

# مصر المعاصرة

( السنة الثالثة والستون - العدد ٣٥٠ - أكتوبر ١٩٧٢ )

رئيس التحرير : الدكتور جمال العطيفي  
سكرتير عام الجمعية

مطبع الاهرام التجارية  
القاهرة ١٩٧٢

الثمن ٥٠ قرشا

## أعضاء الجمعية

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

يتلقى جميع الأعضاء مجلة مصر المعاصرة بدون مقابل .

## الاشتراك في المجلة

رسم الاشتراك السنوي في المجلة مائة وخمسون قرشا في جمهورية مصر العربية واثنان وسبعون شلنا أو تسعة دولارات للبلاد الأخرى المنضمة الى اتحاد البريد العالمى .

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

ثمن العدد لغير الأعضاء المشتركين خمسون قرشا في جمهورية مصر العربية وأربعة وعشرون شلنا أو ثلاثة دولارات في البلاد الأخرى المنضمة الى اتحاد البريد العالمى .

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

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

وكل ما يرسل الى المجلة للنشر يصبح ملكا للجمعية .

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

مقر الجمعية — ١٦ شارع رمسيس بالقاهرة ت ٥٢٧٩٧ .

## الفهرس

صفحة

- د. حسن محمود ابراهيم : تطور هيكل التجارة الخارجية في جمهورية  
مصر العربية واثره على التكوين الرأسمالى فى الفترة ١٩٦١/٦٠  
١٩٧٠/٦٩ — . . . . . ٥
- د. محمد محمود عبد الرؤوف : دراسة عن الآثار الاقتصادية لتنفيذ  
مشروعات التنمية الزراعية الراسية فى الزراعة المصرية خلال  
الفترة من ١٩٥٣/٥٢ حتى ١٩٧٠/٦٩ . . . . . ٢٥
- لويىى جبران غبريال : المشاكل الاقتصادية للتطور التكنولوجى وكيفية  
الاستفادة منه . . . . . ٤٧
- د. جعفر عبد السلام : التعاون الدولى فى مجال الاتصالات اللاسلكية .  
٩٧
- محمد حامد الجمل : نظرة جديدة للمرافق العامة . . . . . ١٢٥
- د. جلال أمين : النمو والاختلال فى الاقتصاد العربى ( ١٩٤٥ —  
١٩٧٠ ) ( بالانجليزية ) . . . . . ٥
- د. عبد الفتاح قنديل : « الفائض المخطط » فى التنمية الاقتصادية :  
بحث عن السياسة السعرية للقوى الكهربائية المتولدة من السد  
العالى بأسوان ( بالانجليزية ) . . . . . ٤٥
- د. عرفان على شافعى : تحليل النظم : نظرة شاملة ( بالانجليزية ) .  
٥٩
- د. سلوى سليمان : بعض الأفكار عن عملية التضخم ( بالانجليزية ) .  
٧٩
- د. محيى الدين على عشمواى : حقوق المدنيين فى ظل الاحتلال  
المسلح ، مع دراسة خاصة لانتهاكات اسرائيل لحقوق الانسان فى  
الاراضى العربية المحتلة ( بالانجليزية ) . . . . . ٩١



# تطور هيكل التجارة الخارجية في جمهورية مصر العربية وأثره على التكوين الرأسمالى في الفترة ٦٠ / ١٩٦١ - ٦٩ / ١٩٧٠

الدكتور حسن محمود ابراهيم

أستاذ ورئيس قسم الاقتصاد بالمعهد القومى للتنمية الادارية

اثبتت تجارب النمو الاقصادى قديما وحديثا الى اى مدى تؤثر التجارة الخارجية تأثيرا مباشرا على الانتاج والدخل القومى والاستهلاك والتكوين الراسمالي وتوزيع ونمط الاستثمارات . ولقد اثبتت الدراسات الحديثة أن معدل نمو الدخل في الدول النامية يتحدد بالدرجة الأولى بقدرتها على استيراد السلع الراسمالية والوسيطية . ومن الواضح أن العامل الرئيسى في تحديد قدرة الدولة النامية على الاستيراد هو قدرتها على التصدير التى تتوقف بدورها على حجم كل من انتاجها واستهلاكها الخاص والعام . فاذا كان معدل نمو الدخل لاي دولة نامية ، أو بعبارة أخرى اذا كان معدل تكوين راس المال لهذه الدولة يتوقف في التحليل النهائى على مدى قدرتها على استيراد السلع الاستثمارية التى لا يمكن للتكوين الراسمالي أن يتحقق اصلا في غيابها فان ذلك معناه أن نمو قدرة الدولة على التكوين الراسمالي تتوقف بالدرجة الأولى على مدى نجاحها في تنمية قدرتها على استيراد المكون الأجنبى للاستثمارات العينية الجديدة . ومن ثم فان تنوع الانتاج من ناحية وتنظيم الاستهلاك المحلى من ناحية أخرى هما شرطان ضروريان لزيادة وتنوع الفائض المتاح للتصدير بالقدر الذى يسمح بتنمية قدرة البلاد على استيراد السلع الاستثمارية وبالتالي تنمية قدرتها على التكوين الراسمالي ودفع معدل النمو من مستوى أدنى الى مستوى أعلى باضطراد .

ومن الواضح أن تنمية القدرة الاستيرادية للدولة النامية — وبالتالي قدرتها على التكوين الراسمالي — تعنى ضرورة العمل على زيادة حصيلتها من الصادرات ، ومن ثم فاذا كان لدى الدولة النامية اية طاقات انتاجية عاطلة يمكن عن طريق استغلالها في انتاج السلع التقليدية مع خفض تكلفتها زيادة الصادرات من هذه السلع وتعظيم حصيلتها من النقد الأجنبى ، فانه يتعين على المخطط الا يتجاهل هذه الامكانية . غير أن تجارب السنوات الخمس والعشرين الماضية قد كشفت الى اى حد يتصف الطلب العالمى — وخاصة في الدول المتقدمة — على الصادرات الزراعية التقليدية بقلّة المرونة ومن ثم فان على المخطط في الدولة النامية أن يعمل في عدة اتجاهات :

**الأول :** البحث عن أسواق جديدة للصادرات التقليدية . وهنا ينبغى أن نلاحظ أن مثل هذه الامكانية لا تتوفر بالقدر الكافي في الدول النامية الأخرى

حيث هياكل الانتاج متماثلة تقريبا ، ومن ثم يبدو أن هناك مجالا متسما أمام صادرات الدول النامية التقليدية يكمن في أسواق الدول الاشتراكية حيث لم تصل فيها مرونة الطلب الداخلية على المنتجات الأولية والصادرات الزراعية التقليدية الى الانعدام .

**الثانى :** تنوع الصادرات الزراعية والتحول من المنتجات التقليدية الى منتجات غير تقليدية مثل الخضر والفاكهة والزهور حيث مرونة الطلب الداخلية على هذه المنتجات ما تزال عالية في كل من الدول الرأسمالية المتقدمة والدول الاشتراكية على السواء .

**الثالث :** وهو أهمها على الاطلاق هو العمل على زيادة الصادرات الصناعية ، وذلك لأن هذه الصادرات تمثل العنصر الدينى في نمو التجارة العالمية في الفترة الأخيرة . ومن هنا يبدو ان الامكانية الحقيقية لتنمية حصيلة الدول النامية من النقد الأجنبى اللازم لاستيراد السلع الرأسمالية وتحقيق التكوين الرأسمالى بالقدر الكافى لدفع معدلات النمو تكمن في الاتجاه نحو التصنيع . وهنا يفتتح أمام المخطط مجال المفاضلة بين التصنيع بهدف احلال الوارد أو التصنيع بهدف تشجيع الصادر . ومن الواضح أنه عندما تتساوى جميع ظروف المشروعات الصناعية من حيث فترة الترخيص، ومعامل رأس المال / الدخل ، والاثر على ميزانية النقد الأجنبى يتعين اختيار المشروعات التى تحقق احلال الوارد لأن ذلك يقلل من درجة اعتماد الاقتصاد الوطنى على الظروف الخارجية التى لا تقع تحت سيطرة المخطط .

ومن الواضح أن سياسة احلال الوارد التى تساعد على تخفيض حساسية الاقتصاد القومى للواردات تعنى بالدرجة الأولى الاتجاه نحو صناعات احلال الواردات من السلع الاستثمارية والوسيطه ، وذلك لأن الاتجاه نحو صناعات احلال الوارد من السلع الاستهلاكية غالبا ما يؤدى الى زيادة حساسية الاقتصاد القومى للواردات حيث تصبح حاجته الى الواردات ليست قاصرة على السلع الاستثمارية اللازمة لبناء طاقات إنتاجية جديدة فحسب ، بل تشدد حاجته أيضا الى السلع الوسيطة وقطع الغيار اللازمة للمحافظة على الطاقات الإنتاجية القائمة . هذا فى حين أن احلال الواردات من السلع الاستثمارية والوسيطه تخفف يوما بعد آخر من درجة اعتماد الاقتصاد القومى على العالم الخارجى فتوفر للاقتصاد القومى امكانيات تحقيق التكوين الرأسمالى بالاعتماد على قواه الذاتية مع عزل اثر التقلبات العنيفة التى تتعرض لها الأسواق الخارجية وبخاصة أسواق الدول الرأسمالية المتقدمة . ومن ثم تتاح للمخطط وضع خطط التنمية بأقل قدر من عدم اليقين .

ان هذا كله يعنى أن المخطط يتعين عليه أولا أن يدرس كل امكانيات تنمية الصادرات وكل احتمالات احلال الوارد بهدف تحديد الطاقة الاستيرادية للبلاد . ثم يعمل بعد ذلك على تحقيق أعلى معدل ممكن للتكوين الرأسمالى فى حدود هذه الطاقة الاستيرادية وذلك عن طريق الحد من استيراد السلع الاستهلاكية غير الضرورية ، واختيار أقل المشروعات حاجة الى المكون الأجنبى . والخلاصة أنه بينما يتعين على المخطط أن يعمل على زيادة صادرات البلاد من السلع الزراعية غير التقليدية والسلع الصناعية ، عليه

ايضا أن يشجع سياسة احلال الواردات في مجال السلع الاستثمارية والوسيطه (١) .

والملاحظ أن المخطط المصري قد اتجه في السنوات الأولى من الفترة موضع الدراسة الى سياسة احلال الوارد وهو اتجاه لا غبار عليه لولا تركيز المخطط على احلال الوارد من السلع الاستهلاكية التي تلبى حاجة الطبقة الوسطى المصرية . ومن ثم سرعان ما اصطدمت هذه الصناعات بضيق السوق بعد فترة معينة فتعطلت الطاقات وخاصة بعد عجز منتجاتها عن النفاذ الى الأسواق الخارجية بالقدر الكافي . وفي اعتقادنا أن سياسة احلال الوارد الناجحة تتطلب توفر ثلاث شروط أساسية وهي :

( أ ) حساب الأثر الصافي على ميزانية النقد الأجنبي حتى لا يترتب على عدم أخذ هذا الشرط في الاعتبار أن تزيد حاجة هذه الصناعات الى النقد الأجنبي لتوفير مستلزمات الإنتاج وقطع الغيار عما توفره من نقد أجنبي نتيجة لإنتاج هذه المنتجات محليا ومن ثم تزداد حساسية الاقتصاد القومي للواردات من حيث أردنا تخفيضها .

( ب ) أن يؤخذ في الاعتبار عند انشاء صناعات احلال الوارد كافة الاعتبارات التنظيمية والفنية اللازمة لتمكين هذه الصناعات من التحول الى صناعات تقديرية بعد فترة زمنية معينة .

( ج ) أن يراعى في صناعة احلال الوارد امكانية مساهمتها في المستقبل في رفع معدل التكوين الرأسمالي عن طريق توفير السلع الانتاجية وسيطة ورأسمالية محليا .

ومن الواضح أن المخطط المصري لم ينتبه الى هذه الشروط الأساسية الا في مرحلة متأخرة من التخطيط الاقتصادي حيث اتجه الى احلال الوارد من الصناعات الانتاجية ممثلة في مجمع الحديد والصلب والمجمع الفوسفوري ومجمع الالومنيوم . . الخ .

وفي ضوء هذا التصور سنقوم في هذا الجزء من البحث بدراسة التغيرات الهيكلية في تجارتنا الخارجية ومدى قدرتها على الاسهام في التكوين الرأسمالي خلال الفترة موضع الدراسة وفي المستقبل أيضا . ويتطلب هذا بالضرورة دراسة كل من التكوين السلمي والتوزيع الجغرافي لتجارتنا الخارجية ، غير أنه يتعين أن نتعرف على الاتجاهات العامة لتجارتنا الخارجية من ناحية وعلاقتها بالدخل القومي من ناحية أخرى .

(١) لمزيد من التنصيل يمكن الرجوع الى بحث « أهمية التجارة الخارجية في الدول النامية بالاشارة الى التجربة المصرية » دكتور حسن ابراهيم ودانيال عبد الله . من بحوث مؤتمر الاقتصاديين العرب الثالث - دمشق - ديسمبر ١٩٧١ .

## ١ - الاتجاهات العامة لتجارتنا الخارجية

### (أ) ببطء معدل نمو الصادرات

نمت صادراتنا من عام ٦٠ / ٦١ حتى عام ٦٧ / ٦٨ بمعدل قدره ٤ر٥ ٪ في المتوسط سنويا مقابل معدل نمو للواردات قدره ٨ر٦ ٪ في المتوسط سنويا . وهو ما يعنى زيادة الواردات عن الصادرات ووجود عجز مستمر في ميزاننا التجارى . غير أن هذا الاتجاه قد بدأ في التغير في عامى ٦٨ / ٦٩ ، ١٩٧٠/٦٩ حيث اتجهت الصادرات الى الارتفاع ومالت الواردات نحو الانخفاض فأمكن تحقيق فائض قدره ٤٣٣ مليون جنيه عام ١٩٦٩/٦٨ وعجز ضئيل للغاية لم يتجاوز ٣ر٣ مليون جنيه في عام ١٩٧٠/٦٩ وذلك طبقا لتقديرات الجمارك . ومن هنا تبدو الصورة في السنوات العشر بأكملها مختلفة بعض الشيء حيث يبلغ معدل نمو الصادرات ٦ر٧ ٪ في المتوسط سنويا مقابل معدل نمو قدره ٥ر٢ ٪ في المتوسط سنويا للواردات (١) .

فاذا ما قسمنا الفترة موضع الدراسة الى فترتين سنلاحظ أن العجز في ميزان العمليات التجارية ظل في ارتفاع مستمر حتى بلغ ذروته في عام ٦٤ / ٦٥ ثم بدأ في التناقص ابتداء من عام ٦٥ / ٦٦ . غير أننا اذا أخذنا بتقديرات « إدارة الرقابة على النقد » لوارداتنا وصادراتنا فان الاتجاه العام سيظل متمثلا في نمو الواردات بمعدل أعلى من معدل نمو الصادرات طوال الفترة موضع الدراسة . فالصادرات في العامين الاخيرين تبلغ طبقا لتقديرات الرقابة على النقد ٣٠٧٣ مليون جنيه و ٣٨٤ر٤ مليون جنيه مقابل ٣٠٤ر٣ و ٣٢٨ر١ مليون جنيه طبقا لتقديرات الجمارك وهى فروق ضئيلة ، بينما ترتفع أرقام الواردات من ٢٦١ مليون جنيه سنة ٦٨ / ٦٩ و ٣٢٤ر٥ مليون جنيه سنة ٦٩/٧٠ بتقديرات الجمارك الى ٣٤٧ر٥ ، ٤٧٢ر٤ مليون جنيه على التوالي طبقا لتقديرات الرقابة على النقد . ونحن أميل الى الأخذ بأرقام الرقابة على النقد وذلك لأنه بعد عدوان يونيو ١٩٦٧ اتبع نظام الموقوفات الذى لا يسمح بتسجيل كل الواردات أو الصادرات لدى الجمارك .

### (ب) الاتجاه نحو تحسن نسبة تغطية الصادرات للواردات

وعلى الرغم من أن الاتجاه العام هو نمو الواردات بمعدل أعلى من معدل نمو الصادرات الا أنه تجدر الإشارة الى أن نسبة تغطية الصادرات للواردات كانت بالرغم من ذلك تسير في اتجاه التحسن وهو ما يعنى أن الشقة بين معدلات نمو كل من الواردات والصادرات كانت تضيق سنه بعد أخرى حيث ارتفعت نسبة تغطية الصادرات للواردات من ٥٦ ٪ في

(١) لمزيد من التفصيل يمكن الرجوع الى بحث « أهمية التجارة الخارجية في الدول النامية بالإشارة الى التجربة المصرية » دكتور حسن ابراهيم ودانيال عبد الله . من بحوث مؤتمر الاقتصاديين العرب الثالث - دمشق - ديسمبر ١٩٧١ .

سنة ٦١ / ٦٢ الى ٧٣٣٪ سنة ٦٩ / ١٩٧٠ وهو اتجاه يعكس زيادة قدرة الاقتصاد المصرى على زيادة صادراته وبخاصة الصادرات الصناعية والزراعية غير التقليدية في نفس الوقت الذى ازدادت فيه قدرته على سد قدر من احتياجاته من انتاجه المحلى ( انظر جدول رقم ١ ) .

### ( جدول رقم ١ )

## تطور الميزان التجارى طبقا لاحصاءات الجمارك ونسبة تغطية الصادرات للواردات

( مليون جنيه بالأسعار الجارية )

السنة	الصادرات	الواردات	نسبة تغطية الصادرات للواردات
٦٠/٥٩	١٨٩,٩	٢٢٥,٩	٪٨٤
٦١/٦٠	١٨٩,٠	٢٢٤,٧	٪٨٤
٦٢ / ٦١	١٥١,٠	٢٧١,٢	٪٥٦
٦٣/٦٢	١٩٧,٨	٣٥٢,١	٪٥٦
٦٤/٦٣	٢٣٨,٢	٤١٨,٧	٪٥٧
٦٥/٦٤	٢٦٥,٢	٤٠٠,٨	٪٦٦
٦٦/٦٥	٢٥٨,٥	٤٤٨,٥	٪٥٨
٦٧/٦٦	٢٦١,٣	٣٦٧,٥	٪٦٩
٦٨/٦٧	٢٤٦,٥	٣٤٥,٥	٪٧١
٦٩/٦٨	٣٠٧,٣ (١)	٣٨٤,٥ (١)	٪٧٠
٧٠/٦٩	٣٤٧,٥ (١)	٤٧٢,٤ (١)	٪٧٣,٣

المصدر : تقارير متابعة الخطة - وزارة التخطيط - سنوات مختلفة .

(١) تقديرات الرقابة على البنوك .

## ٢ - علاقة التجارة الخارجية بالدخل القومى

ارتفعت نسبة الواردات الى الدخل القومى من ١٨٪ سنة ٥٩ / ٦٠ الى ٢٤٪ سنة ٦٣ / ٦٤ ثم أخذت في الانخفاض ابتداء من عام ٦٤ / ٦٥ حتى بلغت ١٦٪ سنة ٦٧ / ١٩٦٨ . ثم انخفضت الى ١١٪ و ١٣٪ عامى ٦٨ / ٦٩ ، ٦٩ / ٦٩ ، ٧٠ / ٦٩ طبقا لتقديرات الجمارك والى ١٥٪ عام ١٩٦٩/٦٨ و ١٨٪ عام ٧٠/٦٩ طبقا لتقديرات الرقابة على النقد . ويلاحظ أن نسبة الواردات الى الدخل كانت تسير في اتجاه صعودى خلال الفترة الخمسية الأولى ويرجع ذلك الى التوسع في كل من الاستثمار

والاستهلاك ، بينما مالت هذه النسبة نحو الانخفاض في سنوات الانكماش ابتداء من عام ٦٥ / ٦٦ . غير أن الظاهرة الجديرة بالاهتمام هي أن نسبة الواردات الى الدخل قد انخفضت في عامي ٦٨ / ٦٩ ، ٦٩ / ٧٠ . رغم زيادة الدخل بمعدلات عالية بعد العدول عن السياسة الانكماشية ورغم ظروف المعركة . فالملاحظ أن قيمة كل من الواردات الاستهلاكية والوسيلة والاستثمارية كانت أقل مما كانت عليه في عام ٦٤ / ٦٥ ، وهو ما يعنى أن الاقتصاد المصرى قد بدأ يجنى ثمار الاستثمارات السابقة . الا أن المتبع لتطور الواردات يجد علاقة وثيقة بين معدل نمو الواردات ومعدل نمو الدخل صعودا وهبوطا وهو ما يؤكد أن الاقتصاد المصرى ما يزال اقتصادا حساسا للواردات ، وتتأكد هذه الحقيقة أكثر فأكثر اذا ما لاحظنا أن المرونة الدخلية على الواردات كانت طوال الفترة موضع الدراسة عالية جدا بصفة عامة ( انظر جدول رقم ٢ ) .

ومن ناحية أخرى انخفضت نسبة الصادرات الى الدخل من ١٥ ٪ سنة ٥٩ / ٦٠ الى ١٣ ٪ سنة ٦٩ / ٧٠ وبلغت أقصى انخفاض لها عام ٦١ / ٦٢ وهي السنة التي تعرض فيها محصول القطن الى التدهور نتيجة اصابته بدودة القطن ، وفي عام ٦٧ / ١٩٦٨ وهي السنة التي أعقبت العدوان الاسرائيلى مباشرة . وأيما كان الأمر فإن عدم نمو قدرة الاقتصاد المصرى على زيادة الصادرات بالقدر الكافى يعتبر من العوامل التي تحد الى حد ما من قدرة البلاد على رفع معدل التكوين الراسمالي الا أن اتجاه الصادرات نحو الارتفاع في عامي ٦٨ / ٦٩ ، ٦٩ / ٧٠ يعتبر من العلامات المشجعة خاصة وأن نسبة السلع غير التقليدية مثل الاثاث والملابس الجاهزة والأحذية والمنتجات الكيماوية قد ارتفعت الى مجموع الصادرات في هذين العامين (١) .

ومع ذلك فإن المرونة الدخلية للصادرات قد تعرضت خلال الفترة موضع الدراسة للتذبذب بين الارتفاع الشديد والانخفاض الشديد وهو اتجاه يعكس — في مجتمع تكاد تسيطر فيه الدولة بالكامل على التجارة الخارجية — القصور في تخطيط الصادرات . ذلك أن التنمية الاقتصادية المخططة تفترض زيادة حصيلة الصادرات وانتظام ورودها بما يكفل زيادة الواردات الانتاجية وضمان وصولها في مواعيتها بحيث يمكن تنفيذ برامج التنمية بالحجم وفي الوقت المحددين بالخطة . ( انظر جدول رقم ٣ ) .

### ٣ — التكوين السلى

#### ( أ ) تكوين الصادرات

تتكون صادراتنا من منتجات زراعية يمثل فيها القطن والأرز الجزء الأكبر ، ومنتجات صناعية يتكون أغلبها من منتجات صناعية ذات أصل زراعى كالفلز والمنسوجات أو من أصل تعدينى كمنتجات البترول . ولقد

(١) انظر بحث « أهمية التجارة الخارجية في الدول النامية » المشار اليه .

( جدول رقم ٢ )  
نسبة الواردات الى الدخل القومي الاجمالي والمرونة الداخلية للواردات  
في الفترة ٦١/٦٠ - ٧٠/٦٩ مقارنا لسنة ٦٠/٥٩  
( مليون جنيه بالاسعار الجارية )

متوسط معدل النمو	السنة											البيد
	٧٠/٦٩	٦٩/٦٨	٦٨/٦٧	٦٧/٦٦	٦٦/٦٥	٦٥/٦٤	٦٤/٦٣	٦٣/٦٢	٦٢/٦١	٦١/٦٠	٦٠/٥٩	
٧٠٤	٢٥١٣٠٥	٢٣٠٥٠٥	٢١٦٢٢٧	٢١٨٠٠٤	٢١٢٤٤١	١٩٧٥٠٥	١٧٣٩٠٦	١٥٦٢٠٨	١٤١١٠١	١٣٢٣٠٥	١٢٨٥٠٢	الدخل القومي الاجمالي
	٩٠٠	٦٠٦	٠٠٨	٢٠٦	٧٠٥	١٣٠٥	١١٠٣	١٠٥٧	٣٠٥	٦٠١	٧٣٥٠٩	معدل النمو الواردات
٥٠٢	٣٢٤٥٨	٢٦١٠٠	٣٤٥٠٥	٣٧١٠٥	٤٤٨٠٥	٤٠٠٠٨	٤١٨٠٧	٣٥٣٠١	٢٧١٠٢	٢٢٤٠٧	٢٣٥٠٩	معدل النمو نسبة الواردات الى الدخل السروية الداخلية للواردات
	٢٤٥٠	٢٣٣٣	٨٠٢	١٦٠١	١١٠٩	٤٠٣	١٨٠٩	٢٩٠٨	٢٠٠٧	٠٠٦	١٨٠٥	
	١٣٠٥	١١٠٠	١٦٠٥	١٧٠٠	٢١٠٥	٢٠٠٥	٢٤٠٥	٢٣٠٥	١٩٠٥	١٧٠٥		
	٢٠٧	٣٠٧	١٠٥٧	٦٠٢	١٠٦	٠٠٣	١٠٣	٢٠٨	٥٠٩	٠٩٨		

ركب هذا الجدول من بيانات الدخل القومي الاجمالي والواردات والمصارف الوارده بتقرير الخطة - وزارة التخطيط - سنوات مختلفة

( جدول رقم ٣ )  
نسبة الصادرات الى الدخل القومي الاجمالي والارونة الداخلية للصناعات  
في الفترة ٦٠/٦٠ - ٦١/٦٠ - ٧٠/٦٩ مقارنا لسنة ٦٠/٥٩

( مليون جنيه بالاسعار الجارية )

متوسط مدل القر	٧٠/٦٩	٦٩/٦٨	٦٨/٦٧	٦٧/٦٦	٦٦/٦٥	٦٥/٦٤	٦٤/٦٣	٦٣/٦٢	٦٢/٦١	٦١/٦٠	٦٠/٥٩	المسئمة البند
٧٠٤	٢٥١٣,٥ ٩,٥	٢٣٠٥,٥ ٦,٦	٢١٦٢,٧ ٥,٨	٢١٨٠,٤ ٧,٦	٢١٢٤,١ ٧,٥	١٩٧٥,٥ ١٣,٥	١٧٣٩,٦ ١١,٣	١٥٢٢,٨ ١٠,٧	١٤١١,١ ٣,٥	١٣٢٣,٥ ٦,١	١٢٨٥,٢ ١٨٩,٩	الدخل القومي الاجمالي معامل النمو الصادرات معامل النمو نسبتها الى الدخل الارونة الداخلية الصادرات
٦٧٧	١٣٢,٩ ١٣,٩	١٣٣,٥ ١٣,٥	١١٥,٠ ١١,٥	١٢٣,٥ ١٢,٣	١٢٢,٥ ١٢,٢	١٣٥,٢ ١١,٣	٢٣٨,٧ ٢٠,٤	١٩٧,٨ ١٣,٥	١٥١,٥ ١١,٥	١٨٩,٥ ١٤,٥	١٥٥,٥ ١٥,٥	
	٥,٨٧	٣,٩	٩,٤	٥,٣٨	٥,٣٣	٥,٨٤	١,٥٨	٢,٩	٥,٧	٥,٨٢		

ركب هذا الجدول من بيانات وزارة التخطيط - تقارير القابضة - سنوات مختلفة .

ظهرت في قائمة صادراتنا الزراعية بعض المنتجات غير التقليدية كالفاكهة والخضر والزهور ، كما ظهرت في قائمة صادراتنا الصناعية الأثاثات والثلاجات والملابس الجاهزة وبعض المنتجات الكيماوية وذلك خلال الفترة موضع الدراسة .

ويلاحظ من ( الجدول رقم ٤ ) ميل نصيب صادراتنا من المنتجات الزراعية نحو الانخفاض فبعد أن كان نصيبها من اجمالي صادراتنا ٧٧٫٧٪ سنة ٥٩ / ٦٠ وصل الى ٦٤٪ سنة ٦٨ / ٦٩ ثم ارتفع الى ٦٧٫٩٪ سنة ٦٩ / ٧٠ ويعزى ارتفاع نسبة صادراتنا الزراعية في السنة الأخيرة الى ارتفاع سعر القطن ومن ثم فان هذه الزيادة تعكس زيادة في السعر أكثر منها زيادة في الكميات المصدرة . وقد ترتب على هذا الاتجاه ازدياد نسبة الصادرات الصناعية الى مجموع الصادرات من ٢٢٫٣٪ سنة ٥٩ / ٦٠ الى ٣٦٫٠٪ سنة ٦٨ / ٦٩ وانخفاضها الى ٣٢٫١٪ سنة ٦٩ / ١٩٧٠ .

وعموما كان معدل نمو صادراتنا الزراعية أقل من معدل نمو الصادرات اجمالا بينما كان معدل نمو الصادرات الصناعية أعلى كثيرا من معدل نمو مجموع الصادرات فبينما بلغ متوسط نمو الصادرات اجمالا ٦٫٧٪ في المتوسط سنويا بلغ معدل نمو الصادرات الزراعية ٥٫٨٪ ، والصادرات الصناعية ١٠٫٩٪ . ان هذه الظاهرة تؤكد أن مرونة الطلب على المنتجات الزراعية أقل بكثير من مرونة الطلب العالمي على المنتجات الصناعية من ناحية ، كما يعنى أيضا أن مرونة العرض من المنتجات الزراعية أقل من مرونة عرض المنتجات الصناعية ، فمن ( الجدول رقم ٥ ، ٦ ) يتضح أن نسبة الصادرات الصناعية الى اجمالي انتاجنا الصناعى قد ارتفعت من ٣٫٩٪ سنة ٥٩ / ٦٠ الى ٥٫٢٪ سنة ٦٨ / ٦٩ ، ٦٩ / ٧٠ ، بينما انخفضت نسبة الصادرات الزراعية خلال نفس الفترة الى ٦٩ / ٧٠ ، بينما انخفضت نسبة الصادرات الزراعية خلال نفس الفترة الى اجمالى انتاجنا الزراعى من ٢٫٤٪ الى ٢٫٧٪ . ويرجع ذلك الى بطء معدل نمو الانتاج الزراعى بصفة عامة ( ٢٫٨٪ سنويا ) وهو معدل يساوى معدل نمو السكان ، ومن ثم لا يكاد يفى بالاحتياجات المترتبة على زيادة السكان من ناحية وزيادة الدخل الحقيقى من ناحية أخرى . على أنه بالرغم من ارتفاع معدل نمو الصادرات الصناعية بصفة عامة إلا أنه كان يمكن تحقيق معدلات أعلى مما أمكن تحقيقه بالفعل لو أنه أمكن الانخفاض بتكلفة انتاجنا الصناعى وبالتالي تحسين موقف منتجاتنا التنافسى في الأسواق ، ولقد كشفت دراسة لنا بعنوان « التغيرات الهيكلية في الاقتصاد المصرى وأثرها على التكوين الرأسمالى في عشر سنوات من التنمية المخططة » أن هناك عدة عوامل قد تضافرت على رفع تكلفة منتجاتنا الصناعية من أهمها :

١ - تطور معدل نمو الانتاج الزراعى وارتفاع أسعار المنتجات الزراعية التى ما تزال تشكل الجزء الأكبر أو حوالى ٦٦٪ من مستلزمات انتاج قطاع الصناعة .

## ( جدول رقم ٤ )

نسبة الصادرات الصناعية والزراعية الى اجمالي الصادرات  
في الفترة ٦١/٦٠ - ٧٠/٦٩ مقارنا لسنة ٦٠/٥٩

( مليون جنيه بالاسعار الجارية )

التوسط	السنة												
	٧٠/٦٩	٦٩/٦٨	٦٨/٦٧	٦٧/٦٦	٦٦/٦٥	٦٥/٦٤	٦٤/٦٣	٦٣/٦٢	٦٢/٦١	٦١/٦٠	٦٠/٥٩	نوع الصادرات	
	٣٢٨,١	٣٠٤,٣	٢٤٦,٥	٢٦١,٢	٢٥٨,٥	٢٦٥,٢	٢٣٨,٢	١٩٧,٨	١٥١,٥	١٨٩,٥	١٨٩,٩	إجمالي الصادرات	
٦,٧	٧,٨	٢٦,٥	٧,٥	١,٥	٢,٥	١١,٣	٢٥,٤	٣١,٥	٢٥,١	٥,٥	٤٢,٣	معدل النمو	
	١٠٥,٢	١٠٨,٨	٨٤,٤	٨٩,١	٧٧,٩	٨٥,١	٧٦,٨	٥٩,٨	٤٩,١	٤٦,٤	٤٢,٣	الصادرات الصناعية	
١٠,٩	٣,١	٢٩,٥	٥,٣	١٤,٤	٢,٧	٤,٣	٢٨,٤	٢١,٨	٥,٨	٩,٧	٤٢,٣	معدل النمو	
	٣٢,١	٣٦,٥	٣٤,٣	٣٤,١	٣٥,٣	٣٥,٣	٣٢,٢	٣٥,٢	٣٧,٥	٢٤,٦	٢٧,٣	نسبتها إلى اجمالي	
	٢٢٣,٧	١٩٤,٧	١٦٢,١	١٧٢,٣	١٧٩,٦	١٨٥,١	١٦١,٤	١٣٨,٥	١٠١,٩	١٤٢,٦	١٤٧,٦	الصادرات الزراعية	
٥,٨	١٤,٤	٢٥,١	٤,٢	٣,٥	١٤,٧	١٦,٩	١٦,٩	٢٥,٤	٢٨,٥	٢,٤	٧٧,٧	معدل النمو	
	٦٧,٩	٦٤,٥	٦٥,٨	٦٥,٩	٦٩,٧	٦٩,٨	٦٧,٨	٦٩,٨	٦٧,٥	٧٥,٤	٧٧,٧	نسبتها إلى اجمالي	

المصدر : تقارير متابعة الخطة - وزارة التخطيط - سنوات مختلفة .

( جدول رقم ٥ )

نسبة الصادرات الصناعية الى الانتاج الصناعي  
في الفترة ٦١/٦٠ - ٧٠/٦٩ مقارنا لسنة ٦٠/٥٩

( مليون جنيه بالاسمى الجارية )

السنة	٦٠/٥٩	٦١/٦٠	٦٢/٦١	٦٣/٦٢	٦٤/٦٣	٦٥/٦٤	٦٦/٦٥	٦٧/٦٦	٦٨/٦٧	٦٩/٦٨	٧٠/٦٩
الانتاج الصناعي	١٠٨٦,٧	١١٥٢,٣	١١٩٨,٣	١٣٧٤,٥	١٥٠٤,٢	١٦٣٣,٦	١٧٦٩,٢	١٨٣٥,٩	١٩٣٥,٤	٢٠٧١,٩	٢٢٥٢,٤
الصادرات الصناعية	٤٢٠,٣	٤٦,٤	٤٩,١	٥٩,٨	٧٦,٨	٨٠,٦	٧٧,٩	٨٩,١	٨٤,٤	١٠٨,٨	١٠٥,٢
نسبة الصادرات إلى الانتاج	٣,٩	٤,٠	٤,١	٤,٤	٥,١	٤,٩	٤,٤	٤,٩	٤,٤	٥,٢	٤,٧

( جدول رقم ٦ )  
نسبة الصادرات الزراعية الى الانتاج الزراعى  
في الفترة ٦١/٦٠ — ٧٠/٦٩ مقارنا لسنة ٦٠/٥٩

( مليون جنيه بالاسعار الجارية )

السنة	٦٠/٥٩	٦١/٦٠	٦٢/٦١	٦٣/٦٢	٦٤/٦٣	٦٥/٦٤	٦٦/٦٥	٦٧/٦٦	٦٨/٦٧	٦٩/٦٨	٧٠/٦٩
الانتاج الزراعى	٥٨١,٦	٥٨٢,٧	٥٦٤,٨	٦٣٥,٧	٦٧٧,٥	٨٢٢,٨	٨٨٤,٥	٩٢٨,٩	٩٥٥,٥	٩٧٧,٧	١٠٧٥,١
الصادرات الزراعية	١٤٧,٦	١٤٢,٦	١٠١,٩	١٣٨,٥	١٦١,٤	١٨٥,١	١٧٩,٦	١٧٢,٣	١٦٢,١	١٩٤,٧	٢٢٢,٧
نسبة الصادرات إلى الانتاج	٢٥,٤	٢٤,٥	١٨,٥	٢٢,٥	٢٣,٩	٢٢,٥	٢٠,٥	١٨,٥	١٧,١	٢٠,٥	٢٠,٧

هذا الجدول مركب من بيانات وزارة التخطيط — تقارير متابعة الخطة — سنوات مختلفة .

٢ - بطء نمو أو انخفاض انتاجية العمل والمستلزمات والآلات . ولقد انعكست هذه الظواهر كلها في استمرار عدم قدرتنا على تصدير منتجات الغزل والمنسوجات التي تمثل أقدم الصناعات المصرية بدون دعم مما يعتبر بخساً لعوامل الإنتاج الوطنية (١) .

ومع ذلك فإن الصادرات الزراعية تزيد كثيراً عن الواردات الزراعية وهو ما يعنى أن قطاع الزراعة ما يزال القطاع الرئيسى الذى تعتمد عليه البلاد فى سد الجزء الأكبر من حاجتنا الى السلع الاستثمارية والوسيطية . والواقع أن المنتجات الزراعية ستظل لمدة طويلة من الزمن البند الأول فى قائمة الصادرات ومن ثم ينبغى العمل على تنمية صادراتنا الزراعية عن طريق تنوع الانتاج الزراعى وتحديث الزراعة بهدف زيادة الانتاج من ناحية وخفض التكاليف من ناحية أخرى مما يساعد على تحسين مركز منتجاتنا التنافسي فى الأسواق الخارجية ومواجهة احتياجات هذه الأسواق للمنتجات الزراعية غير التقليدية كالفاكهة والخضروات والزهور ، فضلاً عن العمل على الاستفادة من ثمار الثورة الخضراء التى مكنت بلدا كالهند من تحقيق الاكتفاء الذاتى من المحاصيل الغذائية كالقمح . والواقع أننا فى أمس الحاجة الى زيادة انتاجنا من القمح الذى يمثل الجزء الأكبر من وارداتنا الاستهلاكية دون الالتجاء الى توسيع المساحة المخصصة لهذا المحصول وهو أمر ممكن عن طريق الاستفادة من ثمار الثورة الخضراء التى تقوم بالدرجة الأولى على أساس التوسع الرأسى ، ذلك التوسع الذى استطاع أن يضمن لنا الاكتفاء الذاتى فى محصول الأذرة .

ان الاهتمام بقطاع الزراعة فى اتجاه احلال الوارد وتشجيع الصادر شرط ضرورى لتنمية قدرة البلاد الاستيرادية وبالتالي قدرتها على التكوين الرأسمالى لفترة طويلة من الزمن وسيستمر الحال كذلك الى أن يتسع انتاجنا الصناعى وتنوع منتجاته بحيث يبدأ التكوين السلعى لتجارتنا الخارجية فى التحول لصالح المنتجات الصناعية .

### ( ب ) تكوين الواردات

يمكن تقسيم الواردات الى ثلاث مجموعات سلعية عريضة ، مجموعة السلع الاستهلاكية ويمثل فيها القمح والدقيق البند الرئيسى ، ومجموعة السلع الوسيطية وتمثل فيها الخامات البند الأول ، ومجموعة السلع الاستثمارية التى تمثل فيها الآلات والمعدات العامل الرئيسى .

ولقد ارتفع نصيب الواردات الاستهلاكية من اجمالى الواردات من ٢٥١ ٪ سنة ٥٩ / ٦٠ الى ٣٥٠ ٪ سنة ٦٧ / ١٩٦٨ . ويبدو طبقاً لتقديرات الجمارك انخفاض هذه النسبة الى ٢٦ ٪ و ١٩٠ ٪ عامى ٦٨ / ٦٩ ، ٦٩ / ٧٠ غير أنه لو أتيح لنا معرفة نصيبها فى هذين العامين طبقاً لتقديرات الجمارك لظلت نسبتها الى مجموع الواردات قريبة من

(١) انظر فى ذلك بحثنا المعنون « التغيرات الهيكلية فى الاقتصاد المصرى وأثرها على التكوين الرأسمالى فى عشر سنوات من التنمية المخططة ٦٠/٦١ - ٦٩/٧٠ » القاها فى مارس ١٩٧٢ ، وكذلك بحث « أهمية التجارة الخارجية » المشار اليه .

٣٠٪ . الا أن هناك كثيرا من السلع الاستهلاكية التي اخفت من قائمة الواردات ومن أهمها الأذرة ، هذا فضلا عن أن انخفاض نسبة المنتجات الاستهلاكية المستوردة في العامين الأخيرين سواء قدرت طبقا لتقديرات الجمارك أو طبقا لتقديرات الرقابة على النقد ، لا يرجع الى انخفاض الكميات المستوردة بقدر ما يرجع الى انخفاض قيمتها نتيجة لانخفاض سعر القمح الذى يمثل كما قلنا من قبل حوالى ٧٥ ٪ من مجموع الواردات الاستهلاكية . ولقد ازدادت نسبة الواردات من السلع الاستهلاكية الى مجموع الاستهلاك الخاص من ٥٨٪ سنة ٥٩ / ٦٠ الى ٦٩٪ سنة ٦٧ / ٦٨ وظلت تدور خلال الفترة من ٦٢ / ٦٧ الى ٦٧ / ٦٨ ما بين ٦٧٪ الى ١٠٥٪ .

اما انخفاضها في العامين الأخيرين فيرجع الى أن تقديرات الجمارك لا تبين الحقيقة من ناحية والى انخفاض سعر القمح والدقيق من ناحية أخرى . ان هذه الظاهرة تعكس زيادة الميل الحدى للاستهلاك من السلع المستوردة وهى حقيقة يمكن تأكيدها من ارتفاع المرونة عن الواحد الصحيح في أغلب السنوات ومن نمو الواردات الاستهلاكية بمعدل قدره ١٠٧٪ في المتوسط سنويا حتى عام ٦٨/٦٧ بينما لم يتجاوز معدل نمو الاستهلاك الخاص ٦٢٪ في المتوسط سنويا خلال نفس الفترة ( انظر جدول رقم ٧ ، ٨ ، ٩ ) .

ان هذه الظاهرة تعكس استمرار اعتماد الاقتصاد المصرى على الواردات الاستهلاكية لمواجهة الطلب المتزايد الناشئ عن تزايد السكان من ناحية والقصور في تخطيط الاستهلاك من ناحية أخرى ، وعجز قطاع الزراعة عن النمو بمعدلات مناسبة من ناحية ثالثة .

اما بالنسبة للسلع الوسيطة فيلاحظ ارتفاع نسبتها الى اجمالى مستلزمات الانتاج من ٨٨٪ سنة ٥٩ / ٦٠ الى ١٠٥٪ سنة ٦٥ / ٦٦ ثم انخفاض هذه النسبة ابتداء من ٦٦ / ٦٧ ( انظر جدول رقم ٩ ) .

وفي نفس الوقت اتجهت نسبة المكون الأجنبى — أى نسبة الواردات الاستثمارية الى اجمالى الاستثمار المحلى الثابت — من ٣٣٨٪ سنة ٥٩/٦٠ الى ١٩٤٪ سنة ٦٩/٧٠ غير أنه هناك ملاحظتان جديرتان بالتأمل ، الأولى انخفاض معدل نمو الدخل مع انخفاض نسبة المكون الأجنبى من ناحية وانخفاض معدل نمو الواردات من السلع الوسيطة من ناحية أخرى ، والثانية هى ارتفاع معدل نمو الدخل في عامى ٦٩/٦٨ ، ٦٩/٧٠ على الرغم من عدم ارتفاع نسبة المكون الأجنبى بنفس القدر الذى بلغته في السنوات الأربع الأولى التى حققت فيها البلاد أعلى معدلات لنمو كل من الدخل والواردات الاستثمارية الا أن ارتفاع الدخل في هذين العامين وأن اقترن بانخفاض نسبة المكون الأجنبى الا أنه صاحبه زيادة في السلع الوسيطة وهو ما يعنى أولا تزايد قدرة الاقتصاد المصرى على تحقيق معدلات نمو عالية مع زيادة نسبة المكون المحلى على حساب المكون الأجنبى ، وثانيا

ان جزءا من الزيادة في الدخل التي تحققت في العامين الأخيرين ترجع الى تشغيل الطاقات العاطلة عن طريق توفير المستلزمات المستوردة أكثر مما ترجع الى خفض طاقات إنتاجية جديدة (١).

( جدول رقم ٧ )

تطور المرونة الداخلية للواردات الاستهلاكية

في الفترة ٦١/٦٠ - ١٩٧٠/٦٩

المرونة الداخلية للواردات الاستهلاكية	الواردات الاستهلاكية		الاستهلاك الخاص		السنة
	معدل نمو	مليون جنيه	معدل النمو	مليون جنيه	
		٥٦,٦		٩٧١,٦	٦٠/٥٩
٩,٣	٢١,٤-	٤٤,٥	٢,٣	٩٩٣,٣	٦١/٦٠
٦,١	٦٦,٥	٧٤,١	١٠,٩	١١٠١,٥	٦٢/٦١
٤,٧	٢٩,٨	٩٦,٢	٦,٣	١١٧٠,٨	٦٣/٦٢
٤,٦	٣٠,٦	١٢٥,٦	٦,٧	١٢٤٩,٣	٦٤/٦٣
٠,٦٣	١٠,٨-	١١٢,٠	١٧,١	١٤٦٢,٩	٦٥/٦٤
٥,٢٨	٢,٣	١١٤,٦	٨,٢	١٥٨٣,٣	٦٦/٦٥
٢,٩	٩,١	١٢٥,٠	٣,١	١٦٣٢,٧	٦٧/٦٦
٠,٣٩	٣,١-	١٢١,١	٨,٠	١٧٦٢,٥	٦٨/٦٧
١٧,٥	٤٢,٨-	٦٨,٠	٢,٥	١٨٠٧,١	٦٩/٦٨
٠,٧٣	٥,٣-	٦٤,٤	٧,٣	١٩٣٩,٦	٧٠/٦٩

٤ - التوزيع الجغرافي للتجارة الخارجية

يبين الجدول رقم ١٠ أن نصيب الدول العربية من تجارتنا الخارجية قد انخفض بصفة عامة . فنصيبها من الصادرات قد انخفض من ١١٪ سنة ٥٩ / ٦٠ الى ٧٪ سنة ٦٩ / ٧٠ ، كما انخفض نصيبها من الواردات من ٨,٧٪ الى ٢,٦٪ في نفس الفترة ، وهو ما يعكس عدم نمو العلاقات التجارية بين الدول العربية على الرغم من قيام السوق العربية المشتركة ومجلس الوحدة الاقتصادية وغيرها من أشكال التعاون التجاري والاقتصادي . والواقع أن هذه الظاهرة ترجع بالدرجة الأولى الى عدم التنسيق بين سياسات الإنتاج والتوزيع داخل الدول العربية .

(١) انظر بحث « أهمية التجارة الخارجية في الدول النامية » المشار اليه .

## ( جدول رقم ٨ )

نسبة الواردات الاستهلاكية والوسيطه والاستثمارية  
الى كل من الاستهلاك الخاص والمستلزمات والاستثمارات  
في الفترة ٦١/٦٠ - ٧٠/٦٩ مقارنا لسنة ٦٠/٥٩

( مليون جنيه بالاسم الجارية )

السنة	٦٠/٥٩	٦١/٦٠	٦٢/٦١	٦٣/٦٢	٦٤/٦٣	٦٥/٦٤	٦٦/٦٥	٦٧/٦٦	٦٨/٦٧	٦٩/٦٨	٧٠/٦٩
البند											
الاستهلاك الخاص	٩٧١,٦	٩٩٣,٣	١١٠١,٥	١١٧٠,٨	١٢٤٩,٣	١٤٦٢,٩	١٥٨٣,٣	١٦٣٢,٧	١٧٦٢,٥	١٨٠٧,١	١٩٣٩,٦
الواردات الاستهلاكية	٥٦,٦	٤٤,٥	٧٤,١	٩٦,٣	١٢٥,٦	١١٢,٥	١١٤,٦	١٣٥,٥	١٢١,١	٦٨,٥	٦٤,٤
نسبة الواردات إلى الاستهلاك	٤,٧	٣,٣	٥,٥	٥,٨	٦,٧	٥,٩	٥,٥	٥,٩	٥,٢	٣,٨	٣,٤
مستلزمات الانتاج	١٢٩٢,٧	١٣٢٢,٥	١٣٦٦,١	١٥٩١,٤	١٧٦٤,٦	١٩٠٠,٩	٢٠٩٦,٦	٢١٦٤,٥	٢٣٢٢,٥	٢٥١٧,٦	٢٧٥٩,٧
الواردات الوسيطه	١١١,٤	١١٤,٦	١١٩,١	١٦٢,٤	١٧٣,١	١٩٣,٥	٢٢٠,٤	١٦٥,١	١٤٥,١	١٣٢,٨	١٩١,٤
نسبة الواردات إلى الانتاج	٨,٨	٨,٧	٨,٧	١٠,٣	٩,٨	١٠,٣	١٠,٥	٧,٥	٦,٢	٥,٣	٦,٩
الاستثمارات	١٧١,٤	٢٢٥,٦	٢٥١,٦	٢٩٩,٦	٣٧٢,٤	٣٦٤,٣	٣٧٧,٤	٣٥٨,٨	٢٩٢,٥	٢٣٢,٢	٢٥٠,٥
الواردات الاستثمارية	٥٧,٩	٦٥,٦	٧٨,٥	٩٣,٥	١٢٠,٥	٩٥,٣	١١٣,٥	٨٦,٤	٧٩,٣	٦٠,٦	٦٩,٥
نسبة الواردات إلى الاستثمارات	٣٣,٨	٢٩,١	٣١,٥	٣١,٢	٣٢,٢	٢٦,٢	٢٩,٦	٢٣,٦	٢٦,٦	١٧,٦	١٩,٤

هذا الجدول مركب من بيانات وزارة التخطيط - تقارير متابعة الخطة - سنوات مكتملة .



كذلك انخفض نصيب دول السوق الاوربية المشتركة من الصادرات من ١٤ر٤ ٪ سنة ٥٩ / ٦٠ الى ١٠ر٧ ٪ سنة ٦٩ / ٧٠ بينما ظل نصيبها من الواردات ثابتا تقريبا حيث بلغ ٢٥ر٢ ٪ سنة ٥٩ / ٦٠ ، و٢٤ر٥ ٪ سنة ٦٩ / ١٩٧٠ . وهذا يعكس عدم مرونة الطلب على الواردات من هذه الدول والتي تمثل مستلزمات انتاج وقطع غيار لصناعات قائمة ومن ثم لا يمكن تخفيضها بالرغم من انخفاض صادراتنا الى تلك الدول والا تعرض الكثير من مصانعنا الى التوقف . كما ان هذا الاختلال يعكس استمرار الاختناقات التي تتعرض لها وارداتنا من المواد الأولية والسلع الاستثمارية من بلدان العملات الحرة والتي يترتب عليها تعطيل الكثير من الطاقات الانتاجية وعدم تنفيذ برامج الاستثمار في المواعيد المحددة وهي من الظواهر التي اثرت على برامج التنمية في السنوات العشر . ففى تقدير لوزارة التخطيط ان ٥٦ ٪ من الطاقات العاطلة التي ظهرت في تلك الفترة ترجع الى نقص المستلزمات وقطع الغيار وبالذات المستوردة (١) .

ومثل هذه الظاهرة تتضح أيضا في حجم تجارتنا مع منطقة التجارة الحرة فبينما انخفض نصيب هذه المجموعة من الصادرات من ٦٧ر٦ ٪ سنة ٥٩ / ٦٠ الى ٣ ٪ سنة ٦٩ / ٧٠ انخفض نصيبها في الواردات من ١٠ر٨ ٪ الى ٨ر٢ ٪ فقط في نفس الفترة .

وأما نصيب أمريكا الشمالية ( الولايات المتحدة وكندا ) من تجارتنا الخارجية فقد انخفض انخفاضا بالغا سواء في الصادرات أو الواردات . فبينما انخفض نصيبها من الصادرات من ٤ر٤ ٪ الى ١ر٥ ٪ في الفترة موضع الدراسة انخفض نصيبها من الواردات من ١٧ر٤ ٪ الى ٧ر٦ ٪ ويرجع ذلك بالدرجة الأولى الى انقطاع واردات القمح والدقيق من الولايات المتحدة أساسا .

وبينما سجل نصيب الدول الاشتراكية من صادراتنا ارتفاعا هائلا من ٤٩ر٧ ٪ سنة ٥٩ / ٦٠ الى ٦٠ر٦ ٪ سنة ٦٩ / ٧٠ لم يرتفع نصيبها من الواردات الا من ٢٨ر٣ ٪ الى ٣٣ر٥ ٪ . كما ارتفع نصيب الدول الأخرى من الصادرات ارتفاعا صغيرا من ١٣ر٥ ٪ الى ١٧ر٢ ٪ وارتفع نصيبها من الواردات ارتفاعا كبيرا من ٩ر٦ ٪ الى ١٩ر٩ ٪ . وتقوم كل تجارتنا مع الدول الاشتراكية وعدد من الدول الأخرى على نظام الاتفاقيات، ومن ثم فان زيادة صادراتنا الى هذه الدول تعكس بالدرجة الأولى تزايد اعتمادنا في التصنيع والدفاع على المعسكر الاشتراكي .

(١) تقرير متابعة الخطة ٦٧/٦٦ الصادر في اغسطس ١٩٦٨ .

## ( جدول رقم ١٠ )

## التوزيع الجغرافي للتجارة الخارجية

في السنوات ٦٥/٦٤ ، ٧٠/٦٩ مقارنة بسنة الأساس ١٩٦٠/٥٩

١٩٧٠/٦٩		١٩٦٥/٦٤		١٩٦٠/٥٩		المجموعة الدولية
الواردات	الصادرات	الواردات	الصادرات	الواردات	الصادرات	
٦,٢	٧,٠	٨,٤	٦,٧	٨,٧	١١,١	دول الجامعة العربية
٢٤,٥	١٠,٧	٢٢,٢	١٤,٨	٢٥,٢	١٤,٤	دول السوق الأوروبية المشتركة
٨,٢	٣,٠	٩,٥	٥,٣	١٠,٨	٦,٧	دول منظمة التجارة
٣٣,٥	٦٠,٦	٢٢,١	٥٣,٤	٢٨,٣	٤٩,٧	الدول الاشتراكية
٧,٦	١,٥	٢٦,٠	٣,١	١٧,٤	٤,٥	دول أمريكا الشمالية
١٩,٩	١٧,٢	١١,٨	١٦,٦	٩,٦	١٣,٥	الدول الأخرى
١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	

المصدر : تقارير متابعة الخطة - وزارة التخطيط - سنوات مختلفة .

## الخلاصة :

ان التغيرات الهيكلية التي تعرض لها اقتصادنا المصري خلال الفترة موضع الدراسة والتي اکتفينا في هذا البحث بالتعرف على أبرز اتجاهاتها كمدخل لدراسات أكثر عمقا وتفصيلا سنحاول القيام بها مستقبلا على مستوى القطاعات والصناعات . هذه التغيرات الهيكلية قد أثرت في هيكل تجارتنا وتأثرت به على النحو التالي :

١ - تحسن قدرة الاقتصاد المصري على تمويل قدر أكبر من الاستثمارات الجديدة من موارده المحلية ولكنه لا يزال بالرغم من ذلك اقتصادا حساسا للواردات .

٢ - ان الاختناقات التي تعرض لها الاقتصاد المصري خلال الفترة موضع الدراسة بسبب عدم نمو حصيلتنا من النقد الأجنبي بالقدر الكافي وعدم انتظام هذه الحصيلة كانت من العوامل التي دفعت بالمخطط المصري الى الاتجاه في السنوات الأخيرة نحو بناء الصناعات الثقيلة والوسيلة التي ستدعم من قدرة الاقتصاد في المستقبل على النمو بالاعتماد على قواه الذاتية .

٣ - ان انخفاض انتاجية العمل والمستلزمات كانت من العوامل التي حددت الى حد كبير من زيادة قدرتنا على التصدير واحلال الوارد نتيجة لعدم نمو انتاجنا بالقدر الكافي من ناحية ولاارتفاع تكلفة منتجاتنا من ناحية اخرى .

٤ - انه بالرغم من تزايد قدرة الاقتصاد المصرى على سد الكثير من احتياجاته الا ان ارتفاع المرونة الدخلية على الواردات - وبالذات على الواردات الاستهلاكية - يعكس قصورا في تخطيط كل من الاستهلاك والتجارة الخارجية .

٥ - ان فكرة التكامل العربى ما تزال بالرغم من كثرة ما يقال ويكتب اقرب الى الحلم منها الى الواقع .

٦ - ان تجارتنا الخارجية تعاني من حيث توزيعها الجغرافى اختلالا هيكليا واضحا ينبغى العمل على تصحيحه بأسرع وقت ممكن ، ويتمثل هذا الاختلال فى ميل كامن نحو زيادة الصادرات الى الدول الاشتراكية وزيادة الواردات من بلدان العملات الحرة .

٧ - ان المجال ما يزال متسعا لتنمية قدرتنا على التكوين الرأسمالى وبالتالي رفع معدلات النمو عن طريق سياسة تقوم على مبدأ تخطيط كل من الانتاج والاستهلاك والاستثمار والتجارة الخارجية .

دراسة عن الآثار الاقتصادية لتنفيذ مشروعات التنمية الزراعية  
الرأسية في الزراعة المصرية خلال الفترة من ١٩٥٣/٥٢  
حتى ١٩٧٠/٦٩\*

الدكتور محمد محمود عبد الرؤوف

معهد التخطيط القومى

ان من أهم الواجبات الملقاة على عاتق الدول النامية بعد تحررها من قبضة الاستعمار هو تحقيق النمو المتسارع فى مستوى معيشة جماهيرها ، وعبور فجوة التخلف الموجودة بينها وبين الدول المتقدمة ، وحماية مكتسباتها الوطنية والاقتصادية من سيطرة الاستعمار الجديد والامبريالية العالمية .

وفى عصر سيطرة الثورة العلمية التكنيكية على مظاهر الحياة فى عصرنا الحالى ، فان فجوة التخلف بين الدول النامية والدول المتقدمة تزداد اتساعا مما يفرض على الدول النامية واجبا مضاعفا لعبور فجوة التخلف هذه . ولتحقيق هذا الهدف فان ذلك يستوجب اجراء كثير من المتغيرات الجذرية فى الأبنية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لهذه الدول .

وفى هذا الوضع تجد الزراعة نفسها مسئولة عن تحقيق مجموعة من الاهداف القومية لكى تساهم فى حل مشكلة التخلف هذه ، مثل توفير احتياجات المجتمع المتزايد من المواد الغذائية ومد الصناعة بحاجتها من المواد الخام الزراعية مع خلق فائض تصديرى من السلع الزراعية يمكن الاستفادة من حصيلته من العملة الأجنبية فى تمويل شراء السلع الانتاجية لباقى قطاعات الاقتصاد القومى . وبعبارة أخرى ، فان الزراعة مطالبة بخلق فائض اقتصادى متاح لعملية التنمية الاقتصادية داخل وخارج قطاع الزراعة .

ولكى تقوم الزراعة بهذا الواجب القومى ، فانه لا بد من حل المشكلة الزراعية . والى التى تتمثل أساسا فى تطوير قوى الانتاج الزراعية مستفيدة بمنجزات العلم والتكنيك الحديث ، كذلك تطوير علاقات الانتاج فى الزراعة بما يتيح الاستخدام الأمثل لهذه القوى الانتاجية المتطورة دائما وأبدا .

---

(\*) جميع التحليلات الموجودة فى هذه الدراسة مبنية على الارقام المنشورة للجهاز المركزى للمعينة العامة والاحصاء ووزارة الزراعة . أما المعدلات المذكورة فهى من حساب الباحث .

ولتطوير قوى الانتاج الزراعية ، اى الطاقة الانتاجية الزراعية ، فان هناك وسيلتين رئيسيتين الاولى هى التوسع الراسى ، اى زيادة انتاجية الموارد الزراعية الحالية ، والاخرى هى التوسع الافقى ، اى استصلاح اراضى جديدة . وهما الطريقتان اللذان سلكتهما ج.م.ع. لتطوير زراعتها .

وسوف نتناول بالدراسة هنا مجال التنمية الراسية الزراعية فى مصر محاولين الوصول الى الاثر الاقتصادى لهذه التنمية هادفين الى معرفة مدى مساهمة هذا المجال فى التنمية الاقتصادية الزراعية فى تحقيق الاهداف القومية الزراعية .

لقد أدركت حكومة الثورة منذ قيامها ضرورة احداث تنمية اقتصادية يتحقق وفقا لها زيادة معدلات نمو الانتاج والدخل القومى ، ولقد غطت جهودها مرحلتين فى التنمية الاقتصادية الاولى شملت الفترة من ٥٣/٥٢ حتى ٦٠/٥٩ وهى مرحلة ما قبل التخطيط القومى الشامل او مرحلة البرامج الزراعية المنفصلة . والثانية وهى مرحلة التخطيط الشامل والتي بدأت منذ عام ٦١/٦٠ حتى وقتنا الحاضر . وسوف نتناول بالدراسة الفترة كلها اى من ١٩٥٣/١٩٥٢ حتى ١٩٧٠/١٩٦٩ ثم بعد ذلك ندرس تفصيلا نمو الزراعة فى المرحلتين ونقارن بينهما .

### أولا - تقييم للفترة ١٩٥٣/١٩٥٢ - ١٩٧٠/١٩٦٩ :

( ١ ) ان عملية التنمية الراسية قد حظيت خلال تلك الفترة على حوالى ٣٢٠ مليون جنيه كاستثمارات ، كان هدفها هو تنمية القاعدة « المادية التكنيكية » للزراعة المصرية ورفع انتاجية الموارد الزراعية المتاحة بما يحقق الكفاءة الاقتصادية فى استخدام هذه الموارد . ولقد ترتب على صرف هذه الاستثمارات زيادة فى عناصر الانتاج الزراعى وفقا لما يلى :

— زادت المساحة المحصولية خلال تلك الفترة من ٩٣٠٧٠٠٠ فدان عام ١٩٥٢ الى ١٠٧٤٧٠٠٠ فدان عام ١٩٧٠/١٩٦٩ ، اى بزيادة قدرها ١٤٤٠٠٠ فدان وبنسبة تبلغ ١٥٠٪ خلال تلك الفترة

— ان عدد الجرارات الزراعية ، ممثلا للميكنة الزراعية ، قد زاد من ٩٩٧٢ جرار عام ١٩٥٠ الى حوالى ٢٠٠٦٢ جرار عام ١٩٧٠/١٩٦٩ اى بنسبة قدرها ١١١٪ مما هو متواجد عام ١٩٥٠ . وهذا دليل على ارتفاع عنصر الميكنة الزراعية التى تساهم فى رفع انتاجية العمل الزراعى وزيادة الكفاءة الانتاجية الزراعية .

— زيادة استخدام الاسمدة الكيماوية زيادة سريعة ، فقد ارتفع رقم الاستهلاك من الاسمدة الأزوتية ( ١٥٠٪ ) من حوالى ٣٩٠ الف طن عام ١٩٤٨ الى ما يقرب من ٢١٢٧ الف طن عام ١٩٧٠/١٩٦٩ اى بزيادة قدرها ٥٤٥٪ وفى الاسمدة الفوسفاتية ( فوسفات ) فقد ارتفع الرقم من ٢٠ الف طن عام ١٩٤٨ الى حوالى ٣٦٧ الف طن عام ١٩٧٠/٦٩ اى بزيادة قدرها ١٨٠٠٪ .

— زيادة استخدام المبيدات الحشرية والفطرية ومبيدات الحشائش من ما قيمته ار. مليون جنيه عام ١٩٥٠ الى ١١٢٨٠.٠٠٠ جنيه عام ١٩٦٩/٧٠ بالأسعار الجارية .

— كما زادت أطوال قنوات الري الرئيسية من ٢٢٠.٣٧ كيلو متر عام ١٩٤٧ الى ٢٨٢٣٩ كيلو متر عام ١٩٦٩/٧٠ بزيادة قدرها ٢٨٪ خلال هذه الفترة .

— زادت أطوال قنوات الصرف الرئيسية من ١٢٠.٦٤ كيلو متر عام ١٩٤٧ الى ١٤٨٩٠ كيلو متر عام ١٩٧٠/٦٩ ، بنسبة زيادة قدرها ٢٣٪ .

— ارتفع عدد الجمعيات التعاونية الزراعية من ١٧٢٧ جمعية عام ١٩٥٢ الى ما يقرب من ٦٠٠٠ جمعية عام ١٩٧٠/٦٩ وأصبحت تظلل بخدماتها جميع فلاحى مصر .

— زاد حجم التمويل الزراعى من حوالى ١٥٩٦٠.٠٠٠ جنيه عام ١٩٥٢ الى ٦٨٨٤٣٠.٠٠٠ جنيه عام ١٩٦٨/٦٩ .

— زادت الجدارة الانتاجية للاراضى الزراعية ( وهى محصلة لجميع النشاطات والعمليات التى تجرى لزيادة عملية التخصيب الزراعى فى الاراضى الزراعية ) . فقد زادت المساحة ذات الدرجة الانتاجية الأولى خلال الفترة ٥٥/٥١ — ٦٥/٥٦ بمقدار ٥٧٨٣٢٩ فدان وزادت المساحة من الارض ذات الدرجة الانتاجية الثانية خلال نفس الفترة بمقدار ٤٤٢٢٠٠ فدان . أى أن هناك ١٧٪ من المساحة المنزرعة قد زادت درجتها الانتاجية وهذا يعنى أن الجدارة الانتاجية بالاراضى الزراعية فى مجموعها قد زادت بحوالى ١٧٪ خلال تلك الفترة .

ولقد ترتب على زيادة القاعدة المادية التكنيكية للزراعة تحقيق ما يلى خلال تلك الفترة :

- المعدل السنوى لنمو الغلة الفدانىة للقطن ١٤٪ (١)
- المعدل السنوى لنمو الغلة الفدانىة للقمح ١٨٪ (١)
- المعدل السنوى لنمو الغلة الفدانىة للارز ٢٠٪ (١)
- المعدل السنوى لنمو الغلة الفدانىة للذرة الشامية ٣٦٪ (١)
- المعدل السنوى لنمو الغلة الفدانىة للبصل الشتوى ١٠٪ (١)
- المعدل السنوى لنمو الغلة الفدانىة للقصب ٠٦٪ (١)
- المعدل السنوى لنمو الغلة الفدانىة للخضر \*

(١) حسبت جميع المعدلات باستخدام المعادلة الرأسية  $Y = A.B^t$  وذلك بتحليل السلاسل الزمنية لكل فترة من الفترات المدروسة وفقا لهذه المعادلة .  
 (\*) لم تتم دراسة لمعدلات نمو الغلة للخضر خلال الفترة كلها .

- المعدل السنوى لنمو الانتاج من القطن ١٩٪
- المعدل السنوى لنمو الانتاج من القمح ٢٠٪
- المعدل السنوى لنمو الانتاج من الارز ٧٦٪
- المعدل السنوى لنمو الانتاج من الذرة الشامية ٢٤٪
- المعدل السنوى لنمو الانتاج من البصل الشتوى ٤٢٪
- المعدل السنوى لنمو الانتاج من القصب ٣٢٪
- المعدل السنوى لنمو الانتاج من الخضر \*

من هذه الارقام السابقة يتضح لنا ما يلى :

بالنسبة لحصول القطن فقد كان معدل نمو الانتاجية بطيء للغاية ولا يعكس الاهتمام بهذا المحصول الرئيسى فى الاقتصاد المصرى . كما أن معامل الارتباط بين نمو الانتاجية والزمن لم يكن مؤكدا احصائيا مما يدل على أن هذه الزيادة فى الغلة الفدائية ترجع فى نتيحتها للظروف العشوائية وليست لجهود هادف لهذا الغرض .

كما أن معدل نمو الانتاج كان خلال تلك الفترة اقل من معدل نمو السكان مما يقطع بتدهور نصيب الفرد المصرى من هذا المحصول .

وبمقارنة معدل نمو الانتاج بمعدل نمو الانتاجية نجد الأولى أعلى من الثانى وهذا يقطع بان الزيادة فى الانتاج لابد أن تأتى عن طريق التوسع فى المساحة ، ولكن الذى حدث هو أن المساحة كانت تتذبذب سنة بعد أخرى صعودا وهبوطا ولكن مع وجود اتجاه عام نحو تناقص المساحة المنزرعة وهذا يدعونا الى الشك فى جميع الأرقام المتاحة لهذا المحصول ولابد من تدارك ذلك لضبط هذه الاحصاءات . أما فيما يختص بمحصول القمح فنجد أن معدل نمو الانتاجية كان خلال تلك الفترة ضئيلا ، ولم يكن يعكس الاهتمام بزيادة انتاجية هذا المحصول الرئيسى فى حين أن معدل نمو الانتاج كان بالسالب مما يقطع بتدهور انتاج هذا المحصول فى مصر ، وحيث أن معدل نمو الانتاجية كان أعلى من معدل نمو الانتاج ، فان الانتاج المتحقق كان يتم مصحوبا بنقص مستمر فى المساحة المنزرعة سنة بعد أخرى وهذا ما تعكسه الارقام الواردة عن تطور المساحة المنزرعة من القمح خلال تلك الفترة . وهذا يؤكد أن هذا المحصول الغذائى الهام لم يكن يحظى برغبة الفلاح المصرى لعدم ارباحته له واتجاهه الى زراعة محاصيل أخرى تدر ربحا أكبر حتى لو تعرض للعقوبة المرتبطة بمخالفة زراعة المساحة المقررة من هذا المحصول . وهذا يدعونا الى اعادة النظر فى

(\*) لم تتم دراسة لمعدلات نمو الانتاج للخضر خلال الفترة كلها .

السياسة الانتاجية والسعرية لهذا المحصول ذي الأهمية الاستراتيجية وخاصة في ظل ظروف الحرب الحالية .

وبالنسبة لمحصول الأرز فقد كان هناك معدل معقول لنمو الانتاجية اعطى اثره في زيادة الانتاج من الأرز . وهذا يعكس الاهتمام بهذا المحصول الغذائي التصديري الهام . وان كان معدل نمو الانتاج أعلى بكثير من معدل نمو الانتاجية ، فان زيادة الانتاج الحادثة ترجع بدرجة أكبر الى التوسع في المساحة أكثر منها في زيادة الغلة الفدائية . وان كان الهدف دائما هو العكس للحصول على نفس الانتاج أو انتاج أكبر من مساحة أقل ولقد كان لظروف توفر مياه الري خلال هذه الفترة وتشجيع الحكومة للتوسع في زراعة الأرز اثرا بارزا على هذا الاتجاه .

بالنسبة لمحصول الذرة الشامية فقد حدث نمو جيد في الغلة الفدائية ، مما يعكس الاهتمام بهذا المحصول الغذائي الهام لكثير من سكان مصر . ولقد كان المعدل السنوي لنمو الانتاج أقل منه في نمو الانتاجية وهذا يعكس أن زيادة الانتاج المتحققة كانت تتم كليا عن طريق زيادة الانتاجية ومصحوبا بنقص في المساحة المنزرعة . ويعزى هذا السبب الى الاتجاه نحو تحسين سلالات الذرة الشامية وتحسين معاملاته الزراعية واستخدام التقاوى المنتتاة وعلى الأخص الذرة الهجين . كما أن اتجاه زراعة هذا المحصول صيفا بدلا من نيلي بعد انشاء السد العالي ذو أثر كبير في رفع الانتاجية ونقص المساحة المنزرعة منه .

اما فيما يتعلق بمحصول البصل الشتوي فان معدل نمو الانتاجية كان بالسالب وهذا يعكس تدهور الغلة الفدائية لهذا المحصول التصديري والغذائي الهام ، وبالنظر الى أن معدل نمو الانتاج مرتفع ( ٤٢٪ سنويا ) فان زيادة الانتاج كان مرجعها كله الزيادة السريعة في المساحة المحصولية ، مما يعكس انعدام الكفاءة الانتاجية في هذا المحصول .

وبخصوص محصول القصب فان معدل نمو الغلة الفدائية كان ضئيلا للغاية ويرجع أساسا الى الظروف العشوائية وليس الى أى جهود هادفة لتنمية انتاجية هذا المحصول وفي حين كان معدل نمو الانتاج مرتفعا فان الزيادة المتحققة في الانتاج كانت تتم بدرجة كبيرة من خلال التوسع في المساحة المنزرعة .

من هذا التحليل السابق يتبين لنا أن زيادة الانتاج الزراعي من المحاصيل المختلفة كان يتم عن طريق التوسع في المساحة المنزرعة منه بدرجة أكبر بكثير من زيادة الانتاجية (الا في الذرة الشامية والقمح كل تبع ظروفه ) وهذا يدل على أن الزراعة المصرية كانت تعمل خلال تلك الفترة بكفاءة انتاجية

منخفضة ، بل ان هذه الكفاءة كانت تتدهور سنة بعد أخرى فبدلاً من تحقيق انتاج أكبر من نفس المساحة المنزرعة أو نفس الانتاج من مساحة أقل لانساح الطريق لدخول محاصيل جديدة تقنى التكوين المحصولى وتزيد من انتاجية الزراعة المصرية وترفع من الدخل المتولد فيها نجد أنه كان يحدث العكس .

وقد أدى هذا الوضع المتدهور الى ان الزراعة لم تستطع ان تحقق أهدافها القومية حيث انعكس ذلك على بطء معدلات نمو الدخل وقيمة الانتاج فى الزراعة . فقد كان معدل نمو الدخل الزراعى من اراضى التوسع الراسى خلال تلك الفترة وبلاسعار الثابتة لعام ٦٠/٥٩ حوالى ٣٨ ٪ وهو معدل أعلى بقليل من معدل نمو السكان ، كذلك فان المعدل السنوى لنمو القيمة الحقيقية للانتاج الزراعى الصافى بأسعار ٦٠/٥٩ كانت خلال تلك الفترة ٣٥ ٪ وهى أيضاً أعلى من معدل نمو السكان بقليل . ولقد انعكس ذلك فى أن نصيب الفرد من المشتغلين بالزراعة من صافى الدخل الزراعى القومى الحقيقى بأسعار ٦٠/٥٩ لم يرتفع الا بمعدل ضئيل للغاية ، فبعد أن كان ٥٤٠٠٠٠ جنيهاً عام ١٩٥٢/١٩٥١ أصبح ٥٧١٥٧ جنيهاً عام ١٩٦٩/١٩٧٠ بزيادة قدرها ٥٦ ٪ مما كان عليه عام ١٩٥٢/١٩٥١ ، أى أنه فى خلال عشرين سنة ارتفع دخل المشتغلين بالزراعة أقل من ٦ ٪ .

كما أن النسبة الصافية لمساهمة الزراعة فى تمويل تنمية باقى قطاعات الاقتصاد القومى بالنسبة لاجمالى الدخل الزراعى بلاسعار الجارية كانت ٧ ٪ عام ١٩٥٠/١٩٥١ نقصت الى ٣ ٪ عام ١٩٦٥/١٩٦٦ ثم عادت للارتفاع مرة ثانية الى ٧ ٪ عام ١٩٦٨/١٩٦٩ ، ٨٦ ٪ عام ١٩٧٠/٦٩ وهذا يعكس أنه لولا ظروف الحرب واجراء بعض التعديلات فى سياسة الاستثمارات الزراعية وبعض الاجراءات الخاصة بتحريك الفائض الزراعى فان اتجاه انخفاض مساهمة الزراعة فى تمويل التنمية الاقتصادية كان سيظل سارياً .

من هذه التحليلات السابقة نجد أنه بالرغم من أنه قد تحققت زيادة فى الانتاج الزراعى خلال تلك الفترة الا أن هذه الزيادة لم تكن المرغوبة ، ولم تكن تتساوى مع كمية الجهد والاستثمارات التى بذلت للزراعة خلال تلك الفترة ، كما أنها لم تمكن الزراعة من الوفاء بالتزاماتها القومية ، والذى انعكس اثره فى زيادة كمية الواردات من السلع الغذائية ، وتدهور الفائض الزراعى المتاح للتنمية خارج قطاع الزراعة والارتفاع المذهل فى أسعار السلع الغذائية .

وفىما يلى نوالى دراسة كل فترة من فترات التنمية مع عقد مقارنة للنتائج التى حققتها الزراعة فى كل منهما .

## ثانيا - تقييم للمرحلة الأولى للتنمية الزراعية الرأسية ٥٢/٥٣ - ٥٩/٦٠ :

لقد استهدف المجلس الدائم لتنمية الانتاج القومى فى برنامجہ الانمائى الذى اعلنه فى بداية عام ١٩٥٤ عن عدة مشروعات تستهدف الوصول الى أقصى انتاجية من الرقعة المنزرعة من المنتجات النباتية والحيوانية عن طريق تكثيف الانتاج وتنويعه وصيانتہ من الآفات والحشرات والأمراض ومنع الفقد فيه وعلاج ضعف خصوبة التربة والاستفادة من موارد الثروة المائية بحسن استغلالها وزيادة الانتاج منها .

ولقد شملت هذه المشروعات ما يلى :

- ١ - تميم تقاوى القمح المنتقاة .
  - ٢ - التوسع فى اعداد وتوزيع تقاوى الذرة الهجين .
  - ٣ - تميم تقاوى الأرز المنتقاة .
  - ٤ - صيانة الحاصلات من الآفات الحشرية .
  - ٥ - تنمية أشجار الفاكهة والثروة الخشبية .
  - ٦ - مكافحة أمراض الحيوان .
  - ٧ - تنمية الانتاج الحيوانى .
  - ٨ - تحسين المراعى فى الصحراء الغربية .
  - ٩ - تنمية الثروة السمكية .
- ١٠ - تحسين وسائل الرى والصرف وصيانة انتاجية الاراضى المنزرعة .
- ١١ - تدبير موارد مائية اضافية جديدة للتوسع الرأسى والافقى .

ولقد كانت طبيعة أهداف هذه المشروعات فى مجملها وصيفة حيث لم تحدد كميا ونوعيا هدف الانتاج من وراء تنفيذ هذه المشروعات .

ولقد تم صرف حوالى ١١٥٢ مليون جنيه لتمويل تنفيذ مشروعات التنمية الرأسية خلال تلك الفترة وترتب على تنفيذ هذه المشروعات زيادة للاصول المادية للزراعة وفقا للتقديرات التالية :

أولا : زادت المساحة المحصولية لجميع الحاصلات المنزرعة فى الزراعة المصرية من ٩٣.٧٣ ألف فدان عام ١٩٥٢ الى ١٠٣٧.٣ ألف فدان عام ١٩٦٠ أى بزيادة قدرها ١٠.٦٣ ألف فدان وبمعدل سنوى ١١٨ ألف فدان أى ان المساحة المحصولية قد زادت حتى عام ١٩٦٠ بما يقرب من ١٠.٨٪ من المساحة المحصولية عام ١٩٥٢ .

**ثانياً :** ان استخدام الاسمدة الأزوتية ( ١٥ر٥ ٪ أزوت ) قد زاد من ٣٩٠ ألف طن عام ١٩٤٨ إلى ١١٢ ألف طن عام ١٩٦٠ أى بنسبة ١٨٥ ٪ ، والاسمدة الفوسفاتية من ٢٠ ألف طن إلى ١٧٧ ألف طن خلال تلك الفترة أى بنسبة ٧٨٠ ٪ كما زادت اطوال قنوات الري الرئيسية من ٢٢٠٣٧ كيلو متر عام ١٩٤٧ إلى ٢٤٨٠٤ كيلو متر عام ١٩٦٠ أى بنسبة ١٢ر٥ ٪ وأطوال قنوات الصرف الرئيسية من ١٢٠٦٤ إلى ١٣٣٣٠ أى بنسبة ١٠ر٠ ٪ خلال نفس الفترة .

كما زادت اعداد الجمعيات التعاونية الزراعية من ١٧٢٧ جمعية عام ١٩٥٢ إلى ٤٠٨١ جمعية عام ١٩٦٠ .

وكان نتيجة زيادة الاصول المسادية الزراعية هذه ان حدثت تطورات في الانتاج الزراعى والانتاجية والدخل أمكن تقدير معدلات نموها وفقاً لما هو وارد في الأرقام التالية :

### أولاً - معدلات نمو الانتاج من المحاصيل الزراعية الرئيسية :

المعدل السنوى لنمو الانتاج من القطن ٢٩ ٪ - القمح ١٨ ٪ - الأرز ١٢ر٢ ٪ - الذرة الشامية ٤٠ر٠ ٪ - البصل الشتوى ٤٩ ٪ - القصب ٣٨ ٪ .

ويلاحظ من هذه الأرقام ان المعدلات السنوية لنمو الانتاج في كل من القطن والأرز والبصل والقصب كانت أعلى من معدل نمو السكان خلال تلك الفترة مما يوضح حقيقة زيادة نصيب الفرد من انتاج هذه المحاصيل وهو الذى انعكس بشكل مباشر في زيادة صادرات القطن والأرز والبصل وزيادة الانتاج من السكر .

كما ان معدل زيادة الانتاج من القمح وهو المحصول الغذائى الرئيسى كانت أقل من معدلات زيادة السكان وهذا يوضح الاتجاه الى تزايد الاستيراد من هذه السلعة سنة بعد أخرى خلال تلك الفترة للمحافظة على مستوى الاستهلاك ولتثبيت أسعار رغيف العيش في السوق المصرى . أما بالنسبة للذرة الشامية فقد حدث تدهور في انتاج هذا المحصول الغذائى الهام لجزء كبير من سكان مصر ( سكان الريف ) ولقد انعكس ذلك في تزايد الاستيراد من هذه السلعة وارتفاع أسعار الذرة الشامية سنة بعد أخرى .

### ثانياً - معدلات نمو الانتاجية الغذائية من المحاصيل الزراعية الرئيسية :

المعدل السنوى لنمو الغلة الغذائية من القطن ٢٣ ٪ - القمح ٢٧ ٪ - الأرز ٥٨ ٪ - الذرة الشامية ٠٣ ٪ - البصل الشتوى ١٧ ٪ - القصب ١٨ ٪ .

بالنظر الى هذه الأرقام نجد انه كانت هناك زيادة في معدل نمو الانتاجية من محاصيل القطن والقمح والأرز والقصب في حين كان هناك تدهور في انتاجية الذرة الشامية والبصل الشتوى .

كما أن معدلات نمو الانتاجية في كل من القطن والقمح والقصب لم تكن كافية لكي تعكس زيادة الاهتمام بتنمية هذه المحاصيل الصناعية الغذائية الهامة . في حين كان الاهتمام بزيادة انتاجية محصول الأرز واضحا في زيادة معدلات نمو هذه الانتاجية .

وبمقارنة الأرقام المثلثة لمعدلات زيادة الإنتاج والآخرى المثلثة لمعدلات نمو الانتاجية نجد ما يأتي :

( أ ) بالنسبة لمحصول القطن نجد أن معدلات نمو الإنتاج أعلى من معدلات نمو الانتاجية ، وعلى هذا فان أى زيادة في الإنتاج لابد وأن تأتي عن طريق زيادة المساحة المنزرعة ولكن واقع الحال يؤكد أن أرقام المساحة المنزرعة من القطن كانت تتذبذب عاما بعد آخر صعودا أو هبوطا خلال تلك الفترة ، مع وجود اتجاه عام نحو تخفيض المساحة المنزرعة من القطن ، وهذا يضعنا امام لغز البيانات الاحصائية الزراعية التي هي في حاجة الى إعادة تضبيب عن طريق الاحصاء العام المباشر .

( ب ) بالنسبة لمحصول القمح فان معدلات نمو الإنتاج أقل من معدلات نمو الانتاجية ، وعلى هذا فان الانخفاض في الإنتاج يكون راجعا بالدرجة الأولى الى نقص المساحة المنزرعة بدرجة كبيرة عاما بعد آخر . وهذا ما تعكسه الأرقام الموضحة للمساحة المنزرعة من القمح خلال تلك الفترة . وهو ما يعكس عدم رغبة الزراع في زراعة هذا المحصول لانخفاض العائد منه سنة بعد أخرى .

( ج ) فيما يختص بمحصول الأرز فان معدلات نمو الإنتاج أعلى بكثير من معدلات نمو الانتاجية وعلى ذلك فان زيادة الإنتاج كان مرجعها الى التوسع في المساحة المنزرعة من هذا المحصول خلال تلك الفترة . وهذا هو واقع الحال عن المساحة المنزرعة من الأرز خلال فترة الدراسة هذه .

( د ) أما بالنسبة لمحصول الذرة الشامية فلفقد كان هناك انخفاض في معدلات نمو الإنتاج أكبر مما هو واضح في معدلات نمو الانتاجية وعلى ذلك فان المحافظة على الإنتاج كانت تتم بزيادة المساحة المنزرعة ، ولكن ما كان يحدث فعلا أنه رغم زيادة المساحة المنزرعة بشكل واضح سنة بعد أخرى الا أن الإنتاج كان يتدهور سنة بعد أخرى مما يجعلنا نشك في أرقام الانتاجية المتاحة عن هذا المحصول خلال تلك الفترة . ولقد كان انهيار محصول الذرة الشامية يعد كارثة زراعية كان لابد من تداركها لأهمية هذا المحصول بالنسبة للفلاح المصرى .

( ه ) فيما يتعلق بمحصول البصل الشتوى ، فإنه بالرغم من أن معدلات نمو الانتاجية كانت بالسالب فإن معدلات نمو الانتاج كانت موجبة ، بل ومرتفعة ( ٤٩٪ سنويا ) ، وهذا يؤكد أن زيادة الانتاج كانت تتم عن طريق التوسع السريع في المساحة المنزرعة بالرغم من انعدام الكفاءة الانتاجية ، بل وتدهورها ، في انتاج هذا المحصول الغذائى والتصديرى الهام .

( و ) بالنسبة لمحصول القصب فإن معدل نمو الانتاج كان أعلى من معدل نمو الانتاجية ، وعلى هذا فإن زيادة الانتاج المتحققة كانت تتم عن طريق التوسع في المساحة المنزرعة بدرجة أكبر من زيادة الكفاءة الانتاجية لمزارع القصب القائمة حاليا .

### ثالثا - المعدل السنوى لنمو الدخل الحقيقى وقيمة الحقيقية للانتاج الزراعى :

لقد أحدث النمو الزراعى خلال تلك الفترة زيادة في الدخل المتولد من الزراعة ( اراضى التوسع الرأسى ) يقدر سنويا بحوالى ٤٪ مقيما بالاسعار الثابتة لعام ١٩٦٠/١٩٥٩ وعلى هذا فإن المعدل السنوى لنمو صافى الدخل الحقيقى من اراضى التوسع الرأسى الزراعى كان بصحة عامة أكبر من معدل نمو السكان .

أما المعدل السنوى لنمو القيمة الحقيقية للانتاج الزراعى من اراضى التوسع الرأسى الزراعى وبالاسعار الثابتة لعام ١٩٦٠/١٩٥٩ فقد كان ٤٣٪ ، وهو ايضا أعلى من معدل نمو السكان .

من هذه الارقام يمكن ان نستدل على ان القوى الذاتية المتواجدة في القطاع الزراعى خلال تلك الفترة كانت قادرة على زيادة الانتاج والدخل الزراعى بمعدلات أعلى من معدلات نمو السكان مما انعكس اثره على زيادة نصيب الفرد من هذا الانتاج .

### رابعا - متوسط نصيب الفرد من المشتغلين بالزراعة :

كان من نتيجة التنمية الزراعية الرأسية الحادثة خلال تلك الفترة ان زاد نصيب الفرد من المشتغلين بالزراعة من صافى الدخل الزراعى القومى باسعار ١٩٦٠/١٩٥٩ من ٥٤ر٠٩ جنيها عام ٥٢/٥١ الى ٦٣ر٣٣ جنيها عام ١٩٦٠/١٩٥٩ . وهذا يؤكد ان جهود التنمية الزراعية خلال تلك الفترة قد أحدثت تحسنا في دخول المشتغلين بالزراعة .

### خامسا - الفائض الاقتصادى المتولد من الزراعة :

ان محصلة التنمية الاقتصادية لاي قطاع انتاجى تنعكس في الفائض الاقتصادى المنتج من هذا القطاع والموجه لخدمة التنمية الاقتصادية في قطاعات الاقتصاد القومى الاخرى .

وبالنظر الى قطاع الزراعة خلال هذه الفترة نجد أن الزراعة قد أعطت فائضا اقتصاديا ( على شكل مساهمة منها في الإيراد العام لخزينة الدولة ) مقداره ٣٣٥ مليون جنيه عام ١٩٥٠/١٩٥١ أى بنسبة ١٠٪ من اجمالى الدخل الزراعى المتولد في هذا العام ، ارتفع هذا الرقم الى ٥٥ مليون جنيه عام ١٩٦٠/١٩٦١ أى بنسبة ١٣٪ من اجمالى الدخل الزراعى المتولد في هذا العام أيضا .

ولكن في حقيقة الأمر فإن المساهمة الصافية لقطاع الزراعة في تمويل خزينة الدولة ( أى الفائض الاقتصادى المتاح للتنمية في قطاعات اقتصادية أخرى غير الزراعة ) هى خير الدليل على كفاءة الزراعة في تحقيق أهدافها القومية .

وبالنظر الى الزراعة في ظل وجهة النظر هذه نجد أن الزراعة قد أعطت فائضا اقتصاديا متاحا للتنمية في قطاعات أخرى غير زراعية ، يعبر عنه باجمالى مساهمة الزراعة في إيرادات الدولة مطروحا منها الاستثمارات التى تحصل عليها الزراعة ، مقداره ٢٣٥ مليون جنيه أى بنسبة ٧٪ من اجمالى الدخل الزراعى المتولد عام ١٩٥٠/١٩٥١ ، انخفض هذا الرقم الى ٢٠٨١ مليون جنيه أى بنسبة ٤٫٥ ٪ من اجمالى الدخل الزراعى المتولد عام ١٩٦٠/١٩٦١ .

وهذا يدل على أن الزراعة كانت تحظى سنة بعد أخرى بكمية كبيرة من الاستثمارات بحيث كان معدل زيادة الاستثمارات المعطاة للزراعة أكبر بكثير من معدل زيادة مساهمة الزراعة في خلق الفائض الاقتصادى المتاح للتنمية . كما يدل ذلك أيضا على رغبة الدولة في ترك جزء من الفائض الاقتصادى الممكن الحصول عليه في القطاع الزراعى لتحصين الأحوال المعيشية لسكانه .

وعلى العموم فإنه يمكن النظر الى أن التنمية الزراعية خلال المرحلة من ٥٣/٥٢ حتى ٦٠/٥٩ كانت ايجابية حيث أدت الى ارتفاع في مستوى معيشة العاملين بالزراعة بشكل عام . وعلى الأخص فإن معامل رأس المال/ الانتاج (١) كان خلال تلك الفترة حوالى ٦٥ر. : ١ ، كما كان معامل رأس المال / القيمة المضافة (٢) حوالى ٨٤ر. : ١

(١) وهو يعبر عن كمية الاستثمارات بالجنيه اللازمة لزيادة الانتاج بمقدار جنيه واحد .

