

# خصائص السلطة في الدولة الإسلامية

الأستاذ الدكتور

منصور الحفناوى

أستاذ الشريعة الإسلامية

كلية الحقوق – جامعة الزقازيق

## خصائص السلطة فى الدولة الإسلامية

هيكل السلطة فى الدولة الإسلامية ونظامها نظام سماوى ... التشريع الإسلامى هو الحاكم فى الدولة ويدين به الناس جميعا، ويلزم المسلمين بأن يكون سلوكهم فى ممارسة الحياة والسلطة، والتعامل معها وبها نابعا من صميم تعاليم هذا الدين الحنيف . وعليه فإن الولاء أساسا للإسلام.. ومن خلاله يأتى الولاء للسلطة التى أقرها الإسلام وأمر الانصياع إليها فى حدود ما رسم وحدد .. طالما استهدفت هذه السلطة أعمال شرع الله والالتزام بحدوده وتعاليمه وتطبيق أحكامه، وضبط سلوكها ومعاملاتها مع الحكوميين طبقا لمعيار الشرع وضوابطه .

فإذا التزمت لسلطة بالإسلام غدت سلطة شرعية وغدت لکمتها مطاعة إذ هى كلمة الشرع .. وكيف يليق بمسلم الخروج عن الإسلام وما يلزم به .

وإذا كان هذا هو حق الطاعة الذى ألزم به الإسلام الأمة ... وجعل كلمة السلطة نافذة فى حقها .. فإن الإسلام أيضا ألزم السلطة بالرجوع إلى الأمة إذا استشككت عليها الأمور .. فما السلطة إلا نائبة عن الأمة فى رعاية مصالحها .. وإدارة شئونها .. وتصريف أمورها .

فالأمة قد وكلت لسلطة وخولتها التصرف فى ما يؤمن للأمة فى حياتها اليومية من مسائل وأحداث .

فإذا أغلق الأمر على الوكيل .. فلا بد له من الرجوع إلى الموكل .. إذ هو الأصل الذى فوض الوكيل عنه ... هذه أهم خصائص السلطة فى الدولة الإسلامية .. فإدارة الدولة، وأداء ما يصلح شأنها أمر أوكلته الشريعة الإسلامية إلى الأمة أساسا .. فكل فرد فى الأمة قد أناط به التشريع الإسلامى القيام بما يصلح شأنه وشأن المسلمين عامة، وقيامه بذلك إما أن يكون على سبيل أداء فرض العين<sup>(١)</sup>، إذ تعين على المسلم القيام بهذا العمل الموكل إليه من الشارع

(١) فرض العين أو الواجب لعينى، هو ما ألزم به الشارع الحكيم كل الأفراد - نوى الأهلية وتعين القيام به على كل مسلم ولا يجزئ قيام فرد به عن غيره من ذلك ما طالب به الشارع كل مسلم من أداء الصلاة والزكاة والحج والإحسان إلى الوالدين ورعايتهما وعدم إذائهما والوفاء بالعهد والعقد ... وإلزام المسلمين باجتنب الخمر والميسر وقتل النفس التى حرم الله إلا بالحق، وأكل مال اليتيم .. وانتهاك أعراض الناس والوقوع فى الزنا أو ما يوصل إليه .

ومن فرض العين أو الواجب لعينى، ما كان فى الأصل واجب كفاييا غير أنه لم يوجد من يقوم به إلا فرد معين فإن هذا الواجب الكفايى يصبح واجبا عينيا فى حق هذا الفرد الذى لم يوجد من يقوم بالواجب لكفايى غيره .. من ذلك ما إذا

لإصلاح حال المسلمين ورعاية مصالحهم ودفع الضرر عنهم .. وليس هناك من يقوم به سوى فرد أو أفراد معينين .. فإن هؤلاء الأفراد ملزمون على سبيل التعيين بالقيام بهذا الذى فرضه الشارع أو أوجبه عليهم .. أو يكون قيام المسلم بما طالبه به الشارع قياما على سبيل أداء فرض الكفاية وأنه تقدم ليؤدى ما أوجبه الشارع على المسلمين بعلمه وبحيث يمكن أن يقوم به بعضهم ويؤديه ويحقق غرض المشرع من المطالبة به .. وهذا ما يسمى عند الأصوليين بالواجب الكفائى <sup>(٢)</sup> .. وعليه فإن رئيس الدولة ومن يعاونه يقومون بمهام السلطة نيابة عن جميع رعايا هذه الدولة حسب التعبير الشائع .. أو جميع من أنيطت بهم رعاية هذه الدولة – فى الحقيقة والواقع .

فالأصل أن يقوم جميع الأفراد بمهام إدارة الدولة، ولما كان ذلك غير متحقق الإمكان فى الواقع .. فإن ذلك قد أنيط بالسلطة لتقوم به على سبيل فرض العين إذا .

ومن هنا فإن الحفاظ على الدولة ورعاية مصالحها، وإقامة العدل فيها وحفظ حقوق أفرادها وحماية أمنهم وأمانهم والزود عن حدودهم ومعاشهم .. وإن كان فرض كفاية فى الأصل إلا أنه قد غدا فرض عين بالنسبة للسلطة التى أنيط بها ذلك .. وكلفتها الأمة بالقيام به نيابة عنها .. وعليه فإن الأمة هى صاحبة السيادة التى أولاها المشرع إياها .. وهى صاحبة الحق الأول فى الحفاظ على هذه السيادة بالقدر الذى لا يطغى السلطان .. ولا يخل بأدائه مهام ما كلف به من قبل الأمة .

وعليه أيضا فإن للسلطة الحق فى إلزام الأمة بما يحقق لها ذلك كله بشرط ألا يتعارض مع ما لزم الشارع للناس به، إلا إذا دعت إلى ذلك ضرورة .. والضرورة تقدر بقدرها .

مع الأخذ فى الاعتبار أن هناك مجالا فسيحا يمكن أن تؤدى فيه السلطة المسلمة دورها الذى لا يتعارض مع أحكام الشرع بل يتوافق معها .. وحتى وإن

---

وجد شخص يفرق، ولم يكن يعرف السباحة من الموجودين سوى شخص واحد .. فإن إنقاذ هذا الغريق يصبح واجبا عينيا فى حق هذا الذى يعرف السباحة ويمكنه إنقاذ هذا الذى يشرف على الغرق.

(٢) الواجب الكفائى هو ما طالب الشارع القيام به من جمهور المسلمين .. فإذا قام به بعضهم سقط الحرج عن باقى المسلمين من ذلك إنقاذ الغريق، وإطفاء الحريق والقضاء، والافتاء والأمر بالمعروف والنهي عن المنكر .

قامت السلطة خلال ذلك المجال الرحب بتقييد المباح، بل وبما فوق ذلك إذا تطلب حال الأمة الإسلامية الذهاب إلى ما هو أبعد من ذلك .. وليس ذلك بالأمر الغريب . وإنما هو من صميم الشرع وروحه .. وفحوى أحكامه . ودلالة نصه <sup>(١)</sup> .

وصدق رسول الله - ﷺ - فيما بينه للأمة الإسلامية ولغيرها من سائر الأمم حين حدثنا بما كان يقوم به الأشعريون إذا أرملوا، أو قل زادهم .. أنهم كانوا يجمعون ما عندهم من طعام فى إناء واحد، ثم يقسمونه بينهم بالسوية .. لقد أقر رسول الله - ﷺ - ما كان من هؤلاء إلى حد أنه قال : " أنهم منى وأنا منهم "

وفى هذا الإطار يمكن للسلطة فى الدولة الإسلامية أن تتحرك .. بل لقد تحرك عمر فى أكثر من هذا من خلال الإطار التشريعى .. فأوقف إعطاء المؤلفة لقلوبهم .. وكانت له وقفات فى عام الرمادة ملء السمع والبصر .. أدت السلطة الإسلامية فى الدولة من خلالها دورها الواعى، الفاهم للإسلام وتعاليمه وأحكامه وتشريعاته .. إلى حد أنه قال لصاحب الغلمان الذين سرقوا .. لو سرقوا ثانية بسبب اجاعتك إياهم، لأقمت عليك أنت الحد .. !!

بل وعن ممارسة الأمة لسلطاتها، ومراقبتها السلطة المكلفة وارشادها .. والوقوف أمامها، إلى حد أن عدلت السلطة من القرار الذى أزمعت إصداره .. وكان على وشك أن يبرز إلى حيز التطبيق . ما كان من شأن المرأة المسلمة التى راجعت عمر حين حدث الناس بما عزم عليه وبيت النية للعمل به، من تقييد المهور، وعدم ترك مجال أمام المغالين فيها .. فقالت لعمر : اعطينا الله بالقنطار، وتعطينا أنت بالدينار <sup>(١)</sup> فتراجعت السلطة والتزمت .

إن السلطة فى الدولة الإسلامية ما كان لها أن تقيم كل هذه الألوان من الولايات والدواوين .. وتصدر القرارات والتعليمات، التى قد تعطل سير الأداء بصورة طبيعية .. وتقيم حدودا وحوارجا، إلا بسبب غفلة الأفراد، وعدم

<sup>(١)</sup> دلالة النص هى المعنى الذى تتضمنه روح النص ويقتضيه فهمه من ذلك ما تقتضيه دلالة قول الله تعالى " إن الذين يأكلون أموال اليتامى ظلما إنما يأكلون فى بطونهم نارا وسيصلون سعيرا " الآية ١٠ من النساء . فالآية الكريمة وإن بينت حكم أكل أموال اليتامى ظلما - وهذه = هى دلالة عبارتها .. إلا أنها أيضا دلت بروحها وفحواها أن من يبدد أموال اليتامى أو يحرقها .. ويتلفها فهو كمن أكلها وزيادة .

<sup>(١)</sup> تشير بذلك إلى ما جاء فى القرآن الكريم عند حديثه عن المهور. " وآتيتم اهدان قنطارا . " الآية ٢٠ من سورة النساء

تحمسهم لإقامة النظام والالتزام به، وعدم الوقوف عند حدود الله تعالى والتزامها .

لقد شهدت الدولة الإسلامية فترة من أزهى الفترات يوم حرص المسلمون على إقامة الإسلام سلوكا .. والالتزام به خلقا وحركة يومية .. فكان كل منهم اسلاما يتحرك .. فى غدوة وراحة ومن هنا فإن كثيرا من القضاة الذين عينهم أمراء المؤمنين فى مختلف أمصار الدولة .. كانوا يأتون أولى الأمر، ويعتزون له عن مواصلة قيامهم بما كلفوا به .. ليس ذلك تقصيرا، أو فرارا من زحمة العمل .. أو طلبا لزيادة راتب أو أجر .. وإنما بسبب أنهم كانوا يمكنون شهورا طويلة، لا يأتى إليهم مشتك، ولا يطرق مجلسهم متقاضى، أو طلب إنصاف من ظلم أو جور . مع أنه كان يعين قاض واحد لكل مصر من الأمصار .

يومها لم تكن السلطة التى تتولى الإدارة فى الدولة الإسلامية بحاجة إلى إصدار كل هذه القرارات والتوصيات والتعليمات وهلم جر، ولم تكن هناك حاجة لإقامة كل هذه الدواوين، والإدارات الفرعية، بل والوزارات المتعددة التى بولغ فيها إلى حد أن أقيمت الوزارات للفنون وأمور الالهاء . وهذه وزارات تابعها غريب وما تستهدف أعرب .

فقد قيل أن الهدف من وراء إنشاء كثير من الوزارات والهيئات والمؤسسات هو إلهاء الشعب وإبعاده عن التفكير فى شئونه وقضاياها <sup>(1)</sup> .

من كل ما تقدم يمكن أن نتبين خصائص السلطة فى الدولة الإسلامية .. فهى فى الأصل تقوم على أساس الشرع الإسلامى .. وتلتزم بأحكامه وتعاليمه .. ويجب ألا تخرج عنه قيد أنمله .

ثم أن دور القيام بالسلطة دور أنيط بكل أفراد الأمة .. فالمسئولية وإن كان أساسها ما جاء من قول الله تعالى : " كل أمرئ بما كسب رهين " <sup>(1)</sup>

<sup>(1)</sup> بل قيل أن هناك إدارات أقيمت خصيصا فى فترة من الفترات فى بعض البلدان الإسلامية لخلق أزمات وافتعال اختناقات حتى ينشغل بها الناس عن قضاياهم الهامة وتوجهات سياسات السلطة الحاكمة فى هذه البلدان وتلك الأقاليم =.

= وحدثت هذه الأزمات المقتعلة تسيطر على فكر الإنسان العادى بل وغير العادى .. إلى حد أن سخر بعض الشعراء من انسياق الأفراد وراء هذه الأحداث وترديد ما يصبه الإعلام الموجه فى أذنيهم .. فغدوا كالبيغاء عقله فى أذنيه .. يرددون ما تهوى هذه المؤسسات ويلهثون وراء رغيغ عيش يسدون به جوعهم .

إلا أنه لا يخفى أن تفريط المسلم فى إسلامه، وعدم قيامه بما كلف به من قبل الشرع وحرصه على ما منحه الإسلام من سلطة هو مما يدخل فى إطار ما سيسأل عنه يوم الدين .. من أمور المجتمع وقضاياها التى يجب أن يواجهها المسلمون جميعا كالبنیان المرصوص . الذى يشد بعضه بعضا<sup>(٢)</sup> .

والأمة وإن أنيطت بها السلطة العامة إلا أنها لا تستطيع القيام بها كلها — كل أفرادها — وإنما تقوم الأمة بذلك عن طريق اختيار من تفوضه فى القيام بولاية الأمر، ورئاسة الدولة .. فالسلطة فى الدولة الإسلامية نيابية تفويضية .. تنيب الأمة عنها رئيس الدولة ومن يعاونه من أفراد وأجهزة : وتفوضهم فى إدارة شئون الأمة .. ورعاية مصالحها .. والسهر عليها .

ولبيان هذه الخصائص تلزم الإشارة إلى كل منها وما ينتج عنها من قواعد اقتضتها طبيعة التشريع الحاكم فى الدولة الإسلامية .

### ١- الشرع الإسلامى أساس السلطة فى الدولة :

فيما هو ثابت وواضح لكل متصل بالفكر الإسلامى أن الدولة بنظامها الذى أنشئ وتحددت معالمه، إنما قامت على الأساس التشريعى الذى أقيمت قواعده إبان نزول الوحي .

وإن كانت هذه القواعد منها ما هو ثابت لا يقبل التغيير أو التبديل فلا قدرة للمسلم على المساس به، أو تحويره، أو تعديله، من ذلك، القواعد المتصلة بنظام الدولة الأساسى، من عقائد وعبادات بما للعبادات من مفهوم واسع، يشمل — من بين ما ينطوى تحته — أمورا لها المساس بالمال وما فيه من حقوق فرضها الله للسائل والمحروم وألزمنا باخراجها وإعطائها لمستحقيها .

(١) الآية ٢١ من سورة الطور .

(٢) وقد بين الإسلام قيمة تعرض المسلمين لتحمل التبعة والضرب على يد كل عابس.. بما جاء من الحديث الشريف الذى وصف القائم على أمر الله والواقع فيه بقوم استهانوا على سفينة فأصاب بعضهم أعلاها، وأصاب بعضهم أسفلها.. فقال الذين فى أسفلها، لو خرقتنا فى نصيبنا خرقتنا، فأخذنا منه الماء بدلا من أن نمر على من فوقنا للتقيا .. فلو أن من فوق تركوهم وما يفعلون لخرقوا وهلكوا جميعا .. ولو ضربوا على أيديهم ومنعوهم، لنجوا ونجوا جميعا .. أبعد هذا كلام يقال فى أن المسئولية جماعية .. وأنه لا بد من الوقوف فى وجه كل عابث متلاعب بأقدار الدولة، ومصير الأمة .. وحقوق الأفراد .

وصدق الله العظيم : " إن الله يحب الذين يقاتلون فى سبيله صفا كأنهم بنيان مرصوص " الآية ٤ من سورة الصيف . وما أجمل أن سميت هذه السورة الكريمة بسورة الصف والتسمية للسور ليست من قبيل الصدفة .

ومن بين هذه الأمور أيضا ما يتصل بتجريم أفعال معينة وإيجاب عقوبات محددة لكل من يقارف هذه الأفعال .. بصرف النظر عن أى اعتبار من الاعتبارات المتصلة بالجاء، والسلطان والحسب والنسب، أرسى الإسلام قواعد ذلك فيما قاله رسول الله - ﷺ - " لو أن فاطمة بنت محمد سرقت لقطعت يدها " .

هذه أمثلة للقواعد الحاكمة الثابتة، التى لا تتغير بمرور زمن أو بفعل بشر، وهناك بجانب هذه القواعد التى لا سلطان للتغيير عليها قواعد أخرى لها طبيعة تقبل التطور والتغيير، طالما أن هذا التطور لن يخرجها عن الإطار العام للشرع الإسلامى .

فهذه القواعد العامة للتطور وأعمال الإرادة الإنسانية قواعد تضع إطارا عاما للتصرف الإنسانى، وتعطى الإنسان حريته التصرف داخل هذا الإطار .. من ذلك ما ينظم أمور السياسة فى الدولة والعلاقات الخارجية لها .. وتسيير الجيوش وترتيبها .. والمعاملات التعاقدية وأمور التجارة والإجارة وغير ذلك من الأمور التى تقبل الاجتهاد الإنسانى فى تصريفها وتسيير دفتها .. بحيث لا تخرج عن حد الأمان الذى يضمن لها ألا تغوص فى الهوة التى تؤدى بها إلى مخالفة ما حدده لتشريع من دائرة الأمان أو الخروج عنها .. فإنها إذا خرجت تقاذفتها أمواج لا قدرة لها على مواجهتها .. وتعصف بها الرياح فى مكان سحيق .

فالولايات سواء العامة والخاصة فى الدولة الإسلامية لها حق فى تصريف شئون ما يقع فى دوائرها، دون أن يكون لها الحق بل ولا القدرة على مخالفة القاعدة العامة التى تقضى تحقيق النفع لمن هم فى دوائر هذه الولايات .. فإن خالفت غدت مسئولة عن مخالفتها، دون مساس بحق من هم تحت سلطة هذه الولاية .

من هذا يتضح أن السلطة فى الدولة الإسلامية سلطة ذات مواصفات تلزمها بالشرع وأحكامه .. فلا حق لها فى المساس بما أرسى من قواعد لها خاصية الثبات والاستقرار والدوام، حتى يرث الله الأرض ومن عليها .

والسلطة وإن قلنا أن لها الحق فى شئون الأمة التى تنظمها القواعد التى تقبل التطور، ولها من المرونة ما يطلق يد السلطة فى اختيار الشكل الأنفع للأمة، إلا أن السلطة وهى تمارس هذا الاختصاص يجب ألا تخرج عن إطار الشرع العام، الذى تنظمه القواعد الحاكمة .

فليست السلطة ذات حق فى الخروج عن إطار الشرعية العام وليس لها من الصحة ما يمكنها من ذلك .

وما تنادى به النظريات الديمقراطية من إضفاء صبغة القداسة الالهية على السلطة أمر لا يتوافق مع قواعد لتشريع الإسلامى .. ولا توافق عليه الشريعة الإسلامية<sup>(١)</sup> .

فالسلسلة فيها متبعة وليست مبتدعة كما قرر الخلفاء الراشدون الملاصقى العهد والفكر والسلوك برسول الله - ﷺ - وهذا ما جعل عمر - رضى الله عنه - يتراجع عما كان يزعم إصداره قاصدا نفع المسلمين والتيسير عليهم فى مسألة مهور النساء .

---

(١) أورد كتاب الشيعة أن العصمة صفة أساسية من صفات الإمام وعليه فإن له من الخواص التشريعية ما للنبي غير أنه لا يوحى إليه ...

وهذا ما يوافق الفكر الثيوقراطى وقد وصل هذا الفكر بقساوسة الكنيسة إبان العصور الوسطى أن جعلوا الحكام آلهة .. ثم عادوا وقالوا : ان الحكام مفوضون من قبل الاله .. وهذا كله كلام يرفضه الإسلام .. ومع هذا فإن البعض يرى فى الإمام رأيا يرفعه إلى درجة العصمة ..

يقول الكلينى : ان الامام أصل الاسلام النامى، وفرعه السامى، فالامامة تمام الصلاة والزكاة والصيام والحج والجهاد .. الامام كالشمس الطالعة المجللة بنورها العالم، وهى فى الأفق بحيث لا تنالها الأيدي والأبصار .. الامام المطهر من الذنوب المبرأ من العيوب .الإمام واحد وهو لا يدانيه أحد، ولا يعادله عالم، ولا يوجد منه بدل، ولا له مثل، ولا نظير ..  
يراجع الكافى ج١ ص ٣٠٢ =

ويذكر محمد الحسين آل كاشف الغطاء : ان الشيعة الامامية تعتقد ان الامام منصب الهى كالتبوة، فكما أن الله سبحانه وتعالى يختار من يشاء من عباده للنبوة والرسالة، ويؤيده بالمعجزة التى هى كنص من الله تعالى عليه " وربك يخلق ما يشاء ويختار ما كان لهم الخيرة، فكذلك يختار للامامة من يشاء ويأمر نبيه بالنص عليه، وأن ينصبه اماما للناس من بعده للقيام بالوظائف التى كان على النبي أن يقوم بها سوى أن الامام لا يوحى إليه كالنبي، وإنما يتلقى الأحكام منه مع تسديد الهى .. ويشترط أن يكون معصوما كالنبي عن الخطأ والخطيئة .

يراجع أصل الشريعة وأصولها ص ١٢٨ وما بعدها، الملل والنحل للشهر ستانى ج١ ص ٢١٩ هذا وغيره الكثير مما هو من مقولة هؤلاء الذين لا تتوافق مقولتهم إلا مع الفكر النيوقراطى، الذى أشرنا إليه ..

ويقول الأستاذ الدكتور فؤاد النادى : فمثل هذه النظريات الثيوقراطية تخرج بالسلطة العامة وممارستها عن طريق البشر، وعن نطاق مسألتهم أو حق الرقابة عليهم، أو عدم خضوعهم للقانون .. وهذا لا يتفق مع أصول الإسلام وقواعده وروحه .

يراجع مبدأ المشروعية ص ٨٥ ط سنة ١٩٨٠ م .



## ب- الحكم للشرع والعقل متبع ومبتدع :

مما هو ثابت أن السلطة فى الدولة الإسلامية للشرع، فهو الذى يحكم فى حل الأشياء وحرمتها.. فما أحله الشرع فهو حلال، وما حرمه الشرع فهو حرام .. ولا عبرة بما قد ترى ببعض العقول تغيره فى هذا المجال .. فلو توافق الناس جميعا على تغير حكم الشرع فلا عبرة بتوافقهم واجتماعه .. فالاعتداء على الأعراض حرام .. واستحلال الفروج بغير كلمة الله حرام .. ولا عبرة لما توافق عليه المجتمعات من أن العلاقات بين الأفراد فى هذا المجال متروكة إلى حريتهم الشخصية .

وما أقرته بعض النظم فى بعض البلاد العربية من اسقاط العقوبة عن المرأة التى ارتكبت الفاحشة إذا قبل زوجها استمرار علاقته الزوجية بها أمر لا يقره الإسلام .. وعليه فما أقرته النظم الوضعية فى هذا المجال وما مثله باطل ولا عبرة به .

وإذا كان الإسلام يجيز أولى الأمر نزع ملكية بعض ممتلكات الأفراد للمصالح العام مع تعويضهم عما انتزعتهم منهم الدولة، تعويضا مناسباً من غير افراط أو تفريط.. فإنه ليس لولى الأمر أن ينتزع ملكية الأفراد، ويستولى على حقوقهم بمقتضى قانون يصدره هو دون أن يكون فى ذلك مصلحة حقيقية يقرها الشرع الشريف فالعبرة بما يراه الشرع .. ولا عبرة للعقل فيما أورده المشرع من أحكام اللهم إلا إذا كان أعمال العقل فيها محاولة للفهم والاستنباط أما فيما لم يورد الشرع حكما تفصيلا له ليس هناك ما يمنع من أعمال العقل حينئذ .

فالعقل فى مثل هذا قوة قادرة على الفهم والابداع خصوصا فيما لم يرد فيه نص. وفوض الشرع أمره للدولة وإلى ذوى الاختصاص، فإذا جاءت النصوص بأحكام عامة وكانت النصوص من النوع الذى يقبل أعمال العقل فيه والتفريع، وما إلى ذلك من أمور .. فليس هناك ما يمنع من أعمال العقل وابداعه.

والذى يتأمل النصوص التى جاءت تنظم المعاملات بين المسلمين يجدها فى عمومها ومجموعها، خصوصا تتيح للعقل مجالا واسعا، وتمكنه من الابداع والفهم بشرط أن يكون ذلك فى إطار المشروعية الإسلامية .

وهكذا يتضح ان الشرع وان كان هو الحاكم، إلا أن للعقل مجالاً، بل ومجاله واسع في أمور كثيرة جاءت النصوص بها، بصورة تحتاج إلى بيان وتفريه .. وإلا لما كان هناك مجال لفهم قول الله تعالى : " لعلمه الذين يستنبطونه منهم " <sup>(١)</sup>.

