدعى العام للاتحاد السوفيتى الذى يرفع الاعتراض الى مجلس الوزراء . ولكن - فى جميع الأحوال - يبقى القرار النهائى دائما من سلطة جهات الادارة فيجوز لها ان تتمسك بوجهة نظرها ولا تستجيب الى اعتراض هيئة الادعاء التى لا يكون لها بأى حال من الأحوال سلطة وقف القرار أو تعديله أو الفائه . ولا يرد على هذه القاعدة الا استثناء واحد ، فاعتراض المدعى العام على القرار الصادر

(١) مقال الأستاذ رينيه دافيد السابق الذكر - وكتاب Fundamentals of Soviet Law المرجع السابق .

بتوقيع عقوبة تأديبية على أحد الموظفين يوقف تنفيذ العقوبة حتى تفصل جهة الاختصاص في هذا الاعتراض .

**والطريق الثانى :** وهو الالتجاء الى القضاء . فكثير من صور مخالفة المشروعية الاشتراكية معاقب عليها جنائيا أو تأديبيا أو يترتب عليها المسؤولية المدنية للموظف الذى أصدر الأمر أو اتخذ الاجراء غير المشروع . وفى هذه الحالات جميعا يحق للمدعى العام المختص أن يرفع الأمر الى المحكمة المختصة لتوقيع الجزاء على الموظف المخطئ . وفى هذا المجال يكون للمدعى العام سلطات مماثلة لسلطات النيابة العامة فى دول الغرب . ويبقى البت النهائى فى الموضوع من سلطة المحكمة المختصة أيضا دون أن يكون لهيئة الادعاء اتخاذ أى أمر أو قرار نهائى .

### **ب) الاختصاصات الفرعية لهيئة الادعاء العام :**

الى جانب الوظيفة الرئيسية للبروكوراتورا فى رقابة المشروعية الاشتراكية فان المدعين العامين يباشرون وظائف أخرى أقل أهمية ، كل منهم فى نطاق اختصاصه . ويمكن تلخيص هذه الوظائف فيما يلى :

١ - دراسة النصوص القانونية التى تحتاج الى تعديل بالتفاهم مع المنظمات الشعبية وغيرها من الهيئات والمنشآت .

٢ - ملاحظة أعمال القضاة ، ورقابة المحاكمات ، والتدخل فى المحاكمات التى تهم الصالح العام ، وطلب إعادة النظر فى بعض القضايا اذا تطلبت العدالة ذلك .

٣ - الرقابة على السجون والنظر فى شكاوى المسجونين والتحقق من معاملة السلطات المختصة لهم معاملة مشروعة .

ويتعاون المدعون العامون فى هذه الاختصاصات تعاوناً وثيقاً مع وزراء العدل سواء للاتحاد أو للجمهوريات على حسب الأحوال (١) .

### **خاتمة**

يبين مما سبق أن أوردناه ، أنه لا توجد رقابة قضائية كاملة على أعمال الإدارة فى الاتحاد السوفيتى وانما توجد ، بدلا منها ، رقابة يتولاها جهاز خاص هو هيئة الادعاء العام أو البروكوراتورا . وهى رقابة لا يمكن أن توصف الا بأنها من نوع الرقابة الادارية اذ يتولاها موظفون معينون بعيدون عن سلك القضاء .

(١) راجع كتاب الدستور السوفيتى للدكتور فؤاد محمد شبل - المرجع السابق ص ٢٤٩ .

هذا بالإضافة الى انه ليس للمدعين العامين اية سلطة أمره يمكنهم عن طريقها ضمان سيادة المشروعية في جميع الأحوال وليس بيدهم رسميا اية وسيلة أو جزاء يمكن عن طريقه ردع المخالفين واعادة الأمور الى الطريق القانونى السوى . وانما ذلك يرجع فى النهاية الى ضمير جهات الادارة والى مدى سلطة المدعى العام وهيبته الشخصية ، اذ يمكن للادارة دون رادع خارجى - أن تصر على وجهة نظرها وتأبى تصحيح الأمور وفقا لوجهة نظر المدعى العام . ولا يحد من غلوائها فى هذا الشأن الا صفة المدعى العام كممثل للمشروعية وما يكون له من مركز خاص .

واذا كانت أفكار الفقه القربى تأبى كلية مثل هذا النظام وتتراد غير قادر على تحقيق القدر المطلوب من العدالة وتعتبره من اقل النظم جدوى فى رقابة المشروعية ، الا أن مفكرى السوفييت يستبعدون كل اعتراض بوجه الى هذا النظام ويثقون كل الثقة فى ترك أمر رعاية المشروعية فى يد المدعى العام ويقررون ان النظام السوفييتى أكثر النظم اهتماما بضرورة احترام المشروعية وليس ادل على ذلك من أن الدستور السوفييتى ذاته قد ألزم المواطنين بضرورة احترام الدستور والقوانين اذ نصت المادة ١٣٠ من الدستور على أن « يلتزم كل مواطن سوفييتى بواجب مراعاة دستور اتحاد جمهوريات السوفييت وأن ينفذ القوانين ويحافظ على نظام العمل ويؤدى الواجبات الاجتماعية بأمانة ويحترم قواعد الحياة الاشتراكية » .

على أن بعض الفقهاء لا يقتنعون بهذا النظر ويقررون حتى بالنسبة الى نص المادة ١٣٠ من الدستور السوفييتى ، أن هذه هى المرة الأولى التى يرون فيها « دستورا ينص على ضرورة احترام وتنفيذ أحكامه وكذلك أحكام القوانين » كأنما كانت مانتطوى عليه الدساتير والقوانين من أحكام قد وضعت لا لتكون الرقوف ... طبيعى أن ينص أحد الدساتير على بيان جزاء معين اذا عمسد الحكم الى مخالفة أحكامه ، وعلى بيان السلطة المختصة بتوقيع هذا الجزاء ، كما أنه طبيعى أن ينص قانون من القوانين على بيان مثل ذلك الجزاء ( سواء كان الجزاء جنائيا أو مدنيا .. الخ ) فى حالة مخالفته ( مخالفة القانون ) من جانب الحكام أو المحكومين ، أما مثل هذا النص الذى جاء به الدستور ( السوفييتى ) فهو لا يمكن أن يوصف الا أنه ضرب من ضروب العبث « (١) » .

(١) مؤلف الدكتور عبد الحميد متولى « الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة » - المرجع السابق ص ٥٢١ .

وأيا كان ما يقال في صدد مثل هذه التصرفات ، فلا شك أنها تعتبر على الأقل من قبيل التوجيهات الأساسية التي يراد بها دائما جذب انتباه الجميع إلى اهتمام الدولة بضرورة احترام المشروعية الاشتراكية . وهي دليل على ما يعبره النظام السوفيتي من أهمية عظمى لقواعد المشروعية الاشتراكية .

وفي الواقع ، فإن النظام لا يمكن أن يحكم عليه إلا من واقع التطبيق العملي للنصوص . إلا أنه بصفة عامة ، قد يكون أكثر كمالا - الجمع بين الرقابة الإدارية والرقابة القضائية على مشروعية أعمال الإدارة ، فهذا الجمع يحقق العدالة على نحو أكمل وأشمل لأنه يجعل أمر الالتجاء إلى القضاء بيد الفرد ذي الشأن كلما رأى تقاعسا من الجهات الإدارية عن النزول على حكم القانون .