(٢) وهو يعبر عن كمية الاستثمارات بالجنيه اللازمة لزيادة القيمة المضافة بمقدار جنيه واحد وتعتبر القيمة المضافة هنا عن صافي الدخل الزراعى أى اجمالى قيمة الانتاج بالأسعار الثابتة لعام ٦٠/٥٩ مطروحا منها اجمالى قيمة مستلزمات الانتاج بالأسعار الثابتة أيضا لعام ٦٠/٥٩ .

**ثالثا - تقييم للمرحلة الثانية للتنمية الزراعية الرأسيية في الفترة من ٦١/٦٠ حتى ٧٠/٦٩ :**

بمخرج عملية التنمية الاقتصادية في مصر من مرحلة المشروعات المتناثرة في فترات الخمسينيات من هذا القرن الى مرحلة التخطيط الشامل لعملية التنمية الاقتصادية في بداية الستينيات ، حظيت عملية التنمية الزراعية في اطار الخطة القومية الشاملة بخطة تستهدف مضاعفة الدخل الزراعى خلال عشر سنوات .

ولقد قدرت الاستثمارات المنفذة في قطاع التنمية الرأسيية الزراعية ، بهدف زيادة انتاجية الموارد الزراعية الحالية خلال العشر سنوات هذه ، بحوالى ٢٠٥٣ مليون جنيه كان توزيعها وفقا لما يلى :

جملة	استثمارات الفترة من ٦٦/٦٥ حتى ٧٠/٦٩	استثمارات الخطة الخمسية الأولى	
٦٦٣١١	٣٢٤٥٥	٣٣٨٥٥	زراعة
١٣٨٩٧٤	٦٦٧٨٨	٧٢١٨٧	رى وصرف
٢٠٥٢٨٥	٩٩٢٤٣	١٠٦٠٤٢	جملة

وهذا المبلغ المنصرف يعادل ٢٩٥٪ من اجمالى الاستثمارات المخصصة للزراعة خلال تلك الفترة ، كما انه يعادل الضعف تقريبا للاستثمارات التى اعطيت خلال المرحلة من ٥٣/٥٢ حتى ٦٠/٥٩ .

وقد تم توزيع الاستثمارات المخصصة لوزارة الزراعة على مجموعة من البرامج التى شملت عديدا من المشروعات بهدف زيادة انتاجية الموارد الزراعية . وهذه البرامج هى :

١ - برنامج تحسين التربة وقد بلغ ما تم صرفه على هذا البرنامج خلال هذه الفترة ٢٦٩٤ ألف جنيه .

٢ - برنامج تحسين وتنوع الحاصلات الزراعية وقد حظى هذا البرنامج خلال نفس الفترة بحوالى ٢٩٠٦٠ ألف جنيه .

٣ - برنامج تنوع الحاصلات البستانية وقد بلغت استثمارات هذا البرنامج خلال نفس الفترة حوالى ١٤٣٨٨ ألف جنيه .

٤ - برنامج النهوض بالثروة الحيوانية وقد بلغت استثمارات خلال الفترة حوالى ١٠٦٤ ألف جنيه .

- ٥ - برنامج مكافحة الآفات وأمراض النباتات وقد بلغت استثماراته خلال الفترة حوالى ٣٢١٧٣ ألف جنيه .
- ٦ - برنامج وقاية الثروة الحيوانية وقد بلغت استثماراته خلال الفترة حوالى ٣٣٥٨٩ ألف جنيه .
- ٧ - برنامج النهوض بالصناعات الزراعية وقد بلغت استثماراته خلال الفترة حوالى ١٥٥٨٦ ألف جنيه .
- ٨ - برنامج الدراسات الاقتصادية الزراعية وقد بلغت استثماراته خلال الفترة حوالى ٣٠٥٧ ألف جنيه .
- ٩ - برنامج تعميم الارشاد الزراعى وقد بلغت استثماراته خلال الفترة حوالى ٢١٦٤٣ ألف جنيه .
- ١٠ - برنامج تجميع الاستغلال الزراعى وقد بلغت استثماراته خلال الفترة حوالى ٩٧١٠ ألف جنيه .
- ١١ - برنامج ميكنة الزراعة وقد بلغت استثماراته خلال الفترة حوالى ٦١٠ ألف جنيه .
- ١٢ - برنامج انتاج وتعميم التقاوى المنتقاة وقد بلغت استثماراته خلال الفترة حوالى ٣٤٠٥ ألف جنيه .
- ١٣ - برنامج تدعيم المزارع الحقلية والبستانية وقد بلغت استثماراته خلال الفترة حوالى ١٨٣٧ ألف جنيه .
- ١٤ - برنامج مراكز التدريب الزراعية وقد بلغت استثماراته خلال الفترة حوالى ١٣٨٢ ألف جنيه .
- ١٥ - برنامج تنمية الاراضى الزراعية وقد بلغت استثماراته خلال الفترة حوالى ٥٢٥٧٦ ألف جنيه .
- ١٦ - برنامج تنظيم الانتاج الزراعى وقد بلغت استثماراته خلال الفترة حوالى ٦٤٥٨٥ ألف جنيه .

بجانب تنفيذ هذه البرامج وغيرها من برامج الري والصرف والذي بلغ الاستثمار العام فيها حوالى ٢٠٥٣ مليون جنيه ، فان الزراعة قد حظيت بحوالى ٢٦٥ مليون جنيه هي قيمة الاستثمارات التى أعطاها القطاع الخاص الزراعى لتنمية الزراعة .

وبالنظر الى هذه الحقيقة نجد أن استثمارات القطاع الخاص تبلغ حوالى ١٣٥٪ من اجمالى استثمارات القطاع العام في مجال التوسع الزراعى الراسى . وقد اتجهت هذه الاستثمارات بصفة رئيسية الى تجديد القاعدة الانتاجية في مزارع كبار الزراع حيث اتجهوا الى شراء الآلات والجرارات

وماكينات الري ورشاشات البيدات وغير ذلك . في حين اتجهت استثمارات القطاع العام الى خدمة قطاع الزراعة بشكل عام ومحاولة رفع الكفاءة الانتاجية للموارد الزراعية .

من هذا يتبين ان العبء الاكبر في محاولة تطوير القطاع الزراعى المصرى كان يقع وما زال على كاهل الدولة وكانت عملية تمويله تتم من الخزنة العامة للدولة في قطاع يسوده الملكية الخاصة لوسائل الانتاج وفي ٩٥٪ من اجمالى موارده الانتاجية .

ولقد ترتب على تنفيذ مشروعات التنمية الراسية الزراعية في هذه الفترة زيادة في الاصول المادية للزراعة امكن تقديرها وفقا للارقام التالية :

**أولاً :** زادت المساحة المحصولية من ١٠٢٧٠ ألف فدان عام ٥٩/٦٠ الى ١٠٧٤٧ ألف فدان عام ٦٩/٧٠ أى بزيادة قدرها ٤٧٧٠ ألف فدان خلال هذه الفترة أى بمساحة سنوية قدرها ٤٧٧٠ فدان . وعلى ذلك فان المساحة المحصولية قد زادت بحوالى ٣٦٪ عنها عام ٥٩/٦٠ .

**ثانياً :** كما أن عدد الجرارات الزراعية ( وهى المعبر عن الميكنة الزراعية ) قد زاد من ١٢٨٣٧ جرار عام ١٩٦٠ الى ٢٠٠٦٢ جرار عام ٦٩/٧٠ أى بزيادة قدرها ٥٦٪ ، كما زادت قدرات هذه الجرارات بالحصان الميكانيكى .

**ثالثاً :** ان استخدام الاسمدة الازوتية ( ١٥٥ ٪ ازوت ) قد ارتفع من ١١٢٠٠٠ رطل عام ١٩٦٠/١٩٦١ الى ٣٩٧٠٢٧ رطل عام ١٩٦٩/١٩٧٠ . أى بزيادة قدرها ٩١٪ .

**رابعاً :** استخدام الاسمدة الفوسفاتية قد ارتفع من ١٧٧٠٠٠ رطل عام ٦٠/٦١ الى ٣٦٧٠٣٩ رطل عام ٦٩/٧٠ أى بزيادة قدرها ١٠٧٪ .

**خامساً :** زادت اطوال قنوات الري الرئيسية من ٢٤٨٠٤ كيلو متر عام ١٩٦٠ الى ٢٨٢٣٩ كيلو متر عام ٦٩/٧٠ أى بزيادة قدرها ١٢٤٪ .

**سادساً :** زادت اطوال قنوات الصرف الرئيسية من ١٣٣٠ كيلو متر عام ١٩٦٠ الى ١٤٨٩٠ كيلو متر عام ١٩٦٩/١٩٧٠ أى بزيادة قدرها ١٢٤٪ .

**سابعاً :** كما ارتفع عدد الجمعيات التعاونية الزراعية من ٤٠٨١ جمعية عام ١٩٦٠ الى ما يقرب من ٦٠٠٠ جمعية عام ٦٩/٧٠ وبذلك غطت جميع المساحة المنزرعة بخدماتها .

ولقد ترتب على زيادة الاصول المادية الزراعية تغييرات في كل من الانتاج والانتاجية والدخل الزراعى كما حدث تطور في الفائض الاقتصادى الزراعى امكن تقدير ذلك فيما يلى :

## أولاً - معدلات نمو الانتاج الزراعى من المحاصيل الرئيسية :

المعدل السنوى لنمو الانتاج من القطن ١٣ر١٪ - والقمح ٠٩ر٠٪ -  
والأرز ٥٨ر٠٪ - الذرة الشامية ٤٤ر٠٪ - البصل الشتوى ٣٠ر٠٪ -  
القمص ٣٩ر٠٪ .

من هذه الأرقام يتضح لنا أن معدلات نمو الانتاج من القطن أقل بكثير من معدل نمو السكان في هذه المرحلة . في حين أن معدلات نمو الانتاج من القمح أصبحت بالسالب في الفترة الثانية في حين أنها كانت ١٨ر٠٪ في المرحلة الأولى . وهذا يعنى أن انتاج القمح كان في تناقص مستمر سنة بعد أخرى .

ويتضح من تدهور انتاج القمح وضعف انتاج القطن خلال المرحلة الثانية انصراف المزارع المصرى عن زراعة هذين المحصولين الرئيسيين واتجاهه الى محاصيل أخرى أكثر ربحية له . ولولا وجود تشريعات زراعية تحدد الحد الأدنى لزراعة هذين المحصولين لانتخضت المساحة المتزرعة منهما الى حد كبير .

كذلك يتضح من الأرقام السابقة أن معدلات نمو الانتاج لكل من الأرز والذرة الشامية والبصل والقمص والخضر كانت مرتفعة وأكبر من معدلات نمو السكان مما يعنى زيادة نصيب الفرد من المنتج من هذه المحاصيل . كما أن هذا يعكس اتجاهها في التكوين المحصولى المصرى ناحية سلع أكثر أربحية للمزارع من كل من القطن والقمح . ومن الملاحظ بصفة عامة أن معدلات نمو الانتاج في كل من القطن والقمح والأرز والبصل وهى المحاصيل الغذائية والصناعية والتصديرية الرئيسية كانت أقل في المرحلة الثانية عنها في المرحلة الأولى رغم زيادة الاستثمارات الموجهة لزيادة الانتاج الزراعى في المرحلة الثانية عنها في المرحلة الأولى في حين أن معدلات زيادة انتاج القصب كانت ثابتة تقريبا خلال المرحلتين . أما بالنسبة لحصول الذرة فقد حدث أن تداركت الدولة الخطر المائل من تدهور الانتاج منه وعملت على رفع انتاجية الفدان منه بصورة مكثفة وقد انعكس هذا الأثر في ارتفاع معدلات زيادة الانتاج بشكل واضح خلال المرحلة الثانية عنها في المرحلة الأولى .

## ثانياً - معدلات نمو الانتاجية من المحاصيل الرئيسية :

المعدل السنوى لنمو القلة الفدانية من القطن ٢٠ر٠٪ - والقمح ٢ر٠٪ -  
الأرز ٢ر٠٪ - والذرة الشامية ٦٦ر٠٪ - البصل الشتوى ٨ر٠٪ -  
والقمص صفر٪ - الخضر ٥ر٠٪ .

من الأرقام السابقة يتضح ما يلى :

( ١ ) أنه حدثت زيادة في انتاجية الفدان من مختلف المحاصيل الزراعية بدرجات متفاوتة تعكس درجات الأهتمام بتنمية مختلف المحاصيل .

(ب) بالنسبة لحصول القطن فقد ثبت من التحليلات الإحصائية انه لم يكن هناك أى ارتباط بين زيادة الانتاجية ، وزيادة عوامل الانتاج الزراعى الأخرى بالنسبة للوحدة الفدانىة ، مما يؤكد أن زيادة الانتاجية الحادثة هى نتيجة للظروف العشوائية وليست نتيجة لخطه موضوعه تهدف الى ذلك . كما أن المعدل السنوى لنمو الانتاجية وهو ٢٪ يعتبر معدلا ضئيلا ولا يعكس مدى الاهتمام بتنمية هذا المحصول الرئيسى .

كما يتضح أن معدل نمو الانتاجية كان اعلى من معدلات نمو الانتاج وهذا يدل على أن زيادة الانتاج كانت تعتمد على زيادة انتاجية الفدان ، وأن المساحة المنزرعة من القطن كانت فى تناقص بصفة عامة . ولكن واقع الارقام يؤكد أن المساحة المنزرعة من القطن كانت تتذبذب عاما بعد آخر صعودا أو هبوطا ولكن المتوسط العام كان يميل ، خلال تلك الفترة ، الى الزيادة ، مما يضعنا أمام مشكلة البيانات الإحصائية المتعلقة بهذا المحصول الرئيسى . كما تدل الارقام على أن معدل نمو الانتاجية فى هذا المحصول فى المرحلة الثانية كان أقل من المرحلة الأولى رغم زيادة الاستثمارات المخصصة لرفع انتاجية هذا المحصول .

( ج ) بالنسبة لحصول القمح فان معدلات نمو الانتاجية كانت منخفضة جدا ( ٢.٠٪ سنويا ) وانه لم يكن هناك ارتباط بين زيادة الانتاجية وزيادة الأصول الانتاجية فى الزراعة بالنسبة للوحدة الفدانىة ، مما يؤكد أن هذه الزيادة الحادثة ترجع الى الظروف العشوائية وليست الى جهود موجهة من أجل زيادة الانتاجية . كما أن المعدل السنوى لنمو الانتاجية كان أكبر من معدل نمو الانتاج وهذا يؤكد أن زيادة الانتاج كانت راجعة الى زيادة الغلة الفدانىة وانعكس ذلك فى نقص المساحة المنزرعة من هذا المحصول .

ويتضح من هذه الارقام كذلك أن معدل نمو الانتاجية فى المرحلة الأولى كان أكبر بكثير منه فى المرحلة الثانية رغم زيادة الاستثمارات الهادفة الى رفع انتاجية القمح .

( د ) بالنسبة لحصول الأرز لم تحدث زيادة فى انتاجية الفدان من هذا المحصول وهذا يدل على أن مشروعات تحسين نبات الأرز لم تعط نتائج ايجابية خلال تلك المرحلة . كما أن المعدل السنوى لنمو الانتاجية وهو  $٢.٠\%$  يدل على أن هذه الانتاجية كانت فى تدهور سنة بعد أخرى .

ولما كان المعدل السنوى لنمو الانتاج اعلى بكثير من المعدل السنوى لنمو الانتاجية فان الزيادة فى الانتاج كانت تأتى بصورة مطلقة من التوسع فى المساحة المنزرعة وهذا يدل على أن انتاج الأرز كان يتم بطريقة منعقدة من الكفاءة وباهدار فى الموارد الزراعيه المخصصة لهذا المحصول .

كذلك يلاحظ أن المعدل السنوى لنمو الانتاجية فى المرحلة الأولى كان كبيرا

للفاية في حين انه في المرحلة الثانية كان بالسالب رغم زيادة استثمارات المرحلة الثانية بكثير عنه في الأولى .

( ه ) بالنسبة لمحصول الذرة الشامية فقد ارتفعت انتاجية هذا المحصول ارتفاعا كبيرا أكد مدى الجهد الذى بذل من أجل زيادة كفاءة الانتاج من هذا المحصول . ويعكس ارتفاع معدلات نمو الانتاجية أكثر من معدلات نمو الانتاج الى أن زيادة الانتاج تتم رغم نقص المساحة المنزرعة . وان كان يعزى جزء من هذه الصورة الى تغير زراعة الذرة النيلى الى الذرة الصيفى وهى أكثر انتاجية وأعلى محصولا والذى نتج من تحويل نظام الري الحوضى الى ري دائم بعد تنفيذ السد العالى . ونجاح محصول الذرة هنا يعكس أهمية الجهود الهادفة المبذولة في تحسين نبات ما وأنها يمكن أن تصل الى هدفها وتحقق نتائج عالية جدا .

( و ) بالنسبة لمحصول البصل الشتوى فان معدل نمو الانتاجية يعتبر منخفضا خلال هذه الفترة . ولما كان معدل نمو الانتاج أعلى من معدل نمو الانتاجية فان زيادة الانتاج كانت تتم عن طريق زيادة المساحة المنزرعة منه ، مما يعكس انخفاض الكفاءة الانتاجية في انتاج هذا المحصول .

ولقد كانت معدلات نمو الانتاجية في هذه المرحلة أعلى من المرحلة السابقة مما يوضح أن هناك تحسنا في العناية بتربية نبات البصل واستنباط سلالات جديدة خلال المرحلة الثانية عنه في المرحلة الأولى .

( ز ) بالنسبة لمحصول القصب فان ظروفه الانتاجية لم تتغير ، بل انها قد ساءت حيث تتركز زراعته في مناطق الوجه القبلى حيث زادت حدة مشاكل الصرف في السنوات الأخيرة ، لذلك نجد أن معدل نمو الانتاجية أصبح صفرا خلال هذه المرحلة . وحيث أن معدل نمو الانتاج كان ٣٩٪ سنويا خلال هذه المرحلة ، فان زيادة الانتاج هذه كانت تتم كليا عن طريق زيادة المساحة المنزرعة .

وبالنظر الى أن معدل نمو الانتاجية كان في المرحلة الأولى أعلى بكثير منه في المرحلة الثانية فان هذا يعكس عدم الاهتمام بتنمية هذا المحصول الرئيسى والصناعى الهام ، رغم أن الاستثمارات التى أعطيت في هذا المجال أكثر بكثير في المرحلة الثانية عنها في المرحلة الأولى .

( ح ) بالنسبة لمحاصيل الخضر فان نمو الانتاجية كان ٥٥٪ سنويا وهو معدل ضئيل للغاية ولا يعكس الاهتمام بهذه المحاصيل الغذائية الهامة والتى ازداد الطلب عليها محليا وخارجيا سنة بعد أخرى .

وبالنظر الى أن معدلات نمو الانتاج خلال تلك المرحلة والبالغة ٣٩٪ فان هذا يعنى أن زيادة الانتاج كانت بصورة رئيسية عن طريق زيادة المساحة المنزرعة .

مما سبق يتضح أن هناك عدة حقائق هامة هي :

— أن معدل نمو الانتاجية في المرحلة الثانية كان اقل من المرحلة الاولى في معظم الحاصلات الزراعية الرئيسية ( الا في حالة الذرة الشامية ) رغم أن استثمارات المرحلة الثانية تقريبا ضعف استثمارات المرحلة الاولى .

— ان زيادة الانتاج كان مرجعها الى زيادة المساحة المنزرعة وهذا يعنى أن الانتاج الزراعى كان يتم بكفاءة انتاجية اقل دائما رغم زيادة الموارد الزراعية الانتاجية سنة بعد اخرى .

وعلى هذا فلا بد من دراسة مدى كفاءة الاستثمارات التى وجهت الى التوسع الراسى خلال تلك الفترة لمعرفة الاسباب الحقيقية التى تكمن وراء هذه الظاهرة .

### ثالثا — المعدل السنوى لنمو الدخل الحقيقى الزراعى والقيمة الحقيقية للانتاج الزراعى :

لقد أدت عمليات التنمية الراسية خلال هذه المرحلة الى تحقيق معدل سنوى فى نمو الدخل الزراعى الصافى الحقيقى من اراضى التوسع الراسى مقداره ٢٣ ٪ سنويا وهو معدل اقل من معدل نمو السكان خلال تلك المرحلة مما يقطع بتدهور نصيب الفرد من الدخل الزراعى خلال هذه المرحلة . وبالمقارنة بالمرحلة الاولى نجد أن المعدل فى المرحلة الاولى كان اعلى من المرحلة الثانية ( ٤ ٪ ، مقابل ٢٣ ٪ ) رغم زيادة استثمارات المرحلة الثانية عنها فى الاولى .

اما بخصوص المعدل السنوى لنمو القيمة الحقيقية للانتاج الزراعى فقد بلغ خلال تلك المرحلة ٢٤ ٪ وهو معدل اقل ايضا من معدل نمو السكان . وبمقارنته بالمرحلة الاولى نجده اقل منه بكثير حيث كان ٤٣ ٪ .

### رابعا — متوسط نصيب الفرد من المشتغلين بالزراعة :

كان من نتيجة التنمية الزراعية الراسية فى المرحلة الثانية والتي كانت معدلات نمو الانتاج والانتاجية فيها اقل من المرحلة الاولى ، أن انخفض نصيب الفرد من المشتغلين بالزراعة من ٦٣٣٣ جنيها عام ٦٠/٥٩ الى ٥٧١٥٧ جنيها عام ٧٠/٦٩ وذلك بالاسعار الثابتة لعام ٦٠/٥٩ .

وبالنظر الى نصيب الفرد من المشتغلين بالزراعة محسوبا بالاسعار الجارية خلال تلك الفترة فاننا نجده قد ارتفع من ٦٣٣٣ جنيها عام ٦٠/٥٩ الى ٨٥٠٢ جنيها عام ٧٠/٦٩ ، بذلك يكون الفرق بين الدخل الفردى الحقيقى بالاسعار الثابتة لعام ٦٠/٥٩ والدخل بالاسعار الجارية والذى

يقدر بحوالى ٢٨٣٤٥ جنيهاً في عام ٧٠/٦٩ راجعاً إلى زيادة الأسعار في السلع الزراعية . وحيث أن أسعار القطن كانت ثابتة تقريباً خلال تلك الفترة ، فإن هذه الزيادة قد انعكست في الارتفاع المذهل في أسعار السلع الغذائية ، مما أدى إلى انخفاض الدخل الحقيقي للمشتغلين بالزراعة خلال تلك الفترة .

### خامساً - الفائض الاقتصادى المتولد في الزراعة :

بالنظر إلى مدى مساهمة الزراعة في تمويل عملية التنمية الاقتصادية ، فإن أمامنا ، كما سبق تبيانه في شرح الفائض الاقتصادى في المرحلة الأولى ، حالتين ، الأولى هي المساهمة الاجمالية للزراعة في تمويل التنمية الاقتصادية بصفة عامة ، والثانية هي المساهمة الصافية للزراعة في تمويل التنمية الاقتصادية في القطاعات غير الزراعية .

وفي ظل هذه النظرة نجد ما يلى :

( أ ) أن مساهمة الزراعة في تمويل خزانة الدولة قد ارتفع من ٥٥٠ مليون جنيه عام ١٩٦٠/١٩٦١ أى بنسبة ١٣٪ من اجمالى الدخل الزراعى المتولد هذا العام إلى ٩٥٠ مليون جنيه عام ١٩٦٦/٦٥ أى بنسبة ١٥٧٪ من اجمالى الدخل الزراعى ، إلى ١٠٦٢ ، ١١٥٤ ، ١٢٨٧ مليون جنيه أى بنسبة ١٦٥٪ ، ١٦٧٪ ، ١٦٦٪ في الدخل الزراعى المتولد في أعوام ٦٨/٦٧ ، ٦٩/٦٨ ، ٧٠/٦٩ وبذلك نجد أن هناك ارتفاعاً مستمراً في مساهمة الزراعة في تمويل عملية التنمية الاقتصادية .

(ب) ولكن بالنظر إلى مدى المساهمة الصافية للزراعة في تنمية القطاعات غير الزراعية نجد أن الزراعة قد مولت الخزانة العامة ( بعد خصم الاستثمارات الزراعية التى خصت للزراعة ) في عام ٦١/٦٠ بحوالى ٢١٨١ مليون جنيه أى بنسبة ٥٤٪ من اجمالى الدخل الزراعى المتولد هذا العام ، ٨٣٧ مليون جنيه أى بنسبة ١٣٪ من اجمالى الدخل الزراعى المتولد في عام ٦٦/٦٥ وهذه الأرقام أقل مما كانت تعطيه الزراعة للتنمية الاقتصادية في عام ١٩٥١/١٩٥٠ .

( ج ) ارتفعت أرقام المساهمة الصافية للزراعة في تنمية باقى القطاعات غير الزراعية بعد عدوان يونيو ١٩٦٧ وذلك لقلّة الاستثمارات الموجهة إلى الزراعة فيما بعد عام ١٩٦٧ وكذلك لزيادة المفروض على الزراعة من ضرائب .

فقد ارتفع هذا الرقم من ٤٤٧١ مليون جنيه عام ٦٨/٦٧ إلى ٤٧٢٧ ، ٦٦٦٨ مليون جنيه في عامى ٦٩/٦٨ ، ٧٠/٦٩ أى بنسبة ٧٪ ، ٦٩٪

٨٦٪ من اجمالي الدخل الزراعى المتولد فى هذه الاعوام على التوالى وبذلك نرى ان الزراعة قد عادت لتساهم بمقدار ٧٪ من الدخل المتولد مرة ثانية فى تنمية باقى قطاعات الاقتصاد القومى وهى النسبة التى كانت تساهم بها فى عام ١٩٥٠/١٩٥١ ولكن فقط فى ظل ظروف الحرب . مما يؤكد ان انخفاض الكفاءة الانتاجية الزراعية خلال هذه المرحلة الطويلة كان يمنعها من المشاركة بجزء اكبر من هذا الجزء من دخلها فى التنمية الاقتصادية الزراعية رغم ان الاستثمارات التى اعطيت لها خلال تلك الفترة كانت اعلى بكثير مما اعطى لها قبل ذلك .

وهذا يدعونا الى دراسة هذه الظاهرة لمعرفة الاسباب الحقيقية الكامنة وراءها .

### سادسا - الميزان التجارى الزراعى من العملات الأجنبية :

حيث انه من الواجبات الاقتصادية القومية الملقاة على عاتق قطاع الزراعة تحقيق فائض للتصدير للحصول على عملات اجنبية لازمة للتنمية الاقتصادية فانا بحساب الميزان التجارى الزراعى وهو صافى الصادرات الزراعية ( اى اجمالى الصادرات الزراعية مطروحا منه الاستيراد من السلع الغذائية الذى كان يمكن انتاجها محليا ومستلزمات الانتاج الزراعية المستوردة من الخارج ) ، نجد ان الزراعة قد حققت فائضا من العملات الاجنبية قدره ٩٥٢٣ مليون جنيه عام ٦٠/٥٩ انخفض هذا الرقم بصفة مستمرة سنويا حتى وصل الى ٥٨٤ مليون جنيه عام ٦٨/٦٧ ثم عاد الى الارتفاع فى ظل ظروف الحرب ولنقص الاستيراد من السلع الزراعية الغذائية والى زيادة انتاج محصول الذرة الى ١٢٢ر٥٨ ، ١٥٢ر٦١ مليون جنيه فى سنتى ٦٩/٦٨ ، ٧٠/٦٩ على التوالى .

وهذه الأرقام الواردة فى خامسا وسادسا فى فترة ما بعد حرب ١٩٦٧ تثبت ان ظروف الحرب يمكن أن تكون عاملا فعلا ، بل ودافعا الى التنمية الاقتصادية واحكام الاستفادة من الموارد الزراعية وزيادة مساهمة الزراعة فى خلق الفائض الاقتصادى لتنمية الاقتصاد القومى .

**سابعا :** كما كان معامل رأس المال / الانتاج فى هذه الفترة حوالى ١ : ٣١ وكذلك معامل رأس المال / القيمة المضافة حوالى ٢ : ١ وهذا يمثل حوالى ضعفا وثلاثة أضعاف المعاملات على الترتيب بالنسبة للفترة من ٥١/٥٢ حتى ٦٠/٥٩ . وهذا الاتجاه يؤكد انخفاض كفاءة الاستثمارات الزراعية فى قطاع التوسع الرأسى سنة بعد أخرى . كما يوضح زيادة تكاليف مستلزمات الانتاج فى الانتاج الزراعى بمعدل أكبر من زيادة الانتاج والأسعار .

من هذا التحليل السابق يتبين لنا أن السياسة الزراعية للتنمية الرأسية

التي اتبعت لزيادة الانتاج الزراعى وتحقيق الأهداف القومية الزراعية فى الفترة من ٥٢/٥٢ حتى ٧٠/٦٩ ، قد اعتمدت فى تحقيق نتائجها على زيادة المساحة المنزرعة من أغلب الحاصلات الزراعية ، أكثر من اعتمادها على زيادة الغلة الفردانية من هذه الحاصلات أى رفع الكفاءة الانتاجية الزراعية ، وفى مقدمتها رفع كفاءة العمل الزراعى ، كما أن الجهود التى بذلت لم تكن كافية لحدوث معدلات نمو فى الانتاج والانتاجية الزراعية أعلى من معدلات نمو السكان ، بالرغم من تزايد الاستثمارات الموجهة فى هذا المجال .

كما وأن معدلات النمو فى الانتاج والانتاجية والدخل وقيمة الانتاج الزراعى كانت أكبر فى المرحلة الأولى ( ٥٢/٥٢ - ٦٠/٥٩ ) عنها فى المرحلة الثانية ( ٦١/٦٠ - ٧٠/٦٩ ) رغم تزايد الاستثمارات بدرجة كبيرة فى المرحلة الثانية عنها فى الأولى ، وكذلك زيادة حجم التمويل الزراعى الحكومى واتساع نطاق ونشاط وحجم التنظيمات الاقتصادية الزراعية ( مثل التعاون ، تجميع الاستغلال الزراعى وتنظيم الدورة الزراعية ) كما أن معامل رأس المال كان أقل فى المرحلة الأولى عنه فى المرحلة الثانية . وإذا كانت قوى الانتاج التى أضيفت الى قطاع الزراعة خلال تلك الفترة قد أدت الى زيادة الانتاج الزراعى بطريقة مطلقة الا أن نسب الزيادة كانت ضئيلة ، وأن هذه القوى لم تشارك بايجابية فى تنمية الانتاج والانتاجية الزراعية .

وإذا عرفنا أن الزراعة المصرية لم تصل الى مرحلة التشبع فى عناصر الانتاج ، حيث ما زالت زراعة متخلفة تكنولوجيا ، فان الزراعة المصرية لا يمكن أن تكون قد وصلت الى مرحلة تناقص الغلة ( فيزيقيا ) - المرحلة الثالثة من قانون تناقص الغلة . ولا بد أن هناك عوائق حالت دون أن تعمل هذه الطاقات الانتاجية بكفاءة مثلى .

وإذا كانت علاقات الانتاج هى الاطار الذى تعمل فيه قوى الانتاج ، وإذا كان هذا الاطار لا يوافق درجة نمو قوى الانتاج الحالية ، فانه يعمل على اعاققتها عن العمل وعن أن تعطى الانتاج الأمثل وتحقق الانتاجية القصوى .

وعلى هذا وفى ظل قوى الانتاج الحالية ، فان النظر فى العلاقات الانتاجية القائمة حاليا فى الريف المصرى ومحاولة تطويرها ، قد يؤدى الى زيادة الانتاج بمعدلات كبيرة دون أى زيادة فى قوى الانتاج .

وهنا يكمن التفسير العلمى للمشكلة الزراعية الحالية، وهو أن التنظيمات الزراعية الاقتصادية الحالية فى الريف المصرى ، وارتباطها بشكل الحيابة والملكية الزراعية وعلاوة ذلك كله باستخدام قوى الانتاج المتاحة فى الزراعة ، يتمثل فيهم التناقض بين تطور قوى الانتاج وشكل علاقات الانتاج القائمة ، والتى لا يمكن أن تتيح استخداما كئفا لعناصر الانتاج الحالية وأن تحصل منها على أعلى انتاج وانتاجية ممكنة . كما أن هذا التناقض سوف

يعوق أى استفادة من هذه القوى الانتاجية مهما تطورت مستقبلا والدليل على ذلك واضح فيما بين المرحلة الأولى والثانية ، فرغم زيادة الاستثمارات المتحققة فى زيادة قوى الانتاج ، فان الانتاجية لم ترتفع ولم يتحقق الانتاج الأقصى .

ان حل هذا التناقض لا يتأتى الا بتطوير علاقات الانتاج بحيث تعطى المجال للاستخدام الكفء لقوى الانتاج الحالية ، وتتيح لها فرصة النمو مستقبلا .

أى أن زيادة حجم المزرعة المصرية واتاحة ظروف « اقتصاديات السعة » فى الانتاج الزراعى المصرى بدلا من المزارع القزمية والصغيرة المتناثرة بشكل واسع هو أحد الحلول المطروحة لزيادة الانتاج والانتاجية الزراعية المصرية . وهذا بجانب العمل على تحديث العملية الانتاجية فيها وفق مستحدثات العلم والتكنيك الزراعيين ، أى تنمية قوى الانتاج للزراعة المصرية .

## المشاكل الاقتصادية للتطور التكنولوجي

### وكيفية الاستفادة منه

لويس جبر أن غبريال

مدير البحوث — بنك مصر

#### مقدمة

تسعى الدول النامية بكل طاقاتها للحاق بالدول المتقدمة في رفع معدلات التنمية ، ومع ما تبذله من جهد ، إلا أن مساعيها لم تكال بالنجاح المنشود ، فقد انتهت الستينيات ، عقد التنمية الأول وقد زادت الهوة اتساعا بين الدول الغنية والدول الفقيرة ، فزادت الدول الغنية ثراء وأصبح متوسط دخل الفرد فيها بين ٣٥٠٠ و ٥٠٠٠ دولار في السنة ، بينما لم تحقق الدول النامية الا تنمية هزيلة حيث بلغ متوسط دخل الفرد فيها بين ١٠٠ و ٢٠٠ دولار في السنة .

ذلك أن الدول الغنية قد دخلت أيضا سباق التنمية بكل امكانياتها الضخمة ، وقد أتاح لها توافر عوامل النمو من العمالة الماهرة وتوفر رؤوس الأموال ، الى جانب الدور الذي يلعبه التطور التكنولوجي فيها ( من تدفق الاختراعات وسرعة تطبيقها على قطاعات الإنتاج ومن ادارات علمية متطورة ) فسعت هذه الدول وتنافست فيما بينها لرفع معدلات النمو ، حتى نعى بعض الاقتصاديين (١) عليها ذلك وسماه هوس التنمية Growthmania ذلك لأن الدول الغنية لفرط أنانيتها ، رفضت أن تساعد الدول الفقيرة الا بما يرجع عليها بالفائدة مضاعفة . فقل التعاون المالي بين الدول الغنية والفقيرة ، الا فيما يخدم مصلحة الأولى ، وبعد أن كان الهدف من التدفقات المالية ، والذي وضع في أوائل الستينيات هو ١ ٪ من دخل الدول المتقدمة لمساعدة الدول النامية ، هبطت هذه النسبة لتصل الى ٧٥ ٪ في نهاية الستينيات .

كما أن معدلات التنمية بين الدول المتقدمة قد اختلفت كثيرا (٢) فيما بينها ، فمع أن الولايات المتحدة ما زال مستوى الدخل للفرد واجمالي الناتج القومي في سنة ١٩٧١ فيها أعلى منه بالنسبة للدول المتقدمة الأخرى ، الا أن النسبة المئوية لمعدل الزيادة السنوية للنمو الاقتصادي ، كان أقل بكثير من غيرها من البلاد المتقدمة الأخرى ( كالاتحاد السوفيتي واليابان والمانيا

E.Y. Michan : The Costs of Economic Growth. (1967).

(1)

Edward Denison : Why Growth rates differ. (1969 3rd Print) (Post-war experience in 9 Western countries).

(٢)

الغربية وفرنسا مثلا) — وذلك طوال الخمسينيات والستينيات — وان كان الفرق ما زال كبيرا بين اجمالى الدخل القومى فيها وغيرها من الدول الأخرى .

أما الدول النامية ، فقد أتبع بعضها استراتيجية متوازنة للتنمية بينما أتبع البعض استراتيجية تنمية معجلة ومكثفة لرأس المال (١) Crashi Modernization Strategy و أتبع البعض الآخر استراتيجية الاقتصاد الثنائية Dual Development Strategy

وقد نتج عن هذا كله بالنسبة للدول النامية ، أنها حققت معدلات تنمية فى الستينيات بنسب متواضعة فلم ينعقد فى كثير منها نسبة ٤ ٪ سنويا طوال الستينيات .

أما فى جمهورية مصر العربية ، فقد حققت نموا متوازنا فبلغ متوسط النمو للدخل المحلى الاجمالى فى الخطة الخمسية الأولى ٦٥ ٪ (٢) ثم انخفض الى ٥ ٪ فى سنة ١٩٦٦/٦٥ ثم الى ٧ ٪ فى سنة ١٩٦٧/٦٦ بسبب الظروف السيئة التى لازمت القطاعين الزراعى والصناعى ثم انخفض النمو بمقدار ٢٧ ٪ فى ٦٧ / ١٩٦٨ عنه فى سنة ٦٦ / ١٩٦٧ بسبب العدوان الامبريالى الاسرائيلى . ثم ارتفع الى ٥٨ ٪ فى سنة ١٩٦٨/١٩٦٩ وواصل ارتفاعه الى ٦٩ ٪ فى سنة ١٩٧٠/٦٩ (٣) .

أثبتت مصر فى استراتيجية التنمية الاقتصادية ، الأخذ باستراتيجية التنمية المتدرجة A Progressive Modernization Strategy فحرصت على الأخذ باستراتيجية متوازنة ، حققت كثافة عمالية وكثافة رأسمالية واهتمت دائما بالعدالة الاجتماعية . فأقامت مشروعات رأسمالية ضخمة مثل السد العالى ، بأحسن من إنتاجى حديث — وحققت بذلك عمالة ماهرة بالإضافة الى كثافة رأسمالية — كما أقامت مصانع الحديد والصلب بتكثيف رأسمالى . كما اهتمت بالتنمية الزراعية فاستوعبت كثافة عمالية عالية ، بينما استخدمت فى مشروعات رأس المال الاجتماعى اعدادا كثيفة من العمالة ، وكان نتيجة لهذه العوامل ان حققت التنمية الاقتصادية فى العشر سنوات الماضية زيادة فى العمالة فارتمعت من ٦٠٠٠٠٠٠ ٦٠٠٠٠٠٠ مشغول فى سنة ٥٩ / ١٩٦٠ ( سنة الأساس للخطة ) الى ٨٢٧٤٧٠٠ مشغول فى سنة ٦٩ / ١٩٧٠ (٤) ، بمتوسط زيادة سنوية معدلها ربع مليون مشغول ، كما زاد المنصرف على الاستثمار فى عقد الستينيات الى أكثر من ٣٠٠٠ مليون جنيه .

Keith Narden : Towards Synthesis of Economic Growth & Social Justice (International Labour Review). Nov. 1969. (١)

(٢) وزارة التخطيط — تقرير متابعة وتقييم العالم الاساسية للتنمية فى الخطة الخمسية الأولى ( ٦٠ / ٦١ — ٦٤ / ١٩٦٥ ) .

(٣) وزارة التخطيط — متابعة وتقييم النمو الاقتصادى فى السنوات ١٩٦٦/٦٥ ، ١٩٦٧/٦٦ ، ١٩٦٨/٦٧ ، ١٩٦٩/٦٨ ، ١٩٧٠/٦٩ .

(٤) وزارة التخطيط — متابعة وتقييم النمو الاقتصادى فى ١٩٧٠/٦٩ ( مايو ١٩٧١ ) .

أنه إذا استمر معدل النمو الاقتصادي السنوي الحالي ، وبدون أي عوائق ، سنة بعد أخرى ، لحقق ذلك أكبر النتائج في فترة تاريخية قصيرة نسبيا . فلقد حسب (١) أنه إذا كانت معدلات الزيادة السنوية في الإنتاج وبالمعدل السنوي البسيط ٢ ٪ ، بشرط استمرار هذه الزيادة ، فإنه في قرن من الزمان سوف تصل زيادة الإنتاج الى ٦٢٤ ٪ ( بالنسبة لسنة الأساس ) وإذا كانت الزيادة السنوية ٤ ٪ ، ل زاد الإنتاج الى ٤٩١٢ ٪ .

وقد سبق أن نوه الاقتصادي « كينز » (٢) بأن استمرار الزيادة السنوية في النمو ، وإذا ما صاحبها زيادة في التعليم والمعرفة ، وزيادة في معدل الاستثمار الرأسمالي ( وبحساب ذلك بالفائدة المركبة ) فإن التنمية الحادثة بعد فترة من الزمن سوف تكون كبيرة للغاية .

إن انتاجية المستشفى في مصر كانت في الخطة الخمسية الأولى أقل من المستهدف (٣) — ومن معوقات التنمية عندنا — وقد جاء بتقرير المتابعة عن الخطة « من المتغيرات الأساسية التي لم تحقق فيها الخطة الخمسية الأولى نجاحا نسبيا هو نقص نسبة الزيادة في انتاجية المستشفى ، عن نسبة الزيادة في متوسط أجره » .

كما جاء بتوصيات تقرير المتابعة أنه من الضروري في المرحلة القادمة النظر الى زيادة الانتاجية — لا من زاوية رفع انتاجية المستشفى فحسب بل من زاوية التوفير في استخدام السلع الوسيطة اللازمة لإنتاج كل وحدة من وحدات السلع ، ومن زاوية حسن استخدام الأصول الثابتة ، مما يطيل تشغيلها في العملية الانتاجية ، وتدعيم الارتفاع بمستوى القدرات الإدارية والتنظيمية في الوحدات الانتاجية والتوسع في التدريب والتأهيل المهني للعمال — باعتباره الأسلوب السريع لرفع مستوى الإنتاج ، وكذلك تدعيم التعليم الفني بجميع مستوياته باعتباره أنه يخدم الإنتاج مباشرة — وأخيرا اعطاء العامل حافز الأهمية الجديرة به لحث العاملين على الارتفاع بالانتاجية عن طريق ربط التزايد في الأجر بالتزايد في الانتاجية .

### دور التطور التكنولوجي في التنمية الاقتصادية :

التطور التكنولوجي هو اصطلاح غير محدد ، إذ يحتوي على كل ما من شأنه تقدم العلوم التي لها علاقة بالنمو الاقتصادي ، وفي أضيق المعاني يشير التقدم التكنولوجي الى تطبيق العلوم على الصناعة أو ما يسمى

W.A. Eltis : Economic Growth. (1968 Reprint). (١)

J.M. Keynes : The Economic Possibilities for our Grand Children. (٢)  
(from essays in persuasion. (1931).

(٣) وزارة التخطيط — تقرير متابعة وتقييم المعالم الأساسية للتنمية في الخطة الخمسية الأولى ( ١٩٦٥/٦٤ — ٦١/٦٠ ) .

« بالابتداع الفنى » بادخال طرق جديدة أو تحسينها ( أو باستخدام وحدات أقل من رأس المال والعمل ) ، أو قد يكون فى إنتاج منتجات جديدة أو فى تحسين الموجود منها أو زيادة التكثيف الميكانيكى أو الالية — فعلى سبيل المثال — إنتاج البلاستيك وهى سلعة جديدة ، واختراع الطائرات النفاثة ( تحسين فى المنتج ) ، وتعتبر الحاجة الى الوفرة فى أحد عوامل الإنتاج ( العمل أو رأس المال ) أكبر الدوافع « للابتداع الفنى » .

فى أى وقت توجد علاقة بين العلوم وطرق الإنتاج المعروفة ، هذه العلوم تختلف بحسب درجة قربها من الإنتاج ، فمنها ما هو بعيد عن الإنتاج — كالعلوم البحتة — التى تقوم مثلا بدراسة المبادئ الأساسية للظواهر الطبيعية وخواص السوائل وقوانين الحركة وغير ذلك . ومنها ما هو قريب من الإنتاج — مثل العلوم التطبيقية — وهى التى تبحث فى تطبيق المبادئ العلمية على الإنتاج .

فالدراسات العلمية النظرية هى المدخل الى العلوم التطبيقية وذلك عند الانتقال من النظريات البحتة — مثل قوانين الكيمياء العضوية — والى تطبيقها مثلا على مصانع تكرير البترول أو تطبيق قوانين نظام الوراثة على تربية نباتات جديدة وهكذا ..

وفى مفهوم دالة الإنتاج التى تعبر عن العلاقة بين عناصر الإنتاج ( العمل ورأس المال والتكنولوجيا ) من ناحية ، والإنتاج من الناحية الأخرى ، نجد أن كوب دوجلاس Cobb Douglas وضع معادلة هى فى أبسط صورها

$$د = ت ل م س^{-1}$$

( حيث ترمز د للإنتاج ، ت للتكنولوجيا وهو الفن الإنتاجى السائد وهو ثابت فى هذه المعادلة ، ل ترمز للعمل ، م لرأس المال و م لرونة العمل بالنسبة للإنتاج و 1 - م لرونة رأس المال بالنسبة للإنتاج ) .

فالانتاج يتوقف على العمل ورأس المال والتكنولوجيا . وأن لعامل التكنولوجيا الدور الأساسى الذى يمكن أن يدفع بعملية الإنتاج بسرعة معجلة . ومن الأمور المسلم بها أن التكنولوجيا ، أو طريق الفن الإنتاجى ، هو أهم عوامل التنمية ، فمع الاختلافات الصغيرة بين الدول المتقدمة فيما تخصصه كل منها من نسب للاستثمار الى الدخل ، فقد لوحظت تغيرات كبيرة مقابلة فى معدلات النمو الاقتصادى السنوى بين هذه الدول والذى يرجع أساسا الى اختلاف الفن الإنتاجى المستخدم فى عملية الإنتاج بين هذه الدول .

فلقد حسب (١) تأثير معدل التطور التكنولوجي على معدل النمو الاقتصادي وقدر بأن ٩٠٪ من معدل الزيادة في انتاج المشتغل في الولايات المتحدة وعلى الزمن الطويل ، إنما مرجعه في فن الانتاج ، والى زيادة مستويات التعليم ودور المعرفة وعوامل أخرى غير رأس المال والعمل . وفي دراسة (٢) حديثة عن أثر التعليم على معدل الزيادة السنوية للنمر ، فان أكثر من ٤٠٪ من الزيادة في الدخول للأفراد في الولايات المتحدة بين سنة ١٩٢٩ وسنة ١٩٤٧ إنما هو بسبب زيادة التعليم ، بينما تعزى (٣) الزيادة الكبيرة في الثروات القومية وفي زيادة الدخول في الدول المتقدمة خلال الـ ١٥٠ عاما الماضية ، الى تنفق الاختراعات وتطبيقها على قطاعات الاقتصاد وعلى وسائل الانتاج المختلفة ، وأنه بقدر معدل الزيادة والسرعة في تطبيق الاختراعات على وسائل الانتاج ، تتوقف معدلات التنمية الاقتصادية .

ويتحقق التطور التكنولوجي بالمزيد من استعمال الفن الانتاجي المتقدم والمحتوى في الآلات Embodied technology والمكينات الحديثة وعلى المزيد من الآلية Automation وأيضا عن طريق التقدم الإداري والتنظيمي Disembodied technology أى يتحقق التطور عن غير طريق الزيادة الرأسمالية ، ويظهر في تكوين الكوادر الإدارية والتنظيمية والخبرات الفنية والتنظيم العلمي وتكوين الأعداد المتزايدة من العمالة المهرة والتي يمكنها أن تتكيف على الآلات الحديثة ، وعلى الفنيين الذين يقومون باستخدام الأساليب الحديثة في الانتاج وخدمة الوحدات الاقتصادية بأقصى كفاءة ممكنة ، واستخدام الأساليب العلمية في التخطيط والرقابة واستعمال الآلات الالكترونية في مراقبة الانتاج والجودة والمراقبة الذاتية ، مما يعمل على تخفيض النفقات ومع زيادة الانتاج وبنفس القدر من العمالة والآلات .

كان للاندياع الشديد في الدول المتقدمة بعد الحرب العالمية الثانية الى رفع معدلات نموها الاقتصادي أن وجه الاقتصاديون اهتمامهم نحو زيادة الانتاجية . فمع استخدام الموارد الاقتصادية لأقصى طاقة ، أصبح للانتاجية مركز الصدارة ، فاهتمت الدول بعمل المقارنات الدولية للانتاج للفرد في الساعة وفي السنة ، واستخدام الفن الانتاجي للاقلال من الوحدات المستخدمة في الانتاج ( من وحدات العمل أو من وحدات رأس المال ) وذلك بالنسبة للمنتج ، وتنافست الدول في استخدام أحسن طرق الانتاج حتى يمكن لصادراتها أن تغزو العالم .

Edwin Mansfield : The Economics of Technological Change (M 68), (١)  
1968. Fabricant : Economic progress and Economic change (annual report of national economic research) Solow : Technical change and the aggregate Production function. (Review of Economics and Statistics 1957 Vol. XXXIX p. 312-320).

E. Denison : The Sources of Economic Growth in the U.S. 1969. (٢)  
Patel : World Economy in Transition (1850-2030) from essays in (٣)  
socialism, Capitalism and economic growth (Cambridge 1967).

أثر التطور التكنولوجى الناجم عن استخدام كثافة رأسمالية وحدها  
( ويحتوى على آلات حديثة ) فى صناعات مختلفة فى الفترة من  
١٩٦٢/٤٦ بالولايات المتحدة

معدل الزيادة السنوية نسبة مئوية	القطاع
٣,٧	الكماويات
١	الماكينات
٤,٧	الأغذية
٣,٤	الورق
٨,٣	العدد والآلات
٣,٦	العدد الكهربائية
١,٥	المحاجر والزجاج
٨,٦	العربات
١,٩	الأثاث

Mansfield, (ibid).

أثر التطور التكنولوجى فى الزيادة السنوية لمعدلات النمو فى ١٠ مصانع  
بالولايات المتحدة ، ( مصانع كيمياويات ومصانع بترول ) فى الفترة  
من ١٩٤٦/١٩٦٢

( بسبب تقدم إدارى غير محتوى على الات )		( بسبب زيادة كثافة رأسمالية )	
المصنع ( أ )	كيمياويات	٤,٠ %	٥,٠ %
» ( ب )	»	٢,٤	٦,٢
» ( ج )	»	٢,٦	٢,٠
» ( د )	»	١,٤	٣,٥
» ( هـ )	»	٢,٠	٥,٣
المصنع ( أ )	بترول	٣	٢,١
» ( ب )	»	١,٩	٥,٩
» ( ج )	»	٢,٢	٦,٦
» ( د )	»	١,١	٩,٥
» ( هـ )	»	١,٨	٨,٨

Edwin Mansfield : Industrial Research & Technological Innovation (1968)  
Ch. (IV).

وأن التغير في الحياة الاقتصادية والاجتماعية دائم المسيرة - فالفن الإنتاجي المستخدم اليوم ، يصبح غدا فنا إنتاجا قديما - ولا بد من اكتساب المعرفة الجديدة لامكان استخدام التطور التكنولوجي الجديد ، والدولة التي لا تستخدم أحدث طرق الإنتاج ، أو حتى تبطئ في استخدامها ، فإن بضائعها لا تجد لها سوقا دولية .

فالتقدم التكنولوجي مستمر وهذا يؤثر دائما على نسب دوال الإنتاج المستخدمة . ويترتب على استمرار الاختراعات في الزمن القصير وتطبيقاتها المستمرة « اخلال بالتوازن الاقتصادي » وظهور الدورات الاقتصادية المستمرة في النظام الرأسمالي .

ومهما كانت التعديلات والتحسينات على عمليات الإنتاج وعلى الآلات طغيفة ، فإنه بتراكمها في الزمن الطويل ، تؤدي الى تغيرات جذرية في طرق الإنتاج . وفي دراسة أجريت على التغيرات البسيطة في الآلات في صناعة النسيج بالولايات المتحدة عن الفترة ( ١٩٣٨/١٩١٠ ) لوحظ أن التحسينات التكنولوجية التي ادخلت على هذه الصناعة أدت الى زيادة إنتاجية العامل بمقدار ٥٠% كما أن الإضافات الآلية البسيطة على صناعة زجاج اللبنة الكهربائية والتي أمكن إنتاجها بوفرة في صناعة الكهرباء منذ عام ١٩٢٥ ، فقد وجد أنه بعد استعمالها بست سنوات كان لها الفضل في زيادة إنتاجية الفرد في الساعة بمقدار خمسة أضعاف (١) ، عنها قبل ادخال هذه التحسينات .

ويؤثر التطور التكنولوجي في التنمية عن طريق الاستثمار (٢) في السلع الرأسمالية وعن طريق الاستثمار البشري . وذلك لأن الاستثمار يؤثر في الإنتاجية ، والاستثمار هنا هو إجمالي الاستثمار ، والمحتوى على فن إنتاجي متقدم يتم به دفع التنمية دفعات قوية ، ففاءة الصناعة والزراعة وإنتاجية العامل هما دالة للاستثمار ، وكلما زاد الاستثمار زادت الإنتاجية ، وذلك بمحتواها من أساليب حديثة في الإنتاج ، كما أنه كلما زاد معدل الاحلال للمكينات المستخدمة ، أدى هذا الى زيادة إنتاجية العامل ، وإذا ما قل معدل الاحلال وقل الاستثمار ، بات رصيد رأس المال الثابت أكثر قدما ، وعنده تقل إنتاجية العامل لاستخدامه من إنتاجي غير متطور .

ومن الناحية الأخرى ، كلما ارتفعت الأجور ، دعا هذا رجال الأعمال في النظام الرأسمالي الى زيادة الاحلال وزيادة الكثافة الرأسمالية - واستخدمت الطرق الإنتاجية الأكثر تقدما - بينما اذا هبطت الأجور يقل

Bowden : Technological change & Employment in the electric lamp industry. (Bureau of labour statistics 1933). (١)

Salter : Productivity & Technical change (1966). (٢)

الإحلال والاستثمار وتصبح الانتاجية في أقل درجاتها ، كما أن رصيد رأس المال المتبقي في الآلات يصبح أكثر قدما ولا يشتمل على التكنولوجيا المتطورة . فدرجة الكثافة الرأسمالية واستخدام احسن طرق الانتاج انما تتبع الأسعار النسبية للاجور وأثمان الاستثمارات . ( أنظر الجداول من ١ الى ٥ التي تظهر أثر التطور التكنولوجي على الانتاج ) .

### التطور التكنولوجي وأثره على العمالة :

ينشأ التطور التكنولوجي بسبب الإضافات الجديدة من المعرفة الى أساليب الانتاج السائدة ويترتب عليه تغير في نسب دوال الانتاج المستخدمة ويهدف الى الارتفاع بالنتائج الصافي لكل وحدة مستخدمة مما يعمل على رفع كفاءة المشروع ويدفع بالتقدم الاقتصادي . وذكر Schumpeter ( شومبتر ) (١) انه « يمكن زيادة التنمية الاقتصادية ، بتغيير مزج نسب دوال الانتاج المستخدمة وحتى مع عدم حدوث زيادات في الوحدات المستخدمة من قبل » ويتم ذلك عن طريقين اما بانتاج سلع جديدة لم تكن موجودة من قبل ، أو بانتاج نفس السلع ، باستخدام الموارد الموجودة وانما بتغيير في نسب رأس المال / العمل .

فالتطور التكنولوجي يعمل على تغيير دوال الانتاج ، اما بانقاص وحدات من رأس المال Capital Saving أو وحدات من العمل Labour Saving أو كليهما . وعلى سبيل المثال في التصميمات الحديثة في محطات القوى النووية أمكن اختزال الاستثمارات الرأسمالية الى النصف وما زالت في التناقص وذلك في فترة لا تتعدى عشر سنوات . وفي مصانع الحديد والصلب التي تدار بالأكسجين أمكن انقاص الأيدي العاملة في المصنع الى أكثر من النصف وهكذا في أغلب انتاج السلع الرأسمالية التي استخدمت الفن الانتاجي المتطور .

ففي الحالة الأولى حدث وفر في الرأسمالية وفي الحالة الثانية حصل وفر كبير في العمالة .

كما أن استعمال الآلات الإلكترونية وخاصة العقل الإلكتروني ، أمكن بها اختزال آلاف العمليات والاستغناء عن آلاف العمال ووفر كبير في العمالة وأمکن أن يقوم العقل الإلكتروني بخدمات كثيرة في التطبيقات العلمية والعملية .

ففي الصناعات الكيماية والبترولية وصناعة الحديد والصلب ، كان لاستخدام الآلات الحاسبة الإلكترونية الفضل في تطور الرقابة على العمليات ، وبحوث العمليات ، ترتب عليه خفض في الفاقد وزيادة في الانتاج والاقبال من احتمالات الخسارة في الانتاج ، ومع خفض العمالة الى أقصى حد .

Schumpeter : The Theory of Economic Development (Original German Edition 1911 — English Translation 1934). (١١)

كما استخدمت العقول الالكترونية في عمليات البنوك وشركات التأمين وفي الضرائب ورسم السياسة الاقتصادية للدولة وفي أعمال الطيران وحركة الطائرات وحجز التذاكر وفي الأجور والمرتبات وأمكنها أن تقوم بوظائف العمليات مما ترتب عليه وفورات كبيرة في العمالة .

ولعل أكبر خدمة أدتها العقول الالكترونية ، هو في مجال البحوث العلمية حيث تقوم بعمليات حسابية في سرعة تصل الى عشرات الملايين من المرات من قدرة الفرد .

### المشاكل الاقتصادية للتطور التكنولوجي :

يمكن النظر الى المشاكل الاقتصادية للتطور التكنولوجي من ناحيتين ، ناحية الطلب على التطور وما ينشأ من مشاكل التقدم الفني للإنتاج ، وناحية العرض وذلك بسبب المشاكل التي تقابلها الدول لمحاولة تعاضد الإنفاق لديها ، كالتصرف على البحوث العلمية وعلى تكوين رصيد من العلماء والمهندسين والكوادر الإدارية اللازمة للقيام بعمل البحوث وتطبيق الاختراعات على القطاعات الاقتصادية .

ان انتاج عمليات التطور التكنولوجي ، مثلها مثل انتاج اي سلعة أو خدمة اقتصادية تخضع لعامل العرض والطلب ، ولو أنه حدث مرات عديدة ان قام أفراد بجهودهم الذاتية ، وبحثا للعلم في ذاته وأتوا بنتائج كان لها أعظم الأثر في تغير النظريات العلمية والتي أعادت العالم بعد ذلك بتطبيقاتها على الصناعة والزراعة وكانوا سببا لدفع التقدم الاقتصادي خطوات كبيرة الى الأمام . الا أنه حتى بالنسبة لهؤلاء فقد أصبح لدور تمويل هذه الاختراعات أو في تطبيقها على أدوات الإنتاج أكبر الأثر في ظهور الاختراع من عدمه .

ففي جانب الطلب (١) ، نجد أنه عندما حدث في أواخر القرن الثامن عشر وأوائل القرن التاسع عشر ، ان زاد الطلب على النسيج ، بسبب بعض اختراعات حدثت في هذه الصناعة مثل « المكوك الطائر » *Flying Shuttle* الذي أدى الى رخص النسيج والى زيادة الطلب على الغزل وارتفاع الربحية في هذا القطاع ، ولكن مع بطء نمو المشتغلين بالغزل ، ارتفعت أجور الغزاليين ، وقد كان هذا سببا لمزيد من الاختراعات لتحل محل النقص في العمالة ، فاخترع « دولاب الغزل » *Spinning Jenny* ثم آلات غزل القطن *Spinning Mule* وغيرها .

وكانت هذه الاختراعات بسبب زيادة الطلب على الغزل من ناحية ، ولزيادة أجور الغزاليين من ناحية ثانية ، ثم انتقلت المشكلة بعد ذلك الى قطاع النسيج

Richard Nelson, Merton Pech and Edward Kalachek : Technology, (١)  
Economic Growth and Public Policy (1967).

محدث نقص في النساجين ، وقد ترتب على ذلك انتقال بعض المدربين من العمال للعمل في قطاع النسيج ، وهم الذين استغنت عنهم الاختراعات الجديدة في الغزل ، ولكن استمرت الأجور في النسيج أعلى منها في الغزل ، مما دفع بالاختراعات الى قطاع النسيج وهكذا . . .

وفي هذا المثل ، نجد أن وراء الطلب على التطور التكنولوجى عاملين أولهما ازدياد الطلب على السلعة ( المنسوجات ) التى استخدم فيها الاختراع وثانيهما النقص في العمالة ( دالة الانتاج ) مما تسبب في رفع تكلفة السلعة وكان هذان العاملان وراء الدافع للاختراع ، ثم الابتداع في الصناعة .

ان زيادة الطلب على سلعة ، يؤدى الى زيادة الطلب على التطور التكنولوجى الذى يترتب عليه نقص في تكلفة الانتاج ، او في تحسين المنتج ، ودائما تنعكس زيادة الطلب على المنتج الى زيادة الانتاج ، وزيادة الانتاج تؤدى بالتالى الى الدافع على انقاص التكلفة وتحسين المنتج . وقد لاحظ الاقتصاديون (١) الارتباط بين زيادة براءات الاختراعات بالنسبة للعدد والالات ، وزيادة البيعات من العدد والالات التى حدث فيها الاختراع .

أما من ناحية المشاكل الاقتصادية للتطور التكنولوجى من جانب العرض فانه لا يكفى لحدوث التطور وجود اعداد من الأفراد يقومون بحل مشكلات الانتاج ايا كانت نوعيتهم ، انما يتوقف هذا في المقام الأول على نوعية الأفراد الذين ينقطعون لعلاج المشاكل المستمرة من أجل التطور ، أى على انتاجيتهم . ويشترط لكفاية العرض منهم ، أن يستمر الانفاق على التعليم وعلى نشر المعرفة وعلى اعداد الباحثين والعلماء والمهندسين وأصحاب الكوادر الفنية . كما يتوقف على عدد العامل والأدوات العلمية وتجهيزها بأحدث الأدوات العلمية ، أى على المتغيرات والتى تكمن وراء منحنى عرض الاختراعات .

وتصرف الدول المتقدمة بلايين الدولارات سنويا على البحوث العلمية وبحوث التنمية ، كما تنفق بلايين أخرى على التعليم وعلى زيادة العلماء والمهندسين والفنيين — وكان نتيجة لزيادة العرض منهم — أن قل أجرهم نسبيا في السنوات الأخيرة .

ومهما يكن من أمر ، فلا بد للدول النامية من أن تنفق على البحوث العلمية المحلية ، الى جانب الاستفادة من نتائج البحوث التى تجربها الدول المتقدمة . وأن تحاول دائما أن تسعى الى استخدام أحسن أسلوب انتاجى ، لانه الطريق الى زيادة الانتاجية والى زيادة معدلات التنمية .

Jacob Schmookler : Invention and Economic Growth (Harvard (1) University Press : 1966).

## مشاكل التطور التكنولوجي وأثرها على الدورات الاقتصادية في الدول الرأسمالية وعلى العمالة :

لعل أول من نبه الأذهان الى مشاكل التطور التكنولوجي وأثرها على العمالة ، هو « كارل ماركس » عندما أسند الى الرأسمالية ، أنها تعمل على الاقلال من عنصر العمل وزيادة الكثافة الرأسمالية وما يترتب على ذلك من بطالة للعمال .

ومن بعد كارل ماركس ، نجد ان « شومبيتر » (١) (٢) نسب الى التطور التكنولوجي العامل الرئيسي في أحداث الدورات الاقتصادية . وقد بدأ كتاباته منذ أوائل القرن الحالي ، عن أثر الابتداع والتغير في الفن الانتاجي وعلاقة ذلك بالدورات الاقتصادية في البلاد الرأسمالية . فالمنظم يختار بين بدائل الانتاج ، نظرا لديناميكية النظام الاقتصادي ، ويعمل على تحقيق أكبر وفورات في النفقات وأكبر ربحية ، فيستمر في ادخال كل مستحدث في الصناعة ، وفي خلق المنتجات الجديدة ، أو في ادخال طرق جديدة في الفن الانتاجي ، أو في فتح أسواق جديدة ، فيعمل على تغيير دوال الانتاج واعادة مزجها بنسب مختلفة من وحدات العمل ومن وحدات رأس المال وهذا يحقق له المزيد من الربح ، فيزيد طلبه على السلع الرأسمالية الجديدة ، ويؤدي هذا الى احداث دورة رخاء ، التي لا تلبث ان يحل محلها دورة كساد وهكذا .

فالتطور التكنولوجي من شأنه ان يؤدي الى زيادة كبيرة في الاستثمار ، والى زيادة القروض من البنوك لتمويل هذه الاستثمارات ، مما يرفع من سعر الفائدة النقدي وترتفع الأسعار والأجور ، وفي حين تتجه الاستثمارات الى السلع الرأسمالية ، يقل انتاج السلع الاستهلاكية ، فيزيد سعرها بالتالي . ولكن بعد فترة يزيد انتاج السلع الاستهلاكية وتظهر في السوق ، وعندها يقف ارتفاع الأسعار كما تقف دورة الرخاء . ويتوقف هذا التوسع على فترة انتاج السلع الرأسمالية والتي تتطلب وقتا لانتاجها « فترة التفريخ الاقتصادي » اذ كلما طالت ، استمر التوسع الاقتصادي .

وعندما يظهر انتاج السلع الاستهلاكية ، تنتهي الدورة الاقتصادية ويكون انتاج هذه السلع عند مستوى أعلى من مستواها السابق . وعندئذ تأخذ الأسعار في الهبوط ، وهنا يجب موازنة الاقتصاد للوضع الجديد ولكنه يعجز عن ذلك فينسحب أصحاب المشروعات الحدية . وفي هذه الأثناء تحدث دورة الكساد - وعند شومبيتر - اذا استمر تدفق الاختراعات وسرعة تطبيقها على أدوات الانتاج - وبدون توقف - فان دورة الكساد تتأخر تبعا لذلك .

Schumpeter : The Theory of Economic Development (1911). (1)

Schumpeter : Business Cycles (1939). (2)

كما أن أرباح المنظمين لا تلبث أن تنخفض بسبب ارتفاع تكلفة الإنتاج لزيادة الطلب على عوامل الإنتاج ، ومن الناحية الأخرى ، تهبط الأسعار لزيادة المنتج من السلع ، فيتضاؤل هامش الربح لدى المنظمين ، ويقل الدافع الى التوسع ، وعندها تظهر قوى عدم التوازن . يضاف الى هذا أن ظهور السلع الجديدة في الأسواق تسبب انخفاضا في أسعار السلع القديمة ( التي تنتج بفن انتاجي متأخر ) وتسبب الارتباك لأصحاب هذه المشروعات ، وفي هذه الفترة يقوم أصحاب الأعمال بسداد القروض التي اقترضوها من البنوك فتقل السيولة ويزداد حدة الكساد ويتسبب عنه « انكماش ذاتي » *Auto-deflation* مما يهبط بالأسعار أكثر وأكثر .

هذا ما يحدث في النظام الرأسمالي ، أما الدول الاشتراكية ، فانها حررت نفسها من الدورات الاقتصادية .

ويفسر « كاسل » (١) المشاكل الاقتصادية للتطور التكنولوجي وما يسببه من دورات اقتصادية في البلاد الرأسمالية ، وذلك من أثر الاختراعات والابتداع على أحداث الدورات ، وهو لا يرجع ذلك لزيادة الإنتاج ، وانما يرجعه الى نقص المدخرات التي تمول هذه الاختراعات ، فيؤدي ازدياد الطلب على القروض الى رفع سعر الفائدة النقدي ، ومن الناحية الأخرى تعمل الاختراعات على زيادة الطلب على السلع الرأسمالية ، فتعمل المصانع بأقصى طاقاتها ، إلا أنه عندما يرتفع سعر الفائدة فان سعر الفائدة العيني *Natural rate of interest* يصبح أقل من سعر الفائدة النقدي *Market rate of interest* ولذا يحجم المنظمون عن القيام بمشروعاتهم ، كما أن هذه تؤثر في نفقة المشروعات القائمة بالنسبة للذين يسيرون على فن انتاجي قديم ، بسبب ارتفاع التكلفة الناشئ عن عدم مساواة سعري الفائدة ، فينسحب المنتجون الحديثون ، كما تحدث الازمة الاقتصادية بسبب قلة المدخرات أو قلة المعروض من رأس المال لتمويل الاستثمارات الجديدة .

ومهما يكن من أمر ، فان اثر التطور التكنولوجي على الدورات الاقتصادية لا يعنيان لأن هذا ينطبق على النظام الرأسمالي ونحن نسير على الخط الاشتراكي .

إلا أن التطور التكنولوجي يعمل في الزمن القصير على الاقلال من حجم العمالة ويحركها بالانتقال من صناعة لأخرى . وإذا كانت البلاد المتقدمة تخشى التطور التكنولوجي وتعمل له كل حساب ، لما يسببه من بطالة جماعية فقد أثر هذا التطور على تفكير الاقتصاديين في هذه الدول وخاصة في الخمسينيات والستينيات من هذا القرن ، وبالأخص بالنسبة لادخال الآلية

Automation وقد ذكر أحد الاقتصاديين (١) البريطانيين بأن البطالة المتسببة عن الآلية ، سوف تزداد خلال العقود القادمة أو حتى نهاية القرن الحالي وانها في النهاية سوف تصل الى ٩٠٪ من القوة العاملة ، الا اذا اتخذت الاجراءات الحاسمة من الان . ويقصد بالآوتوماتية ، أنواعها المختلفة من الرقابة الآلية الميكانيكية Automatic Control Mechanism والتي يمكنها الرقابة الآلية من مسافات بعيدة Automatic Remote والتي تستعمل في توجيه الطيارين في الفضاء ونظام الانتاج الذاتى Self-Control contained production System وغير ذلك من العمليات المختلفة الالكترونية التي عملت على اختصار الوقت الى أبعد حد والاقبال من المخزون ( قدر الخفض في المخزون في مصانع وستنجهانس ، التي تطبق النظام الآلى ، الى ٣٥٪ من حجم المخزون السابق ) كما تعمل على الاقلال من العمالة ، ولو بصورة مؤقتة .

ان حجم البطالة الحادث بسبب التطور التكنولوجي لن يستمر طويلا ، ذلك أن التغير في مجموع البطالة انما تحكمه عوامل أهمها اجمالى الطلب على السلع والخدمات من ناحية الطلب ، ومن ناحية العرض فان معدل النمو في القوى العاملة ومعدل النمو في انتاجية الفرد ، تؤثر على حجم البطالة . فطالما كان معدل الزيادة في اجمالى الطلب متعادلا مع معدل الزيادة في القوى العاملة ومعدل الزيادة في الانتاجية ، فانه لن تحدث زيادة في اجمالى البطالة . صحيح أنه سوف تحدث زيادة في العمالة في بعض القطاعات المتوسعة ، بسبب زيادة انتاجها ويحدث انخفاض في قطاعات أخرى .

وعلى ذلك فمهما بلغت سرعة التغيرات في الفن الانتاجى المستخدم نتيجة للتطور التكنولوجي فلن يزيد اجمالى البطالة عن النسبة العادية ، كما يتوقف ذلك على أهمية الدور الذى تقوم به الدولة في هذا المجال .

والمشكلة الاقتصادية للتطور هي في ايجاد الوظائف الجديدة لمقابلة العمالة الزائدة . فكلما ازداد استخدام أحسن فنون الإنتاج، تطلب مزيدا من المهارات والمعرفة لا تتوافر في العمال العاديين . فمع وجود بطالة في بعض القطاعات، لوحظ في نفس الوقت ، ازدياد الطلب على العمال المهرة والفنيين والمهندسين الذين يمكنهم ادارة الآلات الحديثة . فالبطالة هنا هي من نوع البطالة (٢) البنائية Structural Unemployment بطالة نشأت بسبب التقدم في فنون الانتاج بحيث انها تطلب أكثر من المهارات الموجودة حاليا .

فاذا كان معدل الزيادة في اجمالى الطلب كبيرا بحيث يمتص البطالة ، فأنها في هذه الحالة لا تكون من النوع « البنائى » . واذا لم تستجب البطالة لزيادة الطلب ، فانها تكون من هذا النوع .

Crossman : Essay in the international Conference on automation. (١)

Killingsworth : The automation story : machines, man power and Jobs. (1964).

ويكون علاج هذه المشكلة الاقتصادية الناشئة عن التطور ، عن طريق زيادة المهارات والتدريب والتأهيل للعمال . فبالإضافة الى أنها تزيد من إنتاجية العامل ، فإنها تكفيه للعمل على الآلات الحديثة التى تتطلب مهارات عالية . ففى بعض الصناعات الالكترونية والصناعات الأوتوماتية وفى صناعات تشغيل المعادن ، يتطلب اعداد العمال مزيدا من المعرفة والتعليم فى العلوم والرياضيات ، وهذا التعليم يرفع دخولهم ويجعلهم مؤهلين للقيام بأدى العمليات الحديثة ، اذ كلما زاد معدل نشر التعليم ، زاد معدل النمو الاقتصادى للدولة .

ونتيجة للتطور التكنولوجى يحدث تغيير فى الهيكل العمالى ، فيقل عدد المشتغلين بالزراعة ، بسبب زيادة الكثافة الرأسمالية كما يزيد عدد المشتغلين بالخدمات ويقل أيضا عدد المشتغلين بالصناعة . ومن الناحية الأخرى اذا لم يزد تدفق الأختراعات وسرعة تطبيقها على القطاعات الإنتاجية وبصورة مستمرة ، ولم يصاحب ذلك زيادة فى التأهيل والتدريب والتعليم للقوى العاملة ، فإن البطالة لا بد وأن تزيد عن النسب المقبولة ، كما يأخذ معدل النمو الاقتصادى فى الانخفاض .

### المشكلات الاقتصادية للتطور التكنولوجى وعلاقته بنوعية العامل :

رأينا مما سبق أهمية نوعية العامل ، بالنسبة لمتطلبات التطور التكنولوجى وأن البطالة سوف تكون بين العمال غير المدربين والمؤهلين للقيام بعمليات الإنتاج التى تستدعى أكبر قدر من المهارات .

ان لنوعية العامل أكبر الأثر فى رفع إنتاجيته وفى رفع معدلات التنمية فى المجتمعات الصناعية والمجتمعات الآخذة بالتصنيع نجد أنه كلما زاد عدد العلماء والمهندسين والفنيين ذوى الخبرات العالية ، زادت الإنتاجية فى هذا البلد وزادت معدلات التنمية .

وفى بحث قامت به هيئة الأمم المتحدة (١) عن الارتباط بين زيادة عدد المهندسين الجامعيين وخريجي المعاهد العليا ومن الفنيين والمهندسين غير الجامعيين ( وذلك عن عوامل التنمية الاقتصادية فى أوروبا فى الخمسينيات ) وقد ظهرت شدة الارتباط بين زيادة معدلات خريجي الجامعات من هذه الكوادر وبين زيادة الإنتاجية ، فظهر أنه فى الاتحاد السوفيتى والولايات المتحدة تزيد هذه النسب بمقدار ثلاثة أضعافها عنها فى بلاد صناعية متقدمة مثل بريطانيا والمانيا الغربية وفرنسا . وأن البلاد الاشتراكية فى أوروبا أخذت بالعمل على زيادة خريجها من المهندسين والفنيين من الجامعات والمعاهد العليا وكانت أكبرهم تشيكوسلوفاكيا ثم رومانيا وبولندا وبلغاريا وأقلهم يوغوسلافيا

U.N. Some factors in Economic Growth in Europe during the 1950's (Genève 1964). (١)

وكانت ألمانيا الشرقية أقل البلاد الأثراكية في نسب المهندسين ، بسبب الهجرة منها الى الخارج ، وقيل ايقافها (قدر Herr Ulbricht (١) ما خسرت ألمانيا الشرقية على التعليم بسبب هجرة الكفاءات بمبلغ ٣٠ بليون مارك ) . والجدول التالي يظهر اعداد المتخرجين من المهندسين .

**الفجوة التعليمية بين الولايات المتحدة ودول أوروبا الغربية**  
نسبة سنوية من مجموعة عمرية تنقطع للدراسة

الدولة	سنة ١٩٥٩/٥٨ جميع أنواع التعليم العالي % (مقدرة)	سنة ١٩٦٩/٦٨ جميع أنواع التعليم العالي % (مقدرة)
الولايات المتحدة	٣٠	٥٥
السويد	١٢	١٩
فرنسا	٩	١٨
الاتحاد السوفيتي	٩	٣٠
بريطانيا	٨	١٦
ألمانيا الغربية	٧	١٦
هولندا	٦	١٦

Source : Report on Higher Education — Robbins Report — (H.M.S.O. London).

As quoted from European Advanced Technology by Layton P.E.P. (1969).

تمليق : يلاحظ في الجدول بماليه ، ان نسبة المنتظمين للدراسات العليا من فئات عمرية تبلغ اقصاها في الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي - أكبر البلاد الصناعية تقدما .

أما بالنسبة للفنيين المهرة فقد ضاعفت بولندا من الخريجين منهم إذ بلغ عدد الفنيين غير الجامعيين ثلاثة أضعاف عددهم في الفترة ( ١٩٥٠ - ١٩٥٨ ) كما عوضت ألمانيا الشرقية ما خسرت من المهندسين ، بزيادة ضخمة في عدد الفنيين بنسبة ١٠٠٪ في الفترة ( ١٩٥٩ / ١٩٥٥ ) وفي كل قطاع زاد فيه عدد المهندسين (٢) ، نجد الارتباط واضحا بين معدل الزيادة في التنمية الاقتصادية ومعدل الزيادة في الخريجين من الجامعات العلمية ( المهندسون والعلماء ) .

وقد دلت هيئة الأمم في تقريرها على ذلك عندما أوردت الآتي :

انه في الخمسينيات كان معدل الزيادة في خريجي المهندسين بنسبة ١١٪ في السنة في الاتحاد السوفيتي وقد صاحب ذلك ارتفاع في نمو الإنتاج بمعدل ١٠٪ سنويا .

Herr Ulbricht : Neue Deutschland. 28 Nov. 1961, as quoted from : (١)

U.N. : some factors in Economic Growth in Europe. Ibid.

U.N. Ibid. (٢)

كما نجد نفس الاتجاه في دول أوروبا الشرقية كتشييكوسلوفاكيا حيث بلغ معدل الزيادة في الخريجين من المهندسين ١١٪ سنويا ووصل فيها معدل الزيادة في الانتاج ٨٪ سنويا ، بينما في بلغاريا بلغ معدل الزيادة في الخريجين ١٥٪ وكان معدل زيادة الانتاج ١٢٪ وبولندا حققت ١٨٪ في الخريجين و ٨٪ في الزيادة في الانتاج .

بينما في البلاد الرأسمالية نجد أن معدل الزيادة السنوية في الخريجين بلغ في بريطانيا ٤٪ والزيادة في الانتاج ٢٪ .

أيضا يظهر ذلك الارتباط واضحا على مستوى القطاعات الصناعية في كل دولة فقد ظهر الارتباط قويا بين عدد المهندسين العاملين في ثمانية صناعات كبرى ( صناعة الكيماويات والصناعات الهندسية والألبان الصناعية ) وبين معدلات التنمية فيها . بينما في الصناعات الأخرى ( صناعة الأغذية والنسيج والأخشاب ) لوحظ هبوط النمو فيها مع النقص في عدد المهندسين العاملين فيها .

ولقد قابل الاتحاد السوفيتي المشكلات الاقتصادية الناتجة عن التطور التكنولوجي بالمزيد من نشر التعليم والتدريب والتأهيل وعملت دورات تدريبية اجبارية على العاملين والعمال بالمصانع ، كما امكن للاتحاد السوفيتي أن يكون رصيذا ضخما من العلماء من الاناث - حيث قدر عددهم في عام ١٩٦٠ بـ ٣٢٠.٠٠٠ سيدة بين مهندسات وعالمات (١) - أي بنسبة ٢٩٪ من مجموع المشتغلين بالهندسة والعلوم في الاتحاد السوفيتي في ذلك الوقت .

ويمتاز الاتحاد السوفيتي عن الدول الرأسمالية بالتوجيه وتركيز البحوث تحت اشراف « اكااديمية العلوم السوفيتية » بالنسبة لجميع البحوث التي تجرى في الاتحاد السوفيتي - بحيث لا يحدث ازدواج في البحث أو مضيعة للوقت ، كما يحدث في بلاد الغرب - كما تقوم هيئة متخصصة بترجمة أغلب البحوث العلمية التي تقوم بها كبرى الدول في العالم ، ومن جميع اللغات وبذلك تحصل على احسن خلاصة لنتاج العقول (٢) .

لقد عنى الاتحاد السوفيتي بتدريب المتخصصين في جميع القطاعات وعلى كافة المستويات والمعرفة وذلك في جميع مراحل التطور الاقتصادي به .

فقد أدت حاجة الانتاج المتعظم الى تحسين وتدريب المسئولين عن الانتاج وكان للسرعة الكبيرة في زيادة الانتاج وفي زيادة انتاجية العامل

Vyshee Obrazovanie : Statisticheski Sbornik Moscow 1961

(١) (As quoted from U.N. : some factors in Economic Growth in the 1950's, Genève 1964).

U.N. Op. cit.

(٢)

والتي تسببت عن التقدم الفنى ، وتطبيق المنجزات العلمية على الصناعة وسائر الاقتصاد ، ان دعا هذا الى تزايد الحاجة الى خريجي المعاهد المتخصصة العليا والثانوية ، والتي تقوم بتدريب المهندسين والفنيين الأخصائيين فى الزراعة والعلوم ، فيقوموا دائما بزيادة معلوماتهم ، وحتى يمكنهم بالتالى أن يعملوا على تقديم المعلومات الفنية والثقافية للعمال .  
ففى عام ١٩٦١ كان عدد المتخرجين (١) من المعاهد العليا والمعاهد الثانوية المتوسطة ٣٢٥٥٠٠ مقابل ١٢٢٠٠ سنة ١٩١٤ - أى بزيادة قدرها ٢٧ ضعفا .

وقد نال التعليم الفنى عناية ضخمة . ففى سنة ١٩٦٠ كان عدد المتخرجين فى الاتحاد السوفيتى ١٢٠٠٠٠ مهندس أى ثلاثة أمثال عددهم فى الولايات المتحدة . وزاد عدد المهندسين فى الاتحاد السوفيتى من ٤٧٠٠٠ مهندس سنة ١٩٢٨ الى ١٢٣٦٠٠٠ فى سنة ١٩٦١ أى نحو ٢٦ ضعفا ونسبتهم الى جميع الخريجين من الجامعات زاد من ٢٠٢٪ الى ٣٢٣٪ فى الفترة المشار اليها . وقد عملت محاولات لقياس اثر التعليم فى زيادة الانتاجية ، فقام Denison (٢) فى سنتى ١٩٦٢ ، ١٩٦٦ بحسابات متعددة أثبت فيها أن زيادة التعليم تعمل على زيادة الانتاجية وبالتالي زيادة أجور العمال وزيادة الدخل عموما .

ففى الفترة من ١٩٢٩ / ١٩٥٧ ، ساهم التعليم فى الولايات المتحدة بمقدار ٥٨٪ من معدل الزيادة السنوية فى الدخل الأهلى - وهو ما يساوى ٢٠٪ من الزيادة فى اجمالى الدخل القومى السنوى و ٣٦٪ بالنسبة للزيادة فى دخل الفرد فى السنة . وان كان من الصعب فصل دور كل من البحوث أو المعرفة التكنولوجية أو المعرفة المتصلة بعلوم الادارة - بالنسبة لتحديد اثر كل منها فى التنمية الاقتصادية - انما تنسب اليها كلها مجتمعة دورها الأساسى فى رفع معدلات الانتاجية وبالتالي رفع معدلات التنمية .

### المشكلات الاقتصادية للتطور التكنولوجي واختيار الفن الانتاجى :

لعل مشكلة اختيار الفن الانتاجى من بين البدائل المختلفة للانتاج هى أكثر مشاكل التطور التكنولوجى ، ويرجع السبب فى اختيار طريق فن انتاجى على طريق آخر ، الى نقص أحد دوال الانتاج ، وذلك اما بكثافة رأس المال أو كثافة العمالة أو انقاص أحدهما أو كلاهما .

فعلى سبيل المثال التغيرات الحادثة منذ الخمسينيات فى صناعة الحديد ، باستعمال الأوكسجين والضغط العالى ، تسببا فى نقص الكثافة الرأسمالية للمنتج من طن الحديد ، بينما كان استخدام المصنع الآلى فى صناعة الغزل هو كثافة فى الرأسمالية .

K.C. Nozko : Education and Economic Progress in the U.S.S.R. (١)  
"Economics of Education" (I.E.A. 1966).

Denison : Measuring the contribution of Education to Economic Growth (٢)  
(1966).

ولقد كان لزيادة الكثافة الرأسمالية في التشييد في اليابان بالنسبة لصناعة النسيج ، ( حيث استبدلت المباني الخشبية بمباني الأسمنت المسلح ) ان زادت وحدات رأس المال الى المنتج ( ولو أنه من الناحية الأخرى كانت مقئلة للرأسمالية حيث ان عمر الآلات قد زاد بسبب المحافظة عليها ، فقل معدل الاستهلاك ) .

ان اختيار طريق الفن الانتاجي ، يتأثر بالعوامل الاقتصادية السائدة بالنسبة لدوال الانتاج في كل صناعة ، فعلى سبيل المثال ، التكنيك المستخدم في انتاج الفحم ، أقدم منه في صناعة البترول ، ويرجع ذلك الى اقتصاديات كل سلعة ، اذ ان اختيار طريق فن انتاجي للصناعات غير الرائجة هو غير طريق الانتاج المستخدم في الصناعات الرائجة ، ذلك أن هذه الصناعات المتوسعة والناجحة ، هي سوق طيبة للمهمات والمعدات الرأسمالية ، بل ان هذه الصناعات تطلب أحدث المعدات وتتبع أحدث طرق انتاج وتستحث الاختراعات .

ففي الأربعينيات ، اعتمدت الدول الصناعية في استخدام الطاقة على الفحم ، بدلا من البترول ، وكانت نفقة اكتشاف (١) مناجم جديدة للفحم تمثل ٢٪ فقط من قيمة المنتج من الفحم ، بينما كان اكتشاف آبار جديدة للبترول يمثل ٢٥٪ من قيمة المنتج ، فكان الأرخص الاتجاه الى اكتشاف الفحم . ولسهولة الحصول عليه ، لم تحدث أى اختراعات أو تقدم في فن الاستخراج للفحم ، فكان يترك حوالى ٥٠ الى ٦٠٪ من المنتج وبغير أى نفع كيمائى منه .

ولما اشتدت الحاجة الى البترول حث هذا على مزيد من الاكتشافات وكانت عمليات الاستكشاف ثم التنقية بتكريره تتم كلها بأسلوب انتاجي حديث . وعندما أصبح من الصعب ثانية الحصول على الفحم ، استحث هذا العلماء على المزيد من الكشف عنه .

وقد يفرض الوضع التكنولوجى أن تدار بعض الصناعات ، رغم عدم رواجها ، بتكثيف من الرأسمالية وبطرق انتاج متقدمة مثل صناعة السكة الحديد في الولايات المتحدة — وهكذا .

وفي الثلاثينيات من هذا القرن ، في اثناء الكساد الاقتصادى الكبير . اتبعت البنوك سياسة انكماشية في الولايات المتحدة فقللت كمية القروض وهبطت الأسعار ، ولكن الأجور هبطت بنسبة أكبر منها في أسعار السلع الرأسمالية وأسعار القروض . وقد ترتب على ذلك خفض في الكثافة الرأسمالية .

Yole Brozen : Determinants of the direction of technological change (١)  
(American Economic Review, May 1953).

ولقد كان القرن التاسع عشر ، مع ما صاحبه من زيادة سريعة في التكوينات الرأسمالية ، ان زادت الكثافة الرأسمالية ويظهر ذلك جليا في الاستثمارات الكبيرة في السكة الحديد . الا أنه بعد الحرب العالمية الأولى بدأت المدخرات في الانخفاض ، وتحول الفن الانتاجي الى الاقتلال من الرأسمالية ولندرة الأيدي العاملة نسبيا ، فقد تطورت التكنولوجيا الى خفض من رأس المال ومن العمل ، ألا أن الأجور استمرت في ارتفاعها ، ومع الزيادة المستمرة في التراكم الرأسمالي ، ( ويعزى ارتفاع الأجور الى ارتفاع الانتاجية الحدية للعمل ) .

ومن المشاكل الاقتصادية للتطور التكنولوجي ، صعوبة الاختيار الذي تقابله الدول النامية ، فأمهما طريق زيادة الكثافة الرأسمالية أو طريق زيادة الكثافة العمالية وتعتمد على العرض بغير حدود من العمالة ، كما فعلت اليابان (١) في أول دخولها مرحلة التصنيع .

بيد أن لكل من الأسلوبين مزايا . فبالنسبة لزيادة الكثافة الرأسمالية نجد أن غالبية الاقتصاديين تقرر أنه ما من سبيل لزيادة الانتاجية للفرد في الدول النامية الا باتباع أسلوب زيادة الرأسمالية والأخذ بالتطور التكنولوجي مما يترتب عليه وبرغم زيادة الكثافة الرأسمالية ، خفض في معامل رأس المال لزيادة انتاجية العامل .

لقد أخذت الهند في كثير من مشروعاتها ، بتكثيف الرأسمالية ، رغما من وجود عرض غير محدود من العمالة ، ذلك أن المصانع التي تدار بالمزيد من الرأسمالية ، تنتج وحدات أكبر ، وتزيد من انتاجية العامل عنها في المصانع التي تدار بفن انتاجي متأخر ، كما أن معامل رأس المال ورغما من زيادة الرأسمالية ، يهبط ، ويرجع ذلك الى زيادة معدل الانتاجية للعامل ، عن معدل زيادة رأس المال . وقد حبس هذا الأسلوب Kurihara Joan Robinson and Kurihara and Sen and Sachi فائتت أن معامل رأس المال يهبط باستعمال المزيد من الرأسمالية كما أن معدل النمو يزيد بهذه الطريقة . بينما اذا زيدت الكثافة العمالية فان معامل رأس المال يرتفع ويقل معدل التنمية .

ويؤيد هذا الرأي الكتاب الاقتصاديون من أمثال Arthur Lewis وروبنسون وغيرهم من المتعاطفين مع الدول النامية .

ويؤيد هذا الاتجاه أيضا ما جاء بتوصية المجلس الاقتصادي (٢) لآسيا وللشرق الأقصى ، من ضرورة زيادة الكثافة الرأسمالية ، لزيادة معدل النمو الاقتصادي ، اذ كلما زادت الانتاجية ، كلما أمكن بالتالي من زيادة التراكم الرأسمالي وزيادة الانتاج وأخيرا العمل على زيادة التوظيف للعمالة .

Sabiro Okita : Choice of Techniques (Japan's Experience and its Implications) I.E.A. 1966. (١)

U.N. Economic Bulletin for Asia and the Far East, Dec. 1958. (٢)

في حين أن اليابان اتبعت (١) في مستهل تصنيعها أي منذ منتصف القرن التاسع عشر ( ١٨٧٠ ) أسلوب تكثيف العمالة على حساب الكثافة الرأسمالية فاعتمدت على تحسين الانتاجية الزراعية ما أمكن استنادا الى قوة العمل وعلى تقدم العلوم الزراعية . كما اعتمدت على فائض قطاع الزراعة في تمويل الصناعة عندها .