### ج. السلطة ومراعاة المصلحة العامة :

بين الله سبحانه وتعالى أنه ما أرسل رسله للناس إلا رحمة لهم وليدلهم على ما فيه مصالحهم ومنافع حياتهم العاجلة والآجلة ... وليس أصلح في الدلالة على ذلك مما جاء من قوله تعالى " وما أرسلناك إلا رحمة للعالمين " <sup>(١)</sup> وقوله تعالى : " لقد جاءكم رسول من أنفسكم عزيز عليه ما عنتم حريص عليكم بالمؤمنين رءوف رحيم " <sup>(٢)</sup>.

وما جاءت الشرائع إلا لتأخذ بيد الناس إلى ما فيه المصلحة، وتدفع عنهم ما فيه المصرة <sup>(٣)</sup>.

<sup>(١)</sup> الآية ٨٣ من سورة النساء .

والاستنباط مأخوذ من استنبطت الماء إذا استخرجته . والنبط : الماء المستنبط أو ما يخرج من ماء البئر أو ما تحفر . والاستنباط في اللغة الاستخراج وهو يدل على الاجتهاد إذا عدم النص والاجماع . الجامع لأحكام القرآن ج٥ ص ٢٩١ .

ولقد قسم العلماء الأدلة السمعية "القرآن والسنة" إلى أدلة قطعية من حيث الثبوت والدلالة . وأدلة ظنية من حيث الدلالة فقط قطعية من حيث الثبوت .. وأدلة ظنية من حيث الثبوت والدلالة . وعليه فإن الأدلة القطعية من حيث الثبوت والدلالة لا مجال لاعمال العقل فيها سوى محاولة فهمها فهما جيداً . أما الأدلة الظنية وخصوصاً في مجال الدلالة فإن مجال اعمال العقل فيها واسع وابداعه في فهمها ومجال تطبيقها لا يحده حد سوى حدود المشروعية الاسلامية العامة .

فاللعقل مجال في مثل هذا ومجاله أوسع فيما لم يرد فيه نص .. سواء أكان مباحاً بالإباحة الأصلية .. أو جاء فيه نص يبين أنه مباح .. هذا كله بالنسبة لمن نزلت إليهم رسالة وبلغتهم .. أما من لم تنزل إليهم رسالة أو نزلت ولم تبلغهم فلا يخفى أن العقل حينئذ هو المعول عليه . وإليه المرجع في كل أمور أولئك .

وحتى من قال عن هؤلاء الذين لم تبلغهم رسالة أنهم محاسبون فإن مقولته مبنية على أساس فهم العقل لأمر دنياهم وهذا لا يتعارض مع ما جاء من قوله تعالى : " وما كنا معذبين حتى نبعث رسولا " الآية ٦٥ من سورة الاسراء . إذ الحساب غير العذاب والله تعالى أعلم ..

<sup>(١)</sup> الآية ١٠٧ من سورة الأنبياء .

<sup>(٢)</sup> الآية ١٢٨ من سورة التوبة .

<sup>(٣)</sup> يقول الشاطبي : ان وضع الشرائع إنما هو لمصالح العباد في العاجل والآجل معا .

ويقول في موضع آخر : لما ثبت أن الأحكام شرعت لمصالح العباد كانت الأعمال معتبرة بذلك، لأنه مقصود الشارع فيها كما تبين فإذا كان الأمر في ظاهره وباطنه على أصل المشروعية فلا اشكال وإن كان الظاهر موافقاً والمصلحة مخالفة.

وإذا كان هذا هو الهدف الأساسى من الشرائع فهو من غير شك أساس قيام السلطة فى الدولة .. ولا بد أن تلتزم السلطة بهذا الأساس الذى قامت عليه ومن أجله .. فإذا انحرفت عنه، ولم تلتزم به كانت سلطة غير شرعية، لمخالفتها الأساس الذى أقامها المشرع له ولحمايته .

والمصلحة المقصودة هذه هى مصلحة الأمة بأسرها فى شرقها وغربها وليست مصلحة إقليم بعينه أو فئة من الفئات حاكمة كانت أو مساندة للسلطة .. أو حامية لها .

ومن هذا المنطلق يجب أن تلتزم السلطة فيمن يعاونها من الموظفين الذين توكل إليهم القيام بمصالح معينة أن يكونوا من أكفأ من يقوم بهذه الوظائف .. وأقدر الناس على آدائها بصورة ترضى الله تعالى وتحقق الهدف الذى من شأنه أنشأت تلك الوظيفة .. وأن تظل السلطة تراقبهم فى آدائهم لما كلفوا به، وإنما يشارك فيها كل فرد من أفراد الأمة .. ويجب أن تكون الغاية هى أداء ما هو مطلوب الشارع الحكيم .

ومن هذا المنطلق الذى تتوخاه السلطة المسلمة فيمن تسند إليهم القيام بالأعمال فإنه يلزم أن تتوافر فيمن يعين قائدا للجيش مثلا أن يكون من أهل الخبرة العسكرية والقيادات البارعة .. يجيد التخطيط وسياسة الجيش والتدريب وتفهم مقتضيات الحرب وظروفها وما تتطلبه من عدد وعدد بكسر العين وضمها وفتحها .

فكم من قادة بكوا كالنساء جيوشهم وبلادهم التى لم يحافظوا عليها كالرجال .. وكم من قادة لاتزال أحدث المؤسسات العسكرية تتوخى خطتهم مع بعد زمنهم وتقادم عهدهم.. ولكنهم أصحاب فكر عسكرى يستحق أن يقتدى به ويحتذى .

ومن يقوم على حماية العدل والقضاء بالحق يجب أن يكون أقدر أهل عصره على ذلك .. وإذا كان الأمر يحتاج إخراج الأمة مما غرقت فيه من ديون

---

فالفعل غير صحيح، وغير مشروع لأن الأعمال الشرعية ليست مقصودة لأنفسها، وإنما قصد بها أمور أخرى هى معانيها . وهى المصالح التى شرعت لأجلها. فالذى عمل من ذلك على غير هذا الوضع فليس على وضع المشروعات .  
الموافقات جـ ٢ ص ٦ ، ٣٨٥ ط دار المعارف .

ووجب أن يسدد الأمر إلى أهل الخبرة، ذوى الأيدى الطاهرة .. وهكذا يجب أن تقدم المصلحة العامة على غيرها إذ هي مقصود الشرع من السلطة<sup>(١)</sup> .

### د المواءمة فى التطبيق :

الشرع فى الدولة الإسلامية هو أساس السياسة فيها .. وإذا كان الشرع قد خول لرئيس الدولة من السلطات ما يقيم بها شرع الله، ورعى بها مصالح العباد، فإن من خصائص أعمال السلطة فى الإسلام، بل من أخص خصائصها المواءمة فى التطبيق، وعدم التجاوز فى الوسائل المستعملة لتحقيق مراد الشارع، وانضباط السلوك الإنسانى فى الدولة الإسلامية .

إذ أن عدم المواءمة بين الوسائل والمقاصد المؤدية إليها، أمر يتنافى مع طبيعة التشريع الإسلامى ومواصفات لسلطة التى أناط بها تحقيق مصالح الخلق ومن هذا فإنه لا يجوز استخدام وسائل غير مشروعة ليتوصل بها إلى تحقيق النفع، إذ أن تصور تحقيق نفع بوسائل غير مشروعة أمر لا ينطبق علىذى فهم يتوافق والسلوك الإسلامى .

فما جعل الله تعالى فيما حرم نفع لعباده، ولا شفاء لادوائهم والاسلام ليس منه ما يقول البعض : أن الغايات تبرر الوسائل ليس ذلك من منطق الإسلام فى شئ ... وصدق رسول الله - ﷺ - الذى أعلمنا أنه ما جعل الله شفاء أمة الإسلام فيما حرم عليهم .. وصدق الله العظيم : " ولا تيمموا الخبيث منه تنفقون " <sup>(١)</sup> . فالانفاق طاعة ولا يجوز أن تكون الوسيلة إليها سيئة فالله طيب لا يقبل إلا طيبا .

فالسلطة فى الدولة الإسلامية لا يجوز لها استخدام وسائل غير مشروعة متزرعة بأن هذه الوسائل استعملت بقصد الوصول إلى الغايات المشروعة التى تحقق الصالح العام .

---

(١) وكم عانت الأمة الإسلامية من جراء توسيد الأمر لغير أهله .. ولقد صدقت المرأة المسلمة التى رأت ابنها يبكى ملكه أبانه .. فقالت له قولة حكيمة : إيك يا بنى كالنساء ملكا لم تحافظ عليه كالرجال .  
وكم قاسينا من أهل الثقة الذين كشفتم الأيام وفضحتهم أفعالهم ووضح أنهم ليسوا بأهل ثقة .  
وكم اتت كراسى الحكم باناس لعنتهم كراسيهم صباح مساء .  
وكم اشتاقت هذه الكراسى لمن يرفعها بجلوسه عليها، لا من ترفعه هى، وتخفضه أعماله .  
وما أجملها من مقولة تلك التى تقول : إذا وسد الأمر إلى غير أهله فانتظر الساعة ..  
(١) الآية ٢٦٧ من سورة البقرة .

فما يلجأ إليه البعض من البطش والارهاب بقصد إثارة قضية أو تعبير عن رأى . أمر غير مقبول من وجهة النظر الإسلامية وما تلجأ إليه السلطة من تعذيب بدنى بانزال العقوبات أو نفسى بالتخويف بالصاق التهم بقصد الوصول إلى اعتراف أو كسشق لتنظيم أمر لا يتوافق مع مبدأ المواءمة فى استخدام الوسائل المؤدية إلى الغايات المشروعة .. فما بالننا إذا كانت الغايات أيضا غير مشروعة، كتلفيق التهم والصاقها بالأبرياء.. وما تقوم به أجهزة السلطة فى بعض الأحيان من إنزال الإيذاء بأقارب المقبوض عليه، وانتهاك عرضه أمام عينيه ليقول كلاما، أو يفضى بأسرار، أو يلفق تهما .. أمر غير مقبول من حيث الوسائل بل والغايات التى تؤدى إليها هذه الوسائل .

وما قيل من أنه يجوز تعريض المتهم للإيذاء بقصد الوصول إلى اعترافه أمر لا يقوم عليه دليل.. بل أن الدليل قام على خلافه .. ومن الماثور عن عمر بن الخطاب رضى الله عنه أنه كان يقول : لأن يخطئ الوالى فى العفو خير من أن يخطئ فى العقوبة .. ولأن يأتى الناس الله بذنوبهم خير من أن آتية بدمائهم

فمع أن الوصول إلى الحقيقة واستئصال الجريمة من المجتمع أمر واجب إلا أن أداء ذلك الواجب لابد وأن يكون الوصول إليه عن طريق الوسائل المشروعة. فمشروعية الوسيلة أمر لازم مثلها تماما مثل مشروعية الغاية وإذا حدث تناقض فى مشروعية أحدهما انتفت المشروعية الإسلامية وحل محلها أمور أخرى لا يوافق عليها الإسلام ولا يرضاها .

وما ذكره الغزالى فى بيانه لما نحن بصده يوضح مدى التزام السلطة الاسلامية بمشروعية الوسيلة المؤدية إلى الغاية المشروعة .. فقد ذكر أن عمر بن الخطاب رضى الله عنه — وكان يعس ليقف على حال رعيته وشئون امارته ..سمع صوتا ينبعث من دار، يدل على أن هناك أمرا منكرا .. فتسلق عمر الدار ليقف على أمر من بها.. ويوقف ارتكاب هذا المنكر .. فلما وقف على من بداخلها ورآهم على حال مكروهة ينكرها الشرع ويعاقب عليها، قال له صاحب الدار يا أمير المؤمنين إن كنت أنا — ومن معه — قد عصيت الله فى وجهة واحدة، فأنت قد عصيت فى ثلاثة . فقال عمر : وما هى ؟

قال صاحب الدار : قال الله تعالى " ولا تجسسوا <sup>(١)</sup> " وقد تجسست ، وقال تعالى " وأتوا البيوت من أبوابها <sup>(٢)</sup> " وقد تسورت من السطح ،

وقال " لا تدخلوا بيوتا غير بيوتكم حتى تستأننوا وتسلموا على أهلها <sup>(٣)</sup> " وما سلمت، فما كان من عمر إلا أن تركه ومن معه وخرج من الدار .

وليس أبلغ في رد أعمال الوسيلة غير المشروعة للوصول إلى مشروعية

مما كان من رسول الله - ﷺ - فيما يرويه ابن عباس رضى الله تعالى عنهما -

قال : بينما رسول الله - ﷺ - يخطب إذ هو برجل قائم فى الشمس، فسأل عنه، فقالوا : هو أبو اسرائيل <sup>(١)</sup> نزر أن يقوم، ولا يقعد، ولا يستظل، ولا يتكلم، ويصوم، فقال النبى - ﷺ - " مروه فليتكلم، وليستظل، وليقعد، وليتم صومه " <sup>(٢)</sup>

---

(١) الآية ١٢ من سورة الحجرات . التجسس : البحث عما يكتم عنك . ومعنى الآية : خذوا ما ظهر ولا تتبعوا عورات المسلمين . وقد روى أبو داود عن معاوية - رضى الله عنه - قال : سمعت رسول الله ﷺ يقول : إنك إن اتبعت عورات الناس افسدتهم أو كدت أن تفسدهم .

وعن المقداد ابن أمية عن النبى ﷺ قال : " إن الأمير إذا ابتغى الريبة فى الناس أفسدهم " .  
وأتى ابن مسعود فقيل : هذا فلان تقطر لحيته خمرا . فقال ابن مسعود : انا قد نهينا عن التجسس، ولكن أن يظهر لنا شئ نأخذ به . وعن ابن بركة الأسلمى قال : قال رسول الله ﷺ : " يا معشر من آمن بلسانه ولم يدخل الإيمان قلبه لا تغتابوا المسلمين، ولا تتبعوا عوراتهم، فإن من اتبع عوراتهم، يتبع الله عورته، ومن اتبع الله عورته يفضحه فى بيته " وقال عبد الرحمن بن عوف - رضى الله تعالى عنه : حرس ليلة مع عمر بن الخطاب رضى الله عنه بالمدينة إذ تبين لنا سراج فى بيت بابه مجاف على قوم لهم أصوات مرتفعة ولغظ، فقال عمر : هذا بيت ربيعة بن أمية بن خلف . وهم الآن شرب فما ترى ؟ قلت : أرى أنا قد أتينا ما نهى الله عنه، فقال الله تعالى " ولا تجسسوا وقد تجسسنا " فاتصرف عمر وتركهم .

يراجع الجامع لأحكام القرآن للقرطبي جـ ١٦ ص ٣٢٣ .

إحياء علوم الدين للغزالي جـ ٢ ص ٢٨٥ طبع صبيح بالقاهرة .

(٢) الآية ١٨٩ من سورة البقرة .

(٣) الآية ٢٧ من سورة النور وقد أورد القرطبي فى تفسيرها ما رواه مسلم فى صحيحه عن ابى هريره رضى الله عنه - عن النبى - ﷺ قال : " ومن اطلع فى بيوت قوم من غير إذنهم حل لهم أن يفقتوا عينه " . وقد اختلف فى تأويله فقال بعض العلماء ليس هذا على ظاهره، فإن فقا فعليه الضمان، ويحتمل أن يكون خرج على وجه الوعيد بدلا من وجه الحتم .

وقال بعضهم : لا ضمان عليه ولا قصاص ، وهو الصحيح = .

=الجامع لأحكام القرآن جـ ٢١٢ - ٢١٣ .

الجامع لأحكام القرآن جـ ٢ ص ٣٤٦ - ٣٤٧ .

(١) رجل من الأنصار من أصحاب النبى ﷺ .

(٢) يقول القرطبي معلقا على هذا الحديث الشريف : فأبطل النبى ﷺ ما كان من غير قرينه مما لا أصل له فى شريعته .

كما أن رسول الله - ﷺ - رد مقالة أولئك الذين ذهبوا وسألوا عن عبادته - ﷺ - ثم قال أحدهم أما أنا فأصوم ولا أفطر، وقال الثانى : وأما أنا فأصلى ولا أرقد، وقال الثالث : وأما أنا فلا أتزوج النساء .

قد عزم هؤلاء على وسائل لم يأمر الشرع بعدم مشروعيتها. وقصدوا من وراء ذلك الوصول إلى مرضاة ربهم وطلب الجنة .

ومع هذا أنكر عليهم رسول الله - ﷺ - ذلك وقال : " وما بال أقوام يقولون كذا .. أما والله أنى لأخشاكم إلى الله واتقاكم إليه .. ومع ذلك فإنى أصوم وأفطر، وأصلى وأرقد، وأتزوج النساء فمن رغب عن سنتى فليس منى " .

إذا كان رسول الله - ﷺ - قد أنكر على أولئك هذه الوسائل المؤدية إلى المبالغة فى الطاعة والحرص على مرضاة الله تعالى وطاعته .. وهى وسائل مباحة .. لم يحرمها الشرع فما بالنا بالوسائل غير المشروعة .

ان السلطة فى إعمالها للوسائل غير المشروعة للوصول إلى غايات مشروعة أمر لا يقبله الإسلام ولا يرضى به .. وهو خارج عن حدود صلاحيتها المخولة لها من قبل الشرع .

فالقول القائل : أن الأمور بمقاصدها، قول ليس على إطلاقه، وإنما لابد من تقييده بكون بالوسائل المؤدية إلى المقاصد المشروعة وسائل مشروعة هى الأخرى .

أما إذا أريد به أن الوسائل المشروعة إذا أدت إلى مقاصد غير مشروعة فإن تلك الوسائل تخرج عن حيز المشروعية الإسلامية .. فهذا قول يوافق ما عليه الحكم وبه الفتوى <sup>(١)</sup> .

(١) يقول الشاطبى فى الموافقات ج٢ ص ٣٨٥ : " وإن كان الظاهر موافقا - للشرع - والمصلحة مخالفة، فالفعل غير صحيح وغير مشروع، لأن الأعمال الشرعية ليست مقصودة لأنفسها، وإنما قصد بها أمور أخرى هى معانيها، وهى المصالح التى شرعت لأجلها. فالذى عمل من ذلك على غير هذا الوضع فليس على وضع المشروعات. فنحن نعلم أن النطق بالشهادتين والصلاة وغيرهما من العبادات، إنما شرعت للتقرب إلى الله، والرجوع إليه وإفراده بالتعظيم والإجلال، ومطابقة القلب للجوارح فى الطاعة والالتقياد، فإذا عمل بذلك على قصد نبيل حظ من حظوظ الدنيا من دفع أو نفع كالنطق بالشهادتين قاصدا لاحتراز دمه وماله لا لغير ذلك، أو المصلى رثاء للناس ليحمد على ذلك، أو ينتل رتبة فى الدنيا، فهذا العمل ليس من المشروع فى شئ، لأن المصلحة التى شرع لأجلها لم تحصل به المقصود به ضد تلك المصلحة .

فالمقاصد لا يتوصل إليها إلا عن طريق الأسباب، إذ الأسباب هي التي تفضى إلى مقاصدها.. وعلى هذا فإن الأسباب تتبع المقاصد غير المشروعة، فإذا كانت الأسباب مؤدية إلى محرم، فإن هذه الأسباب تصبح محرمة، نظرا لما تفضى إليه .

ومن هذا كان قول الأصوليين، وسيلة المقصود تابعة للمقصود، وكلاهما مقصود، غير أن الوسائل مقصودة لا لذاتها ولكنها مقصودة لما هو المقصود الأصلي .

ومن هنا كان قول الفقهاء : أن الله تعالى حينما يحرم أمرا فإنه سبحانه يحرم كل ما يفضى إليه، تحقيقا لتحريم ذلك الأمر، ونهيا عن السير فى الطريق المؤدى إليه .. وليس أدل على ذلك مما جاء من قول الله تعالى : " ولا تقربوا الفواحش ما ظهر منها وما بطن .. " <sup>(١)</sup> وقوله تعالى : " ولا تقربوا الزنى أنه كان فاحشة وساء سبيلا " <sup>(٢)</sup> ففى الآيتين نهى عن الاقتراب من الفواحش، فالسير فى طريقها محرم من بدايته .. ولهذا فإن الله نهى عن التبرج، وأمر بغض البصر، وهكذا حرم الله كل ما يؤدى إلى الفاحشة، وأغلق الطريق المؤدية إليها .. لأن من حام حول الحمى أوشك أن يواقعه.. وعليه فلا يحق لراع أن يرعى حول الحمى .. فقد تغافل نزواته وتؤدى به إلى رغباته .

والأطباء إذا أرادوا علاج داء من الأدوية تفسى وعمت به البلوى قاموا باستئصال أصله وجرتومته .

ولا يتأتى لهم تحقيق العلاج الناجح إلا إذا منعوا المريض من الاقتراب من كل ما يؤدى إلى الإصابة والتردى وقد قالوا فى هذا المجال : الوقاية خير من

(١) الآية ١٥١ من سورة الانعام .

(٢) الآية ٣٢ من سورة الاسراء، وقد قال العلماء فى تفسيرها أن قول الله تعالى " ولا تقربوا الزنى " أبلغ من أن يقول : ولا تقربوا مال اليتيم إلا بالتى هى أحسن " الآية ١٥٢ من سورة الانعام فقد قالوا لا تشتروا من مال اليتيم ولا تقترض منه .. والخطاب هنا موجه لمن يقوم على مال اليتيم .. فلا يجوز له أن يأخذ منه إلا ما دعت الضرورة إليه .. ولا يقترب منه إلا إذا كان يريد اصلاحه واستثماره والاتجار فيه لتنميته .

المرجع السابق جـ٧ ص ١٣٤ .



العلاج .. والوقاية عندهم تعنى قطع الطريق من بدايته أمام العوامل المؤدية إلى الإصابة، والقضاء على الجرثومة فى مهدها<sup>(١)</sup> .

وما أعظم ما جاء به الإسلام فى هذا الصدد مما روى من أنه إذا نزل الوباء بأرض وأنتم فيها فلا تخرجوا منها .. وإن كنتم خارجها فلا تدخلوها .. وفر من الجزوم فرارك من الأسد .

إن وجهة النظر الإسلامية فى كل الوسائل المؤدية إلى المحرم والمقاصد واضحة .. فقد جعلت هذه الوسائل تأخذ حكم مقاصدها، ويحكم عليها بما حكم به على نتائجها ومسبباتها .

ولبيان أحكام أقسام الوسائل وحكم كل قسم فإنه يلزم القول بأن الوسائل المقضية إلى المقاصد قسمان :

الأول : وسائل مؤدية إلى مفسد وليس من ورائها منافع، وحكم هذه الوسائل حكم ما تؤدى إليه .. ومثالها شرب المسكر أو تناوله أو إيصاله بأى طريق من طرق تعاطى المسكر والمخدر .

الثانى : وسائل وضعت فى الأصل ليتوصل بها إلى أمور جائزة أو مباحة، فهذه حكمها حكم ما تفضى إليه، فإذا أفضت إلى أمر جائز مباح أو مستحب أخذت حكمه وغدت مباحة أو مستحبة .. أما إذا أفضت إلى محرم فإنها تصبح محرمة .. فمن تزوج امرأة، قاصدا بذلك اتخاذ هذا الزواج وسيلة ليحللها لمن طلقها ثلاثيا .. فإن هذا الزواج وسيلة تأخذ حكم ما تفضى به، وقد جاء فى هذا لعن المحلل والمحلل له<sup>(١)</sup> .

(١) وقد ذكر ابن قيم الجوزية أنه لما كانت المقاصد لا يتوصل إليها إلا بأسباب تفضى إليها كانت طرقها وأسبابها تابعة لها معتبرة بها، فوسائل المحرمات والمعاصى فى مراهتها، والمنع منها حسب افضائها إلى غايتها. وارتباطها بها، ووسائل الطاعات والقربات فى محبتها والإذن فيها بحسب افضائها إلى غايتها، فوسيلة المقصود تابعة للمقصود، وكلاهما مقصود، لكنه مقصود قصد الغايات، وهى مقصودة قصد الوسائل، فإذا حرم الرب تعالى شيئا وله طرق ووسائل تفضى إليه، فإنه يحرّمها ويمنع منها، تحقيقا لتحريمه، وتثبيتا له .. ومنعا أن يقرب حماه، ولو أباح الوسائل والذرائع المقضية إليه لكان ذلك نقضا للتحريم وإغراء للنفوس به، وحكمته تعالى وعلمه بأبى ذلك كل الإباء .

بل سياسة ملوك الدنيا تأبى ذلك، فإن أحدهم إذا منع جنده أو رعيته أو أهل بيته من شئ ثم أباح لهم الطرق والأسباب والذرائع الموصلة إليه لعد متناقضا، ولحصل من رعيته وجنده ضد مقصوده . يراجع أعلام الموقعين جـ ٣ ص ١٤٧ وما بعدها .

(١) وقد حاول البعض القول بأنه مادام صلب العقد لم يتضمن اشتراط التحليل ..

ومن هذا النوع من الوسائل الموضوعة ليتوصل بها إلى أمر مباح ما ينتج عنها مفسدة فى الغالب .. أو تغلب مفسدتها على ما فيها من مصالح .. من ذلك الصلاة فى الأوقات المنهى عن الصلاة فيها .

ومنها أيضا ما تعمد إليه المرأة المتوفى عنها زوجها من التزين فى أثناء عدتها .. فهذه وإن كانت أمور مباحة إلا أنها قد تؤدى فى الغالب إلى مفاسد .. ومن هنا نهى عنها الشرع .

ومن القسم الثانى أيضا وسائل وضعت فى الأصل ليتوصل بها إلى الأمور المباحة ولكنها قد ينتج عنها مفسدة لكن انتاجها للمصلحة أرجح وأغلب، ومن هنا أجازها الشرع بمقدار ما يقربها من المصلحة ويباعد بينها وبين التوصل عن طريقها إلى المفسدة .

من ذلك إباحة النظر إلى المخطوبة . أو المراد خطبتها .. فقد أجاز الشارع الحكيم هذا النظر مع أنها امرأة أجنبية بالنسبة لمن ينظر إليها قاصدا خطبتها .. وجاء فى ذلك قول الرسول - ﷺ - " إذا خطب أحدكم امرأة فلا جناح عليه أن ينظر منها، إذا كان إنما ينظر إليها لخطبة، وإن كانت لا تعلم " وقوله - ﷺ - " لمن أراد أن يخطب امرأة : انظر إليها فإنه أحرى أن يؤدم بينكما " .

ومن ذلك أيضا قول كلمة الحق عند السلطان الجائر .. بل أنها من الجهاد كما ورد فى ذلك من أقوال .

وعليه فإن هذا النوع من الوسائل قد يكون مباحا وقد يكون مستحبا، وقد يكون واجبا طبقا لما ينتج عنه من مصلحة .

---

ورد عليهم جمهور أهل العلم بأنه لا فرق بين الشرط المتقدم والمقارن إذ مفسدة الشرط المتقدم لم تزل بتقدمه واستلامه، بل مفسدته مقارنا كمفسدته متقدما، وأى مفسدة زالت بتقدم الشرط إذا كنا قد علمنا، وعلم الله تعالى والحاضرون أنهما اتما عقدا على ذلك الشرط الباطل المحرم، وأظهرا صورة العقد مطلقا، وهو مقيد فى نفس الأمر بذلك الشرط المحرم، فإذا اشترط قبل العقد أن النكاح نكاح تحليل أو متعة أو شغل وتعاهدا على ذلك، وتواطنا عليه، ثم عقدا على ما اتفقا عليه، وسكنا عن إعادة الشرط فى صلب العقد اعتمادا على تقدم ذكره. والتزامه، مم يخرج العقد بذلك عن كونه عقد تحليل، ومتعة، وشغل حقيقة .

المرجع السابق، ص ١٤٥ .

الموافقات فى أصول الشريعة للشاطبى جـ ٢ ص ٢٨٨ ط المكتبة التجارية الكبرى بمصر .

والسلطة فى أعمالها للوسائل تخضع لهذا التقسيم الذى وضعه الفقهاء للوسائل.. فلا يجوز لها أن تعتمد إلى أعمال الوسائل التى لا ينتج عنها إلا المفسد والاضرار.. فإذا عمدت إلى أعمال مثل هذه الوسائل فلا يجب تنفيذ أوامرها فى مثل هذا إذ لا طاعة لخلق فى معصية الخالق.. اللهم إلا إذا أجبرت السلطة البعض على أعمال مثل هذه الوسائل.. فإن هؤلاء المجبرين قد رفع عنهم الاثم "إلا من أكره وقلبه مطمئن بالإيمان" .. ويجب على هؤلاء المجبرين أن يراعوا التناسب بين ما أجبروا عليه وما ينتج عنه، وبين ما أجبروا عليه وما سيلحقهم بسببه .

إذ لا يجوز التزرع بالإجبار على قتل إنسان .. وعلى هؤلاء الذين يحملون هراولتهم ويجرون وراء الخلق فى كل درب أن يراجعوا أنفسهم .. ويقيسوا أعمالهم وما ينتج عنها على ما يترتب على عدم أعمال عصيهم واسلحتهم فى الآدميين، فالقاعدة الحاكمة تنص على أنه لا طاعة لخلق فى معصية الخالق.

أما إذا كان استعمالها الوسيلة الموضوعية للأمر المباح قد قصد الوصل عن طريقها إلى استقرار الأمر، وإصلاح حال الأمة والضرب على أيدي العابثين بقدر ما يدفع عبثهم، فإن على السلطة فى مثل هذه الحالة إذا وجدت نفسها مضطرة إلى استخدام بعض الوسائل التى قد يترتب عليها مفسد ولكن منافعها أرجح. ويجب عليها أن توائم فى استخدام تلك الوسائل وبحكمة ودقة.. فوضع السيف فى موضع الندى مضر.. والطبيب الماهر، لا يقدم على بتر عضو من الأعضاء إلا إذا أعيته الحيل لعلاج.. ولم يجد أمامه لوقاية باقى الجسم والحفاظ عليه سوى بتر هذا العضو .. ومع ذلك لابد من مشاورة حكيم، وليس أحكم من الشرع فى مثل هذا .

وما أجمل ما قاله ناصح أحد الملوك لذلك الملك حين طلب منه الملك المشورة والرأى .. إنك متى أمكنك أن تعمل الأمور بالرفق واللطف، فلا تعملها بالشدة والعنف.. فقد قال -ﷺ- " كل وال لا يرفق برعيته لا يرفق الله به يوم القيامة " .

ودعى -ﷺ- يوماً فقال : "اللهم ألطف بكل وال يلطف برعيته"، واعنف على كل وال يعنف على رعيته" <sup>(١)</sup> .

وبعد الإشارة إلى مشروعية الوسيلة المفضية إلى الغاية الجائزة، أو المستحبة أو الواجبة يجدر بنا أن نخرج بالحديث عن المواءمة فى استخدام الوسيلة المشروعة لتحقيق الغاية التى تستهدفها السلطة والمفضية إلى ما عليه المصلحة .

ولا يخفى أن هذه المواءمة هى من مطلوب الشارع الحكيم، فقد ألزم بها بل وجعلها أمراً حتمياً، يخضع لتقدير الشرع ذاته، ولم يتركه لهوى السلطة ونوازعها .

ولا يخفى أيضاً أن ما يأمر به الشرع هو مصدر الخير، ولا يتحقق النفع إلا بالالتزام به .. مهما رأى البعض أن فيه ما يخالف هواه .. وما قد يتصور متصور أن فيه قسوة أو شدة .

فقد ملأ المدعون الدنيا صراخاً وعويلاً تجاه ما قرره الشرع من قطع يد السارق – بالشروط التى حددها الشرع - .

وقامت الدنيا وقعدت فى كثير من مناطق العالم وفى مختلف عصوره تنتقد عقوبة القصاص .

وقد أثبتت الأحداث لأولئك أنفسهم أنهم كانوا على غير هدى، وقد جانبهم الصواب فى كل ما زعموه.. فعادوا يقررون عقوبات الإعدام .. وفرق كبير بينها وبين عقوبات القصاص .. وليس المجال هنا للحديث عن ذلك فلذلك مكانه ومجاله

كل ما أريد بيانه هنا هو أن أشير إلى أن المواءمة فى التطبيق لا تتأتى إلا من خلال ما قرره الشرع، وبينه الفقهاء فى كتبهم .. فالعبرة بما يراه الشرع ويقرره .

وقد عاتب القرآن الكريم التبى -ﷺ- ومن أشار عليه بالمن أو أخذ الفداء من أسرى بدر ومع أن الآيات الكريمة قد بينت أن الله تعالى قد عفى لأن الرسول

(١) يراجع ما نصح به الامام الغزالى الملك محمد بن ملك شاه، وارده المسبوك فى نصيحة الملوك ص ٣٥ .

-ﷺ- ومن معه قد أعملوا ما نزل إليهم من كتاب "لولا كتاب من الله سبق  
لمسكم فيما أخذتم عذاب عظيم"<sup>(١)</sup> "إلا أن رسول الله -ﷺ- لما عاتبه ربه بكى  
وبكى معه أبو بكر وقال : " لو نزل عذاب ما أفلت الا عمر "<sup>(٢)</sup> .

إذا كا هذا هو موقف من رق قلبه وصفت نفسه ورحم الأسير، وعفى  
عن ظلم، عاتبه ربه مع أنه قد اجتهد وأعمل ما نزل إليه من ربه إذا كان  
هذا هو نصيبه من المعاتبة التي أبكته.. لأنه وضع الندى فى موضع السيف .

فما بال أولئك الذين تتحجر قلوبهم، ويعميهم حب السلطة والتسلط،  
فيعيشوا فى الأرض فسادا، ويبطشوا بالآمنين لمجرد رأى قيل، أو كلمة حق أريد  
بها إصلاح .

بل لا يقتصر بطشهم بمن قال الكلمة، أو حدث بالرأى، وإنما يمتد  
الإيذاء إلى ذويه، وأهله، وبنيه وزوجه .

---

(١) الآية ٦٨ من سورة الانفال ، وذكر المفسرون أن المراد بالكتاب الذى سبق: مغفرة الله لأهل بدر، ما تقدم أو تأخر  
من ذنوبهم، أو : عفو الله عنهم فى هذا الذنب معينا، والعمومك أصح، لقول رسول الله -ﷺ- لعمر فى أهل بدر : " وما  
يدريك لعل الله اطلع على أهل بدر فقال اعملوا ما شئتم فقد غفرت لكم " أخرجه مسلم .  
وقيل : الكتاب السابق هو ألا يعذبهم ومحمد - عليه السلام- فيهم .  
وقيل : الكتاب السابق هو ألا يعذبهم أحدا بذنب اتاه جاهلا حتى يتقدم إليه .  
وقيل : الكتاب السابق هو ما قضى الله من محو الصغائر باجتناج الكبائر . وذهب الطبرى إلى أن هذه المعانى كلها داخلية  
تحت اللفظ وأنه يعمها، ونكب عن تخصيص معنى دون معنى .  
الجامع لأحكام القرآن للقرطبي ج٨ ص ٥٠ .

(٢) قال بن عباس - وهو يحدد ما كان يوم بدر - فلما أسروا الأسارى قال رسول الله - صلى الله عليه وسلم - لأبى  
بكر وعمر : " ما ترون فى هؤلاء أسارى " ؟ فقال أبو بكر : يا رسول الله . هم بنو العم والعشيرة، أرى أن تأخذ منهم  
فدية، فتكون لنا قوة على الكفار فعسى الله أن = يهديهم إلى الإسلام، فقال رسول الله ﷺ : " ما ترى يا بن الخطاب " ؟  
قلت لا والله يا رسول الله، ما أرى الذى رأى أبو بكر، ولكنى أرى أن تمكنا فنضرب أعناقهم، فتمكن علينا من عقيل  
فيضرب عنقه، وتمكنى من فلان (نسينا لعمر) فأضرب عنقه، فإن هؤلاء أئمة الكفر وصناديدهم، فهولى رسول الله ﷺ ما  
قال أبو بكر، ولم يهو ما قالت، فلما كان من الغد جنت فإذا رسول الله ﷺ وأبو بكر قاعدان يبكيان، فقلت : يا رسول الله،  
أخبرنى من أى شئ تبكى أنت وصاحبك، فإن وجدت بكاء بكيت، وإن لم أجد بكاء تباكيت ليكاثما، فقال رسول الله ﷺ  
" أبكى للذى عرض على صاحبك من أخذهم الفداء، لقد عرض على عذابهم أدنى من هذه الشجرة، (شجرة قريبة كانت  
من النبى ﷺ وأنزل الله عز وجل " ما كان لنبي أن يسرى حتى يثخن فى الأرض ... " .  
وقال رسول الله ﷺ " إن كاد ليصيبنا فى خلاف ابن الخطاب عذاب ولو نزل عذاب ما أفلت إلا عمر " .  
المرجع السابق ص ٤٦ وما بعدها .

ما بال أولئك الذين يضعون السيف فى موضع الندى .. لقد تجاوزوا المواءمة فى أفعالهم .. وعلاجهم للأمور .. وتثبيتهم للسلطة، فالحق وشرعه الاسلام يقتضيان المواءمة فى الأسلوب المتبع للعلاج .. فالرأى يواجهه بالرأى.. والحجة تقارع بالحجة .

لقد ناقش القرآن المشركين .. وعرض عليهم الحجة تلو الحجة .. مع أنه الحق من عند الله .. وما عليه المشركون هو الباطل من عند أنفسهم وشياطينهم .. ومع هذا لم تأخذهم السماء بالشدة بل أمرت الرسول - ﷺ - وأصحابه بالصبر .. فقال تعالى : " فأصبر كما صبر أولوا العزم من الرسل <sup>(١)</sup> " ، " وأصبر وما صبرك إلا بالله ولا تحزن عليهم ولاتك فى ضيق مما يمكرون <sup>(٢)</sup> " ، " واصبر على ما يقولون واهجرهم هجرا جميلا <sup>(٣)</sup> " ، " فاصبر على ما يقولون وسبح بحمد ربك قبل طلوع الشمس وقبل الغروب <sup>(٤)</sup> " ، " واصبر على ما يقولون واذكر عبدنا داود <sup>(٥)</sup> " .

ففى هذه الآيات وغيرها الكثير أمر الله تعالى رسوله - ﷺ - بالصبر على إيذاء المشركين وقد بلغ الإيذاء مداه .. والرسول - ﷺ - يأمر أصحابه بالصبر إلى حد أنه ذكر لبعضهم حين طلب من الرسول - ﷺ - أن يدعوا للمسلمين بأن يزيل الله عنهم هذا الإيذاء الذى أمعن فيه المشركون، : " لقد كان من قبلكم توضع مناشير الحديد فوق رؤوسهم فينشقون بها - فما كان ذلك ينال من عزمهم " .

صبر الرسول - ﷺ - وصبر المسلمون معه إلى حد أنهم تحملوا عنق المشركين وحرب الإيذاء والتجويع والارهاب وهو يعالجهم بالكلمة الطيبة، والدعوة اللينة، ويجادلهم بالتي هى أحسن ... بل أن القرآن الكريم أمر المسلمين بعدم سب آلهة الكفر والضلال .. حتى لا يسب الشركون الله تعالى .. وهو قادر على إبادتهم والاتيان بخلق جديد .. " ولا تسبوا الذين يدعون من دون الله

(١) الآية ٣٥ من سورة الأحقاف .

(٢) الآية ١٢٧ من سورة النحل .

(٣) الآية ١٠ من سورة المزمل .

(٤) الآية ٣٩ من سورة ق .

(٥) الآية ١٧ من سورة ص .

فيسبوا الله عدوا بغير علم كذلك زينا لكل أمة عملهم ثم إلى ربهم مرجعهم  
فينبئهم بما كانوا يعملون" <sup>(١)</sup> .

أبعد هذا مواءمة ومراعاة حال، واعتبار مقام .. إنها مواءمة أساسها  
الرحمة ممن يملك إنزال العقوبة، ولا يخشى لوما ولا معاتبة من أحد .. فهو  
مالك الملك .. ولا يسأل عما يفعل وهم يسألون .. بهذا عامل الله - سبحانه وتعالى  
- عباده الذين خلقهم، ورزقهم، وأنعم عليهم، ومع ذلك كفروا وأشركوا -  
عاملهم بهذه المعاملة .. وراعى مشاعرهم ونهى المسلمين عن أن يسبوا الذين  
يدعونهم المشركون من دون الله .. "إنها توجيهات القرآن وتعاليمه .. ليست  
بالتوجيهات القمعية الإرهابية" .

"ولا إكراه فى الدين" <sup>(١)</sup> ، ولو شاء ربك لآمن من فى الأرض كلهم  
جميعا أفأنت تكره الناس حتى يكونوا مؤمنين" <sup>(٢)</sup> .

<sup>(١)</sup> الآية ١٠٨ من سورة الانعام .

وفى هذه الآية الكريمة نهى الله سبحانه وتعالى المؤمنين أن يسبوا الأوثان التى يعبدها الكفار، لأسباب منها أن سب  
آلهة المشركين وأوثانهم ينفر المشركين ويدعوهم للمعادنة والتمسك بها، وهذه طبيعة بشرية وأمر نفسه يعلمه خالق  
النفوس .

وقال ابن عباس " قالت كفار قريش لأبى طالب : إما أن تنتهى محمدا وأصحابه عن سب آلهتنا، والغض منها، وإما أن  
نسب الهه ونهجه، فنزلت الآية، وقال العلماء : حكم هذه الآية باق، فلا يحل لمسلم أن يسب صلباتهم ولا دينهم، ولا  
كنائسهم، ولا يتعرض إلى ما يؤدى ذلك، لأنه بمنزلة البعث على المعصية .

وفى هذه الآية دلالة على وجوب المواءمة فى الرد على ما يبدر من الآخرين وفيها ضرب من المواءمة، وحكم بسد  
الزرائع، إلى حد أن العلماء قالوا أن على المحق أن يكف عن حق له إذا أدى إلى ضرر يكون فى الدين .

وقد روى عن عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - قوله كلها حكمة .. قال : لا تبتوا الحكم بين ذوى القربات مخالفة  
القطيعة .

وفى هذه الآية أمر آخر فى قول الله تعالى : " كذلك زينا لكل أمة عملهم " . فقال ابن عباس - ترجمان القرآن - : زينا  
لأهل الطاعة والطاعة، ولأهل الكفر والكفر .

يراجع الجامع لأحكام القرآن للقرطبي ج٧ ص ٦١-٦٢ .

<sup>(١)</sup> الآية ٢٥٦ من سورة البقرة .

ولقد روى زيد بن اسلم عن أبيه قال : سمعت عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - يقول لعجوز نصرانية : أسلمى أيتها  
العجوز تسلمى، إن الله بعث محمدا بالحق . قالت العجوز : أنا عجوز كبيرة والموت إلى قريب !!  
فقال عمر : اللهم أشهد . وتلا "لا إكراه فى الدين" .

المرجع السابق ج٣ ص ٢٨٠ .

<sup>(٢)</sup> الآية ٩٩ من سورة يونس .

وأما هي الرحمة والشفقة، وتعليم الموءمة للساسة والحكام حتى لا يضع أحدهم السيف فى موضع الندى .

والذى يطالع ما كتبه الفقهاء فى موضوع الموءمة هذا يجد الكثير غير أنه متناثر فى موضوعات الفقه المختلفة، والتى تحتاج فى معالجتها إلى ذلك .. وفيما يلى أورد بعض ما تحدثوا به فى مثل ما نحن بصدده :

١- يرى أبو يوسف أنه يجب على ولاة الأمور عدم التجاوز فى العقوبة ولا يجوز لهم تجاوز الموءمة فى علاج الواقعة المعروضة عليهم . ويلزمهم أن يوفرؤا للمتهم من الضمانات ما يمكنه من تقديم كل ما يدفع عنه العقوبة، من الأدلة التى تدفع عنه ما نسب إليه .. وحتى فى تطبيق العقوبة تجب الموءمة ومراعاة حال المعاقبين وقد أورد أبو يوسف فى هذا المجال ما كتبه عمر بن الخطاب — رضى الله عنه — لولاته على الأمصار فى شأن المحجوزين على ذمة قضايا، ومن على شاكلتهم : " لا تدعن فى سجونكم أحدا من المسلمين فى وثاق لا يستطيع أن يصلى قائما، ولا تبستن فى قيد إلا رجلا مطلوب بدم، وأجروا عليهم الصدقة ما يصلحهم فى طعامهم وأدمهم والسلام " .

وأكثر من هذه الموءمة لزم بيت المال تجهيزه ودفنه .. وإذا كان هذا بالنسبة لمن تحت ولاية الدولة الإسلامية، فإنه أيضا ذهب إلى القول بوجوب الاحسان إلى أسارى الدولة الإسلامية من غير المسلمين، وعدم تعذيبهم .

وذهب هو وغيره إلى القول بأنه إذا كانت العقوبة هى قتل المتهم فإنه يجب عدم الإسراع فى إنزالها به . فيلزم التريث، فإذا كان ولا بد من قتل الجانى، ولا مناص من ذلك، وليست هناك مندوحة تدفع عنه ذلك، فإنه يجب عدم تعذيبه، ولا يجوز بأى حال من الأحوال التمثيل به، فقد أورد الشارع الحكيم النهى الصريح عن ذلك .. حتى ولو كان المقتول كلبا عقورا، فكيف إذا كان المقتول هو الإنسان .

ولقد نهى رسول الله -ﷺ- عن المثلة، وأمرنا إذا ذبحنا أن نحسن الذبح، وإذا قتلنا أن نحسن القتلة، وأكثر من هذا أمرنا أن نخفى شفرتنا — ونحن نعلدها

---

قال ابن عباس " كان النبى -ﷺ- حريصا على إيمان جميع الناس . فأخبره الله تعالى أنه لا يؤمن إلا من سبقت له السعادة فى الذكر الأول ، المرجع السابق جـ ٨ ص ٣٨٥ .



للذبح — عن الذبيحة.. وأن تحد هذه الشفرة، حتى لا تتألم الذبيحة أبعد هذا موائمة.

٢- للفقهاء مقال عند حديثهم عن عقوبة الحرابة الواردة فى قول الله تعالى : " إنما جزاء الذين يحاربون الله ورسوله ويسعون فى الأرض فسادا أن يقتلوا أو يصلبوا أو تقطع أيديهم وأرجلهم من خلاف أو ينفوا من الأرض ذلك لهم خزى فى الدنيا ولهم فى الآخرة عذاب عظيم " (١).

فقد ذهب أبو حنيفة والشافعى وأصحاب ابن حنبل وآخرون إلى القول بأنه لما كانت جرائم الحرابة متعددة فإن الله سبحانه وتعالى قد وضع لكل جريمة منها عقوبة من العقوبات .. وعلى هذا فإن الآية الكريمة قد بينت العقوبات المتعددة، لكل جريمة عقوبة تناسبها .

وعليه فإن أداة العطف فى الآية "أو" إنما أراد به البيان والتنويع .

وذهب آخرون إلى القول أن "أو" فى الآية الكريمة للتخير، وعليه فالامام مخير فى اختيار ما يراه مناسباً من العقوبات التى أوردتها الآية الكريمة .

وقد وضح الامام مالك القول بأن ذكر أن الامام هو الذى يعين ما يعاقب به المحارب من العقوبات التى أوردتها الآية الكريمة ولا يخفى على ذى فهم أن الموائمة هى الأساس لما ذهب إليه الامام مالك ومن يرى رأيه (٢) .

وهكذا فإن الموائمة وصلت حد الالتزام — عند الامام مالك ومن ذهب مذهبه — فى جرائم الحدود .. أو قل فى أشدها وهى الحرابة .. إذ فى الحرابة يمكن أن ترتكب كل جرائم الحدود .. فإذا قيل بها فى عقوبة الحرابة فالقول بها فى باقى سلطات ولى الأمر أولى وألزم .

ويشير آخر إلى لزوم مراعاة الموائمة عند التأديب إلى أنه لا ينبغى أن يهدد من يكفى فى تأديبه التهديد، كما أنه لا يضرب من يكفى فى تأديبه الضرب (١) .

(١) الآية ٣٣ من سورة المائدة .

(٢) يراجع شرح فتح القدير ج٥ ص ٤٥٣ ، بدائع الصنائع ج٧ ص ٩٣ ، معنى المحتاج ج٤ ص ١٨٢ ، المغنى ج٨ ص ٢٩٨ ، الخرشى ج٨ ص ١٠٦ ، شرح الأزهار ج٤ ص ٣٧٧ ، تفسير القرطبي ج٣ ص ٢١٤٩ ، الشبهات للمؤلف ص ١٢٣ .

وليس معنى المواءمة التهاون والانفلات، وإنما هي الانضباط ولزوم مقتضى الحال .. من غير زيادة أو نقصان، ودون تفريط أو افراط .

حدد ذلك الإمام الغزالي عند حديثه عن لزوم المواءمة وأن تكون المؤاخذة على قدر التفريط .. وقد أورد للاستدلال على ذلك الحديث الذى يقول فيه الرسول -ﷺ- : " يُوْتَى بالوَلَاة يوم القيامة، فيقول الله عز وجل وعلا : أنتم كنتم رعاة خليقتى، وخزنة ملكى فى الأرض، ثم يقول لأحدهم: لم ضربت عبادى فوق الحد الذى أمرت به . فيقول : يا رب لأنهم عصوك وخالفوك، فيقول جل جلاله : لا ينبغى أن يسبق غضبك غضبى، ثم يقول للآخر : لم ضربت عبادى أقل من الحد الذى أمرت به، فيقول : يا رب رحمتهم، فيقول تعالى كيف تكون أرحم منى، خذوا الذى زاد، والذى أنقص فاحشوا بهما زوايا جهنم " .