### الكثافة الرأسمالية

#### خفض معامل رأس المال ، رغما عن زيادة الكثافة الرأسمالية

مثل يـكـريـه Kurihara ويظهر فيه ضرورة اتجاه الدول النامية نحو الكثافة الرأسمالية لأنها السبيل الى زيادة الانتاجية .

(٥)	(٤)	(٣)	(٢)	(١)	
معدل النمو	معدل الادخار	معامل رأس المال	إنتاجية العمل	معدل الرأسمالية إلى العمل الكثافة الرأسمالية	نوع الفن الانتاجي
$\frac{\Delta}{\Delta}$	$\frac{\text{خ}}{\text{د}}$	$\frac{\text{س}}{\text{د}}$	$\frac{\text{د}}{\text{ع}}$	$\frac{\text{س}}{\text{ع}}$	
٠,٠١	٠,٠٥	٥	%١٠	%٥٠	الاساس
٠,١٢٥	٠,٠٥	٤	%٢٥	%١٠٠	استخدام طريقة مكثفة لرأس المال
٠,٠٠٨	٠,٠٥	٦,٢٥	%٤	%٢٥	استخدام طريقة مكثفة للعمالة

ترمز « ع » لعدد العمال ، « س » لرأس المال ، « د » للدخل ، « خ » للادخار . للحصول على الخانة (٢) بقسمة  $\frac{\text{د}}{\text{ع}}$  والخانة (٥) بقسمة  $\frac{\text{س}}{\text{ع}}$  .  
تصور Kurihara ثلاث طرق من أسلوب الإنتاج المختلفة وعن مشروع توامه ١٠٠ رجل مع مزجه من وحدات من رأس المال والعمال .

Source : Kenneth Kurihara : The Keynesian Theory of Economic Development - Ch. (Technological role in economic development). Publisher : Allen and Unwin 1959.

تعليق : في المثل المذكور رغما أن الحالة الثانية وهي استخدام طريقة مكثفة للرأسمالية ١٠٠% - فان انتاجية العامل ارتفعت الى ٢٥% ، مما ترتب عليه خفض معامل رأس المال الى ٤ ، بينما في الحالة الاولى ٥ والحالة الاخرى ٦,٢٥ وفي كتابات Sachi, Sen, Joan Robinson تأييد تام لهذه الفكرة .

Sabirol Okita : Choice of Techniques : (Japan's experience and its Implications. 1966). (١)

فعلى سبيل المثال في اختيار أسلوب النقل، فضلت اليابان بناء السكة الحديد على بناء الطرق الزراعية للسيارات، فقد حسب (١) ان نفقة انشاء طريق للسكة الحديد مثلا بين طوكيو واساكا ( ٥٥٤ كيلو ) هو نصف نفقة انشائه للسيارات .

ثم أخذ التطور الاقتصادي مجراه تدريجيا في اليابان واختارت الاسلوبين : الأسلوب المكثف لرأس المال في الصناعات الرأسمالية الكبيرة ( الكهربية والهندسية والبتروكيميائية والالكترونية وصناعة السفن والحديد والصلب وغيرها ) كما اختارت أسلوب الفن الانتاجي الذي يعتمد على تكثيف العمالة في مشروعات أخرى ، أهمها قطاع الزراعة وقطاع الصناعات الاستهلاكية وغيرها . كما وجد الأسلوبين جنباً الى جنب - الصناعة المكثفة لرأس المال والصناعة المكثفة للعمالة - وكانت الثانية منفذا لامتناس الزيادة في القوى العاملة الزائدة أو من العمال الذين تركوا مصانعهم بسبب استخداماتها لتكنولوجيا متطورة حققت وفرا في العمالة . وقد كانت المشروعات الكبيرة في اليابان والتي تسير بكثافة رأسمالية تحوى في نفس الوقت أقل عدد من العمالة وتمنح أكبر الأجور ، كادت تصل الى ثلاثة أمثال الأجور في المشروعات الصغيرة .

ان محددات طريقة اختيار الفن الانتاجي يتوقف على الغرض الذي يهدف اليه التخطيط في الدولة ، فاذا كانت الرغبة هي في تشفير أكبر عدد من الأفراد فانه يختار الطريق المكثف للعمالة .

كما ترى بعض الاقتصاديين (٢) الذين يقولون بأن الدول النامية ليس لها الخيار في اختيار طريق الفن الانتاجي ، اذ انه بسبب التقدم التكنولوجي في البلاد المتقدمة ، فان هذه الدول تترك طريق الانتاج الأقل انتاجية وتعمل على التخلص منها ببيعها للدول النامية ، وأن الاختيار امام الدول النامية هو في الافضليات التي تتبعها في توزيع الاستثمار على القطاعات المختلفة بحسب أهميتها .

كما يرى اقتصاديون آخرون أن احسن طريقة للفن الانتاجي الذي يجب اتباعه في البلاد النامية هو بالعمل على ايجاد نوع من الفن الانتاجي يحوى من الكفاءة ويكون صالحا للمشروعات الصغيرة في الدول النامية ، ويناسب حجم السوق ونسب عوامل الانتاج والموارد المتاحة لهذه الدول .

وفي المؤتمر الذي (٣) عقده معهد التخطيط القومي بجمهورية مصر سنة ١٩٦٢ كان هناك فريقان من الباحثين الأول يؤيد الأخذ بفكرة زيادة

Sabiro Okita : Ibid.

(١)

(٢) معهد التخطيط القومي في جمهورية مصر العربية ( مذكرة ١٥٨١ - اختيار طريقة الانتاج ) سنجر وهاجماجر . Singur and Hagemajer

(٣) معهد التخطيط القومي في جمهورية مصر العربية ١ مذكرة ١٥٨١ - اختيار طريق الانتاج ) . Singur and Hagemajer

الكثافة الرأسمالية وفي أن اتباع هذا الأسلوب من الذن الانتاجي يؤدي الى اختصار النفقات ، ففي القطاعات التي تزيد فيها الكثافة العمالية مثل قطاع التشييد والمباني السكنية ، حيث تقل الكثافة الرأسمالية ، فانها عملت على زيادة النفقات في المباني ( منها مثلا في المباني المصنعة ) والتأخير في التسليم بدون مبرر ، وفي رأى هؤلاء أيضا أن المخاطر التي تتأتى عن استعمال الكثافة الرأسمالية التي لا تمثل أحدث طرق انتاج ، هو أن هذه المصانع تكون عرضة لضياح رأسمالها بسبب اتباعها فنا انتاجيا غير متقدم ، بالإضافة الى أن تعليم العمال على هذه الآلات ، لا يؤهلهم لإدارة المصانع التي تتبع أحسن تكتيك انتاجي . وفي هذه الحالة أيضا يرتفع معامل رأس المال ، بسبب عدم زيادة الانتاجية للعمل .

والفريق الثاني يعدد مزايا استخدام فن انتاجي متوسط ، ومنها رخص المصانع التي يمكن للدول النامية أن تحصل عليها بشروط ميسرة ، وأهمية تدريب أكبر عدد من الأفراد في البلاد النامية على استعمال الآلات وأيا كانت فنها الانتاجي ومنها أنه يمكن معها استخدام أكبر عدد من العمالة في دول فيها العرض من العمل غير محدود ، غير أن الفريقين أجمعا على ضرورة تشغيل الآلات لأقصى طاقة فان هذا يعمل على خفض معامل رأس المال لزيادة الناتج ومن نفس كمية رأس المال . وان المشروعات الكبيرة بما تحقق من وفورات اقتصادية تعمل على خفض معامل رأس المال .

ومهما يكن من أمر فان الكثافة الرأسمالية توجد دائما في أول مراحل الدورة الانتاجية للسلعة ، بينما في العمليات النهائية نجد أن الكثافة العمالية هي الصفة البارزة — فاذا أخذنا مصانع الغزل والنسيج مثلا — نجد أن العمليات الأولى تحتوي على كثافة رأسمالية ، وبالعكس الحال بالنسبة للعمليات النهائية التي تحوى كثافة عمالية ( صباغة وتجهيز ولف وحزم ونقل ... الخ ) .

وقد أوصى Bhagawati للحصول على معامل أفضل لرأس المال واختيار طريقة الفن الانتاجي بمراعاة الآتى (١) :

١ — في المصانع التي تزيد فيها الكثافة الرأسمالية ، يوصى بإدارة المصنع ثلاث دورات في اليوم ، وذلك لتخفيض معامل رأس المال ، وتوجد هذه المصانع على سبيل المثال في مصانع الحديد والصلب ومصانع الكيماويات والمصانع المنتجة للآلات ، ومصانع الأسمدة وغيرها ، حيث أن هذه المصانع قيمتها كبيرة ، مما يتطلب استغلالها لأقصى طاقة حتى تغطي نفقاتها ، وعندما تعمل بأقصى طاقة يزيد الانتاج ، أو ينقص معامل رأس المال .

Hagdish Bhagawati : Economics of Underdevelopment, the Choice of Technology, second impression (1967). (١)

٢ - يمكن عن طريق زيادة سرعة الآلات أو انقاص السرعة ، زيادة أو اقلال الكثافة العمالية فعندما قابلت الولايات المتحدة في القرن التاسع عشر ندرة في العمالة اتبعت سياسة انقاص سرعة الآلات . وهنا يمكن لعامل واحد مراقبة أكثر من نول آلي . وهذه الحالة ( اقلال السرعة ) تحتوى على معنى الكثافة الرأسمالية .

٣ - وبين الاختيار بين الكثافة العمالية أو الوفرة فيها ، يذكر Bhagawati مثلاً في انشاء ادارات بالمصانع للمهندسين والفنيين المهرة ، فعلى حالة وجود هذه المجموعة باستمرار وفي حالة احتمال عدم الحاجة اليهم . فهذا يعنى زيادة الكثافة العمالية ونقص نسبى في الكثافة الرأسمالية ، اذ سوف يضمن استمرار عمل الآلات بدون توقف للاصلاح ، بينما اذا احتفظ المصنع بعدد بسيط من العمال لاصلاح آلة في حالة كسرها مع ما يتطلبه هذا من وقت لاصلاحها فان هذا يعنى زيادة الكثافة الرأسمالية والوفرة في الكثافة العمالية .

ان المعيار الوحيد الذى يهتما في طريق اختيار الفن الانتاجى والحادث بسبب التطور التكنولوجى المستمر هو زيادة انتاجية العامل ، هذا هو الأساس لزيادة الانتاج ، وبالتالي لرفع معدلات التنمية .

هذا هو الذى كتب عنه تقرير « متابعة وتقييم المعالم الأساسية للتنمية في الخطة الخمسية الاولى ( ٦١/٦٠ - ٦٥/٦٤ ) » والذي جاء فيه أن الزيادة في انتاجية المشتغل في مصر كانت أقل من الزيادة في الأجور ، وانها لم تحقق تقدماً يذكر .

ومن المسلم به ان الزيادة الانتاجية للفرد ترتبط ارتباطاً قوياً بالتطور التكنولوجى ، فكلما تقدمت التكنولوجيا زادت الانتاجية ، كما ترتبط زيادة الانتاجية كما رأينا بزيادة الكثافة الرأسمالية ، أو في كل ما يعمل على زيادة الانتاج ، مثل استغلال الآلات لأقصى طاقة .

وفي العرض الآتى يظهر مدى ما ساهمت به زيادة الانتاجية في رفع معدلات التنمية في الولايات المتحدة وفي البلاد المتقدمة الأخرى . فنجد أن زيادة الانتاجية للفرد في السنة في الولايات المتحدة كانت بمعدل ٢٪ (١) سنوياً طوال الدة من ١٨٨٩ الى ١٩٥٧ ، كما زادت اجور العمل بنفس النسبة . كانت الزيادة في انتاجية العامل السنوية بمعدل ١.٦٪ في الفترة من ١٨٨٩ الى ١٩١٩ ثم زادت الى ٢.٣٪ في الفترة من ١٩٢٠ / ١٩٥٧ . ويذكر المحللون الاقتصاديون أن هذا يرجع في المقام الأول الى نشر التعليم والمعرفة في الولايات المتحدة وإلى الإدارة العلمية وزيادة الانفاق على البحوث العلمية والتنمية ، ثم تلعب سياسة امتصاص العقول دورها في زيادة كفاءة الاقتصاد

ورفع الانتاجية . ولوحظ أن زيادة الانتاجية السنوية كانت في دورات الرخاء ٢٤٪ وفي دورات الكساد ١٣٪ . وقد تفاوت معدل الزيادة الانتاجية من صناعة لأخرى ، فبينما كانت ٧٤٪ في إنتاج الغاز الصناعى ، نجدها حقتت ٧٪ في إنتاج الفحم .

وقد قام الاقتصادى (١) Solow ببحث عن أثر التطور التكنولوجى على دالة الإنتاج في الولايات المتحدة في الفترة ( ١٩٠٩ / ١٩٤٩ ) ، فلاحظ :

١ — أن الوفرة في دوال الإنتاج ( العمل ورأس المال ) Labour and Capital Saving كان متساويا وذلك نتيجة لتطبيق الفن الانتاجى الحديث على الصناعة .

٢ — ان الزيادة السنوية للتطور التكنولوجى كانت بمعدل ١/ بالنسبة للنصف الأول من الفترة و ٢٪ بالنسبة للنصف الثانى أى أن كمية الإنتاج لنفس الوحدات من العمل ورأس المال زادت زيادة سنوية بمعدل ١٥٪ .

٣ — تضاعف إنتاج الفرد / الساعة في هذه الفترة وان ٨٧٪ يرجع لتطور التكنولوجى في زيادة الانتاجية بينما ١٢٪ للزيادة في رأس المال .

٤ — ان معدل التطور التكنولوجى في النصف الأول من الفترة ( ١٩٠٩ / ١٩٢٩ ) كان اقل منه في الفترة المقابلة ( ١٩٣٠ / ١٩٤٩ ) .

٥ — هبط معدل رأس المال / العمل في الساعة بمقدار ٢٠٪ في الفترة ( ١٩٤٩/١٩٣٠ ) .

وفي بحث آخر قدمه (٢) Massal عن أثر التطور التكنولوجى على زيادة معدل الإنتاج في الولايات المتحدة في الصناعة عن الفترة ( ١٩١٩/١٩٥٥ ) قدر أثر التطور التكنولوجى على زيادة النمو في الإنتاج الصناعى بنسبة ٣٪ سنويا .

والملاحظ أنه في كلا البحثين عن أثر التطور التكنولوجى على الانتاجية اعتبر أن التطور التكنولوجى مصدره التقدم في العلوم والادارة ورفع المستوى العلمى للعمال أى على تطور تكنولوجى غير محتوى على المزيد من الكثافة الرأسمالية — فأمكن بذلك زيادة كفاءة الاقتصاد — ورفعت الكفاية الانتاجية للالات القديمة والحديثة المستخدمة في الصناعة .

Benton Massal: Capital formation & Technical Change, Review (١) of Economics & Statistics, May. 1960.

Robert Solow: Technical Change & the aggregate production function (Review of Economics & Statistics vol. 39, Aug. 1957) Op. cit.

بينما حسب Solow (١) أيضا ، أثر التطور التكنولوجي الناشئ عن ادخال أحدث أنواع الفن الإنتاجي والمحتوى على أحدث الآلات وذلك في الفترة ( من ١٩١٩ / ١٩٥٣ ) على الصناعات في الولايات المتحدة ، فوجد ان زيادة الانتاجية بسبب زيادة الكثافة الآلية المذكورة بلغت ٢٠٪ سنويا .

وقام «Domar» ببحث عن الزيادة السنوية للانتاجية في كل من الولايات المتحدة وكندا وبريطانيا والمانيا الغربية واليابان فكانت أكبر نسب الزيادة السنوية للانتاجية في كل من المانيا الغربية واليابان وأقلها في الولايات المتحدة وبريطانيا وكندا وان كانت الانتاجية تختلف من قطاع الى آخر .

فقد زادت الانتاجية في القطاع الزراعي في بريطانيا بعد الحرب العالمية الثانية زيادة سنوية قدرت بـ ٢٦٪ في الفترة ١٩٤٨ / ١٩٦٠ فكانت أكبر منها في الولايات المتحدة واليابان . كما زادت الانتاجية في القطاع الزراعي في المانيا الغربية فبلغت ٤٣٪ سنويا ، وكانت بذلك أكبر من زيادة الانتاجية في جميع الدول المذكورة .

بينما زادت الانتاجية في قطاع النقل والمواصلات في اليابان والولايات المتحدة عن الانتاجية في الدول الأخرى .

لقد أوردنا هذه الأمثلة عن البلاد المتقدمة وأثر زيادة الانتاجية على زيادة معدلات التنمية ، وذلك لأن عامل الانتاجية يعتبر حاليا أهم المؤشرات على التقدم والنمو الاقتصادي لأية دولة . لقد أوضح كثير من الاقتصاديين أهمية اختيار الفن الإنتاجي الذي يتمثل في زيادة الكثافة الرأسمالية ، ولقد أوردنا فيما سبق رأى الاقتصادي الياباني Okita في أن اليابان اختارت في أول مراحل نموها الصناعي طريق الفن الإنتاجي ذا الكثافة العمالية ، الى جانب الفن الإنتاجي ذا الكثافة الرأسمالية ، وحبذ النمو التدريجي ، ولكن يطالعنا أيضا اقتصادي ياباني آخر هو Oshima (٢) في بحث قدمه حديثا في الاتحاد الدولي الاقتصادي في فيينا عن البحوث والتنمية في اليابان ، بأن الزيادة السنوية في النمو الاقتصادي في اليابان في الفترة الأخيرة (بمعدل ٩ - ١٠٪) ، لم تتسبب عن التوسع في الصناعات بل عن التغيير الكبير في الهيكل الصناعي لليابان وخاصة في قطاع الصناعة الثقيلة . فبعد الحرب العالمية الثانية حولت اليابان صناعاتها نحو التصنيع الثقيل في الصناعة والكيمياء ، ففي سنة ١٩٥٠ كان القطاع الصناعي والذي يتمثل في إنتاج الآلات والالات الكهربائية والتعدين والصناعات الكيماوية يكون ٥٠٪ من إجمالي الصناعات ، وفي سنة ١٩٦٠ كان يكون ٦٤٪ وهو مقارب للارقام في البلاد الصناعية المتقدمة في أوروبا والولايات المتحدة . ومع زيادة الإنتاج في هذا القطاع

Robert Solow : Investment & Technical Change. Mathematical models in the Social Sciences. C. Stanford Press. 1959. (١)

Keichi Oshima : Research and Development and Economic Growth in Japan (Sep. 1971). (٢)

زاد التصدير من هذه السلع فبعد أن كانت تمثل ٣٨٪ سنة ١٩٥٠ و ٤٣٪ سنة ١٩٦٠ أصبحت تكون ٦٢٪ في سنة ١٩٦٥ من اجمالى الصادرات ، ولما كانت الصناعات الثقيلة والصناعات الكيماوية ، بطبيعتها مكثفتين لفنون الانتاج الحديث ، فقد استطاعت اليابان أن تطبق هذه التكنولوجيا المتقدمة ( وان كان جزء كبير منها مستوردا ) على صناعاتها وأمكنا بذلك من أن تغزو أسواق العالم . وقد لوحظ أنه كلما زاد استخدام التكنولوجيا المتطورة في الصناعات اليابانية ، كلما ارتفع معدل نموها الاقتصادى .

وقد عزى Oshima ٤٠٪ من الزيادة في الانتاجية في هذه الصناعات الى اثر التطور التكنولوجى في هذه التنمية المعجلة . وقد أخذت اليابان بأحسن طرق الانتاج في الصناعات الكيماوية وطبقت فيها أقصى درجات التطور التكنولوجى فكان اثر الزيادة السنوية لعامل التكنولوجيا بالنسبة للكيماويات (١) ٧٢٣٪ وفي الآلات ٥٢٣٪ وفي أدوات النقل ٦٠٢٪ .

وقد اعتمدت اليابان في التطورات التكنولوجية على المستورد من الخارج فبما عدا صناعة السفن وصناعة البصريات .

ومن الناحية الأخرى ، فليس باتباع سياسة المزيد من الكثافة الرأسمالية وحدها يمكن رفع الانتاجية وبالتالي زيادة معدلات التنمية فعندنا مثل واضح في حالتين هما اليابان والباكستان — فقد أورد الاقتصادى الباكستانى (٢) Azizur Khan في موضوعه عن الاختيار بين البدائل التكنولوجية ، وأظهر انه في جميع الصناعات فان درجة الكثافة الرأسمالية للعامل اكبر في الباكستان منها في اليابان بنحو ٣ الى ٤ أضعاف — ومع ذلك فالانتاجية في اليابان أعلى منها جدا في الباكستان .

ففى نسيج الفطن وصل نسبة الآلات / العامل في اليابان ما قيمته ٤٧٥ دولار وفي الباكستان الغربية ٢٨١٤ دولار وفي السلع الجلدية ٤٢٢ في اليابان مقابل ١١٦٤ في الباكستان وفي المطاط ٢٦٩ و ٢٧٦٤ على التوالي وفي الكيماويات ١١٠٠ دولار و ٤٠٨٢ دولار على التوالي وفي المعادن الأساسية ٢٥٥٨ و ١٥٤٦ على التوالي والمآكينات ٤٧٨ و ١٠٢٣ على التوالي وهكذا .

ذلك أن التكنولوجيا لا تتمثل فقط في أحدث انواع الاستثمار الآلى وانما أيضا في الاستثمار البشرى الذى سبق الاشارة اليه . كما لوحظ في بعض البلاد النامية ، أنها تقيم مشروعات صناعية بطاقة (٣) أكبر من قدرتها على

(١) Keichi Oshima : Paper prepared for the international economic association conference.

(٢) Azizur Khan : Some problems of choice of Techniques in a mixed Economy. Case of Pakistan. (from Economic development in South Asia, I.E.A. 1969).

Azizur Khan, Ibid.

استخدامها وذلك لتضمن لها التوسع في المستقبل وبغير الحاجة للحصول على تراخيص باستيراد آلات في حالة توسع المصنع ، ولعدم الاطمئنان الى وجود النقد الأجنبي في كل وقت .

وأخيرا فهناك من الاقتصاديين (١) من يرى أن الدول النامية عليها أن تستفيد من تطبيق هذه الاختراعات ( الابتداع ) وامكانها القيام باستثمارات تحوى الفن الانتاجى المتقدم ، ذلك لدخولها متأخرة في التصنيع وقدرتها على الاستفادة من التطور التكنولوجي . وهذا كان الوضع بالنسبة للبلاد المتقدمة التي أعادت بناء صناعاتها التي دمرتها الحرب مثل ألمانيا واليابان وأيضا بالنسبة للبلاد التي دخلت عصر التصنيع متأخرة مثل بعض دول شرق أوروبا ( بلغاريا ويوغوسلافيا ) وأمكها أن تستخدم فنا أنتاجيا حديثا ، فحققت مستويات مرتفعة من زيادة الإنتاجية ومن زيادة التنمية الاقتصادية .

### مشاكل التطور التكنولوجي والتأخير في ادخال التحسينات وأحسن طرق الإنتاج : (٢)

كما رأينا ، لا تمر فترة زمنية قصيرة الا وتتحقق تدفقات مستمرة في التقدم العلمى وفي تطور الإنتاج ، مع ما يصاحب ذلك من نقص في نفقات الإنتاج وزيادة في الإنتاجية . ولما كان تكيف المشروعات القائمة فعلا ، مع الأوضاع الجديدة في الإنتاج يتطلب وقتا ، نظرا للاموال الطائلة التي صرفت على الاستثمارات ، والتي أصبحت مع قياسها بالالات الجديدة ، قديمة نسبيا ، وتتبع فنا إنتاجيا قديما ، فان هذه الملاءمة مع الوضع الجديد تصبح من أهم المشكلات التي تقابل المنظمين والقائمين على شئون الإنتاج .

هنا نرى بعض الدول تسرع في ادخال احدث نمط للإنتاج وتساعدنا ظروفها الخاصة على ذلك ، ونجد دولا أخرى تتأخر كثيرا في الأخذ بأحدث الآلات والتطور التكنولوجي مثل بريطانيا والى حد ما الولايات المتحدة .

وعلى سبيل المثال ، بينما نجد أن المناسج الآلية عرفت واستخدمت في مصانع الغزل قبل الحرب العالمية الأولى ، ومع هذا فان نسب هذه المناسج الآلية الى اجمالى المناسج المستخدمة في بريطانيا سنة ١٩٤٦ كان يمثل فقط ٦٪ ( من تقرير لحزب العمال عن صناعة الصوف في بريطانيا سنة ١٩٤٦ ) في نفس الوقت كانت نسبة المناسج الآلية الى اجمالى في الولايات المتحدة وفي نفس العام تمثل ٧٠٪ ، أيضا ينطبق هذا على صناعة فحم الكوك ، فبينما نجد أن الافران القديمة ( خلية النحل ) حلت محلها أفران أكثر تقدما ومنذ عام ١٨٩٠ ، والتي بها أمكن اختزال العمالة الى النصف بالنسبة للإنتاج ، ومع

Bhagawati : Op. Cit.

Salter : Productivity and Technological change (Delay in the use of New Technique 1966). (١)

U.N. Op. Cit., "Technological Interrelatedness". Frankel : Obsolescence & Technical Change in a maturing Economy (Genève, 1964). (٢)

هذا فحتى عام ١٩٣٩ كانت الاغران القديمة هي النموذج السائد في الولايات المتحدة ( من تقرير قدمه Fabricant سنة ١٩٤٢ ) — هذه الطريقة ليست فقط قليلة الإنتاج ومكلفة بل تضيع بسببها الغازات التي تساوى قيمتها نصف قيمة المنتج من الفحم ، والتي تستخدم في مصانع الكيماويات .

وكذلك الحال في افران الصلب والمستعملة في الإنتاج في الولايات المتحدة من ١٩٢٦/١٩١١ ، فان نسبة صغيرة جدا من المصانع كانت تستخدم الآلات في الاغران في هذا الوقت — وان كانت الآلات قد عرفت في استخدامها منذ ١٩٠٥ — واحتياج الأمر الى عشرين عاما حتى انتشرت هذه الطريقة في الانتاج .

ويعزى السبب في تأخير استخدام أحسن فن انتاجى الى خاصية عدم امكان تجزئة التكنولوجيا الحديثة ، فالآلات الحديثة لا يمكن استخدام أجزاء منها في المصانع القديمة ، ولا يمكن مطابقة الآلات الجديدة على مصانع تسير باستخدام تكنيك قديم ، وذلك لعدم قابلية التكنولوجيا الحديثة للتجزئة ، ولا يصلح أن تنقل أجزاء من مصانع تدار بأحسن طريق انتاجى ، الى مصانع أخرى تدار بطريق انتاجى متأخر .

وهذه ميزة للدول التي تدخل متأخرة في ميدان التصنيع ، بإمكانها الحصول على تكنولوجيا — تمثل أحسن طرق الإنتاج — على شرط ضرورة توفر الكوادر الفنية اللازمة والعمالة الماهرة المدربة على العمل على مثل هذه الآلات .

وفي البلاد المتقدمة يستمر المصنعان في الإنتاج ( الذى يدار بأحسن طريق انتاجى والذى يدار بفن انتاجى غير متقدم ) مما يترتب عليه زيادة العرض وخفض الأسعار ، ويضطر المنتجون الحديون ( الذين لا يسيرون على فن انتاجى متقدم ) أن يوقفوا انتاجهم ، أو يتخلصوا من هذه المشروعات ، ببيعها للدول النامية ، ويجهزوا أنفسهم بمصانع حديثة .

### مشاكل التكنولوجيا وأثرها على الانفاق على البحوث العلمية وبحوث التنمية :

ان معدل التغير في الفن الانتاجى واتجاهاته ، انما يتوقف على معدل ما تنفقه الدول على البحوث ، وان كان التطبيق المنظم للاختراعات وسرعة الاستفادة منها في الإنتاج ، هي ظاهرة حديثة نسبيا ، فمبذ منتصف القرن التاسع عشر ، وجدت العلاقة بين العلوم والتكنولوجيا ، وابتدأت العلوم تأخذ مكانها في الصناعة ، فاستفادت صناعة « الصباغة وصناعة الأدوية » من تقدم الكيمياء في القرن الماضى ، ثم ازداد الارتباط شدة بين التقدم التكنولوجى والتقدم العلمى ، كما زاد ما يصرف على البحوث من أموال طائلة ، مما تسبب في التقدم التكنولوجى في جميع القطاعات الاقتصادية وبالتالي في زيادة معدلات التنمية .

الا أنه مهما كانت سرعة تقدم الاختراعات ، فانه توجد دائما فجوة زمنية بين هذا التدفق من الاختراعات وبين ادخالها وتطبيقها على أدوات الإنتاج . صحيح ان هذه الثغرة قد أخذت في التضائل عنها قبل الحرب العالمية الثانية ، إلا أن تطبيق التقدم التكنولوجي يختلف بحسب الظروف الاقتصادية ، فيتوقف على القدرة على التسويق ( حجم السوق ) بالنسبة للمنتجات الجديدة وهذا من ناحية العرض ، أما من ناحية الطلب فيتوقف على قيمة الاستثمارات الجديدة ومع الأخذ في الحسبان عدم تجزئة الاستثمار ( لعوامل فنية ) كما يتوقف على معدل الربحية وعلى سعر فائدة القروض وغير ذلك .

### تزايد الانفاق على البحوث العلمية وعلى القوى العاملة بالبحوث :

هذا وقد أخذت النفقات على البحوث تتزايد من عام الى آخر ، وذلك بالنسبة لأغلب الدول المتقدمة ولقدرتها على تمويل هذه البحوث والتي أخذت في التصاعد في السنوات الأخيرة . ويظهر من ذلك أنه في حوالى عقدين ( الأربعينيات والخمسينيات ) زاد المنصرف على البحوث في الولايات المتحدة بأكثر من ١٧ ضعف ، كما أخذت هذه الزيادة في الأسراع في الستينيات ، كما تنطبق هذه الحالة على كل من بريطانيا وفرنسا والمانيا الغربية .

وفي البلاد الاشتراكية ينفق الاتحاد السوفيتي على البحوث العلمية أموالا متزايدة ، وقد ظهر هذا في انتاج المعدات الهندسية والكهربائية والنقل وخاصة في مجال الطيران .

وتقوم الحكومة والشركات الصناعية في الولايات المتحدة بالصرف على البحوث ، كما تقوم الجامعات بالاسهام في هذا الانفاق - وأكثر من ٧٥٪ من البحوث في الولايات المتحدة تقوم بتمويلها الحكومة الأمريكية .

ففي سنة ١٩٦٤ ( على سبيل المثال ) قامت بتمويل ٩٠٪ من الانفاق على بحوث صناعة الطيران ، و ٦٠٪ على صناعة الأدوات الكهربائية و ٤٠٪ على الصناعات الآلية .

وتنقسم البحوث إما الى بحوث أساسية Basic Researches وتعمل على التقدم العلمي لذاته ، ويمثل الانفاق على هذا القسم ٢٠٪ من اجمالي المنفق على البحوث ، وتعتبر الجامعات المركز الرئيسي للبحوث الأساسية ، والنوع الثاني هو البحوث التطبيقية وهي التي غرضها اكتشاف معرفة علمية ، لخدمة أغراض تجارية ، وهي أما تعمل للحصول على منتجات جديدة أو على ايجاد طرق جديدة ، وبغرض زيادة الربحية مثل التجارب على الصلب وعلى مقاومته للحرارة ، أو عمل تجارب للحصول على الطاقة الذرية مباشرة . وهذه البحوث تغطي ٣٠٪ من اجمالي المنصرف على البحوث .

أما النوع الثالث ، فهو ما تقوم به المؤسسات أو الوحدات الصناعية ببحوث الصناعة أو بحوث التنمية ، وهي تمثل ٥٠٪ من اجمالى المنصرف على البحوث ، وتشمل بحثا على المواد ( مثل خواص نسيج الألياف ) أو بحثا فى عمليات الطرق ( تحليل ميكانيكية آلة الخراطة ) وغير ذلك من البحوث الهامة وأهمها على صناعات الطيران وغيرها .

وتبلغ هذه البحوث فى بعض الصناعات أكثر من ٨٠٪ من اجمالى المنصرف على البحوث الأخرى ( البحوث الأساسية والتطبيقية ) ففى صناعات العدد الكهربائية والطيران والصواريخ والالات القياسية تبلغ هذه النسبة أكثر من ٨٥٪ لبحوث التنمية ويخصص ١٠٪ للبحوث التطبيقية و ٥٪ للبحوث الأساسية .

ونتيجة لهذا الاتفاق المتزايد على البحوث ، أصبح هذا البند يمثل بنسبة هامة فى الموازنات العمومية للدول المتقدمة وأهمها الاتحاد السوفيتى والولايات المتحدة ، كما أصبحت دول أخرى كثيرة ، الى جانب ما تخصصه من أموال طائلة للبحوث ، تقوم باستيراد هذه الاختراعات من الدول التى تتفوق عليها فى ذلك — فنجد أن المانيا الغربية واليابان دولتان تستوردان هذه التكنولوجيا المتطورة والمسجلة Patented الى جانب ما تخصصه من أموال على البحوث — بينما تقوم الولايات المتحدة وبريطانيا بتصدير هذه الاختراعات . كما تقوم الشركات الصناعية الكبرى بعمل البحوث على نفقتها واصبحت بذلك أقدر من غيرها على منافسة الشركات الصناعية الأخرى ، التى لا تقوم بعمل هذه البحوث .

وازاء ذلك ونظرا لأهمية دور البحوث فى التكنولوجيا وفى التنمية ، تكونت مراكز بحوث دولية فى أوربا مثل المركز الأوروبى للبحوث النووية CERN والمركزى الأوروبى لأبحاث الفضاء ESRO والمركز الدولى لأبحاث التكنولوجيا التابع لدول حلف الاطلنطى OECD

بينما قامت الدول الاشتراكية فى أوروبا بالتعاون مع بعضها فى تطبيق التكنولوجيا المتطورة على الصناعة ، وقد سهل هذا التعاون ، إمكانية حشد أكبر قدر من الموارد العلمية فى الدول المتقدمة ، تحت إدارات موحدة ، كما سبق ذكره . ومن الناحية الأخرى، ننظرا للارتباط بين البحوث والتنمية وزيادة الربحية فى الشركات ، فإن الشركات الصناعية فى الدول الغنية أخذت ترصد مبالغ طائلة للبحوث ، تمثل نسبة مئوية من مبيعاتها . ففى صناعة الطيران وتوابعها رصدت الشركات الأمريكية ٢٤٢٪ من اجمالى مبيعاتها على البحوث فى سنة ١٩٦١ كما أن صناعات الأدوات الكهربائية اقتطعت ١٠.٤٪ من اجمالى مبيعاتها فى نفس العام ، والصناعات الكيماوية ٤.٦٪ وصناعات الالات ٤.٤٪ .

وفى جمهورية مصر — وبرغم الأعباء الضخمة التى تقوم بها الدولة ، واعطاء الأولوية الأولى لاحتياجات المعركة ، بصورة أقوى وأوضح يترجمها تصاعد الاعتمادات المخصصة لها — نجد أن المنصرف على البحوث قد أخذ

في الزيادة فمن ٢٣ مليون جنيه سنة ٥٩ / ٦٠ الى ١١ مليون جنيه في الموازنة العامة لسنة ٧١ / ٧٢ - وبنسبة ٣٪ من اجمالي الاستثمارات في القطاع العام - هذا بخلاف ٢ مليون جنيه لمواجهة نفقات البعثات للخارج .

الا ان البلاد النامية ما زالت تخصص مبالغ متواضعة للبحوث ، اذا ما قورنت بالبلاد الغنية ويرجع هذا أساسا لقلّة مواردها ، وعدم وجود الكوادر الفنية ولو أنه (١) لا يمكن لأى دولة ان تتخلى عن مسئولية الابتكار والتطوير . ولا تصلح بحوث الدول المتقدمة للتطبيق تماما في الدول النامية . وهنا ينبغى ممارسة مسئولية اعداد وتطوير الباحثين على كافة مستوياتهم جنبا الى جنب ومن بداية الانتاج في جميع قطاعات العمل .

### التكنولوجيا والثورة الخضراء :

ليس أثر التغيير على الفن الانتاجى في الزراعة اقل منه في الصناعة . ذلك ان قطاع الزراعة قد شاهد ثورة في الانتاج وتغيرات جذرية في العلاقة بين المستخدم والمنتج اطلق عليها الثورة الخضراء .

فقطاع الزراعة وهو القطاع التقليدى الهام في أغلب الدول النامية والذي شاهد تقدما بطيئا للغاية وعلى مر العصور لم يلاحظ فيه تغيرات كبيرة مثلما شاهد قطاع الصناعة وذلك يرجع الى خصائص ذاتية ، منها كراهية الزراع لتغير نمط الانتاج الذى اعتادوا عليه ، وصعوبة الاقتناع بتغيير عاداتهم أو زراعاتهم التى اعتادوا عليها . ( يضرب Ryan and Gross (٢) مثلا في عدم قابلية الزراع على ادخال احسن نوع انتاجى ، انه عندما توصل العلماء الى نوع من الأذرة المهجنة والتي تزيد المحصول بمقدار ٣ أضعاف ، احتاج ذلك الى ١٤ عاما حتى يتم زراعتها في مقاطعة « ايوا » في الولايات المتحدة كما ان هذه الأذرة المهجنة ، تم انتشارها في قطاعات أخرى في اكثر من عشر سنوات ) (٣) .

ويضاف الى ذلك ان قطاع الزراعة يخضع لتغيرات خارجية مثل المناخ وتغير الطقس ، كما يتأثر بالتربة وبالقوى العاملة وكذلك بالنسبة لاختلاف نظام الملكية الزراعية من بلد لآخر ، لذلك فان الفن الانتاجى في الزراعة يختلف أيضا تبعا لكل هذه التغيرات .

(١) معهد الدراسات والبحوث الاحصائية ( الحلقة الثالثة للدراسات والبحوث الاحصائية من ٢٢ الى ٢٤ أبريل ١٩٦٧ ) .

(٢) Ryan & Gross : As quoted from Edwin Mansfield «innovation and the rate of diffusion» 1969.

(٣) Gribiches : Hybrid Corn : an Exploration in the Economics of Technological change, as quoted from Mansfield.

مقارنة دولية عن إنتاج الحاصلات الزراعية  
في بلد متقدم وبلد نام  
انتاج بالكيلو / الهكتار في ١٩٦٥/١٩٦٤

الولايات المتحدة	الهند	السلعة
١٧٧٠	٧٣٠	القمح
٣٩٣٠	٩٩٠	الاذرة
٤٥٩٠	١٦١٠	الارز
٢٠٧٠٠	٨٣٠٠	بطاطس
٤٤٠٠	٦٤٠٠	بطاطس حلوة

Source : The World Food Problem.

President's Science Advisory Committee, White House (Washington, 1969). as quoted from «Economic Progress and Policy in Developing Countries» by Maddison 1970).

تعليق : يظهر من مقارنات الحاصلات الزراعية في كل من الولايات المتحدة والهند - ان الاولى تنتج حوالي ٣ أضعاف ما تنتجه الثانية في نفس مساحة الأرض . ويرجع الفرق الى استخدام الولايات المتحدة للمزيد من الكثافة الراسمالية والتسميد وانتقاء البذور الصالحة والتنظيم العلمى للانتاج .

الا ان التقدم التكنولوجى الذى حدث بعد الحرب العالمية الثانية حقق نتائج ضخمة ، اذ امكن انتاج بذور جديدة للنبات تاتى بمحصول وفير ويحتاج هذا أيضا لمزيد من الانفاق فى استعمال السماد والرى والتخلص من الحشائش وأمراض النباتات وغيرها .

وكان نتيجة للتطور التكنولوجى ان حققت البلاد المتقدمة انجازات كبيرة بخصوص زيادة الانتاجية ووفرة الحاصلات الزراعية - ونتيجة للبحوث العلمية التى قامت فى المكسيك وبالتعاون مع هيئة أمريكية - امكن «لبورلوج» اكتشاف انواع من « الاقمح الأقزام » ويمكنها مقاومة امراض ، وزاد انتاج المكسيك من القمح من ١١ الى ٣٧ شوال للفدان . هذه البذور اشترتها بعد ذلك كل من ايران والهند وباكستان وامكنا ان تحقق تقدما كبيرا فى زراعة القمح . صحيح ان انتاجية الزراعة فى الهند ما زالت اقل بكثير منها فى الولايات المتحدة ( تزيد قوة العمل التى تعمل فى هكتار من الأراضى فى الهند بمقدار ٨٥ مرة (١) عنها فى الولايات المتحدة ) وذلك بسبب استخدام

Maddison : Economic progress and Policy in Developing Countries (١)  
(Has Agriculture been neglected), 1970.

الهند لئن انتاجي متخلف في الزراعة ، ويعزى هذا الفرق الى نقص استعمال الاسمدة في الهند وقلة استعمال المبيدات الحشرية بالنسبة للمستخدم بالولايات المتحدة وكذلك ندرة استعمال الآلات في الزراعة اذا ما قورنت باستعمالها في العالم المتقدم .

ثم الدور الهام الذي يلعبه استخدام البذور العلمية ، والتي لها أكبر الأثر في زيادة المحصول .

وما يقال عن الفرق في استخدام الفن الانتاجي المتقدم والمتأخر ، ينطبق أيضا على الإنتاج الحيواني ، فما زال الإنتاج في شرق آسيا هزيلا ، اذا قورن بالإنتاج في الدول المتقدمة - ويعزى هذا الى طريقة التربية - من طرق علمية في الدول المتقدمة الى طرق بدائية في الدول النامية - وعلى طريقة الأعلاف كما تلعب المعتقدات الدينية في الهند دورها في هذا الخصوص .

وقد ترتب على نتيجة البحوث التي تجريها الدول المتقدمة التوصل الى انواع مهيئة من الأذرة وخلافها مما رفع من انتاجية الأرض في الولايات المتحدة بمقدار ٣ أضعاف في الفترة من ١٩٣٠ - ١٩٦٠ . فاكتشف نوع جديد من الأذرة الهجين ساعد على زيادة التسميد ( من ٢ الى ٤٧ رطل للقدان في هذه الفترة ) الأمر الذي مكن من زيادة المحصول على هذا النحو ، كما كان لوفرة المحصول ، ان أمكن من استخدام المبيدات الحشرية على نحو أقوى .

كما كان لفضل البحوث التي قامت بها اليابان على الأرز والسكر ان أمكن لفرموزا أن تكفى نفسها من هذين المحصولين وان تزيد انتاجها بمقدار ٥٠٪ .

وينطبق هذا أيضا على الهند وباكستان (١) : فقد تحققت زيادة هائلة في إنتاج الحبوب فيها ، إذ استطاعت الهند مضاعفة إنتاج القمح بسرعة هائلة فارتفع من ١٢٢ مليون طن الى ١٦٥ مليون طن ثم ١٨٧ وأخيرا ٢٣٢ مليون طن أي حوالى الضعف في الفترة من ٦٨ / ٧١ . وزاد دخلها الزراعي بمقدار ٣ بليون دولار . وفي الباكستان زاد القمح من ٤٦ مليون طن الى ٨٤ مليون طن في ٤ سنوات وزاد دخلها بمقدار ١٦ بليون دولار . ففي عام ١٩٦٦ اشترت الهند ما مقداره ١٨٠٠٠ طن من القمح المكسيكي لاستعماله كبذور ، كما اشترت تركيا ١١٠٠٠ طن وفي سنة ١٩٦٧ اشترت باكستان ٤٢٠٠٠ طن واستعملت البذور المكسيكية التي أتت بنتائج خارقة . كما كان لبحوث البلاد المتقدمة في الزراعة وتطبيقاتها في شرق آسيا ان تمكنت الفلبين من استخدام فن انتاجي متقدم لإنتاج الأرز منذ عام ١٩٦٢ وانتجت سلالات قوية منه وأمكنها بعد ذلك من الانتشار في أنحاء آسيا .

ونتيجة للتطور التكنولوجي (٢) ، والذي يرجع الى الثورة الخضراء ، تمكنت الفلبين من عام ١٩٦٨ من أن تكفى نفسها بنفسها في الغذاء ، واصبحت

(١) جريدة الإعرام - الصفحة العلمية في ديسمبر ١٩٧١ صلاح جلال .  
(٢) L. Brown : The Agricultural Revolution in Asia (Foreign Affairs 1968).

ايران بعد أن وسعت من مساحة القمح ، دولة مصدرة له . كما زاد انتاج سيلان في سنة ١٩٦٨ بمقدار ١٣٪ عن العام الذى قبله . وزاد انتاج القمح في باكستان بأكثر من ٣٠٪ عن العام السابق ، وكذلك الحال بالنسبة للهند حيث وصل الانتاج من الغذاء سنة ١٩٦٨ أكثر من ١٠٠ مليون طن بزيادة ٣٢٪ عن العام الذى قبله ( كان قد تأثر بالجفاف ) وبزيادة ١٢٪ عن عام ١٩٦٦ .

### مشاكل التكنولوجيا ونقابات العمال في النظام الرأسمالى والاشتراكى :

إذا كان التطور التكنولوجى يؤثر ولو في الزمن القصير على نسبة البطالة . فانها كما رأينا لا تلبث أن تعود الى مستواها العادى ، وذلك أن التطور التكنولوجى يخلق أعمالا أخرى ، فلا يلبث أن يزداد الطلب على العمال ، في عمليات جديدة ولانتاج سلع جديدة وبكفاءة أكبر .

الا أن هذا التغيير في أماكن العمل وفي مراكز العمال بسبب ادخال التكنيك الجديد آثار الاضطراب في نقابات العمال في البلاد الرأسمالية ، فأخذوا في مساومة أرباب الأعمال على تحسين أوضاعهم . وذلك بعكس الحال في البلاد الاشتراكية والتي فيها يرى العمال أن التطور التكنولوجى انما يعمل في صالحهم لأنه يعمل على رفع انتاجيتهم وزيادة مساهمتهم في الانتاج المتصاعد ، وبالتالي زيادة أجورهم ، هذا يحدث بالنسبة للوضع في البلاد الاشتراكية ، حيث يرتبط الأجر بالانتاج وكل زيادة في الانتاج يظهر أثرها في رفع الأجور ، بينما نجد في البلاد الرأسمالية الاضطرابات المستمرة بسبب استغناء أرباب الأعمال عن خدمات بعض العمال لادخال الفن الانتاجى الحديث .

ازاء هذا فان نقابات العمال في البلاد الرأسمالية تتخذ أحد المواقف الآتية (١) :

١ - قد تحدث موافقة تامة من جانب النقابات ، وذلك إذا لم يستدع التطور التكنولوجى أى تغيير في الكميات والقدرات العمالية ، وأنه يكتفى بنفس المستوى السائد ، ولكن نظرا لادخال المزيد من الفن الانتاجى ، فلا يلبث أن تزداد انتاجية العامل ويزيد أرباح المشروع . هنا تسالوم النقابة أصحاب الأعمال لرفع أجور العمال .

وفي بعض الحالات ترضى النقابات عن التطور التكنولوجى رغما من انه قد يحتوى على مزايا ومضار . ففى صناعة الفحم في الولايات المتحدة عندما أدخلت تغييرات على الفن الانتاجى ، فان نقابات العمال تركت لأصحاب المناجم مطلق الحرية في احداث التغييرات ، برغم أن صناعة الفحم لم تكن من الصناعات المتوسعة .

Edwin Mansfield : The Economics of Technological change (1968). (١)

ولكن النقابة فضلت رفع الكفاية الانتاجية للعمال ، وبعد ذلك اضطرت الشركات الى زيادة اجور العمال .

٢ - وفي حالات اخرى تحدث من النقابة معارضة صريحة للتغيرات الفنية في الانتاج ، وهي حالات نادرة ، لأن النقابة تعلم انه لا يمكن لها ان تصمد الا لفترة قصيرة ، ولأن المساومة أكثر فائدة من المعارضة .

ففي حالات معينة رفضت النقابة في الولايات المتحدة في فترة ما استخدام طرق فنية جديدة - مثل معارضة نقابة النقاشيين لاستعمال المسدس الرشاش Spray Gun في دهان الغرف والأبواب - حيث أن هذا يوفر في العمل ويعطى توزيعاً متناسقاً للدهان .

٣ - وقد تتخذ النقابات شكلاً آخر ، وذلك عندما يستعمل فن انتاجي جديد ، ويتناب العمال شعور ، كما لو كان الفن الجديد المستخدم منافساً لهم ، ويحدث هذا عندما يكون المنتج الجديد سعيره أقل من القديم ، ولو أنه ليس بنفس الجودة والانتان - فمثلاً بالنسبة لانتاج « الحيلان الجافة » نتيجة استعمال طوب معين في الانتاج ، فقد وجدت نقابات النقاشيين والذين يشتغلون في تبطين الحيطان في المنازل بالجبس والغراء ، أن الحيطان الجافة أقل تكلفة ولكنها أيضاً أقل جودة - فيقوم عمال النقابات ببذل كل جهد في زيادة انتاجيتهم بالفن الانتاجي القديم .

٤ - وفي حالات أخرى ، يقابل الفن الانتاجي القديم بكل حماس من جانب النقابات . مثل الأسلوب الفني الجديد الذي استخدم في صناعات شغل الأبرة فتتولى النقابة الدفاع عن الأسلوب الجديد حيث أن لديها أعضائها هندسية وتعمل على ادخال الفن الجديد وبشرط أن يكون لها اليد العليا في ادخال الفن الجديد مثل International Ladies Garment Workers Union - The Amalgamated Clothing Workers.

٥ - وأخيراً فإنه توجد حالات تتكيف فيها النقابات مع التغيير وتقوم بالرقابة على استخدام الأسلوب الانتاجي الجديد ، وتساهم على من يقوم بالعمل على الماكينات الجديدة ، وهل يتطلب التطور التكنولوجي مهارات أرقى للقيام بالعمل الجديد أم يتطلب مهارات أدنى من المستوى السائد . في جميع هذه الحالات تتدارس النقابات أوضاع العمال في الوضع الجديد وحتى لا تباغت بأمر غير متوقعة .

ومهما يكن من أمر ، فقد عرضنا للمواقف المختلفة التي تقابل بها النقابات في البلاد الرأسمالية ، ورد فعلها بالنسبة للتطور التكنولوجي ، وهي كما رأينا تثير المثلق بين العمال .

وذلك بعكس الحال في النظام الاشتراكي ، والذي يشعر العمال ازاء التطور التكنولوجي بأنه انها يعمل دائما لمصلحتهم . فالفن الانتاجي الجديد يزيد من كفاءتهم الانتاجية وبالتالي يزيد من أجورهم لانهم يساهمون فعلا في الانتاج وان فائض قيمة الانتاج يرجع اليهم ويظهر ذلك في شكل زيادة مكافآتهم وعلاواتهم الدورية ، فعندما يطبق فن انتاجي جديد ، فانه يحدث وفورات اقتصادية فتزيد الأرباح وبالتالي تزيد الأجور نتيجة للتطور التكنولوجي .

### المشاكل الاقتصادية التطور التكنولوجي وسياسة هجرة الكفاءات :

رأينا في الحديث عن التكنولوجيا وارتباطها بنوعية العامل ، واهمية ذلك في رفع انتاجية العامل ورفع معدلات النمو ، وانه كلما زاد عدد العلماء من المهندسين والفنيين اصحاب الخبرات العالية ، كلما زادت انتاجيتهم وزادت معدلات التنمية . أى أن الارتباط شديد بين زيادة المهندسين والعلماء وزيادة معدلات التنمية على مستوى الدول وعلى مستوى الصناعات داخل الدولة وترتبطا على ذلك فان سياسة هجرة الكفاءات او سياسة امتصاص العقول التي تتبعها الدول الكبرى يؤثر ولا شك على معدلات التنمية في البلاد النامية .

### سياسة امتصاص العقول

#### نسبة الفنيين والمهنيين المهاجرين الى الولايات المتحدة سنة ١٩٦٦/١٩٦٧

النسبة	عدد الفنيين والمهنيين	اجمالي المهاجرين <sup>٦</sup>	القارة
١٠	١٢٠٥٩	١٢٥٠٢٣	أوروبا
٧	٨٦٣٣	١٢٧٠٤٣	كندا وشمال أمريكا
١٥	٥٩٣١	٣٩٨٧٨	آسيا
١٠	٢٥٢٧	٢٥٨٣٦	أمريكا الجنوبية
١٩	٥٩٨	٣١٣٧	أفريقيا
١٦	٢٩١	١٨٢٠	الأوقيانوس
٩	٣٠٠٣٩	٣٢٣٠٣٤	الاجمالي

نسبة المهندسين والعلماء كنسبة من المهنيين  
اجمالي الفنيين ٣٠٠٣٩ منها :

٪٢٦	١٠٧٧٤	علماء طبيعيين وفنيون أطباء مدرسون مهن أخرى
٪٢٦	٧٧٢٢	
٪١٥	٤٤٧٧	
٪٢٤	٧٠٦٦	

Source : Some facts & figures on the Migration of Talents & Skills.  
Bureau of Educational & Cultural Affairs U.S. Department, 1967.

ومنذ أزمناً سحيقة في أول القرن السابع عشر (١) ، طرح هذا السؤال على طلبة جامعة أكسفورد وهو « هل الهجرة تستحث الفكر الفلسفي » وعلى اعتبار أن الرد بالإيجاب ، وحيث كانت العلوم الفلسفية والاجتماعية يعني بها أشد العناية ولم تكن التنمية الاقتصادية لها هذه الأهمية إلا أنه منذ الستينيات من هذا القرن عندما أخذت البلاد النامية تتقدد أعداداً كبيرة من هجرة الكفاءات وخاصة من أرباب المهن الفنية والهندسية ومن علماء طبيعيين وعلماء اجتماع ، فإن الوضع قد تغير وظهر من كتابة اقتصاديين مثل Boulding (٢) من يرون في هجرة الكفاءات من البلاد النامية خطورة عليها. ويذكر أن المجتمع يفقد كثيراً بهجرة الفني الكفاء أو الجامعي العلي وأن هذه الخسارة تعادل فقدان المجتمع قطعة ثمينة من الملكية وبدون أن يدفع المهاجر عنها شيئاً من مديونته .

إلا أنه يختلف عن ذلك (٣) هجرة الكفاءات الى داخل الوطن العربي إذ لا يمكن اعتبارها بأى شكل خسارة للكفاءات ، وإنما هي تحسين لأسلوب استخدامها .

### المشاكل الاقتصادية للتطور التكنولوجي واستراتيجية النمو الغير متوازن :

لعل أكبر مشاكل التطور التكنولوجي ، هو بالنسبة لدول نامية تتبع استراتيجية النمو الغير متوازن ، وتسير بغير تخديط ولا تسير على الخط الاشتراكي . ذلك لأن هذا النمط من الاستراتيجية ، يترتب عليه نمو غير سليم في أحد القطاعات ، بينما تبقى القطاعات الأخرى في حالة تخلف . بعكس النمو المتوازن وهو نمط التنمية الذي تنمو فيه القطاعات والفروع المختلفة للاقتصاد القومي بمعدلات نمو متناسبة ، ومنسقة مع بعضها البعض ، إذ كثيراً ما يتسبب النمو البطيء لقطاع أو قطاعات في ابطاء معدلات النمو للقطاعات الأخرى وهو ما ينعكس على نمو الانتاجية ونمو الدخل .

فالنمو المتوازن في البلاد المتقدمة بما تحصل عليه من مزايا وفوائد التشابك القطاعي (٤) ، والتي لا تتوافر الا في البلاد المتقدمة ، حيث هيكل الانتاج يتكون من فروع انتاج كثيرة ، ومتقدمة تعتمد على بعضها ، فانتاج صناعة ما يستخدم كأدوات انتاج ومستلزمات انتاج في فروع أخرى ، ويترتب على استخدام التشابك القطاعي ، تجنب حدوث كثير من الاختناقات التي تعوق عملية التنمية في البلاد النامية .

Sen : A paper delivered in the International Economic Association on (١)  
«Brain Drain : Causes and Effects».

Boulding : The National Importance of Human Capital. (٢)

(٣) د. محمد العجاري - منجزات التنمية الاقتصادية العربية في الستينيات وأماها في السبعينيات ( المؤتمر الثالث لاتحاد الاقتصاديين العرب - دمشق ١٩٧١ ) .

(٤) د. الفونس عزيز - تطور التجارة الخارجية وعلاقتها بالتنمية في ج.م.ع. ( من محاضرة ألقيت في المؤتمر الاقتصادي الثالث في دمشق ١٩٧١ اتحاد الاقتصاديين العرب ) .

بينما البلاد النامية التي اختارت سياسة النمو الغير متوازن وأخذت بفن انتاجى متقدم فى أحد قطاعات الانتاج وخاصة قطاع التصدير فانها تأخذ بذلك بظاهرة الاقتصاد الثنائى ، وأن مرد هذه الظاهرة كثيرا ما يرجع الى السيطرة الأجنبية على أجهزة التجارة الخارجية لهذه الدول . هنا ينشطر (١) الاقتصاد القومى الى قطاعين أحدهما متقدم والآخر تقليدى متخلف . بحيث ينطوى النظام الاقتصادى على قطاعين اقتصاديين مستقلين ، بينما يتسم القطاع الحديث بارتفاع نصيب الفرد نسبيا من الرأسمالية، وينتهج طرقا انتاجية متقدمة ، نجد أن القطاع التقليدى يتسم بانخفاض نصيب الفرد من رأس المال والانتاجية وحيث تسوده طرق بدائية فى الانتاج .

ان التطورات التكنولوجية لا بد وأن يصاحبها تغيرات بنيانية . والدول المتقدمة التي ادخلت التطور التكنولوجى انما قامت به فى الماضى تدريجيا كما كانت جميع قطاعات الانتاج ، تنمو نموا متماثلا ، وكان كل اختراع جديد يطبق على نمط اقتصادى متطور لهذه الاختراعات . ومع ذلك فلم ولن تخلو البلاد الرأسمالية من دورات اقتصادية مدمرة ، ويلعب التطور التكنولوجى دوره كما رأينا فى الدورات الاقتصادية بالنسبة لهذه البلاد ، كما تسبب فى افلاس المشروعات التي لا تستخدم أحسن طرق الانتاج .

هنا تظهر أهمية اتباع الدول النامية لنظام اشتراكى تسير عليه والذي أصبح لزاما على استخدام التطورات التكنولوجية بأن تقوم الدولة بامتلاك ادوات الانتاج ، فيمكنها من تحمل مخاطر المشروعات الكبيرة والمشروعات المتطورة مع التكنولوجيا الحديثة — خاصة وأن أغلب هذه المشروعات تتسم بعدم قابلية دوال الانتاج للتجزئة — ومن الأمثلة على ذلك مشروعات رأس المال الاجتماعى الذي يتطلب أموالا ضخمة ويتميز بارتفاع مقدار الاستثمار وبكبر الحد الأدنى للمشروعات ، فاذا أضفنا الى ذلك عدم قابلية عرض الادخار للتجزئة لمقابلة هذه الاستثمارات ، لوضحت أهمية اتباع الدول النامية للخط الاشتراكى .

ان المشروعات الضخمة الحديثة لا يمكن تركها للقطاع الخاص ، لما تتطلبه من أموال كما أنه يعجز عن استخدام الفن الانتاجى المتقدم وانما يجب أن تتولى الدولة جميع هذه المشروعات — وذلك أن الأفراد (٢) لا يمكنهم متابعة التطورات الاقتصادية ، كما لا يمكنهم أن يتنبأوا عن الاقتصاد وتطورات أو عن اتجاهات الاسعار الدولية أو عن متابعة التطورات التكنولوجية وتطبيقها على قطاعات الانتاج — وانما تتم هذه العمليات عن طريق جهاز الدولة للتخطيط وعن طريق القطاع العام .

(١) د. محمد زكى شافعى — كتاب التنمية الاقتصادية ( الجزء الاول ) .

(٢) V. Kollontai : Modern Sciences Technology & Developing Countries, (٢) L'Egypte Contemporaine Juillet 1970.

ولتأمين التغيرات التكنولوجية من أن تستخدم بنجاح ، ومن ادخال التجديدات والتحسينات واتباع أسلوب انتاجي متقدم . فان ذلك يتحقق على مستوى التخطيط الشامل الذي تقوم به الدولة وعلى حشد الموارد الاقتصادية وعلى الرقابة من الدولة ومن ضرورة ملكيتها لادوات الانتاج .

ان التكنولوجيا تؤدي الى تغيرات جوهرية في دوال الانتاج ، فتزيد في حجم التغيرات الاجتماعية ، الامر الذي يستدعى ضرورة قيام الدولة بدورها الجاد . على اعتبار انها المنتج الاول وانها اكبر مستهلك واكبر مستثمر ، وفي كل هذه الخطوات ، تستند الدولة على التخطيط الشامل الذي يرسم خط سير الاقتصاد القومي .

ان الفجوة سوف تتسع بين الدول الغنية والفقيرة ، اذا لم تستخدم الاخيرة احسن أسلوب انتاجي واذا لم تسير التطور التكنولوجي كما سوف تتسع الفجوة بين الدول النامية (١) وبعضها . فالدولة التي تسير على مركزية التخطيط وعلى النهج الاشتراكي ، وتجدد جميع مواردها وتستخدمها الاستخدام الامثل لرفع معدلات التنمية سوف تسرع الخطى نحو التقدم وتباعد بينها وبين الدول النامية الاخرى التي لا تتبع هذا الطريق .

اما بالنسبة للمشروعات المتوسطة والصغيرة التي تتميز بها الدول النامية فانه من الممكن أن تتعايش بجانب المشروعات الكبيرة مع تزويدها بالتكنيك المتقدم - وذلك بجمعها في جمعيات تعاونية ويمكن أن تستخدم أدوات الانتاج الحديثة - أما بالامتلاك أو بالايجار . ولقد ابقت اليابان على هذه المشروعات بجانب المشروعات الضخمة ، بعد ترشيدها بأحدث اساليب الانتاج ، وكانت منفذا لامتصاص الزائد من العمالة في اليابان وذلك في الخمسينيات والستينيات من هذا القرن .

اما بالنسبة لاختيار الاسلوب الانتاجي من حيث الكثافة الرأسمالية او الكثافة العمالية ، فقد تحدثنا عنه بالتفصيل ، وقد رأينا أن بعض المشروعات تحتاج الى كثافة رأسمالية ، كما يحتاج الاخر الى كثافة عمالية وأن زيادة الكثافة الرأسمالية تعمل دائما على زيادة الانتاجية وبالتالي ترفع من معدلات التنمية وتخفف من معامل رأس المال .

وان اهم ما تصادفة الدول النامية من صعوبات في استخدام احسن أسلوب انتاجي هو تكوين العدد الكافي من الكوادر الفنية ، التي يمكنها ان تدير بكفاءة الآلات الحديثة . فكلما زاد المستوى الفني والعلمي للقوى العاملة ، أمكن زيادة انتاجية العامل ورفع معدلات النمو - وهذا لا يتأتى الا بزيادة الانفاق على التعليم وعلى كافة مستوياته .

فالتطورات التكنولوجية لى تؤتى ثمارها يجب أن يصاحبها تغيرات اجتماعية واقتصادية وخلق علاقات جديدة على المستوى الاجتماعى والاقتصادى ، مع دوام زيادة الاشتراك الفعال للدولة فى الحياة الاقتصادية ومع مساهمة جهاز كفاء للتخطيط الشامل ومشاركة ايجابية جادة من طبقات الشعب لدراسة ومتابعة خطط التنمية .

### خاتمة وتوصيات :

ومن العرض السابق نرى ضرورة التأكيد على الاساسيات الاتية :

١ - ضرورة الاخذ بالتكنولوجيا المتطورة ، لانها أهم عوامل التنمية ، ولانها السبيل لان تلحق بركب الحضارة والتقدم الصناعى والدخول فى عصر الثورة الصناعية الثانية التى تعيشها كل الدول المتقدمة .

٢ - أن هجرة الفنيين والعلميين والمهندسين الى الخارج ، فيه ضرر بمعدلات التنمية ، اذ ان هذه الكوادر تقوم بدور أساسى فى رفع معدلات النمو الاقتصادى السنوى ، وهم عماد التكنولوجيا المتطورة .

٣ - ضرورة العمل الجاد على خفض معامل رأس المال الى اقل من ٣ : ١ ، لان ذلك يزيد الانتاجية ويرفع معدل التنمية .

٤ - ضرورة الاهتمام بزيادة التعليم والتدريب ، وجعل التعليم الابتدائى بنسبة ١٠٠٪ الزامية فى نهاية الخطة العشرية ، وأن تزيد سنوات التعليم الالزامى سنة واحدة كل فترة زمنية ، فكلما زاد مستوى التعليم ، أدى ذلك الى زيادة الانتاجية .

٥ - ضرورة زيادة الخريجين من الفنيين وأن تزيد نسبة الفنيين الى الحاصلين على تعليم جامعى ، بحيث تصل الى ٢ : ١ كما هو فى الاتحاد السوفيتى أو ٣ : ١ كما فى بعض البلاد الاشتراكية وفى البلاد الصناعية المتقدمة .

كما يجب ان تزيد نسبة الفنيين الى العمال المهرة بحيث تصل الى ١ : ٣ . وتصل النسبة فى الولايات المتحدة الى ٧ : ٢٥ وفى فرنسا ٧ : ٣٠ .

٦ - ضرورة زيادة المنصرف على البحث العلمى وبحوث التنمية لانها السبيل الى زيادة الانتاجية ورفع معدلات التنمية . وبينما تصل نسبة المنصرف على البحوث فى مصر الى اقل من ٥٪ بالنسبة للدخل القومى ، تبلغ فى الاتحاد السوفيتى ٤٥٪ بالنسبة لميزانية الدولة وفى الولايات المتحدة تصل الى ٣٪ بالنسبة لدخلها القومى .

٧ - يجب الاهتمام بالكفاية الانتاجية للعامل والوحدة الاقتصادية ؛ فكل زيادة في الانتاجية ؛ تعمل على خفض التكاليف وزيادة الربحية وزيادة أجور العمال .

٨ - يجب اتباع سياسة تشغيل المصانع بأقصى طاقتها ( ٣ دورات يوميا ) - خاصة صناعات التصدير - اذ كلما زاد استغلال الآلات ؛ انخفض معامل رأس المال .

٩ - العمل على القضاء على البطالة البنائية . بزيادة السحب من الريف وبزيادة عمل الاناث وتدريبهم وتأهيلهم للصناعة - فذلك يزيد ويسرع من النمو الاقتصادي .

وما زالت القوى العاملة في محر تمثل ربع السكان ويمكن رفعها الى الثلث ثم الى النصف ( كما في أغلب الدول المتقدمة ) .

١٠ - الى جانب انشاء المشروعات الكبيرة ؛ يجب الإبقاء على المشروعات المتوسطة والصغيرة بعد ترشيدها بأحدث الأساليب العلمية للانتاج ؛ كما فعلت اليابان وبذلك امتصت كل الزيادة العمالية الناتجة عن التطور التكنولوجي .

١١ - ضرورة الاستمرار في سياسة زيادة الكثافة الرأسمالية ؛ لانها بما تحوى من تكنولوجيا حديثة ؛ تزيد من الانتاجية وتزيد من معدلات التنمية .

الى جانب العمل على اتخاذ الاجراءات التى تسمى المدخرات العامة والخاصة حتى تصل الى نسبة لا تقل عن ٢٠٪ من الناتج الاهلى الاجمالى .

١٢ - زيادة الدوافع الايجابية لدى العمال وحثهم على زيادة جهودهم ؛ مما يساهم في رفع الانتاجية ومن ضرورة ربط الاجر بالانتاج ؛ وايجاد المناخ المناسب لعملية الابتكار والتطور على كافة المستويات والوعى الكامل بمسئولية كل فرد وكل مجموعة وكل وحدة بالدور الذى يمكن أن تساهم به في معركة البناء والتحرير .

١٣ - وان الامر لا يقتصر على ضرورة استخدام التطور التكنولوجي ؛ والتوصل الى أسرار الاختراعات التى بلغتها الدول الصناعية ؛ « بل أن مصر (١) الامة العربية باسرها ؛ يتوقف على ضرورة خلق المناخ

(١) د. محمد حسنى عباس : الثورة التكنولوجية ( مصر المعاصرة عدد أكتوبر ١٩٧٠ )

الملائم لبعث روح الاختراع وعلى أساس الارتفاع بمستوى البحوث التكنولوجية الى المستوى الدولى ، وأخذ زمام المبادرة فى الاختراع ، وفى تطبيق أحدث الاختراعات على المصانع المصرية الأساسية ، وبعبارة موجزة الانتقال الى عصر التكنولوجيا وليس مجرد نقل أسرار التكنولوجيا .

وكما يقول الميثاق « أن زيت مشعل الحضارة انتقل من بلد الى بلد ، لكنه فى كل بلد كان يحصل على زيت جديد يقوى به ضوئه على امتداد الزمان وكذلك التجارب الاجتماعية ...

انها قابلة للانتقال ولكنها ليست قابلة لمجرد النقل — قابلة للدراسة المفيدة لكنها ليست قابلة للحفظ عن طريق التكرار » .

**جدول ( ١ )**  
**انتاجية العامل**  
**مقارنات دولية في الانتاجية في كل من الولايات المتحدة وكندا وبريطانيا**  
**والمانيا الغربية واليابان**

( زيادة سنوية مئوية ) .

اليابان ١٩٥٩/٥١ نسبة مئوية	المانيا الغربية ١٩٥٩ / ٥٠ نسبة مئوية	بريطانيا ١٩٥٩/٤٩ نسبة مئوية	كندا ١٩٦٠/٤٩ نسبة مئوية	الولايات المتحدة ١٩٦٠/٤٨ نسبة مئوية	القطاع
٣,٧	٣,٦	٥,٦	١,٢	—	اجمالى الاقتصاد
٣,٨	—	٥,٧	غير موجود	١,٤	القطاع الخاص
١,٢	٤,٣	٢,٥	٥,٧	٢,٦	القطاع الزراعى
				—	غابات وصيد اسماك
٤,١	٣,٤	٥,٧	١,٤	—	محاجر ومناجم
٢,٢		٥,٢	٥,٦	—	الصناعة
٤,٥	١,٥	١,٩	٢,٥	—	التشييد
٥,٥	١,٥	١,٨	١,٥	٣,٤	المنافع العامة
٤,١	١,٤	١,٥	٥,٦	—	النقل والمواصلات
٤,١	١,٤	٥,٦	٥,٦	—	التجارة ( جملة وتجزئة )
٦,٧	—	٢,٨	٥,٨	—	بنوك ومالية وتأمين
—	—	—	—	—	أعمال حكومية وخدمات أخرى

E. Domar : On Total Productivity and all that : Journal of Political Economy, Dec. 1962 as quoted by Mansfield : The Economics of Technological Change (1969).

تطبيق : تعتبر معدلات الزيادة الانتاجية في بريطانيا ، أقل منها في الدول الاخرى ، والتي تتبع أحسن أسلوب انتاجى ، مالايلات في بريطانيا أكثر تدا ، كما أنها تشغل مصانعها بعمالة زائدة "Overmanning" .

جدول ( ٢ )

الكثافة الرأسمالية في الصناعة في اليابان  
مبنى على احصائيات ١٩٥٩

الأجور العاملة في الشهر بين ١٠٠٠ للعامل	الربحية الانتاجية ح . س	نسبة الربحية ح	انتاجية العامل بين ١٠٠٠ د . س	الكثافة الرأسمالية للعامل بين ١٠٠٠ س	انتاجية رأس المال د	عدد العمال في المنشأة حجم المشروع
٩	٤	٠٤٣	١٣	٩٣	١٣٩	٣- ١
١٠	٨	٠٨٢	١٨	٩٧	١٨٦	٩- ٤
١١	١٢	١٣٣	٢٣	٩٠	٢٥٦	١٩- ١٠
١٢	١٤	١٤٤	٢٦	٩٧	٢٦٩	٢٩- ٢٠
١٢	١٧	١٦٧	٢٩	١٠٢	٢٨٤	٤٩- ٣٠
١٣	٢٢	١٦٢	٣٥	١٣٦	٢٥٨	٩٩- ٥٠
١٤	٢٧	١٤٥	٤١	١٨٦	٢٢١	١٩٩-١٠٠
١٦	٣١	١٣٣	٤٧	٢٣٣	٢٠٢	٢٩٩-٢٠٠
١٧	٤١	١١٩	٥٨	٣٤٥	١٦٨	٤٩٩-٣٠٠
١٩	٤٦	١٠٣	٦٥	٤٤٧	١٤٦	١٤٩٩-٥٠٠
٢٥	٥٢	٠٦٨	٧٧	٧٦٩	١٠٠	١٥٠٠ فأكثر
١٦	٢٧	٠٨٣	٤٣	٣٢٤	١٣٣	المتوسط

د ترمز لانتاجية رأس المال =  $\frac{\text{اجمالي الانتاج}}{\text{رأس المال الثابت}}$  ح نسبة الربحية =  $\frac{\text{اجمالي الربح}}{\text{رأس المال الثابت}}$

Analysis of current Japanese industry (1959) Ministry of International Trade and Industry, as quoted from Okita : Choice of Techniques.

تعلیق : يلاحظ أن العمال الذين يعملون في المشروعات الكبيرة ١٠٠٠ عامل فأكثر يتقاضون ثلاثة أضعاف ما يتقاضاه العمال الذين يعملون في منشآت صغيرة ( ١ - ٣ ) - وتزيد انتاجيتهم بنحو ستة أضعاف .

## جدول ( ٣ )

## الكثافة الرأسمالية

مقارنة بين نسبة رأس المال الى المشتغل في الصناعات في كل  
من اليابان وباكستان

( قيمة رأس المال الثابت للفرد في الصناعة بالدولار الامريكى )

غرب باكستان ١٩٦٣/٩٦٢ دولار	شرق باكستان ١٩٦٣/٩٦٢ دولار	اليابان سنة ١٩٥٥ دولار	الصناعة
٤١٠٩	٥٢٢١	—	تكرير السكر
٥٥٠٣	٣١٠٦	—	زيوت الطعام
٥١٨٤	٤٥٦٦	—	السجائر
٢٨١٨	١٧١٣	٤٧٥	النسيج (قطن)
—	٢١٣٠	—	الجوت
—	١١٤٢٤	٥٠٨	الورق
١١٦٤	٩٦٠	٤٢٢	سلع جلدية
٢٧٦٤	١١٢٢	٢٦٩	مطاط
٤٠٨٢	٨٢٦	١١٠٠	كيماويات
١٥٤٦	٨٤٣	٢٥٥٨	معادن أساسية
١٠٢٣	٣٣٠٦	٤٧٨	ماكينات
٦٥٢	١٢٣٦	٣٦٧	منتجات اخشاب

As quoted from Azizur Khan : Some problems of choice of Techniques in a mixed economy, Case of Pakistan (Economic Development in South Asia. 1970).

تعليق : ليست العبرة بالكثافة الرأسمالية في حد ذاتها ، فرغما من زيادة رؤوس الاموال للمشتغل في الباكستان عنه في اليابان فان انتاجية اليابان أكبر ، والانتاج في اليابان أكبر أيضا مما جعل معامل رأس المال أقل في اليابان عنه في الباكستان . وهذا دليل للبلاد النامية من ضرورة الاهتمام بالاستثمار البشرى واتباع أحسن فن انتاجى .

جدول ( ٤ )

كثافة رأس المال في الصناعات اليابانية (قيمة رأس المال الثابت للمشتغل في سنة ١٩٥٥)

بالآلاف ين المشتغل	القطاع	بالآلاف ين قيمة رأس المال الثابت للمشتغل	القطاع
١٣٤	الصناعات الخشبية	٧٧	الزراعة والغابات وصيد الاسماك
١٥٢	الجلود	٢٣٩	المناجم
١٧	المطاط	٢٣١	الفحم ( استغلال مناجم )
٤٨١	الغزل	٢٦٧٦	الغاز
١٧١	النسيج	٤٨٢	الإنتاج من الفحم
٣٩٦	السكواويات	٣٤٥٩	الإنتاج من البترول
١٩٦	الحرف	١٩١	الغذاء
١٠٢	صناعات أخرى	٩٢١	الحديد والصلب
٥٩٦٤	القوى الكهربائية		بعض منتجات خام ( حديد و صلب )
١٢١	التجارة	٧٥	المنتجات الغير حديدية
٧٥٦	المواصلات	٥٤٦	مصانع الآلات
٢٢	التشيد	١٧٢	العربات والسفن
٨٢	البنوك والائتمان	٢٥٤	الورق
٩٨٠	خدمات متنوعة	١٨٣	

Analysis of Current Japanese Industry 1959 : Ministry of International Trade and Industry : As quoted by Okita : Choice of Techniques. (Economic Development — with special reference to East Asia 1969).

تعليق : يظهر من الكثافة الرأسمالية ( رأس المال ) انها غير كبيرة بالمقارنة بالبلاد المتقدمة الاخرى ولكن يعوض ذلك زيادة انتاجية العامل اليابانى — كما أنه بعد ١٩٥٥ أخذت اليابان تستثمر أموالاً ضخمة في الصناعات الثقيلة ( مصانع الحديد والصلب والسفن التجارية والمراكب العملاقة وفي السيارات وغير ذلك ... ) .

## جدول ( ٥ )

مساهمة التكنولوجيا للإنتاج في اليابان في سنة ١٩٦٦  
(سنة الأساس ١٩٥٦ = ١)

الصناعة	زيادة رأس المال	زيادة العمل	زيادة الإنتاج بدون إدخال عامل التكنولوجيا ( أ )	زيادة الإنتاج الحقيقي ( ب )	مساهمة التطور التكنولوجي نسبة مئوية ( ج ) %
اجمالي الصناعة	٣,٩٤	١,٥٧	٢,٥٢	٣,٥٧	٤١,١
صناعة النسيج	١,٨٨	١,١٣	١,٤٣	١,٧٠	٣٨,٣
صناعة الورق	٣,٩٣	١,٥٤	٢,٥١	٤,٧٤	٥٩,٧
الكيمائيات	٥,٤٣	١,٢٣	٢,٦٨	٧,٠٧	٧٢,٣
الصناعات المعدنية	٣,٩٧	١,٦١	٢,٤٥	٣,٦٦	٤٥,٦
منتجات معدنية	٨,٦٧	٢,٣١	٣,٦٢	٥,٨٨	٤٦,٣
المكينات	٥,١٧	١,٧٤	٢,٥٢	٤,١٩	٥٢,٣
الصناعات الكهربائية	٧,٤٣	٢,٥٩	٤,٢٩	٦,٣٢	٣٨,٢
صناعات النقل	٥,٣٧	١,٨٢	٢,٧٤	٥,٧٧	٦٠,٢

$$ج = \frac{ب - أ}{ب} \times ١٠٠$$

Source : Conference on the role of science & Technology in Economic development. As quoted from Keichi Oshima : Research and Development and Economic growth in Japan (1971).

تعليق : من الجدول المذكور نجد ان عامل التكنولوجيا قد ساهم في زيادة الانتاج ، بما يقرب من ٥٠٪ في المتوسط ، أى أن أثر التكنولوجيا في اليابان كان أكبر من مساهمة رأس المال والعمل .

جدول ( ٦ )

كيف تتأثر الصادرات في الدول المتقدمة بالانفاق على البحوث العلمية والتنمية ( في ١٨ صناعة مختلفة في الولايات المتحدة تتفوق فيها على الدول الغربية ) وارتباط ذلك بالبحوث العلمية

نسبة مئوية للمهندسين والمهندسين في إدارات البحوث والتنمية من مجموع العاملين في هذه الصناعات في الولايات المتحدة سنة ١٩٦١	نسبة مئوية للصادرات الأمر بكمية متماثلة بصادرات عشر دول متقدمة مجتمعة سنة ١٩٦٢	الصناعة
٧,٧١%	٥٩,٥٢%	الطيران
٥,٠٩%	٣٥%	الماكينات وأدوات مكتبية
٦,١٠%	٣٣,٠٩%	الأدوية
١,٣٩%	٢٢,٢٧%	عدد الآلات الأخرى
٤,٥٨%	٢٧,٩٨%	أدوات وآلات
٣,٦٣%	٢٧,٣٢%	كيمياويات
٤,٤%	٢٦,٧٥%	آلات كهربائية
٢,٩٥%	٢٣,٣%	مطاط
١,١٤%	٢٢,٦٢%	إطارات سيارات
٢,٠٢%	٢٠,٥٩%	تكرير البترول
٠,٥١%	١٩,٦٢%	منتجات معدنية مصنعة
٠,٦٩%	١٨,٠٦%	معادن غير حديد
٠,٤٧%	١٥,٩٧%	الورق وتوابعه
٠,٦٠%	١٥,٢٢%	منتجات زجاج وأحجار
٠,٤٦%	١٣,٧١%	وسائل نقل أخرى
٠,٠٨%	١١,٦٨%	منتجات الأخشاب
٠,٢٩%	١٠,٩٢%	منتجات النسيج
٠,٤٣%	٩,١٤%	منتجات معدنية فلزية

Source : Keesing, The impact of research & development on U.S. Trade International Economic's Workshop, Columbia University Feb. 1966.

تعليق : كلما زاد المنصرف على البحوث في قطاع الصناعة زادت انتاجية هذا القطاع وكذلك كلما زادت القوى البشرية من العلماء والمهندسين الذين يعملون في هذه الصناعات زادت انتاجية هذه الصناعات وبذلك يمكنها ان تغزو السوق العالمية - كما هو حادث في صناعة الطيران والماكينات والادوات الكتابية وفي صناعة العدد والآلات والكيمياويات والآلات الكهربائية وغيرها في الولايات المتحدة ومقارنتها بالبلاد المتقدمة في غرب أوروبا .

## جدول ( ٧ )

مساهمة التكنولوجيا المستوردة الى زيادة المبيعات  
في اليابان (بملايين الدولارات) سنة ١٩٦٧

النسبة % في سنة ١٩٦١	نسبة ١٩٦٧ ب % — ا	المبيعات سنة ١٩٦٧		قطاع الصناعة
		المبيعات منسوبة إلى التكنولوجيا المستوردة (ب)	إجمالي المبيعات (ا)	
٥٩,٠	٦٢,٨	٢١١١	٧٨٥٠	الكيمائيات
١٥,٧	١٦,٩	٢٥٨	١٥٥٠	النسيج
٢٩,٥	٦,٣	٤٤	٧١١	السورق
٤٥,٤	٥٦,٩	٤٠٢	٧٠٦	المطاط
١٩,١	١٨,٣	١٦٠	٨٧٨	أدوات فخار
٦١,١	٨,٣	٤٤٠	٥٥٠٨	حديد وصلب
٣٠,٨	٤٣,٧	٣٤٠٠	٧٧٧٥	أدوات كهربائية
٢٥,٢	٢٣,٥	٨٧	٣٧٢	آلات دقيقة
	١٦,٤	٥٢٨	٣٢١٤	أدوات ميكانيكية
٥,٩	٦,٤	٣٣٣	٥٢١٧	آلات نقل

Source : Conference on the role of science and technology in economic development. As quoted from Oshima 1971.

تطبيق : من الجدول السابق يظهر مدى مساهمة التكنولوجيا المستوردة من الخارج في ازكاء المبيعات ، وتبلغ أكبر مساهمة للتكنولوجيا في الصناعات الثقيلة كالكيمائيات ومصانع الادوات الكهربائية والمطاط وغيرها .

**جدول ( ٨ )**  
**قياس لربط النمو في التعليم بالنمو الاقتصادي في الولايات المتحدة**

الفترة ١٩٨٠/١٩٦٠	الفترة ١٩٥٦/١٩٢٩	الفترة ١٩٢٩/١٩٠٩	البيان
%٣,٣٣	%٢,٨٩	%٢,٨٢	متوسط معدل الزيادة السنوية في الدخل الأهلئ
,٦٤	,٦٧	,٣٥	مدى مساهمة التعليم في الزيادة في الدخل المساهمة المئوية للتعليم في زيادة الدخل ( من معدل الزيادة السنوية ) .
%١٩	%٢٣	%١٢	معدل زيادة النمو في الدخل الأهلئ للفرد
١,٦٢	١,٦	١,٢٢	مدى مساهمة التعليم في زيادة نمو الدخل للفرد
,٦٤	,٦٧	,٣٥	المساهمة المئوية للتعليم في زيادة الدخل للفرد ( من معدل الزيادة السنوية )
%٤٠	%٤٢	%٢٩	

Source : Denison : "Measuring the Contribution of Education" in "Economics of Education" (I.E.A. 1966).

**جدول ( ٩ )**  
**مدى مساهمة عامل (( العلم )) في الزيادة في معدلات النمو السنوية لاجمالي الدخل (نسبة مئوية)**

الفترة من ١٩٦٢/٩٥٥ %	الفترة من ١٩٥٥/٩٥٠ %	الفترة من ١٩٦٢/٩٥٠ %	الدولة
,٧٦	,٧٦	,٧٦	الولايات المتحدة
,٧٧	,٩٥	,٨٤	بلجيكا
,٧٥	,٥٥	,٤٤	دنمارك
١,٥٦	١,٤٨	١,٥١	فرنسا
,٨٧	٢,٥٥	١,٥٦	المانيا الغربية
,٧٥	١,٧٩	١,٢	هولندا
,٩٧	,٧٦	,٩	النرويج
,٨٧	,٧٠	,٧٩	بريطانيا

Source : As prepared by Edward Denison : Why Growth Rates Differ (p. 281. 1969 3rd print).

## التعاون الدولي في مجال الاتصالات اللاسلكية

الدكتور جعفر عبد السلام

مدرس القانون الدولي بجامعة الأزهر

### أولا : الحاجات الدولية المشتركة :

١ - يحكم القانون الدولي الروابط الدولية ، وذلك يفترض وجود وحدات دولية متعددة وعلاقات تقوم بينها (١) . ومن الثابت أنه قد وجدت علاقات دولية منذ وقت بعيد . ولكن نطاق هذه العلاقات ومداهما لم يكن واحدا على مر الأزمان ، ويرجع ذلك الى مدى التضامن الذي يسود الروابط بين أشخاص القانون الدولي في كل فترة . كان هذا التضامن في الماضي وحتى وقت قريب ضعيفا وغير كاف ، لأنه كان يقوم على مصاحبة رئيسية مشتركة لهذه الجماعات ، مصلحتها في ان يقوم بينها السلم والأمن (٢) . وكانت كل دولة تعيش في داخل حدودها ، وتقوم باشباع كافة حاجات سكانها ، وكانت تأمل أن يسود بينها السلام والأمن ، لذا تبادلت بينها البعثات الدبلوماسية ، وقامت بعقد المعاهدات التي تأمن لها العلاقات الطيبة والودية مع جيرانها ، وعرفت كيف تفصل بين الحدود المشتركة لها ، ونظمت أسس المسؤولية الملقاة على عاتق بعضها تجاه البعض اذا ما لحقت برعاياها أضرار على اقليم الأخرى ، وكان من اهم هذه الأسس تنظيم قواعد الاحترام المتبادل للسيادة الوطنية والقواعد المنظمة للعضوية في الأسرة الدولية بما في ذلك الاعتراف بالدول والحكومات الجديدة وأخيرا القواعد التي تحكم تنظيم الحرب ووضع الدول المحايدة (٣) .

قامت بالطبع علاقات تجارية متبادلة بين هذه الدول في الماضي ، ولكنها كانت محدودة ولم تكن تثير مشاكل كثيرة بينها .

ونتيجة لهذا الوضع طبع القانون الدولي التقليدي بمجموعة من الخصائص التي جعلته انفرادي النزعة أي يغلب عليه طابع تنظيم علاقة فردية بين دولتين أو أكثر ، وكذا ضعف الطابع التنظيمي للروابط ، حيث لا توجد مؤسسات

(١) Colliard, Institutions Internationales, Paris 1970, p. 71

(٢) Vellas, Droit International Economique et Social, Paris 1965,

T. I. p. 10.

(٣) Friedmann, The changing structure of international law, London, 1964.

تستطيع أن تمارس جزاءات على الدول ، ويعترف بحق الدولة في الحرب ، ويسبغ الشرعية على المواقف التي تنتج من القوة (١) وبالجملة كان القانون الدولي التقليدي قانونا يحكم العلاقات المتساوية بين الدول ولا يسمح لسلطة عليا بأن تهيمن عليها مما لا يخلق مجالا لقواعد عليا تمارس سلطتها على مختلف وجوه النشاط الدولي (٢) .

ولقد ترتب على ذلك نتيجة رئيسية هي أن القانون الدولي التقليدي يقوم بمهمة صعبة بل تكون في الكثير من الحالات مستحيلة ، هي التوفيق بين ما لا يمكن التوفيق بينه : سلطة القاعدة الدولية ، وسلطة كل السیادات القائمة في المجتمع الدولي (٣) .

٢ — ولقد تغيرت حياتنا تغيرا سريعا في الآونة الأخيرة تحت ضغط العديد من العوامل ، تغيرا نستطيع أن نقول عنه انه قلب الأسس التقليدية التي كانت تحكم العلاقات الدولية ولسنا في حاجة الى بيان التأثير المتبادل بين روح كل عصر وظروفه والظواهر الاجتماعية التي تحدث فيه . والقانون باعتباره اطار الحياة الاجتماعية يقوم بوظيفة أساسية في المجتمعات البشرية هي احاطة الظواهر التي نجد في حياة الانسان ووضع القواعد التي تحكمها ، وتطوير النظم القائمة لتنمى مع الظروف الجديدة . لذا قيل بحق « ان النظم القانونية كائنات حية ، وهي اذ تهدف الى تنظيم العلاقات الانسانية في مختلف أنواعها ، تتأثر بالمؤثرات ذاتها التي تلبس الحياة المعيشية للانسان وتطبعها بطابعها ، وتصوغها في قالبها . وما النظم القانونية الا تصوير واقعي لانضباط الحياة المعيشية للمجتمع الانساني في صورة ما ، وفي زمان معين ، وهي تنمو وتتطور وتتغير مع نمو هذه الحياة وتطورها . . ولا شك أن عناصر الزمان والمكان والبيئة الطبيعية لها آثارها الجوهرية في تكييف حياة الانسان ، وتكوين

(١) عبد الله العريان ، فكرة التنظيم الدولي ، مجلة القانون والاقتصاد ، ١٩٥٥ ، ص ٢٠٦ وما بعدها ، محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، القاهرة ١٩٦٦ ( الطبعة الثانية ) ص ٥ وما بعدها . الشافعي محمد بشر ، المنظمات الدولية ، الاسكندرية ١٩٧٠ ص ٨ الى ص ١٢ وأيضا فيلاس ، القانون الدولي الاقتصادي والاجتماعي ، المرجع السابق ص ٩ . (٢) فيلاس ، القانون الاقتصادي والاجتماعي ، المرجع السابق ص ١٠ . ففى نطاق القانون الدولي التقليدي يكون لسيادة الدول وزنا كبيرا في العادة ، مما يمنع نشأة قواعد قانونية جديدة ، وبحجب امكانية النظر في القواعد القائمة من أجل وضعها في حالة تطابق مع تطور حاجات المجتمع الدولي ، بل يضعف محاولات تنفيذها ورضع الجزاء في حالة مخالفة أحكامها .