وأورد الغزالي مقولة محمد بن كعب القرظى لعمر بن عبد العزيز حين سأله أن يصف له العدل فقال : كل مسلم أكبر منك سنا فكن له ولدا، ومن كان أصغر منك سنا فكن له أباً، ومن كان مثلك سنا فكن له أخاً، وعاقب كل مجرم على قدر جرمه، وإياك أن تضرب مسلماً سوطاً واحداً على حقد منك، فإن ذلك مصيرك إلى النار" (١) .

---

(١) الفخرى فى الآداب السلطانية لابن طباطبا ص ٢٩، مبدأ المشروعية للاستاذ الدكتور فؤاد النادى ص ٢١٠ سنة ١٩٨٠ .

(٢) التبر المسبوك فى نصيحة الملوك للغزالي ص ١٩، ٢٤، ٣٢، ٣٤ واحياء علوم الدين للامام الغزالي ج ٢ ص ٢٨٥ .

وأين هم من ذلك أولئك الجلادون، الذين يفترون فى إيدانهم خلق الله الأبرياء .. وينفنون فى ألوان العذاب التى ينزلونها بالأبرياء ليعترفوا بأحداث لم يرتكبوها ..

ويظهر أنهم فسروا مقولة ابن كعب " إياك أن تضرب مسلماً سوطاً واحداً .. " على أن الوعيد قرين ضرب المسلم سوطاً واحداً، أما إذا أمعنوا وتفننوا فى ضربه أسواط تلهب ظهره فأنهم ليسوا بداخلين ضمن من ينطبق عليهم ذلك القول .. قد يكون هذا فهمهم، فهم أصحاب فهم خاص .. لا يجاريهم أحد فيه .

يا قساة القلوب، الله الله فى المسلمين ...

يا أصحاب الكلاب التى تنهش لحم الأبرياء ليل نهار الله الله فى المسلمين ...

يا من تعذبون الناس بالنار .. عذاب النار خاص بالآخرة .. والله لكم بالمرصاد، وسيرد عليكم ما فعلتم .. ويومها لا سلطان إلا لله .. حدود الله أولى بالوقوف عندها، وهى العلاج .. فقد أمن الناس فى ظلها .. وغدا السائر يوم التزم الناس بها لا يخاف إلا الله والذنب على غنمه .

٣- ذهب الفقهاء إلى القول بأنه يلزم على الامام أن يناقش أسباب خروج البغاة على السلطة وترصدهم له قبل أن يقاتلهم.. لأنهم قد يكونوا مظلومين من قبل الامام أو أحد عماله.. وعليه فإن على الامام حينئذ أن يرفع الظلم عنهم .. فقد يكون فى ذلك علاجهم عن البغى .. وهم وإن خرجوا على السلطة بسبب ظلم وقع عليهم ولم ترفعه السلطة، فإنهم حينئذ ليسوا بغاة، وإنما هم يطلبون رفع الظلم عنهم .. فلا يجب أن يتعرض لهم المسلمون، بل عليهم أن يعالجوا الأمر بما يدفع الظلم .

وهذا ما أورده الغزالي من أقوال وآراء فى حال البغاة وقتالهم نقلا عن الفقهاء، ومن بين ما جاء فى ذلك " أن البغاة إن فعلوا ذلك بظلم ظلمهم - أى الامام أو أحد عماله - فليسوا من أهل البغى، وعليه أن يترك الظلم وينصفهم، ولا ينبغى للناس أن يعينوا الامام عليهم، لأن به اعانة على الظلم " .

وليس هذا فقط، وإنما تلزم مناقشتهم أيضا فقد يكون خروجهم نتيجة تأويل فاسد، فإذا كشفت لهم الوقائع، واتضحت الحقائق عدلوا عما هم فيه من خروج على السلطة. وكفى الله المؤمنين شر المواجهة بالسلاح والقتال . وعادت للأمة وحدتها .

فإذا اغلقت السلطة النظر فى أمر من خرج عليها وبدأت بقتاله دون تعذره، ودون أن ترفع الظلم عنه، فإن السلطة حينئذ تكون قد تجاوزت، وخالفت تعاليم الشارع الحكيم، ولم توائم بين ما كان منهم وبين ما تواجههم به .

وحتى لو أعذرتهم السلطة وناقشت ما وقع عليهم من مظالم، ورفعتها، ومع هذا ساروا فى بغيهم وأقاموا عليه، فإن مواجهتهم يجب أن تكون بحسب

---

وذكر الغزالي أيضا فى نصائحه التى نصح بها الملك محمد بن مالك شاه. أنه يجب على كل وال أن ينزل نفسه منزلة رعيته، فيرضى لرعيته ما يرضاه لنفسه ويكره لرعيته ما يكرهه لنفسه إنه إن فعل ذلك كان حاكما عادلا وإلا كانت الأخرى .. فقال : إنك فى كل واقعة تقبل إليك وتعرض عليك، تقدر أنك واحد من الرعية، وأن الوالى سواك/ فكل ما يرضاه لنفسك، فقد خنت فيه رعيته، وعششت أهل ولايتك، روى أن رسول الله -ﷺ- كان قاعدا يوم بدر فى ظل فهبط جبريل عليه السلام فقال : " يا محمد أنتعد فى الظل وأصحابك فى الشمس، فعوتب بهذا القدر . وقال -ﷺ- : " من أحب النجاة من النار والدخول إلى الجنة فينبغى أن يكون كل ما لا يرضى به لنفسه لا يرضى به لأحد من المسلمين " .

حالهم .. وحتى لو وصل الأمر إلى حد مقاتلتهم، فإن قتالهم يجب أن يكون بالقدر الذى يرجعهم عما هم فيه، فلا تستخدم ضدّهم أسلحة فتاكة، تأتي على الأخضر واليابس، وإنما تجب المواءمة بالقدر الذى يحفظ على الأمة وحدتها، ولا يبيح الحرمات ويسفك الدماء تشفرا وتنكيلا، فهوّلاء وإن كانوا بغاة إلا أنهم لم يخرجوا عن حيز كونهم مسلمين .. وعليه فلا يجوز الاجهاز على جريحهم ولا قتل أسيرهم، إذ أن ذلك لا يدفع به البغى، وإنما هو إمعان فى التنكيل وإراقة الدماء<sup>(١)</sup> .

٤- وفى تحصيل الخراج من الناس أوجب الاسلام المواءمة ومراعاة حال الناس عند أخذ الخراج منهم .. فيلزم أن يطالبون به عند القدرة على أدائه، وأن يأخذ الجباة ما يقدم لهم مما عند الناس، ولا يجبروا الناس على بيع ما عندهم واعطائهم ثمنه .. ولا ينتقوا كرائم الاموال وإنما يأخذون من الجميع، الجيد والردئ فقد علمنا رسول الله - ﷺ - ذلك يوم قال لمن بعثه لأخذ الزكاة : " لا تأخذ من حزرات أنفس الناس، خذ المشارف، والبكر، وذا العيب " <sup>(١)</sup> .

فإذا لم يكن عند الناس سوى أدوات الإنتاج، وكانوا مدينين للدولة فإنه لا يجوز للدولة بيع أدوات انتاجهم لأخذ مستحقاتها .. فإن بيع أدوات الانتاج فيه مفسدة ومضرة للمدنيين .. وبهذا يقف انتاجهم ويتعلل من يعمل منهم ومعهم.. وفى ذلك من المفاصد ما يلزم دفعه ويقدم على جلب المصلحة .

وقد أوصى الامام على عماله على الأمصار عند أخذهم ما يجب على الناس للدولة فقال : " لا تبيعن لهم فى خراج حمارا، ولا بقرة، ولا كسوة شتاء، ولا صيف، وأرفق بهم " <sup>(١)</sup> .

<sup>(١)</sup> يراجع التبر المسبوك ص ٣٢، حاشية ابن عابدين ج ٣ ص ٤٣٢، الطرق الحكيمية لابن القيم ص ٤٦، الأحكام السلطانية للماوردي ص ٦٠، المغنى لابن قدامة ج ١٠ ص ٦٠ وما بعدها. الفخرى فى الآداب السلطانية ص ٢٩ مبدأ المشروعية ص ٢٠٧ وما بعدها .

<sup>(١)</sup> يراجع فى هذا الاموال لأبى عبيدة ص ٤٣-٤٥-٤٠٢، ٤٠٣ .

<sup>(١)</sup> ألم يقرأ جباة الضرائب فى العصر الحاضر شيئا من هذا !! ليتهم تعلموا الاسلام وطبقوه فإن فى ذلك نفع للأمة إذا كانوا يستهدفون نفعها ..

وفى ذلك دفع لعجلة الانتاج إذا كانوا يستهدفون دفعها .. وفى ذلك شحذ للهمم ونهوض بالاقتصاد والانتاج .  
فخير للدولة أن تسقط ديناً أو تؤجل أخذه وتترك المدين يعمل وينتج ويتيح فرصة عمل لغيره معه، إن فى ذلك خير للأمة بدلا من أن تقوم بالحجز على أدوات انتاجه وبيعها.. فلا هى أخذت حقها، ولا هى تركت المدين يعمل لىؤدى ما عليه، ويسد حاجته ويكفى عياله ..

وقال عمر بن عبد العزيز لعامة الذى كتب إليه يسأله عن أولئك الذين لا يؤدون ما عليهم من خراج، ويطلب منه أن يأذن له أن ينزل بهم شئ من العذاب حتى يؤدوا ما عليهم للدولة، فكتب إليه الخليفة عمر بن عبد العزيز قائلاً : أما بعد، فالعجب كل العجب من استئذائك أياى فى عذاب البشر، كأنى جنة لك من عذاب الله وكان رضىا ينجيك من سخط الله، إذا أتاك كتابى هذا فمن أعطاك ما قبله عفوا، وإلا فأخلفه، فوالله لا يلقوا الله بجنائياتهم أحب إلى من أن ألقاهم بعذابهم والسلام " (٢) .

هذه قولة رشيدة لحاكم من الحكام الذين خافوا الله وراقبوه فى الرعية فأعذق الله عليهم الخيرات ونعم الناس بحكمه، وتسارعوا فى آداء ما عليهم .. فالعدل بين الناس ينتج حب الناس لآداء ما عليهم .. وظلم الناس يجعلهم يمنعون ما عندهم .. ولا يؤدون شيئاً مما عليهم .. ولأن ترأف الدولة بمواطنيها خير لهم ولها من أن تثقل عليهم وتعنفهم .. فإذا تمادت فى تعنيفها، تعود الناس

---

لقد علمنا رسول الله -ﷺ- : " أن الملك يبقى مع الكفر، ولا يبقى مع الظلم " .

وقد ذكر الغزالي أن السلطان إذا كان جائراً خربت الدنيا .

التبر المسبوك ص ٥٤ - ٥٥ .

(٢) الخراج لأبى يوسف ص ١١٩ .

الم يتعلم القائمون على شأن الزراعة وأخذ المحاصيل من المزارعين بأبخص الأثمان وأقل الاسعار، ألم يقرأ أولئك مثل هذا ، ويتعلمون من الراشدين السادة المصلحين شأن سياسة= الرعية.. ومعاملة الناس .. لو تعلموا ذلك وانصفوا ما غصت محاكم أمن الدولة بهؤلاء الفلاحين الضعفاء الذين يمثلون أمام القضاء لأنهم لم يقوموا بتوريد الكميات التى قدرتها الدولة عليهم، وتقدير الدولة فى هذا المجال تقدير جائر وغير عادل فى الغالب بل فى الأعم والأغلب... فكثير ما تصاب المحاصيل بالآفات بعد أن يتم التقدير .. ويصبح الفلاح مطالباً بشراء محاصيل باثمان باهظة، ليقوم بتوريدها للدولة بابخص الأسعار.. ولا حول له ولا حق فى الاعتراض.. كل ذلك خوفاً من محاكم أمن الدولة.. والتسى لا يستأنف لها حكم فحكمها نهائى. وعقوباتها رادعة قاسية .

وقضاتها متخمون بالفضايا .. بأعداد تفوق طاقتهم بكثير. وأحكامهم فى أغلبها لا تستند على أرض الواقع ..

لقد وقفت أمامها يوماً لأنهم نسبوا إلى عدم قيامى بتوريد ما على من كميات محصول الأرز.. وكنت قد قمت بتوريدها بعد أن اشتريتها من الآخرين.. فالمحصول كان قد أصيب بأفة أنت عليه .. وتقدمت بشكوى للجهات المسئولة إلى

المحكمة .. وقدمت للقاضى ما يثبت توريدي للكميات المطلوبة والمقدرة تقديراً جزافياً ..

وفى نهاية الجلسة - بعد غروب الشمس - فوجئت بأنى قد حكم على بالعقوبة .. مع أنى قدمت ما يثبت أدائى المطلوب .. فدخلت على القاضى - وكان يأكل طعام إفطاره - والذى لم يتناول من الصباح، لضغط العمل - وراجعت وأظهرت له

المستندات الدالة .. فاستدعى كاتب الجلسة وأحضر الورقة التى كتب فيها الحكم - بقلم رصاص - وبرأى نظراً لما

معى من مستندات .

ما هذا .. وكم من الناس يظلمون وهم أبرياء .. ارفعوا أيديكم يا قوم عن الفلاحين .. فانناجية الأرض قلت .. وغدونا نأكل أربعة أحماس - طعامنا من أيدى أجنبية ..

على ذلك، وقتلت فيهم المروأة والانصاف .. وأدت ردود فعل الظلم إلى ضياع حقوق الدولة .. بل وحقوق الناس .

إن العدل جعل الجانى يأتى إلى رسول الله - ﷺ - ويلج عليه فى أن ينزل به العقوبة .. والرسول الأمين العادل يراجع هذا الذى جاء معترفا بجناية يعرف أن عقوبتها عقوبة شديدة وقاسية تؤدى بحياته .. ولكنه مصر على اعترافه .. وما دفعه إلى ذلك إلا حبه لأداء ما عليه فى الدنيا .. وعدل الحاكم فى الدنيا وخوف العقاب فى الآخرة .. أن العدالة والمواءمة يؤديان إلى استقرار أمور الدولة .. وانصاف الحاكم والمحكوم .

لقد كتب عمر إلى أحد ولاته الذى تأخر فى إرسال أموال الخراج .. فرد عليه عامله بكتاب جاء فيه : " أمرتنا ألا نزيد الفلاحين على أربعة دنانير، أربعة دنانير، فلسنا نزيدهم عن ذلك، ولكن نؤخرهم فى غلاتهم" . فما كان من عمر إلا أن حمد ذلك لهذا العامل وكتب إليه : " لا عزلتك ما حييت " .

وأتى عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - بمال كثير من أحد الأمصار فقال لمن أتى بهذا المال : أنى أظنكم قد أهلكتم الناس. قالوا : لا والله ما أخذنا إلا عفوا، وصفوا، قال : بلا سوطا ولا نوطا قالوا : نعم. قال : الحمد لله الذى لم يجعل ذلك على يدى ولا فى سلطاتى " <sup>(1)</sup> .

أين ذلك مما فيه الناس الآن .. ان الدولة تكافئ جباة الضرائب على قدر ما يحصلونه من الناس .. دون أن تنظر الدولة فى الطريقة التى تم بها التحصيل .. وما على الدولة،المهم، أن تمتلئ الخزانة الفارغة بالأموال.. وليتها تصان فى الأيدى التى تمتد إليها فى الخفاء.. إن الاسلام يوجب المواءمة فى كل شئ وعلى الأخص فيما يؤخذ من الناس .

(1) المرجع السابق .

# الضمانات الدستورية للتقاضي في الدستور الجديد

تأليف

الأستاذ الدكتور / سيد احمد محمود  
وكيل كلية الحقوق لشؤون التعليم و الطلاب  
ورئيس قسم قانون المرافعات والتحكيم  
جامعة عين شمس  
ومحام أمام محكمة النقض والدستورية  
والإدارية العليا ومحكم دولي

## المقدمة

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على اشرف المرسلين سيدنا محمد ومن سار على دربه الى يوم الدين.

يعد العدل أساس الملك ، جملة حقاً و صدقاً ، فبدون العدل لا أساس للملك ، فالملك بدون عدل يزول ، و العدل يجب أن يكون بين جميع المواطنين فلا تميز بين الأفراد بسبب الجنسية أو اللون أو الدين .

و لقد شهدت البلاد في الأونة السابقة فساد في جميع المجالات مما أثر علي العدل بين الأفراد فالفقراء زاد فقراً و الأغنياء أزدادو غني ، مما نتج عنه من حقد طبقي بين أفراد المجتمع و أدي الي انفجار الجميع مما نجم عنه ثورة يناير المجيدة و ماتكشف عنها من فساد لم يتخيله أحد .

و حيث أن البلاد علي أعتاب مرحلة أعداد دستور جديد لها يحقق أهداف الثورة المباركة و يعلي من الكرامة الإنسانية لمواطنيها مما يحقق العدالة بين المواطنين و ذلك ببيان الضمانات الدستورية للتقاضي فيه .

**و أستناداً لما سبق فإننا نقسم هذا البحث الي أربعة مطالب :**

**المطلب الأول :** مبدأ الفصل بين السلطات و أستقلال القضاء .

**المطلب الثاني :** كفالة حقي التقاضي و الدفاع و التقاضي على درجتين .

**المطلب الثالث :** العلانية .

**المطلب الرابع :** صدور الأحكام و تنفيذها بحكم الشعب .



## المطلب الأول

### مبدأ الفصل بين السلطات و استقلال القضاء

#### تمهيد وتقسيم:

يعد مبدأ الفصل بين السلطات من المبادئ التي تجعل هناك رقابة متبادلة بين السلطات فى الدولة وعدم تركيزها فى يد سلطة واحدة، حيث إن اجتماع السلطات فى يد سلطة واحدة يودئ الى مفاسد كبيرة، وكما قيل فالسلطة المطلقة مفسدة مطلقة.

ومن هذا التوجه نبين فى فرع اول ، بيان ماهية هذا المبدأ، وفى فرع ثانى نبين، ضرورة استقلال القضاء عن باقى السلطات من جهة اخرى.

وعلى النحو السابق نقسم هذا المبحث الى فرعين كالتالى:

**الفرع الأول:** مبدأ الفصل بين السلطات .

**الفرع الثانى:** استقلال القضاء .

## الفرع الأول

### مبدأ الفصل بين السلطات

و قد نادي بهذا المبدأ " مونتسكييه " كأحد دعائم النظم السياسية الحرة صوناً للحريات أن يعصف بها نتيجة اجتماع السلطات الثلاث في سلطة واحدة .  
فقام مونتسكييه بالعديد من المحاولات التي كتب لها الذيوع و الانتشار واتخذت أساساً لنظام الحكم في العديد من دساتير دول العالم الحديث، و قوام هذه المحاولات هو التسليم بضرورة التمييز بين ثلاث وظائف عامة للدولة : الوظيفة التشريعية و الوظيفة التنفيذية و الوظيفة القضائية، و لقد وجد أن أساس هذه المشكلة يكمن في جمع هذه الوظائف في يد سلطة واحدة .  
و بالتالي يجب أن تباشر كل سلطة و وظيفتها باستقلال عن السلطات الأخرى و بهذا يتحقق تكافؤ السلطات .

و تخلص الأسس التي أقام عليها مونتسكييه أفكاره و آراءه في أن الإنسان يميل بطبيعته إلي إساءة استعمال السلطة التي تعطي له ، و يسعى إلي تحقيق مصالحه الخاصة ، و لا سبيل إلي توقي إساءة استعمال السلطة إلا بمنع تركيزها و تجميعها في يد واحدة ، و توزيعها بين هيئات متعددة ، بحيث تستطيع كل هيئة أن تلتزم الهيئات الأخرى حدودها ، و تحول دون إساءة استعمال سلطاتها ، فأى تنظيم لتوزيع السلطة يقتضي أن تكون كل هيئة قادرة علي أن توقف الهيئة الأخرى أن سعت إلي تجاوز حدودها و سلطتها ، أو حسبما عبر عنها الفقيه بقوله : السلطة توقف السلطة .  
لذلك رأي مونتسكييه ضرورة فصل الوظائف الأصلية الثلاث للدولة و إسنادها إلي هيئات مستقلة ، لأن ذلك هو السبيل الوحيد لتحقيق احترام القوانين و تطبيقها تطبيقاً صحيحاً ، مما يكفل حريات الأفراد و يضمن حقوقهم .

<sup>١</sup> / د . أحمد السيد صاوي ، الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية و التجارية ، ط الأولى ٢٠١١ ، ص ٧٣ وما بعدها .

<sup>٢</sup> / د . أحمد ماهر زغلول ، مؤلفه أصول و قواعد المرافعات ، الناشر دار النهضة العربية ، ص ٨٩ .

<sup>٣</sup> / د . سعد عصفور ، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري و النظم السياسية ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، سنة ١٩٨٠ ، ص ١٥٩ و ما بعدها .

<sup>٤</sup> / د . سعيد السيد علي ، المبادئ الأساسية للنظم السياسية و أنظمة الحكم المعاصرة دار النهضة العربية، ط ٢٠٠٥ الأولى ، ص ١٣٢ و ما بعدها .

تتكون الدولة الحديثة من ثلاث سلطات هي السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية و السلطة القضائية و كلا منهم يؤدي وظيفته علي استقلال فالسلطة التنفيذية تعمل علي تنفيذ القانون و الاطلاع بالعمل علي إشباع الحاجات العامة ، أما السلطة التشريعية فتعمل علي سن القوانين التي تحكم المجتمع ، أما السلطة القضائية فهي السلطة المختصة بتفسير القانون و تطبيقه علي المنازعات التي تعرض عليها و هي صاحبة الأختصاص الأصلي في الفصل بين المنازعات<sup>٥</sup> .

### الاستقلال لا يعنى الانفصال

المشعر الدستوري حين قرر مبدأ الفصل بين السلطات لم يقرره لتصبح كل سلطة في جزيرة معزولة عن الأخرى بل هو مبدأ لكي تراقب كل سلطة السلطة الأخرى ، فالسلطة التشريعية تسن القوانين و السلطة القضائية هي من تطبق القانون علي المنازعات التي تنظرها و تفصل أيضاً في دستورية القوانين<sup>٦</sup> ، كما أنها تراقب مدي مشروعية القرارات و اللوائح الإدارية و لمحاكم مجلس الدولة باع طويل في هذه الرقابة ، و يعد من أهم أشكال التعاون بين السلطتين القضائية و التنفيذية أن الأخيرة هي من تقوم علي تنفيذ الأحكام الصادرة من السلطة القضائية<sup>٧</sup> .

و من ثم فإن مبدأ الفصل بين السلطات يجب أن يكون به المرونة التي تسمح بالتعاون المتبادل بين السلطات و هنا نكون أمام نظام برلماني ، و حيث يتم الفصل بين هذه السلطات بالجمود و المغالاة ، نكون بصدد نظام رئاسي أما النظام المجلسي أو حكومة الجمعية ، فهو صورة يتنكر فيها النظام لمبدأ الفصل بين السلطات و يذهب بدلاً من ذلك الي أدماجها و تركيزها في يد الهيئة التشريعية<sup>٨</sup> .

و لقد وجهت الي مبدأ الفصل بين السلطات أنتقادات تدور حول أستحالة تطبيقه من ناحية ، و أنه وهمي من ناحية ثانية و يتنافي مع مبدأ وحدة الدولة.

<sup>٥</sup> / د. سليمان الطماوي ، السلطات الثلاثة في الدساتير العربية المعاصرة و الفكر الإسلامي ص ٢٧٧ و مابعدا .

<sup>٦</sup> / د . فتحي والي ، الوسيط في قانون القضاء المدني ، ص ١٩٥ و مابعدا .

<sup>٧</sup> / د . محمد عبد الخالق عمر ، النظام القضائي المدني ، الجزء الأول ، ص ٢٨ و مابعدا .

<sup>٨</sup> / د. ثروت بدوي ، النظم السياسية ، الجزء الأول ، ط ١٩٦٤ ، ص ٣٠٧ ، دار النهضة العربية .

و لكن مؤيديه و مناصريه هم الذين فهموا أنه توزيع للسلطات أكثر منه فصلاً بينها ، و لقد دافعوا عنه من خلال ما يتميز به هذا المبدأ و ما يحققه من نتائج .

أذا يترتب علي هذا المبدأ أنه لايجوز للسلطة التشريعية أو التنفيذية التدخل في الفصل في الخصومات التي تنشأ بين الأفراد ، كما لا يجوز لهما تعديل الأحكام التي تصدرها المحاكم<sup>٩</sup> .

حيث تنص المادة ١٢٠ من قانون العقوبات علي معاقبة كل موظف يتدخل لدي قاض أو محكمة لصالح أحد الخصوم أو إضرار به سواء بأمر أو طلب أو رجاء أو توصية ، و لايجوز هذا التدخل و لو كان من جانب رئيس المحكمة التابع لها القاضي .

علي هدي ماتقدم إذا كان لا يجوز للسلطة التشريعية أو التنفيذية التدخل في عمل القضاء ، فإنه لا يجوز للسلطة القضائية التدخل في عمل السلطة التشريعية في سن القوانين ، و لكن هذا لا يخل بحقها في تفسير القانون أو توجيه النقد إليه .

و في وقتنا الحالي فإن العديد من بنود الدستور الجديد تنتظر العمل الذي سيقوم به مجلس الشعب المنتخب ، و منها صلاحيات رئيس الجمهورية و علاقته بالحكومة و سلطات الحكومة و رئيسها ... الخ ، و الآراء في كل هذا متعددة و قد تكون مختلفة و متباينة ، لكن هناك أمر لا يختلف عليه وهو استقلال القضاء عن السلطات الأخرى التنفيذية و التشريعية و استقلال القضاء أمر لا يجب أن يؤجل إصدار القوانين المنفذة حتي إصدار الدستور الجديد للبلاد و خاصة أن المبدأ لا خلاف عليه .

<sup>٩</sup> / د . نعمان أحمد خطيب ، الوسيط في النظم السياسية و القانون الدستوري ، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، ط ٢٠٠٤ ، ص ١٨٤ .

<sup>١٠</sup> / د . أحمد أبو الوفا ، المرافعات المدنية و التجارية ، منشأة المعارف، ط ١٥٥ ، ص ٥١ .

## الفرع الثاني استقلال القضاء

يعد مبدأ استقلال السلطة القضائية وليد مبدأ الفصل بين سلطات الدولة الثلاث التشريعية و التنفيذية و القضائية و من مظاهر أستقلال السلطة القضائية في مواجهة السلطة التشريعية أن لا تقوم تلك الأخيرة بأي عمل يعد أعتصاباً لسلطة القضاء ولا إتيان أي عمل من شأنه عرقلة سير العدالة سواء بطريق مباشر أو غير مباشر ، فالمشروع لا يملك الحكم و القضاء و لا يملك تعديل الجزاءات أو نقض الأحكام أو منع تنفيذها ، و لا يجوز للمشروع التدخل في أداء القضاء لمواجهة قضايا بعينها معروضة عليه بأصدار تشريعات يترتب عليها تعديل و لاية المحاكم أو تغيير وجه الحكم في القضايا المعروضة عليها مادام ذلك غير مقصود به تلك القضايا بالذات و إنما قصد به التشريع بصفة عامة و للمصلحة العامة وليس التدخل في عمل القضاء<sup>١١</sup> .

و لقد حرص الاعلان الدستوري الصادر من المجلس الاعلى للقوات المسلحة و من قبله الدستور المعطل بثورة يناير ٢٠١١ ، علي أستقلال السلطة القضائية فنص في المادة ١٦٥ منه علي أن "السلطة القضائية مستقلة ، و تتولاها المحاكم علي أختلاف أنواعها و درجاتها ، و تصدر أحكامها و فق القانون " .

و علي أساس هذا المبدأ فإن السلطة القضائية مستقلة و لايجوز التدخل في وظيفتها و الا أعتبر أخلال به حيث نصت المادة ٤٧ من الاعلان الدستوري علي أن "القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون ، و لايجوز لأية سلطة التدخل في القضايا أو في شئون العدالة " .

علي أن أستقلال السلطة القضائية ليس معناه أنها منبته الصلة عن غيرها من سلطات الدولة الأخرى ، فمن المسلم به ، أستحالة الفصل التام بين السلطات الثلاث ، لأنها تعمل جميعاً علي أختلاف مهامها في خدمة كيان واحد وهو الدولة<sup>١٢</sup> .

و علي النحو السابق فان استقلال القضاء لا يعني الأستقلال الكامل بين السلطتين التشريعية و التنفيذية فهذا الأمر نظرياً بحتاً .

<sup>١١</sup> / د . عاشور مبروك ، الوسيط في قانون القضاء المصري الكتاب الأول ، ص ٤٤ وما بعدها .

<sup>١٢</sup> / د . أحمد السيد صاوي ، مرجع سابق ، ص ٨٢ .

## ضمانات استقلال القضاء

يجب لاستقلال القضاء توافر شروط أولها خارجية عن القضاة والأخرى ذاتية فى القضاة .

### أولاً : الشروط الخارجية :

- ١- عدم التدخل فى شئون القضاء .
- ٢- توفير حياة كريمة للقاضى .
- ٣- الحصانة ضد العزل .
- ٤- توفير الكفاية المهنية للقاضى .

### ثانياً : الشروط الذاتية :

وهى تتمثل فى أن يكون القاضى محايداً ، فالقضاء كما يذهب البعض – وبحق - ميزان العدل ، ومقتضى ذلك أن يكون مجرداً من التأثير بالمصالح أو العواطف الشخصية<sup>١٣</sup> .

---

١٣/ د. محمد عصفور ، استقلال السلطة القضائية ، مجلة القضاة ، ع ٣ سنة ١٩٦٨ ص ٣٠٠ وما بعدها، لشرح هذه الضمانات تفصيلاً ، يراجع الدكتور احمد فتحى سرور ، استقلال القضاء حق من حقوق الإنسان فى القانون المصرى ، مجلة القانون والاقتصاد ، مرجع سابق ، ص ١١٤ وما بعدها .

## المطلب الثاني

### كفالة حقي التقاضي والدفاع و التقاضي على درجتين

#### تمهيد و تقسيم :

يجب لكي يتحقق العدل أن يشعر الأفراد أنه لا أحد فوق القانون فالكل متساوي في حقوقه و واجباته و منها حق التقاضي و أزالنا كافة المعوقات التي تعوق التقاضي ، و يعد من أهم حقوق التقاضي حق الأفراد في الدفاع عن أنفسهم سواء بالأصالة أو الوكالة ( فرع أول ) ، و كذا مبدأ التقاضي على درجتين ( فرع ثاني ) .

وعلي ما سبق نقسم هذا المطلب الي فرعين كالتالي :

الفرع الأول : كفالة حقي التقاضي و الدفاع .

الفرع الثاني : مبدأ التقاضي على درجتين .

## الفرع الأول

### كفالة حقي التقاضي و الدفاع

إن كل من حقي التقاضي والدفاع تعتبر من الحقوق التي كفلها الدستور وهذا ما سنوضحه في هذا الفرع كالتالي حيث نعرض في غصن أول حق التقاضي ، ثم نستتبع بعد ذلك حق الدفاع في غصن ثاني .

### الغصن الأول

#### حق التقاضي

يعد اللجوء الي القضاء رخصة معترف بها لكل شخص طبيعي أو اعتباري ، وطني أو أجنبي ، فالجميع متساوون ، أمام القانون ، و علي ذلك فمن حق أي شخص أن يتوجه إلي القضاء من أجل الحصول علي الحماية القانونية و احترام حقوقه و مصالحه الخاصة المشروعة من الأعتداء عليها .

و هذا مبدأ أساسي من مبادئ التقاضي منصوصاً عليه في المادة ٢١ من الأعلان الدستوري التي نصت علي أن " التقاضي حق مصون و مكفول للناس كافة ، و لكل مواطن حق الألتجاء لقاضيه الطبيعي ، و تكفل الدولة تقريب جهات القضاء من المتقاضين و سرعة الفصل في القضايا ، و يحظر النص في القوانين علي تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء "

و تقابل هذه المادة ٦٨ من دستور ١٩٧١

و هذه الحريات العامة أو الحق العام يتسم بأنه حق غير شخصي و موضوعي ودائم فلا يمكن أن يكون محلاً للتنازل ، فهو حق عام و مطلق ، كما أن القضاء هو حصن أو مظلة الحريات و يقصد بذلك القضاء الطبيعي ، و القاضي الطبيعي هو القاضي المعين من قبل السلطة القضائية بناءً علي أحكام الدستور

فهو وحده مختص - دون غيره - بالفصل في النزاع بين الأفراد ، و بالتالي لايجوز حرمان المتقاضي من الألتجاء الي قاضيه الطبيعي بصفته الأنسانية ، و لقد نشأت فكرة القاضي الطبيعي لأول مرة في العهد الأعظم " الماچنا كارتا " عام ١٢١٥<sup>١٤</sup> .

<sup>١٤</sup> / د . صلاح سالم جودة ، القاضي الطبيعي ، دراسة تأصيلية مقارنة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٧ ، ص ٢٣ ومابعدها .



## شروط القضاء الطبيعي

ينبغي لكي يكون القضاء طبيعياً توافر عدة شروط هي :-

١- إنشاء المحكمة و تحديد اختصاصاتها بقانون .

٢- إنشاء المحكمة و تحديد اختصاصاتها بقواعد مجردة .

٣- إنشاء المحكمة قبل نشوء النزاع .

٤- أن تكون المحكمة دائمة .

و علي النحو السابق فيجب لنعت المحكمة بأنها محكمة طبيعية ، أن تكون هذه المحكمة منشأة بموجب قانون صادر من السلطة التشريعية ، و وفقاً للمبادئ الدستورية ، و أن يكون إنشاء هذه المحكمة و تحديد اختصاصاتها تم بقواعد مجردة لا يدخلها الهوي ، و أن تكون المحكمة منشأة قبل نشوء الدعوي لكي يعلم الأفراد سلفاً من هو قاضيهم الطبيعي و لا يتأتي ذلك إلا بمعرفة مسبقة و ليس بالمعرفة اللاحقة ، و أخيراً يجب أن تكون المحكمة لتنتع بالطبيعة أن تكون دائمة بمعني ألا يعلق وجودها بقيد معين أو مناسبة معينة<sup>١٥</sup> .

## قصر التقاضي علي درجة واحدة دستوري

لا يتعارض قصر التقاضي علي درجة واحدة مع الإعلان الدستوري ، و مرجع ذلك كما تذهب المحكمة الدستورية العليا أن " سلطة المشرع في تنظيمه لحق التقاضي هي سلطة تقديرية ، جوهرها المفاضلة التي يجريها بين البدائل المختلفة التي تتصل بالموضوع محل التنظيم لأختيار أنسبها لفحواه ، و أحرارها بتحقيق الأغراض التي يتوخاها ، و أكفلها للوفاء بأكثر المصالح وزناً ، و ليس من قيد علي مباشرة المشرع لهذه السلطة إلا أن يكون الدستور ذاته قد فرض في شأن مباشرتها ضوابط محددة تعتبر تخوماً ينبغي ألزامها ، و في إطار قيامه بهذا التنظيم لا يتقيد المشرع بإتباع أشكال جامدة لا يريم عنها تفرغ قوالبها في صورة صماء لا تبديل فيها ، بل يجوز له أن يغير فيما بينها ، و أن يقدر لكل حالة ما يناسبها علي ضوء مفاهيم متطورة تقتضيها الأوضاع التي يباشر الحق في التقاضي في نطاقها ، و بما لا يصل الي حد إهداره ، ليظل هذا التنظيم مرناً ، فلا يكون إفراطاً يطلق الخصومة القضائية من عقالها أنحرافاً بها عن أهدافها ، ولا تفريطاً مجافياً لمتطلباتها ، بل بين هذين الأمرين قواماً و ألزاماً بماقصدها

<sup>١٥</sup> / للمزيد في ذلك يراجع د. أحمد فتحي سرور ، الشريعة الدستورية و حقوق الإنسان ، دار النهضة العربية ، ط ١٩٩٥ ص ٣٢٧ و مابعداها ، د. سليم محمد سليم ، حق المتهم في المحاكمة أمام قاضيه الطبيعي ، دار النهضة العربية ، ط ٢٠٠٩ ص ٥١ و مابعداها ، د. محمد نور شحاته ، استقلال القضاء من وجهة النظر الدولية و العربية و الإسلامية ، دار النهضة العربية ، ص ٢٣٧ و مابعداها .

، باعتبارها شكلاً للحماية القضائية للحق في صورتها الأكثر اعتدالاً ، و حيث إن المشرع قد قصر بالنص المطعون فيه نظر طلبات رد القضاة علي درجة واحدة ، عدولاً عن مسلكه السابق علي صدور القانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٩٢ السالف الذكر ، بنظرها علي درجتين ، وذلك لمواجهة ظاهرة إساءة أستعمال حق الرد بالأفراط فيه ، و أستخدامه سبيلاً للكيد في الخصومة و إطالة أمد الفصل فيها ، دون تحسب لما يؤدي إليه ذلك الأمر من إيذاء للقضاة في اعتبارهم و مكانتهم و مشاعرهم . و كان قصر التقاضي علي درجة واحدة ، إنما يقع في إطار السلطة التقديرية التي يملكها المشرع في مجال تنظيم الحقوق ، و في الحدود التي يقتضيها الصالح العام ، فمن ثم يغدو ما قرره المشرع بالنص المطعون فيه لا يخالف أحكام الدستور ، و هو ماتغدو معه الدعوي الماثلة جديرة بالرفض" <sup>١٦</sup> .

### كفالة حق التقاضي و الرسوم القضائية

الأصل مجانية التقاضي ، و مقتضي ذلك أنه لا يجب علي من يرغب في أستخدام حقه في التقاضي أن يدفع أية مبالغ في صورة رسوم أو دمغة أو مصاريف لأنتقال المحكمة .. إلخ ، و تلك الصورة المثلي لمبدأ المجانية ، حيث إن دفع أية مبالغ أياً كانت صورتها يعتبر حائل أو مانع بين العدالة و بين من يرغب في اللجوء الي القضاء يحمل بالعديد من الأعباء المالية بدء من الرسوم القضائية التي يجب سدادها لخزينة المحكمة عند قيد الدعوي و إلا رفض قبول صحيفة الدعوي أو الطعن أو الطلب ، طبقاً للمادة ١٣ من القانون رقم ٩٠ لسنة ١٩٤٤ ، بل أن المحكمة تقوم بأستبعاد القضية من رول القضايا إذا ما تبين لها عدم أداء الرسم كله ، و أنتهاء بالمصاريف الذي يتحملها خاسر الدعوي .

فالبين أن فرض الرسوم القضائية علي النحو السابق يتعارض مع كون التقاضي حق مصون و مكفول للناس كافة ، حيث إن سداد هذه الرسوم قد يقف صخرة كئود أمام بعض الأفراد في اللجوء الي القضاء <sup>١٧</sup> .

<sup>١٦</sup> / الدعوي رقم ٢٧٢ لسنة ٢٤ ق ، بتاريخ ٢٠١٠/٧/٤ ، الدعوي رقم ١٦ لسنة ٢٣ ق ، جلسة ٢٠٠٥/٣/١٣ ، الدعوي رقم ١٧٤ لسنة ٢٤ ق جلسة ٢٠٠٥/١/٩ ، الدعوي رقم ٢١٩ لسنة ٢١ ق جلسة ٢٠٠٢/٩/٢٢ .

<sup>١٧</sup> / راجع في ذلك د. عاشور مبروك ، النظام القانوني لمساعدة غير القادرين علي دفع المصروفات القضائية ، دراسة تأصيلية مقارنة دار النهضة العربية ، ط ٢ - ٢٠٠٨ ، ص ٩ ومابعدها .

## الغصن الثاني حق الدفاع

الأصل أن الأفراد لا يحصلون علي حقوقهم بالقوة البدنية<sup>١٨</sup>، وإنما يلجئون إلى السلطة العامة المتمثلة في السلطة القضائية لاقتضاء حقه أو حمايته عند الاعتداء عليه أو التهديد بالاعتداء عليه، وذلك من خلال القضية التي تعتبر الدعوى أداتها الفنية، وحق التقاضي يتكون من جانبين<sup>١٩</sup> أحدهما ايجابي، والأخر سلبي، وفي العموم فإن على الدولة التزام قانوني أن تهيئ للشخص الأسباب والوسائل التي تمكنه من إبداء دفاعه لدحض حجج خصمه، وهذا يسمى بكفالة حق الدفاع و لقد نظم الإعلان الدستوري الصادر من المجلس الأعلى للقوات المسلحة في ٢٠١١/٣/٣٠، في المادة ٢٢ منه، والتي تقابل نص المادة ٦٩ من دستور ١٩٧١ الساقط بثورة ٢٠١١/١/٢٥<sup>٢٠</sup> هذا الأمر حيث نصت على أن " حق

<sup>١٨</sup> كانت القوة في المجتمع البدائي هي التي تخلق الحق و تحميه مما أدى إلي وجود مايسمي بالقضاء الخاص لكن في فترة لاحقة أنتقل المجتمع من البدائية الي التنظيم مما أدى الي نشوء و سيلة أخرى لتسوية المنازعات بين الأفراد و هي التحكيم الي رئيس القبيلة أو العشيرة الذي يفصل بين الخصوم بقرار ملزم لهم وفي مرحلة لاحقة أخرى تم تنظيم الدولة بمعناها المعروف و تم تحويل القضاء الخاص الي قضاء عام يلقي فيه واجب الفصل في المنازعة علي عاتق الدولة حتي يطمئن الأفراد علي أرواحهم و حياتهم و أموالهم و لذا وجدت القاعدة التي تنص علي أنه " لايجوز للشخص أن ينتصف لنفسه بنفسه بل عليه أن يلجأ للسلطات العامة في الدولة لتقرير حقه أو حمايته "

كما تم في مرحلة تالية التأكيد علي الاعتراف للأشخاص بالحق في اللجوء الي التحكيم عن طريق أبرام أتفاق تحكيم بينهم يسمي شرطاً إذا لم يقع النزاع و يسمي بمشاركة إذا وقع النزاع بينهم بالفعل :

للمزيد عن ذلك راجع مؤلفنا ، نظام التحكيم دراسة مقارنة ط٢- ٢٠٠٩ ، و مؤلفنا مفهوم التحكيم ، دار النهضة العربية ط١٢٠١١ ، مؤلفنا سلطة المحكم في إصدار الأحكام الوقتية و الأوامر دار النهضة العربية ط٢٠٠٦ و أيضاً مؤلفنا دعوي بطلان حكم التحكيم دار النهضة العربية ط٢٠٠٧ ، مؤلفنا أصول التقاضي و وفقاً لقانون المرافعات دار النهضة العربية ط٢٠٠٩ ص ٥ .

<sup>١٩</sup> / للمزيد عن هذين الجانبين يراجع مؤلفنا أصول التقاضي و وفقاً لقانون المرافعات ، مرجع سابق ص٣١٦ وما بعدها

<sup>٢٠</sup> / قضت محكمة القضاء الإداري بالقاهرة بأنه " ومن حيث إن البحث في الاختصاص يسبق البحث في شكل الدعوى وموضوعها، ذلك أن قواعد الاختصاص المحددة لولاية جهتي القضاء العادي والإداري من النظام العام، ومن ثم تعيين على القضاء، بحساباته أميناً على النظام العام، أن يتصدى له من تلقاء ذاته، ولو غفل ذوو الشأن عن الدفع به، وذلك من قبل أن يتصدى بالفصل في أي دفع آخر، شكلي أو = موضوعي، ومن باب أولى من قبل تصديده بالفصل في موضوع النزاع، إذ لا يستمد القضاء ولاية الفصل في موضوع النزاع وفيما يتفرع عنه من دفع شكلي وموضوعية، إلا من إسناد ولاية الفصل في موضوع النزاع إليه بمقتضى الدستور والقانون، ومن ثم وجب عليه أن يستبين لمحاكم مجلس الدولة إسناد هذه الولاية إليها ابتداء وقبل الفصل في الموضوع وما يتصل به أو يتفرع عنه من دفع وذلك عملاً لما تقضي به المادة (٤١) من الإعلان الدستوري (المقابلة للمادة (١٧٢) من الدستور الساقط) وأحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة كجزء من النظام العام الدستوري والقضائي في البلاد." الطعن رقم ٥٧٩٢ لسنة ٦٥، ١٤/٥/٢٠١١ غير منشور =

الدفاع أصالة أو بالوكالة مكفول ، ويكفل القانون لغير القادرين مالياً وسائل الالتجاء إلى القضاء والدفاع عن حقوقهم .<sup>٢١</sup> فالمادة على النحو السابق قررت حق الدفاع محددة جوانبه، ومقررة كفالاته كضمانه مبدئية أولية لعدم الإخلال بالحرية الشخصية، ولصون الحقوق والحريات جميعها، سواء في ذلك التي نص عليها الإعلان الدستوري أو التي قررتها التشريعات المعمول بها .

### كفالة نوعى الدفاع

كفل الإعلان الدستوري ومن قبله دستور ١٩٧١ حق الدفاع سواء الدفاع الشخصي، او الدفاع عن طريق المحامين، ومما هو جدر بالذكر ان الدفاع عن طريق المحامين يحقق مزية كبرى في أن الذي يضطلع بالدفاع شخص ممارس للعمل القانوني، ذو خبرة به على إلمام كامل بالقوانين، يستطيع أن يخاطب المحكمة ويعرض الموضوع ويفند الدعوى، فالمحاماة مهنة حرة تشارك السلطة القضائية في تحقيق العدالة وتأكيد سيادة القانون وضمان الدفاع عن حقوق المواطنين وحررياتهم بما يكفل للمحامين ممارسة مهنتهم في استقلال بغير سلطان عليهم في ذلك إلا لضمايرهم وحكم القانون، وعلى النحو السابق يتعاظم دور المحامي للدفاع عن موكله<sup>٢٢</sup> واستناداً لما سبق فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن " حق الدفاع أصالة أو بالوكالة مكفول، لا يتصور قانوناً أو عقلاً أن يهدر أمام القاضي الإداري ما يتحقق من وجوده بمقتضى التحقيق الجنائي من وقائع، وما تم على يد القاضي الجنائي من إثبات لما قام الدليل القانوني على حدوثه من الوقائع في المكان والزمان على النحو الذي ينتهي إليه الحكم الجنائي، وما يبينه من إدانة للمتهمين بشأنها بالتحديد الذي يورده أو على تحقيق عدم

<sup>٢١</sup> = كما قضت ذات المحكمة بأنه " ومن حيث إنه إذا كانت ثورة ٢٥ يناير سنة ٢٠١١ المجيدة قد أزاحت النظام السياسي وأسقطته وأجبرت رئيس الجمهورية السابق الذي هو رئيس الحزب الوطني الديمقراطي على التنحي في الحادي عشر من فبراير سنة ٢٠١١، فإن لازم ذلك قانوناً وواقعاً أن يكون الحزب قد أزيل من الواقع السياسي المصري رضوخاً لإرادة الشعب، ومن ثم، فلا يستقيم عقلاً أن يسقط النظام دون أداته وهو الحزب، ولا يكون على هذه المحكمة إلا الكشف عن هذا السقوط، حيث لم يعد له وجود بعد الحادي عشر من فبراير سنة ٢٠١١ على نحو ما سبق البيان" الطعن رقم ٢٠٠٣٠ لسنة ٥٧، جلسة ١٦ /٤/ ٢٠١١، ص ٦٢.

<sup>٢٢</sup> / للمزيد عن أهمية وجود المحامي سواء في الدعوى المدنية أو الجنائية، يراجع مؤلفنا، دور المحامي في المنظومة القضائية، دار النهضة العربية، طبعة منقحة ومزودة، ٢٠٠٩ - ٢٠١٠ ص ١١٦ وما بعدها، وكذا بحث أ. رجائي عطية، دور المحامين في معاونته السلطات القضائية لاحترام حقوق الإنسان، منشور في كتاب المعايير الدولية لحقوق الإنسان والحريات العامة في التطبيق القضائي المصري، محاضرات الدورات التدريبية التي نظمها مشروع دعم القدرات في مجال حقوق الإنسان للسادة القضاة خلال العام ٢٠٠٥/٢٠٠٥ تحرير محسن عوض، ٢٠٠٥ ص ٢٧٦ : ٣٠٤.

وقوع الأفعال المنسوبة إلى المتهم أو عدم صحة ما نسبته ما تم من أعمال حدثت من أشخاص بذواتهم".<sup>٢٢</sup> وقضت فى حكم اخر بان " الدفاع دائماً ضروري في كل مرحلة من مراحل الإجراءات الجنائية لأنه وسيلة حقيقية لإظهار الحق أمام العدالة، لذا ينبغي أن يتوافر الدفاع منذ بداية الإجراءات وإلا بطلت، ومن حيث إنه إذا كان الدستور - بالنصوص التي كفل بها ضمانات الدفاع - يفترض أن تعطي لكل مدافع موكل في قضية كل الإمكانيات اللازمة ومطلق الحرية لإعداد دفاع مطابق لمقتضيات العدالة وأن يتصل بالمتهم بحرية ويترافع دون أي تأثير أو إعاقة، كما يفترض ألا يقوم المحامون بعمل من جانبهم يخل بالمعاونة الفعالة التي ينبغي عليهم تقديمها لموكليهم صوتاً لحقوقهم، إذا كان ذلك فإن تدخل النيابة العامة أو السلطة التنفيذية بما يعوق إنفاذ متطلبات الدفاع - على النحو السالف ذكره - يكون ممتنعاً دستورياً<sup>٢٣</sup>.