(٣) وهكذا صيغت فكرة المصالح الحيوية للدول والتي كلما اقتربنا منها كلما ضعف دور القانون الدولي ، وقلت قدرة المجتمع الدولي على التأثير في أعضائه ويعبر عن ذلك شارل دي فيشر بوضوح عندما يقول :  
Ch. de Visscher : Plus on se rapproche des questions vitales, comme le maintien de la paix et la guerre, moins la communauté exerce d'action sur ses membres ; les solidarités faiblissent à mesure que grandissent les périls qui la menacent, celles qui s'affirment alors refluent vers leur foyer traditionnel «la nation».

العلاقات المعيشية المتنوعة وتوجيهها « (١) . لذا فمن الثابت أن القانون قد تغير بدوره تغيراً كبيراً ليواجه هذه التغيرات الواسعة التي جرت في الحياة الدولية .

ولقد شملت هذه التغيرات هيكل القانون الدولي ونطاقه ، بل والأساس الذي يقوم عليه الى الحد الذي جعل البعض يقرر أننا بصدد « عصر جديد ، ونظام جديد ، وبالتعبية قانون دولي جديد *une nouvelle époque, d'un ordre nouveau et par suite, d'un droit international nouveau* » . (٢)

٣ - وإذا كان يصعب علينا تقصي الصورة الكاملة لهذه التغيرات الآن ، إلا أننا نستطيع أن نحدد اتجاهها عاماً لها ، وذلك على ضوء العوامل التي ساهمت في هذا التطوير . ولا نبالغ إذا قلنا أن أهم هذه العوامل هو عامل التقدم العلمي . فلقد غير العلم مجرى التاريخ في عصرنا تغيراً أساسياً حتى بدت صورة العالم الذي نعيش فيه مختلفة عن ذي قبل ، إذ لم يترك مجالاً لم يؤثر فيه ، أو باباً لم يطرقه . لقد خلقت الثورة الصناعية حاجات جديدة للإنسان وادت الى زيادة الترابط بين مختلف الدول بحيث أصبحت كل دولة تعتمد على غيرها في الحصول على جزء كبير من السلع التي تحتاجها من الدول الأخرى ، وانتهت العزلة التي كانت مفروضة على الدول في الماضي بعد تلك الثورة الضخمة التي حدثت في وسائل المواصلات **وكان من نتيجتها الفناء الفواصل بين الدول** ، وخلق احساس لدى كل دولة بوهية الحدود الموضوعية بينها ، وبأنها في النهاية جزء من عالم كبير . كما وضحت الفواصل بين الطبقات الاجتماعية ، وظهرت المشاكل الملحة للطبقة العاملة سواء ما يتعلق منها بمستوى الأجور أو البطالة أو التأمين ضد اصابات العمل . واتضح للدول أن هذه المشاكل الملحة لا يمكن حلها كاملاً في النطاق الداخلي فقط ، وإنما ينبغي أن تتعاون فيما بينها لمواجهة هذه المشاكل (٣) .

وهكذا لم تعد الحاجة الرئيسية التي تواجه المجتمع الدولي هي الحاجة الى السلام والأمن ، بل وجد الى جوارها طائفة من الحاجات المشتركة التي يهتم المجتمع الدولي أن يحققها لأشخاصه ، والتي جعلت الفقهاء المحدثين

(١) أستاذنا الدكتور حامد سلطان ، أحكام القانون الدولي في الشريعة الإسلامية ، القاهرة ١٩٧٠ ص ٤٥ .

(٢) A. Alvarez, *Le Droit International Nouveau dans ses rapports avec la vie actuelle des peuples*, Paris 1959, p. 7

(٣) يراجع مقال عبد الله العريان عن ظاهرة التنظيم الدولي السابق الإشارة اليه ، مجلة القانون والاقتصاد ١٩٥٥ ص ٢٢٠ .  
وأيضاً :

Percy Corbett, *The growth of world law*, U.S.A. 1971, p. 202

وهو يقول في هذا المعنى أن الحاجات الجديدة للمجتمع الدولي لا يمكن أن تقابل إلا بواسطة العمل الجماعي الملزم *Collectively ordered action*

يميزون بين فرع آخر من فروع القانون الدولي ، يطلقون عليه القانون الدولي للتعاون International Law of cooperation أو التعاون الدولي la coopération internationale (١) . ويسير هذا القانون على مستويات مختلفة تعتمد على مدى المصالح والأهداف المشتركة التي ترتبط بها الدول . فقد أخذت بعض سمات القانون الدولي اليوم تتطور على المستوى العالمى بحكم كونها تعكس المصالح العامة للبشرية ، مثل مصلحة المجتمع الدولي في قيام مواصلات سريعة ومريحة ، ومصالحته أن تسود مختلف شعوبه أوضاعا اجتماعية واقتصادية مناسبة ، ومصالحته في معالجة الاختلالات الاجتماعية والاقتصادية . الخ (٢) . ويرجع ذلك في رأى البعض الى أن بعض مخاوف الانسان قد وصلت في هذا الوقت بالذات حدا أصبحت معه ذات صفة عالمية ملحة ، ويمكن على هذا الأساس أن يوجد نظام قانونى عالمى لمعالجتها . ومع ذلك فهناك — في الوقت نفسه — مجموعات من الدول الأكثر ترابطا ببعضها البعض من حيث القيم والمصالح والمخاوف المشتركة والعلاقات الاجتماعية القوية آخذة بتطوير منظمات قانونية مشتركة وقوانين جديدة في حقول لا يزال فيها الجنس البشرى كجموع غير متحد ، أو أنه مختلف كثيرا بحيث يصعب عليه التنظيم العالمى أو الوحدوى . وكذلك كان من نتيجة هذه التطورات أن خرجت الكثير من المسائل التي كانت تعالج على النطاق الداخلى فقط الى دائرة المجتمع الدولي . لذلك فان هذه الروابط رغم أنها روابط داخلية أصلا ، الا أنها تتم الآن في نطاق المجتمع الدولي (٣) . وهكذا نستطيع أن نقرر زيادة المصالح المشتركة بين الدول أعضاء المجتمع الدولي ، واختلاف مدى حاجاتها الى تنظيم يتم على مستوى دولى أو اقليمى .

### ثانيا : تنظيم الحاجات الدولية المشتركة :

٤ — ويثير ظهور هذه الحاجات الدولية المشتركة العديد من المشاكل حول الوسيلة التي يمكن أن تستخدم في تنظيمها . ذلك أن للمجتمع الدولي أساليبه في التنظيم والتي تختلف كثيرا عن التنظيم المتبع في القانون الداخلى . ولكن من الواضح أن الكثير من الحاجات الجديدة كانت تعالج في النطاق

(١) يستخدم اصطلاح التعاون الدولي في أكثر من مجال ، ويحمل أكثر من مدلول . فقد ينظر اليه كهدف يتعين الوصول اليه ، وذلك اذا كنا نعبر عن أملنا في أن تمارس الدول حل مشاكلها بالاشتراك مع بعضها البعض بدلا من الاتفراد في وضع الحلول . وعلى أساس هذا المفهوم يمكن أن نقرر أنه قد حدث تطور كبير في نطاق التعاون الدولي منذ نصف قرن ، بدليل وجود المؤسسات الاقليمية والعالمية المتطورة . ولكن التعاون قد يأخذ معنى أكثر خصوصية ، وذلك عندما يراد به ذلك النطاق من القانون الدولي الذى لا يمكن فيه الوصول الى نتائج فعالة الا بترك الحرية الكاملة للدول في أن تتعامل مع بعضها بحرية وبدون أن توجد سلطة آمرة تلزمها باتباع شيء معين . وهذا ما نراه بالنسبة لاغلب ميادين العلاقات الدولية . ولكن المعنى الجدير بالذكر لهذا الاصطلاح هو شموله لميادين من الانشطة تلتزم الدول فيها بتحقيق أغراض مشتركة ، ذات أهمية كبرى بالنسبة لها ، وهذا ما يتجلى بوضوح في تنظيم التعاون بين الدول في سبيل الاستفادة من المرافق العامة الدولية . تراجع على التفاصيل :

Marcel Merle, la vie internationale, Paris 1970, 3ème édition, p. 267.

(٢) فريدمان ، الهيكل المتغير للقانون الدولي ، المرجع السابق ص ٦٧ .

(٣) فريدمان ، المرجع السابق ص ٦٨ .

الداخلى بوسيلة مختلفة . ولم يكن بد من أن تتطور الأساليب المعروفة في المجتمع الدولي لتواجه هذه الحاجات وفي الاطار الجديد للعلاقات الدولية(١) .

كانت الوسيلة الأساسية في تنظيم العلاقات الدولية التقليدية هي **العرف** ، وذلك على أساس انه يسير مع العلاقات البطيئة ويتطور معها ، أما المشاكل الجديدة فلا تلائمها هذه الوسيلة لأن غالبيتها تحتاج الى تنظيم دقيق ومحدد ولا يمكن أن يتأتى بالتطور البطيء والغير محدد للعرف . كما أن المعاهدات الثنائية أو القليلة الأطراف التي كانت سائدة في العلاقات الدولية لا تتناسب مع طبيعة هذه المصالح المشتركة . ومن ثم لم يكن بد من أن يلجأ المجتمع الدولي الى **المعاهدات الجماعية ينظم بها هذه الشؤون المشتركة** وتلتزم الدول الأطراف - وهي تمثل كل الدول أو أغلبية كبرى منها - بما تضعه فيها من أحكام . على أنه اذا كانت المعاهدات الجماعية كافية في بعض الأحيان لتنظيم صور التعاون الدولي لاشباع هذه الحاجات المشتركة ، الا أنه في حالات أخرى كثيرة الحدوث **أقتضى اشباع هذه الحاجات انشاء هيئات دولية ذات خاصية دائمة** تشرف على نشاط الدول وتقوم بالتنسيق بينها في هذه المجالات الجديدة ، وأحيانا تقوم هي بنفسها بتولى الخدمة ، مما أوجد مجالاً لما يمكن أن نسميه بالمرافق العامة الدولية(٢) .

٥ - واذا تتبعنا النشأة التاريخية لهذه المرافق العامة الدولية أو للاتحادات الادارية administrative union على ما يسيبها الفقه ، فاننا نجد انها قامت أولاً بين الأفراد أو الشركات الخاصة من الجنسيات المختلفة ، وذلك لاشباع بعض الحاجات التي اتخذت طابعاً دولياً قبل غيرها . ففي الفترة ما بين الأعوام ١٨٤٠ - ١٩١٩ قامت حوالي ٤٠٠ مؤسسة خاصة دولية أهمها اللجنة الدولية للصليب الأحمر ( ١٨٦٣ ) ، الاتحاد البرلماني الدولي ( ١٨٨٩ ) جماعة القانون الدولي ( ١٨٧٣ ) . وقد وصلت هذه الاتحادات الى درجة من الأهمية جعلها تنشئ اتحاداً للجمعيات الدولية The union of international association وذلك لكي يتولى مهمة التنسيق بين نشاط مختلف هذه الهيئات .

وقد ظهر في العديد من حالات عمل هذه الهيئات الخاصة مدى الحاجة الى تدخل الدولة بدور رسمي في هذا الميدان الجديد . ومن ثم بدأت الظاهرة تدخل الى دائرة العلاقات بين الدول باعتبارها سلطات عامة ذات سيادة . فقد ساهمت هذه الهيئات الخاصة في تنبيه الدول الى أهمية عقد بعض المعاهدات ، وحضرت لمؤتمرات دولية تم فيها إبرام معاهدات هامة بالفعل . وخير مثال على ذلك ما عملته اللجنة الدولية للصليب الأحمر في التحضير لاتفاقيات جنيف عام ١٨٦٤ ، ١٩٠٦ ، ١٩٢٩ ، ١٩٤٩ .

(١) تراجع رسالتنا ، شرط بقاء الشيء على حاله ، القاهرة ١٩٧٠ ص ٨ وما بعدها .  
(٢) من المقرر أن ظاهرة الاتحادات الدولية كانت هي أول الاشكال التي عرفها المجتمع الدولي للمنظمات الدولية . تراجع مارسيل مارلي ، الحياة الدولية ، المرجع السابق ص ٦٦ وما بعدها .

ومن ناحية أخرى تنبّهت الدول الى أهمية قيام منظمات بينها تمارس ادوارا مماثلة لما تقوم به هذه الاتحادات الخاصة ، ومن ثم حلت منظمات دولية محل هيئات خاصة في كثير من الحالات « أنشأت جمعية حماية العمل الدولية منظمة العمل الدولية » (١) .

٦ - وهكذا بدأت فكرة التنظيم الدولي توجد في نطاق العلاقات الدولية باعتبارها تضم منظمات بين الحكومات. وقد كانت الحقول التي عرف فيها التنظيم الدولي من البداية تلك التي يعتبر التعاون فيها ضروريا أكثر من غيرها . وكانت الأشكال الأولى لهذه الاتحادات ، أشكالا ادارية وتنشأ عن طريق معاهدة متعددة الأطراف وذات صفة دائمة ، وذات مكتب دائم يتولى تنظيم الصلة بين المنظمة والأعضاء .

وكان مجال الاتصالات الدولية هو أول الميادين التي عرفت التنظيم الدولي وقد بدأ ذلك بإنشاء اللجان النهرية الأوربية التي تولت تنظيم الملاحة في الأنهار الدولية الأوربية (لجنة نهر الألب عام ١٨٢١ ، ونهر فيينا ١٨١٥ ، اللجنة الأوربية التي تأسست عام ١٨٥٦ ، لجنة نهر الألب عام ١٨٢١ ، ونهر الدورو عام ١٨٣٥ ، ونهر البو ١٨٤٩ ) وبدأت الاتصالات بالسكة الحديد تدخل دائرة التنظيم الدولي بعد الأنهار ، وذلك بعد أن صارت تربط بين أكثر من دولة ، وبعد أن تبين أنها قابلة لنوع من الإدارة الدولية . وهكذا عقدت عدة مؤتمرات دولية انتهت بتأسيس الاتحاد الدولي للنقل بالسكك الحديدية عام ١٨٩٠ ، والذي كشف عن مدى العيوب التي نتجت عن الاعتماد على الإدارات القومية وحدها في هذا المجال .

وجدير بالذكر أن لجان الأنهار قد منحت سلطات قوية فقد أعطى لها الحق في تعديل الأنظمة الموضوعة لحكم الملاحة في الاتفاقية الأصلية ، وأيضاً أعطيت الحق في النظر في قرارات اللجان الإقليمية لكل دولة والغائها . أما السلطات التشريعية في الاتحاد الدولي للمواصلات الحديدية فقد أعطيت للمؤتمرات التي تعقد سنويا ، وإن ملك المكتب سلطة تحكيمية في المنازعات التي تنشأ بين الدول .

وكان المجال الثالث لدخول التنظيم الدولي في دائرة الاتصالات الدولية هو مجال المواصلات السلكية واللاسلكية ، وتم تنظيمها بإنشاء الاتحاد الدولي للتغراف عام ١٨٦٥ على نمط اللجان النهرية تقريبا (٢) .

وكانت الحاجة الدولية المشتركة التي ظهرت بعد ذلك هي الصحة العامة ، حيث ظهر للدول أن الأمراض لا تقف عند الحدود ، وأنها تحتاج الى جهود

(١) Bowett, The law of international institutions, second edition (1) 1970, p. 4 ff., P. Reuter, Institutions Internationales, Paris, 1969, p. 186 ss

(٢) سبق اتحاد الطغراف العالمي في النشأة الاتحاد الدولي للنقل بالسكة الحديد . ويمكن أن نذكر من بين الحاجات الدولية التي عرفت تنظيمها مبكرا في مجال الاتصالات كذلك البريد حيث أنشئ اتحاد البريد العالمي في عام ١٨٧٤ .

دولية لمواجبتها ، ومن ثم انشئ المكتب الدولي للصحة العامة بباريس في عام ١٩٠٣ والتي تعتبر منظمة الصحة العالمية القائمة حالياً خلفا له . وبعد ذلك ظهرت بعض الحاجات الاقتصادية المشتركة والتي أدت الى نشأة مجموعة من الاتحادات الدولية التي تقوم بتنظيمها دوليا (١) .

٧ - وهكذا بدأت الحاجات الاقتصادية والاجتماعية والفنية تنظم على اساس فكرة التنظيم الدولي قبل أن تدخل هذه الفكرة ميدان تنظيم الحاجة الدولية الأقدم . وهي الحاجة الى السلم والأمن ، حيث لم تعرف وسائل التنظيم الدولي الا بعد الحرب العالمية الأولى . ولهذه النقطة أهميتها الفائقة .

ففقهاء القانون الدولي يرون أن هذه المجالات أكثر قابلية للتنظيم الدولي عن مجال السلم والأمن ، لأن المجال الأخير يتصل اتصالاً وثيقاً بفكرة السيادة ويثير حساسية الدول من هذه الناحية مما يقف حجر عثرة في سبيل توثيق التعاون الدولي في هذا المجال . أما في مجال الحاجات الاقتصادية والاجتماعية فاننا لا نجد هذا الاعتبار ، لأن حاجات الدول بالنسبة لها ذات طبيعة فنية وليست سياسية وفي ذلك يقول فيلاس (٢) « ان مصالح الدول في التعاون الاقتصادي والاجتماعي الدولي في الغالب الأعم ذات طبيعة فنية وليست سياسية *L'intérêt des Etats à la coopération économique et sociale internationale est le plus souvent de nature technique et non politique.*

وبالإضافة الى ذلك فإن هذه المصالح لا يمكن أن تشعب أبداً بواسطة الدول وحدها ، أو عن طريق قرارات تصدر من كل دولة على وجه الأفراد ، ولا بد من وجود مرافق عامة دولية ، لها سلطات قوية وفعالة لكي يمكن الوصول الى تحقيق الأهداف التي تستهدفها هذه المرافق « والتي تعد هامة وضرورية ، سواء من أجل تسيير الحياة الدولية أو لاشباع الحاجات المحلية المحببة مسائل هامة » . ولعل ذلك ما يفسر قوة السلطات التي يملكها الكثير من المنظمات ذات الأهداف الاقتصادية والاجتماعية عن تلك الموجودة في المنظمات العامة أو السياسية في كثير من الأوجه (٣) .

(١) نكتفى بذكر أعم هذه الحاجات هنا وهي في مجال التجارة الدولية نشر التعريفات الجمركية ، وقد تأسس اتحاد لها في عام ١٨٩٠ ، تصنيع السكر ١٩٠٢ ، الجمع الزراعي العالمي : ١٩٠٥ ، حماية الملكية الصناعية والأدبية والفنية ١٨٨٣ ، ١٨٨٦ .  
٢١ فيلاس ، القانون الاقتصادي والاجتماعي ، المرجع السابق .

(٢) يرى العديد من الفقهاء أن التنظيم الدولي في هذا المجال الاقتصادي والاجتماعي هو الذي سحقت حلم البشرية في قيام المجتمع الدولي الواحد الخاضع لحكومة واحدة إذ أن من شأنه أن يؤدي الى تآكل فكرة السيادة بتظليل حساسية الدول تجاهها بعد أن تعرف المنظمات الاقتصادية التي تقف موقفها والتي لا تلقى مقابفة كبيرة لعدم مساسها بالسيادة ، كما نفسر على هذا الأساس ظاهرة فوق القومية *Supernational* التي عرفتها المجتمعات الأوروبية الاقتصادية . يقول كوربيت في هذا المعنى « ان المحاولات التي تبذل لإنشاء المنظمة فوق العالمية تدير المرافق العامة التي تهتم المجتمع الدولي تستجيب للاحاساس القوي بأن هذه الحاجات لا يمكن أن تلبى الا عن طريق العمل الجماعي النظم ، وخاصة أن تلك المنظمة الضرورية والموصوفة بالادارية أو غير السياسية لا تمس نطاق السيادة .  
يراجع مؤلفه السابق الاشارة اليه « نمو القانون العالمي » ص ٢٠٢ .

ومما يدعم قوة المنظمات الاقتصادية والاجتماعية وجود **الرأى العام** في مختلف الدول والذي يحمل وزنا ضخما في حمل الدول على قبول التعاون في هذا المجال بعد النجاح الكبير الذي حققته على النطاق الدولى ، وبعد أن وضع في التطبيق وسائل تسمح بزيادة المحاصيل ، ورفع مستوى المعيشة ، وتحسين وسائل الحياة والصحة العامة ، والوصول الى أفضل الأوضاع للتقدم الفنى الذى صار ممكنا - والى أكبر مدى - بسبب التنظيم المتطور للمجتمع الدولى . ولعل اتباع مفهوم المناقشة المفتوحة في المنظمات الدولية ، والتي تحيل المنظمة الى صندوق مسموع للعالم أجمع ، جعل المشاكل الكبرى تناقش وتعرف الداوات المستمرة للمؤسسات الاقتصادية من مختلف الافراد، وعلى مختلف أنحاء العالم يخلق سندا نفسيا واجتماعيا قويا للمنظمات التي تعمل في هذا المجال . وكل ذلك يجعلنا نجزم بقوة التعاون الدولى في هذا المجال فالمجتمع الدولى يعتبر أمام تضامن جوهرى *Solidarités fondamentales* في هذه الحقول ، تضامن يدفع المجتمع الدولى الى انشاء قواعد كافية ، وقيام منظمات قوية كل تؤدى دورا فعلا في التعاون الدولى (١) .

٨ - وليس من السهل حصر الأسس العامة التي يقوم عليها تنظيم الحاجات المشتركة في المجال الدولى لأن ذلك يختلف من حاجة الى حاجة ومن منظمة الى منظمة ، ومع ذلك نستطيع أن نذكر بعض السمات التي تكاد أن تكون مشتركة في هذا الحقل الدولى الجديد .

وأول هذه السمات هو **الدائمة** ، فالمنظمات تحوز أجهزة دائمة للمداولة واصدار القرارات وذلك على خلاف الأوضاع المعروفة في القانون التقليدى اذ عرفت التجمعات التي تأخذ شكل المؤتمرات التي تجتمع وتنفض بصفة عارضة . وهناك تحول آخر من قاعدة الاجماع التي تفرضها فكرة السيادة الى قاعدة الأغلبية . وتمثل الهيئات والافراد في هذه المنظمات الى جانب الدول أو بدلا منها ، وكذلك يتم التمييز بين النصوص الأصلية التي تقوم عليها المنظمة ، والنصوص التفصيلية التي تتصل بتسيير النشاط في المنظمة أو ما يطلق عليه النظام *Règlement* والاخيرة يسهل تعديلها عادة من أجهزة المنظمة على خلاف الأولى . وأخيرا هناك اتجاه عام نحو ضرورة أن يتم التنسيق بين مختلف أوجه نشاط المنظمات الدولية عن طريق المنظمة العالمية الام الذى نراه الآن في الوصل بين كل الوكالات المتخصصة والأمم المتحدة .

### ثالثا : الحاجات الدولية في نطاق الاتصالات اللاسلكية :

٩ - بعد هذه المقدمة السريعة عن الحاجات الدولية المشتركة ووسائل تنظيمها ، نود أن ندخل الى مجال تخصص من مجالات هذه الحاجات ، وهو مجال الاتصالات اللاسلكية الدولية ، والتي قررنا بصدده أنه من أولى وأهم الحاجات الدولية الفنية المشتركة . فما هى المشاكل التي تحتاج الى حل

(١) كوربيت ، نمو القانون العالمى ، المرجع السابق ص ٢٠٣ ، فيلاس ، القانون الدولى الاقتصادى والاجتماعى ، المرجع السابق ص ٢٠ .

دولى فى نطاق هذه الاتصالات ؟ وكيف أمكن تنظيمها على النطاق الدولى ، تلك هى المشاكل التى سنعرضها فى دراستنا هذه ، وسنرى الى أى مدى أمكن الاستفادة من القانون الدولى فى هذا النطاق الجديد للتنظيم ، وسنرى أيضا كيف أثرت هذه الظواهر الجديدة على القانون الدولى .

## ١ - النظام القانونى للأثير :

١٠ - اكتشف العالم الفيزيائى مكسويل Maxwell فى منتصف القرن الماضى وجود نوع من الموجات تنتشر فى الأثير بسرعة الضوء « ٣٠٠ ألف كيلومتر فى الثانية الواحدة » وأمكن لعديد من العلماء بعده أن يوضحوا إمكان استخدام هذه الموجات فى نقل الصوت والصورة بواسطة أجهزة إرسال خاصة تستقبلها أجهزة استقبال تبعد عنها بمسافات طويلة فى نفس الوقت (١) ، وتعرف هذه الموجات بالموجات الكهرومغناطيسية (٢) ولقد كان الشكل الأول لاستخدام هذه الموجات هو التليفون التلغرافى أو التلغراف بدون أسلاك Télégraphe sans fil الذى أمكن بواسطته نقل الصوت من محطات اللاسلكى الى مسافات بعيدة وعلى الخصوص فى مجال المواصلات الدولية البرية أو البحرية أو الجوية . وأمكن بعد ذلك استخدام هذه الموجات فى الإذاعة ثم فى التليفزيون أخيراً (٣) .

ومن الملاحظ أن الاتصالات اللاسلكية هذه تجهل بطبيعتها الحدود بين الدول فالأثير يحمل الموجات التى ترسلها أجهزة الإرسال من احدى الدول ، ويدخل بها فى مجال الدول الأخرى ، حيث تلتقطها أجهزة الاستقبال بها وتحولها الى صوت مسموع أو الى صورة مرئية دون أن يتقيد بالحدود السياسية للدول ، ودون أن يستثنى منها فى الدخول . ومن ثم يمكن لاحدى الدول أن تستخدمها فى الأضرار بالدول الأخرى عن طريق شن حملات دعائية ضدها أو ما يعرف بالعدوان الإذاعى ، وقد أوردنا الاعتبارات المختلفة التى تحكم هذه المشكلة فى بحث سابق لنا ، ومن ثم لا حاجة بنا الآن لبحث هذه المشكلة .

## ٢ - توزيع الموجات :

١١ - ومن ناحية ثانية ففى ظل الظروف الفنية الراهنة للجهاز الكهرومغناطيسى فإن الإرسال الصوتى لأكثر من إذاعة على نفس الموجه يتيح تشويشاً

(١) يراجع مقالنا بعنوان سيادة الدولة على الأثير ، بمجلة مصر المعاصرة العدد ٣٤٦ أكتوبر ١٩٧١ ص ٨٩٦ .

(٢) يراجع فى الطريقة الفنية لنقل الصوت أو الصورة عن طريق هذه الموجات : Andrew Haley, Space law and government, New York 1963 .

Fauchille, Traité de droit international public Tome 1 - 2, p. 633.

(٣) الاتصالات اللاسلكية تعرف بانها كل نقل لعلامات أو كتابات أو صور أو أخبار بأى وسيلة سواء أكانت الراديو أو جهاز كهرومغناطيسى ، نقلاً عن مقدمة كتبها كل من Kiss, Collard كتاب Télécommunication par Satellites

أو تداخلا ، brouillages ou interférences يمكن بدوره أن يؤدي الى  
 نوع من حرب الموجات . Une forme de guerre des ondes.

ومن ثم فمن الظواهر الجديرة بالملاحظة كثرة ادعاءات الدول الخاصة  
 باستخدامها للموجات .

وبسبب تنوع الاستخدامات التي من الممكن أن تجرى للجهاز  
 الكهرومغناطيسى ، الاذاعة ، والتليفزيون ، والاتصالات البحرية والجوية .  
 ثم الاتصالات للاغراض العسكرية فى وقت السلم والحرب ، وأخيرا  
 الاتصال عن طريق الأقمار الصناعية ، وكذلك بسبب تنوع الدول المستخدمة  
 للجهاز ، فان أهمية الراديو والتليفزيون فى حياة الدول قد تزداد بها الى  
 أن اتباع أسلوب قومى متطرف يجعلها تحتفظ بأكثر قدر ممكن من الموجات التي  
 يمكن أن تسمع فى أقليمها وتزيد فى مدى ما ترسله بالتدريج مستخدمة  
 موجات متعددة حتى لا يسمح لاذاعات أخرى بالانطلاق قريبا منها .

ويحرم هذا الاسلوب الدول الجديدة من حقها فى استخدام الاثير ، اذ  
 تجد نفسها أمام فضاء ملغم بالاذاعات ، وموجات مفلقة فى وجهها ،  
 ولا شك أن ذلك يطرح ضرورة تنظيم هذه الاستخدامات المختلفة بهدف تجنب  
 التداخل من ناحية ، والاقتصاد فى استخدام الجهاز الكهرومغناطيسى من  
 ناحية أخرى .

ومن ثم فلقد قامت منظمات دولية تتولى توزيع الموجات وتنظيم  
 استخدامها بين الدول (١) .

### ٣ - اذاعات القرصنة :

١٢ - ولقد مكن التقدم التكني من وضع محطات ارسال خارج نطاق  
 السيادة الإقليمية لمختلف الدول ، وعرف المجتمع الدولي مايعرف باذاعات  
 القرصنة ، وهى اذاعات ترسل برامجها من البحر العالى أو الجو العالى ،  
 وتتسبب فى تعكير الجو فى مناطق دولية عديدة ، مما يدعو القانون الدولي  
 الى التدخل لعلاج هذه المشكلة .

فكيف أمكن للدول أن تنظم استخدام الموجات بين مختلف الاتصالات  
 اللاسلكية ، ثم كيف واجهت الدول اذاعات القرصنة ؟

(١) واجهت الاتفاقيات المخلتنة التي عقدتها الدول فى مجال الاتصالات اللاسلكية هذه  
 المشكلة على ما سنرى تفصيلا ، ويمكن أن نستخلص من أحكامها أنه يوجد مبدأ دولى يمنع  
 الدول من استخدام موجاتها بصورة تسبب تشويشا على المراتج التي تستخدمها الدول  
 الأخرى . ولاهمية هذا الالتزام نرى أن الجمعية العامة للأمم المتحدة قد نصت عليه فى  
 قرارها الصادر بتاريخ ١٤ ديسمبر عام ١٩٥٠ رقم ٢٢٤ ( ٧ ) .

## المبحث الأول توزيع الموجات

أولا : جهاز التوزيع :

١٣ - الاتحاد الدولي للمواصلات اللاسلكية  
International Telecommunication Union

تكشف دراسة التنظيم الدولي في مجال الاتصالات اللاسلكية عن الاسلوب الذي تتبعه الدول في تنظيم مرافقها العامة أو حاجاتها المشتركة، وكيف يتطور اسلوب التنظيم مع التطور السريع الذي يجد في نطاق هذه الحاجات أو المرافق .

فبعد أن تم اكتشاف التلغراف وأمكن استغلاله دوليا ، بادرت الدول على الفور بعقد اتفاقية باريس في ١٧ مايو عام ١٨٦٥ والتي انشأت اتحاد التلغراف العالمي وجعلت مقره في مدينة بال . ونظرا لان الذي كان يتولى مهمة الاتصالات التلغرافية في معظم الدول في هذا الوقت شركات خاصة ، فلقد خصصت الاتفاقية مكانا محددا لمثلئى هذه الشركات في الاتحاد . وان بقيت العضوية للدول أساسا .

وكانت الحاجة الدولية الرئيسية التي ظهرت في نطاق المؤتمر هي الحاجة الى تنظيم الأسعار والاتفاق على لغة مشتركة بين مختلف الدول .

ولقد أدى التطور العلمى الى امكان وضع كابلات الاتصالات في قاع البحر ، وكان من اللازم أن توضع الترتيبات اللازمة لحماية هذه الكابلات، وتم اقرار ذلك بالفعل في اتفاقية أبرمت بتاريخ ١٤ مارس ١٨٨٤ .

واخترع جراهام بيل التليفون بعد ذلك ، وامكن استخدامه في الاتصالات الدولية عبر مسافات واسعة عن طريق الراديو التليفوني radio-téléphonie ، ومن ثم عنى اتحاد التلغراف الدولي بالمشكلة منذ عام ١٨٨٥ .

وتوالت بعد ذلك التطورات ، فلقد اخترع التلغراف بدون خيوط عام ١٩٠٦ ، وبذا رأت الدول أن تنظم استخدامه ، وتم ابرام اتفاقية خاصة في نفس العام . ومن أهم التنظيمات التي توصلت اليها الدول في هذا العام هو ضمان الأمن في نطاق البحر ووضع مبدأ التبادل الالزامى للتلغرافات بين السفن والمحطات الأرضية ، وذلك لضمان النجدة السريعة والانتقاذ للارواح والأموال في عرض البحر ، وخارج نطاق الأمن البحرى ، لم يستخدم التلغراف بدون خيوط من الدول الا من أجل الاهداف العسكرية والأمن الداخلى .

وقد بدأ الانسان يعرف الملاحه في الجو في بداية هذا القرن ، وكان من الضروري أن تدخل الاتصالات اللاسلكية في هذا النطاق الجديد ، وطبقت المبادئ التي تقررت لحماية الأرواح في البحر في الجو ، وقد تم تنظيم ذلك في عام ١٩١٩ وتم استخدام الموجات الكهرومغناطيسية في الإذاعة بعد ذلك بقليل ، وسمحت تنظيمات الاتحاد بإدخال هذا الفن الجديد في نطاقها ، وان احتاج ذلك الى تغيير هيكل الأجهزة وانشاء أجهزة جديدة لتواجه الحاجات الجديدة التي نتجت عن هذا الاستخدام وخاصة توزيع الموجات بين الدول وبين مختلف مرافق الاتصالات (١) .

ولقد عقد مؤتمر دولي عام ١٩٢٧ بواشنطن توصل الى عقد اتفاقية وقعها ممثلو ٨٠ دولة ومثلت فيها الشركات الخاصة التي تتولى مهام الاتصالات اللاسلكية في الدول المختلفة .

ونستطيع أن نحدد على وجه الخصوص مؤتمرين هامين للاتحاد : الأول عقد بمديريه عام ١٩٣٢ ، وقد كان اجتماعا موسعا بحث فيه هيكل الاتحاد ذاته ، وتم منحه اختصاصات مختلفة تتصل بخدمات التليفون والتلغراف ، والإذاعة ، وأطلق عليه لأول مرة « الاتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية International Telecommunication Union » (٢) والثاني عقد عام ١٩٤٧ بمدينة الاطلنطس ، وقد تم اقرار ميثاق دولي للاتصالات اعيد النظر فيه عدة مرات بعد ذلك أعوام ١٩٥٢ ، ١٩٦١ ، ١٩٦٣ (٣) .

وقد أمكن ابتداء من عام ١٩٦٤ استخدام الإقمار الصناعية في الاتصالات اللاسلكية ، وفي نطاق جديد هو الفضاء الخارجي ، مما جعل الاتحاد يوسع اختصاصاته الى نطاقه ، ويخصص لهذه الاتصالات حيزا ملائما من الموجات (٤) .

(١) يراجع في التفاصيل : P. Reuter, Droit International Public, 3e édition, Paris 1968, p. 253 ss, J. Evensen, Aspects of IL relating to modern radiocommunication, RCADI, 1965, Vol. 115, p. 477.

بويت ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٢٢ ، جعفر عبد السلام ، المنظمات الدولية ، القاهرة ١٩٧٢ ، ص ٢٥٢ .

(٢) بعد ذلك المؤتمر عمتدت عدة مؤتمرات في القاهرة عام ١٩٢٨ ، وليبرن ١٩٣٢ مونترال ١٩٣٩ ، هانانا عام ١٩٤٥ . ولقد زيدت الموجات بطرق فنية وتوصلت هذه المؤتمرات الى تنظيم استخداماتها .

(٣) رويتر ، القانون الدولي العام ، المرجع السابق ص ٢٥٥ ، وراجع أيضا : Daniel Cheever, Organizing for Peace, London, 1954, p. 257.

يراجع التقرير الثامن الذي أعده الاتحاد الدولي للاتصالات وعنوانه : Eighth report by the international telecommunication union on telecommunication and the peaceful uses of outer space.

هذا وقد تم إبرام اتفاقيتين عام ١٩٦٤ لتنظيم الاتصالات اللاسلكية من طريق الإقمار الصناعية وأنشئت منظمة تسمى إنتلسات Intelsat تتولى هذا الغرض ولأهداف تجارية ، يراجع :

Les télécommunications par satellites, Centre National de la Recherche Scientifique, Paris 1968, p. 92.

وسننتقل الآن الى اظهار الأسلوب الذي يتبعه الاتحاد لتنظيم الحاجات الدولية في نطاق اتصالات اللاسلكية .

يتشكل الاتحاد من مؤتمر ، ومجلس ادارة وسكرتارية عامة .

والمؤتمر هو السلطة العليا في الاتحاد ، وهو يجتمع كل خمس سنوات ويضم كافة الدول الاعضاء بالاتحاد ، وتناقش فيه المشاكل ذات الصبغة العامة ، وفي نفس دورة انعقاد هذا المؤتمر ، او فيما بين هذه الدورات تعقد مؤتمرات ادارية تخصص لمعالجة موضوع خاص من تلك الداخلة في اختصاص الاتحاد ( التليفون ، التلفراف ، الاذاعة ) . وتضم بصفة اساسية متخصصين فنيين .

اما مجلس الادارة فهو يتكون من ٢٩ دولة تمثل المناطق الجغرافية الرئيسية في العالم . ويجتمع مرة على الأقل كل عام . ويختص بالتسيير الاداري للمنظمة .

وتتولى السكرتارية الأعمال التنفيذية للاتحاد ، وتضم ثلاثة لجان استشارية احداها خاصة بالاذاعة The international radio (C.C.I.R.) والثانية خاصة بالتليفون والثالثة التلفراف The International Telegraph and Telephone consultative committee (CCITT) واخيرا هناك لجنة او مكتب خاص بتسجيل الموجات International Frequencies registration board

ولعل اهم هذه اللجان هي لجنة تسجيل الموجات ، حيث انها هي الجهاز الذي يقع على عاتقه تنظيم توزيع الموجات بين مختلف مرافق الاتصالات اللاسلكية ، ثم في داخل كل مرفق بين مختلف الدول ، وسننتقل الى بحث هذه النقطة تفصيلا الآن (١) .

### ثانيا : أسلوب التوزيع :

١٤ - يمكن أن نتصور طريقتين رئيسيتين فيما يتعلق بتوزيع الموجات ، تتمثل الأولى في التقرير بملكيته للدولة التي تستعملها . ويبدو الحق في استخدام الموجة هنا مؤسسا على الإحتلال الفعلي الذي يخلقه التدخل المنفرد للدولة ، أو بمعنى آخر يطبق هنا مبدأ الحيازة سند الملكية ، المعروف في القوانين الداخلية «possession vaut titre»

(١) لم يعد التليفون أو التلفراف يثير مشاكل دولية حادة ، فلقد استقر العمل بهما منذ فترة طويلة دون أن تحدث تغيرات تؤثر عليهما ، كما أن استخدامها يتصل بالنطاق الاقليمي اكثر من النطاق الدولي ، يراجع رويتر ، القانون الدولي العام ، ص ٢٥٤ .

وإذا ما أريد التقرير للمنظمات الدولية بدور ما في التوزيع بحسب هذا الأسلوب ، فإن ذلك يقتصر على عمل محدود للغاية ، هو مجرد تسجيل الإعلانات التي تصدر من الدول باحتلالها لترددات معينة ، حتى تتلافى حدوث تدخلات ضارة إذا ما استخدمت دولة أخرى نفس الموجه فيها بعد .

وينتقد الفقه بشدة تنظيم استخدام الموجات وفقا لهذا الأسلوب . ذلك أنه لا يسمح بحل المنازعات التي قد تنجم بين الدول حول حقها في حيازة الموجات من عدمه ، كما أنه يؤدي الى عدم المساواة بين الدول ، وإضاعة الفرصة أمام الكثير منها لعدم استخدام موجات خالية فعلا ، وتدعى دول ما بحيازتها لها . وتفسر ذلك أن الدول المتقدمة فنيا سوف تحاول أن تحتل الحد الأقصى من الترددات وهي تغالى في ذلك تقديرا لاحتمالات المستقبل ، فتحتل العديد من الترددات حتى ولو لم تكن لديها القدرة على استخدامها فعلا . وعلى العكس من ذلك ، فإن الدول المتأخرة تتعرض لخطر أن تجد نفسها في نطاق أثر شغلت كل موجاته ، بحيث لا يسمح لها بأن تعطى القدر اللازم من الاتساع لمراقب المذياع والتلفاز الخاصة بها (١) .

ويتأسس الأسلوب الثانى على أن الموجات تنتمى الى الدومين الدولى العام ولا تملكها أى دولة . ومن ثم فإن توزيع الموجات ينبغى أن يتم عن طريق الاتفاق الدولى . ويعطى الحق فى توزيع الموجات وفقا لهذا الأسلوب الى منظمة دولية متخصصة . وتقوم هذه المنظمة بدراسة حاجات كافة الدول من الموجات وامكانياتها الفنية التي تعطيها القدرة على استغلالها . وعلى هذا الأساس يمكن التحكم فى طريقة عمل مختلف الاتصالات اللاسلكية ، واعطاء كل منها الموجات التي تناسبها ، بل يمكن تشغيل أكثر من اذاعة مثلا على موجة واحدة اذا ما روعيت مواعيد الارسل .

مثل هذا النظام يراعى **اعتبارات العدالة والبرونة والفاعلية** ، لأنه يمكن من مراعاة التطورات الجديدة فى هذا المجال الحيوى .

ومع ذلك فيبدو هذا النظام سعيب التحقيق من أكثر من وجه . فالدول لا تقبل بسهولة حتى الآن على الخضوع لسلطات عليا . ومع ذلك فلو أمكن

(١) يراجع فى التفاصيل : Charles Debbasch, Traité du droit de la Radiodiffusion, Radio et Télévision, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, Paris 1967, p. 546, ss. Evensen, Aspects of international law relating to Modern Radio Communication, RCADI, 1965, II, 556. R. Goy. la répartition des fréquences en matière de Télécommunications, AF 1959, p. 569.

G. Codding, Jamming and the protection of frequency assignments, A.J.I.L., 1955, p. 384. Mouton, The Impact of Science on International Law, R.C.A.D.I. 1966 III, p. 19 f ss,

وفى الفقه العربى ، محمد طلعت الغنيمى ، الاحكام العامة فى قانون الأمم — الجزء الاول قانون السلام ، الاسكندرية ١٩٧١ ، ص ٩٧٤ وما بعدها .

ذلك في ظل الظروف الحالية : فاننا نواجه مشاكل جديدة . فكيف نعرف الحاجات الفعلية للدولة ؟ ان الدول ستميل الى الادعاء بتزايد حاجاتها في هذا الشأن حتى تستطيع ان تغطي الحاجات الحاضرة والمستقبله كما ذكرنا من قبل ، وفضلا عن ذلك فانه بحسب النظام السارى تستطيع الدول ان تحتل الموجات بارادتها المنفردة ولا يمكن ان ينجح مثل هذا التخطيط الا اذا لم يصادف بفكرة الحقوق المكتسبة (١) .

ومع ذلك فلقد استطاع التنظيم الدولي ان يخطط طريقا وسطا بين الاسلوبين واستطاع ان يحول توزيع الموجات من الاسلوب الاول الذى كان يتمثل في قيام الدولة باحتلال الموجات بارادتها المنفردة ، وبطريقة غير منظمة ، الى ان يجعل هذا التوزيع يتم بطريقة منظمة الى حد ما . حقيقة لازال يتم بالارادة المنفردة ولكن الارادة هنا لم تعد مطلقة ، بل تغيرت بالتدرج . فلقد استطاع التنظيم الدولي ان يضع توزيعا ملزما للموجات في بعض الاستعمالات اللاسلكية .

## ١ — التوزيع الاجبارى :

١٥ — يوجد التوزيع الاجبارى للموجات في نطاق محدود يقتصر على التوزيع بين مختلف المرافق الدولية التى تستخدمها، أما في نطاق التوزيع على مختلف الدول في نطاق المرفق الواحد ، فلم يتحقق هذا المبدأ في العمل .

(١) توزيع الترددات بين المرافق الدولية المستخدمة لها : يوجد العديد من المرافق الدولية التى تستخدم الترددات في وقتنا الحاضر ، ويتزايد عددها يوما بعد يوم مع التقدم العلمى والتكنولوجى الذى يميز طابع العصر الحاضر .

ولقد كانت المؤتمرات الدولية الاولى التى تعقد لبحث مسائل الاتصالات اللاسلكية ، تقتصر على تخصيص موجات معينة للاتصالات البحرية ويصدق ذلك اساسا على المؤتمرات الدولية التى تبدأ من مؤتمر برلين عام ١٩٠٦ ، وتنتهى بمؤتمر لندن عام ١٩١٢ . ولكن ابتداء من مؤتمر واشنطن الذى انعقد عام ١٩٢٧ (٢) بدأ الاهتمام بمختلف المرافق الدولية اللاسلكية وتم توزيع الترددات بين كل من المرافق الاذاعية ، والتليفزيونية ، والاتصالات البحرية أو الاتصالات الجوية .

ومع ذلك فلقد اعتبرت النتائج التى تم التوصل اليها في هذا المؤتمر محدودة . وقال أحد رجال القانون الدولى مشيرا الى ذلك « ان هذا المؤتمر لم يفعل سوى أن قدم مساعدة بسيطة للدول لكى تعرف أنسب وضع يمكن

(١) يراجع في التفاصيل مقال جوى « Goy » بالكتاب السنوى الفرنسى للقانون الدولى ، بعنوان « توزيع الموجات في مسائل الاتصالات اللاسلكية » ص ٥٧٢ وما بعدها .  
(٢) قام هذا المؤتمر بتوزيع الترددات ١٠ الى ٦٠٠٠ كيلوسيكل وضم ٨٠ دولة ، ٦٤ شركة ومنظمة دولية .

ان ترسل عليه موجاتها بالنسبة لمختلف المرافق الدولية مع ابقاء الوضع على ما هو عليه من امكان دولة ما ان تمارس الارسال على موجة تختلف عن ذلك الذى حدده الاتفاق الذى توصل اليه المؤتمر . كما أنصب النقد على ان دولة هامة مثل الاتحاد السوفيتى لم تشترك فى المؤتمر (١) .

واستطاع المجتمع الاوربى ان يصل الى تقدم ذى بال فى المؤتمر العام للاتصالات اللاسلكية الذى انعقد فى مدريد عام ١٩٣٢ ، اذ أعاد توزيع الترددات بالنسبة للمنطقة الأوربية بصفة خاصة ، وان احتفظ بمعظم ماتم التوصل اليه فى معاهدة واشنطن ، مراعاة للاوضاع المكتسبة ، واحتراما للوضع القائم .

وأعاد مؤتمر مدينة الاطلنطس la Conférence d'Atlantic City المنعقد عام ١٩٤٧ توزيع الموجات بين مختلف المرافق التى تستفيد بها . وروعى فى هذا المؤتمر بدوره احترام الحقوق المكتسبة للدول ، حتى يمكن ان يدخل دائرة التنفيذ بسهولة ، كما روعى اعطاء المرافق الجديدة — الفضاء — نصيبا من الموجات التى تناسبها .

ويلاحظ أن ادارات الاتصالات المختلفة قد وافقت — منذ مؤتمر مدريد — على استخدام الموجات طبقا للتوزيع الذى وضعه المؤتمر .

ومن الناحية الفنية ، راعت المؤتمرات ان تخصص الموجات العالية (٢) للاذاعة وللاتصالات فى نطاق الفضاء ، وذلك بسبب فائدها فى الاتصالات عبر المسافات الطويلة ويأتى بعد ذلك الراديو الملاحي radio navigation ثم بقية المرافق .

وكانت الادارات المعنية فى كل دولة تمثل فى هذه المؤتمرات ، وذلك كوسيلة لضمان تنفيذ القرارات ، بالإضافة الى الاقتصار فى المؤتمرات الدولية على التوزيع بين المحطات المختلفة . واعطت الدول دائما أفضلية مطلقة فى استخدام الموجات لمرافق الأمن Services de Sécurité ويقصد بها كافة المرافق التى تتصل بحفظ الحياة العشرية أو النجدة (٣) .

### (ب) توزيع الموجات الخاصة بكل مرفق بين مختلف محطات الدول :

١٦ — تعتبر مشكلة معتدة تلك الخاصة بتوزيع الموجات بين مختلف المحطات للمرفق الواحد. ذلك أن جوهر الأمر ينحصر فى تخصيص مجموعة من الترددات لكل دولة ، ويكون هنا الاصطدام المباشر بالأوضاع المكتسبة والادعاءات القديمة .

(١) ديباش ، مطول قانون الاذاعة ، المرجع السابق ص ٥٤٧ .

(٢) من ٢٨٥٠ الى ٢٧٥٠٠ كيلوسيكل .

(٣) رويتر ، القانون الدولى ، المرجع السابق ص ٢٥٧ .

ويمكن القول بأنه حتى اللحظة الحاضرة ، لم يحقق الاتحاد الدولي للمواصلات اللاسلكية U.I.T. نجاحا كبيرا ، حتى أن التوزيعات التي تمت في داخله لم تدخل دائرة التنفيذ . ومع ذلك فهناك تقدم ملحوظ فيما يتعلق بالتوزيعات التي تمت في النطاق الاقليمي . وسنتبع مختلف المحاولات الدولية التي حدثت بهذا الشأن ثم نبين الى اى مدى نجح التوزيع الاقليمي .

— فتح باب المفاوضات في نطاق الاتحاد الدولي للمواصلات اللاسلكية بعد الحرب العالمية مباشرة. ولم تنجح هذه المفاوضات بسبب الخلاف الذي وجد بين الاتحاد السوفيتي والدول الغربية . فالأول كان قد احتل العديد من الموجات ، ومن ثم تمسك بضرورة الحفاظ على الحقوق المكتسبة . أما الدول الغربية فكان من وجهة نظرها أن التغيرات التي جرت في النطاق افنى تستدعى اعادة التوزيع ومن ثم لم تنجح هذه المفاوضات .

وانعقد مؤتمر ادارى للاتحاد عام ١٩٥١ بجنيف ، استطاع أن يوزع قائمة محدودة من الموجات(١) ولكنه احال الحل فيما عداها الى لجنة التسجيل الدولية .

ونجحت الدول كذلك نجاحا جزئيا عام ١٩٥٩ في توزيع الموجات العالية ، بالنسبة للاذاعة، وذلك في محاولة لتجنب التشويش والتداخل بين الاذاعات .

— كما جرت العديد من المحاولات لتوزيع الموجات بين الدول في النطاق الاوربي ، والدول الشرقية ، والدول الافريقية ، والدول الآسيوية .

— فلقد عقد مؤتمر أوربي عام ١٩٤٨ بكوبنهاجن ساهمت فيه ٣٢ دولة ، وتم التوصل فيه الى اتفاق أوربي للاذاعة . ومع ذلك نظرا لرفض بعض الدول في المنطقة الأوربية الانضمام الى الاتفاق ، فانه لم يدخل دائرة التنفيذ بالمرّة .

— وعقد مؤتمر أوربي آخر باستوكهلم عام ١٩٥٢ ساهمت فيه ٣١ دولة(٢) . ولقد اتفقت ٢١ دولة على توقيع معاهدة أقرت فيها مجموعة من التخصيصات للموجات المترية ووزعت الموجات المناسبة بين كل من الاذاعة والتلفزيون ، على مختلف المحطات الخاصة بكل من هذه الدول . وبالنسبة لاستغلال المحطات خارج نطاق قائمة التوزيع المتفق عليها في اتفاقية الاطلنطس فقد اتفق على أن تتبادل الدول المجاورة المعلومات ، والترتيبات التي تمنع وجود أى تشويش أو تداخل ضار بين الاذاعات بالنسبة للمرافق المغطاة بالاتفاقية .

(١) ٣٩٥٠ كيلوسيكل .

(٢) تم التوزيع بين ٥٥٧ قناة ارسال تلفزيوني ، ١٩٢٠ محطة اذاعية .

ويتضح من ذلك أن التوزيع الإجبارى بين مختلف المحطات لازال محدودا إذ لم ينجح الاتحاد الدولى فى الوصول الى اتفاق بين الدول حول تنظيم كافة وحداته على المحطات ، ولم تصل الاتفاقات الإقليمية الا الى نتائج محدودة (١) .

## ٢ - الاحتلال المقيد للموجات :

١٧ - لم تصل الدول حتى المرحلة الراهنة الى انشاء منظمة قوية تتولى التوزيع الجبرى للموجات بين مختلف الدول ، كما لم تتفق الدول حتى الآن على نظام ملزم للتوزيع خارج نطاق التوزيع - على ما رأينا - بين مرافق الاتصالات المختلفة . لذلك كان المتبع حتى وقت قريب أن يتم شغل الدول للموجات بإرادتها المنفردة . وقد نوهنا بالنتائج السيئة التى يمكن أن تترتب على ذلك ، من اسراف فى شغل الجهاز الكهرومغناطيسى وتضييع الفرص على الدول الجديدة فى ارسال اذاعات مما يؤثر فى فكرة المساواة بين الدول . والأخطر من كل ذلك أن يحدث التشويش اذا ما قامت دولة لاحقة بالارسال على موجة تقوم دولة أخرى بالارسال عليها بالفعل . ولقد ظهرت هذه المشكلة بعد التزايد الضخم فى محطات الاذاعة والتليفزيون ، لذلك كان من اللازم أن يتدخل اتحاد المواصلات اللاسلكية .

ولقد نجحت الدول فى مؤتمر عقد ببرلين عام ١٩٠٦ فى أن تنشئ جهازا يتولى تسجيل الموجات التى تقوم الدول بشغلها ، وقد اتخذ شكل مكتب وظيفته تلقي بلاغات الدول عن شغل الموجات ، وتدوين البيانات التى تميز كل موجة ، وخاصة ما يتعلق منها بطولها (٢) .

ولقد طورت اتفاقية واشنطن التى أبرمت فى عام ١٩٢٥ هذا النظام ، بأن وضعت على عاتق المكتب أن يعد قائمة بمختلف الموجات وكافة البيانات المتصلة بها ، وتقرر أن يكون سبق التسجيل فى هذه القائمة هو أساس التفضيل بين دولة وأخرى فى الاستفادة بالموجة . وقد اعقب ابرام هذه الاتفاقية تسابق كبير بين الدول فى احتلال الموجات ، والاعلان عنها ، بل ان الدول أعلنت عن استخدامها للموجات دون أن يكون ذلك صحيحا .

وهكذا نتج عن تطبيق هذه الاتفاقية اثر سئء يتجلى فى التخصيص الوهمى للموجات . وكان على الدول أن تواجه المشكلة من جديد ، وهو ما اهتمت به فى مؤتمر مدريد عام ١٩٣٢ . وتوصلت الدول الى صيغة مقبولة لحل المشكلة ، صيغت على النحو الاتى « اذا عرضت مشكلة بين

### (١) راجع

Mouton, The Impact of Science on International law, R.C.A.D.I.

1966 III, p. 195.

(٢) قررت المادة ٢١ من هذه الاتفاقية تعهد الدول الاعضاء بالألا يترتب على اطلاق اذاعاتهم المدنية أو العسكرية أى تأثيرات من شأنها أن ترتب تداخلات ضارة . نقلا عن مونتون « تأثر العلم على القانون الدولى » محاضرات لاهى السابق الاشارة اليها ص ١٩٥ .

دولتين حول أيهما لها الأولوية في استعمال الموجة ، على هيئة تحكيم ، فان على الهيئة ان تأخذ في الاعتبار ليس فقط تاريخ الإخطار ، وانما أيضا المسائل الأخرى المتصلة به ، مثل التاريخ الذي تم فيه فعلا تشغيل المحطة ، وقوة المحطة ، وأهمية العمل الذي تقوم به .

Si la question de priorité était soumise à une Cour d'arbitrage, il est clair que la Cour devrait prendre en considération, non seulement la date de la notification, mais aussi les questions voisines, telles que la date à laquelle la station a été mise en marche, la puissance de la station, l'importance du service assuré. . (١) »

ومع الوقت تأكد المبدأ الذي أقر في هذه الاتفاقية في العمل بين الدول واكتسب قيمة كبيرة ، وعلى أساس ذلك رفضت الدول ادعاءات الحكومة الروسية - في أعقاب الحرب العالمية الثانية - وأنكرت حيازتها للموجات التي أخطرت عنها المكتب والتي وضعت بقائمة برن .

ولكن هذا التنظيم ليس كافيا ، وطرحت فكرة انشاء منظمة دولية تمنح امكانيات التحقق من صحة احتلال الدول للموجات ، وتتولى الفصل بنفسها فيما ينشأ بينها من خلافات في هذا الشأن .

وهذا ما استطاعت الدول ان تحقته في اتفاقية عام ١٩٤٧ والمسماة «Atlantic City Convention» ، والمكملة باتفاقية جنيف عام ١٩٥٩ . فلقد أنشأت لجنة لتسجيل الموجات سميت International Frequencies Registration Board ، ويرمز لها بحروفها الأولى I.F.R.B. (٢) . فما هو العمل الذي تؤديه هذه اللجنة ، وما هو مضمون التنظيم الذي اتت به هذه الاتفاقية ؟ ذلك ما سنتولى الاجابة عليه الآن .

## ١ - تشكيل اللجنة :

١٨ - تعتبر هذه اللجنة منظمة دولية مستقلة ولو أنها أنشئت من خلال الاتحاد الدولي للمواصلات اللاسلكية ، وتعتبر إحدى أجهزته . وتتكون هذه اللجنة من إحدى عشر عضوا ، يختارون بالانتخاب من مؤتمر الاتحاد وينبغي أن يمثلوا التوزيع الجغرافي العادل للدول : هناك الآن ثلاثة أعضاء يمثلون القارة الأمريكية ، وثلاثة يمثلون القارتين الأوروبية والافريقية ، وثلاثة لآسيا والباسفيك ، واثنين للدول الشيوعية .

(١) ديباش ، مطول قانون الاذاعة ، المرجع السابق ص ٥٤٩ .

(٢) راجع رويتر ، القانون الدولي ، المرجع السابق ، ص ٢٥٦ . ديباش ، مطول قانون الاذاعة ، المرجع السابق ص ٥٤٨ . جوى ، توزيع الموجات ، السابق ص ٥٧٢ .

ويجب أن يكون الأعضاء من الفنيين في مسائل الإذاعة ، وعلى وجه التحديد ينبغي أن يكونوا على خبرة تامة بمسائل تخصيص واستخدام الموجات . والسبب في ذلك أن القرارات التي تصدرها اللجنة تبنى على مسائل فنية .

ويجب أن يتمتع أعضاء اللجنة باستقلال تام في أداء وظائفهم ، ويلاحظ على وجه الخصوص أنهم لا يمثلون دولهم في أداء عملهم ، أو حتى مناطق جغرافية معينة ، وإنما يعتبرون أشخاصا مجردين يوكل اليهم مهمة معينة ذات طابع دولي (١) .

## ٢ - وظيفة اللجنة :

١٩ - الوظيفة الرئيسية للجنة هي وظيفة توثيقية - فهي تتولى تسجيل تخصيص موجات الاثير التي تذاع عليها الاذاعات الصوتية أو المرئية ، والتي تتلقاها من الدول . ويتم التسجيل على أساس تخصيص سجل معين لكل موجة ، يبين فيه تاريخ احتلالها من الدولة المعلنه ، والهدف والخصائص الفنية لكل تخصيص لاحدى الموجات . والهدف الرئيسى من التسجيل هو تحقيق الاعتراف الرسمى من الدول بحق الدولة فى الموجة التى تحتلها .

وهكذا يؤدى عمل اللجنة مهمة مزدوجة ، فهى من ناحية تعد مرجعا دوليا بالموجات المستخدمة من مختلف الدول ، ومن ناحية أخرى تراقب الاستخدام الفعلى للموجات من جانب الدول . وسنوضح طبيعة كل عمل من هذه الأعمال .

## اعداد المرجع الدولى للموجات :

- تمسك اللجنة سجلا حاويا لكل الموجات المستخدمة . ومقسم بطريقة فنية لتسجيل كل ما يرد اليه . وهو مقسم الى ثلاثة اقسام : الأول مخصص لبيانات التسجيل ( العمود ٢ - أ ) ، والثانى للبلاغات ( العمود ٢ - ب ) والثالث للاستخدام ( العمود ٢ - ج ) .

- وكانت الخطوة الأولى للاعداد أن تقر اللجنة التخصيصات السارية فى العمل . وهكذا اقرت قائمة جنيف عام ١٩٥١ ، وخطة كوبنهاجن عام ١٩٤٨ . الخ ، وكذا البيانات التى وصلت للجنة قبل أول ابريل عام ١٩٥٢ .

(١) حرصت اتفاقية مدينة الاطلنطس أن توضح صفة الحيده والاستقلال لاعضاء اللجنة ، وحظرت عليهم أن يلقوا اية تعليمات من الحكومات ، أو أعضاء الاتحاد ، أو أى منظمة أو شخص عام أو خاص ، كما نصت الاتفاقية على واجب أعضاء الاتحاد الدولى فى احترام الصفة الدولية للجنة والوظائف الموكول بأعضائها أن يؤدوها ، وحظرت عليهم محاولة التأثير على أى شخص منها فى أدائه لوظائفه . كما حظرت على أعضاء اللجنة المساهمة بطريق مباشر أو غير مباشر فى أى مشروع من أى نوع فى مجال الاتصالات اللاسلكية .

— وتقوم اللجنة بعد اقرار هذه القوائم بمهمتها في تلقي الاخطارات التي ترد اليها من مختلف الدول عن استخدام الموجات ، وهي التي تكمل القائمة الدولية .

وتلتزم الدول باخطار اللجنة بالموجات التي تستخدمها ، وبيانات متعددة عن طبيعة هذا الاستخدام : المحطة المحددة له وطبيعتها ، محطة اذاعة أرضية ، أرضية للراديو الملاحي أو للمساعدة لغرض الأرصاد الجوية ، أو استقبال اتصالات فضائية ، وبيانات خاصة باستقبال الاذاعات من هذه المحطة ، متحركة أم ثابتة . . . وبأن استخدام هذه الموجات ليس من شأنه أن يحدث تشويشا ضارا *brouillages nuisibles* بأي اذاعة أيا كانت لأية محطة أخرى ، وبيان ما إذا كان المطلوب هو استخدام الموجة في الاتصالات الدولية ، أم الاعتراف الدولي بتخصيص هذه الموجة لهذه الاذاعة .

ويتم الاخطار على نموذج خاص يتضمن هذه البيانات الرئيسية . ويجب أن يصل للجنة قبل الاستخدام الفعلي للمحطة ما أمكن ، وإذا ما تأخر عن ذلك ، فيجب الا يزيد عن شهر من هذا التاريخ .

— وتقوم اللجنة بفحص هذه النماذج ( الفيشات ) بحسب نظام استقبالها وينصب هذا الفحص في البداية على تمشى التخصيص مع شروط الاتفاقية ، ومع خطة التوزيع التي أعدتها ، وكافة الأحكام المنظمة للاتصالات اللاسلكية .

وبعد ذلك تقوم اللجنة بفحص احتمال وجود تشويش ضار ، وبحث ما إذا كان تخصيص الموجة لا يخالف الاتفاقات المتعلقة بتحديد الموجات المسموح بارسال النوع المحدد بالنموذج عليها . ويدخل في اختصاص اللجنة أيضا تحديد عدم مخالفة الاستخدام لأية اتفاقات اقليمية أخرى ، وفي الجملة ينبغي أن يكون الاستخدام غير متعارض مع أي استخدام آخر تحميه الاتفاقية ، وينبغي أن تؤخذ أسبقية التشغيل الفعلي في الاعتبار .

وإذا انتهت اللجنة بعد هذا الفحص الى سلامة الاستعمال ، فانها تقوم بتسجيل الموجة ، فتدون تاريخ الاستخدام وبياناته في العمود المخصص للموجات الصحيحة « العمود ٢ - أ » وهنا فان هذه الموجة تتمتع بالحق في الحماية الدوائية ضد أي تشويش ضار *« a alors droit à la protection internationale contre les brouillages nuisibles »*.

أما إذا كانت نتيجة الفحص في غير صالح تخصيص الموجة فان اللجنة تعيد البطاقة « الفيشة » الى الإدارة المعنية مع مذكرة شارحة لأسباب قرارها ، ومتضمنة لبعض المقترحات التي يمكن أن تحل على أساسها المشكلة . ويجوز للإدارة أن تعيد تقديم البطاقة مصححة أم غير مصححة ، ولها أن تصر على إعادة الفحص .

ويمكن الوصول الى أن تقوم اللجنة بتسجيل الموجة على أنها غير نظامية irrégulière ؛ اذا ما كانت تشغل بالفعل ولا يوجد بشأنها خطورة حدوث تشويش ضار ، وتسجل في العمود المخصص لهذه الموجات « ٢ - ب » وهذا ما يحدث كذلك عندما تكون النتيجة في غير صالح التخصيص من زاوية احتمال حدوث تشويش ضار وتصر الادارة المبلغة على اعادة الفحص لمعرفة ما اذا كان التخصيص الذى تم لم يثر اى شكوى لتشويش ضار او لخروجه على خطة استخدام الموجات (١) .

والتسجيل الغير نظامى للموجات لا يعطيها بحسب المبدأ اى حق في الحماية الدولية . واذا كان من شأن استخدام هذه الموجات أن يسبب تشويشا ضارا على استقبال محطة نظامية ، فيجب أن تتوقف المحطة الغير نظامية عن ارسال اذاعاتها على الفور . ومع ذلك فاذا قدرت اللجنة أن استخدام الموجة من شأنه أن يحدث تشويشا . ولكنها كانت متفقة مع الخطة ولا يتسبب الضرر من تشويشها ، فانها تحميها - بدورها - ضد التشويشات اللاحقة .

وقد يحدث تخصيص الموجات بناء على اتفاقات اقليمية ، وهنا فيجب أن تبلغ للجنة ، وتقوم الأخيرة بتسجيلها في التاريخ الذى أرسلت فيه . ويجب على كل دولة ممثلة في هذه الاتفاقيات وتقوم باستخدام الموجات المخصصة لها أن تبلغ اللجنة بها ، وعلى اللجنة أن تراعى مطابقة هذا الاعلان لما ورد بالاتفاق الاقليمى .

### ٣ - سلطة اللجنة في مراقبة استخدام الدول للموجات :

٢. - أعطت الاتفاقيات الدولية للجنة وظيفة اخرى على جانب كبير من الأهمية ، هى وظيفة التحقق من استخدام الموجات التى تبلغها الدول عن تخصيصها لاذاعاتها فيها بالفعل ؛ وذلك لكى تكافح ضد التخصيص الوهمى او الغير صحيح . وتناضل أيضا ضد ما تلجأ اليه بعض الدول من محاولة استخدام موجات بعض الترددات وتركها بعد ذلك ، أو الاحتفاظ ببعض الموجات لكى تظل تحت تصرفها اذا ما أرادت أن تستخدمها في المستقبل . وسنبحث هنا سلطة اللجنة في منع التخصيصات الوهمية .

من المقرر انه اذا ما قامت دولة ما باحتلال احدى الموجات وذكرت في اعلانها للجنة أنها لم تقم باستخدامها بعد فى الارسال ، فان احتلال الموجة يسجل على أنه مؤقت provisoire ولا يصير نهائيا الا اذا كان هناك بث اذاعى على الموجة مطابقا لاعلان الدولة عنه خلال الثلاثين يوما التالية ، واذا تبين أن البث لم يبارس خلال هذه المدة ، فان اللجنة تُلغى التسجيل بعد التحقيق فى الأمر .

(١) ديباش ، مطول قانون الاذاعة ، المرجع السابق ص ٥٥٢ . كودنج ، حرية تخصيص الموجات ، مقالة بالمجلة الامريكية ، ص ٣٨٥ .

ومن ناحية أخرى يدخل في اختصاص اللجنة موالة فحص ما اذا كانت الموجات المبلغ عن تخصيصها تستمر الدول في استخدامها أم لا ، واذا تبين لها على وجه قاطع ان الدولة قد تركت استخدام الموجة ، فان لها ان تلتفى تسجيلها في هذه الحالة . واذا ما تقدمت اليها شكاوى من بعض الدول فان عليها ان تحتق الأمر ، وتتخذ ما يلزم من القرارات على ضوء ذلك . واذا لم تقدم الادارة المختصة في الدولة المعنية البيانات التي تطلبها اللجنة ، فان للاخيرة ان تصرف النظر عن وجود تخصيص للموجة محل التنازع .

#### ٤ — الجزاء على مخالفة تدابير التسجيل :

٢١ — ولكن ما الحكم الذي يتبع في حالة قيام دولة بالبحث الاذاعي على موجة غير مسجلة ؟ تستطيع المحطة اللاسلكية — عن طريق دولتها — ان تجرى اتصالات مع المحطة التي ينتج التشويش عن ارسالها ، وتقترح عليها التصحيحات الممكنة لمنع التشويش واذا فشل هذا الحل ، فان للدولة ان تبلغ الاتحاد الدولي للمواصلات اللاسلكية بالأمر ويحيل الاتحاد الأمر الى لجنة التسجيلات . وعلى اللجنة في هذه الحالة ان تجرى تحقيقا في الأمر ، وان تقدم تقريرا للاتحاد يتضمن توصياتها لحل المشكلة .

وتملك الدولة المضرورة — بالاضافة الى ذلك — ان تقوم بالتشويش على مثل هذه الاذاعات التي تعبر أثيرها . ومن المعروف ان القانون الدولي يحرم التشويش ، ولكنه لا يمنعه في هذه الحالة ، مادام القصد منه تنفيذ احكام الاتفاقيات الدولية .

وتوجد قضية هامة عرضت على المحاكم الفرنسية لها دلالة كبيرة في صدد ما تقوم بدراسته ، وتبين الحدود التي يمكن ان يكون التشويش فيها مشروعاً .

استخدم راديو الأناضور الذي كان قد حصل على امتياز من الحكومة الفرنسية بالارسال من فرنسا ، بعض الموجات التي كانت كل من السويد وبريطانيا وايطاليا قد سبقت الى تخصيصها لها بالبحث عليها ، ولقد نتج عن ذلك ان حدث تداخل بين هذه الاذاعات . ولقد احتجت الدول الثلاث ضد هذه التصرفات لدى الحكومة الفرنسية ، واعتبرتها مسؤولة عن الأضرار التي نجمت لها من جراء هذا التداخل .

ولم يكن لدى الحكومة الفرنسية وسيلة ما لأكراه راديو الأناضور على احترام الاتفاقات الدولية . ومع ذلك فلقد قام سكرتير الدولة لرياسة الجمهورية المكلف بالاشراف على الاذاعة باتخاذ قرار في ٢٢ ابريل عام ١٩٤٨ يقضى بالتشويش على هذه الاذاعة ، وتم تنفيذ التشويش بالفعل منذ مايو عام ١٩٤٨ حتى ابريل ١٩٤٩ .

ولقد طعنت الشركة الحاصلة على امتياز النشر والاذاعة على هذا

الراديو بصفة قاصرة ، في هذا القرار ، وطلبت من المحكمة أن تمنع استمرار التشويش الذي تمارسه الاذاعة الفرنسية على ارسالها .

ولقد فصلت محكمة استئناف باريس في هذه القضية (١) ، ووضعت فيها مبادئ لها قيمتها . فلقد رأت المحكمة أن التشويش على الاذاعات يعبر من قبيل أعمال الغصب *voie de fait* التي تبرر الاختصاص القضائي . كما أقرت بعبء أن الاتحاد الدولي للمواصلات اللاسلكية هو وحده الذي يملك سلطة التدخل في الحالة التي يحدث فيها تداخل بين الاذاعات ، ومن ثم فلقد اعتبر قرار التشويش باطلا .

وطعن في هذا الحكم أمام محكمة التنازع . ولقد قضت الأخيرة بأن العمل المدعى بعدم شرعيته والذي يتعلق بالعلاقات الدولية للدولة الفرنسية ، والذي يستهدف إيقاف الخرق الذي يحدث لاتفاقية دولية موقعة من فرنسا ، يعتبر عملا حكوميا لا يجوز لأى قاض أن ينظر فيه .

«L'acte incriminé qui était relatif aux rapports internationaux de l'Etat Français et avait pour but de faire cesser les infractions à une convention internationale signée par la France, constituait un acte de gouvernement sur lequel aucun juge ne peut statuer.»

ولقد انتقد الفقه هذا الحكم على أساس أنه لم يسمح بالتعرض موضوعيا لمشكلة مدى شرعية التشويش على الاذاعة .

## المبحث الثانى

### اذاعات القرصنة

٢٢ — من المشاكل التي تثار في نطاق الاتصالات اللاسلكية وتحتاج الى التعاون الدولي لمعالجتها تلك الظاهرة الجديدة المعروفة باسم « اذاعات القرصنة » *les Postes Pirates*

واذاعات القرصنة هي محطات مملوكة ملكية خاصة تقام على سفن او طائرات راسية او سابحة في المياه أو الهواء أو على أى حامل آخر ، كأن تقام على جزر صناعية خارج البحر الاقليمي لكل الدول ، وتقوم ببث تجارى للدول التي تمنع نظمها من بث الإعلانات التجارية ، سواء لأنها تأخذ بنظام احتكار الدولة للاذاعة أو لمنحها الاذاعة للقرصنة بصفة قاصرة عليه .

(١) قضية La société de gérance et de publicité ضد الحكومة (Réf. C. app. Paris, 24 mai 1949. Porché c/Société de gérance et de publicité, Gaz, Pal., 29 juillet 1949).

وقد عرف المجتمع الدولي أكثر من شكل لهذه الإذاعات ، وخاصة على الشواطئ البريطانية وشمال أوربا . فلتد تأسست محطة Voice of slough في عام ١٩٦٢ على إحدى السفن الراسية على الجهة المقابلة للشواطئ البريطاني ، والحقت بها محطة أخرى تأسست عام ١٩٦٤ Radio Caroline. (١) . وتعمل السفينتان علم بناما . وقد قامت الحكومة البريطانية بالاحتجاج لدى الاتحاد الدولي للاتصالات الذي ذكر بناما بمسئولياتها الدولية ، حيث كانت قد أبدت استعدادها لسحب تسجيل أى سفينة تبث إذاعات غير مشروعة . وهكذا أثار قيام هذه الإذاعات ردود فعل متعددة ، واستعدت الدول لمواجهة دوليا وداخليا. فما هي خصائص هذه الإذاعة ؟ وكيف تم مواجهتها ؟

### أولا : خصائص إذاعات القرصنة .

من الناحية الجغرافية : قلنا أن هذه الإذاعات تنطلق من البحار العالية . وهي تدعى بذلك أنها لا ترى سلطة تستطيع أن تطبق مختلف التشريعات المحلية المتعلقة بالاحتكار الداخلي للإذاعات أو باحتكار الدولة للإعلانات التجارية ، وبذلك تتفادى الخضوع لأي سلطة ذات سيادة .

من الناحية الفنية : تتأسس هذه الإذاعات على طول سفن راسية قريبة من الشواطئ والمخصصة للإرسال إليها . كما أن هناك محطات قائمة على تجهيزات تأخذ سندا من عمق البحر وتسمى الجزر الصناعية *îles artificielles*

والمفروض — في الحالة الأولى — أن الإذاعة تخضع لقانون الدولة التي تحمل السفينة علمها ولذا عادة ما تختار إحدى الدول التي تسهل تسجيل السفن بها .

الهدف التجاري : تقوم إذاعات القرصنة من أجل تحقيق هدف معين هو الاستفادة المادية من إحدى وسائل النشر . ولذا لا يتصور وجودها الا قريبا من الدول التي تحتكر النشر أو تحتفظ بالاحتكار لشركة خاصة . لذلك لا توجد إذاعات قرصنة قريبا من المناطق التي تتسم بالحرية في الإذاعة .

### ثانيا : المركز القانوني لإذاعات القرصنة :

٢٣ — تستند إذاعات القرصنة لمبدأ حرية البحار العالية ، ولكنها اذا كانت تستخدم البحار العالية كسند مادي تقوم فيه ، الا أنها في الواقع تستخدم

(١) يراجع

David M. Leine, International Telecommunication and international law, Leyden, 1970, p. 310 ss, Rousseau chronique des faits internationaux, R.G.D.I., 1963, p. 161, 1964, p. 952, 1965. p. 317.

وايضا ، ديباش ، مطول قانون الإذاعات ، السابق ص ٥٥٥ وما بعدها .

الاثير لنقل اذاعاتها . واذا كان الاثير موزع بين الدول على ما راينا فان هذه الاذاعات ترسل على موجات مخصصة لدول اخرى ، ومن ثم فمن المحتمل أن تحدث تداخلات أو تشويش ضار . ولكن الذى يحدث فى اغلب الأحيان هو ان البث من هذه الاذاعات يحدث فى أجواء دول لم تنضم الى أى من الاتفاقيات الدولية فى مسائل الاتصالات اللاسلكية .

### ثالثا : ردود الفعل الداخلية ضد هذه الاذاعات :

٢٤ — فى فرنسا صدر مرسوم فى أكتوبر عام ١٩٦١ يحظر على كل سفينة فرنسية أن تسمح بقيام أى اذاعة عليها ، كما حظر قيام اذاعة فى المياه الإقليمية لفرنسا على السفن الوطنية أو الأجنبية .

وفى بلجيكا : صدر مرسوم مماثل فى ١٨ ديسمبر عام ١٩٦٢ .

ولقد عانت الدول الاسكندنافية من هذه المشكلة اكثر من غيرها ، لذلك فلقد خالفت القواعد العامة ، ووضعت تدابير لتحريم هذه الاذاعات تطبق على السفن الأجنبية فى البحار العالية وفى النرويج صدر القانون ٢٢ فى يونيو عام ١٩٦٢ .

ولقد عانت هولندا من المشكلة بشكل آخر اذ قامت اذاعة قرصنة على جزيرة صناعية مستندة الى قاع البحر العالى ، ولذا صدر قانون فى ٣ ديسمبر عام ١٩٤٢ ليواجه هذه الحالة . وقد نص على سريان القانون الهولندى الخاص بالتلغراف والتليفون على التجهيزات القائمة خارج البحر الاقليمى مرتكزة على قاع البحر الشمالى والذى اتفقت حدوده مع مساحة الرصيف القارى المنوحة لهولندا .

### رابعا : ردود الفعل الدولية :

٢٥ — يخلو قانون البحر من احكام تمنع نشاط اذاعات القرصنة. ذلك ان النتائج المترتبة على مبدأ حرية البحار بالنسبة للاذاعات من الحدافة بحيث لم يتناولها الفقه حتى الآن . وقد تجنب مؤتمر جنيف لقانون البحر فى عامى ١٩٥٨ ، ١٩٦٠ التعرض للمشكلة .

وحاول البعض — مع ذلك — أن يؤكد أن نصوص المعاهدات المتصلة بالرصيف القارى Plateau continental تعطى للدولة الشاطئية صوراً من حقوق السيادة التى تخول لها أن تراقب التجهيزات التى تستخدم القاع فى الارسال التليفزيونى (١) .

ومع ذلك فان تتبع الأحكام التى استقر عليها الفقه وقررتها معاهدات جنيف لقانون البحر تجعل من الصعب اقرار هذا الحل . ذلك أن حقوق

(١) ديباش ، المرجع السابق ص ٥٥٨ .

الدولة على الرصيف القاري لا تتعدى اكتشاف واستغلال الموارد الطبيعية فقط ، فلا تسرى على النطاق البحري الذي يعلو قاع البحر ، والنهي يظل محكوماً بمبدأ حرية البحار ، ولا يجوز للدولة أن تمد رعايتها له بحيث تشمل التجهيزات التي تستخدم لأغراض أخرى (١) .

ولذلك فلقد انتهى معظم الفقهاء الى أن قانون البحر لا يقدم للدولة الشاطئية أى تدرية رقابية على النشاط الاذاعي الذى يوجد فى البحر العالى ودولة العلم وحدها هى التى يمكنها أن تتصرف . ولكن اذا كان من الممكن اتخاذ تنظيم فى البحر العالى تجاه هذا النشاط ، فيجب أن يوجد شىء آخر غير المد فى التنفيذ لقوانين الدولة الخاصة بتحريم هذه الأنشطة الى نطاق يتعدى بحرها الاقليمى ، وخاصة تجاه السفن أو التجهيزات الأجنبية عن الدولة (٢) .

ولذلك نجد المؤتمرات الدولية للاتصالات اللاسلكية قد شغلت منذ وقت حديث بالمشكلة ، وأصدرت عدة تنظيمات تواجهها . ففى المؤتمر الادارى للاتصالات اللاسلكية الذى عقد فى جنيف عام ١٩٥٩ أصدرت الدول تنظيماً يحظر على الدول تأسيس أو استخدام اذاعات مرئية أو مسموعة على متن سفينة أو طائرة أو على أى جسم عائم أو طائر خارج النطاق الاقليمى (٣) . وحرمت من ناحية أخرى على المحطات اللاسلكية المتحركة ، فى البحر أو فوق البحر بأن تمارس أى نشاط اذاعي (٤) . كذلك جاء بتوصيات المؤتمر أن تشغيل محطات اذاعية على متن السفن أو الطائرات الموجودة خارج الحدود الإقليمية يعتبر مخالفاً للاستخدام المعقول للموجات ويمكن أن ينتهى بإنشاء مركز شديد الاضطراب ، وطلبت من الادارات الممثلة فى المؤتمر أن تطلب من حكوماتها « بأى وسيلة — مباشرة أو غير مباشرة — أن تتحاشى أو توقف مثل هذه المحطات وان تتخذ التدابير الكفيلة بمنعها عن ذلك » (٥) .

وتطبيقاً لهذه التدابير أرسلت لجنة تسجيل الموجات مذكرة الى الدول الأعضاء فى الاتحاد الدولي للاتصالات اللاسلكية تدعوهم فيها الى اصدار

(١) Milan Sahovic and William W. Bishop, The Authority of the State, Max Sorensen, Manual of Public International Law, London 1968, p. 340.

(٢) Ch. Rousseau, Chronique des faits internationaux, Rev. gen. dr. int. public, 1965, p. 522.

وهو يقول فى ذلك : «S'il peut adopter une réglementation en haute mer à l'égard de ses ressortissants et des navires qui s'y trouvent, autre chose est de mettre à exécution les normes édictées par lui au moyen d'une action de contrainte exercée en haute mer, surtout à l'égard de ressortissants étrangers qui ne se trouvent pas dans la limite de son territoire».

Règlement des radiocommunications, No. 422. (٣)

Règlement des radiocommunications No. 962. (٤)

(٥) التوصية رقم ١٦ من نفس المؤتمر .

تعليماتهم الى الإدارات التى تتولى تسجيل السفن أو الطائرات بأن تخبرهم بمنع مثل هذه الإذاعات أيا كان المكان الذى تتواجد فيه . وذكرت المذكرة الدول بما جاء بأحكام اتفاقيات جنيف للبحر العالى التى تجعل الدولة التى تحمل السفينة علمها مختصة بما يقع عليها أو منها من أفعال فى البحر العالى . وعلى ذلك فان هذه الدولة تعتبر مسئولة تجاه مجموع الدول الأخرى عن ملاحظة أن تقوم هذه السفينة بالتزاماتها الناتجة عن التنظيم الدولى للاتصالات اللاسلكية .

ونلاحظ فى النهاية أن الدول الأوربية قد دخلت عام ١٩٦٤ فى اتفاقية لمنع هذه الأنشطة الضارة فى البحار المتصلة بها .

### الخلاصة :

٢٦ — تكشف هذه الدراسة عن تطور كبير حدث فى نطاق العلاقات الدولية ، واستتبع تطورا يغطيه فى نطاق القانون الدولى . وقد تمثل فى ظهور ما أطلقنا عليه بالحاجات المشتركة ، والتى كان التطور العلمى هو السبب الرئيسى الذى أنشأها . والأداة الملائمة لتنظيم هذه الحاجات هى المنظمات الدولية المتخصصة ، والتى يمثل قيامها وتطورها تقدما ذى بال يفتح مجالا واسعا أمام تطور القانون الدولى وبيشرو بقيام المجتمع الدولى الذى تسيطر عليه مصلحة واحدة مشتركة ويخضع لسلطة عليا .

وقد رأينا نموذجا لهذه الحاجات المشتركة فى مجال الاتصالات اللاسلكية . فقد أوجدها العلم ، وأثرت فى القانون الدولى ، حيث وضعت التنظيمات التى تكفل قيامها واستمرار الاستفادة منها على خير وجه ، لذلك يسدى القانون الدولى خدمة جليلة للعلم بتمكينه من تأدية دوره ، وطرح العقبات والصعاب التى تعترض طريقه (١) .

وقد رأينا ثلاثة من الصعاب التى طرحها التقدم العلمى فى نطاق الاتصالات ، وهى تحديد النظام القانونى الذى يخضع له الاثير ، وطريقة توزيع الموجات الكهرومغناطيسية بين مختلف مرافق الاتصالات ، وفى داخل كل مرفق ، وأخيرا عرضنا لكيفية مواجهة القانون الدولى لإذاعات القرصنة . وقد قدم القانون الدولى علاجا ملائما ومتمشيا مع المرحلة التنظيمية الحاضرة للمجتمع الدولى ، وطريقة إدارة علاقاته .

ان صرح القانون الدولى الذى ينظم التعاون بين الدول سيسجل فى التاريخ على أنه لعب الدور الأساسى فى حياة الانسان فى هذا العصر ، ومكنه من الاستفادة بمنجزاته (٢) .

(١) يراجع فى التأثير المتبادل بين العلم والقانون الدولى :

Lazarev, Technological Progress and International Law Today, Contemporary International Law, Moscow 1969, p. 260.

Gula Gal, Space Law, Leyden 1969, p. 2.

(٢)

## نظرة جديدة للمرافق العامة

محمد حامد الجمل

المستشار بمجلس الدولة

تمهيد :

١ - تعد فكرة « المرافق العامة » من أخطر وأهم الأسس التي يقوم عليها القانون الإدارى فى فرنسا وفى مصر ، إذ يتوقف على تحديد ماهية المرفق العام ، تحديد مضمون القانون العام أو القانون الإدارى ، وكذلك تحديد الشخص العام والموظف العام ، والمال العام ، والعقود الإدارية . والقرارات الإدارية .

وتعد هذه المسائل الموضوعات الرئيسية التى يشملها القانون الإدارى والتى يتوقف على تحديد معيار صحيح لها عديد من النتائج القانونية ، بل ان هذا المعيار هو حجر الزاوية فى تحديد مضمونها وبيان القواعد الأساسية التى تحكمها .

ونظرية « المرافق العامة » كما نعلم من خلق وبناء مجلس الدولة والفقهاء الفرنسيين ، وقد بدأ البحث فيها هناك باهتمام ، توصلا الى تحديد ماهية القانون العام أو الإدارى لينتج بالتالى نطاق المنازعات الإدارية أو منازعات القانون العام التى يختص بها مجلس الدولة الفرنسى اختصاصا عاما وتخرج بالتالى من اختصاص المحاكم المدنية الفرنسية .

ورغم ان هذا هو الحافز الأساسى للاجتهد هناك الذى دعا الى تحديد ماهية « المرافق العامة » كأساس لبناء القانون الإدارى - وهو الأساس الغالب حتى الآن فى مواجهة فكرة « السلطة العامة » التى رشحت للحلول محل فكرة المرافق العامة بعد ان اكتنفها الغموض وعدم التحديد - فان باقى موضوعات القانون الإدارى التى تدخل فى اختصاص مجلس الدولة المصرى طبقا للقوانين المنظمة له منذ سنة ١٩٤٦ حتى الآن قد ساد تحديدها ، المعايير التى قيل بها فى الفقه والقضاء الإدارى الفرنسيين بصدد « المرافق العامة » .

٢ - وفضلا عما سبق من اسباب لأهمية الموضوع فانه اثر ثورة يوليو سنة ١٩٥٢ ومن بين مبادئها الستة القضاء على سيطرة الاقطاع ورأس المال على الحكم حدث تطور خطير وهام فى النظامين السياسى والاقتصادى والاجتماعى للدولة المصرية زاد من تدخل الدولة ونشاطها فى المجال الاقتصادى على عدة مراحل تتمثل فيما يلى :

هذا المقال هو الجزء الاول من البحث وسيليه الجزء الثانى بالعدد المقبل .

( ١ ) **تمصر الاحتكارات والمصالح الرأسمالية الأجنبية واخضاعها لرقابة الدولة وسيادتها** : بقصد توجيهها وجهة ملائمة لمصالح الاقتصاد القومي وتمليك المصريين لرأس المال الذى كانت تملكه الرأسمالية الأجنبية ، وقد كانت هذه المصالح والاحتكارات تسيطر على كافة مرافق التمويل والادخار كما كانت تسيطر على كافة المرافق العامة بالمعنى التقليدى المتمثلة فى مرافق الانارة والمياه والنقل .

وقد سنحت الفرصة ، لتمليك الشعب هذه المشروعات وادارة الدولة لها بعد أن نجح تأميم « شركة قناة السويس » الذى تم بالقانون رقم ٢٨٥ لسنة ١٩٥٦ وهزيمة العدوان الثلاثى الذى تم بسبب هذا التأميم .

( ٢ ) **توجيه الحياة الاقتصادية** : وذلك بوضع (١) الخطط الكفيلة بتنظيم الاقتصاد القومى عن طريق ان تقوم هيئة موحدة برسم سياسة استغلال اموال الحكومة فى النشاط الاقتصادى سواء بالاشتراك فى الشركات المساهمة ، أو بإنشاء مؤسسات عامة اقتصادية صناعية أو تجارية ، وكافة الوسائل الأخرى المؤدية الى التنمية الاقتصادية ، وقد أنشئت لهذا الغرض المؤسسة الاقتصادية فى ١٤ يناير سنة ١٩٥٧ بالقانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٥٧ .

( ٣ ) **تنظيم المؤسسات العامة تشريعيًا** : وقد حدث ذلك اثر تعدد المؤسسات العامة الاقتصادية واتساع نشاط الدولة وتجاوزها نطاق وظيفتها الادارية التقليدية فى ظل النظام الفردى وتوليها المرافق العامة المختلفة سواء الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية أو الصناعية أو التجارية وذلك تحقيقًا للمصالح العام وتوفيرا للخير العام للشعب ، وقد بدأ هذا التنظيم بالقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٧ بشأن المؤسسات العامة (٢) الذى نظمها تشريعيًا لأول مرة بصفة عامة فى مصر ، بعد أن كان هذا التنظيم مقصورا على التشريعات التى تصدر لإنشاء كل مؤسسة منها .

( ٤ ) **تأميم المرافق العامة التقليدية** : كانت رؤوس الاموال الأجنبية غير تلك التى شاركت فى العدوان الثلاثى — مثل رأس المال البلجيكى — مركزة على وجه خاص فى استغلال المرافق العامة بالتحديد الذى يسلم به الفقه التقليدى حتى الآن — مثل شركة سكك حديد عين شمس وواحات مصر الكهربائية ، وشركة المعادى ، وشركة ليون بالاسكندرية ، وشركة ترام القاهرة ، وشركات المياه والكهرباء فى المدن الكبرى — كما كانت رؤوس الاموال المصرية المستغلة تتركز فى مرافق النقل العام داخل المدن ، أو فى الاقاليم مثل مرافق النقل العام للسيارات فى القاهرة ، أو فى الاقاليم فقد استولى عليها الشعب بالتشريعات الصادرة بتأميمها سنة ١٩٦٠ وأنشأت التشريعات الصادرة لهذا الغرض مؤسسات عامة لادارتها وتسييرها ،

(١) راجع المذكرة الايضاحية للقانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٥٧ بإنشاء المؤسسة الاقتصادية .

(٢) راجع المذكرة الايضاحية لهذا القانون .

كذلك تملك الشعب دور الصحف في ذات الوقت ، تمكينا لسيطرته بواسطة المؤسسات الصحفية على هذا المرفق الحيوى الهام للتوجيه والتعبير الصحيح عن القيم الانسانية والعامة التى تتمثلها طبقات الشعب العامل وبذلك شملت وظائف الدولة ادارة الصحف والمرافق العامة التقليدية آنفة الذكر بواسطة المؤسسات العامة التى أنشأتها لهذا الغرض .

واثر التطور السابق واتساع نشاط الدولة وشموله العديد من أنواع النشاط الذى كان يتولاه النشاط الخاص من مرافق تجارية وصناعية ، ومع بروز أهمية توجيه النشاط التعاونى العامل في هذه الأنشطة ، وضروره تمكين النوع المتميز من المؤسسات العامة الذى أنشئ لادارتها من ممارسة هذه الاداره في نظام قانونى يلائم طبيعة المرافق التى تقوم عليها ، صدر القانون ٢٦٥ لسنة ١٩٦٠ بشأن المؤسسات العامة الاقتصادية ، والقانون رقم ٢٦٧ لسنة ١٩٦٠ بشأن المؤسسات العامة التعاونية ، ولم يتضمن أيهما تغييرا أساسيا في فكرة المؤسسات العامة ونظريتها في القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٧ بل أبقاه المشرع قانونا عاما يحكمها مكملا لما أورده في كل من القانونين السابقين بصدد كل نوع منها ، انما خول المشرع للمؤسسات العامة الاقتصادية ، على الشركات المساهمة التابعة ، الوسائل التى كانت مختصرة على المؤسسة العامة الاقتصادية قبل الغائها ، من حق تأسيس شركات بمفردها والمساهمة في رؤوس أموال شركات ، وتعيين ممثلين فيها ، وحق الاعتراض على قراراتها وغير ذلك من وسائل الاشراف والرقابة على الوحدات الاقتصادية .

### ( ٥ ) تأميم المرافق العامة الاقتصادية :

وقد اندفعت الثورة الاشتراكية على وجه أكثر اتساعا وأشد عمقا عن ذى قبل مستهدفة تحقيق سيطرة الشعب الكاملة على كافة وسائل الانتاج منذ قوانين يوليو الاشتراكية سنة ١٩٦١ ، واستولى الشعب على ملكية عدد ضخم من الشركات المساهمة ، والمنشآت الاقتصادية ، صناعية أو تجارية أو مالية أو زراعية بمقتضى القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٦١ وما تلاه من تشريعات ، كما سيطر بتملك نصيب من الأسهم في عدد ضخم آخر من هذه المشروعات بالقانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦١ والقانون ١١٩ لسنة ١٩٦١ ، وأصبحت بذلك وسائل الانتاج بهيكله الرئيسية تحت سيطرة الشعب وفي ملكيته .

وقد نص المشرع في القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٦١ على الإبقاء على شكل الشركة المساهمة المؤممة بعد التأميم ، وبقي أيضا هذا الشكل القانونى بالنسبة للمشروعات التى لم يملك رؤوس أموالها الشعب كاملة بموجب القانونين رقمى ١١٨ ، ١١٩ لسنة ١٩٦١ حتى تم تأميمها بعد ذلك تأميما كاملا .

٣ - وازاء هذا الاتساع الخطير في وظيفة الدولة واختصاصاتها وما ترتب عليه من أوضاع ادارية تحتاج الى ملاحظتها بالتشريعات المنظمة التي تمكن « القطاع العام » الوليد من أداء مهمته ، صدرت لائحة العاملين بالمؤسسات العامة الاقتصادية بالقرار الجمهورى رقم ١٥٢٨ لسنة ١٩٦١ ، ولائحة العاملين بالشركات التابعة لها بالقرار الجمهورى رقم ١٥٩٨ لسنة ١٩٦١ ، ثم استبدلت بالقرار الجمهورى رقم ٣٥٤٦ لسنة ١٩٦٢ ، الا أن سيطرة العتلية القانونية الفرنسية ، على العتلية القانونية المصرية منع الأخيرة من ملاحقة الثورة الاجتماعية ، فلم تستطع مواجهة المشاكل التنظيمية والادارية والقانونية لهذا القطاع العام بفقته قانونى ثورى مستقل عن الفقه الفرنسى ومتلائم مع أوضاع وظروف التغيير الاجتماعى والاقتصادى الحاصل فى مصر ، فتعددت تسميات الأشخاص العامة المتولبة للانشطة الجديدة التى تتولاها الدولة ، من هيئات ومؤسسات ، كما أفرد لبعض المؤسسات الاقتصادية مثل « المؤسسات الصناعية » تنظيم خاص يتفق مع طبيعتها ووضع للمؤسسات الاقتصادية فى مجموعها تنظيمات قصد بها أحكام التنسيق والرقابة والتوجيه ، فأنشئت لجنة عليا للمؤسسات الإنتاجية وأخرى لمؤسسات الخدمات ، ثم مجلس أعلى للمؤسسات العامة ذات الطبيعة الاقتصادية ، وتحددت مسئوليات الوزراء بالنسبة لهذه المؤسسات وما تشمله من منشآت مملوكة للدولة ، أطلق عليها تسمية « الشركات التابعة » أو « شركات القطاع العام » ، كما أفردت المؤسسات العامة ذات النشاط العلمى والتى اقتضى وجودها التطور الاقتصادى آنف الذكر بنظام خاص تضمنه القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٦٢ .

٤ - ورغم صدور الميثاق الوطنى فى ٢١ مايو سنة ١٩٦٢ موضحا الأخذ بمبادئ وأسس شاملة للاشتراكية فى مصر أدى الى تغيير جذرى لا شك فيه نصا وروحا فى المفاهيم القانونية التقليدية للمرفق العام والمؤسسة العامة والمال العام الملوك للشعب ، فان كل ما عنى به المشرع فى القانونين رقمى ٦٠ ، ٦١ لسنة ١٩٦٣ بشأن المؤسسات والهيئات العامة على التوالى - أن يفرد المؤسسات العامة ذات الطبيعة الاقتصادية والتي تقوم أساسا بالتوجيه الاقتصادى لما يتبعها من وحدات اقتصادية متمثلة فى الشركات والجمعيات التعاونية المملوكة للشعب بنظام متميز عن « المؤسسات العامة للخدمات » التى تقدم بنفسها خدمات علمية أو ثقافية أو ما يماثلها وقد قام التمييز بينهما أساسا على فكرة المرفق العام بالمعنى التقليدى ، ولم يدرك هذا التنظيم الاتساع الذى شمل نظرية المرفق العام ، والمؤسسة العامة ، والأموال العامة والذى جعلها تمتد الى ما أطلق عليه وصف الشركات والجمعيات التعاونية ، وبصفة خاصة ما يملكه الشعب وحده منها ممثلا بالدولة ، وقد أدى ذلك الى الارتباك فى التكييف القانونى لهذه المشروعات والأنشطة التى تمارسها والعاملين فيها لدرجة أنه رغم توحيد المشرع بالقرار الجمهورى رقم ٨٠٠ لسنة ١٩٦٣ النظام القانونى بين العاملين فى المؤسسات العامة والوحدات التابعة لها ، فقد أبى القضاء الادارى المصرى أن يعترف لهذه الوحدات بصفة الشخص العام القائم على مرفق عام أو للعاملين فيها بوصف الوظيفة العامة - ولم تكن تقسيمات الملكية

وبالذات ملكية الشعب في دستور يناير سنة ١٩٦٤ واضحة المعالم بما يفيد بصدد تحديد ماهية المال العام رغم حدوث التطورات الخطيرة السالفة الذكر في نشاط الدولة وفي نطاق ما تملكه من مشروعات ، وما يدخل مائضه أو تتحمل عجزه ماليا منها في الخزانة العامة للدولة .

٥ - واستمر هذا الارتباك حتى بعد صدور القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ ثم بعد لائحة العاملين بالقطاع العام بالقرار الجمهورى رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ اللذين اعتبرت في ظلها المؤسسات أشخاص عامة تقوم على مرافق عامة ، ووحداتها الاقتصادية أشخاص خاصة ولا صلة لها بالمرافق العامة وأموالها خاصة بالمعنى التقليدى لهذه العبارات .

وأخيرا وبعد صدور الدستور الدائم في سبتمبر سنة ١٩٧١ الذى نص على أن الملكية العامة هي ملكية الشعب وتشمل حتما ملكية أموال القطاع العام كما نص على أن لها حرمة وحمايتها واجب وطنى وفقا للقانون باعتبارها سندا لقوة الوطن وأساسا للنظام الاشتراكى ومصدرا لرفاهية الشعب . وعلى ضوء هذين المبدأين وغيرها من المبادئ الأساسية التى أوضحها المشرع الدستورى وحددها وبصفة خاصة في الفصل الثانى الخاص بالمقومات الاقتصادية ، صدر القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ بشأن المؤسسات العامة وشركات القطاع العام - منظرها لها باعتبارها مرافق عامة اقتصادية - أو كما عبر وحدات اقتصادية - بحيث تتخصص المؤسسات في التوجيه والإشراف كوحدات اقتصادية قابضة ، وتتخصص الوحدات في ممارسة النشاط الاقتصادى المرفقى .

وقد أدت كل هذه التطورات في الحياة الاقتصادية للدولة ، الى بروز ((الدولة الاشتراكية الخادمة للشعب)) على نطاق واسع وتعددا لأنظمة القانونية والأشخاص المتولين للقطاع العام ، وحاجة كل ذلك الى تأصيل نظرية واضحة ومحددة تكون أساسا يقام عليه البناء القانونى التنظيمى ، لنشاط الدولة الخادمة المتسع باستمرار وكل ذلك يثير حتما تحديد ماهية المرافق العامة الآن في ظل كل هذه الظروف ، وما هو النظام القانونى الذى يحكمها لتحقيق أهدافها .

٦ - يضاف الى ما سبق أنه ولأول مرة في تاريخ مصر قد انطوى الدستور الدائم على نص يتعلق بمجلس الدولة المصرى تضمن فضلا عن النص على استقلاله ، النص على اختصاصه بالفصل في المنازعات الإدارية الأمر الذى يوجب بأن المجلس أصبح صاحب الاختصاص العام بهذه المنازعات . وبناء على نص المادة (١٧٢) من الدستور الدائم أصبح يتعين معرفة ماهية المنازعة الإدارية التى يختص بها مجلس الدولة وبالتالي ماهية القانون الإدارى ، والمرفق العام في ظل قواعد وأحكام هذا الدستور وعلى ضوء التغيير الثورى الذى حدث نتيجة للاشتراكية في دور الدولة ووظيفتها وما تمارسه من أنشطة ، شملت معظم نواحي الحياة الاقتصادية للشعب المصرى .

يبين من كل ما سبق أهمية وخطورة هذا البحث في تحديد ماهية المرافق العامة ، وضرورة النظر الى المرفق العام من جديد على ضوء الظروف السابقة جميعها .

### ٧ - تقسيم البحث :

لا يمكن لنا أن نصل الى التحديد السليم للمرفق العام بغير التعرض للنظرة التي سادت وما زالت حتى الآن نقلا عن الفقه والقضاء الفرنسيين في نظامنا القانوني ، وايضاح الأسس التي بنى عليها الفرنسيون نظريتهم في هذا الصدد - مع ايضاح وبيان اتجاهات الفقه والقضاء في مصر سواء في المجال الإداري والمدنى حتى الآن ، وكذلك مدى سلامة الاتجاه السائد لدينا فقها وقضاء في هذا الموضوع لنتهى الى الراى الذى نراه أكثر اتفقا وتلاؤما مع الظروف الاقتصادية والسياسية التي نعيشها ولذلك نقسم هذا البحث على النحو التالى :

**القسم الأول :** تعريف المرفق العام في فرنسا .

**القسم الثانى :** التعريف التقليدى للمرفق العام في مصر .

**القسم الثالث :** نقد التعريفات التقليدية للمرفق العام .

**القسم الرابع :** التعريف الصحيح للمرفق العام في مصر في ظل الاشتراكية .

**القسم الخامس :** الوسائل القانونية لتنظيم وإدارة المرافق العامة .

**القسم السادس :** خاتمة .

## القسم الأول

### تعريف المرفق العام في فرنسا

#### ( ١ ) تعريف المرفق العام في الفقه الفرنسي :

٨ — ليست هناك نظرية تتسم بالفموض وعدم التحديد مثل نظرية المرافق العامة في الفقه الفرنسي ، اذ الفكرة في أساسها فكرة قضائية خلقتها أحكام مجلس الدولة الفرنسي ، وشاركتها أحكام القضاء المدني مع استقلال ذاتي خاص بالآخيرة .

وقد تعددت تعريفات المرفق العام في حد ذاته ، وانما كانت كلها تعنى بمشكلة تحديد موضوع القانون الإداري مع الخلاف السائد في الفقه الفرنسي لتحديد أساس لهذا القانون ، وبالنتائج الحتمية التي يربتها هذا الفقه على نظرية المرافق العامة وبصفة خاصة بمعناها العضوي — من اعتبارها أشخاص عامة ، واعتبار أموالها أموال عامة وموظفيها موظفين عموميين ، وعدم جواز الحجز على أموالها ، أو التصرف فيها ، وخضوعها لأحكام القانون العام ، واختصاص مجلس الدولة الفرنسي بمنازعاتها .

ومن المعروف أن اختصاص هذا المجلس اختصاص عام بالمنازعات الإدارية ، ولذلك فان مشكلة وضع الحدود بين اختصاصه واختصاص المحاكم المدنية تعد ، في فرنسا ، مشكلة أساسية استلزمت جهدا جهيدا من الفقه والقضاء في تحديد مضمونها وفحواها ووضع معيار لها ، ولذلك فقد تعددت التعريفات التي ردها الفقه الفرنسي وتعارضت واختلفت مع بعضها البعض ، بحيث أنها تتصف كلها بعدم التحديد والفموض ، ولم تفلح حتى في وضع أساس لتوزيع الاختصاص بين النظامين القضائيين الإداري والمدني في فرنسا . ومن البديهي أن نلتفت — والنظام الرأسمالي هو السائد في فرنسا — الى أن هذه التعريفات جميعها صدرت متلائمة ومتأثرة بالنظام الرأسمالي ولذلك فأهم صفة جامعة لها أنها تعريفات « وصفية » ، أو « تقريرية » لما تديره الدولة وغيرها من الأشخاص العامة فعلا وتبائره من مصالح عامة ، ومقررة لما تعترف له أحكام مجلس الدولة بالذات بصفة « المرفق العام » دون التعمق في طبيعته ذاتها . وأنها تتضمن اتجاهها عاما الى التشكيك في صفة المرفق العام لما يخرج من وظيفة « الدولة الحارسة » ، من أنواع النشاط التي تمارسها *La conception libérale de l'Etat gendarme* »

٩ — وقد اهتزت هذه التعريفات مع نظرية المرفق العام بصورتها التقليدية عندما اتسع نشاط الدولة في نطاق المذهب الفردي في فرنسا ثم ترنحت بشدة اثر بروز الاتجاه الاشتراكي في تشريعات التأميم التي أجرتها الدولة ، وبصفة خاصة ما صدر منها بعد الحرب العالمية الثانية ، بل لقد أنبرى

معظم الفقه الفرنسى للتشكيك فى وجود المبدأ الاشتراكى كايديولوجية باعثة على صدور هذه التشريعات مستهدفا عزل أنواع النشاط المؤممة عن التسليم لها بصفة المرفق العام ، لأنها فى نظر هذا الفقه ليست من بين وظائف الدولة الفرنسية أو اختصاصاتها كدولة رأسمالية وفردية المذهب . وبدأت تبدو أزمة الفقه الفرنسى الرأسمالى — الذى اعتدنا النقل عنه — فى محاولاته للتوفيق بين سيطرة الفكر الرأسمالى الفردى عليه، وبين ما استجد من أوضاع ومراكز قانونية نتيجة وجود المشروعات المؤممة ، والأنشطة الجديدة غير الادارية التقليدية البحتة التى تمارسها « الدولة الحارسة » ، وعدم ملائمة السياسة التشريعية والحلول التى فرضها المشرع ، بصدد ادارة المشروعات المؤممة ، مع النظرة التقليدية للمرفق العام ، وفى محاولاته لمتابعة أحكام مجلس الدولة الفرنسى التى لم تلتزم تعريفاً جامعاً مانعاً للمرفق العام ، بالأضافة الى تمييزها عن النظرية الخاصة بالمحاكم المدنية فى هذا الخصوص . ولذلك فان التعريفات العديدة التى ردها الفقه الفرنسى قد تميزت بارتباطها بأركان وعناصر (١) تختلف من مجموعة من الفقهاء الى أخرى حسب أوجه النظر النسبية للفقيه ومدى تطرفه فى حماية النظام الفردى والرأسمالى ، فتارة ينظر الى المرفق العام باعتباره النشاط الذى تؤديه الدولة أو هيئة عامة أساساً ، وتارة أخرى يعتبر هذه الهيئة هى ذاتها المرفق العام ، وتارة يشترط لوجوده توفر النظام القانونى المتميز لادارته عن المشروعات الخاصة مع استخدام وسائل استثنائية متميزة عن وسائل القانون المدنى فى سير المرفق العام وادارته ، أو بصورة أخرى كونه من المرافق العامة التقليدية الداخلة فى وظائف الدولة الحارسة والتى تتولاها عادة وتديرها بمقتضى هذه الوسائل .

١. — وقد عرف «هوريو» المرفق العام (٢) بأنه «خدمة تقوم بها السلطات العامة للجمهور بطريقة منظمة أرضاء لحاجة من الحاجات» . ويضيف الى ذلك فى تعليق له أن الاعتماد على « نية الإدارة » واتجاهها فى إدارة

(١) على الرغم من أن الاتجاه الغالب حتى الآن فى الفقه الفرنسى هو قيام القانون الإدارى على نظرية « المرافق العامة » ، دون فكرة « السلطة العامة » بما تستلزمه فكرة المرفق العام من اناطة سلطات خاصة للدولة لضمان حسن سير المرافق العامة وانتظامها ، إلا أنه قد بدت اتجاهات ترجح من جديد فكرة السلطة العامة كأساس للقانون الإدارى بدلاً من نظرية المرفق العام ولسنا فى هذا بصدد عرض الخلاف بين الفريقين — إنما المهم أن اتجاه أيهما كان له تأثير بالغ فى تعريفه للمرفق العام — راجع فى تفصيل ذلك :  
La crise de la notion de service public en droit Administratif français  
«Jean-Louis De Coreil» 1954, Préface «Paul Causinet» professeur à la faculté de droit de Toulouse p. 2 et s. Barthélemy, Traité de droit Adm. 12 éd. 1930.

وراجع بالنسبة للحساس لمعيار « السلطة العامة »  
حيث يقول أنه معيار منطقي ومنضبط وهو الذى فضله خلال ثلاثين عاماً وأن القضاء الإدارى فى فرنسا يتبناه لتحديد اختصاصه وكذلك :  
«Vedel» Cours de droit public  
général professé à la faculté de droit de Toulouse 1945 - 1946.

« Lauriou » précis élémentaire de droit Adm., 4è éd., p. 53

(٢) راجع تعليقه على حكم مجلس الدولة الفرنسى فى قضية « Astruc »

المرفق لتحديد المرفق العام فكرة خطيرة ، يمكن أن يتحول بناء عليها كل نشاط الى مرفق عام . كما يقول بعد ذلك أن المرفق العام هو « **المرفق الذى ينشأ لتحقيق النظام العام** » (pour la satisfaction de l'ordre public) وذلك لأنه يرى أن المرافق العامة الإدارية ليست سوى شكل من أشكال البوليس الإدارى — فالبوليس الإدارى والنظام العام هما محل وموضوع المرفق العام — والمرفق العام اذن له حدود هى تحقيقه للنظام العام ، وخارج هذه الحدود يكون النشاط الإدارى « خدمة أو مرفقا خاصا Service Privé وليس مرفقا عاما . . !! » انما يشمل المرفق الذى يحقق النظام العام ويكفله فى نظره انشاء وتنظيم الشوارع والسكك الحديدية والانارة وتعد المرافق ذات الطبيعة الاقتصادية كذلك فى رأيه مرافق عامة .

١١ — بينما يقول « **جيز** » (١) أن المرافق العامة هى « **الخدمات التى يؤديها الحكام للجمهور باستعمال وسائل القانون العام فى دولة معينة وزمن معين** » . وأنه لتحديد المرفق العام يتعين الاعتماد على « نية الحكام » بالنسبة للنشاط محل البحث ، ومعرفة ما اذا كانوا يستهدفون ادارته بوسائل القانون العام — ولا يهم فى ذلك ما اذا كان ما ينتهى اليه الحكام منطقيا أم لا فى هذا الخصوص ، فعلى القاضى (٢) الاعتراف بالمرفق العام على أساس هذا المعيار ، ولذلك لا يوجد معيار واحد فى نظر النقيب « **جيز** » لتحديد ماهية المرفق العام ، وانما توجد ظروف عدة تهدى الى « نية الإدارة » أو « ارادة الحكام » وتوصل بالتالى الى التسليم بوجود « المرفق العام » ، وقد تبنى وجهة نظر جيز عدد من مفوضى الحكومة بمجلس الدولة الفرنسى .

C.E. 7 Avril 1916. S. 1916. III p. 49. Note Hauriou

يقول فى هذا التعليق أن المسارح لا تشبع أى حاجة عامة ولا حاجة مالية ولا يمكن أن تعد مرافق عامة ، وراجع مؤلفه السابق «Précis élémentaire de droit Administratif» 10e éd., p. 25-27, 31, 29, No. 2. — 11e éd. p. 16-17, 18 No. 2.

وراجع مجلة مجلس الدولة المصرى سنة ٢ ، مقال حقوق الافراد ازاء المرافق العامة

(د. محمد فؤاد مهنا) ص ١٦٥ وما بعدها .  
Revue critique de législation et de jurisprudence 1934 p. 546. (1)

«La Notion de Service Public».

وينتقد « جيز » تعريف « ديجى » ويقول انه يخلط بين الفكرة الاجتماعية والصياغة القانونية وراجع كذلك .  
«Jéze» «principes généraux» II p. 7.  
«Jéze». «Revesta de droit public» 1926 p. 160 et suiv. «La Notion de service public»

«Jéze» principes généraux de droit Adm. 1930 p. 24 II

وبمثل هذا المعنى راجع  
Jean Lamarque, Recherches sur l'application du droit privé  
aux services publics adm.. thèse, Paris 1960, p. 43, 44.

حيث يقول أن « المرفق العام نشاط مباشره أو تنظمه منظمة عامة من أجل تحقيق مصلحة عامة وكذلك  
« Jean Rivero » Droit Adm. 1960. p. 487, 488, 490, 404.  
De Corell المرجع السابق p. 14. (٢)

نكتب ميستر (١) « Mestre » انه « يوجد مرفق عام في كل الحالات التي تظهر فيها السلطة العامة مسئولة ، أو مرتبطة بعملية إدارية وبالتبعية في كل الحالات التي يكون فيها الأمراد معرضين لتحمل بالتزامات ناشئة عن القانون العام » .

ونذكر شينون (٢) « Chenon » ان المرفق العام « مهمة Mission أو غرض نفع عام يباشر بواسطة النظام الاستثنائي الخاص بالقانون العام تحت سلطة وإدارة شخص عام » .

١٢ — وعرف « روميو (٣) » Rommieu المرفق العام في قضية « Terrière » بأنه . . « كل نشاط تقوم به جهة عامة ويؤدي الى اشباع حاجة عامة » ويقول تطبيقا لذلك في تقريره في هذه القضية (٤) ان النشاط الخاص بالقضاء على الحيوانات الضارة والمؤذية في نطاق احدى المحافظات يعد مرفقا عاما عندما يتولاه شخص عام لتحقيق النفع العام لجموع المواطنين .

١٣ — ويعرف « ديجي » المرافق العامة (٥) بأنها « أنواع النشاط أو الخدمات التي يرى الرأي العام في وقت ما ، في دولة معينة ، أن على الحكام ضمان توفيرها وتنظيمها وإدارتها — نظرا لأن هذه الأنواع من النشاط لازمة لتحقيق وتنمية التضامن الاجتماعي للجماعة ، ولعدم امكان تأديتها على الوجه الأكمل — بسبب طبيعتها — الا بتدخل السلطة الحاكمة » .

ويجب الالتفات الى أنه رغم عدم ابراز « ديجي » لركن « المشروع » في تعريفه ، فان اشتراط تسليم الرأي العام أو اصراره على قيام الدولة بنشاط ما في وقت معين ، ليكون مرفقا عاما — بما فيه من ربط بين وظيفة الدولة سياسيا وتكليف نشاطه بأنه مرفق عام — كان هو المحور البارز الذي

R.D.P. 1916 p. 398 «Astruc» Note Mestre S. 1922 II, p. 89. (١)

De Laubadère, Traité Élémentaire de Droit Adm. 53, 38 بند (٢)

M.B. Chenat. C.E. Etudes et doc. 1950, p. 78.

C.E. 9, 2, 1903 S. 1903 «Terrière» 3. 25. (٣)

C.E. 4, 3, 1910. D. 1912. «Theraud» 3. 57.

C.E. 21, 6, 1929 R.D.P. 1929 p. 120. «Herbemant» concl. Ettorel.

«...La destruction des animaux nuisibles dans le département (٤) quand elle est entreprise par un conseil général, et faite dans l'intérêt de la collectivité des habitants, et semble bien avoir le caractère d'un service public.»

«Duiguit», Traité de droit constitutionnel 2e éd. T. II p. 55 et T. (٥)

III p. 7.

«...Toute activité dont l'accomplissement doit être assuré, réglé et contrôlé par les gouvernants, parce que l'accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale, et qu'elle est de telle nature qu'elle ne peut être réalisée complètement que par l'intervention de la force gouvernante»

قامت عليه نظرية المرفق العام بالطبيعة ، حيث يقول المفوض « Matter » في تقريره في مقضية « Bac d'Eloka » ، تعريفا للمرفق العام — إن المرفق العام يعرف بطبيعته « par sa nature » ، أى بنطاقه ووظيفته ومحلّه « Rôle, fonction, objet » — فالمرفق العام .. « منظمة تديرها الأشخاص الإداري العامة ، وبواسطتها تحقق الدولة أو الأشخاص العامة المنطوية في نطاقها غرضها الطبيعي (١) « Son but naturel » وتمارس وظيفتها الإدارية Fonction Administrative والطبيعية « Naturelle » العادية « Normale » الضرورية أو الأساسية « Essentielle » وبصفة خاصة وظيفتها كحارسة للنظام العام « Sa fonction de gardien de l'ordre public » ومثل هذه المنظمة تكون مرفقا عاما ، لأنها تحقق الغرض الطبيعي للدولة « Acte normal de la fonction même de l'Etat ».

ويقابل المرفق العام الذى يعرفه على النحو السالف الذكر — المرفق ذو الطبيعة الخاصة ، أو « المرفق الخاص Le service de nature privée » وهذه الأخيرة في نظره « مشروعات خاصة Entreprises à titre privé » وهى مشروعات للدول تعمل لتحقيق نفع عام ، ولكنها تخرج عن نطاق وحدود وظيفتها الطبيعية ، وتمارسها الدولة إما « استثناء ، أو صدفة ، أو بصفة مؤقتة لمناسبة خاصة » لأنه لم يتولاها أى فرد من الأفراد ، أو تتولاها بمنظمة خاصة مثل مرفق « النقل والمعديات » — وهذه المرافق الخاصة بدورها هى التى يعترف قضاء مجلس الدولة الفرنسى لها حاليا بصفة المرافق العامة ، ويطلق عليها وصف « المرافق الانتاجية والتجارية » وقد أبرز « ماتر » بهذه النظرية التى تبناها في تحديد المرافق العامة فضلا عن ركن المشروع ، والمعيار الخاص بطبيعة النشاط ارتباط هذا النشاط بالوظيفة الطبيعية والعادية للدولة الحارسة .

(١) راجع « Jacques Cadart » Les tribunaux judiciaires et la notion de service public, la notion judiciaire de service public, Paris 1954 p. 19.

ويقول المفوض « Matter » تعليلا للنتيجة الخاصة بالاختصاص التى رتبها على هذا التعريف « أنه عندما تستعمل وسائل الإدارة العامة يختص مجلس الدولة الفرنسى بالمنازعة لأن اختصاصه منزع بالتشريعات من اختصاص القضاء العادى لحماية النظام الإدارى أو أسلوب الإدارة العامة .. » وقد بنى « ماتر » على ذلك أنه كلما استعملت الدولة أسلوب الإدارة الخاصة ولو بشخص عام بقيت المنازعة في اختصاص القضاء العادى وإذا استعملت أسلوب الإدارة العامة دخلت في اختصاص مجلس الدولة . T.C. « Bac d'Eloka » 22. 1. 1921. D. 1921.3.1 — S. 1924. 3.3. 34 concl.

« Matter »

T.C. 22. 1. 1921. « Colonie de la Côte d'Ivoire » Concl. Matter. Cass. Civ. 21, 4. 1946, G.C.P. 1946, 4, p. 77.

١٤ — ويحدد « بونار Bonnard » « المرافق العامة بانها(١) « الأجهزة التي تتكون منها الدولة ذاتها » — ويقول ان « غرض المرافق العامة الأساسى هو تحقيق تدخل الدولة وقيامها باختصاصاتها » . ويضيف « بونار » الى ذلك انه بفكرة الإدارة العامة أو الخاصة يمكن تمييز المرفق العام ، فحيث تستخدم أساليب الإدارة العامة وتستبعد أساليب الإدارة الخاصة يوجد المرفق العام .

١٥ — بينما يرى « رولاند Rolland » « (٢) ان المرافق العامة « مشروعات تعمل تحت اشراف السلطات الحاكمة ومهمتها القيام باداء خدمات عامة للجمهور » .

١٦ — وتقريبا من هذا التعريف ما يقول به (٣) « دي لوبادير A. De Laubadère » من أن المرفق العام هو « كل مشروع تقوم به هيئة عامة ويهدف الى سد حاجات عامة للجمهور » . ويضيف الى ذلك ضرورة وجود نظام قانونى متميز لإدارة المرفق .

وواضح دون شك أن معظم التعريفات السابقة تستخدم عبارة المرفق العام بالمعنى العضوى « Conception Organique » ويتابعهم فى ذلك عديد من الفقهاء (٤) الفرنسيين .

« Bonnard » Précis de droit administratif 4e éd. p. 53. (١)

«Les services publics sont les organes qui forment la structure même de l'Etat, les services publics ont pour objet essentiel la réalisation des interventions de l'Etat, l'exercice des attributions de l'Etat.»

« Rolland » Précis de droit administratif, 1938, p. 1, 10e éd. (٢)

1943, p. 49 - 55, 686 ; 1953 p. 16 « on peut pour définir les services publics se placer au point de vue organique et formel ,comme nous l'avons fait dès le début de ce livre et dire que ce sont des entreprises ou des institutions d'intérêt général placées sous la haute direction des gouvernants et destinées à satisfaire aux besoins collectifs.»

André De Laubadère, Manuel de droit administratif. 3e éd. p. 19 (٣)

«...on appelle service public toute entreprise d'une collectivité publique visant à satisfaire un besoin d'intérêt général.» ويقول

A. De Laubadère, Traité Elémentaire de droit administratif 1953.

«...Toutes activités exercées par une collectivité publique en vue de donner satisfaction à un besoin d'intérêt général» بند ( ٢٨ ) حيث يعرف المرافق بأنها

ويضيف الى ذلك ضرورة وجود نظام قانونى متميز لإدارة المرفق العام فضلا عن ابرازه ركن المشروع راجع بند ( ١٠٤ ) .

(٤) من الفقهاء أصحاب المذهب العضوى للمرفق العام «Charles GeorGIN», Cours de droit administratif, I. Paris 1938 p. 5-6.

حيث يقول ان المرفق العام « منظمة تقوم الدولة بانشائها لاشباع حاجة جماعية » « Edmond Sardin », La nature juridique des associations syndicales de propriétaires, thèse, Bordeaux 1939, p. 194.

«Buttgenbach» Cours de droit Adm. Notion et théorie générale de service public 1958 p. 29.

## (ب) المرفق العام في القضاء الإداري والمدنى الفرنسيين :

١٧ — يمكن القول بصفة عامة أنه يبين من مجموع أحكام مجلس الدولة والمحاكم المدنية بفرنسا ان المرفق العام بصفة عامة « مشروع تنظمه وتتولاه الدولة أو أحد الأشخاص العامة وتستخدم في تسييره وسائل القانون العام وله غرض ذو نفع عام » « Une entreprise organisée et gérée par l'administration ayant un but d'intérêt général ».

ويشمل المرفق العام وفقا لهذه النظرة العامة كل الأنشطة الإدارية التي تتولاها الأشخاص الإدارية العامة (١) مباشرة فيما عدا نشاطها في إدارة الدومين الخاص . « Toutes les activités administratives en régie directe sauf la gestion du domaine privé ».

١٨ — ويختص مجلس الدولة الفرنسى بصفة عامة بنظر المنازعات الناشئة عن ممارسة هذه الأنشطة ، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك أو تتبع الإدارة أسلوب الإدارة الخاصة ، أى مالم تكن المنازعة ناشئة عن عقد من عقود القانون الخاص « Contrat de droit privé ». بينما تختص المحاكم المدنية بصفة عامة بمنازعات المرافق المسماة بالانتاجية أو التجارية « Industriel et commercial » مالم تتبع هذه المرافق أسلوب الإدارة العامة . « Procédés de gestion publique ».

١٩ — ورغم هذه النظرة العامة فان نظرية المرفق العام في مجلس الدولة كما في القضاء المدنى تتسم بالتعقيد والغموض (٢) — كما تتميز نظرة

ويهتم باظهار نية الحكام والنظام القانونى المتميز بالاضافة الى اعتبار المنظمة أو المشروع هو المرفق العام . ويقول تعريفا للمرفق العام أنه « المنظمة العامة التى يقوم الحكام بانشائها ووضمها تحت اشرانهم مع اخضاعها لنظام قانونى خاص بقصد اشباع حاجة عامة للجمهور بطريقة منظمة ومستمرة وهى حاجات يقدر الحكام مدى ضرورتها وبراعون تحقيق المساواة فى اشباعها

Philippe Conte, Essai d'une théorie d'ensemble de la concession de service public, Paris 1934 p. 11.

حيث يصف الضرورة أو الحاجة التى يقوم التنظيم باشباعها بأنها عامة وملحة ويستخدم بدلا من — النظام القانونى المتميز للمرفق العام — عبارة القسر والاكراه !!

Jacques Cadart, les tribunaux judiciaires et la notion de service public ; la notion judiciaire de service public, contribution à l'étude du problème de la répartition des compétences entre les deux ordres des juridictions, Paris, 1954, p. 12 et s.

Jacques Cadart p. 17 - C.E. «Bac d'Eloka». 22.1.1921 (٢) concl. Matter — C.E. 11. 6. 1933. «Dame veuve Melinette». D. 1933, 365.

ويقول كادار فى ص ١٨ أن القضاء المدنى الفرنسى يعتمد فى تعريفه للمرفق العام تارة على « طبيعته sa nature » وتارة أخرى على ظروف ممارسته للنشاط « conditions de fonctionnement ».

القضاء المدني عن نظرة القضاء الإدارى الى المرفق العام ، وبينما يتردد كثيرا فى القضاء الإدارى فكرة المرفق العام بالمعنى العضوى « Conception organique » بالإضافة الى المعنى المادى « Conception matérielle » - فإنه يتردد أساسا فى القضاء المدني المعنى الأخير دون ان يتمتع فى الأحكام ترديد المعنى العضوى للمرافق العامة وإنما بصورة أقل بروزا .

وقد نشأ تقسيم متميز للمرفق العام فى كل من النظامين القضائيين إلا أنه يمكن القول بصفة عامة أنه منذ الحكم فى قضية « Bac d'Eloka » سنة ١٩٢١ تتفق النظرة العامة لمجلس الدولة مع اتجاه محكمة النقض الفرنسية فى تحديد المرفق العام وتعريفه .

### تقسيم المرافق العامة فى مجلس الدولة الفرنسى :

٢٠ - ومع ان نظرية المرفق العام قد بدأت بتحديد عام لما هو المرفق العام فى مواجهة النشاط الفردى الخاص الذى لا يعترف له بهذه الصفة فان امتداد نشاط الدولة فى ظل النظام الرأسمالى الى عدد من الأنشطة غير التقليدية وحدوث التأميمات التى أجريت فى فرنسا ، قد أدى الى ان تنقسم المرافق العامة فى قضاء المجلس الفرنسى الى قسمين كبيرين تنطوى تحتها كافة أنواع النشاط المرفقى الذى تقوم به أشخاص عامة على النحو التالى :

#### ( أولا ) المرافق العامة الادارية أو الادارية بالطبيعة أو التقليدية :

«Les services publics administratifs ou administratifs par nature ; les services publics traditionnels.»

#### ( ثانيا ) المرافق العامة الإنتاجية والتجارية :

«Les services publics industriels et commerciaux»

وقد وضعت المعايير العديدة للتمييز بين هذين القسمين للمرافق العامة وتصف الأحكام الصادرة من مجلس الدولة ومحكمة التنازع النوع الثانى عادة بهذا الوصف على عكس ما يفعل القضاء المدني الفرنسى الذى يعيد الى استبعاد صفة العمومية عنها ويدخلها فيما يقول عنه بالمرافق الخاصة « Services privés » . وبناء على ذلك فان هذين القسمين يمثلان النطاق الذى يعترف فى داخله بالمرفق العام فى قضاء المجلس الفرنسى ويواجهه ما يخرج عن هذا النطاق من أنواع عديدة للأنشطة التى لا تتمتع بوصف المرافق العامة .

### تقسيم المرافق العامة فى القضاء المدني :

٢١ - وقد ترتب على النظرة المتميزة للقضاء المدني الفرنسى بالنسبة للمرافق العامة أنها تنقسم فى هذا القضاء الى تقسيم خاص ومتميز عن

تقسيم مجلس الدولة الفرنسي يشمل قسمين كبيرين شاملين لكل النشاط الذى تمارسه الأشخاص العامة على النحو التالى :

### ( أولا ) المرافق العامة او المرافق العامة بالطبيعة :

« Les services publics ou les services publics par nature »

وهى تقابل المرافق العامة الادارية فى قضاء مجلس الدولة الفرنسى .

### ( ثانيا ) المرافق الخاصة «Les services privés» :

وتشمل فى هذا القضاء المرافق العامة الانتاجية والتجارية ، بالاضافة الى المرافق العامة التفضلية او الخيرية .

وهذين القسمين للمرافق العامة فى القضاء المدنى الفرنسى يقابلهما كل انواع النشاط الاخرى التى لا توصف بوصف المرافق العامة او الخاصة — وذلك رغم استبعاد القضاء المدنى الفرنسى لصفة العامة عن القسم الثانى منها ، وعدم ترديده هذه الصفة التى جرت احكام مجلس الدولة الفرنسى على الصاقها بالمرافق الانتاجية والتجارية .

٢٢ — وفى النظرية القضائية للمرافق العامة يتحدد القسمان اللذان تأخذ بهما المحاكم المدنية بصفة عامة على النحو التالى :

### ( أولا ) المرافق العامة «Les services publics» :

وتشمل بالمعنى الدقيق فى هذا القضاء كل أنشطة الادارة العامة اى كل المرافق التى لا تفصل عن السلطة العامة لاداء المهمة الاساسية للدولة والتى لا يجوز لآى فرد ان يتولاها ، وتقتصر مباشرتها على الدولة والأشخاص العامة وحدهما وهى تشمل المرافق التى يتحقق بوجودها النظام العام «L'ordre public» او الضرورة للمحافظة على هذا النظام العام مثل الشرطة والجيش والقضاء والسجون والجمارك والطرق والمواصلات والادارات المالية والضرائبية وتنفيذ القوانين ووضع اللوائح . (١)

### ( ثانيا ) المرافق الخاصة «Les services privés» :

وهى المرافق التى تتولاها الأشخاص العامة وتشبه النشاط الخاص سواء بسبب عملها أو موضوعها أو ظروف تسييرها وهى تنقسم بدورها الى نوعين :

١ — المرافق العامة الانتاجية والتجارية : وهى تتحدد بنوعها طبقا للمعايير التى يقول بها مجلس الدولة الفرنسى الا فى الحالات التى يتبنى فيها

(١) راجع «Jacques Cadart» المرجع السابق ص ٧٠ — ٧١

القضاء المدنى معايير موسعة لها — ويحذف هذا القضاء عن هذه المرافق صفة العمومية التى تلصقها بها أحكام المجلس الفرنسى ومحكمة التنازع ويترتب على الحكم الشهير فى قضية « Melinette » (١) ان المرافق المماثلة للمرافق الانتاجية والتجارية مثل « مرفق نقل التمامة » تدرج فى هذا النوع ومثلها « مرفق الاسكان الاقتصادى » مالم تدرجها الأحكام فى النوع الثانى .

## ٢ — المرافق التفضيلية أو الخيرية : « Les services Philantropiques »

وتشمل كل المرافق غير الانتاجية أو التجارية التى تشبه النشاط الفردى وهذه المرافق محلها تطوير وترقية الانسان والسمو بعقله وجسمه وحمايته من الجهل والمرض والعوز والموت (٢) — وهى تتضمن مرافق المساعدة والمعونة ذات المجالات العديدة مثل المساعدة الطبية المجانية والخدمة بالمستشفيات ومعاونة العجزة ، ومصحات المجانين والخدمات التربوية والثقافية مثل التعليم والمتاحف والمكتبات ، وهى تشبه النشاط الخاص غير التجارى الذى يحقق ذات الغرض ، وهى مرافق تحقق خسائر عادة وتقدم خدماتها مجانا وتعيش على الاعانات والهبات مثل النشاط الخاص تماما .

(١) سوف نتعرض لهذا الحكم تفصيلا فيما يلى .

(٢) يلاحظ ان حكم محكمة النقض الفرنسية الصادر فى ٢٩ يناير سنة ١٩٥٣ فى قضية « Ville d'Aubervilliers » قد رفض اعتبار « التعليم » من « المرافق التفضيلية » أو « المرافق الخاصة » بل نص على اعتباره صراحتن المرافق العامة — وقد قصد هذا الحكم الاعتراض مع حكم قريب صدر من محكمة التنازع « Delle Gavillet, 31.3. 1950 - R.P. 658 » حيث كان الاختصاص مقررا للمحاكم القضائية بقانون ١٥ أبريل سنة ١٩٢٧ فى منازعات التعويض للأطفال من الأضرار التى تصيبهم من أخطاء العاملين فى التنظيم العام — وقد اختنى هذا الاختصاص بالحكم لصالح القضاء الادارى بمجلس الدولة — ويختص عندما يكون الأشخاص المسئولين عن الحراسة للأطفال ليسوا من أعضاء مرفق التعليم — وهذا هو نفس الحل الذى أخذ به بالنسبة لتلاميذ الاسماء العام المتروكة للبرضات T.C. 10.2. 1949. Chaballier R. p. 689.

ويلاحظ انه فى الحكم الصادر من محكمة النقض فى ١/٢٩/١٩٥٣ كان الاطفال فى رعاية الفلاحين وكان يدخل النزاع فى اختصاص مجلس الدولة لو شبه العسكر بمرفق التعليم ولكن المحكمة رفضت هذا التشبيه لتقرر الاختصاص المدنى واحترام الحكم فى قضية « Delle Gavillet » الذى حل المشكلة متمشيا مع النظرية القضائية ولم يقصد التورط فى مشكلة الاخذ بحل ينتهى عملا فى نسبة كبيرة الى ذات النتائج التى يقرها القضاء المدنى عن المرفق العام — وقد اضطردت أحكام مجلس الدولة متفقة مع حكم محكمة التنازع .

« Dame Veuve Dela Casso. » 17.7. 1950 p. 445 — « Delle Merlin » 29.7. 1950

p. 484. وبناء على ذلك فمرفق التعليم مرفق عام ويتعارض ذلك مع النظرية القضائية

« فى المحاكم المدنية » وتقارير المفوض « ماتر » والحكم فى قضية « Melinette » نالطق الذى يسرون عليه بحتم ان يعد هذا المرفق من المرافق الخاصة .

تعريفات المرفق العام في مجلس الدولة الفرنسي :

أولاً — المرفق العام منظمة تشبع حاجة عامة بأسلوب القانون العام :

٢٣ — عمد قضاء مجلس الدولة الفرنسي الى عدم وضع تعريف جامع مانع للمرفق العام حتى لا يتقيد اختصاصه بالمنازعات الإدارية بهذا التعريف — ومع ذلك فان المرفق العام يعترف به في قضاء المجلس الفرنسي عندما يعمل « مشروع تحت ادارة شخص عام أو بأسلوب السلطة العامة اذا كان يشبع حاجة عامة » ، ويستلزم هذا التعريف في قضاء المجلس توفر اركان ثلاثة هي :

١ — المشروع «L'entreprise»

٢ — ادارة شخص عام أو أسلوب السلطة العامة .

«Personne publique gérante ou procédés de gestion publique»

٣ — اشباع حاجة من الحاجات العامة «But d'intérêt général» .

وتبنى الأحكام عادة على الركنين الأول والثاني دون الركن الثالث وقليلاً ما تستند بصفة أساسية على هذا الركن (١) .

وقد كان المعيار الشخصي « نية الإدارة » هو السائد في القضاء التقليدي لمجلس الدولة الفرنسي ، ولكن المجلس بدأ يستقل عن الإدارة ونيتها ، بالاعتماد على معيار « التواعد الاستثنائية للقانون العام ومدى توفرها » — وطبق ذلك بالنسبة للتمييز بين المؤسسات العامة ، والمؤسسات ذات النفع العام فاعترف بصفة المؤسسة العامة والمرفق العام للجمعيات النقابية للملاك في الحكم في قضية (٢) « Canal de Gignac » — وعلى أساس هذا المعيار أقر المجلس بوجود عقد التزام مرفق عام في عدد كبير (٣)

(١) راجع «De Coreil» المرجع السابق p. 15 et s. — ويقول بتمييز المرفق

العام على أساس هذه الأركان الثلاثة .

D. Adm. Paris 1958 I p. 16

وكذلك « جورج فيدل » راجع مؤلفه

وكذلك Paul de la Pradelle «Le Notion de service public» R.C. 1934. p. 519.

C.E. «Canal de Gignac» T.C. Déc. 1899 S. 1900. III, p. 49 et J.A. II. (٢)

413, note «Hauriou» — C.E. 20.6.1919. D. 1922 III, 13 note «Piget

Bincat»

وقد استلهمت المحاكم المدنية المبادئ السابقة فأقرت بصفة المؤسسة

العامة للمكتب الوطني للسياحة — بحكمة السين D. 1932. II, 65, note «Waline»

واعتمدت في ذلك على تحديد درجة الاستقلال عن الدولة وطبيعة

السلطات العامة المعترف بها والالتزامات التي على عاتقها ومثل ذلك حكم دائرة نحص

الطعون D. 1935. 181. Chambre de requêtes

C.E. 27.7.1923 «Gheusi, L'opéra Comique» R.D.P. 1923 p. 56. (٣)

C.E. 20.12.1935. «Companie Air-Union» S. 1936 III p. 73. note Roques.

C.E. 26.5.1933 R. 512 «Silly». C.E. 28.6.1918 «Sté Générale Thermale et

bainéaire»

من الأحكام ، كما اعترف لعدد من المنظمات بصفة المرفق العام مثل « الغرف النجارية » ، « ونقابات الملاك » ، وذلك رغم أن الفقه الفرنسى (١) لا يعترف لها مع هذا القضاء باعتبارها من اجيزة الادارة العامة .

٢٤ — انما رغم ما سبق فان المجلس الفرنسى لا يعترف دائما بأن أية منظمة تحت ادارة الدولة ، وتتمتع بقدر من السلطة العامة ، تعد مرفقا عاما في كل الحالات ومثال ذلك الحكم في قضية « صندوق الشرطة » (٢) الذى يخضع في تنظيمه وادارته لوزير الحرب ، والذى لم يعترف له المجلس بصفة المرفق العام . كما رفض بالمثل بناء على ذلك الاعتراف بصفة المؤسسة العلمية لمؤسسة علاجية (٣) ، ولمدرسة للتوثيق (٤) ، وأخرى للفنون والصناعات (٥) ، وعلى ذات الأساس رفض الاعتراف بصفة العقد الإدارى بعقد بناء قاعة موسيقية « فيلهارمونيك » فى الحكم الشهير فى قضية « Astruc » (٦) لانه كما ذكر المفوض « كورنى » لا توجد فى أحكام العقد مايوحى بالرغبة فى استخدام أسلوب القانون العام .

### ثانيا - المرفق العام نشاط يمارسه شخص عام ويشبع حاجة عامة :

٢٥ — رغم ما يزعجه بعض الفقه الفرنسى من أنه نادرا ما تبنى أحكام مجلس الدولة الفرنسى فى تحديد المرفق العام على الركن (٧) الثالث الخاص بطبيعة النشاط ذاته الذى يشكل محل المرفق العام ، وقلة اهتمام المجلس بهذا الركن المادى أو الموضوعى ، فان هذا الركن كان حجر الأساس وعماد اتجاهين متعارضين فى التقارير الخاصة بمفوض الحكومة وفى الأحكام الصادرة من مجلس الدولة بل وفى بعض أحكام القضاء المدنى .

فقد ظهر هذا الاتجاه الموضوعى ، فى تعريف المفوض « روميو » للمرفق العام سنة ١٩٠٣ ، فى تقريره فى قضية « Terrière » ، الذى قال فيه ان « كل نشاط تقوم به جهة عامة لاشباع حاجة من الحاجات العامة » انما لم يكتب لهذا الاتجاه السيادة — فقد أنبرت له أقلام الفقه الرجعى هناك تحمى النظام الفردى والرأسمالى من مخاطر هذا التصوير للمرافق العامة وبرزت نظرية المرفق العام بالطبيعة — التى سوف نعرفها تفصيلا فيما

(١) « De Coreil » p. 19 et s. المرجع السابق — C.E.R. 28.10.1885 D. 1885 I.p.

397 et Chenot «organisation économique de l'Etat» p. 80.

Drago «Les crises de la notion d'établissements publics» p. 115 et s. C.E. 22.5.1903. S. 1905 III. p. 33. note «Hauriou» .

C.E. 21.6.1912 «Pichet» R. p. 712. Concl. «Blum» T.C. (٢)

C.E. 31.5.1913 R.p. 606 «L'Asile National de la Providence». (٣)

C.E. 9.12.1932. S. 1933. III p. 60 «Bertraudon» (٤)

C.E. 29.6.1934. S. 1934. III, 85. «Ecole Centrale des Arts et Manufacture et Battini» (٥)

C.E. 7.4.1916. S. 1916 III. p. 49. «Astruc» (٦)

(٧) قال بذلك «De Coreil» فى المرجع السابق ص ١٦ وما بعدها .

يلى — منذ الحكم في قضية (١) «Astruc» سنة ١٩١٦ وتبناها المجلس الفرنسي واضطرت أحكامه عليها بعد أن فصلها المفوض «ماتر» «Matter» في قضية «Bac d'Eloka» منذ سنة ١٩٢١ — وهى وأن قامت على معيار النشاط الذى تقوم به جهة عامة أساسا ، تحدد ما يعد منه مرفقا عاما على ما تقوم به السلطة العامة في « نطاق وظيفتها العادية والطبيعية » ، وقد استخدمت بجوار هذا المعيار الأساسى وسائل أخرى لطمس معالم الأساس المادى والموضوعى المرتبط بالنشاط طمسا كاملا وتقييد أثره وتحديد نطاق المرافق العامة — سواء بطرف تسير المرفق العام القانونية أو الفنية أو الاقتصادية . وقد شارك في ذلك كله بكل اجتهاد الفتى الفرنسي ، وبناء على هذه النظرية التى تعد انعكاسا لسيادة نظرية الدولة الحارسة ومذهب الحرية الفردية الرأسمالية ، أصبحت نظرية المرافق العامة — بما تتضمنه من تمييز بين المرافق الادارية ، والمرافق العامة التى سميت بناء على ما اقترحه «ماتر» «Matter» من أسباب واصطلاحات بالمرافق « الانتاجية والتجارية » — تخرج من (٢) مجال المرافق العامة عموما عديدا من أوجه النشاط المرفقى ، وقد شاع كذلك الغموض والاضطراب في نظرية المرافق العامة بأسرها فلم تعد هناك فكرة محددة وواضحة لها ، واضطرت الأحكام الى الأخذ بمعايير متعددة للوصول الى حل لمشكلة الاختصاص أساسا ، ولحل غيرها من المشاكل القانونية التى تتوقف على تكييف المرافق العامة ، فاستخدمت فكرة المرفق العام الإدارى بالطبيعة للأفلات من النطاق الضيق لصفة المرفق العام ، الذى تفرضه النظرية الرجعية للمرفق العام بالطبيعة ، وليقرر اختصاص مجلس الدولة بمنازعات أنواع من الأنشطة التى لا تعتبرها هذه النظرية الأخيرة من المرافق العامة — بعد أن اتضح اتساع نطاق نشاط الدولة الرأسمالية ذاتها عما أراده لها فقهاء القانونى الرأسمالى .

### ثالثا — المرفق العام نشاط يمارسه فرد بترخيص سابق لاشباع حاجة عامة :

٢٦ — وقد استحدثت نتيجة لذلك كله نظرية المرفق العام الواقعى أو الفعلى منذ ١٩٣٣ «Le service public virtuel» ويمكن (٣)

(١) Astruc. S. 1916.3.49. T.C. 22.1.1921. «Colonie de la Côte de l'Ivoire»  
S. 1924. 3. 34 «Melinette» T.C. 11.7.1933 — 1933. 3. 97.

وراجع كذلك الاحكام المشار اليها p. 7, 8 et s. المرجع السابق «De Coreil»  
وكذلك «Feutry» C.C. 12.6.1901 — p. 19. 52. المرجع السابق «Jacques Cadart»  
Cass. Civi.

(٢) راجع على سبيل المثال S. 1906 1. p. 41 Conclusions Lafférière, note Ferrau  
17. 6. 1901 «L'opéra Comique».

وقالت ان انشاء دار للاوبرا او المسرح ليس مرفقا عاما لانه لا يدخل في الوظيفة العادية للدولة .

(٣) أول من استعمل هذه التسمية المفوض «Laroque» في تعليق له منشور في  
مجموعة سبرى سنة ١٩٣٣ القسم الثالث ص ٤١ ، وفي تقريره في قضية

«Société Radio Atlantique» C.E. 6.2.1948

R.D.P. 1948 p. 252. «Société Carcassonnaise de transport en commun»

تعريفه بأنه « نشاط فردي ، يتميز باستهدافه أداء خدمة عامة ، ولا تجوز ممارسته الا بناء على ترخيص سابق من الادارة ، او لأنه يتم على مال عام او لأى سبب آخر » .

وقد وجدت هذه النظرية لما في التعريفات والتحديدات التي أوجدتها نظرية المرفق العام بالطبيعة من قصور وعجز اذ أنها ليست جامعة واضطرت احكام قليلة منذ ذلك التاريخ الى الاستناد اليها وبصفة خاصة بالنسبة للانشطة التي يتولاها افراد بعقود التزام . وقد انتقد الفقه الفرنسي الرجعى قضاء مجلس الدولة في هذا الصدد بعنف متباكيا على الحريرات العامة التي سوف يتقيد منها خضوع النشاط الفردي الذي يعد « مرفقا عاما واقعيا » وفقا للتعريف السابق للقواعد الضابطة لسير المرافق العامة ، ولما في الأخذ بهذه النظرية من تحكم القضاء في تحديد الحالات التي يوجد فيها مرفق عام ، وبحجة خطورة هذه النظرية على الخزانة العامة لما قرره القضاء الفرنسي من مسئولية الادارة عن مزاوله الأفراد لنشاطهم الذي من قبيل المرافق العامة الواثعية .

ويبدو من الواضح تماما أن هذه الاعتراضات في مجموعها اعتراضات سياسية رأسمالية واقتصادية — وليست اعتراضات قانونية أو منطقيّة كما يحاول أن يصفها به هذا الفقه . وسيطرة الفكر الرأسمالى الفردي على الفقه والقضاء الفرنسيين ، هي التي أنشأت نظرية المرفق العام بالطبيعة حسبا يعترف بذلك صراحة الاستاذ « دى لوبادير » لتقف في وجه المرفق العام بالمعنى الموضوعى أو المادى مع المرفق العام الواقعى . حيث يقول أنها كانت نتيجة سيادة وسيطرة (١) مذهب عدم تدخل الدولة «...Le résultat de la prédominance de la thèse politique de non interventionnisme de l'Etat».

٢٧ — ورغم عدم اكتفاء المجلس الفرنسى بكون النشاط مستمرا ومنتظما لاشباع حاجة عامة للتسليم بوجود مرفق عام ، واستلزامه ، فضلا عن ذلك شرط النظام القانونى المتميز في ادارته ، فان قضاء هذا المجلس لم ينف عن المشروعات المؤممة انها مرافق عامة ، وان كان قد اعتبرها من

وبهذا أخذها المفوض «Chenot» في تقريره في قضية

«Chambre syndicale des entrepreneurs arrimeurs». C.E. 23, 6, 1923

«Companie Maritime de l'Afrique Orientale» C.E. 8, 11, 1935

وكذلك «Latournerie» في ٥ مايو سنة ١٩٤٢ —

C.E. 6 fevr. 1946 R.D.P. 1918 p. 252 compagnie d'assurance du mutuel des mains» C.E. 21/9/1949. D. 1950 p. 162 note Waline -

وراجع مطول فالين في القانون الادارى ص ٢١ وما بعدها وبيرو ، دروس لطلبة الدكتوراه

ص ٥٧ — ٥٨

(١) دى لوبادير المرجع السابق سنة ١٩٥٢ ص ٥٥٧ بند ( ١٠٤٦ )

المرافق العامة الإنتاجية (١) والتجارية ، أو ضمن المرافق العامة الاقتصادية حسبما يحلو للفقه التقليدي المصرى ان يطلق عليها ترديدا لما يقوله الفرنسيون وقد تشبث المجلس الفرنسى — وتابعه فى ذلك الفقه هناك — باطلاق هذه التسمية (٢) على هذه المرافق . «Les services publics industriels et commerciaux»

وتمد بدأ التمييز بين المرافق العامة الإدارية ، والإنتاجية والتجارية منذ سنة ١٩٢١ فى تقرير المفوض « ماتر Matter » واقترنه الأحكام التالية وأحيانا تطلق الأحكام على بعض المرافق الإنتاجية والتجارية وصف المشروعات العامة أو المؤممة . «Les entreprises publiques ou nationalisées» وذلك بقصد تمييز المشروعات المؤممة عن غيرها ، والمقصود بها المشروعات القائمة بإدارة مرافق كانت تدار إدارة خاصة قبل التأميم مثل مرافق الغاز والكهرباء والبنوك والتأمين — فبالنسبة للركن الخاص بإدارة شخص عام للمرفق العام وجد مجلس الدولة الفرنسى من الصعب (٣) نفيه عنها — رغم تحقيقها لأرباح أو دخل من المنتفعين بخدماتها تحصل عليه الدولة ويوازن التكاليف .

وبالنسبة للشروط الخاص بالنظام القانونى الاستثنائى لإدارة المشروع ، «Le régime exorbitant de droit public.» فقد سلّمت الأحكام لهذه (٤) المشروعات بصفة المرفق العام رغم اقرارها بخضوعها فى قدر كبير من نشاطها لأحكام القانون الخاص ، واضطردت الأحكام على الصاق الصفة

T.C. 22.1.1921. «Colonie de la Côte d'Ivoire V. Sté Commerciale (١)  
de l'Ouest Africain». «Bac d'Eloka». S. 1923.3.34. Concl. «Matter»  
D. 1921.3.1.

وراجع «Jacques Cadart» المرجع السابق ص ١١ وما بعدها والأحكام المنوه عنها.  
(٢) يسود اطلاق وصف « المرافق الاقتصادية » لهذا النوع من المرافق العامة فى الفقه المصرى ترديدا لهذا الاصطلاح المبني على أحد فروع نظرية المرفق العام بالطبيعة التى سوف نتعرض لها بعد ذلك عند دراسة « المعيار الخاص بالظروف الاقتصادية » ، بعدم ادرار المرفق الإدارى لآى دخل مع احتكاره اقتصاديا بمعرفة الدولة ، فى حين لا يكون المرفق الإنتاجى والتجارى كذلك — ولكننا نفضل فى ظل الاشتراكية استعمال هذا الاصطلاح الاخير على أساس أن كل أنواع النشاط الاقتصادى عام أو خاص يمكن أن ينقسم الى إنتاج وتوزيع ( أى تجارة ) وخدمات — مثل التعليم والصحة والامن أى ما يعد مرفقا اداريا بصفة عامة — وكذلك يعتمد الاصطلاح عن الارتباط بنظرية المرفق العام بالطبيعة .

C.E. 23.6.1933. «Planche» S. 1938.3.86. Concl. Rivet (٣)

وقد اعتبر هذا الحكم مد خطوط محلية للنقل بقصد ضمان التوازن المالى لاستغلال المرفق العام مشروعا .

C.E. 15 Fev. 1935. «Soc. Fr. de Constructions Mécaniques» p. 201 ; (٤)  
23 Déc. 1949 «Cie. Electrométallurgique de St. Léger» p. 596; 20 Oct.  
1950 «Stein» — p. 505 C.F. Chavanon op. cit.

العامه بالمرفق رغم وصفه بالانتاجى والتجارى تميزا له عن المرافق العامه الادارية . «Les services publics administratifs» .

٢٨ - ومن الملاحظ ان المحاكم المدنية الفرنسية تدخل هذه المشروعات المؤممة ضمن المشروعات الخاصة «Services privés» وترفض تسميتها بالعامه عمدا وذلك بسبب التميز والجمود فى النظرة لدى هذه المحاكم عن مجلس الدولة . وبالنسبة للركن الخاص باشباع هذه المرافق لحاجات عامة فان الاحكام لم تستطع (١) سوى الاقرار لها بذلك .

وكل هذه النتائج التى قررتها احكام مجلس الدولة فى فرنسا - بصدد الاعتراف بصفة المرفق العام - تخالف ما تقول به نظرية « المرفق العام بالطبيعة » ، حسبما سنرى وان كانت هذه النظرية ذاتها هى اساس هذا التقسيم الثنائى للمرافق العامه فى قضاء هذا المجلس .

### معايير تحديد المرافق العامه فى القضائين الادارى والمدنى بفرنسا :

#### أولا - تحديد المرفق العام بطبيعة النشاط وصلته بوظيفة الدولة :

«Le service public par nature»

٢٩- استخدمت نظرية المرفق العام بالطبيعة لتحديد المرفق العام الادارى ، او المرافق العامه بتعبير القضاء المدنى الفرنسى وتمييزها عن غيرها من المرافق - وقد اوردها بكل توسع وتفصيل تقرير المفوض « ماطر Matter » فى قضئية «Bac d'Eloka» - فتعريفه للمرفق العام يتحدد على اساس طبيعة المرفق ونطاقه ووظيفته فهو كما يقول « منظمة تتولاها الادارة العامه بوسائل السلطة العامه وتحقق بواسطتها وظيفتها الطبيعية ، فهو يقيد طبيعة النشاط بضرورة ان يكون من بين الوظائف العادية للدولة ولا يكتفى بذلك لتحديد نطاق المعنى المادى للمرفق العام، بل يستلزم توفر الركنين الاخرين الخاصين بالمشروع واسلوب السلطة العامه فى ادارته ، وذلك على خلاف التحديد ، الذى قال به « روميو » للمرفق بكونه نشاطا يشبع حاجة عامة ، ورغم وضوح ودقة النتائج ، المترتبة على هذا التعريف بالنسبة لتوزيع الاختصاص فانه قد شباهه المفوض ، ولا يمكن بناء عليه تمييز ماهية المرافق العامه ، وفصلها عن المرفق الخاص «Service privé» القسم الثانى من المرافق الذى قال به « ماطر Matter » فى تقريره ، كما يتصف هذا المعيار بالضيق والرجعية

C.E. 1.12.1950 «Electricité de France» S. 1951. 3. 61.

(١)

والحكم بشأن المرفق العام الذى تتولاه مؤسسة الكهرباء الفرنسية .

والفموض والجمود ، الذى لا يتفق مع الحدود الفعلية لتدخل الدولة الحارسة ، وقد تبلورت فكرة المرفق العام بالطبيعة فى فكرتين ، احدهما موسعة ، والاخرى مضيقة ، ويتعين لأهمية هذا التحديد للمرافق العامة فى الفكر القانونى أن نعرض لهما فيما يلى .

### ١ — النظرية الضيقة للمرفق العام بالطبيعة :

( ١ ) **المرافق العامة المحتكرة** «Les services publics monopolisés»

٣. — تمثل هذه النظرة الضيقة للمرافق العامة بالطبيعة ، اذ تقتصرها على المرافق التى تحتكرها الدولة ، أو الأشخاص العامة الأخرى (١) ولا يتولاها الأفراد . أى تستلزم للاعتراف بصفة المرفق العام ان يكون المرفق مدارا بطريقة الاحتكار المانع بواسطة الدولة (٢) أو احد الأشخاص العامة . وبناء على هذه النظرة قضى بأن الدولة عند استقلالها لمرفق للنقل تمارس عملا تجاريا مادامت لا تحتكر كل مرافق النقل فى اقليم الدولة ، ويقول « هوريو » أن هذا المعيار بما يترتب عليه من توزيع للاختصاص ، بين القضاءين الادارى والمدنى ، قد وضعه القضاء الأخر ، وتبعه فى ترديده الفموض « تسييه » ، الذى انتهى الى أنه « لا يختص مجلس الدولة بدعاوى التعويض عن الاضرار الناشئة عن النشاط الصناعى الذى لا تحتكره الدولة ، مادام يدار بنفس الطريقة ويخضع لنفس الشروط ، التى يمارسه بها الأفراد ، وانما يختص مجلس الدولة (٣) عندما يتحقق الضرر ، من ممارسة الدولة لأنشطة انتاجية تحتكرها ، والتي اما بسبب المنفعة العامة التى تحققها ، أو لآى سبب آخر ، نكون قد تحولت الى مرافق عامة حقيقية : «véritables services publics»

٣١ — ويبدو الخلل فى هذا المعيار ، عندما تكون السكك الحديدية احتكارا اقليميا محليا ، وعندما تصبح الخطوط ذات المنفعة العامة احتكارا

(١) Cour de Cassation 8. 7. 1889 V.G.D. 18892, 523, S. 1890 - 1, 473  
et la note p. 1890. 1. 1124 et la note de 1890. 3. 54 «Chemin de fer  
du midi. V. Salles». S. 1893.3.17, Juris, Adm. I, III, p. 510.  
(٢) «Hauriou» Précis de droit Administratif, 10e éd., p. 22.  
(٣) «G. Teissier» La responsabilité de la puissance publique - «Melinette» (٣)  
11.7.1933.

(٤) استخدمت محكمة النزاع هذا التعبير فى الحكم فى قضية «Melinette»  
11.7.1933. وكانت خاصة بمرفق نقل التافورات والقمامة — وراجع ص٢٣ ومابعدها  
من مؤلف «Jacques Cadart» المرجع السابق — ويقول أيضا أنه « لا يوجد  
مرفق عام يمتنع تماما على الأفراد قانونا ممارسته ، الا مرفق البوليس ، ونقل الخطابات  
والرسائل ، ونتاج الدخان — وعلى عكس ذلك فان مرفق دفن الموتى «pompes funèbres  
extérieures» وهو مرفق محلى تحتكره المحافظات ليس مرفقا عاما بالطبيعة لانه يمكن  
أن يدار بطريق الالتزام  
«Chemin de fer du midi V. Salles», S. 1893.3.17. Juris. Adm. I. III.

شركة للاقتصاد المختلط بعقد التزام مرفق عام مع الدولة ، ومثل ذلك خدمات توزيع المياه ، والغاز ، والكهرباء والتي تحقق عادة احتكارا فعليا على اقليم معين ، وهذه لا تكون « مرافق عامة بالطبيعة » لان احتكارها ليس كاملا على كل اقليم الدولة — كما أنه يقيم الأفراد مستشفيات خاصة تمارس نفس النشاط وتقدم ذات الخدمات التي تقدمها المستشفيات العامة . ويختلف الاحتكار المانع الذي يقوم على أساسه المرفق العام بالطبيعة ، عن الاحتكار الاقتصادي أو الفعلي ، فالمرفق العام بالطبيعة ، هو ذلك الذي يدخل في الاختصاصات المتصورة على السلطات العامة . « Rentrant dans les attributions exclusives de la puissance publique »

### ( ب ) انعدام الصفة الانتاجية او التجارية للنشاط :

٣٢ — يضاف هذا الشرط الى الفكرة السابقة ، الخاصة بالاحتكار المانع بواسطة الدولة ، فهي تستلزم ألا يكون المرفق صناعيا أو تجاريا ، وبذلك يكون المرفق العام بالطبيعة هو — « النشاط الذي تحتكره الدولة احتكارا مانعا ، أى الذى لايمكن لأى شخص أن يتولاه ، والذى تتولاه وتديره الدولة ، ليس كما يديره أى شخص خاص ، ولا يمكن أن يدار بطريق الالتزام — ليس فقط لان القانون يمنع ذلك ، ولكن لأنه ليس مرفقا صناعيا أو تجاريا » .

وقد قضت محكمة النقض الفرنسية بأنه عندما يكون النشاط من الممكن أن يتولاه شخص عام أو شخص خاص فإنه لا يعد مرفقا عاما (١) . ويبدو من ذلك أنه قد عاد الأمر الى فكرة الاحتكار ، لتحديد المرفق العام بالطبيعة .

### ٢ — النظرية الموسعة للمرفق العام بالطبيعة :

#### ( أ ) المرفق العام الضرورى : « Le service nécessaire »

٣٣ — تمثل هذه النظرة الاتجاه الموسع ، للمرفق العام بالطبيعة فقد رفض أصحابها تحديده بفكرة « المرفق المحتكر الذى ليس انتاجيا أو تجاريا » وبدأ هذا النقد بشدة (٢) فى تقرير المفوض « ماتر » « Matter » من سنة ١٩٢١ ، فانتهت هذه المعايير عندما وافق على القول بأن « مستشفيات المجانين » « Les Asiles des Aliénés » تعد من المرافق

C. Cass. 29.1.1953 — « Ville d'Aubervilliers » (١)

وقارن تقرير المفوض « ماتر » حيث ردد هذه العبارات فى تحديده للمرفق العام بالطبيعة — وكذا حكم محكمة باريس الذى كان محلا لحكم محكمة النزاع فى ١١ مايو سنة ١٩٢٣ فى قضية Note. M. Bleavol « Melinette » D. 1933, 3, 66.

(٢) فى تقاريره التى وافق فيها على ما انتهى اليه الحكم فى قضية C.E. « Feutry » T. C. 22.9.1908 S. 1908, 3, 97.

العامة إذ أنه رغم عدم احتكار الدولة لهذه المرافق فإنها مرافق أساسية «Services essentiels» — لأنها ترتبط ارتباطا لا فكاك له بحماية الأمن والسكينة العامة «Sécurité publique» وهي وظيفة أساسية للدولة : لأنه من واجباتها بصفتها الحارسة للنظام العام أن تتولى تحديد اقامة المجانين وتدبير علاجهم ورقابتهم حيث لا يلتزم أحد بتولى أمرهم — وبناء على ذلك فالمرفق العام بالطبيعة يعرفه « Matter ماطر » بالمرفق الذى يحقق وظيفة أساسية للدولة (١) فهو ليس فقط النشاط الإدارى الذى يحقق المنفعة العامة أو المصلحة العامة ، ولكن أيضا النشاط الذى يواجه الضرورة العامة «Nécessité publique»

٣٤ — ولكن هذه الفكرة الغامضة قد تبلورت بدورها في فكرتين :

(أ) المرفق المنزومة الدولة بإدارته قانونا «Le service légalement obligatoire» :

وهي تقابل المرافق (٢) الاختيارية ، ويقصد بهذه المرافق التى تلتزم بها الدولة ، والمرافق التى تلتزم الدولة أو الأشخاص العامة طبقا للقانون بإدارتها فالمرفق الخاص «Les services privés» هو ذلك المرفق الاختيارى ، ويمثل هذا المعيار الاتجاه المضيق لتحديد « المرفق الضرورى » .

ولكن رغم وضوح أنه ليس لهذا المعيار سوى نطاق ضيق ، وليس له من قيمة الا بالنسبة للأشخاص العامة المحلية ومؤسساتها العامة حيث بعض المرافق اختيارية « Les services facultatifs » فانه تختلف النظرة للمرفق الضرورى «Nécessaire» عن المرفق الجبرى أو الملزم للدولة قانونا «Obligatoire» ، وتبتعد كذلك عن المرفق المحتكر «Monopolisé» للسلطة العامة ، لان المرافق الضرورية تشمل مرافق غير مقصورة على السلطات العامة أو محتكرة لها مثل مرافق التعليم والصحة والأشغال العامة .

(١) أخذ بهذا المعيار حكم حديث لمحكمة النقض هناك في قضية «Ville d'Aubervilliers» في ١٩٥٢/١/٢٩ — ويبدو أن المحاكم العادية قد سارت في تحديد المرفق العام بالطبيعة على أربعة مراحل : الأولى على أساس الاحتكار المانع والذى تبنته محكمة النقض سنة ١٨٨٩ والثانية على أساس معيار المرفق الضرورى الذى تبناه المفوض «Matter» والقضاة المدنيين في محكمة الشازع سنة ١٩٢١ . والثالثة العودة الى الفكرة الاولى سنة ١٩٣٢ في قضية «Melinette» . والرابعة الرجوع الى الفكرة الثانية من سنة ١٩٥٢ .

— راجع في كل ذلك «Jacques Cadart» المرجع السابق ص ٢٨ وما بعدها هامش ٣١ .

(٢) ظهرت فكرة المرفق الجبرى أو الملزم — والمرفق الاختيارى طبقا للقانون في تقارير المفوض «Léon Blumm» ليون بلوم في قضية «Commune de Mesle-sur-Sarthe» C.E. 3.2.1911. R.P. 137. S. 1913. 3. 108.

وكذلك أشار «M. Albert» في تطبيقه على الحكم في قضية «Melinette» الى هذه الفكرة S. 1933. 307 فقال ان من بين الصفات الأساسية للمرافق الإنتاجية والتجارية أنها مرافق اختيارية للدولة وليست ملزمة قانونا بتوليها وكذلك أشار هوريو في تعليقه على الحكم في قضية C.E. 15.7.1927, S. 1927. 3. 121. Greffe Jurispr. Adm. T.I.P.

وفي قضية «Bac d'Eloka» قام معيار المرفق العام على أساس محل المرفق «l'objet» وكذلك وسائل ادارته ، فاذا كانت هذه مثل وسائل الإدارة العادية «dans les mêmes conditions qu'un industriel ordinaire» لم يكن مرفقا عاما .

وقد ارتبط النشاط بكونه أساسيا لتحقيق المرونة للفكرة ، وكذلك لم ينف الحكم صراحة صفة المرفق العام عن النشاط ذاته محل المرفق «النقل بالمعديات» وكان ذلك أساسا لنظرية المرافق العامة الانتاجية والتجارية بعد ذلك . ولكن حكم محكمة النقض في ٢٩ يناير سنة ١٩٥٣ في قضية «Ville d'Aubervilliers» لم ينطو على هذه التحفظات وإنما استلهم بلا وعى حكم سنة ١٩٢١ فقد استخدم نظرية المرفق العام بالطبيعة عندما فرق بين المرافق الضرورية وغيرها من المشروعات الادارية «Entreprises Administratives» وقد سبق أن ذكرنا أن المرفق العام الضروري يمكن أن يكون هو المرفق الملزم للدولة قانونا ، وفي الحقيقة فإن السلطة التنفيذية تلزمها القوانين عمليا بالقيام بكل مرافق الدولة .

وهذا المعنى (١) للمرفق العام بالطبيعة هو الذى أخذت به محكمة النقض الفرنسية حين قضت بأن «مرفق التعليم العام» من المرافق العامة بالطبيعة بينما قضت بأن انشاء معسكر للرحلات للتلاميذ «Colonie de vacances» لا يتصل بالطبيعة بمرفق التعليم العام لاستبعاد صفة المرفق العام عن هذا المعسكر .

وكذلك فإن المرافق غير الجبرية للمجالس المحلية ليست مرافق عامة ومن ثم فإن التفرقة بين المرافق الضرورية والاختيارية ليست لها قيمة عملية إلا بالنسبة لهذه المجالس . ورغم ذلك فإنه يبدو مشكوكا فيه أن المفوض «Matter» قصد اعطاء معنى واسعاً لفكرة المرفق العام بالطبيعة فقد وضع بين المرافق الخاصة استغلال السكك الحديدية ، التى تولتها الدولة جبرا (٢) ، بمقتضى قوانين خاصة - وعلى عكس ذلك فقد أدخل مؤسسات السكك الحديدية والترام ضمن المرافق الضرورية ، بينما كان انشاء وبناء خطوط الترام - دائما - بالنسبة للمجالس المحلية نشاط اختياري غير ملزمة به - وبناء على ذلك فلم يكن المرفق العام بالطبيعة هو المرفق المحتكر للسلطة العامة وحدها ، ولا المرفق الجبرى بل كان للمرفق العام بالطبيعة لديه معنى خاصا يختلف عن كليهما .

### (ب) المرفق الأساسى الذى لا يمكن التخلي عنه :

«Le service essentiel et indispensable»

٣٥ - هذا هو التعريف الموسع للمرفق العام بالطبيعة - اذ يعد مرفقا

C. Cass. 29.1.1953 «Ville d'Aubervilliers».

(١)

(٢) راجع القوانين الصادرة في ١٨ مايو سنة ١٧٧٨ ، ١٣ يوليو سنة ١٩٠٨ في فرنسا .

ضروريا عند المفوض « ماتر » الوظائف والأنشطة التي تدخل ضمن الاختصاصات المتصورة على السلطة العامة — أى كل الاحتكارات الانتاجية التي يقصرها القانون على الأشخاص العامة ويتعين إذن أن يعد من المرافق الأساسية الضرورية بهذا المعنى كل أنواع المرافق التي بواسطتها تحافظ الأشخاص العامة على النظام العام «L'ordre public» أى تلك المرافق الخاصة بالبوليس والأمن الخارجى والصحة والسكينة العامة — والمرفق العام الضرورى «Le service nécessaire» عند المفوض « ماتر » هو « المرفق الذى لا يمكن للدولة التخلّى عنه أو تركه ، والذى تتحقق بمقتضاه فكرة الدولة الحارسة » .

وهذه النظرة بلا شك تقيّد تدخل الدولة وتقتصر وظيفتها على اختصاصاتها الضابطة الأولية فى المجتمع الرأسمالى .

ويمكن إذن تعريف المرفق العام الأساسى بأنه المرفق الذى يكون ضروريا لدرجة ان غيابه يعنى غياب الدولة ، فهو المرفق الذى بدونه لا تكون دولة ، والذى يوجد نتيجة لفكرة الدولة ذاتها ووجودها وسيادتها المستقلة . وهو المرفق الذى تلتزم بالقيام به ويترتب على عدم توليها له زوالها من المجتمع الدولى ، وتبعاً لفكرة «المرفق الأساسى الجبرى المحتكر بواسطة الدولة» ، لا تعد مرافق عامة سوى الأجهزة القائمة بالتشريع والقضاء والعلاقات الخارجية والجيش والبوليس .

### ثانياً — تحديد المرفق العام بأساليب إدارته وتسييره :

٣٦ — تضمنت الأحكام فى تحديد المرفق العام بجانب تطبيق نظرية المرفق العام بالطبيعة ، الاستناد على ظروف ووسائل تشغيل المرفق أو ظروف إدارته . «Les conditions de fonctionnement» وتحدد هذه الظروف فى عدة أمور يتم تشغيل المرفق العام خاضعاً لها وتمثل فيما يلى :

#### ١ — النظام القانونى للمرفق «Le critère du Régime Juridique»

##### ( ١ ) تحديد المرفق العام الإدارى :

٣٧ — كان هذا المعيار هو الأساس فى تحديد المرفق العام الإدارى ، وتمييزه عن المرفق العام الانتاجى والتجارى ، وقد قال المفوض « ماتر » أن استغلال الخطوط الحديدية أو خطوط الترام يعد مرفقاً خاصاً ، ولكن المؤسسة الخاصة بها تعد « مرفقاً عاماً » ، لأن انشاء السكك الحديدية يعد من الأشغال العامة .

وبناء على ذلك فإن استخدام أسلوب عقد الأشغال العامة فى انشاء خطوط السكك الحديدية ، أى الوسائل القانونية المستخدمة لتحقيق هدف النشاط الإدارى ، هو الذى جعل هذا النشاط مرفقاً عاماً بالطبيعة ، فهذه الوسيلة من وسائل القانون العام وما يماثلها من استخدام « إجراءات

التنفيذ الإدارى « مثل الاستيلاء المؤقت ونزع الملكية ، هى أساس اعتبار النشاط مرفقا عاما .

ومن ذلك يتضح أنه يسلم بان انشاء السكك الحديدية لا يخضع لنظام من القانون العام ، بسبب أنه نشاط يعد مرفقا عاما ، ولكنه يعد كذلك لأنه اتبعت في تحقيقه وسائل القانون العام ، فالنظام الاستثنائى المتميز ليس هو النتيجة المترتبة على وجود مرفق عام ، ولكنه شرط وسبب وجود المرفق العام ، وبغيره لا يمكن أن يعد مرفقا عاما فهو لا يعرف بطبيعته ولكن بنظامه (١) القانونى أى ان هذا النظام القانونى هو الذى يحدد طبيعته .

### ( ب ) تحديد المرفق العام الإنتاجى والتجارى :

٣٨ — استخدم المفوض « ماتر » هذا الأسلوب ليس فقط سنة ١٩٢١ بالنسبة لمؤسسة السكك الحديدية لوجود عقد اشغال عامة ، ولكن أيضا بالنسبة لمعدية «Bac d'Eloka» التى كان يتولى أمرها مجلس محلى «Côte d'Ivoire» — والتى ذكر في تقريره عنها أن « استغلال المعدية يتم كما يديرها فرد من الأفراد وبنفس الشروط القانونية لآى مشروع فردى ، فكل شخص يعبر بالمعدية يدفع أجر نقله » وانتهى الى أن هذا النشاط بناء على ذلك لا يعد مرفقا عاما .

وقد تابعت محكمة التنازع ما قاله المفوض في هذه النقطة ، أكثر من موافقته في نظرية المرفق العام بالطبيعة ، عندما قضت بأنه « لتحقيق إيرادات من عملية التعدية ، فان مجلس محلى « الكوت ديفوار » ، قد استغل مرفق النقل بنفس الشروط التى يدار بمقتضاها أى مشروع خاص » .

وقد استند « ماتر » الى ما قضت به محكمة النقض ، في حكمها الصادر في ٨ يوليو سنة ١٨٨٩ ، حيث استندت الى الوسائل القانونية التى تستخدمها الدولة في ادارة السكك الحديدية ، لاعتبار هذا النشاط عملا تجاريا لانها « تقوم بالخدمة بنفس الوسائل التى يباشرها بمقتضاها ملتزمو مرفق السكك الحديدية » .

٣٩ — ويقترب من فكره « ماتر » ما قاله « بيرتلمى » «Berthélémy» من تقسيم المرافق العامة الى « مرافق سلطة Services d'autorité » وهى تصدر أوامر للمحكومين ، و « مرافق خدمات » وهى تقدم خدمات للمحكومين ، ولا تملك اصدار أوامر لهم ، وبالتالي لا تحتاج

(١) ليس في المنطق خلطا مثل هذا الخلط سواء باستخدام اصطلاح المرفق العام بالمعنى العضوى او بالمعنى المادى كترادفين ، أو في عزل النظام القانونى عن النشاط الذى يمارس بمقتضاه والتعرض لهذا النشاط تارة بتكليفه بأنه مرفق عام وتارة بكونه ليس كذلك حسب النظام القانونى المتبع في تحقيقه .

ادارتها الى ممارسة السلطة العامة ، وذلك لان الحكام لهم دور مزدوج ، انهم يتمتعون بسلطة اصدار الأوامر للمحكومين بالاضافة الى توفير خدمات لهم ، وتخضع مرافق السلطة لتواعد خاصة تنظم كيفية استخدام هذه السلطة « Règles sur l'exercice de l'autorité » والتي تمثل نظاما قانونيا خاصا ، بينما تخضع مرافق الخدمات للتواعد القانونية العادية « Droit commun » في كل الحالات بصيغة (١) عامة ما لم يتقرر بنص خاص خلاف ذلك . وقد ردد هذه الأفكار المفوض « ماتر » عندما قال أنه يوجد مرفق عام عندما تدير الدولة المرفق بوساطة وسائل السلطة العامة « L'Etat gère le service à titre de puissance publique » . فمعيار التمييز بين النوعين ، هو تمتع مرافق السلطة بامتياز اصدار الأوامر الملزمة بينما يقتصر دور النوع الثاني من المرافق ، على تصرفات الإدارة العادية « Actes de gestion » فالترفة اذن أساسها التمييز بين هذه الإدارة وتصرفات السلطة العامة « Actes d'autorité » ، وكل من نوعى المرافق يتحدد على أساس نظامه القانوني .

وتتفق نظرة « ماتر » مع « بيرتلمى » عندما يتطابق تعريفه للمرفق العام بالطبيعة مع مرفق السلطة العامة ، وذلك اذا ما سلمنا بأن « مستشفيات الجانين » تعد في الدرجة الأولى من المرافق الأساسية ، كما ذهب الى ذلك ، وفي المحل الثاني من مرافق المساعدة الاختيارية في ذات الوقت . انما رفض هذا المفوض بلاشك نظرية التفرقة بين تصرفات السلطة العامة وأعمال الإدارة العادية ، اذ قال صراحة انها قد استبعدت نهائيا (٢) بواسطة « تسييه » « Teissier » — ولكنه تبنى التمييز بين « المرافق العامة الضرورية » ، والمرافق « الخاصة غير الأساسية » ، كتحديد لهذه النظرية وربط بينها وبين ما قاله للتمييز بين نوعى المرافق العامة .

٤ — ولم يستخدم المفوض « ماتر » وحده نظرية المحاكم المدنية في التمييز والتفرقة بين النوعين من المرافق الإدارية والانتاجية والتجارية على أساس النظام القانوني المستخدم في تسييرها — فقد تبعه في ذلك كل من تبنى هذا التقسيم فقد قضت محكمة التنازع في حكمها الصادر سنة ١٩٣٣ متابعه في ذلك حكمها الصادر سنة ١٩٢٧ في قضية « Melinette »

(١) ويقول « بيرتلمى » أن النوع الاول من المرافق أى مرافق السلطة هى المرافق الأساسية « Les services essentiels » . بينما النوع الثانى أى مرافق الخدمات يمثل « المرافق الاختيارية » « Les services facultatifs » . وقد انتقد المفوض « روشون مازاران » هذه الفكرة بشدة في تقريره في قضية : « Melinette » C.E.D.P. 1923. 365

ويعد بيرتلمى آخر من تبنى التمييز بين تصرفات السلطة العامة ، وأعمال الإدارة العادية ، وهى النظرية المهورية في الفقه الفرنسى — ولم يقف بيرتلمى أخذه بالاسلوب القانوني في تمييز نوعى المرافق العامة عند معيار طبيعة النشاط ، راجع :

H. Berthélemy. La notion de service public

Mélanges Hauriou, S. 1929, p. 817 - 820.

Jacques Cadart p. 40 et s. المرجع السابق

Teissier, Responsabilité de la puissance publique. No. 145.

(٢)

بان مرفق « نقل التاذورات والقمامة » ، لا يخضع للنظام القانونى الادارى لانه يدار وفقا لشروط مشابهة لتلك التى يدار بها « مرفق عام انتاجى » مادام هذا النشاط لا يدخل فى الاختصاصات المقصورة على السلطة العامة «Les attributions exclusives de la puissance publique» وبعبارة اخرى فان مرفق نقل القمامة ليس مرفقا اداريا بسبب انه يخضع للقانون الخاص الذى تخضع له المرافق الانتاجية .

وقد قضت محكمة النقض فى حكمها الصادر فى ٢٩ يناير سنة ١٩٠٣ فى قضية «Ville d'Aubervilliers» ان « معسكر الرحلات » ليس مرفقا عاما ، ليس فقط لانه ليس مرفقا ضروريا او أساسيا ولكن أيضا بسبب انه أنشئ اعتمادا على المساهمة المالية من اولياء الأمور ومعاونيهم فى تكاليف المعسكر ، وكذلك لانه ابرمت عقود خاضعة لشروط وأوضاع القانون العادى «Droit commun» بين مجلس المدينة والزراع «Cultivateurs» الذين قاموا بخدمات للتلاميذ تحت اشراف المجلس ، وبناء على ذلك فهذا النشاط يعد من الخدمات التفضيلية او الخيرية «Services-œuvres philanthropiques» والتى يمكن أن يقوم عليها مجلس محلى او النشاط الفردى .

وبناء على ذلك فالاسلوب القانونى المستخدم وهو اسلوب تعاقدى « مدنى عادى » هو الذى حدد أن هذه الخدمة غير الأساسية ليست مرفقا عاما .

### تميز النظرة القضائية المدنية للمرفق العام عن نظرة مجلس الدولة الفرنسى :

٤١ - يتضح من كل ما سبق انه فى سنة ١٩٢١ كما فى سنة ١٨٧٩ وفى سنة ١٩٣٣ و سنة ١٩٥٣ فان النظرية القضائية للمحاكم العادية فى فرنسا عن المرفق العام ، تتوقف أساسا على النظام القانونى للمرفق وليس على النشاط ذاته وطبيعته وقد أكدت أحكام عديدة اختصاص المحاكم العادية(١) بناء على ذلك .

ويقول « جاك كادار » - مع اضطراد هذا الاتجاه - انه يمكن القول بأن معيار النظام القانونى لا يمكن أن يكون المعيار الوحيد للنظرة القضائية للمرفق العام فى فرنسا ، وقد يمكن القول بأن المعايير التى تميز المرفق العام بالطبيعة مؤسسة على أساس الاحتكار المانع للأشخاص العامة ، او الصفة الجبرية للنشاط ، ويمكن أن تعد عناصر لنظام القانون العام ، فمنح احتكار مانع لبعض أنواع النشاط للأشخاص العامة هو الذى يعطيها الميزات الاستثنائية للقانون العام .

(١) راجع Jacques Cadart المرجع السابق ص ٤٢ وما بعدها والاحكام المشار اليها هامش ٥٣ ص ٢١ ، ١٢ هامش ١٤ .

فالقوانين تلزم الأشخاص العامة القيام ببعض الوظائف ، وتقرر لها بناء على ذلك امتيازات من القانون العام — فالمرفق العام الذى يتحدد بهذه الامتيازات ، ليس يقوم تعريفه على أساس ركن النظام القانونى المطبق على النشاط الذى يمارسه الشخص العام أكثر من تحديده بواسطة طبيعة هذا النشاط — واذا كانت هذه النتائج صحيحة فانها تفسر اضطراد الأسلوب الذى استخدمه القضاء الإدارى لتحديد الاختصاص بين النظامين القضائيين فى فرنسا ، فقد قضى مجلس الدولة الفرنسى على سبيل المثال بان « المرفق القومى للتأمين البحرى » والذى انشئ بمقتضى القانون هو « مرفق انتاجى وتجارى تختص بمنازعاته المحساكم المدنية (١) » ، وذلك تأسيسا على ان الدولة لم تعتمد الى ادارة هذا المرفق بشروط قانونية مختلفة عن تلك التى تعمل خاضعة لها مشروعات التأمين الخاصة .