### شرط صحة الدفاع

يشترط لصحة الدفاع أن يكون دفاعاً حقيقياً لا صورياً في ذلك تذهب محكمة النقض إلى أن " مقتضى ما نص عليه القانون من وجوب حضور محام عن كل متهم بجناية للمرافعة عنه أمام محكمة الجنايات أن يكون الدفاع حقيقياً يبيد الحامي بعد أن يكون قد ألم بكل ظروف الدعوى وما تم فيها، سواء في التحقيقات الابتدائية أو في التحقيقات التي تجريها المحكمة، ولما كان المتهم هو في الأصل صاحب الحق في اختيار من يقوم بالدفاع عنه من المحامين، فلا يصح أن يعين له محام إلا إذا كان هو لم يوكل محامياً، أو كان المحامي الذي وكله قد بدا منه العمل على عرقلة سير الدعوى. فإذا كان الثابت أن المحامي الموكل عن أحد المتهمين في جنائية قتل قد اعتراه مرض فجائي في يوم الجلسة فلم يقدر على القيام بواجب الدفاع عن موكله رغم تأهبه لذلك، وأن محامياً آخر تقدم لمناسبة المناقشة في التأجيل لهذا العذر قائلاً إنه ينوب عن الوكيل، ثم سمعت الشهود بحضوره وأجلت الدعوى لليوم التالي لسماع المرافعة، وفي هذا اليوم حضر محام آخر غير الذي حضر في اليوم السابق ولم يبد في سبيل الدفاع عن المتهم إلا ما قاله من أن مركز هذا المتهم مثل مركز متهمه، ثم صدر الحكم في الدعوى

<sup>٢٢</sup> / الطعن رقم ١٢٨٨٦ لسنة ٦٣ ق، جلسة ٢١ / ٤ / ٢٠٠٩

<sup>٢٣</sup> / الطعن رقم ٩١١١ لسنة ٦٢ ق، جلسة ١٦ / ١٢ / ٢٠٠٨

بمعاقبة هذا المتهم وبراءة المتهمين اللذين كان موكلاً بالدفاع عنهما المحامي الذي ترفع على الوجه السابق الذكر، فإن المحكمة تكون قد أخلت بحق المتهم في الدفاع، إذ كان من المتعين عليها، وقد طلب منها التأجيل للمرض الفجائي الذي أعتري المحامي الموكل، أن تجيب هذا الطلب. ولا يصح أن يتخذ من مسلك هذا المتهم بالجلسة قبوله لإنابة أحد من المحامين اللذين حضرا، فإنه - وقد صرح كل منهما في الجلسة بأن حضوره إنما كان نيابة عن المحامي الموكل - يكون في عدم اعتراضه معذوراً إذا أعتقد أن وكيله هو الذي اختارهما للنيابة عنه".<sup>٢٤</sup>

### كفالة الدفاع لغير القادرين.

لأهمية حق الدفاع وما يحققه من مزايا عديدة سواء على مستوى القضاء المدني أو الجنائي أو الإداري، فإن المشرع العادي اهتم به أيما اهتمام، وافرد في القوانين المختلفة وعلى رأسها قانون المحاماة رقم ١٧ لسنة ١٩٨٣ وتعديلاته، وجوب الدفاع عن غير القادرين وذلك رغبة من قبل المشرع في توفير هذا الحق. ومن جانب آخر فإن المشرع لكفالة حق الدفاع وللتيسر على المواطنين قرر مساعدة قانونية وذلك بالإعفاء من الرسوم القضائية، وتختلف الجهة التي تقوم بمنح المساعدة القضائية وفقا لقانون الرسوم الذي يحكم الدعوى، ونتناول النصوص القانونية التي تناولت هذه الأمور فيما يلي:

- ١- الجهة التي تقوم بمنح الإعفاء من الرسوم في القانون ٩٠ لسنة ١٩٤٤ نصت المادة ١/٢٤ على أن "تقدم طلبات الإعفاء من الرسوم حسب الأحوال إلى لجنة مؤلفة من اثنين من المستشارين بمحاكم النقض أو الاستئناف وقاضيين بالمحاكم الكلية وقاضي بالمحكمة الجزئية ومن عضو نيابة".
- ٢- الجهة التي تقوم بمنح الإعفاء من الرسوم في القانون ٩١ لسنة ١٩٤٤ ينظم الرسوم أمام المحاكم الشرعية القانون رقم ٩١ لسنة ١٩٤٤ ولقد نصت المادة ١/٢٦ منه على أن "تقدم طلبات الإعفاء من الرسوم في المحكمة العليا والمحاكم الابتدائية إلى الرئيس أو من يقوم مقامه وفي المحاكم الجزئية إلى القاضي".

<sup>٢٤</sup> / الطعن رقم ١٢٧٤ لسنة ١١ ق جلسة ١٤/٤/١٩٤١ المكتب الفني السنة ٥ ج ١، ص ٤٤٥.

٣- الجهة التي تقوم بمنح الإعفاء من الرسوم وفقا للمرسوم بقانون رقم السنة١٩٤٦م وتعديلاته، بشأن تعريفه الرسوم والإجراءات المتعلقة بها أمام محكمة القضاء الإداري.

لقد نصت المادة١٠ على أن" يفصل في طلبات الإعفاء أحد مستشاري المحكمة بعد الاطلاع على الأوراق وسماع أقوال الطالب وملاحظات سكرتارية المحكمة"  
٥- الجهة التي تقوم بمنح الإعفاء من الرسوم في القانون٤٨ لسنة ١٩٧٩، بشأن إصدار قانون المحكمة الدستورية العليا.

نصت المادة ٥٤ منه على أن" يعفى من الرسم كله أو بعضه ومن الكفالة كلها أو بعضها من يثبت عجزه عن الدفع بشرط أن تكون الدعوى محتملة الكسب، ويفصل رئيس هيئة المفوضين في طلبات الإعفاء وذلك بعد الاطلاع على الأوراق وسماع أقوال الطالب وملاحظات قلم الكتاب ويكون قراره في ذلك نهائيا، ويترتب على تقديم طلب الإعفاء قطع الميعاد المحدد لرفع الدعوى بعدم الدستورية.

٦- الجهة التي تقوم بمنح الإعفاء من الرسوم في القانون١٧ لسنة ١٩٨٣م وتعديلاته، بشأن إصدار قانون المحاماة.

نصت المادة ٩٣ منه على أن" تقوم مجالس النقابات الفرعية بتشكيل مكاتب تابعة لها لتقديم المساعدات القضائية لغير القادرين من المواطنين في دائرة اختصاص كل منها.

وتشمل هذه المساعدات القضائية رفع الدعاوى والحضور فيها وفي تحقيقات النيابة العامة، وإعطاء المشورة القانونية وصياغة العقود، ويصدر مجلس النقابة العامة نظاما لمكاتب المساعدات القضائية يبين كيفية ترتيب المحامين بهذه المكاتب والمكافآت التي تدفع لهم وشروط انتفاع المواطنين بخدماتها".

### ويثور التساؤل حول طبيعة المساعدة القضائية ؟

يذهب البعض — وبحق- إلى أن المساعدة القضائية التي يتيحها القانون لغير القادرين سلفه مؤقتة لصالح المستفيد إلى أن يتحدد بصفة نهائية من يتحمل تلك المصاريف اللهم إذا كان هو الآخر مستفيد من الإعفاء حيث قررت

النصوص صراحة أمكانية الرجوع بها على المستفيد الذي كسب القضية إذا ما تحسنت حالته المالية فيما بعد<sup>٢٥</sup> .

## الفرع الثاني

### مبدأ التقاضي على درجتين

يعد هذا المبدأ من المبادئ الأساسية في النظام القضائي المصري ، و معناه أن الدعوي ترفع أولاً إلى محكمة الدرجة الأولى ثم يكون للمحكوم عليه حق الطعن بالاستئناف إلى محكمة الدرجة الثانية أو المحكمة الاستئنافية ، حيث يطرح النزاع عليها من جديد لتفصل فيه بحكم نهائي<sup>٢٦</sup> .

حيث أن محكمة الدرجة الثانية ( الابتدائية الاستئنافية أو الاستئناف العالي حسب الأحوال م٤٧، ٤٨ مرافعات ) تنظر القضية بشقيها الوقائع و القانون أي جانبها الموضوعي و كذلك جانبها الإجرائي ( الإجراءات التي أنصبت بشأنها ) فهي محكمة موضوع و ليست فقط محكمة رقابة أي لاتقتصر دورها فقط علي إلغاء الحكم المستأنف و إعادته إلي محكمة الدرجة الأولى كي تفصل فيه مرة أخرى ، بل تنظر القضية بعنصريها الواقعي و القانوني طالما أن محكمة الدرجة الأولى استنفدت ولايتها بالنسبة للموضوع<sup>٢٧</sup> .

و يعتبر مبدأ التقاضي علي درجتين من المبادئ الهامة التي تقوم عليها النظم القضائية المعاصرة لما يكفله من حسن سير العدالة ، إذ يحث قضاة محاكم الدرجة الأولى علي العناية بأحكامهم و التأني في إصدارها خشية إلغائها أو تعديليها من محاكم الدرجة الثانية كما يسمح للخصوم بتصحيح ما قد يقع

<sup>٢٥</sup> / د.عاشور مبروك ، النظام القانوني لمساعدة غير القادرين على دفع المصروفات القضائية ، دراسة تأصيلية مقارنة دار النهضة العربية ، ط ٢ - ٢٠٠٨ ص ٣٠٦

<sup>٢٦</sup> / د. أحمد أبو الوفا ، مؤلفه المرافعات المدنية و التجارية ، مرجع سابق ، ص ٥٣ ، و قد يذهب البعض الي أن الافضل الألتجاء مباشراً الي محاكم الدرجة الثانية لتلافي أخطاء محاكم الدرجة الأولى لكون قضاة محاكم الدرجة الثانية أكثر خبرة و عدداً في أحوال كثيرة ، بيد أن هذا الرأي يعوزه الدقة حيث أن قيمة و فائدة أحكام الدرجة الثانية لا يتأتى من أعضائها و إنما من موقعها ، راجع في ذلك د. أحمد سيد صاوي ، الوسيط في شرح قانون المرافعات التجارية و المدنية ط ٢٠١١ ، ص ٨٧ .

<sup>٢٧</sup> / مؤلفنا أصول التقاضي ، دار النهضة العربية ، ط ٢٠٠٩ ص ٤٠٢ ، فإذا كانت محكمة الدجة الأولى لم تتعرض لموضوع الدعوى فان محكمة الاستئناف تعيد إليها الدعوي لتفصل فيها .



فيه القاضي من أخطاء و يمكنهم من تدارك ما فاتهم من أوجه دفاع أمام محكمة الدرجة الأولى<sup>٢٨</sup> .

**قواعد التقاضي علي درجتين<sup>٢٩</sup> :**

**أولاً :** أن الاستئناف يتم أمام محكمة أعلي ( الابتدائية منعقدة بهيئة أستئنافية — الاستئناف العالي ) من تلك التي أصدرت الحكم ( أي ليس أمام نفس المحكمة و لا أمام محكمة أخرى من نفس طبقتها ) .

**ثانياً :** أن الحكم الموضوعي الذي يكون قابلاً للاستئناف لا بد أن يكون حكم ابتدائياً ( م ٢١٩ مرافعات ) أي في حدود نصاب الاستئناف (أي قيمة الدعوي أكثر من ٥٠٠٠ جنية من المحكمة الجزئية و أكثر من ٤٠٠٠٠ جنية من المحكمة الابتدائية ) و بالتالي فلو كان حكماً نهائياً ( ٥٠٠٠ جنية فأقل من المحكمة الجزئية أو ٤٠٠٠٠ جنية من فأقل من المحكمة الابتدائية أو نص القانون ) فلا يقبل الاستئناف ما لم ينص القانون علي ذلك ( م ٢٢١ ، ٢٢٢ مرافعات ) .

**ثالثاً :** لا يجوز الاستئناف في الاستئناف أي لا يجوز أن يكون الاستئناف إلا مرة واحدة و لو كان ذلك باتفاق الخصوم كما لا يملك الخصوم الاتفاق علي أجازة الطعن بالاستئناف في أحكام يمنع القانون استئنافها و لكنهم يملكون الاتفاق مقدماً علي اعتبار الحكم الذي يصدر في المنازعة غير قابل للاستئناف ( م ٢/٢١٩ من قانون المرافعات ) .

**رابعاً :** ميعاد الاستئناف بالنسبة للحكم الموضوعي هو أربعون يوماً ما لم ينص القانون علي غير ذلك ، و بالنسبة للحكم المستعجل أيضاً كانت المحكمة التي أصدرته — الذي يكون قابلاً للاستئناف دائماً ( م ٢٢٠ مرافعات ) هو خمسة عشر يوماً ( م ٢٢٧ مرافعات ) .

**خامساً :** تسري علي الاستئناف القواعد المقررة أمام محكمة الدرجة الأولى سواء فيما يتعلق بالإجراءات أو بالأحكام ما لم ينص القانون علي غير ذلك (م ٢٤٠ مرافعات) .

<sup>٢٨</sup> / د. محمد حامد فهمي ، المرافعات المدنية و التجارية ، بند ٣٧ عبد المنعم الشرفاوي ، شرح المدنية و التجارية ط ١٩٥٦ ، بند ٧٢ ص ١١٩ .

<sup>٢٩</sup> / د. عزمي عبد الفتاح ، قانون القضاء المدني ، الكتاب الأول ط ٣ ص ٣٠١ ، و مؤلفنا أصول التقاضي مرجع سابق ، ص ٤٠٢ .

<sup>٣٠</sup> / عدل نصاب الاستئناف بمقتضى القانون رقم ٧٦ لسنة ٢٠٠٧ .

## مدى تعلق التقاضى على درجتين بالشرعية الدستورية

لا يعد مبدأ التقاضى على درجتين من قبيل المبادئ الدستورية، اثر ذلك جواز قصر التقاضى على درجة واحدة بألية تشريعية ، وعلى ذلك لا يتعارض قصر التقاضى على درجة واحدة مع الإعلان الدستوري<sup>٣١</sup> - الصادر من المجلس الأعلى للقوات المسلحة في مارس ٢٠١١ .

### المطلب الثالث

#### العلانية

يعد مبدأ العلانية من المبادئ الدستورية وفقاً للمادة ٥٢ من الإعلان الدستوري<sup>٣٢</sup> و يراد بمبدأ علانية إجراءات التقاضى هو نظر القضية في جلسات علنية وذلك يقتضى الإذن من القاضي لغير المتخاصمين، أن يحضر مجلس القضاء ويسمع ويشاهد كل ما يدور فيه من دعوى ودفاع وسماع شهود ونحو ذلك مما يلزم لنظر الدعوى والفصل فيها وذلك حتى تكون الدعوى معلومة وحتى يحمل الاطمئنان لدى الخصوم والزجر للحاضرين .  
مضمون علانية الجلسات .

تعد العلانية أداة من أدوات المراقبة الشعبية للمحاكم، وفى هذا الصدد قضت محكمة النقض بأنه " وإن كان مفاد المادة ٨٧١ الواردة بالكتاب الرابع من قانون المرافعات أن تنظر محكمة الولاية على المال ما يعرض عليها من طلبات فى غرفة مشورة على خلاف الأصل المقرر من أن جلسات المحاكم علنية ، إلا أنه يتعين أن ينطق القاضي بالحكم الصادر فيها علانية و إلا شابه البطلان عملاً بنص المادة ١٧٤ من ذات القانون اعتباراً بأن علانية النطق بالحكم قاعدة جوهرية تجب مراعاتها - إلا ما أستثنى بنص صريح .. تحقيقاً للغاية التي توخاها المشرع و هى تدعيم الثقة فى القضاء و الاطمئنان إليه ، و لما كان تضمين الحكم ببيان النطق به فى علانية أمر لم توجبه المادة ١٧٨ من قانون المرافعات التي حددت البيانات التي يجب أن يتضمنها الحكم ، و كان الأصل فى

<sup>٣١</sup> / راجع فى ذلك الأستاذ . حسين إبراهيم خليل ، الإعلان الدستوري، المركز القومي للإصدارات القانونية ص ٢٠٠ ، ط ٢٠١٢ .

<sup>٣٢</sup> / "جلسات المحاكم علنية إلا إذا قررت المحكمة جعلها سرية مراعاة للنظام العام أو الأداب ، و فى جميع الأحوال يكون النطق بالحكم فى جلسة علنية " .

الإجراءات أنها روعيت و على من يدعى أنها خولفت إقامة الدليل على ذلك ، و كان الطاعن قد أستند إلى مجرد خلو الحكم من بيان النطق به علناً فإن النعي فى هذا الشق يكون عارياً من دليله " ٣٣ .

وتعتبر العلانية فى أداء القضاء من المبادئ الهامة التى تقوم عليها التنظيمات القضائية الحديثة، وهى تعنى أن يتم تحقيق الدعوى والمرافعة فيها فى جلسات علانية يسمح فيه بالحضور لكل شخص.

ومن جانبه فقد نص المشرع العادى على وجوب أن تكون جلسات المحاكم علانية كأصل عام، ومن ذلك المادة ١٨ من قانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢، المادتين ١٠١، ١٧٤ من قانون المرافعات المدنية والتجارية رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨ .

وإذا كانت العلانية هى الأصل فان المشرع فى أحوال معينة يجعل الأصل السرية، فلا يجوز للمحكمة أن تعقد الجلسة فى علانية، وإذا خالفت المحكمة ذلك الأمر ترتب عليه بطلان الحكم الصادر منها، وفى هذا الصدد قضت محكمة النقض بان " النص فى المادة ٧٨١ من قانون المرافعات الواردة فى الفصل الثانى من الباب الأول من الكتاب الرابع الخاص بالإجراءات المتعلقة بمسائل الأحوال الشخصية ، و النص فى المادة ٨٧٨ - من ذات القانون - يدلان على أن المشرع أوجب نظر الدعوى المتعلقة بمسائل الأحوال الشخصية فى غرفة مشورة ، و مؤدى هذا أن يكون نظر هذه الدعاوى فى جلسات سرية ، و قد أكدت المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ١٢٦ لسنة ١٩٥١ الذى أضاف الكتاب الرابع إلى قانون المرافعات هذا المعنى بقولها أن تنظر المحكمة الطلب فى غرفة مشورة تتوافر به السرية الواجبة لمسائل قد تكون أولى المسائل بذلك ، و لذا يتعين وجوب نظرها فى غير علانية ، و لما كان مراعاة السرية فى هذا الخصوص هو أمر من النظام العام المتعلقة بنظم القاضي ، فإنه يترتب على مخالفته بطلان الأحكام الصادرة فى هذه الدعاوى دون حاجة للنص عليه صراحة . لما كان ما تقدم ، و كان طلب سلب ولاية المطعون عليه و المحكوم فيه بالحكم المطعون فيه من طلبات الأحوال الشخصية للولاية على المال التى يجب أن تنظر فى جلسة سرية ، وكان الثابت من محاضر الجلسات أنه نظر أمام محكمة الاستئناف فى جلسة علنية ، فإنه يترتب على ذلك بطلان الحكم المطعون فيه " ٣٤ .

٣٣ / الطعن رقم ٣١ لسنة ٤٤، جلسة ١٩٧٦/١٢/٨ مجموعة المكتب الفنى س ٢٧ ، ص ١٧٢١ .

٣٤ / الطعن رقم ٢٣ لسنة ٤٨ ق ، جلسة ١٩٨٠/٣/١٩ .

## النطق بالحكم يجب أن يكون في جلسة علانية.

إذا كان القانون في أحوال معينة يجعل نظر الدعوى في سرية إلا انه في جميع الأحوال يكون النطق بالحكم في جلسة علنية، ويقصد بالنطق بالحكم تلاوته شفويًا إما بتلاوة منطوقة أو بتلاوة منطوقة وأسبابه، وذلك في جلسة علانية ولو كانت المرافعة قد تمت في جلسة سرية، حيث إن المشرع حرصاً منه على مراعاة النظام العام أو صون الآداب العامة قرر بان هناك أحوال لا يجوز أن تكون الجلسات علانية بيد أن ذلك لا يمنع إطلاقاً النطق بالحكم في جلسة علانية، فالنطق بالأحكام القضائية بصفة عامة يجب أن يكون في جلسة علانية ومخالفة ذلك يؤدي إلى انحدار الحكم الصادر إلى درجة البطلان، ومرجع ذلك كما سبق إطلاع الرأي العام على الحكم<sup>٣٥</sup>، و قضت محكمة النقض بأن النص في المادة ١٧٤ من قانون المرافعات المدنية و التجارية، وهو المنظم للتقاضي و إجراءاته أمام المحاكم - علي أن ( ينطق القاضي بالحكم ... و يكون النطق به علانية و إلا كان الحكم باطلاً )، و في المادة ١٨ من قانون السلطة القضائية علي أن ( تكون جلسات المحاكم علانية ... و يكون النطق بالحكم في جميع الأحوال في جلسة علانية ... ) و ذلك طواعية للمادة ١٦٩ من الدستور الوارد في الفصل الرابع من الباب الخامس منه تحت عنوان " السلطة القضائية " و التي تنص علي أن تكون ( جلسات المحاكم علانية ... و في جميع الأحوال يكون النطق بالحكم في جلسة علانية ) يدل علي أن الأحكام التي يتعين النطق بها علانية هي تلك التي تصدر من المحاكم بالمعني الضيق، دون سواها من الهيئات القضائية أو غيرها من الهيئات التي أناط بها القانون اختصاصاً

<sup>٣٥</sup> / للمزيد عن العلانية بصفة عامة يراجع مؤلفنا، أصول التقاضي وفقاً لقانون المرافعات، مرجع سابق، ص ٧٢٤ وما بعدها د. احمد مسلم، أصول المرافعات، التنظيم القضائي والإجراءات والأحكام في المواد المدنية والتجارية والشخصية، دار الفكر العربي، ط ١٩٧٩، بند ٤٦، ص ٤٧، د. احمد السيد صاوي، الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية، ط ٢٠٠٨ ص ٨٨ وما بعدها.

قضائياً بالفصل في نوع معين من الخصومات ، و لو وصف ما تصدر في شأنها من قرارات بأنها أحكام ما لم ينص القانون علي خلاف ذلك " <sup>٣٦</sup> .

## المطلب الرابع

### صدور الأحكام و تنفيذها بحكم الشعب

نصت المادة ٢٤ من الإعلان الدستوري على أن "تصدر الأحكام وتنفذ باسم الشعب، ويكون الامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها من جانب الموظفين العموميين المختصين جريمة يعاقب عليها القانون. وللمحكوم له في هذه الحالة حق رفع الدعوى الجنائية مباشرة إلى المحكمة المختصة".

أن النص على تصدر الأحكام وتنفيذ باسم الشعب، إنما يفصح عن أن ذلك أمر مفترض ، ولا يتطلب اي عمل ايجابي من احد، وعلى ذلك فإذا صدر الحكم ولم يدون به ما يفيد انه صدر باسم الشعب فان ذلك لا ينال من شرعية الحكم ولا يمس ذاتيته <sup>٣٧</sup> ، ولقد انتهت هيئتي المواد الجنائية والمواد المدنية والتجارية ومواد الأحوال الشخصية وغيرها مجتمعين، إلى أن خلو الحكم مما يفيد صدوره باسم الأمة أو الشعب لا ينال من شرعيته أو يمس ذاتيته ولا يبطله" فقضت بأنه " المقرر- في قضاء هذه المحكمة- أن البين من استقراء النصوص الدستورية وقوانين السلطة القضائية المتعاقبة أن الشارع لم يعرض البتة للبيانات التي يجب إثباتها في ورقة الحكم وأنه إذ عبر عن قصده بنصه على أن تصدر الأحكام وتنفذ باسم الأمة - أو الشعب - فقد أفصح عن أن هذا الصدور في ذاته لا يتطلب أي عمل إيجابي من أي أحد لأنه لو أراد ذلك لعبر عنه صراحة. وكانت

<sup>٣٦</sup> / الطعن رقم ٢٧٣١ لسنة ٦١ ، جلسة ٢٠١٠/٦/١٠ راجع في ذلك ، الأستاذ حسين إبراهيم خليل، مؤلفه الإعلان الدستوري الصادر من المجلس الأعلى للقوات المسلحة ، المركز القومي للأصدارات القانونية ، ط ٢٠١٢ ، ص ٤٠٢ .  
<sup>٣٧</sup> / مؤلفنا، التقاضي بقضية وبدون قضية في المواد المدنية والتجارية ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٩ ، ص ٤٧٧ د . فتحى والى، الوسيط في قانون القضاء المدني، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي ١٩٩٥ بند ٣٣٨ ص ٦٢٨ ، د . احمد السيد صاوى، الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية معدلاً بالقانون رقم ٧٦ لسنة ٢٠٠٧ والقانون رقم ١٢٠ لسنة ٢٠٠٨ بإنشاء المحاكم الاقتصادية ، ط ٢٠١١ بند ٥٤٢ ، ص ٩٤٤ .