ثم حكم المجلس بعد ذلك بان منازعات هذا المرفق لا يختص بها القضاء العادى ، بعد صدور القانون الذى غير الشروط القانونية التى يخضع لها مرفق التأمين ، حيث لزم بالتأمين الجبرى على السفن ، واورد نصوصا غيرت تقييرا واضحا (٢) طريقة ادارة هذا المرفق العام عن مشروعات التأمين الخاص ، وعندما غير المشرع النظام القانونى للمرفق وبصفة خاصة عندما منح الصفة الجبرية لعقد التأمين معتدا على « الشروط اللينوز » لتقدير قيمة السفن لمصلحة الوزارة المختصة ، قضى بأن يكون الاختصاص لمجلس الدولة .

وقد استخدم مجلس الدولة هذا الأسلوب لتبرير قضاءه بالاختصاص ليس فقط بالنسبة للمرافق الانتاجية او التجارية ، ولكن أيضا بالنسبة لمنازعات العقود التى تبرم بواسطة المرافق العامة الادارية ، او بواسطة (٣) المرافق العامة الانتاجية ، ولكن مجلس الدولة (٤) لم يستخدم هذا الأسلوب

C.E. 23. 12. 1921. «Société générale d'armements», R.P. 1109. (١)

R.D.P. 1921 p. 7 Concl. Rivet note Jeze.

والقانون المشار اليه فى المتن الذى انشئ مرفق التأمين البحرى صادر فى فرنسا فى ١١ أبريل سنة ١٩١٥ .

C.E. 23.5.1924, Société des Affrêteurs Réunis p. 98. (٢)

وقد صدر القانون المشار اليه فى المتن فى ١٩ أبريل سنة ١٩١٧

C.E. 13.7.1912 «Société des garanties prophyroïdes des Vosges» (٣)

R.P. 909. concl. Blum.

C.E. 14.6.1946 «Soc. Financière de l'Est» S. 1947. 3. 32 note (٤)

p. H. Concl. Odent. Cours institut d'études politiques de Paris 1949, 50, p. 88 et 104.

C.E. 18.4.1947 «Société de Secours Mutuel» p. 150.

C.E. 31.7.1942 «Monpeurt et Banguen» D. C. 1942 p. 138 concl. Segalat, note p. c. et 2.4.1943 D.C. 1944 p. 54 concl. Lagrange, note Devarbes.

وقد استخدم «Chenot» نفس الأسلوب فى تعريف المرفق العام بقوله انه « مهمة للمنفعة العامة يتم تنفيذها بواسطة الشروط الاستثنائية للقانون العام تحت ادارة واشراف شخص عام » فى تقريره فى قضية «Radio Atlantique»

C.E. 6.2.1948. R.D.P. 1948, p. 246.

وراجع A. De Laubadère T.E.D. Adm. 1953 p. 309 et 558 - 560.

بصفة مطلقة وبصفة خاصة بالنسبة للمرافق العامة الادارية الصرفة التى يقضى بان يدخل الاختصاص بمنازعاتها تلقائيا فى اختصاص القضاء الادارى (١) .

## ٢ - تحديد المرفق العام بطبيعة النشاط مع النظام القانونى للإدارة :

### ( ١ ) اجتماع المعيارين :

٤٢ - لم تعتمد فكرة المرفق العام بالطبيعة سواء سنة ١٩٢١ او ١٩٣٣ او ١٩٥٣ ، على أى من المعايير الخاصة باحتكار السلطات العامة المانع للنشاط أو جبرية توليها للمرفق (٢) وحدها ، بل ان الثابت أن الأحكام الصادرة سنة ١٩٣٣ ، سنة ١٩٥٣ مثل تقرير سنة ١٩٢١ قد استندت على معيارين أساسيين متميزين فقد رفض الحكم فى قضية «Melinette» الأخذ بعلاقة سببية بين الظروف التى يعمل فيها المرفق مثل تلك التى يعمل فيها مرفق انتاجى وبين دخول النشاط فى الاختصاصات المتصورة على السلطة العامة ، وقد تردد ذلك فى حكم محكمة النقض فى قضية «Ville d'Aubervilliers» التى بررت قضاءها بتكليف النشاط بانه ليس مرفقا ضروريا ، بينما اعتمدت فى ذات الوقت على ان الادارة لم تستخدم سوى وسائل القانون الخاص فى ادارته . وبذات الأسلوب قال المفوض « ماتر » فى تقريره أن استغلال المعدة فى قضية «Bac d'Eloka» لا يعد مرفقا عاما ، لأنه لا يدخل فى الوظيفة الأساسية للدولة ، ولأنه يدار بنفس الأساليب القانونية التى تدار بها المشروعات الفردية ففى هذه الحالات الثلاثة كان مؤثرا وفعالا بذات الدرجة الأسلوب الذى يستخدم للإدارة ، مع طبيعة النشاط وصفته الأساسية أو المانعة لممارسته بواسطة الأفراد لاحتكاره بواسطة الإدارة العامة ، ولا يمكن أن يعكس هذا الازدواج فى التسبب سوى الازدواج الأساسى للنظرية القضائية للمرفق العام مبنية على طبيعة النشاط ، ونظامه القانونى معا .

ويتأكد ذلك بمقارنة الحالات التى استخدم فيها القضاء المدنى فكرة المرفق العام بالطبيعة مع قضاء مجلس الدولة فى تحديد المرفق العام الانتاجى أو التجارى رغم تميز هذا القضاء الأخير .

(١) بالتطبيق لهذه الفكرة «Etesse» C.E. 3.7.1953. وراجع «Jacques Cadart»

المرجع السابق هامش (٥٥) لتفصيلات هذا الحكم .

(٢) يقول « جاك كادار » فى المرجع السابق فى ذلك أن السبب فى هذا الموضع فى المتن هو التحديد الغامض لهذه المعايير وأنه قد أثر التعريف غير الدقيق للمرفق الضرورى عن معيار المرفق الجبرى فى الحكم الصادر سنة ١٩٢١ عن الحكم الصادر سنة ١٩٥٣ ومع ذلك فإن مرفق « رعاية الجنائين » يعد « مرفقا عاما » لأن « ماتر » قد اعتبره داخلا ضمن النشاط الأساسى للدولة لاتصاله بالامن والسكينة العامة حسبما سلفت الإشارة الى ذلك .

٤٣ — وقد اعتمدت الأحكام في تمييز المرافق الانتاجية والتجارية عن المرافق الادارية على الأساسيين التاليين :

الأول : طبيعة النشاط ذاته (١) «Nature»

الثاني : النظام القانوني للمرفق ووسائل ادارته «Régime» .

بينما حددتها بعض الأحكام على الأساس الأول ، واعتمدت على الثاني لتأكيد الاختصاص للقضاء المدني المترتب على تحديد طبيعة النشاط ، وليس في هذين الأسلوبين كما يقول « جاك كادار » أى تعارض ، اذ كلاهما يسلم بأن طبيعة المرفق يمكن تحديدها بواسطة الوسائل القانونية لتسييره ، وهى لا تتحدد الا بناء على طبيعة النشاط الخاص بالمرفق ، وفي حالات خاصة يكون المرفق انتاجيا بسبب طبيعة النشاط ووسائل تسييره ، واستثناء يعد مرفقا اداريا بسبب ابرامه عقودا ادارية تتميز بالشروط الاستثنائية للقانون العام فيها .

وقد قيل في حكم لمجلس الدولة انتقده « فالين Waline » ان المرفق الانتاجى والتجارى هو الذى ينص القانون على تطبيق القانون الخاص عليه صراحة . ولا يقوم هذا المعيار على أساس في الحالات الكثيرة التى لم يعبر المشرع صراحة فيها على نيته لأنه ليست لديه عادة مثل هذه النية . ويكون من غير السديد افتراض نية للمشرع لم يقصد اليها ، ويتعين ان يكون المعيار موضوعيا (٢) وليس شخصيا ونفسيا معتمدا على نية المشرع .

٤٤ — وقد انتقلت هذه الفكرة من مجلس الدولة الى القضاء المدني منذ سنة ١٩٢١ بالحكم الصادر في قضية (٣) «Bac d'Eloka» — وكذلك

(١) أصل نظرية المرفق العام الانتاجى والتجارى « مدنى » وضعه المفوض « ماتر » سنة ١٩٢١ وتطورت بتقارير المفوض « Rivet » في القضايا التالية :

C.E. 26.1.1923. R.D.P. «Robert Lafrygère» 1923, 237 -

«Société Générale d'Armements» 23.12.1921.

«Société des Affrêteurs Réunis» 23.5.1924.

وان كان قد قصر المرافق الانتاجية والتجارية على تلك التى تدار دون احتكار من الادارة اى السلطة العامة — وبناء على ذلك فالفكرتين لهما مضمون مختلف ويمكن فصلها دون خلط بينهما .

C.E. «Verbank» R.P. 1934.3.13. Note Waline.

C.E. 7.4.1916 «Astruc» Note Hauriou, S. 1916. 3. 41

Jurisprudence Adm. T. I. P. 332.

وقد استعمل هذا الحكم فكرة المرفق العام بالطبيعة دون تسميته عندما رفض الاعتراف بصفة المرفق العام لسرح تديره الدولة على أساس طبيعة هذا النشاط ولكن هذا الحكم الذى يعد ذلك بالحكم الصادر من مجلس الدولة

C.E. 27.7.1923 «Gheusi» R.D.P. 1923. p. 560 Note Jéze.

وهو لا يصلح الا لتحديد المرفق العام في فترة لم تظهر فيها فكرة المرفق العام الانتاجى أو التجارى بعد — فمنذ سنة ١٩٢١ بدأ مجلس الدولة يبحث في طبيعة المرفق العام لأسباب أخرى . . نوعى المرافق العامة التى اعترف بها منذ حكمه في قضية «Bac d'Eloka» حيث أوضح المجلس بكل تمييز أن هناك المرافق العامة الادارية والانتاجية والتجارية .

بالحكم الصادر في قضية «Soc. Générale d'Armements» (١) والتي أسس فيها اختصاص القضاء العادى على ان الدولة تكون في مواجهة المنتفعين بالمرفق العام الانتاجى ، كأي مقال عادى مالم يترتب على الطبيعة الخاصة للمرفق أو الشروط الخاصة في الاتفاقات الفردية التى يبرمها مع المنتفعين ان تعتبر هذه العقود عقودا ادارية .

وعندما قرر أن « المرفق القومى للتأمين » ليس مدارا بشروط قانونية مختلفة عن تلك التى تدار فيها أعمال التأمين الخاصة وطبقا للحكم الصادر في قضية (٢) «Soc. Française de Constructions Mécaniques» فان الدولة عندما تتولى ادارة مرفق له بحكم طبيعته الخاصة « صفة المرفق الانتاجى أو التجارى » — فانها تكون في مواجهة المنتفعين بهذا المرفق في نفس المركز القانونى لرب العمل العادى، وذلك مالم تمنح الشروط الخاصة والمميزة التى تقرر في الاتفاقات الفردية مع المنتفعين بهذه العقود صفة العقود الادارية .

وقد استخدمت أحكام عديدة لمجلس الدولة الفرنسى ذات الأسلوب السابق لوصف (٣) مرفق بأنه ليس من المرافق الانتاجية والتجارية ، فقضى بأن « المكاتب العامة للانشاءات الصحية » (٤) ليست من هذا النوع ، وإنما هى مرافق عامة ادارية بسبب الأسلوب والشروط التى تحقق على مقتضاها الاهداف التى أنشئت من أجلها ، والسلطات التى خولت لها لتحقيقها ، وباستخدام هذا المعيار يكون المجلس قد اخذ بفكرة « المرفق العام الادارى بالطبيعة » .

وفي العديد من أحكام هذا المجلس كما في قضيتى (٥) «Kuhn» ، «Leleu» والخاصة بالمرافق الانتاجية والتجارية لا يعتمد على وسائل تسيير المرفق

C.E. 23.12.1921. (١)

C.E. 15.2.1935 R. P. 201. «Soc. Générale d'Armements» (٢)

«Soc. Electro-Métallurgique de Saint Léger» R.P. 569 «Stein» (٣)

R.P. 505. «Etablissement Dutrut» R.P. 292.

وهذه التسميات المختلفة في الاحكام « ذات المركز الخاص برب العمل العادى Entrepreneur ordinaire » بدلا من نفس الشروط « أو « الشروط المميزة لادارة المرفق » أو « الشروط المرفقية الخاصة » .

وقد طور المجلس هذه العبارات دون تغيير شكلها باستعمال عبارات قريبة الشبه في الحكم الصادر في قضية «Boglion» الصادر في ٢٥ يناير ١٩٥٢ R.P. 55 على ما سبق ذكره وراجع كذلك

C.E. 4.12.1931. Dlle. Dumy D.H. 1932 p. 56.

(٤) «H.B.M.» والغرض من هذه المكاتب احتكار أعمال تصميم وبناء وادارة المباني الصحية ، وتمويل هذه العمليات ، مع انشاء مدن الحدائق أو الحدائق العامة . وقد استند الحكم الى أن القانون قد حدد اختصاص هذه المكاتب بدقة وتمارس نشاطها بأسلوب يختلف عن أسلوب الادارة الخاصة ، ونتيجة لذلك لو كان الاختصاص أوسع نطاقا واستخدم أسلوب الادارة الخاصة لاعتبرت مرافق « انتاجية » وليست « ادارية » .

Jacques Cadart «Kuhn» 24.1.1932. C.E. 47. p. المرجع السابق (٥)

D.H. 1932 p. 169 - 21.6.1933 «Leleu» R.P. 667. Dues et Debeyre Traité de droit Adm. p. 257 Note 3.

وادارته ، مادامت لا تترك طبيعة النشاط أى شك في تحديدها ، والأحكام المتعاقبة منذ سنة ١٩٢١ تؤكد أنه لم يترك مجلس الدولة المعيار الخاص بطبيعة المرفق ، أى المعيار المادى المتصل بنشاطه ابداً ، وان كان مع القيود التى كبل بها اثره منذ هذا التاريخ يبدو ذا أهمية ثانوية .

{٥} — وقد استندت كافة الحلول التى اتبعت في قضاء مجلس الدولة الفرنسى بالنسبة للمرافق الإنتاجية والتجارية على الحكم الصادر في قضية «Bac d'Eloka» فقد عمد المجلس في أحكامه الى التوفيق بينها وبين الحل الذى فرضته محكمة النزاع — أكد ذلك تقرير المفوض «Rivet» في قضية «Soc. des Affrêteurs réunis» — عندما استند لتبني نوعى المرافق الإنتاجية والتجارية على الأسس التى قال بها المفوض (١) «ماتر Matter» سنة ١٩٢١ .

وبناء على ذلك فان استخدام مجلس الدولة الفرنسى لمعيارى طبيعة النشاط أو المرفق ، والأسلوب القانونى في ادارته يكون قد تبنى النظرية القضائية للمرفق العام .

ورغم انه قد قيل بما يشكك في وجود معيار المرفق العام بالطبيعة في نظرية المحاكم المدنية للمرفق الخاص فضلاً عن معيار النظام القانونى ، فان طبيعة نشاط المرفق يعد في كلا الأحكام المدنية والإدارية فكرة دقيقة ، ولا تعتبر عنصراً من عناصر النظام القانونى .

وهى في نظر القضاء في النظامين القضائيين ، تبقى فكرة غامضة ينقصها الصفة الأساسية المميزة التى توجد أو تنقضى مرتبطة بنشاط المرفق مع فكرة النظام القانونى (٢) المائل أو غير المائل للوسائل القانونية لإدارة المشروعات الخاصة ، بينما يبين من الأحكام أن فكرة النشاط التنافسى أو المحكر المتع بالنسبة للأفراد يمكن ان تدخل كصفة في النظام القانونى .

### ( ب ) تداخل المعيارين :

{٦} — المقصود بذلك اختلاط «طبيعة النشاط» مع «النظام القانونى» للإدارة في تحديد المرفق العام ، فان التطبيق الثنائى للمعيارين يختلف بالنسبة

(١) C.E. 23.5.1924. S. 19 - 26.3.10. Soc. des Affrêteurs réunis.

وراجع هامش (٦٠) ص ٤٨ من مؤلف «Jacques Cadart» المرجع السابق حيث أورد عبارات تقرير المفوض ويبدو أنه يعتبر المرافق العامة الاختيارية التى تحتكرها الدولة هى ذتها المرافق الإدارية حيث تكون المرافق العامة الإنتاجية والتجارية محكرة بواسطة الدولة وتدار كما تدار المشروعات الخاصة .

(٢) يقول «جاك كادار» في المرجع السابق — ان ذلك ظاهر في الحكم في قضية «Dlle Dumy» السالف الذكر وأنه يعد الأمر كذلك فيما قاله المفوض «Rivet» على خلاف المفوض «Matter» من الاعتماد على معيار المرفق المحكر لتحديد المرفق العام بالطبيعة وذلك بسبب أن فكرة المرفق الضرورى في تقريره الآخر سنة ١٩٢١ كانت فكرة غير محددة ولكن فكرة «Rivet» رفضها مجلس الدولة الفرنسى في الحكم في القضية المشار إليها حيث لم تتول مكاتب الإنشاءات الصحية أى احتكار .

لقضاء مجلس الدولة ، ففى هذا القضاء يترتب على أساليب وظروف تشغيل المرفق الغاء النتائج التى تترتب على طبيعة النشاط . ولا يعرف القضاء المدنى أن استخدام المعيارين لتحديد المرفق العام قد يتعارضان ، إنما الخلاف فى حقيقته ليس حقيقيا ، فاذا كانت النظريتان تؤدىان الى نتائج متعارضة فانه يتعين ان يوجد الحل لهذا التعارض ، وقد وجد هذا الحل ، فان الطبيعة العامة للمرفق عند القضاء المدنى ، والطبيعة الإدارية للمرفق العام لدى مجلس الدولة قد تغلبت على النظام الثانوى المدنى ، فيما عدا ما يتصل بالعقود ، فالأساليب الاستثنائية لإدارة المرفق الخاص عند القضاء المدنى أو المرافق العامة الانتاجية عند مجلس الدولة قد انتصرت على معيار طبيعة النشاط (١) ، وعموما فانه رغم استخدام المعيارين مع بعضهما فان كلا منهما كان يمكن الاستغناء به عن الآخر ، ولذلك فان استقلالهما عن بعضهما لا يبدو صحيحا حسبما يبدو للوهلة الأولى . والتماثل بين نظرية مجلس الدولة والقضاء المدنى عن المرفق العام الانتاجى ظاهر فى الأحكام وبالتعمق فى النظريتين — كما يقول « جاك كادار » — يتضح أن كلا منهما معقدة أكثر مما تظهر فى بداية الأمر .

### تميز المرفق العام بالظروف الفعلية لتسييره وإدارته :

٤٧ — أسست بعض الأحكام على النظام القانونى للمرفق بوضوح ونصت بصفة خاصة بالنسبة للمرفق « الانتاجى والتجارى » على ضرورة ألا يختلف النظام القانونى لتسييره عن النظام القانونى لإدارة المشروعات الخاصة حسبما عبر عن ذلك المفوض « ماتر » فى تقريره سنة ١٩٢١ ، ومع ذلك فان بعض هذه الأحكام قد استخدمت عبارات غامضة ، مثل ظروف تشغيل المرفق وشروط تسييره ، دون أن تصفها بوصف القانونية . إنما الملاحظات المحيطة باستخدام هذه العبارات الغامضة تؤكد أن القصد منها الشروط القانونية لتسيير المرفق ، ما دامت قد تضمنت الأسباب التى تعرض للنظام القانونى للمرفق رغم ترديدها هذه العبارات الغامضة .

وعلى سبيل المثال ففى الحكم فى قضية «Dlle Dumy» فان الوسائل القانونية التى تمارس بمقتضاها « المكاتب العامة للإسكان الشعبى » نشاطها محددة فى نصوص القانون الخاص بها ، وأشير إليها فى أسباب الحكم وقد اتبع ذات الأسلوب فى الحكم فى قضية «Bac d'Eloka» . (٢)

(١) راجع فى ذلك Jacques Cadart المرجع السابق ص ٢٩ وما بعدها ويقول بأنه يؤكد هذه النتائج الأحكام الصادرة من مجلس الدولة فى قضايا « Melinette » « Bac d'Eloka » وحكم النقض سنة ١٩٥٣ فى قضية « Ville d'Aubervilliers » والذى وان ظهر فى البداية باحفا من تأكيد للصفة غير العامة للمرفق غير الضرورى الأساسى فى وسائل القانون المسمم التى يدار بها ، إلا أن استخدام الوسائل الاستثنائية للقانون العام تحدد دون شك أن المرفق يعد مرفقا عاما فى قضاء المحكمة .

(٢) راجع « جاك كادار » المرجع السابق ص ٥٠ وما بعدها ، والقانون المشار إليه فى المتن صادر فى ٥ ديسمبر ١٩٢٢ ، وتعرض تقرير « ماتر » فى قضية « Bac d'Eloka » لهذه الأساليب القانونية ، كما تعرضت لها محكمة النزاع فى الأسباب عند ذكر الالتزام القانونى للمنتفع بالمعدية بدفع أجر النقل الناتجة عن علاقة قانون خاص .

إنما يبدو أن استبعاد عبارة « القانونية » في الأحكام الصادرة من القضاء المدنى ، وعدم وصف أساليب تسيير المرفق بها عمديا ، بقصد الاعتماد في التمييز بين المرافق المختلفة على أساس كل الظروف المتعلقة بتسييرها ، وليس على أساس النظام والأسلوب القانونى وحده وإنما على أساسه مضافا اليه ظروف التشغيل الفعلية من النواحي الفنية ، والاقتصادية . وهذه الظروف الفعلية التى استندت اليها الأحكام ، تتمثل فى النوعين الأخيرين ، فهى إذن تنقسم الى الظروف الفنية والاقتصادية لسير المرافق ، وتتضمن الأحكام التعرض فى أسبابها لكليهما .

### ( ١ ) الظروف الفنية لتسيير المرفق :

٤٨ — أخذت نسبة كبيرة من الأحكام فى أسبابها بهذه الظروف كما هو الشأن فى الحكم فى قضية « Melinette » ، حيث أشير الى التشابه بين نقل القمامة بواسطة عربات النقل من الناحية الفنية مع وسائل نقلها بالنشاط الخاص ، وقد تردد ذلك أيضا فى حكم المجلس فى قضية (١) « Ministère des Travaux Publics » حيث قضى بأن مرفق « قطر واثقاد السفن » الذى تولته الدولة فى أحد الموانئ بسبب حالة الحرب لا يعد مرفقا انتاجيا أو تجاريا لأنه « ازاء الحرب والتدمير المترتب عليها فى الميناء ، ولانعدام المتزمين للقيام بالخدمة قد تدخلت الدولة لهذه الظروف الاستثنائية وبسبب الصعوبات من كافة الأنواع التى وجدتها للقيام بالخدمة » .

وقد قضت كذلك محكمة النقض (٢) بأنه نظرا لارتباط عملية نقل القمامة وتحويلها دستاريا ارتباطا فنيا يتعذر معه فصلها ، فان ادارة هذا المرفق المتعلق بالصحة العامة بسبب تنظيمه والفوائد التى تعود على المجلس المحلى من ادارته يعد مرفقا انتاجيا .

### (ب) الظروف الاقتصادية لتسيير المرفق :

#### ١ — تحقيق المرفق العام للارباح :

٤٩ — تعتمد الأحكام فى تسببها على هذا المعيار أكثر من اعتمادها على الظروف الفنية سواء فى قضاء مجلس الدولة أو فى أحكام المحاكم المدنية ، وقد استند اليها مجلس الدولة فى الحكم الصادر فى قضية « Ministère des Travaux Publics » لئلى الصنفة الانتاجية عن المرفق ، اذ قال ان « ادارة الدولة لهذا المرفق مع خضوعه للمنافسة لاثمنها الفرصة لأكثر من استعادة التكاليف التى تتحملها لأداء الخدمة دون أية أرباح » .

C.E. 30.6.1950 Ministère des Travaux Publics v. Sté Meriene (1)  
R.P. 408.

C. Cass. req. 17.7. 1929. D.H. 1929. 425 Analyse R. Bettinger. S. (2)  
1935.

ويمائل ذلك ما قضى به مجلس الدولة من أن « مرفق السوق العمومي المحلى لبيع السمك بالجملة بالمزاد » لا يعد من المرافق التجارية ، « لأن مجلس المدينة قصد بتنظيمه وإدارته ، ضمان حسن التنظيم واضطراد المزايدات التى تعود الزيادات المحصلة فى الائمان والنتيجة عنها الى البائعين دون أن يغرموا شيئا فى هذا السبيل وبناء على ذلك لا يعود استغلال هذا المرفق بأى عائد مالى على خزانة المجلس » . وقد كانت الأسباب الأساسية فى هذا الحكم هى الظروف الاقتصادية للمرفق ؛ إذ بنى على فكرة المضاربة « Idée de spéculation » التى تقترب من معيار العمل التجارى (١) .

وقد وصف المفوض « بلوم » (٢) ريجى محلى لتوزيع الكهرباء ، بوصف المرفق التجارى الخاضع لضريبة « الباطنطة » ، لتحقيقه أرباحا عن طريق أعمال تجارية ، كما قال « البيير » « Alibert » (٣) فى تعليق له : أن المرفق العام الإنتاجى له صفة اقتصادية أكثر منها إدارية . إذ أن موارده تكون احتمالية مثلها فى ذلك مثل أى مشروع تجارى ، وتكون له ميزانية تجارية وحساب للأرباح والخسائر تتغير وتتأثر بحسب الظروف الاقتصادية التى ينشط خلالها .

وفى حكم مجلس الدولة فى قضية « Dlle Dumy » الذى اعتبر المكاتب العامة للإتشاءات الصحية مرفقا إداريا على أساس الظروف التى تعمل فيها والغرض من أنشائها ، اعتمدت الأسباب على الظروف القانونية لتسييرها ، عند غياب الدخل الذى تحققه هذه المكاتب ، ومن كل ما سبق يتضح ان أدرار المشروع للدخل أو الربح يعد ظرفا اقتصاديا يعتمد عليه فى تحديد نوع المرفق . وتعتمد أحكام المجلس على مجانية الخدمة فى حالة المرفق المجانى « Service gratuit » لتكييفه بأنه مرفق عام إدارى وتمدد تكرار ذلك فى احكام المجلس بشأن خدمات الإسعاف .

## ٢ - خضوع المرفق للمنافسة الحرة :

٥ - يوضع بين الظروف الاقتصادية لتمييز وتحديد المرافق العامة خضوع النشاط للمنافسة « Le caractère concurrentiel » أى مدى كونه مرفقا تنافسيا ، وقد استند مجلس الدولة فى الحكم فى قضية « Sté electro-métallurgique de St. Léger » الى أن المرفق لا يدار فى ظروف تختلف عن تلك التى تدار فيها المشروعات الخاصة التى تمارس ذات النشاط . ويعد بنفس المعنى حكم محكمة النقض فى قضية « Ville d'Aubervilliers »

(١) راجع « Jacques Cadart » المرجع السابق ص ٥٢ S. 16.5. 1941. «Toublanc» 1942. 3. 7.

(٢) C.E. 3.2. 1911. « Commune de Mesle-sur-Sarthe » R.P. 137 et s. 1913 3.103 concl. L. Blum.

(٣) S. 1933. 3. 97 note Alibert. «Melinette» (٣)

الذى لم يعتبر اقامة معسكر رحلات مرفقا عاما لان هذا النشاط يمكن أن يمارسه الأفراد كما يمارسه المجلس المحلى .

وهذه الظروف الاقتصادية لتسيير المرفق فيما يتعلق بخضوعه للمنافسة تشير الى اختلاط الفكرتين اللتين تمثلان الاساس لنظرة المحاكم المدنية للمرفق العام . ونظرية مجلس الدولة عن المرفق الانتاجى والتجارى لأنها فى الحقيقة ليست سوى ذات نظرية « المرفق المحتكر المقصور على الدولة » والتي استخدمت لتعريف نوع معين من المرافق العامة الادارية أو بالطبيعة، وهذه الظروف ذاتها تشير كذلك الى الاختلاط الذى يحدث بين ظروف التشغيل القانونية والظروف الاقتصادية لسير المرافق .

ومع ذلك فانه تعتبر الأحكام من بين الظروف الفنية لتشغيل المرفق ، محل نشاط المرفق ذاته ونوع العمليات التى يتولاها . ويوضح ذلك أسباب تعرض احكام كثيرة ، لظروف تشغيل المرفق ، دون أن تدخل فى الاعتبار طبيعته الخاصة ، ويظهر هذا فى الحكم فى قضيتى «Bac d'Eloka» «Kuhn» التى تعد جامعة لمحل المرفق بين ظروف التشغيل . يبقى بعد ذلك القول بأن طبيعة النشاط ، وظروف تشغيل المرفق تعد متميزة فى القضاء الادارى عن القضاء العادى الذى يعتمد على معيار مزدوج، وذلك للاحتفاظ بقدر كبير من المرونة لهذه النظريات .

وقد يعتمد مجلس الدولة على هذا المعيار المزدوج للتمييز بين الموظف العام «Agent de droit public» ، والعامل الخاص «Agent de droit privé» الذى تستخدمه الادارة (١) .

فطبيعة الوظائف والأعمال وشروط التعيين تعد المعايير التى تسمح بالتمييز بين النوعين من العاملين وفقا لأحكام القضاء الادارى .

### تحليل تعريفات الفقه والقضاء الفرنسين للمرفق العام :

٥١ - تتقسم التعريفات الفقهية التى سبق لنا ذكرها الى قسمين :

الأول : ويشمل التعريفات التى يقول بها كل من :

« هوريو » و « جيز » و « ميسستر » و « شينون » و « روميو » و « ديجى » و « ماتر » ، وهى تبرز جميعها « ركن النشاط » فى المرفق العام وتحقيقه للنفع العام ، مع الخلاف الظاهر بين كل من هذه التعريفات

C.E. 4.4.1952. «Focken» note Waline

(١) راجع فى ذلك

C.E. 23.1.1953 «Audaim» R.D.P. 1954 p. 469. «Jean Meric»

«Litiges avec le personnel et compétence administrative

مقال بعنوان

dans la jurisprudence récente du Conseil d'Etat» études et doc. de

C.E. 1953. p. 35.

تضييقا وتوسيعا لركن النشاط بشروط أخرى . وهى تأخذ على هذا الأساس فى تحديد المرفق العام « بـمـعـيـار مـادى » يتصل بطبيعة النشاط .

### الثانى : ويشمل التعريفات التى يقول بها كل من :

« بونار » و « رولاند » و « دى لوبادير » و « ماتر » وهى تبرز « المعنى العضوى » للمرفق العام لاستلزامها « ركن المشروع » فى تعريفه . ويدينى أن المشروع ليس له وجود قانونى الا كمنظمة مشخصة ، أى لها شخصية قانونية .

وهذه التعريفات تجعل المرفق العام هو الشخص الذى يتولاه ، ونحن لا نوافق (١) على هذا الخط الفرنسى الذى عهد اليه «ماتر» بالذات فى تقاريره؛ اذ هو يستخدم المعنيين العضوى والمادى للمرفق العام كمترادفين — وان كان التفصيل الذى أتى به يتصل بالمعنى المادى بالنسبة لطبيعة النشاط — ولذلك فان ما قاله يمكن ادراجه على أساسه فى كلا النوعين من التعريفات ، ويمكن كذلك ادراجه فى قسم خاص به .

٥٢ — ومع ذلك يميز بعض الفقه الفرنسى هذه التعريفات الى قسمين :

١ — تعريفات تقوم على معيار موضوعى أو مادى Objectives, matérielles وتشمل تعريفات كل من « ديجى ، وبونار ، وهوريو » — وهذه هى التعريفات التى يظهر فيها نوع النشاط ذاته كركن أساسى فيها .

٢ — تعريفات تقوم على معيار شخصى «Subjectives» وأبرزها تعريف « جيز » ، وهى التى تستند فى التعرف على المرفق العام على « نية الإدارة » واتجاهها فى ادارته واختيارها للاستلزام الذى تستخدمه فى تسييره .

وقد رأينا أحكام مجلس الدولة الفرنسى رغم اعتمادهما على ركن المشروع ، وإدارة الشخص العام ، أو أسلوب السلطة العامة مع عدم ابرازها ركن النشاط لاشباع حاجة عامة تستند فى مجموعها بصفة دائمة اما صراحة أو ضمنا فى تحديد المرفق العام على أساس طبيعة النشاط وتحقيقه للنفع العام ، أى اشباعه لحاجة عامة .

وتعتمد بعض الأحكام أساسا على ذلك كما هو الشأن بالنسبة للحكم فى قضية «Terrière» ، وفى الحالات التى اعترف فيها بالمرفق العام الواقعى ، اذ يبدو أن المجلس يسلم بهذه الصفة للنشاط عندما يتحقق من ممارسة شخص عام له دون حاجة الى التعرض لتكييف طبيعة النشاط ذاته ، بعد أن توفر الشخص العام القائم به ، والذى يستهدف حتما تحقيق الصالح والنفع العام ، ولا يكفيه طبيعة النشاط وحده للتسليم بصفة المرفق العام .

(١) سوف يلى ذلك تفصيلا فيها بعد .

٥٣ — ورغم التسليم بتغلب التفكير الرأسمالي الفردي على أحكام المجلس في مجموعها — بحيث لا يمكن أخذ أحكامه إلا على حذر يرتبط بذلك أساسا وبمشكلة توزيع الاختصاص بين هذا المجلس والقضاء المدني الفرنسي — فإنه لا شك أن مفوضي الحكومة قد أبرزوا في تقاريرهم — وبصفة خاصة في نظرية المرفق العام الواقعى ، والمرفق العام بالطبيعة — رغم التعارض البين بين الاتجاه التقدمى الموسع والاتجاه الرجعى المضيق للمرفق العام في كلتا النظريتين — الاتجاه الأساسى لتحديد المرفق العام .

ومع ذلك فالملاحظ بصفة عامة ، أن التعريفات التى قال بها الفقه الفرنسى قد ردها قضاء مجلس الدولة فيما أورده من أركان للمرفق العام ليست وثيقة الصلة بتحديدده على الأساس المادى أو الموضوعى . فقد ترددت في نظرية المرفق العام بالطبيعة «Le service public par nature» عند تحديده بالمرفق الضرورى الأساسى المحتكر بواسطة الدولة والداخل في وظيفتها الطبيعية ، أو العادية ، الفكرة التى أوردها « ديجى » في تعريفه ، من استلزام أن يسود الرأى في ضرورة قيام الحكومة في وقت معين ، بنشاط حتى يعد هذا النشاط مرفقا عاما .

والربط بين الفكرة السياسية لوظيفة الدولة وطبيعة النشاط وضرورة دخوله في هذه الوظيفة ، هو ما يعبر عنه « ديجى » في غموض وعدم تحديد — « ما يرى الرأى العام في وقت معين ضرورة قيام الحكومة به من أوجه نشاط » .

وهذا الربط بين النظرية السياسية لوظيفة الدولة وطبيعة النشاط وان كان يأتى منطقيا في المرتبة الثانية بعد تحديد طبيعة هذا النشاط في ذاته ، إلا أنه يكشف عن الأثر البالغ للفكر السياسى الغربى في نظرية المرافق العامة في فرنسا من ناحية ، ويوضح كذلك أنه عندما تتغير النظرية السياسية وتحل الاشتراكية محل الرأسمالية ، وتوسع وظيفة الدولة فتشمل إدارة كافة وسائل الانتاج المسئولة عن تحقيق الأشباع المستمر المنتظم للحاجات العامة للمواطنين تتغير بلا شك فكرة المرفق العام ذاتها ، ولا يمكن بالتالى أخذ هذه الفكرة بالمعنى الرأسمالى والفردي لها ، وذلك استنادا الى الأسس الفكرية للفقه الرأسمالى الفردي الفرنسى ذاته .

٥٤ — وقد ذهب « جيز » في تعريفه خطوة أبعد من « ديجى » ، بقصره الخدمات التى تعد مرفقا عاما — لا على ما يرى الرأى العام في وقت معين ضرورة تولى الحكام له — بل على ما يتدخل الحكام فعلا في وقت معين لأدائه للجمهور من خدمات ، وقد برز ذلك في أحكام مجلس الدولة في اشتراطها للاعتراف بصفة المرفق العام للنشاط بركن « الشخص العام » الذى يتولى هذا النشاط .

وقد انتفتت الأحكام عموما مع « جيز » بالنسبة لهذا الركن — وان كانت قد اختلفت عنه في أنها لم تعترف بصفة المرفق لكل نشاط يتولاه شخص

عام ويؤدى الى تحقيق غرض ذى نفع عام — كما اختلفت معه هذه الأحكام كذلك فى الاكتفاء بالشخص العام فى بعض الحالات ، أو الركن الخاص باستخدام وسائل القانون العام ، والتي اعتمد على كل منها وحدها أحيانا للقول بوجود مرفق عام دون ضرورة لاجتماعهما معا كما اشترط « جيز » ، ويبرز ذلك بصفة خاصة فى الأحكام الخاصة بالمرافق العامة « الانتاجية والتجارية » .

وقد ترتب على ذلك انه ليس حتما أن يتبع الحكام فى ادارة المرافق العامة « أسلوب التنفيذ المباشر » ، أو ما يعبر عنه الفقه التقليدى بأسلوب « الادارة العامة » ، أو « أحكام القانون العام » أو « وسائل السلطة العامة » أو « الشروط الاستثنائية من القانون العام » ، إذ أن الأسلوب الذى يدار به المرفق العام أمر يرجع الى طبيعته والى ارادة الحكام فى تنظيمهم له بمراعاة هذه الطبيعة ، والغرض من النشاط ذاته ، وهو ما يسلم به « جيز » ذاته ، وان كان يستلزم اتباع أحكام القانون العام حتى يكون مرفقا عاما .

ويشبه ذلك ما يقال من أن — المرفق العام ليس سوى نظام القانون العام أو وسائل السلطة العامة — وهى الفكرة التى ردها « شينون » مع ما قاله « ماتر » من أن نظام القانون العام ليس نتيجة حتمية لطبيعة المرفق العام ، ولكن نظام القانون العام هو الأساس فى الاعتراف بصفة المرفق العام ، ورغم هذا الاتجاه فلم يعدم الفقه الفرنسى اتجاها مخالفا يقرر بأن نظام القانون العام هو نتيجة لطبيعة المرفق العام أو المرفق الإدارى ، فهو يستخدم أسلوب القانون العام بسبب طبيعته الإدارية أو العامة أى كنتيجة لهذه الطبيعة .

٥٥ — ويشبه تعريف « جيز » تعريف « هوريو » وان استخدم عبارة السلطات العامة بدلا من الهيئات العامة ، جريا وراء تغليب فكرة السلطة العامة كأساس للقانون الإدارى (١) ، وتقسيمه للمرافق العامة الى « مرافق السلطة العامة » ، و « مرافق الخدمات » .

٥٦ — والخلاف الجوهري بين التعريفات السابقة وتعريف كل من « بونار » . و « دى لوبادير » ، و « رولان » هو ادخالهم ركن المشروع سراحة فى التعريف ، أى عدم الاكتفاء بالفكرة العامة الشاملة المجردة للنشاط أو الخدمة ، بل استلزام أن يتوفر المشروع بما يتكون منه من عناصر أى « رأس المال ، الموظفين ، المتاع ، النظام » تقوم كلها كمنظمة بأداء خدمات عامة للجمهور ، وهو ما يشمله اشتراط الشخص العام ، كما أن عنصر النظام يشمله ركن استعمال أسلوب القانون العام .

(١) راجع فى ذلك عثمان خليل « المرافق العامة » سنة ١٩٥٨ ص ٤٢ ، محمود حافظ « محاضرات فى القانون الإدارى لطلبة الدكتوراه » سنة ٥٩ — ٦٠ ص ٥٤ .

وقد رددت أحكام مجلس الدولة الفرنسى « ركن المشروع » ، وان كانت هذه الأحكام رغم اعترافها بصفة المرفق العام لبعض المنظمات مثل « النقابات المهنية » (١) قد تغافلت عن أنه لا يوجد مشروع بالمعنى المتميز الضخم — الذى يعنيه الإصرار فى هذه الأحكام وفى الفقه الفرنسى على المشروع كركن فى المرفق العام — فى ممارسة الأطباء المنظمين فى نقابة الأطباء ، أو المحامين المنظمين فى نقابة المحامين ، لنشاطهم فى مرفق الصحة العامة ، ومرفق العدالة .

ولا يمكن أن يرد على ذلك بأن فكرة المشروع تتحقق فى النقابة ذاتها إذ أن من المسلم به أن الجهود المهنية الفردية للأطباء والمحامين ، هى التى تعد نشاطا داخلا فى مرفق الصحة العامة ومرفق العدالة ، بل تمثل هذا النشاط أساسا خارج النطاق الذى تتولاه الدولة ، ودور نقابة الأطباء أو نقابة المحامين مقصور على مجرد تنظيم ممارسة أعضائها لنشاطهم الفردى .

فالمرفق العام أساسا هو مرفق الصحة العامة والعدالة ، وهو الذى يمثل النشاط المباشر المتحقق بالجهود الفردية ، والنشاط الفردى لكل من المهنيين المنطوين فى عضوية النقابة هو مساهمة فى هذه المرافق ، وليس نشاط النقابة ذاتها بمرفق مستقل فى ذاته عن المرفق الأساسى الذى يمارسه كل من أعضائها إذ هو لا يعدو مجرد تنظيم لنشاط الأعضاء ، ومن ثم فلا يمكن أن يكون مجرد نشاط النقابة أى مجرد التنظيم لنشاط أعضائها هو المرفق العام دون هذا النشاط ذاته ، وبالتالي فلا يكفى ما يتوفر فى النقابة كمنظمة ، من عنصر المشروع ، للقول بأن هذا الركن أيضا متوفر فى هذه الحالات على هذا الوجه .

٥٧ — ويبدو واضحا من الاستعراض السابق لتضاء مجلس الدولة الفرنسى ولأحكام المحاكم المدنية الفرنسية فى تحديد المرافق العامة ، أن النظرية التضائية للمرفق العام مثلها فى ذلك مثل نظرية مجلس الدولة للمرفق الانتاجى والتجارى ، نظريات معقدة ، ليس فقط لأنها تعتمد على طبيعة المشروعات الإدارية وارتباطها بوظيفة الدولة ، وإنما أيضا على شروط وظروف تشغيلها مع اختلاف الأخيرة اختلافا بينا من النواحي القانونية والفنية والاقتصادية ، وهذه الأفكار فى مجموعها تشكل نظرية غامضة ينقسم بمقتضاها النشاط الإدارى الى قسمين كبيرين .

ذلك أنه يوجد « المرفق العام » فى التضاء المدنى و « المرفق الإدارى » فى التضاء الإدارى بالإضافة الى « المرفق الخاص » أو ذو الطبيعة الخاصة

(١) راجع لتفصيلات هذه النقطة كتابنا « الموظف العام ونقاه وقضاء » طبعة ثانية سنة ١٩٦٩ المؤسسة العامة المهنية .

«service privé» و « المرفق العام الانتاجى والتجارى » (١) ويتحدد النوعان الآخران اما بموضوعهما اى محلها او بطبيعتها بواسطة ظروف تشغيلها ، التى تسمح بأن تكشف عن مشابقتها للنشاط الخاص ، وهذا معيار بدوره شديد الغموض ومشكوك فى قانونيته كما يقول بذلك الفقه الفرنسى ذاته فيما يتعلق بنظرية المرافق العامة الانتاجية والتجارية التى لم يقل استخدامها رغم مضى اكثر من ثلاثين عاما (٢) على وضعها ، ولم يتمتع النقد الذى وجه (٣) اليها بالحياة بنفس الدرجة التى تميز بها الهجوم على النظرية القضائية للمرفق العام .

٥٨ - ويبدو التشابه بين هذه النظرية ونظرية مجلس الدولة بالنسبة لترتيبها النشاط الادارى فى قسمين كبيرين ، وان كانت كلتاها تصل الى نتائج مختلفة لانه رغم اتفاقهما فى الأسلوب يختلفان فى المضمون - فالمرفق العام فى احكام القضاء العادى يعد أكثر تحديدا من المرفق العام الادارى البحت فى قضاء مجلس الدولة .

فالمرفق الخاص فى القضاء المدنى «Le service privé» يشمل ليس فقط المرافق العامة الانتاجية والتجارية ، ولكن أيضا عددا كبيرا من المرافق التى قضى مجلس الدولة فى احكامه بأنها مرافق عامة ادارية .

وعلى هذا الأخير مدار النزاع بين النظريتين القضائية والادارية فى تحديد المرافق العامة ، وسبب هذا النزاع ان كلتاها قائمة على طبيعة النشاط مضانا اليها ظروف تسيير المرفق ، وبهذه الأخيرة من عدم التحديد والمرونة ما يكتفى للوصول الى نتائج متعارضة تماما فى مجلس الدولة كما فى المحاكم المدنية .

فقد استخدمت فكرة المرفق الخاص بصورة أوسع من الطبيعة الانتاجية والتجارية للمشروع الادارى العام ، ومن ناحية أخرى فان استعمال ظروف تسيير المرفق المختلفة بالنسبة للمرافق الخاصة أقل بكثير فى القضاء المدنى عنها فى قضاء مجلس الدولة سواء أكانت الظروف قانونية أم اقتصادية أم فنية .

ولكن هذا التعارض بين الأركان المكونة لكلتا النظريتين للمرفق العام تطلها الأحكام فى كل حالة على حدة ، فبالنسبة للقضاء الادارى فانه ينفى

(١) M. Eisenmann, Cours de Droit Administratif 1952 p. 364. راجع

ويقول بأنه تعد فكرة المرافق التى تنشئ التزامات فردية تماثل الاشخاص الخاصة والسابق المعرض لها فكرة قريبة من هذه الفكرة وعلى ترفض القول بأن كل من القسمين يخضع لنظام قانونى خاص به ومختلف عن القسم الآخر بصفة عامة ويفضل أن يتميز كل من هذين القسمين على حدة بنظامه القانونى - المرجع السابق «Jacques Cadart» p. 54 et s.

(٢) A. De Laubadère, T.D. Adm. p. 311 راجع

(٣) راجع فى ذلك هامش (٢) من تعليق «Alibert» على الحكم فى قضية «Melinette» - المرجع السابق ص ٥٥٦ وهذا النقد كله موجه «De Laubadère» T.D. Adm.

للحكم فى القضية وتقرير المفوض « ماتر » فيها .

التشابه بين المرفق العام والمشروعات الخاصة في كل ظرف من ظروف تشغيل المرفق يختلف عن المشروعات الخاصة ، فالشروط القانونية الاستثنائية من القانون العام يترتب على وجودها تحييد واعدام تأثير الظروف الفنية والاقتصادية (١) للمرفق والمائلة للمشروعات الخاصة وفي ذات الوقت فانه عندما تغاير الظروف الفنية والاقتصادية للمرفق الظروف الخاصة بالنشاط الخاص (٢) تتحول ظروف المرفق الى نظام من القانون العام مما يزيد الأمر غموضا وتعقيدا .

وعلى خلاف ذلك بالنسبة للمحاكم المدنية فان كل ظرف لتسيير المرفق او ادارته يماثل المشروعات الخاصة يترتب عليه تغليب على كل ظرف أو صفة مشكوك فيها — ولكن هذا الحال ليس مضطردا حيث استخدمت النظرية القضائية للمرفق العام بصفة صريحة — وقد ارتد الحكم في قضية «Melinette» الى الاتفاق مع رأى القضاء المدنى ، عندما قضى بأن مرفق نقل التمامة والقاذورات مرفق مماثل للمرافق الانتاجية رغم صفة الأشغال العامة التي يسلم بها القضاء السائد ، فيمكن بناء على ذلك للقضاء المدنى انقاص الحالات التي تعد فيها ظروف تسيير المرفق غير مماثلة للمشروعات الخاصة ، والغاء النتائج التي تترتب على تحديد طبيعة المرفق لهذا الاتجاه .

٥٩ — فالنظرية القضائية للمرفق العام تنبنى اذن في غالبية الأحوال أساسا على طبيعة المرفق ، معتمدة على نظرية المرفق العام بالطبيعة وهي بالتالى أشد رجعية من قضاء مجلس الدولة الفرنسى ، اذ ليست التفرقة التي يأخذ بها الأخير بين المرافق العامة الادارية والمرافق الانتاجية والتي يعتمد فيها أساسا على ظروف تشغيل المرفق هي ذاتها نظرية المرفق العام التي يأخذ بها القضاء المدنى .

ونتيجة لذلك فان الاختصاص القضائى يحدده هذا القضاء الأخير بصفة واسعة ، ويضيقه قضاء مجلس الدولة ، وكلا الطرفين يعتمد الى توسيع اختصاصه بطريقته الخاصة .

فالقضاء الادارى الفرنسى لا يعتمد بالتماثل بين ظروف تسيير المرفق وظروف ادارة المشروعات الخاصة ، لقول بأن كل مرفق تتوفر فيه هذه المشابهة يعد مرفقا انتاجيا وتجاريا ويخرج عن اختصاصه وبصفة خاصة ، يرفض أعمال هذه المشابهة وأثرها بالنسبة للمرافق التفضيلية «Les services philanthropiques» والمرافق الادارية بالطبيعة التي يختص القضاء الادارى وحده بها الا لو أبرمت عقدا من عقود القانون الخاص، ومثل ذلك قضاؤه في حالات المستشفيات العامة ومعسكر الرحلات

(١) راجع C.E. 23.5. 1924. «Soc. des affrêteurs réunis» précité

(٢) راجع C.E. 30.6.1950. «Ministère des Travaux Publics v. Sté Merienc»

التي اعتبرها ادارية وليست انتاجية أو تجارية ، لأنها رغم تشابهها مع النشاط الخاص من نفس النوع ، فانها لا تحقق ايرادا أو ربحا ، ويمتنع على القضاء المدني بالتالى أن يفصل في منازعاتها ، ويذهب القضاء المدني بتسبيب خاص به الى ادخال بعض الأنشطة الادارية غير الانتاجية أو التجارية في المرافق الخاصة «Les services privés» وحكم محكمة النقض في قضية «Ville d'Aubervilliers» يعطى مثلا بارزا على ذلك . فانشاء معسكر للرحلات بواسطة مجلس محلى ليس نشاطا ضروريا ولا مرفقا عاما بالطبيعة ، وانما عمل تفضلى من المجلس يستخدم في تسييره أساليب القانون الخاص ، ولا تتم ممارسته على حساب خزانة المجلس المحلى ، لمشاركة أولياء الأمور (١) في دفع نفقات أبنائهم ويمكن أن يقوم بهذا النشاط الأشخاص الخاصة ، فطبيعة النشاط وظروف تسييره قانونيا واقتصادييا وفتيا هي التي سمحت للمحكمة أن تنفى عنه صفة المرفق العام ويتعارض هذا التسبيب الجامد مع قضاء مجلس الدولة الذي يعتبر عدم ادرار المرفق للدخل (٢) أو الربح «La non rentabilité» مع طبيعة نشاطه غير الانتاجى أساسا لاعتباره مرفقا عاما .

٦٠ - وقد أخذت محكمة النقض بمضمون مختلف لطبيعة وظروف تسيير المرفق المشابهة للنشاط الخاص عن المعنى الذى يعرفه قضاء مجلس الدولة ، إذ أن لهذه المحاكم منطقتها الخاص الذى بمقتضاه تستخدم فكرة المشابهة مع النشاط الخاص استخداما جامدا تطبقها بمقتضاه على النشاط الادارى غير الانتاجى أو التجارى مادام يمكن أن يمارسه الأفراد .

وقد يكون ذلك ما أراده المفوض «ماتر Matter» فى تقريره فى قضية «Bac d'Eloka» الذى حرص على ترديد الاصطلاحات والتعبيرات التى تميز المرافق الانتاجية والتجارية بالتماثل مع المشروعات الفردية ، والتي يترتب عليها خروج هذه المرافق من وصف المرافق العامة .

وقد ذهب الحكم فى قضية «Melinette» خطوة أبعد من ذلك لأنه لم يعترف لمرفق نقل القمامة بصفة الانتاجية أو التجارية ، وانما اعتمد على مشابهيته للنشاط الخاص للقضاء بأنه ليس مرفقا عاما ، وتختص بنظر منازعاته المحاكم المدنية .

وهذا الحل الذى أخذ به حكم محكمة النقض فى ٢٩ يناير سنة ١٩٥٣ فى قضية «Ville d'Aubervilliers» يبدو نتيجة لتطور بدأ منذ أكثر من ثلاثين عاما لتأكيد النظرية القضائية للمرفق العام ، وتبدو خطورته

(١) راجع «Jacques Cadart» المرجع السابق ص ٦٢ وما بعدها .  
C.E. «Etesse» 3.7.1953 Annexe II p. 121

(٢)

وأهميته بسبب أن المحكمة كانت تأخذ قبل ذلك بالتمييز للمرافق العامة الانتاجية والتجارية التي يأخذ بها قضاء مجلس الدولة عندما قضت في ٢٣ ديسمبر سنة ١٩٥٢ في قضية «Hospice de Clermont-Ferrand» (١) بأن مسؤولية ملجأ عام لا يمكن أن يختص بها الا القضاء الإداري ، لأن « الملجأ يتولى مرفقا عاما بشروط ووسائل لا تشبه تلك التي تدار بها المشروعات الخاصة ، وهذا السير للمرفق لا يمكن تقديره وتكييفه الا على أساس قواعد خاصة تحدد في حالة الضرر المترتب لأحد اللاجئين فيه من حيث الطبيعة والنطاق ، على النحو الذي تحدد به مسؤولية الإدارة العامة إذ أن الفصل في دعوى التعويض عن ضرر يحق بفرد من الأفراد بسبب تنظيم أو سير مرفق عام يختص به دون غيره القضاء الإداري .. » .

وقد عرض هذا الحكم الأخير على محكمة النزاع ، كما عرض النزاع على مجلس الدولة ، ويتعارض بلا شك مع حكم (٢) محكمة النقض ذاتها الصادر في ٢٩ يناير سنة ١٩٥٣ في قضية « Ville d'Aubervilliers » تعارضا كاملا ، فالستشفى أو الملجأ العام لا يخرج عن كونه نشاطا تفضليا خيرا يمكن أن يقوم به أحد أشخاص القانون الخاص ، وبناء على ذلك فإن حكم النقض في ٢٩ يناير سنة ١٩٥٣ ينطوي على حل خاص متميز يتصل بنشاط إداري لا يعلم أحد بالدقة من هو القاضي المختص بالنظر فيه ، وهو يتعارض مع الحكم الصادر في ٢٣ ديسمبر سنة ١٩٥٢ الذي يعتبر « ملجأ مرفقا عاما » ، وفي ذات الوقت الذي يقضى فيه بأن « معسكر للرحلات » لا يتمتع بهذه الصفة ، ولا يمكن تبرير هذا القضاء بأن الملجأ أو المستشفى يؤدي خدمة تفضلية أو خيرية تتولاها الأشخاص المحلية بحكم وظيفتها بينما معسكر الرحلات ، ليس سوى خدمة اختيارية غير الزامية لها إذ أن هذا القول ينطوي على اهدار المعنى المحدد للعبارة المستخدمة في الحكم الخاص بمعسكر الرحلات ، إذ أن الخدمات التفضلية تشمل بلا شك كل خدمات المساعدة والمسوونة « Les services d'assistance » — ولذلك فإن نظرية المرفق العام الضروري المستخدمة في هذا الحكم ليست شاملة لكل المرافق الجبرية أو الملزمة ، ولذا فالحكمان في الحقيقة متناقضان وان كان تناقضهما يمكن حله إذا ما بنى على أن إدارة المعسكر تتم بوسائل القانون الخاص وبعقود قانون مدني يختص (٣) بمنازعاتها القاضي المدني ويخالف ذلك قضاء مجلس الدولة في ٣ يوليو سنة ١٩٥٧ في قضية «Etesse»

٦١ — ويتضح من ذلك كله أن للقضاء المدني نظريته الخاصة في تحديد المرافق العامة ، ويمكن القول بأن اختصاص القضاء المدني تحدد بحكم

Cass. Civi. D. 1953. p. 161.

(١)

(٢) راجع في ذلك « جاك كادار » المرجع السابق ص ٦٤ — ص ٦٥ .

(٣) راجع في حكم مماثل لمحكمة النقض في ٢٩ يناير ١٩٥٣ حكم لمحكمة استئناف جرينوبل القضاء المدني بنظر دعوى تعويض عن ضرر حاق بطفل في أحد المعسكرات لانه لا توجد في العقود المبرمة مع اولياء الامور أية شروط استثنائية من القانون المدني وبالتالي لم يكن يوجد مرفق عام

للنقض الصادر في ٢٩ يناير سنة ١٩٥٢ نتيجة لأن معسكر الرحلات ليس مرفقا اجباريا وليس مرفقا عاما بالتالى ، وهذا هو الذى ابرزه الحكم الصادر في ٢٣ ديسمبر سنة ١٩٥٢ بالنسبة للملجأ العام ، انما يتعين التسليم بأن نظرية المرفق العام قد ازدادت غموضا ويمكن ان ينسب اليها معان مختلفة غير ما تم بيان تعارضه ، وهذا امر كما يقول « جاك كادار » لا يمكن التسليم به ويتصف بالشناعة والغموض . اذ ان محكمة النقض قد تلمست للنتيجة ما تراه من اسباب غير مراعية للتعارض والتناقض القضائى بينها وبين مجلس الدولة معتمدة على سلطتها النهائية (١) في وضع الاسباب ، وخصوصا انه ليس بين الحكمين المتعارضين اكثر من خمسة اسابيع ، وقد أكد اختصاص مجلس الدولة بالنسبة للحكم الصادر من محكمة النقض في قضية الملجأ العام حكم محكمة التنازع استنادا الى انه يعمل في ظروف لا تشبه النشاط الخاص ، ورغم ان التسبب عكسي (٢) للتحديد للمرفق العام التجارى والانتاجى ، فانه ليس محل جدل لأن محكمة التنازع ومجلس الدولة قد اعتمدا في تأكيد اختصاص المجلس بالمرافق الصحية عند انعدام التشابه مع المشروعات الخاصة ، على اساس تحقق المرفق العام بالمعنى التقليدى في صورة جهاز ادارى ليس انتاجيا او تجاريا . « Organe Administratif non industriel ni commercial »

٦٢ - ويتضح مما سبق بلا ادنى شك ان المعايير التى قال بها النظامان القضائيان الفرنسيان لتحديد المرافق العامة - قد فشلت في أداء مهمتها التى وضعت من أجلها بحسب الظاهر ، وهى توزيع الاختصاص بينهما على اساس دقيق وواضح مما دعا الفقه الفرنسى (٣) الى المطالبة بحل

(١) «Chavanon» Essai sur la notion et le régime juridique de service public industriel ou commercial, Thèse Bordeaux 1939 p. 368.

(٢) C.E. Section 12.6.1953 «Assistance publique et Dame Batey»

D. 1954. p. 129. Concl. Guionin J.C. p. 1953, 7706 note Savatier

T.C. 10.2.1949

«Blanco»

وبمائل اسباب الحكم في قضية

Chaballier R.P. 589 note D.P. 1936.3.16 «Heilbronner»

ويقول في ذلك أنه يكفى لكى يدخل النزاع في مسؤولية السلطة العامة بمناسبة تسييرها مرفقا ليس انتاجيا أو تجاريا حتى يختص القضاء الادارى وحده ويتوقف سريان القانون المدنى وبصفة خاصة المادة ( ١٢٨٤ ) فالظروف القانونية لتسيير المرفق وغيرها هى نتيجة صفته الادارية وليست هى الاسباب لهذه الصفة . وراجع كذلك «Jacques Cadart» المرجع السابق p. 67 et s. ويقول انه فات محكمة النقض في حكمها في قضية الملجأ العام الصادر في ٢٣ ديسمبر سنة ١٩٥٢ والمثار اليه في المتن أن قضاء مجلس الدولة مضطرب على أنه يكفى غياب التشابه بين النشاط الخاص والمرفق للحكم باختصاصه بالنسبة للمرافق غير الانتاجية أو التجارية بل يتعين أن يتوفر المرفق العام بالمعنى الكلاسيكى بالإضافة الى ذلك - وراجع الاحكام التى أشار اليها ص ٦٧ هامش ( ٧٨ ) .

(٣) راجع « كادار » المرجع السابق ص ٩٧ ، ص ١١١ ، ويقدم في تبرير استحالة الاخذ بالمعيار المادى للمرفق العام ص ١٠٩ ، ص ١١٠ هامش (١٢٤) كلاما ليس له من دافع سوى سيادة النظام الفردى الرأسمالى على الفكر القانونى الفرنسى والذى سوف نتعرض له فيما يلى بالنسبة لتعريف المرفق العام في مصر .

تشريعى لهذه المشكلة ، فقد شاب النظريات التى قيلت لتحديد المرفق العام الغموض والتشويش رغم الأساسى المزدوج للمعايير التى أخذت بها المحاكم المدنية . وقد أخذت الأحكام سواء فى مجلس الدولة أو فى القضاء المدنى بحلول تحكيمية لاتخضع لقاعدة مجردة بل وجد التعارض والخلاف بين محكمة النقض ومجلس الدولة ومحكمة التنازع فى الأخذ بهذه الحلول ، فأدرجت أنواع من النشاط فى أنواع متعارضة من المرافق والأمثال على ذلك ، ما يقال من أن استغلال خطوط السكك الحديدية مرفق خاص «Service privé» بينما مؤسسة انشاء هذه الخطوط « مرفق عام » لاستخدامها عقد الأشغال العامة ، والنشاط الواحد الذى تقوم به هيئة عامة يعد تارة مرفقا عاما وتارة أخرى لا يعد كذلك بحسب الأساليب القانونية التى تستخدمها ، وهو قول يقصرونه على النشاط الذى يحتكره الأفراد فى النظام الرأسمالى ، واعتبار استغلال مجلس محلى لمعدية نقل ليس نشاطا مرفقيا ، والاعتراف لمرفق التعليم بأنه مرفق عام رغم انه فى ذات الوقت من الأنشطة التى تمارسها أحيانا أشخاص خاصة ، مع عدم اعتبار نشاط يعد مكمل لهذا المرفق وتابعا له كأنشاء «عسكر رحلات للتلاميذ» مرفقا عاما .

٦٣ — وأشد من هذا الخلط بروزا استعمال عبارة المرفق. فى احكام مجلس الدولة ، وفى القضاء المدنى ، تارة بالمعنى العضوي «au sens organique» بحيث تنصرف الى شخص من يمارس النشاط وتارة بالمعنى المادى «au sens matériel» بحيث تعنى النشاط ذاته الذى يقوم به ، ويكفى لتصور هذا الخلط التسليم بأن شخصا يعد شخصا عاما بما يستتبعه ذلك من التسليم بأن موضوع النشاط الذى يمارسه هو مرفق عام ، ووصف نشاطه فى ذات الوقت بأنه ليس مرفقا عاما ، أى أن الشخص يكون مرفقا عاما ، ولكن نشاطه وهو الهدف والغاية من وجوده وتنظيمه ليس كذلك !!

وقد كان يمكن الأخذ بطبيعة النشاط كمعيار للمرافق العامة دون التزام نظرية « المرفق العام بالطبيعة » التى تربط بينه وبين وظيفة الدولة الرأسمالية من الناحية السياسية ، مع تولى شخص عام للمرفق ، لولا أن الارتباط بنظرية المرفق العام بالطبيعة قد استلزم بدوره لرجعيتها وجمودها الى التضحية به فى سبيل تعريف أكثر توسعا للمرفق العام عما ضيقت نطاقه اليه .

٦٤ — كذلك فقد استخدمت معايير غير دقيقة لا جامعة أو مائعة فى هذا الشأن لتلائم بين ما فى النظرية من جمود فى وظيفة الدولة ، وما فى الواقع من اتساع لنشاطها حتى فى ظل النظام الرأسمالى الفرنسى عما حددته به ، وقد استحال حتما بناء تحديد للمرفق العام على أساس الظروف المتبعة فى تسييره والمختلفة عن ادارة النشاط الخاص المماثل ، فالظروف الفنية والاقتصادية والادارية تختلف من مرفق الى آخر بحسب طبيعته الخاصة وليست لها اذن حدود أو نتائج حاسمة . والنظام القانونى الاستثنائى مجاله واسع وكبير حسبما سنرى ولا يمكن تحديده متميزا عما يجرى تماما بالنسبة للمشروعات الفردية ، وهو لا يعد تحديدا للقانون العام

بما يرتبه من استحالة في وضع معيار لهذا التحديد . وقد يتطور في قوة السلطة العامة وهي ليست قابلة لتحديد بذات الوجه ، ومن المسلم به أن اتباع خليط مما يقول به الفقه الفرنسي من القانونين الخاص والعام في تسيير العديد من المرافق العامة ، وما هو مسلم به من استخدام أساليب تعدد من القانون العام من نزع ملكية أو فرض ضرائب أو رسوم على ما يعد مرافق عامة بالمعنى المادى «*au sens matériel*» ويتولاها أفراد مثل المرافق العامة الملتزم بها ، ومن تعرض ذات النشاط الذى تتولاه هيئة عامة الى تغيير الوسائل المستخدمة في تسييره حسب ظروف المرفق المتغيرة وما يترتب على ذلك من تغيير وصف النشاط وتكييفه رغم تولى الأشخاص العامة له بتغيير النظام القانونى لتسييره من مرفق عام الى مرفق خاص ، كما هو الشأن في مرفق «*التأمين القومى البحرى*» ، ولا يمكن ازاء ذلك الا التسليم بأن تحديد المرفق العام في مجلس الدولة أو القضاء المدنى الفرنسى أمر ينسم بالغموض والتحكم والتشويش ولا يمكن الاعتماد عليه بكل ما انطوى عليه من خلط وغموض .

## القسم الثانى

### التعريف التقليدى للمرفق العام في مصر

#### ١ — في الفقه المصرى :

٦٥ — تابع الفقه المصرى الفقه والتضياء الإدارى الفرنسيين ، في تحديدهما لماعية المرافق العامة ، بل ان الفقه المصرى لم يخرج نفسه من اطار التعريفات الفرنسية التى تقوم على أساس المعنى العضوى للمرفق العام «La conception organique» . فقد عرف الدكتور وحيد رأفت (١) المرافق العامة — التى يطلق عليها عبارة « المصالح العامة » تأكيدا لتفليبه المعنى العضوى بأنها « الهيئات أو المشروعات التى تعمل بأضطراد وانتظام تحت ادارة الدولة المباشرة ، أو تحت ادارتها العليا ، لسد حاجات الجمهور والقيام بأداء الخدمات العامة » .

وقال الدكتور توفيق شحاتة (٢) ان المرفق العام هو « كل مشروع يستهدف الوفاء بحاجات ذات نفع عام ، وتعجز المشروعات الفردية عن تحقيقه على وجه مرضى ، فنتولاه الادارة العامة وتديره إما بنفسها مباشرة ، أو تعهد به الى أفراد يديرونه تحت رقابتها » .

ويحدد الدكتور محمد فؤاد مهنا (٣) هذه المرافق العامة بأنها « مشروعات تديرها الحكومة أو تشرف على ادارتها وتخصص لسد حاجات مشتركة للجمهور » .

أما الدكتور مصطفى كامل (٤) فيعرفها بأنها « مشروعات تدار بواسطة الدولة ، أو الأشخاص الادارية ، وهذه الادارة إما أن تكون مباشرة أو غير مباشرة » .

وذكر الدكتور محمد طه بدوى ان المرفق العام « مشروع ذو منفعة عامة يقوم بوظيفته تحت اشرافه وتوجيه شخص من أشخاص القانون الإدارى » .

(١) د. وحيد رأفت — القانون الإدارى ص ٣٧ — ٣٨ ، ٢٢٧ وما بعدها ويبدو أنه يصر على استخدام عبارة « المصالح العامة » التى كانت فى المادة ( ١٣٧ ) من دستور سنة ١٩٢٣ الملغى .

(٢) د. توفيق شحاتة — مبادئ القانون الإدارى ج ١ سنة ٥٤ — ٥٥ ص ٢٨٤ — ٢٨٥ .

(٣) د. محمد فؤاد مهنا — القانون الإدارى المصرى سنة ٥٢ ص ٥٤ — ٥٥ ، الوجيز فى القانون الإدارى سنة ٦٠ — ٦١ ص ٤٩ — ٥٠ ، وقارن بالتعريف الذى ورد فى مقاله فى مجلة مجلس الدولة سنة ٢ ص ١٧٥ وما بعدها .

(٤) د. مصطفى كامل — القانون الإدارى طبعة بغداد ص ٤٤ .

وأطلق الدكتور عبد القادر الجمال على المرافق العامة انها « مشروعات تنشئها الدولة ، أو أحد الأشخاص الإدارية الأخرى وتديرها أو تعمل تحت اشرافها ورقابتها باضطراد وانتظام لا بقصد الربح ولكن بقصد أداء خدمات عامة للجمهور » .

وعرفها أستاذنا الدكتور عثمان خليل (١) بأنها « المشروعات التي تؤدي خدمات عامة للجمهور والتي تتولاها الإدارة مباشرة ، أو يقوم بها الأفراد بناء على تكليف هذه الأخيرة » .

ويعنى المرفق العام عند الدكتور مصطفى أبو زيد (٢) « كل مشروع مكون من أشخاص وأموال ويهدف الى اشباع حاجة عامة أى حاجة جماعية ذات نفع عام للمواطنين » .

وعرفه الدكتور سليمان الطماوى (٣) بأنه « مشروع يعمل باضطراد وانتظام تحت اشراف رجال الحكومة بقصد أداء خدمة عامة للجمهور مع خضوعه لنظام قانونى معين » .

وعرفه المستشار بدوى حمودة (٤) بأنه « كل مشروع يعمل باضطراد وانتظام تحت اشراف الدولة لسد حاجة عامة مع خضوعه لنظام قانونى معين وقابليته للتعديل وفقا لتطور هذه الحاجة » .

ويذكر الدكتور محمد سعد الدين الشريف (٥) ان المرفق العام « مشروع يقوم على ابقاء الصالح العام بتيسير خدمة معينة بغية سد خلة جماعية اما لأنه يشق على الأفراد التيام بها لفوت القدرة على تسييرها أو لانعدام

(١) د. عثمان خليل « القانون الإدارى » سنة ١٩٤٠ ص ٧٧ ، ص ٨٩ ، وكذلك « المرافق العامة » سنة ١٩٥٨ ص ٤٢ حيث يقول بتعريف مائل لما هو مثبت فى المتن « المرفق العام مشروع تتولاه الإدارة لاداء خدمة عامة » .

(٢) الوجيز فى القانون الإدارى سنة ١٩٥٧ ج (١) د. مصطفى أبو زيد .

(٣) د. سليمان الطماوى « مبادئ القانون الإدارى المصرى والمقارن » سنة ١٩٥٦ ص ١٠ ، ص ٤٦ ، طبعة ١٩٦١ ص ٢٤٢ كذلك « الاسس الإدارية العامة » مطبوعات ديوان الموظفين سنة ١٩٥٧ ص ٢٦ .

(٤) مجلة مجلس الدولة س ١١ ص ٥ « تطور نظرية المؤسسة العامة فى ظل النظام الاشتراكى » المستشار بدوى حمودة رئيس المحكمة الدستورية العليا .

(٥) « القانون الإدارى المصرى والمقارن » د. محمد سعد الدين الشريف سنة ١٩٥٥ ص ١٦٠ — مجلة مجلس الدولة س ١١ مقال « النظرية العامة للضبط الإدارى » ص ٢٢ وما بعدها والتعريف وارد فى ص ١٥١ ، ويقول فى ص ١٤٤ أن من « أبرز النواحي التي يقابلها الباحث فى الفقه الإدارى الحديث بعد تطور نظرية المرفق العام هو غموض أسلوب المرفق العام وبالتالي غموض التمييز بين فكرتى الضبط الإدارى والمرفق العام وهو غموض اعان عليه امتزاج نشاطهما فى بعض الصور واتصال الاسباب بينهما اتصالا قد يجمعهما على غايات متقاربة وأن اختلف الاسلوب وتباين المضار الذى يحول فيه أصلا كل نظام من هذين النظامين . الخ » وقد استعملنا عبارة مشروع لضرورة صياغة التعريف بدلا من عبارة « اما انشاء المرفق العام » الواردة فى المقال لأنها تعنى حتما الاخذ بالمعنى العضوى وهو يأخذ به فى مؤلفه فى القانون الإدارى عندما اشترط المنظمة الإدارية كما هو موضح بالمتن .

الحافز واما لأنهم لا ينهضون بتأديتها كما تؤديها السلطة العامة ، فالباعث المستحث على انشاء المرفق العام هو مرضاة الصالح العام أيا كانت طبيعة الخدمة !..»

ويسنطرد الى القول بأن « الخدمة التي تعمل الإدارة على اداؤها اما أن تُؤديها الى المجموع واما أن تسديها الى كل فرد من الأفراد لذاته » وقد قال كذلك « ان المرفق العام يقوم على عنصرين أساسيين ، نشاط يهدف الى مصلحة عامة . وخدمة عامة تؤديها منظمة ادارية عامة » .

ويقول الدكتور عبد الفتاح حسن (١) ان المرفق العام « كان ولا يزال كل نشاط يقدر القائمون بالأمر انه من الأهمية في حياة الجماعة ، بحيث يكون من الخطر - ومما لا يوفى بالفرض تركه لنشاط الأفراد ، وان من المصلحة العامة التي يسهرون عليها أن تتولاها الإدارة بنفسها أو على الأقل أن تخضع لرقابتها واشرافها » .

## ٢ - تعريف المرفق العام في القضاء المدني المصري :

٦٦ - يبين من متابعة أحكام القضاء المدني في مصر بصدد المرفق العام . ان هذه المحاكم تتابع النظرة التقليدية للفتحه الفرنسي للمرفق العام وتحدهه في نطاق المرفق العام بالطبيعة المتصل نشاطه بوظائف الدولة الحارسة بالاضافة الى استلزامها وجود النظام المتميز من القانون العام في ادارة المرفق وعدم ادارته على نحو مماثل للمشروعات الخاصة ، وهو الشرط الذي تعبر عنه الأحكام بتمتعته بقدر من السلطة العامة - وتستخدم الأسباب عبارة المرفق العام بالمعنى العضوي أو المادى كمترادفين - وتتبع في ذلك الأحكام القديمة للقضاء الإدارى في تحديد المرفق العام وآراء الفتحة المصرى التقليدى السالف التعرض لها ومن الأمثلة على هذا القضاء انه قد رفض اعتبار « بنك التسليف الزراعى والتعاونى (٢) » شخصا عاما قائما على مرفق عام لأن « اشراف الحكومة الذى نظمته مواد المرسوم الصادر فى ١٩٣١/٧/٢٥ فى جلته لا يجعل الشركة خاضعة فى ادارتها خضوعا تاما للحكومة وأن الاشتراطات المدونة لصالحها الخاص من الحقوق العامة المقررة للدولة ازاء المشروعات الخاصة ذات النفع العام .. وتأسيسا على ذلك يكون بنك التسليف مؤسسة ذات نفع عام تهدف الى خدمة مرفق التسليف الزراعى حماية للزراعة وأربابها لتتبعوا المكان اللائق بها بوصفها المصدر الأول من مصادر الثروة بالبلاد ، أنشئ بطريق الاستغلال المختلط

(١) مجلة مجلس الدولة السنوات ٨ و ٩ و ١٠ ص ١٥٠ مقال بعنوان « القضاء الإدارى فى الاسلام » .

(٢) محكمة شئون العمال الجزئية بالقاهرة دائرة (٣) رقم ٦٧٢٧ لسنة ١٩٥٨ فى ١٩٦٠/٤/٥ . « جمعية تعاونية » مجموعة الهوارى سنة ١٩٦١ ص ٢٤ .

بواسطة شركة مساهمة تشترك فيها الحكومة مع البنوك الأخرى في رأس المال ، وتأسست طبقاً لأحكام القانون التجارى وندار بواسطة الوسائل التى تتبع في إدارة واستغلال المشروعات الخاصة مع اشراف خاص للحكومة .. » .

ومن الأحكام التى تبرز تماماً اتجاه القضاء المدنى المصرى في صورته الغالبة على النحو السالف بيانه ، ماقتضت به محكمة استئناف القاهرة من أنها لاتوافق محكمة أول درجة على رأيها فيما انتهت اليه في أسباب حكمها من أن فرقة المسرح القومى التى يديرها المستأنف عليه تعتبر هيئة ادارية وأن قراراتها تعد لذلك قرارات ادارية يختص مجلس الدولة بالمنازعات الناشئة عنها . ذلك أن « الهيئات الادارية العامة هي التى تدير المرافق الادارية بمعناها الدقيق كمرافق الدفاع والبوليس والقضاء والصحة والتعليم وبديهي أن الفرقة المستأنف عليها لا تدخل ضمن هذه المرافق (١) .. الخ »

ومع ذلك فقد اعترف هذا القضاء بصفة المرفق العام لمرفق المرور في قنائة السويس الذى تستغله هيئة قنائة السويس (٢) كما اعترف للهيئة بصفة الشخص العام ونص على انه « .. تعتبر هيئة قنائة السويس المدعى عليها شخصاً من أشخاص القانون العام ، يقوم على شؤون مرفق عام من مرافق الدولة هو مرفق المرور بالقنائة لادارته واستغلاله وصيانتته وتحسينه وقد أضفى عليه المشرع نوعاً من السلطة العامة ... » واعترف القضاء المدنى كذلك بـ « المرفق العام للاصلاح الزراعى » الذى تقوم عليه هيئة الاصلاح الزراعى ، حيث قضى بأنه « قد نص على أن الهيئة العامة شخصية معنوية مستقلة .. وتتولى عمليات الاستيلاء والتوزيع وإدارة الأقطان المستولى عليها الى أن يتم توزيعها .. ويكون لها الاشراف على جمعيات التعاون الزراعى وتوجيهها في حدود القانون .. ويعد هذا الاختصاص نشاط مرفق عام » .

واعترف أيضاً بصفة المرفق العام لنشاط « الهيئة العامة للبترول » وقد نص الحكم على أنه « يبين من مجمل النصوص الواردة في القانون ٣٣٢

(١) هذا الحكم يمثل نموذجاً لتابعة القضاء المدنى للفقهاء التقليدى المصرى نقلاً عن الفقه التقليدى الفرنسى ويعتمد على مؤلف د. سليمان الطماوى « مبادئ القانون الادارى المصرى والمقارن » طبعة ٣ ص ٣١٢ وما بعدها — الحكم صادر من محكمة استئناف القاهرة دائرة ( ٧ ) رقم لسنة ٧٦ ق في ١٩٧٠/٦/٢٦ مجموعة الهوارى ص ٣٥ .

(٢) حكم محكمة القاهرة الابتدائية دائرة ( ٩ ) رقم ٢٢٢٣ لسنة ١٩٥٨ في ١٩٥٩/٤/٤ . وقد استند الحكم في قضائه الى حكم لمحكمة القضاء الادارى، المجموعة س ٧ ص ٦١١ ج ٢ رقم ٢٨٣ لسنة ٥ ق وبمثل ذلك قضت هذه الدائرة باعتبار الهيئة العامة للاصلاح الزراعى شخصاً عاماً في القضية رقم ١٨٤٦ لسنة ١٩٥٤ في ١٩٥٨/١١/٢٠ مجموعة الهوارى ص ٤٢ .

لسنة ١٩٥٦ أن الهيئة العامة لشئون البترول (١) . . . هيئة تدبير مرفقا عاما هو ادارة معمل تكرير البترول الحكومى وجميع المنشآت العامة التى تختص بالمواد البترولية ومشتقاتها . . . . وقد أضفت عليها نوعا من السلطة العامة وحقوقا من تلك التى تختص بها الهيئات الادارية منحتها اياها فى سبيل الوصول الى الغرض من انشائها . . الخ » .

انما لا يستفاد من هذه الاحكام الأخيرة رغم صدورها بشأن « مرافق عامة اقتصادية » أى تغليب للتعريف الموضوعى المادى للمرفق العام . بل هى تمثل ذات الاتجاه الذى أبرزناه للقضاء المصرى المدنى متابعة للفقهاء التقليدي وهو ما يتوجه قضاء لمحكمة النقض المدنية فى هذا الصدد ، حيث تعرضت المحكمة للمرفق العام (٢) ، فى حكم حديث لها قالت فيه « انه لا يوجد مرفق عام الا حيث تقوم جهة الادارة بنفسها بادارة مرفق أو حين تعهد به الى ملتزم ليتولاه نيابة عنها وتبرم معه فى هذا الشأن عقد التزام أو امتياز . . . » .

وبالتالى فشرط وجود المرفق العام فى هذا القضاء يحتوى على ركن المشروع ، والنظام الاستثنائى من القانون العام ، مع هدف تحقيق خدمة عامة على غرار النظرية التقليدية للمرفق العام بالطبيعة — ومن ذلك سوف نرى أنه بمقارنة القضاء المدنى فى مصر ، بقضاء وفتاوى مجلس الدولة المصرى يتضح أن الأخير يمثل اتجاها أكثر تقدما وتحررا فى تحديد وفهم المرفق العام عن القضاء المدنى ، الذى يتميز على غرار القضاء المدنى الفرنسى بنظرة اشد جمودا وضيقا الى المرفق العام .

### ٣ — تعريف المرفق العام فى مجلس الدولة المصرى :

#### ( أ ) فى القضاء القديم لمحكمة القضاء الادارى :

٦٧ — تابعت المحكمة فى مبدأ الأمر ما يقوله الفرنسيون من تحديد « للمرفق العام بالمعنى العضوى » ومن التزام « نظرية المرفق العام بالطبيعة » بصورتها الجامدة المنطرفة — فقضت بأن المرافق (٣) العامة « مؤسسات تنشئها الدولة ، أو تشرف على ادارتها ، وتعمل بانتظام واضطراد لتزويد الجمهور بالحاجات ذات النفع العام التى يتطلبها ، لا بقصد

(١) محكمة شئون المال الجزئية بالقاهرة ( ١ ) رقم ٥٨٤٣ لسنة ١٩٥٨ ، ١٩٥٩/١٢/٢٩ ، ص ٤٤ مجموعة الهوارى — مثل ذلك « ادارة النقل العام بالاسكندرية » محكمة استئناف الاسكندرية دائرة (٢) الاستئنافية ٤٢٥ ، ٤٤٤ لسنة ١١ ق .

(٢) الحكم منشور فى مجلة ادارة قضايا الحكومة س ١ عدد (١) يناير — مارس سنة ١٩٥٧ ص ١٠١ — ١٠٧ .

(٣) محكمة القضاء الادارى س ٨ ص ٤٦٩ فى ١٩٥٤/١/١٨ وفى ١٩٥٧/٦/٢ رقم ٤٣٨٠ لسنة ٩ وبماثل هذا الاتجاه مجموعة فتاوى مجلس الدولة س ١١ ص ٤٦٣ رقم ٢٩٠ فى ١٩٥٧/٧/٢٩ وقد استند د. الطماوى فى مؤلفه « مبادئ القانون الادارى المصرى والعربى » سنة ١٩٦١ هامش (١) ص ٣٤٣ الى حكم محكمة القضاء الادارى الموضح فى المتن .

الربح وانما مساهمة من الادارة العامة لحفظ النظام العام ، وكفالة الراحة والرفاهية وتوفير عوامل الحياة وسبل العيش بكيفية تصون الجهاز الحكومى من ناحية ، وتعمل على استتبابه من ناحية اخرى ، فالنفع العام هو شرط وجودها وقيامها والهدف الذى تسمى الى تحقيقه دون ان يكون هناك اتجاه خاص الى استدرار الربح فحسب ، انما يجوز فى بعض الاحيان مساهمة الافراد فى الابعاء التى تتحملها خزانة الدولة ، نظير انتفاعهم بخدمات المرفق — على انه لا يمكن اخذ هذا التعريف على علته . واحتساب كل مشروع يؤدي خدمة عامة مرفقا عاما — فان هناك مشروعات ذات نفع عام ورغم ذلك لا تكنسب صفة المرفق العام . والقاعدة انه لى يكون من هذا النوع يجب أن تخضع فى تنظيمها وادارتها للسلطة العامة اما بواسطة عمالها وموظفيها أو أن يكون لها تعيين مندوبين عنها . يشتركون فى ادارتها ويتداولون فى اصدار قراراتها ويكون لها فى النهاية حق الاعتراض عليها . »

كذلك فقد قضت المحكمة بنفس المعنى فى ٣ مارس سنة ١٩٥٧ بأنه « ... وفقا لما نصت عليه المادة الاولى من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٠ ... فقد أصبح النقل العام للركاب بالسيارات ... من المشروعات التى تعمل باضطراد تحت اشراف جهة الادارة ، بقصد (١) أداء خدمة عامة للجمهور مع خضوعه لنظام قانونى معين ، ومعنى انشاء هذا المرفق العام ان جهة الادارة رأت ان هناك حاجة جماعية ملحة ، قد بلغت من الاهمية مبلغا يقتضى تدخلها لى توفرها للأفراد باستخدام وسائل القانون العام التى تنطوى على قدر كبير من المساس بحقوق الأفراد وحررياتهم ، مما يستتبع احاطة هذا الانشاء بشئ من الضمانات للتأكد من ان هذا المساس له فى الواقع ما يبرره . »

وانشاء المرافق العامة يقتضى ان يترك للسلطة التنفيذية تنظيم المرفق ووضع القواعد التى يسير عليها بعد انشائه بحسب ما يتوافر لديها من الخبرة الفنية وحاجة العمل ، فهى التى تقرر ما اذا كانت ادارة المرفق الجديد تتولاها الدولة بنفسها أو بواسطة غيرها من الهيئات العامة أو الخاصة ، أو اذا كان اسلوب ادارة هذا المرفق العام هو الاستغلال المباشر عن طريق السلطة الادارية أو أن يعهد به الى الأفراد يديرونه فى شكل التزام ، أما اذا كان هذا المرفق محفكرا أو تتنافس فيه المشروعات الخاصة ، أو تحديد الشروط الواجب توافرها لدى الافراد لامكان انتفاعهم بهذا المرفق العام ، ومن ثم فانه يجب تمكين السلطة التنفيذية من تعديل القواعد التى يسير عليها المرفق بسهولة لتستجيب بسرعة لمقتضيات الظروف ، ولكى تتمكن من وزن مختلف السبل التى يصح لها أن تسلكها لتمييز منها أفضلها واقومها فيما تقرر من اشتراطات وبالتطبيق لهذه

(١) راجع مجموعة المبادئ التى قررتها محكمة القضاء الادارى فى (١٥) عاما من ٢٦٢٨ رقم ١٥٢٥ — ٦ فى ٢/٣/١٩٥٧ ، مجموعة س ١١ ص ١٦٠ قاعدة ٢٣٩ .

الأصول الإدارية العامة نصت المادة الثانية من القانون رقم ١٠٥ لسنة ١٩٥٠ . . . الخ «

### (ب) المرفق العام في الفتاوى القديمة للقسم الاستشارى :

٦٨ — ولقد تردد هذا الاتجاه في تعريف القسم الاستشارى بمجلس الدولة المصرى للمرفق العام ، والتي جاء فيها « أنه وان كانت فكرة المرفق العام غير محددة تحديدا واضحا وليس لها تعريف جامع مانع ، الا أن العنصر الأساسى فيها ، هو ضرورة وجود خدمة عامة يهدف المشروع الى أدائها وتقوم بها الحكومة مباشرة ، أو يقوم بها ملتزم تحت اشراف السلطات الادارية المختصة في نطاق القانون العام والمرجع في تقدير توفر صفة المرفق العام أو عدم توفرها الى الظروف المحيطة به ، والقواعد التي تضعها السلطة العامة لتنفيذه والقيام به والاشراف عليه ، مع الاستهداء بقصد الدولة القوامة على المرافق العامة » .

وقالت فتوى اخرى بان « هناك مرافق عامة (١) تلتزم الدولة بانثسابها وتقديم خدماتها بالمجان ، كمرفق الحريق ، والدولة في ذلك إنما تقوم باحدى وظائفها الأساسية مهما كلفها الأمر ، ومهما يكن استفادة الأفراد منه ، اذ المفروض ان يستفيدوا منه من غير مقابل . . . »

(١) مجموعة الفتاوى س ٨ — ٩ ص ١٥٣ رقم (١٣٣٠) في ٣/١٢/١٩٥٤ .

## القسم الثالث

## نقد التعريفات التقليدية للمرفق العام

اولا — سيطرة الفكر القانونى الفرنسى على القضاء والفتحه الادارى التقليديين فى مصر :

٦٩ — يتضح من استعراض التعريفات الفقهية والقضائية فى مصر للمرفق العام والسابق ذكرها ببقين متابعتها لما يقول به الفقه الفرنسى بالمعنى العضوى للمرفق العام ، اذ تشترط كلها ركن « المشروع » للاعتراف بالمرفق ، وتظهر فيها العناصر المترتبة على نظرية «المرفق العام بالطبيعة» كما هو الشأن فى تعريف « د. شحاته » فى اشتراطه لى يعد المشروع مرفقا عاما أن يكون « قد نشأ بعد أن عجزت المشروعات الفردية عن اشباع الحاجة العامة . . » ، ويمائله فى ذلك بعبارات أشد تأكيدا تعريف « د. الشريف » ، ويظهر ذلك أيضا فيما يستلزمه « د. الجمال » من انتفاء قصد الربح فى انشاء الدولة للمشروع ليتحقق المرفق العام ، وفيما استلزمته التعريفات الأخرى من ضرورة « وجود النظام القانونى المتميز من القانون العام (١) » .

انما يمكن القول بأن الفقه المصرى منذ تعريف « الدكتور وحيد رأفت » يبرز فى فكرة المرفق العام اضطراد وانتظام النشاط الذى يشبع حاجة عامة ، وقد كان بعض هذه التعريفات معقولا فى عدم اشتراط الإدارة المباشرة من الدولة للمشروع ، والاكتفاء بأشرافها أو ادارتها العليا أو رقابتها ، حتى يشمل التعريف المرافق العامة التى يتولاها الافراد بطريق الالتزام .

ويتفق هذا الاتجاه مع ما قال به الفقه الفرنسى متابعة لاحكام مجلس الدولة هناك ، من أن اشتراط ادارة شخص عام للمرفق يمكن أن يحل محلها اتباع نظام القانون العام فى تسييره لذات الغرض ، حتى يشمل التعريف « المرافق العامة الواقعية » .

ولعل من أوضح هذه التعريفات وأقربها الى التخلص من رتبة التبعية لنظرية « المرفق العام بالطبيعة » — لو صرفنا النظر مؤقتا عن المعنى العضوى المتغلب عليها — تعريفى « د . عثمان خليل » ، وكذلك « الدكتور مصطفى أبوزيد » .

(١) يظهر ذلك فى تعريفات الاساتذة « رأفت » ، « شحاته » ، « مهنا » ، « مصطفى كامل » « بدوى حمودة » .

٧. — وجدير بالذكر أن « د. الطماوى (١) » قد قال بأن المعنى الذى يقصده للمرفق العام رغم تعريفه آتف الذكر هو « النشاط الذى تقوم به الإدارة لصالح الافراد » ، وانه يقصد بالمرفق العام هذا المعنى وحده دون « المعنى العضوى » — ولكن ينقى ذلك رغم قوله هذا استلزامه ركن المشروع فى تعريف المرفق — الذى كما سوف نرى ، لا يتفق مع معناه المادى وانما يربطه بالمعنى العضوى ، واستلزامه كذلك النظام القانونى المتميز لتسيير المرفق وترديده ما يقوله « ديجى » من ربط بين النظام السياسى الراسمالي ووظيفة الدولة فى ظله وتعريف المرفق العام ، وتعرضه لانشاء وتنظيم والغاء المرافق العامة وانواعها ، وهذا لا يكون حتما الا بالمعنى العضوى ، يضاف الى ذلك ما قاله بالنسبة للمرافق العامة المهنية ، ورايه بالنسبة للتأميم او توسع الدولة فى نشاطها . فكل ذلك يؤكد الأثر البالغ لنظرية المرفق العام بالطبيعة فى تحديده للمرافق العامة من ناحية ، وأخذة فى حقيقة الأمر بالمعنى العضوى للمرفق العام ، ومن ثم فانه أيضا يعد بحق من ذات المدرسة الفقهية المصرية التقليدية التابعة للفقهاء الفرنسى رغم نقده وتشككه فى صحة ما قال به ديجى .

٧١ — ويمثل الاتجاه السابق عرضه فى مجلس الدولة المصرى (٢) الاتجاه التقليدى التابع للفقهاء الفرنسى من حيث الخلط بين النشاط الذى يعد مرفقا عاما والمشروع ، أى شخص من يتولى هذا المرفق ، واشترط أن يكون النشاط مما تقوم به الحكومة بحسب وظيفتها التقليدية ، وعدم استهداف المرفق تحقيق الربح ، والبحث عن ارادة الدولة الصريحة ، والظروف والتواعد التى تضعها السلطة العامة ، مع استلزام النظام القانونى الاستثنائى لتسيير المرفق للاقرار له بصفته العامة — وهو ما تردده جميعه أحكام مجلس الدولة والتضاء الفرنسين فى هذا الشأن بالنسبة للمعيار الخاص بنظريه « المرفق العام بالطبيعة » ، واتباع المعيار الشخصى القائم على نية الإدارة (٣) «critère subjectif» والاستهداء بها مع الظروف القانونية والاقتصادية لتحديد طبيعة المرفق العام .

ولكن هذا الاتجاه التقليدى السائد يمثل رد الفعل الطبيعى للنظام الاقتصادى والسياسى السائد فى مصر قبل الثورة (٤) والتبعية التقليدية من العقلية القانونية المصرية وبصفة خاصة فى القانون الإدارى للعقلية

(١) راجع د. الطماوى « مبادئ القانون الإدارى المصرى والعربى » سنة ١٩٦١ ص ٣٢٩ — ص ٣٨٦ وبمسة خاصة ص ٣٤١ ، ٣٤٢ ، ٣٤٣ ، ٣٤٤ ، ٣٤٥ ، ٣٥٤ ، ٣٥٦ ، ٣٦٢ ، ٣٦٥ ، ٣٧٠ .

(٢) راجع مجموعة الفتاوى س ٨ — ٩ ص ١٥٣ رقم (١٣٣٠) فى ١١/٣/١٩٥٤ .

(٣) قارن بدى لوبادير سنة ١٩٥٣ المرجع السابق بند ١٠٤٨ .

C.E. 25.5. 1933. «Silly» p. 579.

C.E. 27.7. 1923 «Gheusi» p. 638. C.E. 20.12.1935 «Civalhunions» 1936. p. 373.

والفقرات السابقة بالنسبة لتعريفات الفقهاء الفرنسى .

(٤) بدأ يتضح الاتجاه المادى الغالب فى تحديد المرفق العام فى مجلس الدولة المصرى فى أحكامه وفتاواه الحديثة ، قارن مجموعة المحكبة الادارية العليا س ١ ج ١ ص ٦٤ رقم =

القانونية الفرنسية ، وهذه المدرسة القضائية والفقهيّة التابعة للفقّه الفرنسي نطلق عليها فيما يلي المدرسة التقليدية للمرافق العامة في مصر . ويستلزم ذلك اذن التعرض لها بالنقد من خلال النقد الموجه للنظرية الفرنسية للمرفق العام ، مقارنة بالظروف المصرية السياسية والقانونية والقضائية لنصل الى التعريف الصحيح للمرافق العامة .

### ثانياً — سيطرة الفكر الرأسمالي على الفقه الفرنسي :

٧٢ — منذ زمن بعيد والدولة وحدود وظيفتها ومسئولياتها وواجباتها قبل الجماعة الانسانية التي تعيش على اقليمها الشغل الشاغل للفكر الانساني . ويسود في الدول الرأسمالية (١) اتجاهها ونظريتها الخاصة في هذا الشأن والتي تختلف اختلافا جذريا عن الدول الاشتراكية ويتمثل الاتجاه السائد في الدول الرأسمالية « المذهب الفردي » .

وقد عبر عن هذا المذهب بايجاز القول الشهير « اتركه يعمل ، اتركه يمر ، فسوف تضى الحياة وحدها » *Laisser faire, laisser passer, le monde va de lui-même*

ويمتنع بناء على ذلك على الدولة ان تتدخل ، فدورها هو مجرد « تحقيق النوم الهادئ للمواطنين » كما يقول « روبين » — وليس لها ان تقوم بأى دور او نشاط « في ميدان الاقتصاد وال عمران لتعارضه مع وظيفتها الاصلية الطبيعية » — ولأنه يتعارض تدخلها « لحماية الفقراء والضعفاء والمحرومين والعجزة ومعاونتهم مع القانون الطبيعي الخاص بتنازع البقاء وبقاء الأصلح !! » حسبما يقول الفيلسوف الانجليزي « هربرت اسبنسر » (٢) وقد عبر عن هذه النظرية (٣) « آدم سميث » ساخرًا من تدخل الدولة بقوله

٢٠ لسنة ٢ ق ، س ٤ ص ١٨٩ رقم (١) لسنة ٤ ق «كليه نكتوريا» ، ص ٥٢٧ رقم ٥٧٢ قضية رقم ٥٠ لسنة ٣ ق ، ص ٦٥٣ رقم ١٠٠٠ لسنة ٤ ق ، مجموعة الفتاوى ص ١١ ص ٤٦٢ ، ص ١٦ — ١٧ ص ٤٢٨ رقم (٩٢) ، ( ٢٠٨ ) في ١٩٦٢/٢/٢١ « مرفق الشرطة » ، رقم ١٧٩ في ١٠/١١/١٩٦٢ وسوف نعرض لها فيما يلي جميعا .

(١) أسس النظرية السياسية « ه جريغز » ترجمة ص ٢٩ الى ٦٢ — مفاهيم جديدة في الاشتراكية « راشد البراوى » ص ٢٣ وما بعدها . اصول القانون د. السنهورى وأبو ستيت سنة ١٩٥٠ ص ٢٢ وما بعدها — المذاهب السياسية د. مصطفى الخشاب طبعة ١ ص ٧ — ٩ ، د. ثروت بدوى النظم السياسية ص ٦١ ص ٤٥٢ — ٤٦٨ ، ص ٤٧١ ، أحمد عبد القادر الجمال مقدمة في أصول النظم الاجتماعية والسياسية ص ٢١٤ وما بعدها .

(٢) أنظر رسائله التي ردد فيها هذا الرأى باسم *Social Statics and Man versus the state.*

(٣) آدم سميث «Wealth of nations» ، مفاهيم جديدة في الاشتراكية المرجع السابق ص ٢٣ ، قادة الفكر الاقتصادى هيلروثر ترجمة راشد البراوى ص ٤٥ ، ص ٨٢ ، ثروت بدوى المرجع السابق ص ٢٨١ ، ص ٤٦٨ وما بعدها .

ويلاحظ أنه يشترك مع هؤلاء الغربيين في كراهيته للدولة وتدخلها قبل ما كتبه بزمن طويل العلامة العربى « بن خلدون » راجع المقدمة طبعة المكتبة التجارية ص ٢٨٠ — ٢٨٣ الفصل (٢٩) ، الفصل (٤٠) — وقد انتهى من تأليفها س ٧٧٩ هـ أى حوالى القرن العاشر الميلادى — وراجع في تفصيل أسباب هذه الكراهية المشتركة كتابنا « الموظف العام » سنة ٦٩ ص ٢٦١ .

« لم أر خيرا كثيرا يتحقق على أيدي أولئك الذين يتخذون من الصالح العام تجارة لهم » .

وهذا النظام الرأسمالى الفردى هو النظام الاجتماعى والاقتصادى والسياسى السائد فى فرنسا — وليس من شك فى أن القانون والافكار المسائدة عنه فى بلد معين هما نتاج العلاقات الاقتصادية الموجودة فى هذا البلد ، وليس النظام السياسى والاجتماعى فى بلد ما الا نتيجة تابعة لنظامى الانتاج والتوزيع فى هذه الدولة .

وعلى أساس ذلك فان النقل من الفقه والقضاء الفرنسيين دون محاولة للفحص والتعمق على ضوء الظروف القومية لمصر يعد ابتعادا عن الفهم الصحيح للاوضاع القانونية المحلية فى الوطن ، أو حماسا لنظام اقتصادى وسياسى رأسمالى موجود فى فرنسا وغير موجود بعد الثورة فى مصر .

وهذا الذى نقوله وأن كان من المسلمات الفكرية بالميثاق الوطنى وظاهر فيها عرضناه فيما سبق من أثر بعيد الغور للنظامين السياسى والاقتصادى انفرنسيين على آراء الفقه والقضاء هناك ، الا أنه يتعين أن نؤكد ما نقول ونزيل كل شك فيه بالتفصيل .

٧٣ — فقد وضعت تقسيمات المرافق العامة فى قضاء مجلس الدولة أو القضاء المدنى الفرنسى ، وفقا لمعايير وضعت بحسب الأصل لوضع معيار لتحديد القانون الإدارى ، لتحديد وتوزيع الاختصاص بين هذين النظامين القضائيين — ورغم هذا السبب الظاهر فقد كانت هذه المعايير انعكاسا وتعبرا عن التمسك بالفردى والرأسمالى هناك — فالنتائج التى رتبها الأحكام المختلفة على تكييف مرفق بأنه « مرفق إنتاجى أو تجارى » فى قضاء مجلس الدولة الفرنسى ، أو « مرفق خاص فى القضاء المدنى Le service privé » تمثل حربا بلا هوادة على تدخل الدولة ، فاستبعاد وسائل السلطة العامة وامتيازاتها عن هذه المرافق تلقائيا نتيجة نزع الاختصاص بمنازعاتها من مجلس الدولة الفرنسى . مع تطبيق قواعد القانون الخاص عليها، ومعاملة منازعاتها معاملة منازعات الأفراد العاديين ، واعتبار الدولة فى ممارستها هذه الأنشطة مجرد فرد أو مقاول عادى ، بما يرتبه ذلك من جواز الحجز على أموال المرفق ، وأشهار افلاسه ، والتزامه بقواعد المسؤولية المدنية العادية ، كل هذه النتائج والآثار تترك هذه المرافق العامة بلا حماية قانونية تحت رحمة منافسة الرأسمالية الفرنسية ، وتهدر الطرف الواقعى الطبيعى الذى يلازمها ويميزها عن المشروعات الفردية ، وهو تولى أشخاص عامة لها ، بما يستتبعه ذلك حتما من فروق فى الأسلوب القانونى لإدارتها عن تلك المشروعات الفردية ، وكذلك من ارتباطها بمصير الأمة وحياتها على وجه لا يتصور معه العقل ، أن يكون مقصدا محايدا معاملتها تماما وبالتحكم فى غالبية شئونها نفس المعاملة المقررة للمشروعات الخاصة .

٧٤ - فرغم التسليم بعدم اتباعها بصفة أساسية لقواعد السلطة العامة في ممارسة نشاطها ، فان ذلك لا يمنع بل ويحتّم بحكم ضرورة ارتباطها بالدولة وملكية الأمة لها ، حمايتها بقواعد السلطة العامة في الحدود التي تفرضها بحكم هذه الطبيعة والارتباط مع ملكية الشعب لها وادارتها بأشخاص ليسوا هم الملاك المباشرين لرؤوس أموالها .

فليس من غرض لصراية حماية للسلطة العامة لهذه المرافق التي تتولاها الأشخاص العامة - والتي يسميها الفرنسيون بالمرافق العامة الانتاجية والتجارية أو المرافق الخاصة - ومعاملتها بتطرف هذه المعاملة التي لا تميزها عن المشروعات الفردية من حيث القواعد القانونية التي تطبق عليها بصفة عامة . سوى عدم تشجيع أو تحبيذ تدخل الدولة واحباطه والمساهمة في فشلها مع المنافسة الرأسمالية من المشروعات الخاصة المماثلة ، نتيجة لسيطرة الفكر الرأسمالي الفردي وتغليب مصالح الرأسمالية في استغلال الأمة الفرنسية - وهذا الذي نقوله ثابت من كتابات الفقه الفرنسي ذاته .

فعندما عرف « هوريو » (١) المرفق العام بأنه ذلك الذي ينشأ لتحقيق النظام العام ، لأن المرافق الادارية ليست سوى أحد أشكال البوليس الادارى والمرفق العام محله فقط النشاط البوليسى والمحافظة على النظام العام - قال بكل صراحة انه :

« اذا ما قامت الادارة بأى نشاط خارج هذا النطاق كان غير قانونى وغير مشروع ، وهو لا يشكل خارج هذه الحدود سوى خدمة أو مرفقا خاصا » .

فهو يدمج كل نشاط خارج النطاق الذى تتحدد فيه وظائف الدولة الرأسمالية الحارسة اذا ما قامت به بـ « عدم المشروعية » أو يحرمه من صفة المرفق العام .

وقد قال « هوريو » تعليقا على حكم (٢) مجلس الدولة الفرنسى فى قضية « Canal de Gignac » الذى قضى بأن جمعيات ونقابات الملاك مؤسسات عامة - « ان الدولة تتجه نحو الاشتراكية Socialisme !! » .

٧٥ - وليست نظرية « المرفق العام بالطبيعة » - فى الجانب الذى يتبنى معيار المرفق الأساسى الذى لا يمكن التخلّى عنه - سوى ترديد لما قصدته (٣) « بيرتلمى » بالمرفق العام الذى بعد أن عرفه على أساس

(١) Hauriou, précis élémentaire de droit Adm. 10e éd. p. 25, 27, 31 note 3, 11e éd. p. 16, 17, 10e éd. p. 22, No. 2, 11e éd. p. 18 No. 2.

(٢) T.C. S. 1900,3,49. « Canal de Gignac »

De Laubadère « T. D. Adm. » 1953

وراجع المرجع السابق

بند ١٠٤٣ - ١٥٧ ، بند ٣٦ ، ٣٧ ، ٣٨ ، ٣٩ .

(٣) H. Berthélemy, Traité Élémentaire de droit Adm. 12e éd. 1930 p. (٣)

7, 271, 757.

النشاط ذاته دون المعنى العضوى عمد الى ربط هذا النشاط بالنظرية الرأسمالية للدولة ، عندما تحدث عن الوظائف الأساسية المنوطة بالحكومات الحديثة وحدودها بأنها تقتصر « على تحقيق العدل وحماية أمن الدولة في الداخل والخارج ، ورعاية الصحة العامة ، وانشاء الطرق العامة وتنفيذ الأشغال العامة ، وإدارة الدومين القومى العام « *Le domaine national* » وتوفير الإيرادات الضرورية لتغطية هذه الأعباء العامة » .

وهذا الربط بين وظائف الدولة الحارسة والنشاط هو الذى أنتج الخلط بين المعنى المادى للمرفق العام والمعنى العضوى له ، إذ أنه ما دام النشاط مقصورا بحكم وظائف الدولة الطبيعية عليها تمارسه وحدها دون الأفراد، كان الأمر سواء فى القول بأن المرفق العام هو هذا النشاط ، أو أنه ذات أجهزة الدولة العضوية أى الأشخاص التى تمارسه — فالمرفق العام على هذا الأساس لا يكون شيئا مختلفا عن المصالح العامة التقليدية التى تتشكل منها الدولة الحارسة ذاتها — إذ هى حتما التى تمارس النشاط الذى لا يعد غيره مرفقا عاما ولو تولته الدولة ذاتها أو أى شخص عام آخر . ويقابل هذه المرافق العامة « المرافق الاختيارية » *Les services facultatifs* وبالنسبة الى هذه المرافق الأقل أهمية — وان كانت لاتقل عن الأولى نفعا ولاتقوم بها الدولة الا عندما يغيب النشاط الفردى كلية ، أو يتضح عدم كفايته فى تحقيقها — فإن « بيرتلمى » يتفق مع « ماتر » فى عدم تحبيذ قيام الدولة بإدارة هذا النوع الأخير من المرافق لأنها « لا تحقق من هذه الإدارة أية فائدة . . ؟ » وبذلك يؤكد فكرة الدولة الحارسة التى تقتصر نشاطها على المرافق الأساسية التى لا يجوز لها التخلى عنها أو تركها .  
« *Les services essentiels et indépendables* »

ومع ذلك فهو يترك للدولة المرافق الثانوية التى لا تقبل عليها الرأسمالية لعدم أدرارها أى ربح عادة ، مثل التعليم والفنون الجميلة والإسعاف والنقل ، ولكنها ليست — كما يعبر القضاء المدنى الفرنسى عنها — سوى مرافق اختيارية وتفضلية وتدخل فى المرافق الخاصة *Services privés!!!*

٧٦ — وقد أقر مجلس الدولة الفرنسى للمرافق المؤممة التى تؤدى خدمات توزيع المياه ، والغاز ، والكهرباء ، وما يماثلها بصفة المرفق العام الانتاجى والتجارى فى أحكامه وتميزها الأحكام بذلك عن المرافق العامة الإدارية ، ومعظمها كان يدار عن طريق الالتزام قبل التأميم وقد ساد هذا التكييف لتلك المرافق رغم أدرارها لأرباح واستخدامها القانون الخاص ، وعدم كونها من الوظائف الطبيعية العمادية للدولة الرأسمالية بحسب المعايير التى تضمنتها النظرية الرجعية للمرفق العام بالطبيعة ، والمرتبطة بصلة النشاط بوظيفة الدولة الحارسة والوسائل القانونية والاقتصادية المتبعة فى تسييرها — ومع كل ذلك يصر الفقه الفرنسى الرأسمالى على تحديد ما يوصف من المشروعات المؤممة بوصف المرافق العامة بما أقر له مجلس الدولة فقط بهذه الصفة ، ويتشبهت بتميزها عن باقى المرافق العامة

«Les entreprises nationales» و«التجارية بوصف « المشروعات المؤممة »  
« nationalisées » ويعارض أى توسع يمكن أن يرد عليها صراحة .

وفى ذلك يقول « دى لوبادير » فى تعليقه على تضاء مجلس الدولة الفرنسى بشأن المشروعات المؤممة التى كانت تدار قبل التأميم بطريق الالتزام (١) انه « لم ينكر أحد ان المرافق العامة الملتزم بها «Les services publics concédés» تشكل مرافق عامة حقيقية «de véritables services publics» وانها دائما مرافق عامة انتاجية او تجارية » ويبرر ذلك قائلا بأنه « لا يمكن لانسان أن يزعم أن طبيعتها تمنعها من اعتبارها مرافق عامة ، فهل يمكن أن يكون معقولا القول بأن توزيع الغاز والكهرباء التى يسلم بانها مرافق عامة عندما تدار بطريق الالتزام ، قد توقفت عن الاستمرار فى البقاء كمرافق عامة بعد تأميمها ونقل ذمتها المالية الى الدولة لتحقيق المصالح العام » .

ويستطرد « دى لوبادير » الى القول بأنه « اذا كان الأمر (٢) كذلك فان فكرة اشباع حاجة عامة ليست غريبة عن هذه الأنشطة فان تأميمها لم يحدث الا نتيجة الشعور بعدم كفاية النشاط الفردى لتحقيق هذا الاشباع وضرورة ادارة الدولة للنشاط بنفسها للمصالح والنفع العام . اما ركن النظام القانونى الاستثنائى والتميز للمرافق العامة فهو ليس (٣) فكرة حتمية وموروثة فى تعريف المرفق العام . وانما يتعين الاقرار بأنه فى المرافق الاقتصادية بصفة عامة وفى المشروعات المؤممة كذلك ، لا يستبعد تطبيق القانون الخاص ؛ ولكن تطبق قواعده جنبا الى جنب مع قواعد القانون العام » .

ويذهب « دى لوبادير » مع ذلك الى القول بأنه اذا كانت المرافق العامة الاقتصادية والمشروعات المؤممة يمكن أن تشكل مرافق عامة على هذا الوجه ، الا انه لا يمكن أن يكون ذلك بالضرورة دائما « انها لا يسلم لها بصفة المرفق العام الا لو كانت الدولة قد تدخلت وتولته لعدم كفاية النشاط الخاص لاشباع الحاجة العامة . فادارت بنفسها المرفق تحقيقا للمصالح العام ، وبناء على ذلك فان مشروعا عاما اقتصاديا يمكن الا يكون سوى مشروع خاص للادارة . . . !! « Entreprise Privée d'Administration »

تطبيقا لهذا المعيار ، ولذلك فليس من شأن التأميم خلق مرفق عام . . . فالريجى « رينو » للسيارات المؤممة ثم تأميمها على أساس توقيع جزاء بالتأميم ضد مالكة السابق لا يعد مرفقا عاما .

(١) راجع مؤلف p. 560. المرجع السابق De Laubadère «T. D. Adm.» 1953 وطبعة سنة ١٩٥٧ ص ٦٠٣ وما بعدها .

(٢) C.E. 1.12. 1950 «Electr. de France» S. 1951. 13.61

وقد تحدثت الحكم عن ادارة المرفق العام للكهرباء الذى تتولاه ادارة الكهرباء الفرنسية .  
(٣) راجع فى ذلك دى لوبادير المرجع السابق طبعة ١٩٥٢ ص ٥٠٦ — وكذلك

Waline, Traité de droit Adm. p 315 et s.

ومن ثم فإنه بعد أن يعرف الأستاذ « دى لوبادير » المرفق العام تعريفا موسعا نسبيا ، يبدو وكأنه متردد فيما ذهب اليه فيعود بعد قليل في ذات المؤلف الى اشتراط أن يتوفر النظام القانوني المتميز الخاص بالمرافق العامة للاعتراف بصفتها هذه رغم ما سبق له ذكره في هذا الصدد . . .!!! ثم يجد أن هذا النظام القانوني الخاص المتميز ليس صفة حتمية يجب وجودها في النشاط المرفقي فيقول بأنه حتى تتوفر صفة المرفق العام يجب حينما تقولى الدولة النشاط الفردي أن يكون غير كاف لإشباع الحاجة العامة ، أى يتعين أن يكون تدخل الدولة لضرورة استثنائية ، وليس لأن هذه هى وظيفتها الطبيعية . . .!! . وهو يعبر عن ذلك كما يلي :

« فتحتفيى النفع العام ليس احتكارا للدولة ، ويتعين حتى يكون المشروع عاما أن يكون تدخل الدولة لهذه الضرورة وحدها ، وبناء على ذلك فقد يعتبر المشروع المؤمم مجرد مشروع خاص للإدارة « *Entreprise privée de l'Administration* » (١) . ثم يعود ويؤكد أن اشباع حاجة ذات نفع عام بالنشاط العام ، يجب حتى يعد مرفقا عاما أن « تتوفر صفة النفع العام في هذه الحاجة ، بشكل يتميز عن المصلحة العامة العادية التى تتوفر في كل أنواع النشاط العام » .

٧٧ - وسيطرة الرأسمالية ، على العقلية القانونية الفرنسية هى المسؤولة عن كل الغموض الذى تعانيه فكرة المرافق العامة منذ زمن بعيد . ويزيدها اضطرابا وغموضا أحكام مجلس الدولة والمحاكم المدنية التى تستخدم المرفق العام بالمعنيين العضوى والمادى وتطلق في شأنه التعبيرات الغامضة المضللة المتعددة مثل اصطلاح « الخدمات والمصالح التى تشبه المرافق العامة » *Les services assimilables à des services publics* وهى فكرة أريد بها ، توسيع نطاق المرافق العامة الذى تحدده نظرية « المرفق العام بالطبيعة » لتدخل فيه أنشطة تتولاها الدولة فعلا بوسائل السلطة العامة ، وليس من وظائفها الطبيعية بالمعنى الضيق فى الصورة المتطرفة لهذه النظرية فى أخذها بالمذهب الرأسمالى الفردى .

وليس فكرة « المشروع الخاص للإدارة » سوى تعبير مضلل عن « المرفق الخاص » « *Le service privé* » وهذا بذاته مقصود به قصر فكرة « المرفق العام الانتاجى والتجارى » ، على ما كان مدارا بطريق الالتزام وسلبا له بهذه الصفة قبل ادارته بمعرفة الدولة مباشرة ، لصالح الإدارة الرأسمالية ذاتها ولضمان التوازن المالى لها فى ادارته ، وأخراج كل ما لا يعد مدارا بطريق الالتزام قبل التأميم من دائرة المرافق العامة وأدخاله فى المرافق الخاصة .

(١) راجع دى لوبادير المرجع السابق سنة ٥٢ ص ٥٦٢ وما بعدها .

ويمائل هذه الفكرة باقى التعبيرات والنظريات الأخرى الغامضة والمضللة التى يستخدمها الفقه والتضاء الفرنسيين فى مجال المرافق العامة مثل اصطلاح « المؤسسات العامة الملتزمة بمرفق عام Les établissements publics » « Les établissements publics » الذى يستخدم فى فرنسا رغم عدم تصور منح الدولة لذاتها أو لأحد الأشخاص العامة التى تنطوى فيها (١) التزاما بمرفق عام ، رغم التسليم باستقلال هذه الأشخاص العامة عنها .

وعبارة المرافق الخاصة « Les services privés » أو المرافق ذات الطبيعة الخاصة « Les services de nature privée » التى تستخدم رغم تولى الدولة أو شخص عام أمر هذه المرافق ، تتناقض منطقا ولفظة وقانونا مع وجود هذا الشخص العام الذى يتولى المرفق ، والذى يحلو للفقه الفرنسى اعتباره المرفق ذاته بالمعنى العضوى ، اذ هم بذلك يقولون ان شخصا عاما يتولى مرفقا خاصا .. ! أو ان شخصا عاما وأهم أركان وجوده قيامه على مرفق عام يقوم على مرفق خاص ، أو ان الشخص العام يكون هو نفسه المرفق الخاص .. !!!

وعبارة المرافق العامة الواقعية (٢) « Les services virtuels » يطلقونها على النشاط الفردى الذى يشبع حاجات عامة — والذى يتميز بضرورة الترخيص به قانونا لاسباع حاجات عامة ، أو لوروده على استخدام خاص لمال عام ، أو لأى سبب مماثل ، وذلك على الرغم من أن من المسلم به ان لهذا النشاط وجودا قانونيا مشروعنا يتناقى مع وصفه بالواقعية التى يقصدون بها عادة فى لغة الفقه الفرنسى التعبير عن مراكز وأنشطة ينحصر عنها وصف الشرعية ولا يعترف بها الا للضرورة المحدودة التى تبيح ذلك .

واصطلاحى المرافق العامة الادارية بالطبيعة « Les services publics administratifs par nature » او المرافق العامة بالطبيعة « Les services publics par nature » يستخدمونها بقصد ابراز أن هذين النوعين من المرافق — الواقعية وبالطبيعة — متميزان على أساس أنه لا تكفى طبيعة النشاط كأساس لتحديد المرفق الذى يطلقون عليه وصف « الواقعى » — لتسمية هذا المرفق بالمرفق العام بالطبيعة — تأسيسا على الزعم بأن القانون الطبيعى يحدد وظيفة طبيعية للدولة التى يترتب عليها أن المرافق العامة التى يطلق عليها وصف انها كذلك بالطبيعة يتعين أن تكون مرتبطة بوظيفة الدولة الطبيعية هذه وداخلة فى نطاقها ولا تكفى طبيعة النشاط ذاته ونفعه العام لاسباع هذا الوصف عليها .

(١) قالت بهذا المعنى بحق فتاوى الجمعية العمومية للتسم الاستشارى لمجلس الدولة المصرى اذ رفضت القول بضرورة منح عقد التزام بمرفق عام لشركات النقل المؤممة راجع الفتاوى ( غير منشورة بعد ) — وهى رقم ( ٩ ) فى ١٩٦٧/١/٧ ملف ١٢/٢/١٨ ورقم ( ١٥٩ ) فى ١٩٦٧/٢/١٥ ملف ٧/٢/١٨ . وقد قالت الجمعية فى هذه الفتوى أن التأميم ينقل ملكية الشركة للدولة وهى تستمر فى مزاوله نشاطها بعد التأميم نيابة عنها وليس من المعقول ان تمنح الدولة نفسها التزاما بالقيام بمرفق عام ، والفتوى بشأن « شركة مياه الاسكندرية » . (٢) « Waline » T.E.D. Adm. 6e éd. p. 4 et s.

ومن هذا القبيل استخدامهم لاصطلاح مشروعات الدولة «Les entre-prises de l'Etat» والتي يقصدون التمييز بها بين المرافق التي كانت تدار بالالتزام وبين المشروعات المؤممة التي لم تكن تدار بطريق الالتزام قبل التأميم لحرمانها من وصف المرفق العام وكان ركن المشروع بمعناه الاقتصادي مقصور على هذه المرافق وحدها دون كافة أجهزة الدولة والأشخاص العامة ... !!! .

٧٨ — ويظهر كذلك هذا الغموض والخلط في نظريات التمييز بين الضبط الإداري والتنظيم المرفقي ، والأصرار على أن الأول لأصله له بالمرافق العامة اد أنه يصدر بأسلوب السلطة العامة بعيدا عنها ، وذلك بقصد نفى كل صفة للمرفق العام عن النشاط الفردي الذي تتدخل الدولة فيه بالاجراء الضابط بحجة أن غرضه « ضمان النظام العام » !!.. !!

فبعد أن يعرض « فالين » نظرية « ديجي » في انتظام الاجتماعي يرتب عليها أن تتدخل الدولة لا يكون الا عندما لا يكفى النشاط الفردي أو يعجز عن اشباع الحاجات العامة ، ويحدد ذلك المشروع دائما .

ويقول أنه « لا توجد حاجة ملحة للإنسان « Impérieux » مثل حاجته للخبز ومع ذلك فان الدولة ليست بها حاجة لان تتولى بنفسها صنع وبيع الخبز لأن النشاط التجاري الخاص يكفى هذه الحاجة — وقد تضع الدولة قيودا للوزن وسعر البيع وكمية وحجم الانتاج وتراتب تنفيذ النشاط الفردي للاشباع لهذه الحاجة ، ولكن ذلك يعد مجرد اجراء من اجراءات الضبط مادام دورها مقصورا على مجرد رقابة هذا النشاط الفردي » .

وهذا الاجراء الضابط لا يعدو غرضه في الحقيقة ضمان استمرار النشاط الفردي وضمن سيره (١) وادائه للخدمات العامة التي تشبع الحاجات العامة للناس . وهدف الفقه الفرنسي من هذا التمييز طمس حقيقة أن الدولة لا تتدخل بالاجراءات الضابطة بمرافقتها التقليدية كدولة حارسة في هذا النشاط الفردي الا باعتبارها مرافق عامة متروكة للأفراد ، وتكتفى الدولة بالاشراف والرقابة عليها لتحقيق النفع العام بوسائل السلطة العامة، وليس هذا التمييز للضبط الإداري كما سنرى عن المرافق العامة سوى تأكيد لنظرية « المرفق العام بالطبيعة » ووظيفة « الدولة الحارسة » للنظام العام لذات الأغراض التي وجدت من أجلها هذه النظرية وانما بأساليب وتعبيرات غامضة ومختلفة في ذات الوقت .

٧٩ — وقد أدت سيطرة التفكير الفردي الرأسمالي الى بروز اتجاه في فرنسا أثناء نظر مشروعات القوانين المعدة للنظام القانوني للمشروعات

(١) راجع « بريدو » دروس لطلبة الدكتوراه سنة ١٩٥٧ حيث يقول بنفس المعنى وان كان يهاجم الفكرة لابعاد صفة المرفق العام من النشاط الفردي ويقول «Plutôt que de qualifier cette entreprise de service public virtuel, il me paraît plus logique de l'appeler simplement «entreprise d'intérêt public»; en effet le service public n'est nullement virtuel, il est présent, c'est lui qui justifie le régime particulier auquel l'entreprise est soumise»

العامة — بعد أكثر من ربع قرن من ظهور النظرية سالفة الذكر — يقوم على التفرقة من ناحية بين هذه المشروعات عندما تتولى نشاطا على سبيل الاحتكار « Monopole » أو شبه الاحتكار « quasi monopole » وبين المشروعات التى تمارس نشاطا فى ظل المنافسة الحرة « soumise à la concurrence » من ناحية أخرى . فالنوع الأول فهو مثل مرافق الغاز والكهرباء — أى ما تقر له الرأسمالية الفرنسية بصفة المرفق العام — أما النوع الثانى من المشروعات (١) فهو مثل البنوك وشركات التأمين التى تدار بنفس شروط الشركات السابقة — أى ما تخشى الرأسمالية الفرنسية من تولى الدولة له — فانها لا تعد مرافق عامة . وقد كان هذا الاتجاه يمثل احياء خطسيرا لنظرية المرفق العام بالطبيعة على أساس معيار الاحتكار المانع للأفراد من ممارسة النشاط الذى تحتكره الدولة ، وللأمر لاعتبار هذا النشاط مرفقا عاما إذ تضمنه مشروع القانون الذى تقدمته الحكومة فى فرنسا فى ٣١ ديسمبر سنة ١٩٤٨ للجمعية الوطنية والذى يقوم على التمييز بين هذين النوعين من المشروعات العامة . ويقول « دى لوبادير » استنادا الى هذا المشروع انه اذن تعد « مرافق عامة فقط المشروعات (٢) من النوع الأول استنادا الى المعيار القائم على أن السلطات العامة عندما رقت مشروعاً فى هذا النوع أو ذلك تكون قد أنصحت عن ارادتها فى اعتباره أو عدم اعتباره مرفقا عاما » . ومشروع القانون الذى يعتمد عليه الأستاذ « دى لوبادير » للقول بهذه التفرقة طرفا فى حماية النظام الرأسمالى الفرنسى ، قد رفضته الجمعية الوطنية الفرنسية استنادا الى أنه لا يوجد أى فرق اطلاقا بين هذين النوعين من المشروعات المؤممة « فكيف يوجد فرق بين مؤسسة عامة ملتزمة بمرفق عام . وبين شركة تتولى نشاط البنك المركزى للدولة فى تحديد طبيعة نشاط كل منهما بحيث يجوز (٣) افلاس الأخيرة وهى ملكية عامة للشعب دون الأولى » — وقد كان رفض الجمعية الوطنية للمشروع تغليباً للصفة العامة لمشروعات الدولة أو الأمة الفرنسية ، على ما حاول الفقه والقضاء الرأسمالى وضعها فيه تحت رحمة المشروعات الرأسمالية والفردية ، التى تمثل الشطر الأكبر من النشاط الاقتصادى فى فرنسا حتى الآن — فضلا عن أن أحكام مجلس الدولة الفرنسى لم تتقيد فى وصف المشروعات الإنتاجية والتجارية — بصفة المرفق العام — بقيامها على أساس الاحتكار على النحو الجامد آنف الذكر .

(١) راجع فى هذا المعنى Luchaire, le statut des entreprises publiques, Droit. social 1947, p. 253 et 303.

وكذلك « De Coreil » المرجع السابق ص ٢٨٦ وما بعدها — « دى لوبادير » سنة ١٩٥٣ المرجع السابق ص ٥٦٢ وما بعدها .

(٢) قال بهذا التعبير « جيز » حيث اتقد حكم مجلس الدولة .

C.E. 23.12.1921 « Société générale d'armements »

عندما قال أن الدولة فى استقلالها لبعض المرافق الصناعية لم تقدم ادارتها فى ظروف قانونية مختلفة عن المشروعات الخاصة مستندا الى أن المرفق العام لا يكون كذلك الا بالنظام القانونى الاستثنائى المتميز « مصطفى أبو زيد » المرجع السابق ص ١٩٠ .

Villary, Remarques sur le projet Rev. Adm. 1950, p. 355.

(٣)

٨. — وبناء على ما سبق فإن تلك الاتجاهات المحددة للمرفق العام ، والرافضة له « بمعناه المادى » كتنشيط يشبع حاجات عامة للناس والسائدة فى الفقه الفرنسى ، والمثيرة للخلط والاضطراب فى فكرة المرافق العامة هناك ليس لها من سبب فى تحديد المرفق العام فى حد ذاته ، وإنما سببها الأساسى يكمن فى النظامين (١) السياسى والاقتصادى ونظرية الدولة الحارسة السائدة هناك ، والعداء الطبيعى فى هذه الظروف للفكر الإشتراكى المتمركز بصورة أشد فى الفقه الفرنسى عن القضاء البريتورى لمجلس الدولة الفرنسى ، والذى لا ننكر أنه تبدو فى بعض أحكامه اتجاهات تقدمية بارزة استهدفت حماية ملكية الشعب الفرنسى للمشروعات العامة من اغتيال الرأسمالية الفرنسية لها ، عن طريق إخضاعها إخضاعاً كاملاً لقواعد الإفلاس والحجز وما يماثلها مما يتطرق إليه جانب كبير من الفقه الرجعى الفرنسى .

وهذا الفكر الرجعى هو العامل الأساسى الذى يمنع من الكشف عن حقيقة المرفق العام هناك . ولا شك أن الصراع بين الفكر القسانونى التقدمى والفكر الرجعى هو الذى أدى الى الغموض (٢) والأزمة التى يعانيتها هذا الفقه ونظرياته الحائرة فى تحديد ماهية المرفق العام ، فلم تفلح الأحكام العديدة ذات الحلول العملية الجزئية للمشاكل ، ولا التعريفات المتردية فى مجموعها فى هوة الغموض الرأسمالى حتى فى الاستقرار على حل لمشكلة الاختصاص وتوزيعه بين مجلس الدولة والقضاء العادى ، لدرجة جعلت الفقه الفرنسى يقول أنه لغموض المعيار الخاص بتحديد المرفق العام بالطبيعة — وهى النظرية الرأسمالية الرجعية هناك فى تحديده والتى تبدو وكأنها تتمتع بمائة وجه تظهر به فى كل حين ومناسبة — ولعدم إمكان فصله عن المرفق الخاص « Service privé » الذى يقول به القضاء المدنى باصرار ، ولعدم جدوى تعداد وحصر ما ورد فى تقارير مفوض الحكومة (٣) أو الأحكام لتحديد ماهية المرافق العامة بالطبيعة ، فإنه يكون على القاضى أن يحدد ما هو المرفق العام الأساسى الذى يدخل فى الوظائف العادية أو الطبيعية أو الحيوية للدولة الحارسة ، وبالتالي يقوم على سبيل التحكم بدور سياسى ، ليس هو دور القاضى وإنما دور المشرع رغم أن النتيجة الأساسية لتحكم القاضى لا تعدو أن تكون تحديد اختصاصه بالنزاع وليس أبعد من ذلك .

(١) راجع د. عادل فهم « نظرية التأميم » سنة ١٩٦٦ فى تفصيلات التشريعات الصادرة بالتأميم فى فرنسا ص ١٤٠ وما بعدها هامش ( ١ ) وكذلك ص ١٥٦ — ص ١٥٧ حيث يقول بذات التأثير للفكر الرأسمالى فى الفقه الفرنسى وآراءه — وبصفة خاصة آراء كل من دى لوبادير وغالين .

(٢) قال « جيز » من زمن أنه لا توجد فكرة واضحة أو محددة عن ماهية المرافق العامة Rev. Roumaine de dr. public 1926, p. 160.  
C.E. 21.11.1947 «Decastex» R.P. 433.

وقد ترددت هذه العبارة فى بعض فتاوى القسم الاستشارى للفتوى والتشريع فى مصر وبشار إليها فى هذا المؤلف .

(٣) راجع D.C. 1934. 3.12 Col, 2, note Waline.

وكذلك « Jacques Cadart » المرجع السابق ص ٢٨ وما بعدها .

## ثالثا — سيطرة الفكر الرأسمالى الفردى على الفقه المصرى :

٨١ — يظهر التأثير البالغ للنظامين السياسى والاقتصادى السائدين فى مصر قبل ثورة يوليو سنة ١٩٥٢ ، فضلا عن اثر الفقه الرأسمالى الفرنسى على الفقه المصرى بوضوح تام فيما تاله أحد الفقهاء المصريين ، من استبعاد قيام الدولة المصرية (١) على أسس اشتراكية ، وزعمه أن « قانون الإصلاح الزراعى وغيره من التشريعات الخاصة بالتأميم قد صدرت مقصودا بها فقط مجرد استبعاد الإدارة الرأسمالية للمشروعات الكبيرة بعيدا عن أية أيديولوجية » . وهذا هو ذاته الاتجاه الأساسى للفقه الفرنسى بالنسبة للمشروعات المؤممة فى فرنسا ، وأبرزه أسبابا لتأميمها لا صلة بينها وبين الاشتراكية باعتباره عقوبة أحيانا كما فى « ريجى رينو » . وقد قال هذا الفقيه اثر ذلك بكل صراحة وجراحة فى رأيه فى التأميم على النحو التالى . . « بصرف النظر عن الأفكار الاشتراكية ، والنظريات الخيالية . . فاننا — أى الفقيه — لا نحذب هذه الطريقة من الناحية العمالية ، ذلك لان التأميم معناه اخضاع المشروعات الخاصة لرقابة الدولة ، والدولة معناها الموظفون ، والموظفون بحالتهم الراهنة لو امتدت يدهم الى مشروع لفسد ! ولذا يجب اصلاح الجهاز الإدارى كله أولا ، ولنا عبرة فى الدول التى لجأت الى التأميم كإنجلترا وفرنسا وهما من الدول التى تعزز بادارتها الإدارية ، ومع ذلك فان نتائج التأميم فيها لم تكن مشجعة الى الحد الذى أطاح بحكومة العمال فى إنجلترا ، ولذلك فنحن نحذب طريقة الاقتصاد المخطط » !!

ويقول ذات الفقيه فى مؤلف آخر مصرا على اتجاهه « ان التأميم كوسيلة جديدة لإدارة المرافق العامة ما يزال فى دور التطبيق وما يزال يجد له خصوما أشداء كما أن له أنصار أقوياء ، وبالرغم من أن الأصل فى المشروع المؤمّم أن يغطى نفقات إدارته وصيانته ان لم يكن مصدرا لتمويل الميزانية ، فان كثير من المشروعات المؤممة أصبحت «مورد نفقات ضخمة» فى كل من فرنسا وإنجلترا ، ولعل هذا السبب من الدوافع التى حملت حكومة العمال على أن تترىث فى تأميم صناعة الصلب فى إنجلترا ، ثم الى هزيمتها فى الانتخابات الأخيرة بل والى الرجوع فى بعض المشروعات التى أممت فى كل من إنجلترا وفرنسا » (٢) .

(١) راجع « د. سليمان الطباوى » الاسس الإدارية العامة ، ديوان الموظفين سنة ١٩٥٧ ص ٤٧ ، مبادئ القانون الإدارى المصرى والمقارن ، سنة ١٩٦٠ ص ١٢٠ ، سنة ١٩٦١ ص ٥٧ ، وهذه الأفكار قيلت بعد أكثر من عشر سنوات من قيام ثورة سنة ١٩٥٢ فى مصر . (٢) ليس صحيحا ما ذهب اليه هذا الجانب من الفقه المصرى التقليدى من أنه يتعين تغيير جهاز الدولة الإدارى قبل التطبيق الاشتراكى بما يستلزمه من تأميم لوسائل الإنتاج ، إذ أن ذلك وضع للعربة قبل الحصان ، فالجهاز الإدارى الذى ورثته الثورة سنة ١٩٥٢ ، أحد النتائج الحتمية للنظام السياسى والاقتصادى الذى كان سائدا قبلها ، ولا شك أن تحسوله الى مستوى الخدمة العامة لصالح الشعب ملامئا مع مقتضيات التطبيق الاشتراكى السليم لأبد وأن يسبقه التحول الاشتراكى ذاته ، ولسوف يتحول حتما نتيجة تغيير النظامين السياسى والاقتصادى الى جهاز خادم للامة . وليس صحيحا ما زعمه هذا الجانب من الفقه التقليدى من وصف للاشتراكية بالانكار الخيالية — إذ الاشتراكية العربية لم تقم على أفكار خيالية وانما

ويبدو كذلك هذا التأثير المتطرف في أفكار الفقه المصري الذي نفى صفة المرفق العام حتى عن أنواع النشاط التي اعتبرها الفرنسيون مرافق عامة فيرى بعض هذا الفقه أن المرافق العامة الواقعية ليست (١) مرافق عامة وإنما هي مشروعات ذات نفع عام . . ! ترديد لأشد الآراء تطرفا في الجمود في الفقه الفرنسي .

٨١٢ — ورغم صراحة هذا الجانب من الفقه وتحسمه لدور الدولة الحارسة في نطاق المذهب الفردي ، فإن جانباً آخر من الفقه المصري تؤثر فيه أيضا ذات الأسس السائدة في الفقه الفرنسي ، ويظهر ذلك ضمنا من كتاباته بشأن تحديد وظائف الدولة ، واختياره الرأي الراجح في نظره والذي يحددها بالوظائف التقليدية الضابطة الأولى من حيث أنها مجرد التشريع (٢) والقضاء والتنفيذ في صورة تنفيذ القوانين فقط دون أن يمتد ذلك إلى ممارسة النشاط الاقتصادي ، وربط تدخل الدولة في النشاط (٣) الفردي بكيان

هي اشتراكية علمية بنص الميثاق ، ولا شك أنه من الواضح عدم سلامة ما يبديه من خوف على الثورة الاشتراكية في مصر مما أصاب حكومة العمال في إنجلترا وفرنسا كما كان هناك من تأميم لم يكن نتيجة ثورة اشتراكية بالمعنى المفهوم إذ لم تستول أبدا قوى الشعب العاملة على زمام السلطة وتحدث تغييرا اشتراكيا جذريا في النظامين الاقتصادي والسياسي من ناحية ، بل أن التأميم في فرنسا قد تم انفاذا للرأسمالية الفرنسية ومصالحها لتحقيقها خسارة لعجزها عن مساندة التقدم التكنولوجي في إدارة المشروعات المؤممة من ناحية أخرى . والحقيقة أن هذا الخوف الظاهري في ذاته خوف من الثورة الاشتراكية ذاتها ويبعد أن يكون بأية درجة حرصا عليها .

(١) د. محمود حافظ « محاضرات دكتوراه جامعة القاهرة سنة ٥٩ — ٦٠ ص ٥٤ » وقارن بما قاله « بيدو » عن هذه النظرية « دروس لطلبة الدكتوراه سنة ١٩٥٧ » وسبق الإشارة إليه .

(٢) يلاحظ أنه يوجد خلاف كبير في الفقه التقليدي في مصر وفرنسا على اعتبار مرفق القضاء ذاته مرفقا اداريا فلا يعتبره كذلك « فالين » المرجع السابق ص ٢٩ ، منها سنة ١٩٤٤ ص ١٥ ، أبو زيد المرجع السابق .

(٣) مجلة مجلس الدولة س ١١ ص ٢٧ — ٣٨ « د. سعد الدين الشريف » المقال السابق . ص ١٠٤ وموسكيلى القانون الادارى سنة ١٩٤٥ ص ٨ — ارتباط فكرة الدولة بفكرة الضبط من قديم الزمن ، ص ١٠٦ أهمية وظيفة الضبط الادارى وتعدد ميادين نشاطها — وتتردد في الفقه الرأسمالي عادة تقسيم وظائف الدولة الى التشريع والتنفيذ والقضاء — والوظيفية الثانية تحدد بأنها مجرد تطبيق القوانين وتنفيذها ، ولا يقول أحد بأن وظيفة الدولة باعتبارها تنظيم وتوزيع اشباع الحاجات العامة للناس على سبيل الانتظام والاضطراد يمكن تقسيمها بحسب موضوعات الانشطة والاساليب التي تستخدم في هذا الصدد ويقصرون وسائل الدولة في الإدارة على ما يعدونه مرافق عامة ، وهذا ذاته ترديد للنظرية الرأسمالية في وظيفة الدولة الحارسة من حيث أن المرافق العامة التي تتولاها هي مرافق سلطة عامة ، وهي عندما تمارس نشاطها تمارس السلطة العامة التي تنفذ بواسطتها السلطة التنفيذية القوانين واللوائح تنفيذيا فرديا ، وليس صحيحا ما ذهب إليه « د. ثروت بدوى » من التمييز بين وظائف الدولة التي يرددها الفقه الفرنسي على هذا الوجه ، باعتبار أن ذلك ليس سوى تحديد هذه الوظائف من حيث الشكل القانوني وليس من حيث المجال والمضمون أو الغرض الذي تمارس من أجله السلطة ، إذ السائد في الفقه الفرنسي حتى الآن هو تحديد وظائف الدولة على النحو السالف ذكره ويتفق ذلك تماما مع المذهب الرأسمالي الفردي الذي تقوم على أساسه الدولة — راجع للتعارنة مقال د. الشريف مجلة مجلس الدولة س ١١ ص ٣٨ وما بعدها ، د. ثروت بدوى النظم السياسية المرجع السابق ص ٤١٧ — ص ٤٢٧ وما بعدها حيث يمالج وظيفة الدولة باسم مجالات السلطة وأهدافها ، وهي تسمية ترمى بذاتها لربط وظائف الدولة بالحدود التقليدية الرأسمالية لها أى في نطاق ممارسة السلطة العامة .

الدولة ذاتها كسلطة ضابطة دون طبيعة هذا النشاط الفردى في ذاته كيرفق عام ولكن جانباً كبيراً من الفقه المصرى التقليدى كان يردد ما يقوله الفقه والقضاء الفرنسيان للتبعية (١) الفكرية السائدة دون احتراز جعله يخضع لسلطان الفكر القانونى الرأسمالى بطريق غير مباشر ، بينما الأفكار السالف ذكرها في الفقه التقليدى المصرى في الجانب الذى تحصص صراحة للنظام الفردى ، تعد ناشئة عن سيطرة النظام الاقتصادى والسياسى السائد في مصر قبل الثورة ، على تفكير هذا الجانب من الفقهاء المصريين .

#### رابعا — اختلاف وظائف الدولة الاشتراكية في مصر جذريا عن الدولة الحارسة :

٨٣ — رأينا فيها سبق أثر المذهب الفردى لوظيفة الدولة في الفكر القانونى التقليدى في مصر وفرنسا ، ولكن المذهب الفردى يقابله المذهب الاشتراكى وفي هذا المذهب منذ الاشتراكيين المثاليين الاول ، وعلى قمتهم أفلاطون ، يتقرر للدولة مركز ممتاز فهى الأداة والوسيلة التى يتحقق بمقتضاها كافة أغراض الاشتراكيين من كفاية وعدل ومساواة ، أى القضاء (٢) على استغلال الانسان للانسان .

(١) من هذا الجانب « د. مصطفى أبو زيد » المرجع السابق ص ٤٨ — ٤٩ حيث يقول رغم تعريفه التقليدى آنف الذكر للمرفق العام « أنه قد نشأ مع ازدياد الحاجات العامة الواجب اشباعها وعدم قدرة الدولة على القيام بسد كل تلك الحاجات أن سمح للأفراد بأن يساهموا في ذلك شيئا فشيئا تحت اشرافها لذلك رأينا مرافق عامة بمعنى الكلمة تعهد الدولة بإدارتها الى الأفراد ، فالى جانب الالتزام . . رأينا مرافق عامة أخرى يديرها الأفراد أو هيئات مختلفة كشركات الاقتصاد المختلط ، كما عهدت الدولة ببعض المرافق العامة المهنية الى أفراد يتم اختيارهم بواسطة زملائهم بنفس المهنة » . وراجع كذلك ما يقوله ص ٥٠ بالنسبة لأحد المشروعات ذات النفع العام وما يبدو من أن سبب عدم اعتباره مرفقا عاما هو اعتبارات تتصل بأصول الحكم وليس بطبيعة النشاط ، وراجع ص ٢٥٧ حيث يثير مشكلة التكيف للمشروعات المؤممة في صورة شركة مساهمة تملكها الدولة وحدها — وفي ص ٢٥٦ حيث يناقش مسألة تمييز المرافق العامة المؤممة على أساس تحقيقها للربح وان لم يصل الى النتائج التى قلنا بها ، ص ٢٥٨ حيث يقسم المرافق العامة الى مرافق عامة تدار ادارة خاصة بفرد أو شخص خاص في حالتى الالتزام والاستغلال المختلط — وراجع كذلك مجلة مجلس الدولة ص ١١ سنة ١٩٦٢ ص ١٥ المستشار بدوى حمودة « تطور نظرية المؤسسة العامة في ظل النظام الاشتراكى » حيث انتهى الى ان الشركات المؤممة وان احتفظت بشكلها القانونى هي في حقيقتها مؤسسات عامة رغم اتخاذها شكل الشركة وخضوعها للقانون الخاص لقيامها على مرافق عامة — وهو ذات ما قلناه سنة ١٩٦٠ في كتابنا « طبيعة المشروعات المؤممة » . دار النهضة العربية بالقاهرة .

(٢) راجع في تفصيل ذلك « الجمهورية » لأفلاطون ، ص ٨٨ ترجمة Causin — تاريخ الفكر الاقتصادى « لبيب شقر » ص ١٨ « تاريخ النظم السياسية والاقتصادية والقانونية » زكى عبد المتعال سنة ٢٥ ص ٢٠ ، « أفلاطون » عبد الرحمن بدوى ص ٢١٨ « تطور الفكر السياسى » جورج سباين ص ٥٩ ، ص ١٣ .

Ernest Parker «Western political thought» p. 53, 187 — «Greek political theory» «John Bowle» p. 32.

السياسة لارسطوطاليس « ترجمة أحمد لطفى السيد » سنة ٤٨ دار الكتب ص ٩١ ( ١ ) ص ١٢٦ — ١٤٠ ، ٨ — ١٢ ، ٢٢٤ ، ٣٠٦ . تاريخ الفكر الاجتماعى سنة ٦٢ حسن سعبان ص ٢٠ ، ص ٢٦ — ٢٧ ، تاريخ الفلسفة الغربية ، برتراند راسل ، ترجمة زكى نجيب محمود سنة ٥٤ ص ١٨١ ، ص ٢٩٩ ، د. ثروت بدوى المرجع السابق ص ٤٦٠ ، ( ٦٤ ) ، ( ٧٥ — ٧٦ ) .

فالدولة الاشتراكية هي المالكة لكل وسائل الانتاج أو معظمها وغالبيتها لتوفر بوساطتها الاشباع المنتظم المستمر المتطور للحاجات العامة لمواطنيها(١) مادية كانت هذه الحاجات أم معنوية .

ومن الغريب أنه قد اتفق في كراهية الدولة وعدائها ، لأسباب متباينة ، أصحاب المذهب الفردي ، والمذهب الفوضوى ، والماركسيون الأول ، وهم من أعداء الملكية الفردية .

والحقيقة التي نراها أن الدولة الاشتراكية ضرورة يفرضها الوجود الاجتماعى ، وهى المسئولة عن توفير وتنظيم اشباع الحاجات العامة للجماعة وهى حين يمتلك الشعب الهياكل الرئيسية لوسائل الانتاج فى ظلها تلتزم بادارتها وتسييرها على هذا الوجه ، كما تلتزم برقابة وتنظيم وتوجيه القطاع الخاص لتحقيق الغرض المتكامل مع خطة التنمية الاقتصادية ، وهى تخدم المصالح الحقيقية لقوى الشعب العامل ، وتكون الدولة هى المسئولة ايجابيا عن توفير مجتمع المساواة ومجتمع الخدمات الذى ينقضى فيه كل استقلال الانسان لأخيه الانسان ، لتحقيق الاشتراكية بدعامتيها الكفاية والعدل . فالدولة فى المجتمع الاشتراكي وهى تتقيد بالغايات الانسانية السامية من وجودها وهى خدمة الشعب العامل (٢) ، وترتبط بضرورتها كوسيلة لا وسيلة غيرها لتحقيق هذه الغايات تعد أمر لازم وضرورى لتحقيق صوالح الشعب وخدمته ولا محل اذن وهى تتقيد بغاياتها فى خدمته وتخضع لسيطرة قوى الشعب العاملة — الرقبية على تحقيق الحكام لهذه الغايات فى نطاق الديمقراطية والشرعية الاشتراكية — الغائها أو كراهيتها اذ هى خادمة هذه القوى ودرعها الحامى لمصالحها والمحقق لغاياتها فى التقدم والرخاء والعدل والمساواة .

٨٤ — وليس من شك فى انه لم تعد الدولة المصرية (٢) منذورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ قائمة على أساس مبادئ الحرية الاقتصادية الفردية السائد فى الدول الرأسمالية الغربية ، بل انها هدفت ضمن مبادئها الستة الاولى

(١) يلاحظ أن قصد أفلاطون . ان الدولة مسئولة عن الحاجات غير المادية كذلك وبالذات الحاجات الثقافية اذ الدولة عنده غايتها تحقيق الفضيلة أى تيسير أحسن الظروف لتحقيق الفضيلة « أى حكم العقل » وليس فى ما نقوله فى المتن تناقض مع ذلك فالغرض الاساسى للدولة وهو تحقيق الفضيلة لا يتحقق الا بتوفيرها الحاجات العامة لكل الناس وهو ما يفصله أفلاطون فى الابعاء التى ألقى مسئوليتها على الدولة بالنسبة للطبقات الثلاث التى تتشكل منها جمهوريته وذلك على عكس ما ذكره « د. عبد الرحمن بدوى » فى مؤلفه أفلاطون ص ٢١٨ وما بعدها فالفرد فى الجمهورية للدولة ، ولا يوجد لفريها ولا يعمل ضد الدولة ص ٢٢٢ وقارن بانكار أفلاطون عن مؤسسات الدولة والملكية « النواميس » ص ٢٢٦ وما بعدها .

(٢) « د. أحمد الجمال » مقدمة فى المذاهب ، المرجع السابق ص ٢١٥ ، مصطفى الخشاب « المذاهب السياسية » ص ٨٥ — ٨٨ مفاهيم جديدة فى الاشتراكية « راشد البراوى » ص ٨٧ — ٨٨ ، « أصول المذاهب الاقتصادية » د. كمال فايد ص ٢٠١ — ٣٠٥ .

Fredrick Engles: The origin of the family, private property and the state 1942. p. 126.

(٣) راجع المواد ٤ ، ٥ ، ٨ ، ٩ ، ١٠ ، ١١ ، ١٢ ، ١٣ ، ١٧ ، ٢١ من دستور سنة ١٩٥٦ ، والبيانات الباب الاول مبادئ ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ ، والباب الخامس

الى القضاء على سيطرة الاتطاع ورأس المال على الحكم واقامة عدالة اجتماعية ، وقد تبلور هذان الأساسان وانعكست آثارهما في الدساتير الصادرة بعد الثورة وفي الميثاق والاعلان الدستوري الصادر في ٢٤ مارس سنة ١٩٦٤ ، ثم في الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية سنة ١٩٧١ .

وتتضمن مواد الدستور الدائم صراحة بأن « جمهورية (١) مصر دولة نظامها ديمقراطى واشتراكى يقوم على تحالف قوى الشعب العاملة » . .

وأن « الأساس الاقتصادى لجمهورية مصر العربية هو النظام الاشتراكى القائم على الكفاية والعدل بما يحول دون الاستغلال ويهدف الى تدوير الفوارق بين الطبقات » .

وأنه « يقوم المجتمع على التضامن الاجتماعى » - « وتكفل الدولة تكافؤ الفرص لجميع المواطنين » .

« وتكفل الدولة الخدمات الثقافية والاجتماعية والصحية وتعمل بوجه خاص على توفيرها للقرية فى يسر وانتظام رفعا لمستواها » .

وتكفل الدولة « خدمات التأمين الاجتماعى والصحة ومعاشات العجز عن العمل والبطالة والشيخوخة للمواطنين جميعا وذلك وفقا للقانون » .

والتعليم « حق تكفله الدولة وهو الزامى فى المرحلة الابتدائية ، وتعمل الدولة على مد الازمام الى مراحل أخرى . . » .

وينظم الاقتصاد القومى « وفقا لخطة تنمية شاملة تكفل زيادة الدخل القومى وعدالة التوزيع ، ورفع مستوى المعيشة والقضاء على البطالة وزيادة فرص العمل وربط الأجر بالانتاج وضمان حد أدنى للأجور ووضع حد أعلى يكفل تقريب الفروق بين الطبقات » .

ونص على أن «يسيطر الشعب على كل أدوات الانتاج وعلى توجيه فائضها وفقا لخطة التنمية التى تضعها الدولة » .

وعلى أن « لكل مواطن نصيب فى الناتج القومى يحدده القانون بمراعاة عمله أو ملكيته غير المستغلة » . .

=  
فى الديمقراطية السلمية والباب السادس فى حتمية الحل الاشتراكى - وراجع المواد (٣ - ٦) من الدستور المؤقت سنة ١٩٥٨ ، المواد ١ ، ٨ ، ٩ ، ١٠ ، ١٢ من دستور مارس سنة ١٩٦٤ - وكذلك المواد ١٣ ، ١٤ ، ١٥ ، ١٦ ، ١٧ ، ١٨ ، ٢١ ، ٢٨ ، ٢٩ ، ٤٠ ، ٤٢ ، ٤٣ ، ١٣٣ من هذا الدستور .

وراجع المثال القيم بقلم استاذنا الدكتور ضياء الدين صالح ، مجلة مجلس الدولة ص ٦ الى ١٢ فى « أثر المبادئ الاشتراكية على وظيفة الدولة فى مصر وعلى الوظيفة العامة » .

(١) راجع المواد ١ ، ٤ ، ٥ ، ٧ ، ٨ ، ١٣ ، ١٤ ، ١٦ ، ١٧ ، ٢٣ ، ٢٥ ، ٢٦ ، ٢٧ ، ٢٨ .

ونص صراحة على أن « تخضع (١) الملكية لرقابة الشعب وتحميها الدولة وهي ثلاثة أنواع : الملكية العامة ، والملكية التعاونية ، والملكية الخاصة » .  
والملكية العامة هي « ملكية الشعب وتؤكد بالدعم المستمر للقطاع العام ويقود القطاع العام التقدم في جميع المجالات ويتحمل المسؤولية الرئيسية في خطة التنمية » .

وللملكية العامة حرمة ، وحمايتها ودعمها واجب على كل مواطن وفقا للقانون باعتبارها سندا لقوة الوطن وأساسا للنظام الاشتراكي ومصدرا لرغاهية الشعب » .

والملكية الخاصة « تتمثل في رأس المال غير المستغل وينظم القانون أداء وظيفتها الاجتماعية في خدمة الاقتصاد القومي وفي اطار خطة التنمية دون انحراف واستغلال ولا يجوز أن تتعارض في طرق استخدامها مع الخير العام للشعب » .

ويعين القانون « الحد الأقصى للملكية الزراعية بما يضمن حماية الفلاح والعمال الزراعى من الاستغلال وبما يؤكد سلطة تحالف قوى الشعب العاملة على مستوى القرية » .

٨٥ - ونصل مما سبق الى انه لم يعد دور الدولة قاصرا على حراسة ممتلكات القطاع والرأسمالية في الداخل والخارج . كما هو الشأن في الدول الرأسمالية وبينها فرنسا التي ما زال الفقه التقليدى في مصر ينقل مفاهيمها القانونية المتلازمة مع نظامها الرأسمالى الى وطننا الذى لم يعد سائدا فيه هذا النظام ، اذ أن وظيفة الدولة المصرية أصبحت دون أى غموض هي خدمة الشعب وتحقيق الخير (٢) العام والرغاهية له والعمل على سبيل الالتزام ايجابيا على اشباع الحاجات العامة للمواطنين على سبيل الانتظام والاضطراد ، وعلى وجه يحقق العدالة والمساواة ويكفل لهم مستوى لائقا في الحياة .

ولذلك فانه بعد تغيير وتبدل وظائف الدولة جذريا على هذا الوجه لم تعد « المرافق العامة » في مصر هي ذاتها التي يعرفها ويسلم بها الفقه والقضاء الفرنسيين اللذين يشايعهم في تحديدها - على هذا النحو الفرنسي - الفقه والقضاء الإداري التقليديين في مصر حتى الآن ، وانما أصبح لها معنى ومفهومها آخر أو بالأحرى تكشف مفهومها الحقيقي ، الذي تقف أوضاع النظام الرأسمالى وتقديس الملكية والحرية الفردية في فرنسا ، حائلا بين فقائها وقضاتها والتعبير عنه حسبما أوضحنا تفصيلا فيما سبق .

(١) المواد ٢٩ ، ٣٠ ، ٣١ ، ٣٢ ، ٣٣ ، ٣٥ ، ٣٦ ، ٣٧ .

(٢) قال تعبيراً عن اتساع وظائف الدولة ومسئوليتها المناضل الخالد « جمال عبد الناصر » في إحدى خطبه « الدولة بقت لازم تربى دلوقت عجول ما عدتش دولة الباشكبة بتساعة زمان .. »

فالدولة المصرية والأشخاص العامة التي يتوقف وجودها وتنظيمها وسيرها على إرادتها ، قد امتدت مسؤوليتها الملزمة بها دستوريا وقانونا الى مجال واسع من الحياة الاقتصادية ، جعلها الأصلية والقائدة فيه ، إذ تقوم الدولة بواسطة كافة المشروعات الانتاجية والتجارية المؤممة أو التي أنشأتها أصلا طبقا للميثاق الوطنى والدستور بأداء دور خطير في حياة الشعب ، لتحقيق أهم أركان الاشتراكية وهو الكفاية أى اشباع الحاجات العامة للمواطنين ، فوق إعادة توزيع الثروة توزيعا عادلا والخلاص الى الأبد من المصالح والاحتكارات الاستغلالية الأجنبية والرأسمالية الوطنيه المستغلة والانتطاع .

وليس هناك نشاط أخطر من ذلك النشاط الذى تتولاه هذه المشروعات الاقتصادية ويمكن أن يعد مرفقا عاما دونها !! . . . بئ ان نشاطها يعد أكثر خطورة من النشاط التقليدى الذى تمارسه معظم أجهزة الدولة الحارسة التقليدية ، ومن ثم فان هذه المشروعات تتولى مرافق عامة سواء بالنسبة لأغراضها المحددة لها كمشروعات (١) انتاجية وتجارية ، أو بالنسبة للفرض العام الذى تم انشائها أو تأميمها من أجله وهو قيادة التنمية الاقتصادية فى مصر وصولا الى الاشتراكية . ولا محل إذن للقول بوجود أى تمييز فيما بين ما تم انشائه أو تأميمه أو تقسيم ما تم تأميمه بما يكون سبب التأميم عقوبة توقع بصاحب المشروع المؤمم ، أو لإبعاد الإدارة الرأسمالية فقط كما يقول الفرنسيون ، أو تحقيقا لموارد مالية للخزانة العامة ، ولا محل إذن للفرقة فى تحديد طبيعة هذه المشروعات المؤممة على أساس الشكل الذى تأخذه بعد التأميم كما يقول هذا الفقه فكل هذه المرافق العامة الانتاجية والتجارية تتولى أخطر المرافق العامة فى حياة ومستقبل الأمة المصرية (٢) وحمايتها ودعمها والحفاظ عليها واجب وطنى طبقا لصريح نص المادة ( ٥٩ ) من الدستور الدائم .

#### خامسا — عدم ارتباط المرفق العام بنظام قانونى متميز من القانون العام :

٨٦ — تردد هذا الشرط فى احكام مجلس الدولة وفى تعريفات الفقه الفرنسى وتابعه فى ترديدها المجلس والفقه الإدارى المصرى . وقد بلغ من حماس هذا الفقه الفرنسى له حد اعتباره معيارا مميزا للمرفق العام فى نظر بعض هذا الفقه إذ قال المفوض « Chenon » (٣) أن المرفق العام ليس «منظمة ولكنه نظام قانونى ، لا يعدو أن يكون أكثر من تطبيق قواعد القانون العام على تصرفات قد تصدر فى نطاق منظمة إدارية وخارج هذا النطاق » .

وهذا الجانب من الفقه الفرنسى الذى يستلزم خضوع المرافق العامة بجانب المبادئ الأساسية الضابطة لها للنظام الاستثنائى من القانون العام

(١) تقصد بذلك كل نقطة تهدف الى انتاج سلعة أو خدمة لازمة لاشباع الحاجات العامة للشعب أيا كان نوعها وتصنيفها وراجع الأبواب السادس والسابع والثامن من الميثاق الوطنى .

(٢) راجع الفقرات ٤ ، ٥٣ ، ٦٩ ، ٧٢ وما بعدها من هذا المقال .

(٣) راجع الفقرة ١١ من هذا المقال .

والذى تتميز به المرافق العامة الادارية يستلزم أن يشمل هذا التنظيم الاستثنائى المسائل التالية :

١ — تنظيم علاقة العاملين بالمرافق العامة باعتبارهم موظفين عموميين في مركز قانونى عام مستمد من القوانين واللوائح .

٢ — خضوع نظام الأموال المخصصة للمرافق العامة سواء أكانت عقارية أم منقولة لأحكام وقواعد القانون العام بما يرتبه من عدم جواز الحجز عليها أو التصرف فيها أو تملكها بالتقادم .

٣ — تنظيم نشاط السلطات الادارية باعتبارها تصرفات ادارية تمنحها حقوقا وامتيازات خاصة ، لاتمنح للأفراد وفقا لقواعد القانون العام .

٤ — تنظيم علاقة المرافق العامة بالمنفعين بها وتحديد حقوقهم وواجباتهم وتنظيم مسؤولية هذه المرافق عن تصرفاتها وفقا لقواعد القانون العام ، المختلفة عن قواعد المسؤولية المدنية .

٥ — خضوع منازعات المرافق العامة ، للقواعد القانونية التى تحددها السلطة القضائية المختصة بنظر المنازعات المرتبطة بسير العمل فى المرافق العامة باعتبارها منازعات قانون عام .

ولقد انبنى القول بما سبق فضلا عن الاستناد الى الأساس السياسى فى النظرية الرأسمالية للدولة الحارسة على ما ترتب على هذه النظرية من تقسيم الفقه التقليدى للقانون الى عام وخاص والمعايير المتعددة التى قيل بها لتمييزهما .

وحتى نعرف مدى صحة اشتراط تميز المرفق العام بنظام قانونى متميز عن القانون العام — كما يقول الفقه التقليدى فى مصر وفرنسا حتى الان — يتعين أن نتعرض لمعرفة الأسس والمعايير التى يقولون بها لهذا التقسيم ومدى سلامة هذه الأسس سواء فى الدول الرأسمالية ذاتها أو فى مصر الاشتراكية .

٨٧ — وقد جرى العمل منذ القانون الرومانى على التقسيم التقليدى للقانون الى عام وخاص ، وقد انتقل هذا التقسيم الى الفقه الألمانى ممثلاً فى « أتومير ، وجيلنيك ، ولاباند وجربير » وتبناه الفقه الفرنسى التقليدى ممثلاً فى « هوريو ، وكاربه دى ملبيرج ، وبارتلمى ، وميشو » . ويرى أنصار هذا التقسيم أن هناك اختلافا جوهريا بين قسمى القانون يتحدد فى ان القانون العام ينطوى على نوعين من القواعد هما :

١ — القواعد المتصلة بنظام الدولة وسلطاتها ومنظماتها المختلفة ،

وهذا النوع ينفرد به القانون العام ولا يوجد ما يماثله في القانون الخاص .

٢ — قواعد تنظيم علاقة الدولة ومنظماتها بالأفراد ، وهى تشبه ما تخضع له الأفراد فى نسبة كبيرة منها ولكنها تتميز عما يخضع له الأفراد فى علاقاتهم ببعضهم ببعض .

وقد أبرز المؤيدون للتقسيم عدة فروق وظواهر أساسية للتمييز بين القسمين نعرضها باختصار شديد(١) فيما يلى : —

### ١ — القانون العام تقييد ذاتى لارادة الدولة :

والقانون الخاص احكام ملزمة صادرة عن الدولة لرعاياها . وقد قال بذلك الفقيه الالماني « اهرنج » ، وتابعه « جيلنيك » فى النمسا وشايعهما جمهور الفقه الفرنسى(٢) .

### ٢ — اختلاف الجزاء فى القانون العام عن القانون الخاص :

وقد قال بذلك « ديجى » بعد نقده الشديد لنظرية التقييد الذاتى لارادة الدولة ، فجزاءات القانون العام غير مباشرة لان الدولة لا يمكن أن ترغم نفسها وهى صاحبة السيادة على أمر لا تريده بينما جزاءات القانون الخاص تطبقها الدولة وتوقعها قهرا على مواطنيها .

### ٣ — اختلاف أثر سلطان الارادة فى كلا قسمى القانون :

ويقول بذلك « بيردو » بعد نقده للمعايير التى قيلت للتمييز بين القانونين العام والخاص ، ويقول انه لا يمكن أن ينكر الهدف الاجتماعى للقوانين سواء كانت خاصة أم عامة ، الا أن القانون العام يعالج مباشرة موضوعات صالح عام ويمنح سلطات ويحمل بواجبات على سبيل أمر لا مجال فيه للاختيار أو الرفض من الخاضعين لهذه القواعد القانونية . بينما القانون الخاص لا يحمى الا بطريق غير مباشر تحقيق نظام اجتماعى معين ويترك الحرية لارادات الأفراد لان الأفراد يخدمون مصلحتهم الشخصية وليس(٣) الصالح العام . وبناء على ذلك يتوقف التقسيم على ذلك القدر من الحرية الانسانية المرخص به فى تطبيق القانون .

(١) راجع فى سبيل التفصيلات كتابنا الموظف العام فقها وقضاء سنة ١٩٦٩ ص ٢٩٩ وما بعدها والمرجع المشار اليها .

(٢) أحمد الجمال — القانون الادارى المرجع السابق ج ١ ص ٢٢ — محمد عبد الله العربى سنة ١٩٤٣ ، ص ١١ مبادئ القانون الادارى. Jellinek : L'Etat Moderne, T. II p. 566 .  
مجلة مجلس الدولة س ١٢ ، د. نعيم عطية « نظرية التقييد الذاتى لارادة الدولة » ص ١٩٥ وما بعدها .

Manuel de droit public 1948, p. 48 et s.

(٣) راجع « بيردو » .

## معايير التمييز بين القانون العام والخاص :

٨٨ — وعلى أساس تسليم الفقه التقليدى فى فرنسا ومصر بالتقسيم الثنائى للقانون الى عام وخاص على النحو السابق ، فقد أجهد الفقه الفرنسى نفسه فى البحث عن معيار يحدد به القانون الإدارى أو القانون العام لتحديد المنازعات الإدارية التى يختص بها مجلس الدولة الفرنسى والذى يتحدد اختصاصه بصفة عامة بهذه المنازعات دون حصر تشريعى لها ، بخلاف الحال فى مجلس الدولة المصرى منذ انشائه سنة ١٩٤٦ وحتى نفاذ الدستور الدائم فى سبتمبر سنة ١٩٧١ والذى يثير نص المادة ( ١٧٢ ) ( ١ ) منه مدى تمتع المجلس المصرى بالاختصاص العام فى المسائل الإدارية طبقا لها .

وقد ترددت فى الفقه الفرنسى عدة (٢) نظريات لهذا المعيار تتمثل فيما يلى:

### ١ — نظرية التمييز بين أعمال السلطة العامة والإدارة المالية : « Théorie de la puissance publique »

وتقوم على اعتبار أعمال السلطة العامة وحدها أساسا ومميزا للقانون الإدارى أو العام .

### ٢ — نظرية المرفق العام « Théorie du service public. » :

وقد قيل بهذه النظرية بدلا من النظرية السابقة بعد أن تم هجرها من الفقه ومجلس الدولة الفرنسى . فعرفوا القانون الإدارى بأنه القواعد المنظمة لانشاء وسير والغاء المرافق العامة — وقد تجمدت النظرية منذ سنة ١٩٢١ فى «نظرية المرفق العام بالطبيعة» وتعددت المعايير (٣) واختلطت على النحو السابق عرضه — وانتقدت بدورها بعنف وانتهى الأمر الى عدم التسليم بفكرة المرفق العام ذاتها كأساس للقانون العام وللقانون الإدارى أو كأساس لاختصاص مجلس الدولة الفرنسى .

(١) تنص هذه المادة على أن « مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة ويختص بالفصل فى المنازعات الإدارية وفى الدعاوى التأديبية ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى » — وتارن بالمادة (٢٢) من قانون مجلس الدولة الفرنسى الامر رقم ٤٥ — ١٧٠٨ الصادر فى ٣١/٧/١٩٤٥ (٢) راجع فى عرض هذه النظريات تفصيلا بصفة خاصة د. مصطفى أبو زيد « الوجيز فى القانون الإدارى » ج ( ١ ) نظرية المرافقة العامة ص ١ الى ص ٤٨ وراجع كذلك «De Coreil» المرجع السابق ص ٢ الى ٧ — وراجع « Jacques Cadart » المرجع السابق ص ٧ — ١٦ ، فالين طبعة ٦ المرجع السابق ص ٥٧ وما بعدها . . الموظف العام فقها وقضاء . . سنة ١٩٦٩ المرجع السابق ص ٤٣ وما بعدها ، ص ٣٠٣ — ٣٠٤ وبصفة خاصة المراجع فى الهامش وهامش (٢) ص ٣٠٦ .

(٣) راجع الفترات السابقة من هذا المقال — وكذلك «دى لوبادير» المرجع السابق سنة ١٩٥٣ ص ٥٥٧ فقرة ١٠٤٧ ، ص ٣٥ — ٤٩ بند ٣٦ — ٤٥ ، « فالين » المرجع السابق ص ٣١١ وما بعدها توفيق شحاته المرجع السابق ص ٧٨٣ ، الطباوى المرجع السابق سنة ١٩٥٦ ص ٥٢ — ٥٣ مصطفى أبو زيد المرجع السابق ص ٥٣١ .

### ٣ — نظرية المنفعة العامة «Théorie d'utilité publique» :

وقد قال بها « قالين » في خضم الهجوم على نظرية المرفق العام ، وهي تذهب الى أن أساس القانون الإدارى المنفعة العامة والمرفق العام أحد وسائل تحقيقها .

### ٤ — نظرية امتيازات السلطة العامة أو السلطة الادارية : —

Les prérogatives de la puissance publique — La notion de gestion publique».

وقد قال بها « فيدل » (١) فالقانون الإدارى ينظم نشاط السلطة العامة المتميزة دائما بوسائل قانونية تختلف عن وسائل الأفراد تأسيسا على امتيازات السلطة العامة . وقد عبر عن ذات الفكرة « دى كوريل » بعبارة « الإدارة الادارية او العامة Gestion publique (٢) » وهى مرادفة للمركز غير العادى أو المركز الممتاز للإدارة بالنسبة للنظام القانونى الذى يخضع له الأفراد ، ونظرية « دى كوريل » ليست سوى فكرة التمييز بين أعمال السلطة والإدارة المالية فى صورتها الجديدة التى قال بها « فيدل » مرتكزة على امتيازات السلطة العامة .

٨٩ — ونظرا لأننا فى صدر بحث تعريف المرفق العام وينصرف ما يقال فى هذا على فكرة المنفعة العامة ، فانه لا محل الا للتعرض لفكرة امتيازات السلطة العامة التى قيل بها كأساس لتمييز القانون الإدارى عن الخاص وهى ذاتها ، أى امتيازات السلطة العامة ، مايستلزمه الفقه التقليدى كركن يميز به المرافق العامة .

### ٥ — معيار الشخص العام الطرف فى العلاقة القانونية :

ويقول هذا المعيار بأنه كلما كان شخص عام مخاطب بأحكام القانون ، أو طرفا فى العلاقة القانونية ، كان القانون عاما والرابطة رابطة قانون عام ، وكلما كان غير ذلك كان القانون قانون خاص والرابطة رابطة قانون خاص وقيل بناء على ذلك بانقسام القانون الى أنظمة ثلاثة رئيسية تنظم الأشخاص والأشياء والأموال ، وكل منها ينقسم الى قسمين بحسب ما اذا كان الشخص العام طرفا فى العلاقة القانونية أو ليس طرفا فيها .

(١) « قالين » « T.D.A. » المرجع السابق طبعة ٦ ص ٣٠٧ .

(٢) دى لوبادير « T.D. Adm. » المرجع السابق سنة ١٩٥٣ ، ١٠٣٤ ، ١٠٤٨ .

ومقال « Chenont » فى C.E.F. Etudes et documents سنة ١٩٥٤ ، ٤ ص ٢٧ وما بعدها بعنوان :

La notion de service public dans la jurisprudence économique du Conseil d'Etat.

٦ - استخدام المعايير السابقة مجتمعة : كأساس للتمييز . ولقد قالت معظم أحكام القضاء الإدارى المصرى بذلك ، وهى وان كانت قد جمعت فى الأسباب بين معظم المعايير السابقة ولكن لم يبلغ ما قيل به فى أسباب الأحكام درجة النظرية المتكاملة فى هذا الشأن ، إذ هو ترديد لأسباب فى الأحكام كما هى العادة القضائية ، بما تعمد اليه من حشد الأسباب للوصول الى النتيجة ، دون عمد كامل ، فى الأخذ بنظرية معينة من ذلك وخصوصا فى المسائل القانونية الخلافية .

فقضاء المحكمة الادارية العليا يجمع بين كافة (١) المعايير التى قيل بها وتضيف اليها التمييز على أساس نوع المصالح التى تنظمها قواعد كل من تسمى القانون وهى فى نظرها « المصلحة العامة ، والمصلحة الخاصة » .

وقد رتبت المحكمة الادارية العليا على ذلك ان القضاء الإدارى قضاء انشائى يبتدع الحلول المناسبة للروابط القانونية التى تنشأ بين الإدارة فى تسييرها للمرافق العامة وبين الأفراد ، وهى بطبيعتها من الروابط المختلفة عن روابط القانون الخاص وانه قضاء غير ملزم بتطبيق القواعد الدنية وله أن يختار منها ما يتلاءم مع طبيعة روابط القانون العام (٢) دون أن يخل باستقلال القانون الإدارى .

### عدم عالية التقسيم الثنائى للقانون :

٩. - لا تعرف الدول الانجلوسكسونية هذا التقسيم بين نوعى القانون ، ولا تميز الدولة بقواعد قانونية خاصة بها تخضع لها ، إذ تطبق المحاكم قانونا موحدا بالنسبة للأفراد وبالنسبة (٣) للإدارة ، فلا ينظر أمامها

(١) تقول المحكمة ان « قواعد القانون الخاص تهدف أساسا الى معالجة مصالح فردية خاصة على أساس التعادل بين أطرافها ، ولذا كان لمشيئتهم وانفاقاتهم أثرها الحاسم فى ترتيب المراكز القانونية وتعديلها - فكانت قواعد القانون الخاص - الا ما يتعلق منها بالنظام العام - غير آمرة بجوز الاتفاق على ما يخالفها ، على حين أن قواعد القانون الإدارى تهدف أساسا الى معالجة مراكز تنظيمية عامة لا تعادل فى المصلحة بين أطرافها إذ المصلحة العامة فيها لا تتوازى مع المصلحة الفردية الخاصة ، بل يجب أن تعلق عليها ومن ثم تميز القانون الإدارى بأن قواعده أساسا قواعد آمرة وان للإدارة فى سبيل تنفيذها سلطات استثنائية تستلزمها وظيفتها الادارية فى تسيير المرافق العامة بانتظام واضطراب » مجموعة المكتب الفنى الادارية العليا فى عشر سنوات ج ٢ ص ١١٥١ رقم ١٤٩٦ - ٢ ( ١٩٥٨/١/١٨ ) - ٤ - ٦٤ - ٥٤٦ ، ص ١١٥٣ رقم ١٥٧ - ٢ ( ١٩٥٦/٦/٢ ) - ١ - ٩٨ - ٨٠٧ - ١١٥٢ - ٩٨ - ٢ ( ١٩٥٦/١٢/٨ ) - ٢ - ١٦ - ١٢٩ - ١٥٧ ، ٢ ( ١٩٥٦/٦/٢ ) - ١ - ٩٨ - ٨٠٧ - ص ١١٥٤ - ١٢٨٩ - ١٩٦٥/١/٢ ) ٨ .

(٢) مجموعة المحكمة العليا ص ٣ ص ١٢٥٨ رقم ١٣٤ ص ٣ - ١٩٥٨/٦/٧ ص ١٢٧٣ رقم ( ١٤٥ ) ص ٢ - ٩ مارس ١٩٥٧ ص ٦١٠ رقم ٢٦٧ ص ٣ ( ١٩٥٧/١١/٢٣ ) ص ١٢٦ رقم ١٥ ، ص ٢ فى ١٩٥٦/١١/٢٤ ص ٩١ - وراجع التفصيلات عن هذه الأحكام ص ٣٠٨ و ٣٠٩ من كتابنا الموظف العام فقها وقضاء طبعه سنة ١٩٦٩ وخاصة هامش ص ٣٠٩ .

(٣) د. عثمان خليل القانون الإدارى سنة ١٩٥٠ ص ٢٢ .

Dicey, Introduction of the law of the constitution, 1938. p. 326.

حيث يقول « لا يوجد فى انجلترا قانون ادارى ، اننا لا نعرف ونفضل الا نعرف ما قد يكون هذا القانون » .

سوى نوعين من القضايا « جنائية ، أو مدنية » ، وتشمل الأخيرة كافة المنازعات بين الحكومة والأفراد سواء طبق عليها القوانين الخاصة أو القانون العام « public Law » ومنه القانون الإدارى ، وبناء على ذلك فالقواعد المتصلة بتنظيم الدولة والهيئات العامة ، وبخاصة سلطة التنفيذ المباشر المتمثلة فى الاستيلاء ونزع الملكية . إنما هى فى النظام الانجلوسكسونى قواعد استثنائية بحتة لا يبررها سوى فكرة الصالح العام والإدارة تلجأ الى (١) القضاء لتنفيذ ما تريده عادة قبل الأفراد ، وللقضاء أن يصدر اليها أوامر ملزمة ، ولذلك يقسم بعض الفقه الفرنسى الدول الى « دول ذات نظام ادارى » « pays à régime administratif » ودول غير ذات نظام ادارى « pays sans régime administratif » . وتتفق الدول الانجلوسكسونية الرأسمالية فى ذلك (٢) مع الدول الاشتراكية ، فهى لا تعرف بدورها هذا التقسيم بين القانون العام والخاص ، والقضاء فيها

(١) د. مصطفى أبو زيد . المرجع السابق ص ١٢ ، د. الطباوى سنة ١٩٥٦ المرجع السابق ص ١٢ ، سنة ١٩٦١ ص ١٧ ، مجلة مجلس الدولة المصرى ص ١٢ - ١٥ ص ٢١٠ الى ص ٢٢٤ مقال بعنوان النظم القانونية والقضائية فى الولايات المتحدة « المستشار محمد فتح الله بركات » . « د. عبد الله العربى » مبادئ علم الادارة سنة ١٩٢٥ ومقال « Garner » منشور فى R.D.P. 1931 ومقال « ديبوار ريشار » مجلة القانون والاقتصاد سنة ١٩٢٢ ص ١١٥ ، سنة ٢٤ ص ٨٥ Le problème du droit administratif en Egypte  
المرجع السابق Hauriou, Précis de droit Adm. et de droit public p. 11,

(٢) راجع كتابنا « الموظف العام مقبها وقضاء » طبعة ٢ فقرة ( ١١ ) وما بعدها والمراجع فى هامش (١) وراجع فى الاتحاد السوفيتى :

L. Sheinin, peoples court in the U.S.S.R. p. 65 civil cases — Soviet civil legislation and procedure, prof. S.N. Bratus J.D. prof. E.A. Fleishits J.D.R. O. Khalfima J.D. p. 146.

وتنص المادة الاولى من القانون الخاص بالمرافعات المدنية للاتحاد السوفيتى الصادر فى ٨ ديسمبر سنة ١٩٦١ على أن :

«The procedure in civil cases shall be governed by the present fundamentals and by other laws of the U.S.S.R. and the codes of civil procedure of Union republics issued in accordance with them. Legislation on civil procedure shall establish the procedure governing the trial of cases arising from civil family Labour and Kolkhoz, legal relations cases arising from administrative legal relations, and cases subject to the rules for special proceedings shall be tried under the general rules of civil procedure subject to any exemptions established by the legislations of the U.S.S.R. and Union republics.»

وراجع نص المادة الثانية من قانون المرافعات المدنية الروسى الذى يقضى بأن « أهداف قانون المرافعات السوفيتى هى تحقيق حياد اجراءات الدعوى «Correct expedition» والحكم فى المنازعات المدنية بقصد حماية الاشتراكية ونظام الدولة السوفيتية والنظام الاقتصادى الاشتراكى والملكية الاشتراكية وحماية الحقوق السياسية ، وحقوق العمل والإسكان وغيرها من الحقوق الشخصية وحقوق الملكية ، والمصالح المشروعة للمواطنين وكذلك الحقوق والمصالح

لا يعرف سوى نوعين من القضايا الجنائية والمدنية . وبالطبع تخضع كافة المنازعات مع السلطات الادارية فيما يعد منازعات قانون عام في مصر وفرنسا لقضاء واحد واجراءات واحدة وقواعد قانونية موضوعية واحدة .

### عدم اتفاق الفقه التقليدى على أساس التقسيم الثنائى للقانون :

٩١ - على خلاف المتحمسين للتقسيم الثنائى للقانون فان جانباً كبيراً من الفقه المعاصر مثل اتباع « مدرسة غيبنا » وعلى رأسها « كلسن ومركل » ومدرسة التضامن الاجتماعى وعلى رأسها « ديجى » (١) فى فرنسا ينكر هذا التقسيم . ويقول « ديجى » ان نظرية التقييد الذاتى لارادة الدولة متناقضة اذ السيادة تتعارض مع التقييد ، فالتحديد الذاتى لارادة الدولة لا يمكن أن يكون ملزماً لها مع التسليم بسيادتها ، فلو قيل بالزامه لاستحال على الدولة التحلل منه وبذلك لا تكون تامة السيادة ، فاذا كانت كذلك ما أمكن تقييدها بأية قاعدة ملزمة . ويستطرد « ديجى » من ذلك الى القول بأن « التفرقة بين القانونين العام والخاص مخالفة لحقيقة الواقع ، ولا سيما انها تؤدي حتماً ، على الأقل فى الظاهر (٢) الى اعطاء أساس قانونى لسلطات الدولة وبذا تغدو نتائجها فى غاية الخطورة » . . . ويقول « ديجى » « انى أنكر شخصية الدولة ، وبالتالي لا أجد ما يبرر وجود قاعدة تطبق على علاقات هذا الشخص الجماعى ذو السلطان مع الرعايا الخاضعين له . . . قاعدة متميزة فى أساسها وموضوعها عن تلك التى تطبق على الأفراد العاديين » .