المادتان ١٧٨ من قانون المرافعات - في شأن بيانات الحكم - و المادة ٣١٠ من قانون الإجراءات الجنائية - في شأن مشتملاته- قد خلتا من ذكر السلطة التي تصدر الأحكام باسمها فإن مؤدى ما تقدم أن الشارع لا يعتبر من بيانات الحكم صدوره باسم الأمة أو الشعب وأن قضاء الدستور بصدور الحكم بهذه المثابة ليس إلا إفصاحا عن أصل دستوري أصيل وأمر مسبق مقضي بقوة الدستور نفسه من أن الأحكام تصدر باسم السلطة العليا صاحبة السيادة وحدها ومصدر السلطات جميعاً - الشعب - لكون ذلك الأصل واحداً من المقومات التي ينهض عليها نظام الدولة ومن ثم فإن إيراد ذلك بورقة الحكم أثناء تحريره ومن بعد صدوره بالنطق به ليس إلا عملاً مادياً لاحقاً كاشفاً عن ذلك الأمر المفترض وليس منشئاً له. لما كان ذلك فإن خلو الحكم المطعون فيه مما يفيد صدوره باسم الشعب لا ينال من شرعيته أو يمس ذاتيته ولا يترتب عليه بطلان الحكم"<sup>٣٨</sup>.

---

<sup>٣٨</sup> / الطعن رقم ٣٩٩ لسنة ٦٦، جلسة ٢٤ / ٣ / ٢٠٠١ مجموعة المكتب الفني، س ٥٢، ص ٤٣٨ د. فتحي والي، الوسيط في قانون القضاء المدني، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي ١٩٩٥ بند ٣٣٨ ص ٦٢٨، د. احمد السيد صاوى، الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية معدلاً بالقانون رقم ٧٦ لسنة ٢٠٠٧ والقانون رقم ١٢٠ لسنة ٢٠٠٨ بإنشاء المحاكم الاقتصادية، ط ٢٠١١ بند ٥٤٢، ص ٩٤٤، مؤلفنا، التقاضي بفضية وبدون قضية في المواد المدنية والتجارية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٩، ص ٤٧٧ .

## التوصيات

- أن ينص الدستور في باب سيادة القانون علي المواد الآتية :
- (مادة ١ ) التقاضي حق مصون و مكفول للناس كافة ، و لكل مواطن حق الإلتجاء الي قاضيه الطبيعي و تكفل الدولة دعم القضاء بالكفاءات و تعمل علي تقريب جهات التقاضي من المتقاضين و سرعة الفصل في القضايا .
- و يحظر النص في القوانين علي تحصين أي عمل أو قرار أداري من رقابة القضاء .
- ( مادة ٢ ) حق الدفاع أصالة أو بالوكالة مكفول .
- ( مادة ٣ ) لايجوز إنشاء محاكم أستثنائية و ينظم القانون القضاء العسكري و لايجوز أحالة المدنيين الي القضاء العسكري .
- ( مادة ٤ ) القضاء مستقل و القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون و لايجوز التدخل في أعمال القضاة و لايجوز ندب القضاة للعمل في السلطة التنفيذية أو التشريعية .
- ( مادة ٥ ) القضاة غير قابلين للعزل ، و ينظم القانون مساءلتهم تأديباً بما يراعي كافة الضمانات الدستورية .
- ( مادة ٦ ) جلسات المحاكم علانية إلا إذا قررت المحكمة جعلها سرية مراعاة للنظام العام و الأداب و في جميع الأحوال يكون النطق بالحكم في جلسة علنية .

# كفالة حق التقاضي في الدستور الجديد

الاستاذ الدكتور

الأنصاري حسن النيداني

أستاذ ورئيس قسم قانون المرافعات

ووكيل كلية الحقوق

جامعة بنها



## مقدمة

القضاء فريضة محكمة وسنة متبعة فافهم إذا أدلى إليك بحجة وأنفذ الحق إذا  
وضح فإنه لا ينفع تكلم بحق لا نفاذ له وآس بين الناس في وجهك ومجلسك  
وعدلك حتى لا ييأس الضعيف من عدلك ولا يطمع الشريف في حيفك، البينة  
على من ادعى واليمين على من أنكر والصلح جائز بين المسلمين إلا صلحا أحل  
حراما أو حرم حلالا، لا يمنعك قضاء قضيته بالأمس راجعت فيه نفسك  
وهديت فيه لرشدك أن تراجع الحق فإن الحق قديم ومراجعة الحق خير من  
التمادي في الباطل، الفهم الفهم فيما يختلج في صدرك مما لم يبلغك في الكتاب أو  
السنة اعرف الأمثال والأشباه ثم قس الأمور عند ذلك فاعمد إلى أحبها عند الله  
وأشبهها بالحق فيما ترى، وأجعل لمن ادعى بينة أمدا ينتهي إليه فإن أحضر  
بينه أخذ بحقه وإلا وجهت القضاء عليه فإن ذلك أجلى للعمى وأبلغ في العذر،  
المسلمون عدول بعضهم على بعض إلا مجلود في حد أو مجرب في شهادة زور أو  
ظنين في ولاء أو قرابة، إن الله تولى منكم السرائر ودرأ عنكم بالبينات، وإياك  
والقلق والضجر والتأذي بالناس والتنكر للخصوم في مواطن الحق التي يوجب الله  
بها الأجر ويحسن بها الذخر فإنه من يصلح نيته فيما بينه وبين الله ولو على  
نفسه يكفه الله ما بينه وبين الناس ومن تزين للناس بما يعلم الله منه غير ذلك  
يشنه الله فما ظنك بثواب غير الله عز وجل في عاجل رزقه وخزائن رحمته<sup>(١٨)</sup>  
كتاب عمر دستور القضاء يكفل للمتقاضى كافة الضمانات التي تمكنه من  
عرض دعواه ومنحه الوقت والفرصة لابتداء دفاعه كما يكفل هذا الخطاب  
كافة الضمانات التي تحفظ للقاضي حيده واستقلاله بحيث يمكن في النهاية  
الحصول على حكم عادل منصف يمكن تنفيذه.

فالقضاء فريضة محكمة يعني أن إقامة القضاء وحق كل شخص في التقاضي  
هو أمر مقطوع به ليس فيه احتمال نسخ ولا تخصيص ولا تأويل.

ولا جدال في أن حق الأفراد في التقاضي حق أصيل ويعد عماد الحريات  
جميعا، إذ بدونه يستحيل عليهم أن يأمنوا على تلك الحريات أو يردوا الاعتداء

(١٨) كتاب عمر بن الخطاب إلى أبي موسى الأشعري حين ولاه القضاء. أخرجه الدارقطني (٢٠٦/٤)، وابن  
عساکر (٧١/٣٢)، والبيهقي (١٥٠/١٠)، رقم (٢٠٣٢٤). وساقه بن حزم في المحلى بالآثار من طريقين وأعلمهما  
بالانقطاع. ورد عليه بن حجر العسقلاني في تلخيص الحبير في احاديث الرافي الكبير بأن اختلاف المخرج في  
الطريقين يقوي أصل الرسالة لا سيما وفي بعض طرقه أن روايه أخرج الرسالة مكتوبة.

عليها، ونظام الحكم لا يمكن أن يعتبر ديمقراطيا إلا إذا كفل للأفراد حق اللجوء إلى القضاء.

وحاجة الأفراد إلى هذا الحق هي حاجة مستمرة ومنتزعة خاصة بعد ازدياد دور الدولة وأزدياد تدخلها.

ولا جدال في أن كفالة حق الأفراد في التقاضي يبعث في نفوسهم الرضا والإحساس بالاطمئنان والإيمان بالعدل، وإن حرمانهم من هذا الحق يبعث في نفوسهم الاستياء والإحساس بالقلق والشعور بالظلم.

فكفالة حق التقاضي أمر لا غنى عنه وضرورة يلزم توفيرها جنبا إلى جنب مع تزايد نشاط الدولة المتدخل في شؤون الأفراد وكفالة هذا الحق في دولة ما دليل على استجابة نظام الحكم فيها لرغبات المحكومين ولقومات حياة دستورية وشرعية<sup>(١٩)</sup>.

وإذا كان حق التقاضي بهذه الأهمية الكبيرة فإننا سنقصر دراستنا في هذا البحث على تناول بعض الضمانات التي تحول دون افتئات المشرع على هذا الحق وسنتناول حق التقاضي في ثلاثة مباحث على النحو التالي:-

## البحث الأول

### تعريف وخصائص حق التقاضي

#### أولاً:- تعريف حق التقاضي

حق التقاضي هو حق كل شخص في اللجوء إلى القضاء بحيث تكون أبوابه المختلفة غير موصدة في وجه من يلوذ بها، وأن يكون الطريق إليها معبد قانوناً<sup>(٢٠)</sup>.

وهو كما يرى البعض الحرية الأولى لكل مواطن لأنه ضمانة لسائر الحريات<sup>(٢١)</sup>. وحق التقاضي حق دستوري حرصت اغلب الدساتير<sup>(٢٢)</sup> والعهد الدولية والاقليمية<sup>(٢٣)</sup> على النص عليه.

<sup>١٩</sup> عبد العزيز محمد سالماني رئيس هيئة المفوضين بالمحكمة الدستورية العليا

<sup>(٢٠)</sup> دستورية عليا الطعن رقم ٢ لسنة ١٤ ق، جلسة إدارية عليا ١٩٩٣/٤/٣، وراجع

<sup>(٢١)</sup> محمد عصفور: ضمانات الحرية الفردية ص ٦٥

<sup>(٢٢)</sup> فتنص المادة ٦٨ من الدستور المصري على أن التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة، ولكل مواطن حق اللجوء إلى قاضيه الطبيعي، وتكفل الدولة تقريب جهات القضاء من المتقاضين وسرعة الفصل في القضايا، وتنص المادة ١٦٦ من دستور الكويت على أن حق التقاضي مكفول للناس، وتنص المادة ٢٨-٤ من دستور سوريا على أن حق التقاضي وسلوك سبيل الطعن والدفاع أمام القضاء مصون بالقانون. وتنص المادة ٤١ من دستور الإمارات على=

ويجب التمييز بوضوح بين حق التقاضي وحق الدعوى<sup>(٢٤)</sup>، فهما حقان مختلفان وذلك للآتي:

١- حق التقاضي يعتبر من الحقوق العامة للأفراد لهم حرية ممارستها دون قيد أو شرط ما لم يكن هناك تعسف في استعماله<sup>(٢٥)</sup>. أما الحق في الدعوى فهو حق محدد مقرر لشخص معين هو من حدث الاعتداء على حقه<sup>(٢٦)</sup> يتوقف ممارسته له على توافر شروط معينة<sup>(٢٧)</sup>.

٢- كما أن حق التقاضي لا يجوز التنازل عنه، ولا ينقضى بالتقادم أو بأى سبب من أسباب الانقضاء. أما الحق في الدعوى فإنه يمكن النزول عنه كما أنه ينقضى بالتقادم<sup>(٢٨)</sup>.

---

=أنه لكل إنسان أن يقدم بالشكوى للجهات المختصة بما في ذلك الجهات القضائية من امتهان الحقوق والحريات المنصوصة عليها في هذا الباب، وتنص المادة ٣٨ من دستور الصومال على أن لكل شخص الحق في إقامة الدعوى القضائية القانونية في مساواة مطلقة مع غيره أمام قاض قانوني مختص. أما الدستور اللبناني فتنص المادة ٢٠-٢ منه على أن شروط الضمانة القضائية وحدودها يعينها القانون. والقضاة مستقلون في إجراء وظيفتهم وتصدر القرارات والأحكام من قبل كل المحاكم وتنفذ باسم الشعب اللبناني. وتنص المادة ٣٠ من القانون الأساسي الفلسطيني على أن التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة، ولكل فلسطيني حق الالتجاء إلى قاضيه الطبيعي، وينظم القانون إجراءات التقاضي بما يضمن سرعة الفصل في القضايا. وتنص المادة ٤٧ من القانون الأساسي السعودي على أن حق التقاضي مكفول بالتساوي للمواطنين والمقيمين في المملكة ويبين النظام الإجراءات اللازمة لذلك.

(٢٤) فتنص المادة ٧(١)د من "الميثاق الأفريقي" حق التقاضي مكفول للجميع

(٢٥) رمزي سيف: الوسيط في شرح قانون المرافعات رقم ٩٢ ص ٩١. احمد السيد صاوي الوسيط، نبيل عمر: أصول المرافعات رقم ٣٥٩ ص ٣٩٢. محمد محمود ابراهيم: الوجيز في المرافعات ص ٦٥، عزمى عبد الفتاح: قانون القضاء المدني المصري ص ١٢٠، أحمد مليجي التعليق على قانون المرافعات ج ٢ ص ٣٣٧. محمد الصاوي مصطفى شرح قانون المرافعات ص ٢١٩

GERMAIN BRULLIARD: op. cit., N 21 P023

.Arch.philo.du droit, 1964, 215, en justice Motulsky, Le droit subjectif et l'action d'après n l'a'rt.30 du nouv.Code de procédure en justice Wiederkehr, La notion d'action civile, Mélanges Hébraud, 949

(٢٥) في التعسف في استعمال الحق الإجرائي راجع إبراهيم النفيواي مسؤولية الخصم عن الإجراءات رسالة ص ١٢٩ وما بعدها

(٢٦) فتحي والي الوسيط في قانون القضاء المدني ص ٤٨، احمد السيد صاوي الوسيط ص ١٦٤، نبيل عمر أصول المرافعات ص ٢٧٥، أحمد مليجي التعليق على قانون المرافعات ج ٢ ص ٣٣٧

(٢٧) عزمى عبد الفتاح: قانون القضاء المدني المصري ص ١٢- عاشور مبروك: دروس في أصول قانون القضاء (قوانين المرافعات) ص ٤٧٥ رقم ٤٦٥ - أحمد هندی: قانون المرافعات المدنية والتجارية ص ٤٣٩.

(٢٨) فتحي والي: الوسيط ص ٥٠ رقم ٢٤. أحمد مليجي التعليق ج ٢ ص ٣٣٨، وراجع للمؤلف التنازل عن الحق في الدعوى

## ثانياً:- حق التقاضي حق عام

تنص المادة ٦٨ من الدستور (المادة ٢١ من الاعلان الدستوري) على أن التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة. فحق التقاضي هو حق طبيعي<sup>(٢٩)</sup> مقرر لكافة الأشخاص القانونية، فكل شخص يتمتع بحق التقاضي دون تفرقة بين الأشخاص بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة.....الخ.

وقد قضت المحكمة الدستورية العليا بأن الدستور بما نص عليه في المادة ٦٨ من لكل مواطن حق اللجوء إلى قاضيه الطبيعي قد دل-طبقاً لما جرى به قضاء هذه المحكمة- على أن هذا الحق في أصل شرعته هو حق للناس كافة تتكافأ فيه مراكزهم القانونية في سعيهم لرد العدوان على حقوقهم دفاعاً عن مصالحهم الذاتية وقد حرص الدستور على ضمان أعمال هذا الحق في محتواه المقرر دستورياً بما لا يجوز معه قصر مباشرته على فئة دون أخرى أو أجازته في حالة بذاتها دون سواها<sup>(٣٠)</sup>.

وقد سوى القانون المصرى بين المصريين والأجانب دون تقديم كفالة قضائية خاصة كما يجرى في بعض الدول وذلك بنص مادة ٦٨ من الدستور وتنص على " التقاضي حق مصون أو مكفول للناس كافة " وقد حسمت المحكمة الدستورية العليا الأمر وأكدت تمتع الأجانب بالحق في التقاضي في مصر ففي الدعوى رقم ٩٩ لسنة ٤ قضائية صدر الحكم فيها ٤ / ٦ / ١٩٨٨ وكان مجموعة من الأجانب رفعت دعوى دستورية ودفعت الحكومة بعدم اختصاص المحكمة لأنهم أجانب وكان رد المحكمة " ان ما تستهدفه الحكومة بهذا الدفع هو إنكار حق المدعين في رفع الدعوى الدستورية وهو دفع مردود بما نصت عليه ماده ٦٨ من الدستور من أن " التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة"<sup>(٣١)</sup>

(٢٩) حول فكرة الحق الطبيعي ومذهب القانون الطبيعي راجع: احمد فتحي سرور: الحماية الدستورية للحقوق والحريات: الطبعة الأولى ١٩٩٩ ص ٣٤ وما بعدها

(٣٠) دستورية عليا الطعن رقم ١٠٦ لسنة ١٩ قضائية جلسة ٢٠٠٠/١/١١، دستورية عليا الطعن رقم ٢٢٤ لسنة ١٩ قضائية جلسة ٢٠٠٠/٩/٩، دستورية عليا الطعن رقم ٩٢ لسنة ٢١ قضائية جلسة ٢٠٠١/١/٦

(٣١) دستورية عليا القضية رقم ٩٩ لسنة ٤ ق، جلسة ٤/٦/١٩٨٨ وقد جاء بهذا الحكم إن النص في المادة "٦٨" من الدستور على أن " التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة..... " مؤداه كما تفصح صيغته أن الدستور قرر حق التقاضي للناس كافة كمبدأ دستوري أصيل ولم يجعله وفقاً على المصريين وحدهم بل كفل هذا الحق أيضاً للأجانب وقد ردد هذا النص ما أقرته الدساتير السابقة ضمناً من كفالة حق التقاضي للأفراد - وطنيين وأجانب - وذلك حين حولتهم حقوقاً لا تقوم ولا تؤتى ثمارها إلا بقيام هذا الحق باعتباره الوسيلة التي تكفل حمايتها والتمتع بها ورد العدوان عليها.

## المبحث الثاني لا يجوز حرمان المتقاضي من الحق في اللجوء الى القاضي الطبيعي المطلب الاول مفهوم القاضي الطبيعي

القاضي الطبيعي هو القاضي المختص طبقا للدستور والقانون بالفصل في النزاع. ويجب ان تتوافر مجموعة من الشروط والخصائص حتى يمكن القول ان هذا هو القاضي الطبيعي للمتقاضي وذلك على النحو التالي

١- فيجب ان يكون هذا القاضي تابعا لجهة من الجهات القضائية التي نص عليها الدستور

يقوم النظام القضائي في مصر على تعدد جهات القضاء حيث توجد جهة القضاء العادي وجهه القضاء الإداري فضلا عن الهيئات والمحاكم الخاصة التي قد يمنحها المشرع سلطة النظر في بعض المحدة حصرا ويترتب على ذلك أن تستأثر كل جهة قضائية بقدر معلوم من ولاية قضاء الدولة في عمومها. وحسب الإعلان الدستوري الذي حل محل دستور ١٩٧١ بعد ثورة ٢٥ يناير توجد

أربع هيئات قضائية بنص هذا الإعلان الدستوري وهي —

١- القضاء العادي حيث تنص المادة ٤٦ من الإعلان الدستوري على أن "السلطة القضائية مستقلة، وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وتصدر أحكامها وفق القانون".

وتنص المادة ١٥ — ١ من قانون السلطة القضائية على أنه " فيما عدا المنازعات الإدارية التي يختص بها مجلس الدولة، تختص المحاكم بالفصل في كافة المنازعات والجرائم الا ما استثنى بنص خاص ."

بهذه النصوص يؤكد المشرع بوضوح تام أن جهة القضاء العادي هي الجهة صاحبة الولاية العامة في أداء وظيفة القضاء في الدولة وبمعنى آخر هي صاحبة الاختصاص العام في نظر جميع المنازعات الا ما يخرج عن اختصاصها بنص خاص.

وعلى ذلك تكون ولاية غير المحاكم العادية في ممارسة الوظيفة القضائية بمثابة استثناء من أصل عام. فكل جهة قضائية أو هيئة أو محكمة خاصة غير

جهة القضاء العادي لا يكون لها ولاية القضاء الا في حدود ما رسمه المشرع بنصوص صريحة.

وقد قضت محكمة النقض المصرية بأنه " إذا كان القضاء العادي هو صاحب الولاية العامة في المنازعات المدنية والتجارية. فإن أي قيد يضعه المشرع للحد من هذه الولاية — ولا يخالف أحكام الدستور — يعتبر استثناء وارد على أصل عام، ومن ثم يجب عدم التوسع فيه (٥٣٠).

مما تقدم يتضح لنا أن تحديد نطاق ولاية القضاء العادي لا يكون بتتبع المسائل التي تدخل تحت هذه الولاية، وإنما يكون باستبعاد ما يؤول إلى الجهات القضائية الأخرى والمحاكم الاستثنائية الخاصة من ولاية قضاء الدولة في عمومها، وما تبقى بعد ذلك يمثل نطاق ولاية القضاء العادي. ذلك أن تتبع الحالات التي تنتفي فيها ولاية القضاء العادي لدخولها في ولاية جهات قضائية أخرى، هو الأسلوب الأيسر في تحديد نطاق ولاية القضاء العادي. فالمسائل التي تخرج من نطاق ولاية جهة القضاء العادي وتدخل في ولاية جهة قضائية أخرى لا تكون للمحاكم ولاية بشأنها وتسمى في هذه الحالة " الانتقاء النسبي " لولاية جهة القضاء العادي.

فباختصار تتحدد ولاية القضاء العادي بطريقة سلبية سواء بسبب الانتفاء النسبي لهذه الولاية أو بسبب الانتفاء المطلق لها. وقد عبر البعض عن ذلك بالقول بأن ولاية القضاء العادي تشمل كل ما لا يخرج عن ولاية القضاء في الدولة في عمومها وكذلك كل ما لا يدخل في ولاية جهة قضائية أخرى. وازاء ذلك فإن القضاء العادي بمحاكمه على اختلاف درجاتها وطبقاتها هي القاضي الطبيعي المختص بكافة المنازعات والاقضية الا ما اخرجته الدستور بالنص واسنده الى جهة قضائية اخرى.

اذن يجب التركيز على ان نزع الاختصاص من جهة القضاء العادي واسناده الى جهة قضائية اخرى يجب ان يكون بنص الدستور نفسه فلا يدخل في اختصاص المشرع

ورغم ذلك فقد درج المشرع على اخراج الكثير من المنازعات من اختصاص القضاء العادي واسنده لهيئة او محكمة او لجنة ذات اختصاص قضائي وهو ما يسمى بالمحكمة الخاصة او الاستثنائية وهو ما سنتناوله فيما بعد

٢- القضاء الإداري أو مجلس الدولة : تنص مادة ٤٨ من الدستور على أن "مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة، ويختص بالفصل فى المنازعات الإدارية وفى الدعاوي التأديبية ، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى"  
فمجلس الدولة طبقا لهذا النص الدستوري هو صاحب الولاية العامة فى نظر المنازعات الادارية، وهو اذن القاضي الطبيعي المختص بنظر كافة المنازعات الادارية الخاصة باي من الافراد او الاشخاص الطبيعية او المعنوية ولا يجوز للمشرع نزع اختصاص مجلس الدولة بهذه المنازعات واسناده الى محكمة او جهة او هيئة اخرى ذات اختصاص قضائي والا كان ذلك حرمان لصاحب الحق من اللجوء الى قاضيه الطبيعي فى خصوص هذه المنازعات وهو ما يتصادم مع هذا النص الدستوري.  
الا ان المشرع فى عدد من الحالات قد درج على نزع بعض المنازعات الادارية من اختصاص مجلس الدولة واسناده الى القضاء العادي او الى جهة قضائية اخرى وهو ما يسمى بالمحاكم الاستثنائية وهو ما سنتناوله فيما بعد.  
واذا كان من غير المقبول من وجهة نظرنا وعلى نحو ما سنرى ان ينزع المشرع الاختصاص من جهة القضاء الاداري ويسنده الى محكمة خاصة او استثنائية ، الا انه قد يكون مقبولا اذا كانت هناك ضرورة ومصلحة عامة تقتضى ذلك ان ينزع المشرع الاختصاص ببعض المنازعات الادارية من جهة القضاء الاداري وسندها الى جهة القضاء العادي وذلك لان جهتي القضاء العادي والاداري هي التي تمثل السلطة القضائية فى الدولة حيث تنص المادة ١٦٥ من الدستور المصري على أن السلطة القضائية مستقلة، وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها(سواء كانت محاكم القضاء العادي او الاداري)، وتصدر أحكامها وفق القانون.  
ولذلك استقر قضاء المحكمة الادارية العليا على ان تخويل مجلس الدولة الولاية العامة فى الفصل فى المنازعات الإدارية لا يعنى غل يد المشرع فى إسناد الفصل فى بعض المنازعات الإدارية إلى جهات قضائية أخرى على سبيل الإستثناء و بالقدر و فى الحدود التى يقتضيها الصالح العام<sup>(٣٣)</sup>.  
وسوف نتناول باختصار بعض المنازعات الادارية التي نزع المشرع الاختصاص من مجلس الدولة واسنده الى جهة القضاء العادي:-

<sup>٣٢</sup> الطعن رقم ٥٧ لسنة ٢٨ ق ، جلسة ١٩٨٥/٤/٦

١- الطعن فى قرارات لجان تحديد الأجرة (قانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧): فقد نصت المادة ١٨ من هذا القانون على أن يكون الطعن فى قرارات لجان تحديد الأجرة أمام المحكمة الابتدائية الكائن بدائرتها المكان المؤجر وكذلك الطعن على قرارات لجان المنشآت الآيلة للسقوط والترميم والصيانة ويجب أن يلحق بتشكيل هذه المحكمة مهندس معماري أو مدني<sup>(٣٣)</sup>.