وعلى هذا الأساس المتميز الذى ينكر بمقتضاه ديجى شخصية الدولة وبالتالي تميز الحكام بقواعد خاصة بهم ، يقول « ديجى » ان الحكام مثلهم مثل الأفراد يرتبطون ويخضعون لقواعد التضامن الاجتماعى ، وهم يخضعون جميعاً لسنة قانونية (٣) واحدة هى المعاونة على تحقيق هذا

القانونية لمؤسسات الدولة ومشروعاتها ومزارع الكلكوز وغيرها من المنظمات التعاونية والشعبية .

« ويجب أن تحقق الاجراءات المدنية حماية وتقوية القاعدة الاشتراكية للقانون ومنع كل مخالفة »  
« Infringements » للقانون وتربية روح رعاية وحماية القوانين السويتية فى المواطنين واحترام قواعد المجتمع والحياة الاشتراكية .

(١) أحمد الجمل « القانون الادارى » المرجع السابق ج ١ ص ٢٠ وهو يوافق على نظرية التقييد الذاتى لارادة الدولة .

(٢) راجع مجلة العلوم الادارية المرجع السابق مقال د. سعيد صبرى ص ١٦٨ ، ص ١٧٦ الوجيز فى القانون الادارى سنة ١٩٦٠ ص ١١ - ١٢ و ١٦ ، د. الطباوى مبادئ القانون الادارى سنة ١٩٦١ ص ٣٥ سنة ١٩٥٦ ص ٧٢ .

(٣) يستطرد « ديجى » فى توضيح ذلك الى القول

« Je ne conçois pas davantage l'existence de personnes juridiques de droit public qui seraient des filiales de la personne souveraine, l'Etat. Je ne puis comprendre que les gouvernants soient des individus d'une autre essence que les gouvernés ; ce sont des individus comme les autres, pris

التضامن ، ولذلك يقوم القانون العام والخاص على هذا الأساس المشترك ، ومن السقيم القول بأن القانون الخاص أمر من الدولة لرعايتها ، والقانون العام تقييد منها لارادتها بذاتها ، فالتصرف القانوني ليس سوى تعبير عن الإرادة يحدث اثره القانوني عند وقوعه في الحدود ووفقا للنظام الذي حدده القانون ، ولا يختلف التصرف القانوني في ذلك بسبب الأشخاص الذين يصدر عنهم ، اذ في كل الاحوال فان التصرف القانوني هو هذا التعبير عن الإرادة الذي يحدث اثرا قانونيا .

### عدم صلاحية نظرية التقييد الذاتي كاساس للتقسيم :

٩٢ — ان الدولة ليست في الحقيقة سوى المجموعة البشرية التي تعيش على اقليمها ، وليس وصف هذه المجموعة الموجودة ماديا فعلا والقبلة دائما للتجدد وللاستمرار وتشخيصها قانونا بالدولة وتمييزها كشخص قانوني عن غيرها ينفي هذه الحقيقة ، وهو ليس الا تأكيدا لوجود كينونة متميزة ، للجماعة الانسانية عن وجود افرادها . ولكن هذه الكينونة ليست مستقلة عنهم انما ترتبها اساسا بوجودهم وكيانهم كجماعة ، وهى وان كانت لا ترتبط بوجودهم وكيانهم كأفراد الا بحكم كونهم أعضاء في هذه الجماعة ، وهذه الكينونة المتميزة للجماعة سببها وجود غرض عام حتمى للاجتماع الانسانى ، وبالنسبة للجماعة من السكان في الدولة فان هذا الغرض العام الحتمى ، ليس سوى تحقيق الاشباع المنظم المستمر للحاجات العامة ، ويحتم هذا الغرض بالضرورة أن تتميز الجماعة ذاتها بوجود متميز عن افرادها في وجدانهم ، ويستلزم ذلك حتما أن تنظم السلطة متدرجة في الجماعة بما يكفل تجميع افرادها وتنظيمهم وحسم الخلاف والنزاع بينهم وتخطيط نشاطهم وتوجيههم في وجهة الغرض الاسمى من وجود الجماعة ذاتها . . وهذه الوحدة في الغرض والدوام والاستمرار للجماعة ودوام استمرار الحاجات العامة فيها ووجود السلطة فيها لتحقيق الغرض من اجتماعهم ، هى التى تتمثل في الدولة بما لها من شخصية قانونية ، وبما هو مسلم به لها من الدوام والإرادة العليا والسيادة على اقليمها ومواطنيها .

٩٣ — فسيادة الدولة ليست سوى خضوع الفرد لمقتضيات الإرادة العامة للجماعة ، وهذه الإرادة العامة للجماعة بلا شك مستقلة عن أية جماعة أخرى ولا يجوز أن تصدر الا عن ذاتها أى عن مجموعة الافراد المكونين لها ، فالإرادة لا تنسب اليهم الا بوصفهم جماعة بحكم صدورها منهم « وتدرتهم على نفاذها على استقلال » عن غيرهم ، فاذا صدرت هذه الإرادة العامة كانت ملزمة لأفراد الجماعة حتما .

ويزداد الأمر وضوحا لو استخدمنا تعبيرى « الدولة » و « القانون » في

=  
comme eux dans les liens de la solidarité sociale et soumis, comme tous les membres de la société à la règle de droit fondée sur la conscience que les hommes d'une époque ont de cette solidarité» Duiguit, Traité de droit constitutionnel 1921, I. p. 525 et p. 680, 702, 59.

مقابل الأساس الحقيقي لهذين التعبيرين وهو « الجماعة » و « ارادة الجماعة المكونة للدولة » متمثلة في صورة قوانين تعبر عن هذه الارادة العامة — فالحقيقة انه لا تخاطب القوانين الجماعة ككل موجود ومنفصل عن مكوناته الطبيعية وهي أفرادها بالنسبة للقانون الداخلي — ان هذا الخطاب لا يمكن تصوره الا في قواعد القانون الدولي العام وحدها ، حيث قواعد تخاطب الدولة أى « الجماعة » ككل اذ هي جماعة في علاقتها مع غيرها من الدول ، وهي « جماعات انسانية أخرى » . وهي دولة أى « جماعة مشخصة قانونا » في مواجهة غيرها من الدول ، ولكن هذا الخطاب للجماعة مشخصة قانونا في القانون الدولي ينصرف حتما الى الأفراد المكونين لها حكاما ومحكومين ويلزمهم بقواعده وأحكامه .

ولا تخاطب القوانين الداخلية الجماعة العامة كلها كوجود حقيقى مادى موجود ، ولا تخاطب كذلك الشخص المعنوى الذى يشخص الجماعة قانونا أى الدولة او غيرها من الأشخاص المعنوية العامة أو الخاصة إلا مجازا ، اننا لم نسمع أو نر شخصا معنويا يسجن أو يدفع مبلغا من المال ، أو يعين في وظيفة عامة أو يعدم . فالذى يكون محلا لكل ذلك هو انسان فرد أو أكثر ولا يعبر عن ذلك ورود نص على توقيعه على الشخص المعنوى ذاته ، وبالتالي فالحقيقة أن القانون الداخلى لا يمكنه القول بأنه يخاطب ويلزم مجموع الأفراد الطبيعيين في الدولة كلها أو غيرها من الأشخاص المعنوية ، الا على أساس انه يخاطب ويلزم كل منهم كأفراد ، أى انه يلزمهم جميعا نتيجة للالتزام كل منهم كمفرد بقواعده وعلى عكس القانون الدولي فهو يلزم أفراد الجماعة بصورة غير مباشرة نتيجة لأنه يلزم مجموعهم كجماعة مشخصة تشخيصا قانونيا في صورة دولة . وفي القانون الداخلى هو يلزم الدولة بصفتها شخصا معنويا وتشخيصا قانونيا للجماعة نتيجة لالتزامه للأفراد المكونين لها أو بالنسبة للشخص المعنوى فهو يلزمه نتيجة الالتزام للأشخاص المكونين له أو المسئولين عنه .

٩٤ — فالقانون لا يطبق الا على « بشر انسان » ، وهو بالتالى حين ينسب صدوره الى الدولة كشخص معنوى ويقال انه يعبر عن ارادتها يتعين معرفة أن هذا التعبير لا يعدو المجاز ، لأن القانون تعبير عن ارادة الجماعة الانسانية المكونة لها ، وهو لا يلزم الشخص المعنوى ذاته لعجزه عن أن يلتزم بشيء أو صنع شيء يكون له أثر قانونى كشخص معنوى دون شخص طبيعى يتولى ذلك نيابة عن جماعة البشر المكونين له . ولا يمكن القول بذلك التعبير السابق ذكره اذن الا تجريدا وتشخيصا للجماعة المكونة للدولة ، وكنتيمة تالية لما هو طبيعى وحتمى من التزام أفراد الجماعة الانسانية المكونة للسكان في الدولة ذاتهم بالتعبير الجماعى عن ارادتهم أى بالقانون الصادر عنهم . والجماعة البشرية التى وضع لها القانون انما تلتزم به لأنه تعبير عن ارادتها يلزم كل فرد تخاطبه أحكامه منها ، ويتفق في ذلك الأفراد الذين في السلطة والذين ليسوا في السلطة ، فالدولة ليست هى حكامها ولكن هؤلاء جزء من مواطنيها المخاطبين بقوانينها .

٩٥ — وفي الحقيقة فإنه عندما تتحقق « الديمقراطية الاشتراكية » يتحقق أن يكون الفرد في الجماعة السياسية حاكما ومحكوما ، فهو حاكم في مشاركته بحرية في وضع القواعد القانونية الملزمة لمجموع الأفراد المكونين للامة وهو محكوم بهذه القواعد بعد أن يشارك سياسيا في وضعها ، ومادام القانون يلزم أفرادا فالجزاء فيه وبصفة خاصة الجزاء الجنائي أو الإداري لا يمكن أن يرد إلا على الأفراد . ان قواعد المسؤولية كلها ايا كان نوعها مسئولية للانسان قبل انسان أو مجموعة من الناس قبل مجموعة أخرى . وعندما يحدد القانون جزاء يقع على أشياء كالمصادرة والاعدام أو على الأشخاص المعنوية مثل الجزاء المدني والجزاء الإداري أو الحكم بانتهاء حياة الأشخاص المعنوية داخل الدولة ذاتها ، فهو يقع عليها بالنسبة للأفراد المكونين لها ، وفي كل الحالات التي يوجد فيها جزاء يوقع على شخص معنوي ماليا أو سياسيا أو اداريا ، يمس ذلك في الحقيقة الأفراد الطبيعيين الذين يتشكل منهم الشخص المعنوي والأشخاص الطبيعيين المسئولين عنه ، وان قيل بأنه يعدم أو يعاقب الشخص المعنوي ذاته ، لأن الشخص المعنوي وان كان في التصوير القانوني شخصية متميزة ، لها ذمة مالية متميزة فانها ليست سوى التشخيص القانوني للأفراد المكونين له ، أو للاموال التي تقوم عليها بما يقتضيه ذلك من ذمة مالية خاصة ومستقلة عن ذمة الأفراد المكونين له ، تخصص للعرض من المنظمة الاجتماعية ذاتها ، حتى وان كانت منظمة خاصة تخضع لنفس الاصول العامة للتنظيم القانوني للجماعات والمنظمات ، فان المنظمات الخاصة لها ذات الكينونة الذاتية التي للدولة ، فهي مستقلة كوجود معنوي متميز من أفرادها وهي ليست شيئا سوى المجموع المادي لهؤلاء الأفراد والسلطة منظمة فيها مقدما بذات الصورة الضرورية التي تنظم بها الدولة ، لوحدة الغرض من المنظمة وتخصصه ، رغم تعدد الأفراد المكونين لها ، وان اختلفت المنظمة الخاصة في ضيق وأهمية الغرض الخاص عن المنظمة العامة — وبالذات عن الدولة — بسبب اختلاف عدد الأفراد الطبيعيين المكونين لكل منهما ، وسمو أغراض الدولة وعمومها بالنسبة لكافة مواطنيها .

٩٦ — والقول باستقلال القانون العام بالقواعد المنظمة والمتميزة للأشخاص العامة وانشائها وتنظيمها واختصاصاتها ، وانتهائها وعلاقتها ببعضها البعض وبالأفراد والتي لا مثيل لها في القانون الخاص قول غير صحيح ، لأن هذه القواعد ليست في جوهرها وأساسها سوى قواعد تنظيمية للجماعات الإنسانية ، وهي تقوم على أسس موحدة سواء في نطاق القانون الخاص ، حيث تأخذ شكل النظام القانوني الملزم لأفراد الجماعة الخاصة كلهم والذين يرتبطون به في علاقة مباشرة موضوعيا ، أو في القانون العام ، إذ أن المنظمات العامة تقوم على فكرة النظام القانوني الذي يلزم الأفراد المكونين لها أو المسئولين عنها وعن تحقيق غرضها . وتتحقق الحالة الأخيرة عندما تكون المنظمة العامة مخصصة لغرض عام منفصل عن الغايات الخاصة للقائمين على تحقيق خدمة الجماعة العامة أي الدولة ، وهذا النظام يفرض عليهم موضوعيا التزام أحكامه ، وتكون العلاقة الثانوية قائمة مباشرة بينهم وبينه ، ووحدة التنظيم هذه تفرضها

طبيعة الجماعة الانسانية وارتباط وجودها ايا كان نوعها قانونا بالفرض الذى تبتغيه مجموعة اعضائها أو الفرض الذى يهدفون الى الوصول اليه وتخصص منظمة للقيام به لحسابها ، ولطبيعة هذا الوجود وان كان يتميز عن الجماعة فهو لا يعدو أن يكون تصويرا قانونيا لمجموعتهم لا يمكن أن ينفصل عن وجودهم الفعلى كأفراد يكونون جماعة مشخصة أو منظمة مشخصة قانونا ، وما تقتضيه وحدة الفرض والهدف المتفق عليه بين أفراد أو المحدد مقدما من الجماعة العامة من تنظيم سابق لهؤلاء الأفراد ونشاطهم ومسئوليتهم ، ويحتم التنظيم للسلطة داخل الجماعة توزيعها لكتالة الوصول الى تحقيق الفرض مع تخصيص مال متميز للفرض يمكن من تحقيقه .

٩٧ — وبناء على ذلك فلا يمكن القول بأن الدولة تتقيد بارادتها وحدها بالتشريعات التى تصدرها الا على أساس واحد ، هو أن الذى يتقيد بالتشريعات التى تصدرها الدولة ، هم كافة الأفراد الطبيعيين فى داخل الدولة المخاطبين بأحكامها « حكاما ومحكومين » . فالدولة كتشخيص قانونى للجماعة تقيد أفرادها بقوانينها أى بإرادة الجماعة ، انما هى لا تتقيد كشخص معنوى بارادتها ، لأن الشخص المعنوى لا ارادة له بغير ارادة الأفراد المكونين له ، والدولة تقيدها ارادة الجماعة المكونة لها فى صورة قوانين تخاطبهم حكاما ومحكومين ، اذ أن الدولة من خلق هذه الجماعة الانسانية ، والمخلوق دائما خاضع لارادة خالقة ، والدولة بناء على كونها تشخيصا قانونيا للجماعة التى تلزم بارادتها أفرادها تغير وتبدل فى التشريعات ، لأنها ليست سوى قواعد من نتاج العقل البشرى للجماعة فى زمن معين بقصد تنظيمها ، فالجماعة الانسانية سيدة القانون باعتباره نتاج عقلها ، وليس هو سيدها الا بمدى ما يقرره « عقلها الجماعى » و « ارادتها الجماعية » ، وطوال الوقت الذى يمضى على القانون دون أن تعدله أو تغيره الجماعة يكون ملزما لها .

وللشخص المعنوى — أى الدولة — الذى يعد تشخيصها القانونى وجودا متميزا فى مواجهة غيرها فردا كان أم شخصا معنويا آخر ، لأن القانون يكون هو التعبير عن سلطان عقلها عليها وسلطان ارادة الجماعة على الأفراد المكونين لها والمخاطبين بأحكامها .

فالدولة اذن ، أى الجماعة بحكم سيادتها واستقلالها عن غيرها ، تضع قانونها وحدها وتلتزم به أو تغيره ، ومن ثم فان الأفراد الحكام رغم دورهم الواضح فى وضع القانون ، لا يكونون هم الدولة وحدهم ، وهم لا يعلنونها . انهم جزء من نظامها ، وجزء من مواطنيها ، ومن ثم ليس لهم الا أن يتقيدوا به ، اذ أنهم أفراد كغيرهم تخاطبهم القاعدة القانونية فى أى تصرف يصدر عنهم ويخضع لحكمها ، ومن يخرج منهم على القاعدة القانونية ويخالفها رغم عدم تعديل الجماعة لها على نحو شرعى ، يلقي الجزاء فيها على هذه المخالفة جنائيا وسياسيا ومدنيا — وبالقواعد التى يزعم الفقه التقليدى أنها « قانون عام » بحجة أنه لا جزاء على الدولة فى عدم التقيد بها وتغييرها

وهذه القواعد على هذا الوجه لا وجود لها لأنه لا توجد دولة كشخص معنوى توقع جزاء على ذاتها ، إذ لا يوقع الشخص المعنوى جزاء بحكم الضرورة على الشخص المعنوى ذاته ولكن على الأفراد المكونين له والمسئولين عن مخالفة القانون فيه (١) .

٩٨ - ولا توجد جماعة خاصة في الحقيقة توقع جزاء على ذاتها ، انه من المستحيل حدوث ذلك وتصوره خرافة ، فالجزاء يكون على الأفراد المخاطبين بالقاعدة القانونية وبالقانون عامة سواء أكان علما أم خاصا حسب التقسيم التقليدى . وهذا الجزاء الذى تنزله الدولة ، أى الجماعة ، على الخارج عليها تفرضه بالقوة والقهر ، ومن ثم فليس هناك محل فى دولة اشتراكية للدعاء بأن الدولة كشخص معنوى يستقل بإرادته ، ويسود على المجتمع خالقها ، ويملى عليه إرادته الإلهية العلوية ، بحيث لا يتقيد هذا المخلوق المعنوى بما يصدر عنه ، لأنه يستطيع أن يتحلل منه ويفيره فى كل وقت ، ولا يمكن القول بأنه فى الدولة الاشتراكية حكام الدولة أو أصحاب السلطة فيها هم الدولة ذاتها وسادتها فقد انقضى عهد نظرية الحق الإلهى للملوك منذ انقضاء النظام الإقطاعى من زمن بعيد ، والقانون فى الدولة الاشتراكية ليس سوى « التعبير عن إرادة قوى الشعب العاملة بحسب التنظيم السياسى للدولة فى صورة قواعد عامة ومجردة وملزّمة وموضوعة دائما بقصد تنظيم الانشباع المستمر المنتظم للحاجات العامة للشعب » سواء مارست الدولة أو الأشخاص العامة داخلها النشاط الذى يحقق هذا الفرض ، كما هو الغالب ، لإدارتها كافة وسائل الإنتاج أو معظمها بسبب ملكية الشعب لها - أو مارس الأفراد هذا النشاط تحت إشراف الشعب ورقابته .

٩٩ - وحكام الدولة الاشتراكية (٢) وغيرهم من الموظفين العموميين هم خدام الشعب أى خدام الدولة كشخص معنوى يمثل قانونا هذا الشعب

(١) تنص المادة ( ٥٧ ) من الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية على أن المسئول عن الأضرار التى تحيق بالمواطن نتيجة الاعتداء على حريته الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة من الناحيتين الجنائية والمدنية - أصلا - هو الموظف العام الذى مارس الاعتداء ، إذ لا يمكن أن تسأل الدولة جنائيا . والخروج على قواعد الدستور والقانون والاعتداء على حريات المواطنين جريمة وتعد خطأ شخصيا إجراميا من الموظف مرتكبه ، هو المسئول عنه دون الخزنة العامة أى الدولة كشخص معنوى ورغبة فى ضمان حصول المضرور على التعويض - نصت المادة فى عجزها صراحة على كتمالة الدولة حصول المضرور على تعويض عادل - والتصد تغطية عجز الموظف المسئول أصلا عن أحداث الضرر .

(٢) راجع الدستور الدائم م ٣ ، ٥ ، ١٤ ، ٢٦ ، ٢٧ ، ٤٠ ، ٤١ ، ٤٢ ، ٥٦ وتنص م ( ٥٧ ) على أن « كل اعتداء على الحرية الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة للمواطنين وغيرها من الحقوق والحريات العامة التى يكفلها الدستور والقانون جريمة لا تستقط الدعوى الجنائية ولا المدنية الناشئة عنها بالتقادم وتكفل الدولة تعويضا عادلا لمن وقع عليه الاعتداء» . وقد خصص فى الدستور باب كامل باسم « سيادة القانون » وتنص م ( ٦٤ ) على أن « سيادة القانون أساس الحكم فى الدولة » وتنص م ( ٦٥ ) على أن « تخضع الدولة للقانون .. » وواضح من ذلك أن التصود بالدولة الحكام وغيرهم من الموظفين العموميين ، وراجع المواد ( ٦٦ - ٧٢ ) ، وتنص م ( ٧٣ ) على أن « رئيس الدولة هو رئيس الجمهورية ويسهر على تأكيد سيادة الشعب وعلى احترام الدستور وسيادة القانون » ..

الذى هو سيد نفسه وسيد مصيره وسيد هؤلاء الحكام كذلك ، والقانون على هذا النحو ملزم لكافة الأفراد المخاطبين بأحكامه ، انه يعلو ويسمو على مراكز القوى فى الدولة وعلى ارادات الأفراد « اذ هو الإرادة المقدسة لقوى الشعب العاملة المعبرة عن الشرعية الاشتراكية » .

والخلط الذى قالت به نظرية التقيد الذاتى لارادة الدولة أساسه انها تستخدم عبارة « الدولة » بالمعنى المجرى لها ، فتنسب لها ذون الجماعة المكونة لها الإرادة فى وضع ما تشاء من قواعد قانونية تلزم رعاياها بها دونها . ثم أيضا استخدام الدولة بمعنى « الحكام » فيها ، وما دام هؤلاء يضعون القانون — وهم الدولة — فهم فوقه ولا يتقيدون به .

وفى ظنى أنه لم يقل عاقل بذلك بعد « لويس الرابع عشر » الذى قال أنه — « هو الدولة — والدولة هو » — فالدولة تصوير قانونى لمجتمع كامل من حكام ومحكومين ، والحكام جزء من مواطنى الدولة يخدم الجماعة ويخضع لارادة الجماعة العامة ، التى هى الشخص القانونى أى الدولة .

ونظرية الشخصية القانونية ضرورة من ضرورات التنظيم اللازمة للمجتمع الإنسانى . وانما هى لا تتعدى فى أغراضها هذا الفرض الى تصوير الدولة آلهة ذو ارادة سامية منفصلة عن الجماعة البشرية المكونة لها يسود هذه الجماعة ويحكمها . فالدولة ليست فى حقيقتها سوى تصوير أو تشخيص قانونى للجماعة . والنظرية فى حد ذاتها تتناقض تناقضا جوهريا ومع ذلك فهى تصلح تماما لتبرير أنواع معينة من الدولة لا صلة بينها وجوهر وحقيقة الدولة الاشتراكية ، فهذه النظرية لا تصلح الا لتبرير النظم الفردية الاستبدادية والدكتاتورية المستغلة ، التى لا يمكن أن توجد أو تعيش الا كسلطة خادمة لغايات فئات حاكمة ومتسلطة ومستغلة ووسيلة لقمع الشعب العامل لتمكين استمرار هذا التسلط والاستغلال ، بينما الاشتراكية على عكس ذلك تقوم على سيادة الشعب العامل ، وتمكينه ايجابيا — شخصا فى الدولة — من ممارسة حريته وصنع حياته ، على وجه ممكن نتيجة لتملكه لوسائل الإنتاج وادارة حكام وموظفى الدولة لها نيابة عنه ولحسابه وفى سبيله وتحت سلطته واشرافه ، وتوجيهه ورعايته بحيث تحقق له حرية اقتصادية ، تكون هى حرية الامكان السياسية لممارسة حقوقه فى وضع الإرادة العامة للجماعة ، وصنع الحياة فى المجتمع وتطويرها بحرية واستقلال كاملين ، يمكنانه من الحصول على السيادة الفعلية فى أرضه على مقدرات حياته فى ظل الشرعية الاشتراكية .

وتنص المادة (٨٥) على تنظيم اتهام رئيس الجمهورية ووقفه ومحاكمته . ونظمت المواد (١٢٦) — (١٢٨) المسئولية السياسية للوزراء ورئيس مجلس الوزراء . ونظمت المساندات (١٥٩) — (١٦٠) اتهام ومحاكمة الوزراء ووقفهم بسبب اتهامهم .

## اختلاف الجزاء لا يصلح أساسا للتقسيم الثنائى للقانون :

١٠٠ — وبناء على ما سبق فانه بالنسبة للقانون الداخلى فان التصرف القانونى الذى يصدر من أحد العاملين فى الدولة الاشتراكية يخضع للقانون لانه فى حقيقة الأمر يصدر من شخص طبيعى فى حدود الاختصاصات التى يخولها له القانون فى خدمة قوى الشعب العاملة ، فارادته وان كانت تعبر عن ارادة الجماعة فى حدود اختصاصه ، انما هى تخضع لهذه الارادة التى تحددها — فى صورة قواعد عامة ومجردة — قوى الشعب العاملة بمنظمتها الاشتراكية الديمقراطية مقدما ، قبل أن يتصرف عادة ، وهذه القواعد العامة والمجردة التى يخضع لها الموظف العام فى تعبيره عن الارادة العامة ، يوجد جزاء مقرر لمن يخالفها ويخرج عليها قد يكون مدنيا أو جنائيا أو اداريا أو سياسيا ، ولا يختلف تصرف « عمال الدولة » فى هذا الصدد — من حيث أحداثه لأثر قانونى فى نطاق اختصاصاتهم وخضوعه لنظام قانونى موضوع مقدما لممارسة هذا التصرف القانونى وينطوى على جزاء على المخالفة — عن الفرد الذى يعمل ممثلا لجماعة خاصة ذات شخصية معنوية ، ولا يختلف كذلك عن الفرد العادى — الذى يمكن أن يحدث هذا الأثر القانونى بارادته فى نطاق أهليته وصلاحيته التى ينظمها القانون مقدما ، ولا يعمد فور التزامه بها الى مخالفتها حتى لا يوقع عليه الجزاء المقرر عن هذه المخالفة .

وبالتالى فليس للدولة بمعنى حكامها — اذ هى ليست هؤلاء فقط — سلطان يتميز عن سلطان مواطنيها ويعلو بها عليهم ، ويحلها من احترام القانون . ان علوها هذا هو علو قوى الشعب العاملة باعتبار الدولة تشخيصا قانونيا لهذه القوى ، وممارسة السلطة العامة من أحد العاملين فى الدولة لخدمة الشعب مستمد من القانون ، باعتباره تعبيرا عن ارادة قوى الشعب العاملة ، اى الجماعة المكونة للدولة انسانيا ، ويجب أن تستخدم السلطة لمصلحتها وتحت اشرافها ورقابتها . والشعب بصفته مجتمعا انسانيا فى دولة هو الذى يحكم تنظيمها ووحدة أغراضها ، يوزع الاختصاصات والسلطات على « خدامه عمال الدولة » — فهذا العلو يمكن الصاقه بالشخص المعنوى اى الدولة مجردة على سبيل التصور نتيجة للكيونة الذاتية المتميزة الخاصة بها عن الأفراد المنطويين فيها ، ولكن لا يمكن نسبة هذا العلو الى الحكام اى الأفراد الطبيعيين الممارسين للاختصاصات ، التى فرض منحها وتنظيمها وضع الجماعة وطبيعتها أو ضروريات توزيع السلطة بينها ، والدولة وضعها فى هذا الخصوص تماما مثل وضع أى منظمة خاصة فى القانون الخاص اذ أن تصرف مجلس ادارة أو مدير عام الشركة فى نطاق نظامها وحدود القانون يكون تعبيرا عن ارادة الجماعة من الشركاء المكونة لها ، وبالتالي فهو ملزم لهم ومنسوب الى الجماعة — بتعبير الشخص المعنوى — ولكن مجلس ادارة أو مدير عام الشركة ذاتها لا يعلو على ارادة جماعة الشركاء فهو يلتزم ارادتهم الجماعية الموضوعية مقدما فى نظامها القانونى ، وارادة الجماعة العامة الموضوعية مقدما ممثلة فى قانون الشركات،

ويمكن لجماعة الشركاء والجماعة العامة « الدولة » أن توقع عليه الجزاءات المدنية والجنائية والإدارية عند المخالفة .

١٠١ — ان نظرية التقييد الذاتي للإرادة لا تصلح اذن الا لابرار استقلال الجماعة اى جماعة عامة أو خاصة في صنع ارادتها ، تماما مثل استقلال كل فرد من الأفراد المكونين لها في نطاق النظام القانونى المحدد مقدما ولكن الجماعة والفرد كلاهما يدفع الثمن على عدم التقييد بالتزاماته القانونية قبل الغير ، يتعرض للجزاء على المخالفة للتانون ، وخطاب جزاء مخالفة القاعدة القانونية يوجه ويوقع على أشخاص طبيعيين وليس على الشخص المعنوى ذاته ، وتوقعه الدولة بالقهر دائما عليهم أيا كانت صفاتهم حكما أو محكومين .

وبناء على ذلك كله فلا يمكن موافقة « ديجى » على وجود قانون عام وقانون خاص على أساس التمييز بين « الجزء » في نطاق كل منهما .

ان لكل منهما جزاء ، لأن الجزاء يوقع أبدا وحتما على انسان ، ومن ثم فكل قانون وكل قاعدة قانونية لها جزاء توقعه الجماعة بأجهزتها على الفرد أو الأفراد الذين يخرجون عليها ، والحكام في ذلك مثل الحكومين . ان أية قاعدة من قواعد القانون التى يقولون عنها بالقانون العام لها جزاء اما جنائى أو ادارى أو سياسى أو الثلاثة معا ، ويوقع هذا الجزاء على الأفراد والحكام الذين يخرجون عليها وتوقعه الدولة ذاتها أو المجتمع أى قوى الشعب العاملة واضعة القاعدة القانونية وحمايتها والحارسة لقداستها والزامها ، وهى توقع مباشرة وبطريق التهر على الفرد ، والحاكم مثله في ذلك مثل أى فرد عادى يخالف القانون . فالقانون الذى يصفونه بالعام ، بناء على ما سبق ، أوامر صادرة من الجماعة الى رعيبتها وهم حكامها أساسا لأنهم الأشخاص الطبيعيين المخاطبيين بهذه الأحكام فضلا عن غيرهم من المواطنين .

١٠٢ — وفي مجال القانون الدولى العام فرغم التسليم بأن الدولة لا تلتزم الا بارادتها وتستقل بهذه الإرادة عن غيرها من الدول فانها لا تستطيع التحلل من التزاماتها الدولية بارادتها وهى مقيدة في ذلك مثل أى فرد في داخلها في مواجهة قانونها الداخلى . والدولة التى لا تحترم التزاماتها الدولية تتعرض لتوقيع الجزاء عليها من الدول الأخرى أو من المنظمات الدولية وهذه الجزاءات قانونية واقتصادية وعسكرية ، وهذه الجزاءات جميعها تقع على المواطنين البشر الذين تتكون منهم الدولة التى تتعرض له — فالدولة تماثل الفرد في ذلك لأنها أساسا مجموعة من السكان الأفراد وهم الذين يشكلون ارادتها ، والدولة بهذه الإرادة تشارك في وضع القانون فتكون حاكمة وتلتزم بهذه القواعد في تصرفاتها فتكون محكومة بها . والأفراد المكونين للدولة هم الذين يضعون هذه الإرادة وهم الذين يتحملون الجزاء دائما على مخالفة قواعد القانون الدولى ، وكما أن الفرد مستقل نظريا في مواجهة القانون الداخلى وله حرية الالتزام به أو عدم الالتزام به — أى تحديد موقفه منه — انما هو دائما يتلقى الجزاء على المخالفة الذى يردعه

عن الخروج على القانون ، أنه حر صاحب سيادة ، انما يدفع دائما الثمن ، ولذلك فهو لا يستطيع عقلا ان يختار الا الالتزام بالقانون . اى الرضوخ لارادة الجماعة ، والحكام والحكوميين يتماثلون في ذلك وهم معا مشخصين قانونا كدولة في مواجهة الدول الأخرى تلتزم بارادة المجتمع الدولي على هذا النحو .

### سادسا — خضوع النشاط الفردى في ظل الاشتراكية للمبادئ الأساسية الضابطة للمرافق العامة :

١٠٣ — أصبحت الدولة في مصر المحققة والحارسة لمصالح قوى الشعب العاملة والمسئولة عن تحقيق مجتمع الرفاهية ، اى حياة شريفة وكريمة لقوى الشعب العاملة بادارة وسائل الإنتاج التى يملكها الشعب وتنظيمها وحمايتها ووضع التشريع وتطبيقه ، بما يكفل تحقيق اغراض الدولة الخادمة لقوى الشعب العاملة ، ومن ثم فلم تعد هناك مرافق الزامية وأخرى اختيارية . بل ان الدولة ملزمة بادارة وتسيير كل أنواع النشاط التى تشبع الحاجات العامة للشعب التى حددها الميثاق الوطنى والدستور الدائم لجمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ — وهى كذلك مسئولة عن الاشراف والسيطرة عن الجزء الباقى من النشاط الإقتصادى للقطاع الخاص بما يحقق الاثباع المستمر والمنتظم والمتطور للحاجات العامة للأمة فى نطاق الخطة الاقتصادية القومية تحت سيطرة الشعب ورقابته وفقا لنص الدستور والميثاق — ومن ثم فان النشاط المتروك للقطاع الخاص الذى يمارسه تحت سيطرة الشعب واشرافه ممثلا فى الدولة لم يعد مباحا الا بسبب مساهمته فى اثباع الحاجات العامة حسب الخطة الاقتصادية وفى نطاق اغراضها دون استفلال وبسبب هذه الوظيفة الاجتماعية او العامة وليس بسبب حق الأفراد الطبيعى والفردى فى ممارسة حرية استغلال الآخرين . فبقاء النشاط الخاص ومشروعيته رهن بأدائه لأغراض — بتحقيقه النفع العام على النحو السالف الذكر (١) وفقا للأغراض الاجتماعية والاقتصادية المحددة فى الخطة القومية العامة .

١٠٤ — وبناء على ذلك فان النشاط الخاص الذى يشبع حاجة عامة للشعب يتقيد بالنظام القانونى الأساسى أوبالمبادئ الضابطة للمرافق العامة التى يقول عنها الفقه (٢) التقليدى وهى :

- ١ — مبدأ انتظام سير المرفق العام واستمراره .
- ٢ — مبدأ المساواة بين المنتفعين بالمرفق العام .
- ٣ — مبدأ قابلية نظام المرفق العام للتعديل فى كل وقت .

(١) راجع الميثاق الوطنى حول الإنتاج والمجتمع ص ١٢٩ — ص ١٤٠ — الباب السادس « حتية الحل الاشتراكى » ص ١١٠ — وراجع كتابنا « الموظف العام فقها وقضاء » طبعه رقم ٢ ص ٢٢٤ وما بعدها .

(٢) من المعروف أنها المبادئ التى تيدها بها مجلس الدولة الفرنسى والموضحة فى المتن راجع طببعة المشروعات المؤممة ، محمد الجمل — القانون الإدارى المصرى والمقارن ص ٢١٣ وما بعدها ، مصطفى أبو زيد ، المرافق العامة المرجع السابق ص ١٢٦ — ص ١٨٨ . الطباوى مبادئ القانون الإدارى سنة ١٩٦١ ص ٤٦٠ — ص ٤٩٦ ، سنة ١٩٥٦ ص ١٢١ — ص ١٥٤ — المراجع السابقة .

وفي الحقيقة فإنه حتى في الدول الرأسمالية وعلى الرغم مما يقوله الفقه التقليدي حتى الآن ، فإنه يخضع كل نشاط فردي يشبع حاجات عامة للشعب لهذه المبادئ الرئيسية الثلاثة — فالتبرير الأساسي لنشأة قواعد وأنظمة « القانون التجارى » وهو أخص قواعد للقانون الخاص في الفقه التقليدي (١) هو ضرورة هذه القواعد لحسن سير التجارة وانتظامها .

وتزداد نسبة القواعد الآمرة في نطاق هذا القانون والقانون المدنى وقانون العمل في غالبية الدول الغربية ، حتى بلغت حدا أصبح يسلم بمقتضاه الفقه التقليدي بوجود نظرية « النظام القانونى الأمر » الذى لا سلطان فيه (٢) للإرادة « Théorie de l'Institution » وهى تتحكم فى نظام الأوراق والشركات التجارية والمحل التجارى والملكية التجارية بل وتتحكم بنظام الزواج والأسرة وعلاقات العمل . ويقول أنصار هذه النظرية « ان الانسان يستشعر فى حياته دوافع طبيعية يحتاج دائما الى تحقيقها ويعترف بها المجتمع ويعليها فتراوده فكرة تنظيم هذه الحاجات ، فيعمد الى انشاء سياج قانونى من النظام يحيط به فكرته لى يضمن استمرارها وحفظها » ، وان النظام بناء على ذلك يقوم على ركنين :

#### ١ — فكرة انسانية تستحق التنظيم والاستمرار .

#### ٢ — كائن قانونى يرمى هذه الفكرة ويحفظها .

ولكن هذا التجريد للنظام وربطه « بفكرة » وليس « بحاجة الانسان » ليس صحيحا فى الفقه التقليدى ذاته . فهم يقولون بأن « جوهر النظام هو فكرة أى هدف أو غاية يستشعرها الانسان فىرى لها من الأهمية ما يجعله ينشئ لها سياجا من التنظيم ، وهذه الفكرة قد تكون **حاجة اقتصادية** كتلك الأغراض العديدة التى تؤسس لها المشروعات الاقتصادية ، وقد تكون **حاجة معنوية** كحاجة الانسان الى الأمن . . وكل هذه (٢) الحاجات الانسانية المختلفة المادية والمعنوية والتعاونية والاقتصادية كلها تصلح لأن تكون نواة للنظام » . .

(١) راجع فى تفصيلات الموضوع فى المتن بالنسبة لنشأة وتطوير القانون التجارى وتبرير قواعده وفلسفة الرأسمالية فى ذلك كتاب « الصراع الطبقي وقانون التجار » د. ثروت أنيس الاسيوطى ص ٥٣ — ص ٨٠ والمراجع المشار اليها ومقال د. مصطفى كمال وصنى مجلة مجلس الدولة س ( ٤ ) مقال الصبغة الادارية للمسائل التجارية ص ٢٧٠ وما بعدها .

(٢) تعود بذور هذه النظرية الى الفقيهين الالمانيين « لاباند وجيرك » وقد أوضح « دراجو » بمحاضرات الدكتوراه جامعة القاهرة سنة ١٩٥٦ « القانون الجنائى وتطبيقه » قائمة بمؤلفاتهما التى تعرضا فيها لها ولكن اعتبر الأستاذ « هوريو » أبأ لها — وقد بلورها « رينار » وراجع مجلة مجلس الدولة ( س ٨ — ٩ — ١٠ ) مقال « نظرية النظام » ص ٦٨ وما بعدها د. مصطفى كمال وصنى .

(٣) المقال السابق د. مصطفى كمال وصنى ص ٧٠ ، ص ٧٤ حيث يبرز أن القانون الجنائى ليس سوى نظاما لتنظيم اشباع الحاجة العامة للنار .

وهذا يؤكد ارتباط النظام ذاته بالحاجات العامة للإنسان ، وضرورة كفاءة تنظيم اشباعها بانتظام واستمرار يتصل بطبيعتها ذاتها وهذا وحده هو الأساس في وجود الأنظمة القانونية المختلفة بما تتميز به من مراكز قانونية عامة وذاتية في تطبيقها الفردى ، تختلف عن الحقوق الشخصية الناشئة عن الاتفاق ويبرر وصفه بالاستمرار وعدم العرضية ، واستقلال النظام عن صاحبه وسيطرته عليه ، على خلاف الحق الشخصى الذى يخضع لمطلق تصرف صاحبه فملكية الأشياء الاستهلاكية لذات الفرد تمثل عادة في سلطته المخولة له في السيطرة عليها في حق له صفة الشخصية ، بينما اتساع نطاق هذا التملك ولو كان شخصيا الى وسائل الانتاج كما هو الشأن بالنسبة لحالات الملكية المشتركة ، وملكية المشروعات الصناعية الكبيرة لما ترتبط به من مراكز الكثير من الناس من متعاملين ومتنفعين وعمال يخضعها في الدول الرأسمالية ذاتها « للنظام القانونى » الذى يكون صاحبها به تابعا له مقيدا به ، كما هو الشأن في الشركات المساهمة — حيث تبدو فكرة النظام أوضح ما تكون في التطبيق ، وليس ما يستلزمه الفقه التقليدى من أن تكون فكرة النظام من املاء الدوافع الطبيعية المعقولة سوى الصفة المرتبطة بطبيعة الحاجات العامة ذاتها ، وهى التى تستلزم بحكم طبيعتها ايجاد قواعد أمره تنطبق على سبيل المساواة والاستمرار (١) والانتظام في صورة « النظام القانونى » — ومثال ذلك تماما ما يقولونه من جواز تطور النظام في وسائله وكيفيات أدائه القصد ، وفي القواعد التى تحكم هذا الغرض ودون أن يغادر نطاق هذا « الغرض أو الحاجة » التى يستلزمها قيامه ، فالنظام يتخصص بالغرض الأسمى من وجوده ، وهو تنظيم اشباع حاجة عامة محددة . ومن خصائص النظام القانونى من حيث التماسك بين العناصر التى ينظمها مثل أفراد الأسرة والمساهمين في الشركة وأعضاء الجمعية ، وتوفير السلطة وتنظيمها لتحقيق غرضه ، كاختصاص نظامى يخول بالتسلسل بما يحقق الغرض منه ، والموضوعية التى تربط القائم بالسلطة في النظام القانونى بعلاقة قانونية مع أعضائه ، وقيام علاقات الأعضاء بالنظام ذاته وليس بينهم وبين بعضهم البعض .

١٠٥ — وقد ترتب على ازدياد تدخل الدولة في الدول الرأسمالية ومنها فرنسا بعد حركة التأميم التى حدثت هناك كشف الأساس الواهى للفرقة بين القانون الخاص والقانون العام ، وقد سبق أن عرضنا ما قاله « بريدو » من أخذه بفكرة سلطان الإرادة وأثرها في أحداث الآثار القانونية كأساس للتقسيم ، ولكن هو ذاته لم يتمكن الا أن يعترف بأن المصلحة العامة قائمة في كل علاقة قانونية ، ورفض معيار التمييز بين قسمى القانون على أساس طبيعة المصالح التى ينظمها (٢) ويحميها عامة أو خاصة — لأنه كما يقول — قد أصبح النشاط الفردى يعد «وظيفة اجتماعية» ولاتحاد

(١) راجع مقال « د. مصطفى كمال وصفى » مجلة مجلس الدولة المرجع السابق ،

ص ٧٥ — ص ٨٠ ، ص ٨٥ ، ص ٨٦ .

(٢) راجع للبقارة Manuel de droit public, George Burdaux 1948, «Les libertés publiques et les droits sociaux» p. 45 - 50 Savatier «Du droit civil au droit public 1945 chron. au D. 1946 V. II.

المصلحة الفردية مع المصلحة العامة ، وعدم تعارضهما وعدم صحة تحديد نطاق كل منهما بناء على ما يزعمه هذا الفقه في هذا الشأن متأثرا بالنظرية الرأسمالية للدولة الحارسة .

١٠٦ - وكذلك فقد سلم الفقه التقليدي ذاته بعدم صحة معيار التقسيم القائم على التمييز بين الاطراف في العلاقة القانونية وقصر القانون العام على ما ينظم علاقة الحكام بالمحكومين ، اذ يقول انه لم يعد ذلك صحيحا منذ تطورت وظيفة الدولة سياسيا واقتصاديا عند مطلع القرن العشرين ، لأن هذا المعيار يقوم على افتراض وجود علاقات قانونية لا تقوم الا بين الأفراد . بينما الحقيقة كما يعترفون بها انفسهم انه يوجد دائما طرف ثالث في هذه العلاقات هو السلطة العامة المثلة للمصلحة (١) العامة بحكم مسئوليتها في الحفاظ على النظام العام والآداب العامة ، نظرا لشيوع تنظيم المشروع للنشاط الفردي بوساطة « النظام القانوني الأمر » الذي يرتب آثارا قانونية حتمية لا دخل لارادة الأفراد في ترتيبها الا بالدخول في مجال سريان هذه الأنظمة القانونية نتيجة لتغلغل الأفكار الاشتراكية التي تعتبر « الملكية » وظيفة اجتماعية و « المسئولية المدنية » نوعا من التأمين الاجتماعي ، والتي حولت « العائلة » من خلية اجتماعية مغلقة على ذاتها ، وجعلت « الأبوة » في النهاية تبدو كأنها مرفقا عاما - كما يقول « بيردو » - بحيث لم يعد ممكنا تجاهل وجود الغير (٢) « الدولة » دائما في العلاقات القانونية بين الأفراد ، وينزع ذلك عن هذه العلاقة القانونية صفة الخصوصية التي قام عليها هذا المعيار .

١٠٧ - فضلا عما سبق فقد اعترف هذا الفقه ذاته بأن في كل قانون صفة عامة ، لأنه لا يمكن في مجتمع سياسي منظم التسليم بوجود علاقات قانونية تعنى فقط بالصالح الخاصة ، فكل علاقة قانونية حتى تلك التي تتصل بالمسائل الخاصة بالأسرة ، تمس بصفة عامة مستقبل المجتمع ذاته ، ولهذا السبب - كما يقول الفقه التقليدي - يقوم الحكام للمحافظة على هذا المستقبل بالتدخل بواسطة القواعد الآمرة لتنظيمها ، وقد كان الأمر كذلك دائما ولم يتغير حاليا وانما أصبح أكثر ظهورا للتدخل الأكثر عمقا من الحكومات في العلاقات الفردية .

ويسلم هذا الفقه التقليدي بناء على ذلك بأنه من غير المشكوك فيه أن « كل قانون له صفة عامة » بمعنى أنه « يؤدي وظيفة اجتماعية » وكل « فرد » أصبح بناء على نصوص القانون العديدة ، يعتبر « موظفا في المجتمع *Fonctionnaire de la société* » حسبما يقول بذلك صراحة « دوركيم » *Durkheim* .

(١) راجع « Burdeaux » المرجع السابق ص ٤٦ .

(٢) راجع « Burdeaux » المرجع السابق ص ٧ وعبارته تمنى على ما يلي :  
« que la famille même cesse d'être une cellule close... que la paternité enfin s'apparente à un service public ».

ولا ينكر الفقه التقليدى ان المراكز القانونية الشخصية (١) ذاتها تخضع دائما للقانون من حيث غرضها ، الا ان حرية الأفراد فى تقريرها وتحديد محلها والتمتع بمزاياها يكون أكثر ظهورا عن المراكز العامة أو الموضوعية « Les situations objectives »

وهذه الحرية تخضع أيضا وتنظم بالقانون لان المركز القانونى سواء كان « عاما » « générale » أو « فرديا » « Individuelle » هو دائما وسيلة لتحقيق أهداف القانون واغراضه « L'idée de droit » ومنها قواعد القانون الخاص التى تهدف لتحقيق الغرض الاجتماعى « Le but social » من وجودها وهو محل أهداف القانون وموضوعها . ويتساءل « بيردو » الا يجعل هذا « القانون الخاص » بحكم مضمونه وأهدافه « قانونا عاما » ؟ !! ويرد على ذلك بقوله انه يمكن القول مع الفقيه الالمانى « جلينيك » « Jellineck » ان كل قانون خاص يستند على روح القانون العام . « Tout droit privé repose sur le sol du droit public »

١٠٨ — ويرى الفقه التقليدى كذلك (٢) ، ان القول بأن كل قانون هو قانون عام ، ليس سوى سبب اضافى ، يؤكد أولوية وتغلب هذا القانون العام !! « Primauté de droit public » وهذا التسليم بوحدة أغراض القانون دون الأنشطة التى ينظمها ، يجعله يسلم أيضا بانه لا يوجد اختلاف فى نطاق كل من القانونين العام والخاص .

ويقول « بيردو » فى ذلك أن كل قاعدة قانونية هى قانون عام وكل ما يطبق على العلاقات الانسانية من قواعد قانونية يكون المجتمع طرفا فيها . ولا ينكر هذا الفقه التقليدى أن تنظيم القانون العام بصفة أساسية لأجهزة الدولة وعلاقات الأفراد بها ، وتنظيم القانون الخاص لعلاقات الأفراد ببعضهم ليس قاعدة مطلقة فبعض علاقات الأفراد تخضع للقانون العام وتجعلهم فى مركز مماثل لمركز الموظف العام — كما يسلم بأن وسائل القانون العام ليست مقصورة على الدولة وكذلك فان وسائل القانون الخاص ليست مقصورة على الأفراد بل قد تستخدمها الأشخاص العامة ذاتها .

١٠٩ — نرى مما سبق أنه رغم الغموض الذى يتصف به الفقه الغربى الرأسمالى عادة فى صياغة أفكاره وعرضها للبعد عن المساس بالنظام الاقتصادى الفردى فى جوهره ، فان « النظام القانونى الأمر » الذى أصبح شائعا فى نواحى القانون المختلفة — وبالذات فى نطاق قسم القانون الذى ينعونه بالخاص — ليس شيئا ينطوى على غير المبادئ الثلاثة الأساسية

Burdeaux, p. 47 — G. Donnedieu de Vahres, note sans C.E. 2.4.1943. (١)

D. 1944,1,54. «Duverger» Essai sur l'autonomie du droit professionnel  
Dr. soc. 1944. p. 276 et 1945 p. 270.

H. Mazeaud, Défense du droit privé p. 1946. chron V. I. — Duiguit (٢)  
Dr. Constit. 3e ed. I p. 55.

التي يقتصر هذا الفقه ذاته الخضوع لها على المرافق العامة وحدها ، فالنظام القانوني في الفقه التقليدي يخضع له النشاط الفردي ، ويتحقق بوساطته انتظام سير هذا النشاط واستمراره في اشباع الحاجات العامة للانسان ويطبق على سبيل المساواة على الخاضعين له ، وهو لا شك بصفته قواعد قانونية آمرة تكون قابلة للتغير والتبديل في كل وقت . وكما أن ظاهرة « النظام القانوني الأمر » هذه قد اتسع نطاقها حتى امتد الى مجال واسع من الحياة الانسانية والنشاط الفردي في الدول الرأسمالية ، فانها تكون عادة الأساس والظاهرة الطبيعية الحتمية في ظل النظام الاشتراكي بحكم مسئولية الدولة ووظيفتها في هذا النظام ، إذ أن وسائل الانتاج التي تركت في الملكية الخاصة ، والأنشطة التي بقيت تشبع حاجات عامة للجماهير ويتولاها القطاع الخاص تخضع خضوعا كاملا لسيطرة قوى الشعب العاملة ورقابتها ممثلة في أجهزة الدولة السياسية والعامة المختلفة ، تراقبها وتضع التشريع ليحكمها ويحدد نطاقها وحركتها بما لا يسمح لها بالاستغلال ويحدد دورها في نطاق الخطة الاقتصادية القومية في اشباع الحاجات العامة للجماهير على سبيل المساواة مع الانتظام والاضطراد .

وبناء على ما سبق جميعه فاننا نجد في مجالات النشاط الفردي يطبق المشرع المبادئ الثلاثة الأساسية للمرافق العامة على النحو التالي :

### ١ - في نطاق عقود الأفراد :

١١ - يجري التعامل في نطاق ما يطلق عليه الفقه التقليدي « القانون الخاص » بالنسبة لأي عقد من العقود أو أي تصرف قانوني بصفة عامة في نطاق النظام العام المجرد الذي يحتويه القانون المدني أو التجاري ، وينطبق على سبيل المساواة على كل شخص يلجأ الى هذه الصورة من التعاقد الأمر الذي يجعل الجميع على قدم المساواة أمام نظام « مرفق المعاملات التبادلية » بين أفراد الجماعة ، كما أن لكل فرد من هؤلاء الأفراد الانتفاع على سبيل المساواة بالحماية القضائية لحقوقه المستمدة من الاتفاقات المبرمة في نطاق « القانون الخاص » وفقا لقواعد المرافعات المدنية والتجارية التي تطبق بالنسبة للكافة على سبيل المساواة بما يحقق انتظام « مرفق المعاملات التبادلية » في المجتمع ، ويتضمن القانونين المدني والتجاري القواعد المسماة « بالقواعد المتصلة بالنظام العام » والمقصود بها برغم عدم وضوح وتحديد معناها في الفقه التقليدي - الحفاظ على حسن سير وانتظام « مرفق المعاملات » بين الأفراد (١) وفقا للنظام الاجتماعي والاقتصادي السائد في الدولة . فاذا ما تهدد هذا المرفق بالتوقف أو عدم الانتظام كما يحدث كثيرا في أوقات الأزمات الاقتصادية والحروب ، يتدخل المشرع ويمد بصفة عامة وعلى سبيل المساواة لكل المدينين آجال سداد الديون حتى لا تنهار الثقة في

(١) راجع « أصول القانون » الاساتذة د. السنهوري ، د. أبو ستيت سنة ١٩٥٠ هامش ص ١٧٨ وما بعدها ويقولان أنه « يمكن تعريف النظام العام بأنه كل ما يرتبط بمصلحة عامة تمس النظام الأعلى في المجتمع سواء أكانت هذه المصلحة سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية » وقد ردد د. السنهوري ذلك بتفصيل في كتابه « النظرية العامة في الالتزامات » ص ١٩٦٦ ص ٤٢٠ وما بعدها .

التعامل ويتوقف هذا المرفق الأساسى عن السير بانتظام واضطراب ، ومن أمثلة ذلك القوانين الصادرة بتنظيم العلاقات بين المؤجرين والمستأجرين وبصفة خاصة بتخفيض الاجارات حتى لا تتهدد الحاجة العامة لأفراد الشعب الى السكن الصحى المناسب اقتصاديا يتعذر الاشباع والتحقيق . كما يتدخل المشرع ليمد عقود ايجار خاصة جبرا وبصفة عامة على سبيل المساواة لذات الغرض وحتى لا تتهدد الحاجة العامة لمجموع المستأجرين من الشعب لهذا الامتداد بالتوقف والانقطاع عند اتجاه المؤجرين الى انتهاء عقود الايجار المبرمة معهم وتهديد حياتهم بالخراب لتحقيق ايراد أعلى لما يملكونه من أراض ، وأبرز أمثلة لذلك القوانين المتتالية بمد العقود الخاصة بايجارات الأراضى الزراعية بعد صدور قوانين الاصلاح الزراعى . كذلك يؤجل المشرع سداد الديون واتخاذ اجراءات التنفيذ على أموال المدنيين فى محافظات سيناء والقنال الثلاثة بور سعيد والاسماعيلية والسويس حتى ازالة آثار العدوان تحقيقا لذات الأغراض السابقة وحتى لا تتوقف حياة هؤلاء المدنيين فيما ينتفعون به من استخدام المساكن أو يرهقون بسداد ديونهم فى وقت انتطعت فيه مواردهم الطبيعية بسبب ظروف العدوان .

## ٢ - فى نطاق قانون العقوبات :

١١١ - يكفل المشرع انتظام سير المرافق العامة التى يتولاها أفراد ومؤسسات خاصة فيما حرص عليه من عقاب المستخدمين والاجراء الذين يقومون بخدمة عامة ، أو بالخدمة فى المرافق العامة ، أو بعمل يسد حاجة عامة ولو لم يكن موضوعاً لها نظام خاص - إذا امتنعوا عمداً عن أداء عملهم أو تركوه - ويعاقب هؤلاء بذات العقوبات المقررة للموظفين العموميين الذين يمتنعون عن أداء أعمال وظائفهم ، وكذلك يعاقب بنفس العقوبة المتعهدين ومن يديرون مرفقا أو عملا من الأعمال التى تسد حاجة عامة .

وقد اضطرت المشرع بالتعديل (١) الذى أدخله على قانون العقوبات - رعاية لانتظام سير المرافق العامة بهذا المعنى - الى تعميم العقاب على أى من المستخدمين أو الاجراء الذين يعملون فى عمل يسد « حاجة عامة » أو يقومون « بخدمة عامة » بعد أن كانت المادة ( ٣٧٤ ) عقوبات مقصورة على المستخدمين والاجراء التابعين لمصلحة من الحاصلة على « امتياز بادارة عمل من الأعمال ذات المنفعة العامة » . وقد أجرى المشرع المصرى هذا التعديل فى ٢٠ فبراير سنة ١٩٥١ فى ظل النظام الرأسمالى الفردى السائد قبل الثورة .

ويرد هنا التساؤل عن النشاط الفردى المشروع الذى لا ينطبق عليه التعريف الذى أخذ به المشرع فى قانون العقوبات - أى عن العمل الذى يباشره فرد فى الجماعة ولا يسد حاجة عامة ويترتب على انقطاع القائمين به عن ادائه توقيع العقوبة عليهم ! ..

(١) راجع أحكام المادة ( ١٢٤ ) أ ، ب ، ج من قانون العقوبات والقانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٥١ المنشور فى ١٩٥١/٢/٢٠ ، م. ٣٧٤ عقوبات ، ٣٧٤ مكرر عقوبات وقارن د. مهنا « حقوق الامراد ازاء المرافق العامة » مجلة مجلس الدولة سنة ٢ ص ١٧٠ هامش (١) .

أظن انه لا يخرج من هذا التحديد سوى الأعمال التي تشبع حاجات تافهة لعدد محدود لا قيمة له من الناس .

ولا يوجد مبرر لاتجاه المشرع الجنائي على هذا النحو ، سوى انه يقدر تقديسا تاما ضرورة سير المرافق العامة — أى كل نشاط مشروع يشبع حاجة عامة — بانتظام واضطراد ، ولا يتفك ذلك بالبداهة مع التعريفات السائدة حتى الآن في الفقه التقليدى عن المرفق العام !!

### الضبط الإدارى مجرد أحد وسائل الدولة فى ضمان حسن سير المرافق العامة:

١١٢ — عهد الفقه التقليدى الى تصويب التنظيمات القانونية (١) المختلفة للنشاط الفردى فى الدول الرأسمالية ، والتي تتمثل فى إجراءات السلطة العامة التي تراقب بها النشاط الفردى وتنظمه — وخاصة فى نظام الترخيص الإدارى السابق على ممارسة النشاط — بأنها شئ مستقل تماما عن « التنظيم المرفقى » وأطلقوا عليها تسمية خاصة هى « إجراءات الضبط الإدارى » أو « النشاط الضبطى » ، أو « نشاط البوليس الإدارى » . وقد أجهد الفقه التقليدى نفسه فى وضع المعايير للتمييز بين الأمرين ، واختلف الفقه الفرنسى فى هذه المعايير الغامضة والمضلة كما هى عادته مما يدعو الى استعراض ما يقوله هذا الفقه فيما يلى :

### رأى هوريو فى الضبط الإدارى :

١١٣ — يقول « هوريو » أن « النشاط الضبطى » « هو نشاط ساكن يصدر بأسلوب السلطة العامة ، بعيدا عن تسيير المرافق العامة .. !! ، لأن « التنظيم المرفقى » إجراء ايجابى فعال يراد به تسيير المرفق العام ويلزمه التعاون بين السلطة العامة القائمة بالتنظيم المرفقى والأفراد لقيامها بخدمات عامة ، ولأن الضبط الإدارى وقف على السلطات العامة تمارسه وحدها ولا تعهد به لغيرها لانه أحد مظاهر سيادتها من قبل وجود المرافق العامة ، كما يتميز الضبط الإدارى عن النشاط المرفقى بالغاية من كل منهما « ونسبة السمو » فى مقاصد « الضبط الإدارى » عن « النشاط الإدارى فى تنظيم اشباع حاجات عامة » الذى لا يرتفع الى هذا السمو (٢) الذى يزعمه

(١) راجع « نظام الترخيص والاضطراد فى القانون المصرى » رسالة سنة ١٩٥٤ د. محمد الطيب عبد اللطيف « النظرية العامة للتقيد المباشر فى القانون » سنة ١٩٥٧ د. محمد كامل مسند ليلة — توفيق شحاته « القانون الإدارى » المرجع السابق ص ٢٢٧ — حيث يعرف الضبط الإدارى بأنه « مجموعة التواعد التي تفرضها سلطة عامة على الأفراد فى عموم حياتهم العامة أو لممارسة نشاط معين بقصد صيانة النظام العام لتنظيم المجتمع تنظيميا وقائيا فى شكل قرارات تنظيمية أو قرارات فردية يترتب عليها تقيد للحريات الفردية » أما الطابع المميز للضبط الإدارى عنده فهو تقيد الحرية الفردية وكل إجراء ضبط ادارى يتضمن تحديد نسبة ملاءمة لاجاد توازن بين ممارسة الحريات الفردية وحماية النظام العام حسبما يحدده المشرع وتطبيقها الإدارة وبراقبها القضاء .

(٢) C.E. 13.1.1899. «Leproux». S. III p. 1. concl. Hauriou.

وقد انتهى « هوريو » على عكس الحكم الى أن اصابة شخص بسبب عدم كفاية إجراءات الامن اختلال فى تنظيم المرفق .

وراجع مقال د. سعد الدين الشريف ، مجلة مجلس الدولة ص ١١ المرجع السابق ص ١٤٧

في حالات الضبط الإداري . وبينى « هوريو » على ذلك أنه يجوز استغلال وسائل الضبط الإداري لحماية استغلال التزام مرفق عام من المنافسة (١) إذا كان يتحقق عن ازدهار المرفق لحساب الملزم بسكينة الجمهور وأمنه . بينما لا يعد في رأى « هوريو » تنظيما لنشاط مرفقى وإنما « ضبطا اداليا » الترخيص بسيارات النقل ووضع شروط لحماية حياة الركاب والمارة ، ويقول أنه ينتفى وجود أى تنظيم مرفقى عند الترخيص « بالانتفاع غير العادى بالمال العام » فيما قد يتضمنه ذلك من شروط تكفل حق المارة في استخدام الطريق العام — لأن ذلك ليس سوى تنظيم من الدولة لاستعمال حتها في صيانة مالها وان حقتت سلامة المارة (٢) . . . !!

### رأى فيدل « Vedel » في النشاط الضبطى للإدارة العامة :

١١٤ — ويذهب « فيدل » الى اختلاف الضبط الإداري عن المرفق العام لاختلاف طبيعة كل منهما من ناحية أسلوب تأدية الوظيفة لاستخدام الإدارة سلطة الأمر في الضبط الإداري لتنظيم الحريات والنشاط الفردى ، بينما المرفق العام تشبع بواسطته حاجة جماعية (٣) عن طريق تأدية الخدمة ، وأنه عندما يطلق على « جهاز الضبط الإداري » صفة المرفق العام فإنه يقصد بذلك المعنى العضوى فحسب ، لأن وظيفته ليست ضبطية ، وان هذه الخدمة من الضبط الإداري موجبة للهجوم وليست لأفراد بذواتهم (٤) ، وأن المرفق يحصل عادة مقابل خدماته دون النشاط الضبطى .

ويوضح ذلك أنصار الضبط الإداري بقولهم ان الخلاف بين الضبط الإداري والمرفق العام يتمثل في :

( أ ) **الخلاف في مضمون الغاية :** فتختلف وسائل الضبط الإداري والمرفق العام في « مضمون الغاية » إذ يستخدم الضبط كمنشآت ادارى عندما يتم التدخل في حريات الأفراد لغايات مخصصة أضيق من أغراض المرفق العام ، حيث لا يدخل في الضبط الإداري حماية الموارد العامة أو المال العام الذى ينتفع به (٥) الكافة لأن الضبط غرضه « النظام العام » « L'ordre public » ، والمرفق العام غرضه « الصالح العام » « L'intérêt public »

وهامش ٣ ، ٤ ، وص ٤٨ هامش (٢) ورسالة محمد الطيب عبد اللطيف سنة ١٩٥٤ ص ١٦ وما بعدها .

(١) راجع ص ١٤٩ — ١٥٠ مقال دكتور الشريف وهامش (٤) ص ١٤٨ سابق ذكره Germain Watrin « quelques rapports entre les notions de police, domaine public et service public ». R.D.P. 1936 p. 147-181.

(٢) يقول بالموضوع بالمتن د. سعد الدين الشريف . معترضاً على ما قاله « فائران » من أن ذلك النشاط يختلط فيه الضبط الإداري بالتنظيم المرفقى ؟ !

(٣) جورج فيدل — دروس في القانون الإداري ص ١٠٤٢ ، ص ١٠٤٣ لليسانس سنة ١٩٥٥

— سنة ١٩٥٦ باريس .

(٤) يرى ذلك د. سعد الشريف ص ١٥١ من مقاله السابق الإشارة اليه .

(٥) راجع في ذلك د. سعد الشريف ص ١٥٢ ، ص ١٥٣ السابق الإشارة اليه .

**(ب) الخلاف في مدى التزام الدولة :** فالضبط الإداري تلتزم الدولة بالقيام به ، بينما المرفق العام لا الزام عليها في القيام به لأن رقابة النظام العام ، واجب محتتم عليها ، أما الصالح العام فليس واجبا عليها ، وتخصيص نشاط الضبط الإداري بالنظام العام هو ما يجعله نشاطا ملزما للدولة .

**(ج) الاختلاف في الوسيلة :** ليس للضبط الإداري وسيلة سوى الأمر ورغم وجود هذا العنصر في المرافق العامة الإدارية فانه لا يوجد في المرافق الاقتصادية .

فالضبط فيه السلطة كاملة والمرق يتدرج استخدامها في شأنه لأن الدولة هي « الحارسة للنظام العام » ، ولذلك ومن أجل حمايته زودت الدولة بهذه الامتيازات لتغليب مقتضيات النظام العام على المصالح الفردية ، بينما تتدرج السلطة في المرافق العامة لدرجة قد يطبق فيها مجرد قواعد القانون الخاص .

ولذلك فالنشاط الضابط نشاط محتكر للدولة لاتصاله بمظاهر سيادتها وهي لا يمكن النزول عنها ، بينما في المرافق العامة يمكن للدولة ادارتها بعقد التزام تحقق بمقتضاه الخدمة والنفع العام .

**( د ) نوع التصرف :** (١) النشاط الضابط يتم بتصرفات انفرادية ، بينما التنظيم المرفقى قد يستخدم فيه أسلوب التعاقد .

**( هـ ) الصلة مع المنتفعين :** لا يحتاج الضبط الى تعاون من المستفيدين من النشاط الضابط بينما يؤدي المرفق العام الخدمة لمجموع أو لافراد توجد صلة تعاون بين ادارته والمنتفعين بالخدمة التي يؤديها ، بينما النشاط الضابط يمارس على أفراد غير محدودين وهو يؤدي الى عمل سلبي عادة ، يتمثل في امر بالنهي أو المنع أو الترك للأفراد بينما المرفق يؤدي عمل ايجابي منهم ومنه .

وهذا التعاون والايجابية كلما زادت درجتها كان النشاط مرفقيا تشرق عليه الدولة بهذه الصفة ، فاذا خفت درجته كان الترخيص بالنشاط مجرد اجراء ضبطي (٢) وليس تنظيما لسير مرفق عام .

١١٥ — ومع ذلك فان أصحاب النظرية يعترفون بأن الضبط الإداري يتفاعل مع المرفق العام — فهينات الضبط الإداري تتخذ اجراءات لحماية المرفق العام الممنوح بطريق الالتزام — كما أن الادارة تختار أى الاسلوبين لتحقيق أغراضها فتتبنى مرفقا صحيا تديره بطريق الاستغلال المباشر أو تمنحه بالترزام أو تختار أسلوب الضبط الإداري .

(١) مقال د. الشريف المرجع السابق ص ١٥٤ — ١٥٥ .

(٢) راجع «Buttegenbache» مذكرات لطلبة الدكتوراة عن المرفق العام سنة ٥٨ —

١٩٥٩ ص ٢٢١ — ص ٢٢٣ .

وانما يعمدون على خلاف السائد في الفقه التقليدى في فهم النظام العام الى القول بأن دلالة النظام العام (١) هي « اشاعة الأمن العام ، والحفاظة على الصحة العامة ، والسكينة العامة » فقط دون أى صالح آخر وبصفة خاصة دون الصوالح العامة الاقتصادية التى يبعدون الضبط الإدارى عنها .

فهذا النظام العام (٢) في نظرهم مادى فهو يحمى في مظهره المادى المجتمع من الاضطراب المحسوس ويحمى كذلك النظام العام الخلقى ولا يدخل فيه الروابط المالية والاقتصادية عامة . فالنظام العام هو وظيفة الدولة الحارسة الأساسية له والمسئولة عنه في الداخل والخارج . وليس من مهمته حماية المرافق العامة في مصالحها المالية أو حيال عمالها أو المنتفعين بها — حيث تتكفل الاجراءات التأديبية وعقود الالتزام بذلك — فهو يحمى سلامة المجتمع بواسطة السلطة من العدوان عليها .

ويحمى الضبط الإدارى النظام العام بهذا المعنى في الظروف غير العادية في حالة الأزمات مثل « اسكان المشردين » خلال الحروب ووقايتهم من غوائل الفيضان والتسيير في الحصول على الأتوات .

كما يحمى أفراد الجماعة في الطرقات والمحال العامة من التخريب لإدارة المرافق العامة للسكك الحديدية وما يماثلها .

١١٦ — وهذه النظرية تنطوى بذاتها على ترديد لكافة الأفكار التى قيلت في نظرية المرفق العام بالطبيعة — سواء في تحديدها لوظيفة الدولة الحارسة أو لطبيعة النشاط (٣) واتصاله بهذه الوظائف وتميزه بالاحتكار ، وغير ذلك من المعايير المتفرعة في نطاقها — انما رغم التعارض البادى بين الأفكار في كلا النظريتين فانهما تتفقان من حيث اتجاه نظرية الضبط الإدارى وانصارها الى نفي صفة تنظيم المرفق العام على النشاط الضبطى ذاته والاقترار به للجهاز الضابط ، بقصد ابعاد أى تصوير للنشاط الفردى الذى يشبع حاجة عامة وترد عليه الاجراءات الضابطة لهذا السبب — بانه نشاط مرفقى ، اذ الهدف الأساسى من نظرية الضبط الإدارى هو ابعاد كل وصف من هذا القبيل عن مثل هذا النشاط الفردى ، ولا شك أن النشاط الضبطى الذى تزعمه ليس سوى وسائل القهر والسلطة العامة التى تستخدمها المرافق التقليدية الأساسية للدولة الحارسة ، لحماية الأمن والصحة والسكينة العامة وهذه

(١) مقال د. الشريف « النظرية العامة للبوليس الإدارى في مصر » مجلة مجلس الدولة من ٢ مايو سنة ١٩٥١ ص ٢٩٦ وراجع مقاله السابق الاشارة اليه ص ١٥٨ — ص ١٦٧ .  
(٢) يعطى مثلاً لذلك د. الشريف ص ١٦٤ من مقاله السابق ، بضرورة الضرب على ايدى المتولين والبيعة الجائلين كيلا يعوقون المرة بكل سبيل ويرهقوهم من أمرهم عمراً والقضاء على المظاهرات التى تزعم الناس » .

(٣) د. سعد الدين الشريف مجلة مجلس الدولة ص ١٢ مقال أساليب الضبط الإدارى ص ١٠ ، ص ٢٣ ، ص ٢٤ ، ص ٥٣ ، ص ٩٣ ، ص ٩٦ — وراجع كمثل بارز على هذا الاتجاه حكم صادر من محكمة القضاء الإدارى مجموعة المبادئ في خمس سنوات ( ٦١ — ٦٥ ) ص ١٥١ رقم ٤٤٦ لسنة ١٦ ق — وهذا الحكم يمثل الاتجاه الرجمى المهجور في قضاء المجلس المصرى وقتئذ .

الأغراض المحددة للوسائل الضابطة ليست في الحقيقة سوى مرافق عامة ، وإنما هي مرافق عامة بحكم طبيعتها لا تحتاج الى عمل ايجابي من الأفراد عادة بالنسبة لغرض حفظ الأمن والسكينة العامة ، اذ هما يتحققان عن طريق منع أفعال معينة تتعارض مع تحقيقها ، وهذا المنع يفرض واجبات سلبية على الأفراد تمارس السلطة العامة بوسائل القهر لتحقيقه عند صدور فعل ايجابي منهم يتعارض مع هذه الواجبات ، فالإجراء الضابط يتصف بالسلبية ، ويتصل بالسلطة العامة الأمرة في هاتين الحالتين ، وفي الجانب السلبي من الحفاظ على السكينة والصحة العامة لأسباب تتصل بطبيعة هذه الحاجات نفسها ، وطبيعة وسائل اشباعها واحتكار الدولة لها وارتباطها بوظائفها البدائية الضابطة الأولى .

١١٧ — أما الإجراءات الضابطة المتصلة بالترخيص الإداري السابق للنشاط الفردي والإشراف عليه ، لمنع أي مخالفة عند ممارسته للنظام القانوني للترخيص بوسائل السلطة العامة الأمرة ، فإنه لا تعدو التنظيمات القانونية المختلفة للنشاط الفردي في الدول الرأسمالية — وكذلك في الدولة الاشتراكية في الجانب المتروك للأفراد من النشاط الذي يشجع حاجة عامة — أن تكون وسائل الدولة الرقابية في التنظيم والإشراف على الأنشطة الفردية التي تشجع حاجات عامة للمواطنين ، حفاظا على توفير اعتبارات الأمن والصحة والسكينة العامة ومصالح الاقتصاد القومي .

والنشاط الذي يقوم به الأفراد لتحقيقها ، لا يعدو كونه نشاطا مرفقيا تنظمه الوسائل الضابطة لضمان توفير الخدمة العامة عندما يترك ممارسة النشاط الذي يوفرها للأفراد دون الدولة ، ويتحقق ذلك بكل وضوح في كافة أنواع النشاط الفردي التي لا يمكن ممارستها قبل الترخيص بها ، سواء في الأعمال الحرفية أو الأعمال المهنية ، اذ كلها أنشطة توفر خدمات عامة لحياة الجماعة تضمن الدولة حسن سيرها وانتظامها بأساليب الرقابة الإدارية الضابطة ، مستندة على سلطة الأمر والجزاء والعقاب الذي تنزله على من يخرج على النظام القانوني الموضوع لحسن سير هذه المرافق العامة من الأفراد المساهمين فيها ، وأهمها حرمان هؤلاء الأفراد من الترخيص أو سحبه أو الفائه أو وقفه . ولا تختلف الأنشطة المهنية كالطب والحمامة والصيدلة ونحوها عن الأنشطة الحرفية في هذا الصدد إلا في ان الأولى — وهي لأخلاف عند الفقه التقليدي على اعتبارها مرافق عامة — تتولى الترخيص بها والإشراف على حسن سيرها النقابات المهنية التي يسلم لها هذا الفقه بصفة المؤسسات العامة ، بينما الحرف الأخرى تتولى أجهزة الدولة أو الأجهزة المحلية ذاتها مباشرة عملية الترخيص بمباشرتها والإشراف على التزام المرخص لهم بأحكام التشريعات المنظمة لكيفية ممارستها ، واذا ما أدخلنا في الحساب النشاط التجاري والصناعي ، فإن الفقه والقضاء التقليديين لا ينكر عليها وصف المرفق العام ما دام يعترف بأن الغرف التجارية والغرف الصناعية تعد أشخاصا عامة وهي حتما يجب أن تقوم على مرافق عامة . وكما هو ظاهر فلا يوجد أساس معقول للفرقة بين الأنشطة المهنية التي تشرف عليها النقابات المهنية والنشاط التجاري والصناعي الذي تشرف عليه الغرف التجارية ، والنشاط

الحرفى الذى تشرف عليه أجهزة الادارة المركزية والمحلية مباشرة ، سواء من حيث أهمية كل من هذه الأنشطة لحاجات المجتمع لاشباعها جميعا حاجات عامة ، أو من حيث خضوعها لتنظيمات تشريعية تستهدف منها الدولة حسن سيرها ، بل أن ما يحاولون نفى وصف المرفق العام عنه والذى يوجد عامل الاشراف المباشر عليه من الأجهزة الادارية — يرجع بأساليب تفكير الفكر التقليدى لو اتبع منطقة ذاته — أن يكون وصف المرفق العام أكثر تحققا فيه عن المهن الحرة .

١١٨ — فليس من مبرر اذن لوجود تشريعات الترخيص الادارى كلها الا ان الأنشطة الفردية التى تخضع لها مرافق عامة متروكة للأفراد لادارتها ، وليس هناك من فارق بينها وبين مايمنح للملتزم لادارته من أنشطة — ويسلم الفقه التقليدى له بصفة المرفق العام — سوى فى أن الملتزم يصاحب التعاقد معه عادة احتكار فعلى أو قانونى ، وخطورة نشاط الملتزم فى هذه الحالة عما هو متروك للنشاط الفردى فى ظل المنافسة والانظمة الاقتصادية للسوق ، فى المجتمع الرأسمالى ، وليس لما تحتكره الدولة الحراسة من نشاط مرفقى يشبع حاجات عامة من اختلاف عما هو متروك للأفراد ، الا فى ارتباط هذا النشاط بالدولة ذاتها كسلطة قهر نهائية تفرض ارادتها على مواطنيها ، وهى لا يتسنى لها أن تقوم على مجتمع منظم الا على هذا الوجه ، حيث تكتفى سلبيا فى تحقيق وظيفتها لتوفير انتظام الاشباع المستمر لحاجات مواطنيها على الوسائل الرقابية الضابطة التى تمارسها بأجهزتها الادارية بأساليب السلطة العامة .

١١٩ — وليس بمحل شك فى أن النشاط الذى تتركه الدولة الاشتراكية للأفراد مساهمة منهم فى خدمة الشعب يخضع بصورة أعمق وأشد لرقابتها وسيطرتها لتحقيق وظيفته الاجتماعية كمرفق عام دون استغلال — وهو وأن كان بارزا صفته على هذا النحو فى الدولة الاشتراكية ، فانه صحيح كذلك فى الدول الرأسمالية ذاتها لو لم يهمل الفقه التقليدى عمدا وبدون حق اتصال النشاط الفردى بالمجتمع ووظيفته الاجتماعية التى يمارسها فيه — فمن المسلم به كما رأينا فى الفقه التقليدى أن المرافق العامة — الانتاجية والتجارية والى تتولاها أشخاص عامة — تخضع من حيث تنظيم الشخص العام نفسه وتحديد غرضه ، ونظام ممارسته لنشاطه فى صلته بالدولة بلا خلاف لاحكام القانون العام بينما يخضع المرفق فى علاقته بالمتنعمين بالخدمات والسلع التى يوفرها بصفة عامة ، وعلاقته بالعاملين فى أغلب الاحوال للقواعد العادية التى يطلق هذا الفقه التقليدى عليها القانون الخاص ، ولم ينبف عنها ذلك صفة المرفق العام — وليس من أساس لذلك فى الحقيقة الا فى أن طبيعة النشاط الذى تمارسه الأشخاص التى تتولى هذه المرافق لا يمكن تصورا أن تخضع أثناء ممارستها له فى علاقتها بالأفراد الذين وجدت لخدمتهم ، لأساليب السلطة العامة بما تقتضيه من الالزام والقهر الادارى ، ولخضوعها أساسا للقوانين الاقتصادية المتصلة بالعرض والطلب ، فضلا عن الظروف القانونية الفعلية السابقة للعاملين فى هذه المرافق وخضوعها للقانون الخاص قبل التأميم التى لا يتصور أن تغيرها الدولة بمجرد وقوعه تغييرا جذريا — للماعمتها لادارة هذه المرافق — لاعتبارات سياسية ولاعتبارات ادارية ولاعتبارات اقتصادية تتصل بضرورة عدم تغيير الاسس الاقتصادية للادارة ، وبينها وسائل ادارة

شئون العاملين بعد التأميم ، حتى يمكن للدولة تحديد حالة المرفق ومدى تحقيقه لأغراضه الاقتصادية ، وحساب تكاليفه على أسس تماثل المشروعات الخاصة وتمكنها من التحديد السليم لأرباحه وخسائره . وتتفق هذه المرافق الاقتصادية والتجارية مع النشاط الفردى المماثل من حيث علاقة هذا النشاط بالدولة بالنسبة لجواز ومشروعية ممارسة النشاط ، وتنظيم هذه الممارسة ووجود تنظيم الشخص المعنوي الذى يتولاه أن وجد كالشركة المساهمة ، إذ كل ذلك يخضع لتنظيم قانونى أمر من القانون العام يتمثل بصفة خاصة فى القواعد الخاصة بالترخيص السابق ، وفيما تصدره سلطات الدولة الحارسة من قرارات فى شأنه وفى شأن رقابتها للنشاط ذاته ، ومدى مطابقتها للنظام القانونى المقرر له — وهذه القواعد الأخيرة لاختلاف فى أنها من القانون العام أيا كانت تسميتها «وسائل ضابطة» أو «وسائل تنظيم مرافق عامة» كما نرى — بينما هذا النشاط الفردى يخضع فى علاقته بالمتنفعين به والعاملين فيه للقانون الخاص بصفة عامة — وليس هناك من فارق بين النشاط الفردى ونشاط المرافق الانتاجية والتجارية الا فى تولى أشخاص خاصة للاول وأشخاص عامة للثانى ، ولا محل إذن لنفى صفة المرفق العام كلية عن النشاط الفردى لمجرد تولى أفراد له إذ أن طبيعة النشاط واحدة ، واشباعه لحاجة عامة تتوافر فى كليهما ، والخليط من القانونين العام والخاص يسرى على الروابط القانونية الناشئة عنهما — وعلى أساس هذه المماثلة بينهما وصفت المرافق العامة الانتاجية والتجارية فى قضاء مجلس الدولة الفرنسى بهذه الصفة — فهى مرافق عامة لها هذه الصفة — وليس هناك قانونا ولا منطلقا ما يمنع من وصف النشاط الفردى المماثل بوصف المرفق العام . وهو يشترك مع ما يسلم له بهذه الصفة ، لانها من طبيعة واحدة ، ولهما غايات واحدة هى خدمة الشعب .

### إدارة الدولة وقت الازمات للنشاط الفردى مقصود به كفاية استمرار سير المرافق العامة :

١٢. — وكما أنه ليس صحيحا التصوير الذى يصوره الفقه التقليدى للاسلوب الرقابى الضابط الذى تستخدمه الدولة فى ضمان استمرار وتنظيم النشاط المرفقى الإدارى السلبي عند تعرضه لعدوان الأفراد (١) ، فإنه ليس سليما هذا التصوير فى حالة تدخل الدولة فى أوقات الازمات بالإجراءات والوسائل التى تكفل بمقتضاها استمرار سير المرافق العامة وتحقق المساواة فى الانتفاع بخدماتها ، والتى يتولاه أفراد يمارسون نشاطا يشبع حاجات عامة . ففى حالات الحرب والفيضان والوباء عندما يتهدد مرفقا من هذه المرافق يتولاه الأفراد مثل مرفق التموين « صنع الخبز وتوزيعه ، استيراد اللحوم وتوزيعها ، إنتاج السكر وتوزيعه ، إنتاج الوقود وتوزيعه ، استيراد

(١) لس ذلك أستاذنا د. عثمان خليل فى مؤلفه « الإدارة العامة » القانون الإدارى سنة ١٩٥٠ ص ١٧ حيث قال أنه « خلال القرنين السابع عشر والثامن عشر كان موظفى الملك الإقليميين فى فرنسا مجرد مراقبين للقضاء والبوليس والمالية وظل الحال كذلك حتى عهد الثورة وبذلك كانت الملكية الفرنسية حكومية ولم تكن إدارية بل ان لفظ إدارة لم يكن يعرفها حينذاك وإنما قيل « ضبطا » مراعاة لكون الملكية لم تتكفل بإدارة المرافق العامة بل اقتصرتم مهمتها على الضبط والإشراف على النشاط الفردى الذى يتولاه » .

الأدوية وتوزيعها ، انقطاع المواصلات ... الخ » . لا تتف الدولة مكتوفة الأيدي — أيا كان مذهبها السياسى — أمام هذه الحاجات العامة المهددة بعدم الإشباع لمواطنيها ، انها تتدخل وتحل محل النشاط الفردى كلية وتتولى بنفسها وبواسطة أجهزتها التقليدية مثل الشرطة والجيش النشاط اللازم لإشباع هذه الحاجات العامة بانتظام واضطراب ، والحالات التى تولت فيها القوات المسلحة للدول المختلفة ذلك . وبصفة خاصة فى الرأسمالية منها فى حالات الحرب والإضراب والتوقف عن العمل فى مرافق حيوية مثل النقل والشحن والتفريغ فى الموانئ أو فى الخدمات الطبية والتموينية والتعليمية عديدة ولا تدخل تحت حصر .

ولا يوجد تبرير أكثر واقعية وقريبا من الحقيقة لذلك التدخل سوى مسؤولية الدولة الأصيلة عن حسن سير وانتظام كافة المرافق العامة بالمعنى التقليدى ، ولا يكتفى لتفسير ذلك فكرة النظام العام الغامضة التى تقبل بها النظرية التقليدية ، والذى ليس معنى شيئا فى الحقيقة — رغم هذا الغموض — سوى انتظام الإشباع المستمر لحاجات الشعب ، كل ما فى الأمر ان الفقه التقليدى يقصرها على الحاجات الخاصة «بالأمن والصحة والسكينة العامة» ، وهو ما تقول به نظرية المرافق العامة بالطبيعة بانه الحاجات الأساسية التى تمارسها الدولة وحدها وتعد مسئولة عنها الدولة الحارسة . فكما لا يمكن التسليم بأن «الأمن والصحة والسكينة العامة» لا تعد مرافق عامة — فالسلطة العامة لا تستخدم الا لغاية عامة ونفع عام — ولا يغير من الحقيقة شيئا أن يقال أن غرض هذه الوسائل الضابطة هو تحقيق النظام العام إذ أن الغرض العام هو دائما صالح عام للجماعة يتوثل فى إشباع حاجاتها العامة ، والنظام العام حتى بالمعنى الذى يحدده له أنصار نظرية الضبط الإدارى لا يخرج عن كونه حفاظا على استمرار وانتظام إشباع حاجات عامة هى بحسب طبيعتها لا تفرض على الأفراد الا واجبات سلبية ، هى عدم الإخلال بالأمن والصحة والسكينة العامة ، ولا تفرض على الدولة واجبا ايجابيا فى غالبية الأحوال الا عند تهديدها بالتوقف والانقطاع بعدوان من الأفراد .

١٢١ — ولا يمكن التسليم اذن بأن الأنشطة الفردية الخاضعة لأنظمة الترخيص ولإجراءات الرقابة الإدارية متمثلة فى غيرها من وسائل الضبط الإدارى تعد نشاطا خاصا ، وأنصار فكرة الضبط الإدارى لا ينكرون على الدولة التى تتولاها خلال الأزمنة صفة الشخص العام فلا يبقى الا القول بأنها لا تعد نشاطا مرفقيا ولا نشاطا خاصا ، أو أنها تنقلب من مجرد كونها أنشطة خاصة لا صلة لها بالمرافق العامة رغم خضوعها للوسائل الضابطة الأخرى الى مرافق عامة لمجرد حدوث ظرف استثنائى هو تغيير شخص من يتولاها — وهم الأفراد القائمين بها — لعجزهم بسبب الأزمنة أو رفضهم لإشباع الحاجات العامة لمصالح فردية يستهدفونها مما دعا الى تولى الدولة لهذه المهمة .

بل الحقيقة القاطعة ان هذه الأنشطة كانت مرافق عامة فى الأصل وروعى فى تنظيمها هذه الطبيعة ، انما ترك تسيرها للأفراد تطبيقا للمبادئ الفردية والرأسمالية ما دام الأصل أن يشبع النشاط الفردى على أساسها فى الدول

الراسمالية كل الحاجات العامة ، ولم تحدث الأزمة شيئا سوى تغيير أسلوب ادارة هذه الأنشطة وتسييرها باعادتها الى الدولة لتديرها بالطريق المباشر وبوسائل السلطة العامة التى تتمتع بها كالاستيلاء والحراسة الادارية أو الحلول حلولا تاما محل الافراد فى هذه الإدارة .

١٢٢ — ورغم توقيت هذا الحلول بالأزمة ذاتها فى الدول الراسمالية عادة ، ما لم يؤمم هذا النشاط نهائيا ، إلا أنه ليس سبب ذلك طبيعة هذه الأنشطة بقدر ما هو النظام الراسمالي ومقتضيات الحرية والنشاط الفردى وحدهما ولا يتمور أن يعود أمر تحديد طبيعة النشاط بعد الأزمة — حيث تولته الدولة مباشرة ، وكان حسب رأى الفقه التقليدى ومعايره خلالها مرفقا عاما — الى ما كان عليه من قبل من حيث اعتباره نشاطا بعيدا عن المرافق العامة اذ يفقد تدخل الدولة كل مبرراته ، أو يعتمد على تبرير غامض ومضلل هو النظام العام لابعاد صفة المرفق العام عن النشاط الفردى .

ويعد هذا المنحى الذى ذهبت اليه نظرية الضبط الادارى أشد تطرفا ورجعية من نظرية المرفق العام بالطبيعة التى تعترف بالمرفق العام اذا كان تدخل الدولة قد تم لعجز النشاط الفردى عن اشباع الحاجات العامة ومن قالوا بالنظرية الأخيرة لم يضيفوا الى هذا الشرط فكرة الدوام والاستمرار فى هذا التدخل (١) بل ان فهمهم حسبا يبدو أن هذا العجز يقرب النشاط ، حيث تتدخل الدولة ، الى مرفق عام لدخوله حينئذ فى وظائفها الأساسية أو الطبيعية كما يقولون . وليس يوجد خلط أشد مما تقول به نظرية الضبط الادارى من أن « أجهزة الضبط ذاتها مرافق عامة » ، بينما ما تتولاه هذه الأجهزة من نشاط ، ليست له صفة المرافق العامة ، رغم أن التدخل يتم فى رأيهم لحماية النظام العام ، وهو وظيفة الدولة الأساسية ويبدو ذلك عجيبا فى فترة قيام هذه الأجهزة خلال الأزمة فعلا بممارسة النشاط الفردى ، اذ فى منطق أصحاب نظرية الضبط الادارى ، يكون هناك شخص عام أو مرفق عام ، يتولى نشاطا ليس عاما وليس كذلك نشاطا فرديا ، وانما هو ضبط ادارى ، وهو من ذاته ليس شيئا فى الحقيقة الا نشاط يتخصص بفرضه وهو اشباع حاجات عامة للناس بوسائل السلطة العامة التى تحتكرها الدولة ذاتها ، وبناء على ذلك فاذا كان صحيحا فى ظل النظام الراسمالي خضوع الأنشطة الفردية للمبادئ الثلاثة الأساسية المنظمة للمرافق العامة ، فانه فى ظل الاشتراكية وقد تحدد دور هذه الأنشطة وحدودها بوظيفتها الاجتماعية تحت اشراف الشعب ورقابته وسلطته يكون هذا الخضوع ظاهرا وواضحا من باب أولى .

(١) راجع للمقارنة د. محمد عبد اللطيف « نظام الترخيص والاختار فى القانون المصرى » .

مطابع الاهرام التجارية  
رقم الايداع بدار الكتب  
١٩٧٢ / ٦٢٨٥