وتطبيقا لذلك قضت محكمة النقض بأن النص فى المواد ١٨، ٢٠، ٥٩ من القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧ يدل - وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة - على أن المشرع عمد بالإحالة الواردة بنص المادة ٥٩ إلى مجرد تحديد المحكمة المختصة بنظر الطعون على قرارات لجان المنشآت الآيلة للسقوط والترميم والصيانة ورأى أن تكون هى نفس المحكمة الابتدائية المختصة بنظر الطعون على قرارات لجان تحديد الأجرة بتشكيلها النصوص عليه فى المادة ١٨ وذلك لما يتسم به موضوع المنشآت الآيلة للسقوط والترميم والصيانة من جوانب فنية تتوافر فى تلك المحكمة بتشكيلها المتميز<sup>(٣٤)</sup>.

٢- الطعن فى القرارات الصادرة عن لجان طعون الضرائب: فتنبص المادة ٥٤ من قانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ (والمعدلة بقانون ٩٧ لسنة ١٩٥٢) على اختصاص المحكمة الابتدائية بطلبات إلغاء القرارات الصادرة عن لجان طعون الضرائب بصرف النظر عن قيمة الضريبة المتنازع عليها.

٣ - الطعن فى قرارات تقدير التعويض عن نزع الملكية للمنفعة العامة: بمقتضى المادة ١٧ (قانون ٢٧ لسنة ١٩٥٦) تختص المحكمة الابتدائية بالطعن فى قرارات اللجنة التى تتولى تقدير التعويض المترتب على نزع الملكية للمنفعة العامة

٤ - الطعن فى قرارات اللجان الإدارية المشكلة بشأن المنشآت الآيلة للسقوط والترميم والصيانة (م ٥٩ من قانون إيجار الأماكن رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧).

٣- **القضاء الدستوري أو المحكمة الدستورية العليا** : حيث تنص المادة ٤٩ من الدستور على أن المحكمة الدستورية العليا هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها، وتختص دون غيرها بالرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح، وتتولى

(٣٣) نقض مدني الطعن رقم ٥٥٢ لسنة ٥٢ ق، جلسة ١٩٨٢/١٢/٢.

(٣٤) حول القضاء المستعجل بالتفصيل: انظر عز الدين الدناصورى وحامد عكاز: القضاء المستعجل وقضاء التنفيذ: الطبعة الرابعة ١٩٩٥، الكتاب الأول منه أمينة النمر: مناط الاختصاص والحكم فى الدعاوى المستعجلة، الاسكندرية ١٩٧٥ - محمد على راتب نصر الدين كامل ومحمد فاروق راتب: قضاء الأمور المستعجلة، الطبعة السابقة ١٩٨٥ - محمود سيد أحمد عبدالقادر: نحو فكرة عامة للقضاء المستعجل فى قانون المرافعات، ١٩٩٦، دار النهضة العربية.



تفسير النصوص التشريعية، وذلك كله على الوجه المبين فى القانون. ويعين القانون الاختصاصات الأخرى للمحكمة وينظم الإجراءات التى تتبع أمامها. فالمحكمة الدستورية العليا هى الجهة القضائية العليا التى إختصها الدستور و المشرع كلاهما بولاية الفصل فى المسائل الدستورية ، و ليس ثمة جهة أخرى يمكن أن تنازعها هذا الإختصاص ، أو أن تنحله لنفسها ، و من ثم فإن الفصل فى المخالفة الدستورية المدعى بها إنما يعود إلى هذه المحكمة دون غيرها ، و يغدو الدفع بعدم اختصاصها بنظر الدعوى الماثلة استنادا إلى أن المدعين من غير المواطنين ، و أنهما بوصفهما هذا لا يتمتعان بالحماية التى كفلها الدستور لحق الملكية ، على غير أساس متعين الرفض<sup>(٣٥)</sup>.

٤ - القضاء العسكري: حيث تنص ( المادة ٥١ ) من الاعلان الدستوري على أن "ينظم القانون القضاء العسكري ويبين اختصاصاته فى حدود المبادئ الدستورية"

وتنص المادة (١) من قانون القضاء العسكرى الصادر بالقانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٦ والمعدل بالقانون رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٧ على أن " القضاء العسكرى جهة قضائية مستقلة، تتكون من محاكم ونيابات عسكرية وفروع قضاء أخرى طبقاً لقوانين وأنظمة القوات المسلحة. ويختص القضاء العسكرى دون غيره بنظر الجرائم الداخلة فى اختصاصه"

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا ذلك فى حكم لها حيث قررت بأنه يعتبر القضاء العسكري جهة قضائية مستقلة بجانب جهة القضاء الإداري بمجلس الدولة و جهة القضاء العادي - لا يختص مجلس الدولة بالتعقيب على الأحكام الصادرة من القضاء العسكري و لا يختص كذلك بنظر المنازعة فى الإجراءات التنفيذية الصادرة تنفيذاً لها لما فى ذلك من مساس بالأحكام المذكورة و تعد على اختصاص القضاء العسكري بعد استنفاد طرق الطعن فى أحكامه و التصديق عليها من السلطة المختصة<sup>٣٦</sup>.

كما اكدت ذلك ايضا المحكمة الدستورية العليا حيث قضت فى حكم حديث لها بأن اختصاص القضاء العسكري اختصاص استثنائي لا يشاركه فيه غيره من جهات القضاء الأخرى فإذا صدر ضد احد ضباط الجيش حكمان متناقضان احدهما من المحاكم الجنائية العادية والآخر من القضاء العسكري فان الحكم

<sup>٣٥</sup> الطعن رقم ٨ لسنة ٨ ق ، جلسة ١٩٩٢/٧/٣

<sup>٣٦</sup> ادارية عليا الطعن رقم ١٩٧٧ لسنة ٣٣ ق ، جلسة ١٩٨٩/٧/١

الصادر من القضاء العسكري هو الحكم الذي يعتد به دون الحكم الصادر من المحاكم العادية. حيث قضت بأن القضاء العسكري يختص وحده بمحاكمة ضباط القوات المسلحة عن كافة الجرائم التي يرتكبونها إذا لم يكن فيها شريك أو مساهم من غير لخاضعين لأحكام قانون القضاء العسكري. متى كان ذلك، وكان الحكم الصادر من محاكم جهة القضاء العادى قد قضى بإدانة المدعي وقت أن كان ضابطاً بالقوات المسلحة عن تهمة الضرب والسب المسندة إليه، ودون أن يكون معه شريك أو مساهم فى الجريمة من غير الخاضعين لأحكام قانون القضاء العسكري، فإنه يكون قد سلب اختصاصاً مقررراً للقضاء العسكري دون غيره، ومن ثم يكون الحكم الصادر من القضاء العسكري دون الحكم الصادر من القضاء العادى هو الأحق بالتنفيذ. فلهذه الأسباب حكمت المحكمة بالاعتداد بالحكم الصادر من المحكمة العسكرية المركزية فى القضية رقم ٤٢٨٩ لسنة ٢٠٠٧ جـح عسكرية الإسكندرية، بجلسة ١٣ / ١٢ / ٢٠٠٧، دون الحكم الصادر من محكمة الجـح المستانفة بجلسة ٣ / ٩ / ٢٠٠٧ فى الجـحـة رقم ٢٨٢٠٦ لسنة ٢٠٠٧ جـح مستانف باب شرقى الإسكندرية<sup>(٣٧)</sup>.

فالخلاصة اذن ان القضاء العسكري هو القاضي الطبيعي للقضايا والمنازعات العسكرية بحيث لا يجوز مقاضاة العسكري فيما يتعلق بهذه القضايا امام قضاء اخر غير القضاء العسكري والا كان فى ذلك حرمان له من حقه فى اللجوء الى قاضيه الطبيعي

اما بالنسبة للقضايا التي لا تدخل فى اختصاص القضاء العسكري فلا يعتبر القضاء العسكري قضاء طبيعياً بالنسبة لها ولا يجوز بالتالى اسناد الاختصاص بمثل هذه القضايا للقضاء العسكري تحت اي مسمى او تحت اي ظرف والا كان فى ذلك حرمان للشخص من حقه فى اللجوء الى قاضيه الطبيعي ومخالفة بالتالى للدستور الذي يحمي هذا الحق.

ورغم ذلك فقد دأب المشرع على مد اختصاص القضاء العسكري الى قضايا لا تدخل فى اختصاصه بل قد فوض المشرع رئيس الجمهورية فى حالة الطوارئ فى احالة اي مدني الى المحاكم العسكرية ، بل اكثر من ذلك فإن القانون المنظم للقضاء العسكري قد خرج على القواعد العامة ، لسريان القانون من حيث المكان ،

<sup>٣٧</sup> دستورية عليا قضية رقم ١٣ لسنة ٢٥ قضائية المحكمة الدستورية العليا

حيث انه لا يتقيد فى نظر القضايا بمكان وقوعها ، كما ان السلطات القضائية العسكرية هى وحدها التى تقرر ما اذا كان الجرم داخلا فى اختصاصها ام لا . ولا شك ان هذا كله مخالف للدستور من زاويتين :-

١- ان الاعلان الدستوري انما فوض المشرع فى بيان اختصاص القضاء العسكري طبقا للدستور فيجب على المشرع عن تحديده لاختصاصات القضاء العسكري الا يحرم اي انسان من حقه فى اللجوء الى قاضيه الطبيعي

٢- انه اذا كان الاعلان الدستوري قد فوض المشرع وحده فى بيان اختصاصات القضاء العسكري فى الحدود السابق بيانها فلا يجوز للمشرع التفويض فى هذا التفويض ، واذا كان المشرع فى قانون القضاء العسكري قد اناط برئيس الجمهورية الحق فى احالة المدنيين الى المحاكم العسكرية وفق ما يترأى له فقد فوض رئيس الجمهورية فى تحديد اختصاصات القضاء العسكري وهو امر مخالف لنص المادة ٥١ من الاعلان الدستوري.

**لا يجوز للمشرع انشاء اي جهة قضائية غير تلك الجهات التى نص عليها الدستور** ويترتب على تبعية القاضي الطبيعي او المحكمة لجهة قضائية معينة من الجهات التى نص عليها الدستور الا يكون من حق المشرع انشاء اي جهة او هيئة او محكمة استثنائية اذ ان ما يميز هذه المحكمة الاستثنائية عدم تبعيتها لاي جهة قضائية.

وبناء عليه يمكن القول انه يوجد لدينا اربع نواع من الجهات القضائية الطبيعية بحيث يمكن القول بان كل جهة من هذه الجهات هي القاضي الطبيعي المختص المنازعات التى اسندها الدستور لهذه الجهة فجهة القضاء العادي هي القاضي الطبيعي لكافة المنازعات عدا تلك التى اخرجها المشرع بالنص واسندها لجهة قضائية اخرى فاذا خص المشرع شخص معين او فئة معينة من الناس بوجوب تقديمهم الى القضاء العسكري مثلا او الى اي قضاء اخر غير القضاء العادي فانه يكون قد حرم هذا الشخص من قاضيه الطبيعي

ومجلس الدولة هو القاضي الطبيعي بالنسبة للمنازعات الادارية وقد اكدت ذلك المحكمة الادارية العليا فى كثير من احكامها بحيث يمكن القول انه اذا انتزع من القضاء الاداري اختصاصه باحد هذه المنازعات فانه يكون قد حرم المتقاضي من قاضيه الطبيعي

كما ان المحكمة الدستورية العليا هي القاضي الطبيعي بالنسبة للمنازعات  
الدستورية

كما ان القضاء العسكري هو القاضي الطبيعي بالنسبة للقضايا العسكرية  
بحيث يمكن القول ان تقديم العسكري امام القضاء المدني بالنسبة لمثل هذه  
القضايا يعتبر مخالفا لقاعدة القاضي الطبيعي.

## ٢- أن يكون قد تم انشاء هذه المحكمة بموجب قانون

فلا يجوز ان يكون انشاء اي محكمة بموجب اداة ادنى من القانون ، بل هذا هو  
ما اكده قانون السلطة القضائية حيث نصت المادة العاشرة منه على انه يكون  
إنشاء محاكم الاستئناف والمحاكم الابتدائية وتعيين دائرة اختصاص كل  
منها أو تعديله بقانون.

الا ان المشرع خالف هذه القاعدة بالنسبة للمحاكم الجزئية وما في مستواها فقد  
نص قانون السلطة القضائية حيث تنص المادة ١١ منه على انه تنشأ بدائرة  
اختصاص كل محكمة ابتدائية محاكم جزئية يكون إنشاؤها وتعيين مقارها  
وتحديد دوائر اختصاصها بقرار من وزير العدل  
وفي قانون مجلس الدولة تنص المادة الخامسة منه على انه : ويجوز إنشاء  
محاكم إدارية في المحافظات الأخرى بقرار من رئيس المجلس. فقد اعطى  
لرئيس مجلس الدولة سلطة انشاء محاكم ادارية ،  
الا انه مما يخفف من هذه المخالفة ان كل ما يملكه وزير العدل او رئيس  
مجلس الدولة انما و فقط انشاء محكمة في محافظة او مركز ولا يجوز لاي  
منهما ان يسند لهذه المحكمة اي اختصاص غير الاختصاصات المحددة لها في  
القانون.

وبناء عليه لا يجوز للوزير او لرئيس مجلس الدولة او لرئيس مجلس القضاء  
الاعلى ...الخ ان ينشئ محكمة جزئية او ادارية ويسند لها الاختصاص بمسائل او  
دعاوى او موضوعات ليست داخلية في اختصاصها الذي حده القانون والا كان  
في ذلك افتئات على السلطة التشريعية.

ولذلك فإن المحكمة الدستورية العليا قضت بأن اختصاص دائرة الأحوال  
الشخصية بالمحكمة الابتدائية بنظر تأديب المأذونين قد نيط بها إعمالاً لأحكام  
لائحة المأذونين الصادرة بقرار من وزير العدل، ولم يصدر قانون بإسناد هذا  
الاختصاص إليها..... فإن الدائرة المشار إليها حال مباشرتها هذا الاختصاص لا

تعد جهة قضائية أو هيئة ذات اختصاص قضائي مما عنته المادة ٢٩ من قانون المحكمة الدستورية العليا<sup>(٣٨)</sup>.

وإذا كان من حق المشرع إنشاء محاكم على غرار المحاكم الموجودة كما لو أنشأ محكمة ابتدائية أخرى مثلاً في محافظة لا يوجد فيها محكمة ابتدائية أو محكمة استئناف أخرى على غرار محاكم الاستئناف الموجودة ، وذلك في محافظة لا يوجد فيها محكمة استئناف ، فإن من حق المشرع أيضاً أن ينشئ محكمة ويسند لها الاختصاص بنوع معين من الدعاوى ولو لم يكن ذلك على غرار المحاكم الموجودة ، ومثال ذلك ما فعله المشرع بالنسبة لمحاكم الأسرة والمحاكم الاقتصادية والمحاكم العمالية ، ويشترط لذلك أن يكون الاختصاص الذي أسنده المشرع لهذه المحكمة الجديدة داخل أصلاً في اختصاص الجهة القضائية التابع لها هذه المحكمة كما يجب أن تخضع الأحكام الصادرة من هذه المحكمة للنظام القانوني للطعن في الأحكام الصادرة من محاكم تلك الجهة. ولذلك يمتنع على المشرع أمران :-

١- يمتنع على المشرع عند إنشائه لمحكمة معينة داخل جهة قضائية ما أن يسند لها الاختصاص بمسائل أو دعاوى لا تدخل في الاختصاص الولائي أو الوظيفي لتلك الجهة ، فلا يجوز للمشرع مثلاً إنشاء محكمة داخل جهة القضاء العادي ويسند لها الاختصاص بالنازعات الإدارية لأن المنازعات الإدارية من اختصاص مجلس الدولة ، والعكس أيضاً صحيح.

٢- لا يجوز للمشرع أن يخضع المحكمة التي إنشأها لنظام قانوني يجعلها مستقلة وغير تابعة للجهة التي أنشأت هذه المحكمة في كنفها والا كان ذلك في حقيقته إنشاء لجهة قضائية مستقلة وليس لمجرد محكمة تابعة لجهة قضائية معينة. ومن هنا فإن قيام المشرع بإنشاء محاكم خاصة أو استثنائية يعد من جانبه افتئات على الدستور ومخالفة له لأن هذه المحاكم في حقيقتها جهات قضائية مستقلة غير تابعة لأي جهة من الجهات القضائية التي حددها الدستور. فالأحكام الصادرة من هذه المحاكم غير قابلة للطعن فيها أمام أي من محاكم القضاء العادي أو القضاء الإداري وهو ما يؤكد استقلالها ويؤكد في نفس الوقت عدم دستوريته.

(٣٨) دستورية عليا الطعن رقم ١٣٧ لسنة ٢٠ قضائية جلسة ٢٠٠٠/٣/٤.

٣- أن تكون المحكمة منشأة قبل إقامة الدعوى فلا يجوز انشاء محاكم معينة لمحاكمة اشخاص على وقائع او جرائم وقعت منهم قبل نشأة هذه المحكمة المقرر حسب المادة ١٨٧ من الدستور الملغى أن " لا تسرى أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها ، ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبلها " فالقانون بوجه عام يحكم الوقائع والمراكز القانونية الى تتم تحت سلطانه أى فى الفترة ما بين تاريخ العمل به وإلغائه وهذا هو مجال تطبيقه الزمنى فيسرى القانون الجديد بأثره المباشر على الوقائع التى تقع أو تم بعد نفاذه ، ولا يسرى بأثر رجعى على الوقائع أوالمراكز التى تقع أو تتم قبل نفاذه إلا بنص صريح يقر الأثر الرجعى ، فسريران القاعدة القانونية فى الزمان لها وجهان ، وجه سلبى هو إنعدام الأثر الرجعى للتشريع ، ووجه إيجابى هو أثره المباشر .

وقد نصت المادة الأولى من قانون المرافعات على أن " تسرى قوانين المرافعات على ما لم يكن فصل فيه من الدعاوى أو ما لم يكن تم من الإجراءات قبل تاريخ العمل بها" ، وهذا يعنى أن القاعدة هي التطبيق الفورى لقوانين المرافعات منذ بدء سريانها ، إلا أن المادة المذكورة أوردت بعد ذلك ثلاثة استثناءات على مبدأ الأثر الفورى لقوانين المرافعات ومن هذه الاستثناءات: القوانين المعدلة للاختصاص متى كان تاريخ العمل بها بعد إقفال باب المرافعة فى الدعوى فطبقا لهذه المادة يسرى القانون القديم على الدعاوى التي اقفل باب المرافعة فيها ولو صدر قانون جديد معدلا للاختصاص وجاعلا هذه الدعوى من اختصاص محكمة اخرى.

اما بالنسبة للدعاوى التي لم يقفل باب المرافعة فيها فيسرى بالنسبة لها القانون الجديد المعدل للاختصاص بحيث يجب على المحكمة المرفوعة امامها الدعوى والتي اصبحت غير مختصة طبقا للقانون الجديد ان تحكم من تلقاء نفسها بعدم الاختصاص والاحالة الى المحكمة التي اصبحت مختصة طبقا للقانون الجديد. وتنطبق هذه القاعدة ولو كان الامر متعلق بتعديل اختصاص المحاكم الجنائية اذ من المقرر أن قانون المرافعات يعتبر قانونا عاما بالنسبة لقانون الإجراءات الجنائية و يتعين الرجوع إليه لسد ما يوجد فى القانون الأخير من نقص أو للإعانة على تنفيذ القواعد المنصوص عليها فيه. ولما كان قانون الإجراءات الجنائية قد خلا من إيراد قاعدة سريان القوانين المعدلة للاختصاص فيجب العمل بالقاعدة الواردة فى هذا الشأن فى قانون المرافعات

و قد جرى قضاء محكمة النقض الجنائي على أن القوانين المعدلة للإختصاص تطبق بأثر فوري شأنها فى ذلك شأن قوانين الإجراءات - فإذا عدل القانون من إختصاص محكمة قائمة بنقل بعض ما كانت مختصة بنظره من القضايا طبقا للقانون القديم إلى محكمة أو جهة قضاء أخرى فإن هذه الجهة الأخيرة تصبح مختصة و لا يكون للمحكمة التى عدل إختصاصها عمل بعد نفاذ القانون الجديد - و لو كانت الدعوى قد رفعت إليها بالفعل طالما أنها لم تنته بحكم بات - و ذلك كله ما لم ينص الشارع على أحكام وقتية تنظم مرحلة الإنتقال<sup>٣٩</sup> . ويكون الامر كذلك من باب اولى وبطبيعة الحال ولو كانت هذه الدعوى متعلقة بجرائم وقعت قبل صدور القانون الجديد.

الا انه يجب التنبيه الى انه اذا كان من الجائز للمشرع تعديل قواعد اختصاص المحاكم بما فى ذلك المحاكم الجنائية وان هذا التعديل يسري على الدعاوى التى لم يقفل باب المرافعة فيها وهو ما قد يؤدي الى مفاجأة المتقاضي او المتهم باختصاص محكمة لم يعرفها وقت ارتكابه للجريمة او وقت رفع الدعوى . فان ذلك كله مشروط بالا تكون هذه المحكمة قد انشأت خصيصا من أجله، وذلك لان من خصائص القاعدة القانونية ان تكون عامة ومجردة ، كما يشترط البعض<sup>٤٠</sup> انه لا يحل للسلطة التشريعية أن تعدل فى قواعد التنظيم القضائى أو قواعد الاختصاص إلا فى إطار مبدأ استقلال القضاء، وهو ما لا يتأتى إذا انتزع القانون بعض الدعاوى التى كانت من اختصاص محكمة ما ونقلها إلى محكمة أخرى أقل ضمانا للمتهم إذ لا ينبغى أن يكون هناك محل للدعاء بأن القانون الجديد المعدل للتنظيم القضائى أو لقواعد الاختصاص يستوحى أحكامه من اعتبارا حسن تنظيم العدالة، لأن هذه الاعتبارات لا يمكن أن تعلق على احترام الحرية الشخصية التى يضمنها استقلال القضاء وحياده اما إذا كانت المحكمة التى أنشئت حديثا أو ذات الاختصاص الجديد قد أنشئت أو تحدد اختصاصها بمناسبة دعوى جنائية معينة فإنه لا يمكن الاطمئنان تماما إلى استقلالها أو حيادها، ولو كانت العقوبات التى تدخل فى سلطتها هى بذاتها العقوبات المقررة أصلا للجريمة كما أن إدخال الجرائم التى وقعت من قبل فى اختصاص المحكمة الجديدة يعتبر من ناحية أخرى انتزاعا ضمنيا للدعوى من اختصاص المحكمة الأصلية، وهو ما يتعارض مع استقلال

<sup>٣٩</sup> الطعن رقم ١٩٧٤ لسنة ٤٩ ق ، جلسة ١٩٨٠/٢/٦  
<sup>٤٠</sup> محمد كامل عبيد: حق المواطن العربى فى اللجوء إلى قاضيه الطبيعى

القضاء أيضا، ولا يكفي أن تكون العقوبات المقررة للجريمة لم يمسها التغيير فى القانون الجديد، ولا أن تكون الإجراءات واحدة فى كلا المحكمتين، لأن طبيعة المحكمة واختصاصها أمر يتعلق باستقلال القضاء وحياده. ويستطرد صاحب هذا ومن غير شك فإن شبهة المساس باستقلال القضاء وحياده تزول تماما إذا كان القانون الجديد قد جعل الدعوى من اختصاص محكمة أكثر ضمانا للمتهم، وفى هذه الحالة يتأكد احترام الحريات إذ أن التنظيم أو الاختصاص القضائى الجديد كان مبعثه مجرد حسن اعتبارات العدالة<sup>(٤١)</sup>.

#### ٤ - ان تكون هناك مساواة بين اصحاب المراكز القانونية المتماثلة فيما يتعلق بحق اللجوء الى القاضي الطبيعي

فإذا كان من الجائز أن يفرد المشرع هيئة أو محكمة معينة للفصل فى نوع معين من القضايا والمنازعات التي تقتضى طبيعتها هذا الأفراد، إلا أنه لا يجوز أن يترتب على ذلك تمييز غير مبرر بين أصحاب المراكز القانونية المتساوية وإلا كان فى ذلك إخلال بمبدأ المساواة بين الأشخاص وهو ما يتعبر مخالفة للدستور. ولذا فلا يجوز إخضاع أصحاب مركز قانوني معين لقضاء استثنائي فى حين أن أصحاب مركز قانوني مماثل يتمتعون بالحق فى اللجوء إلى قاضيهم الطبيعي. وإذا كان القاضي الطبيعي للفصل فى الغاء القرارات الادارية الخاصة باي شأن من شئون اعضاء النيابة الادارية هي المحكمة الادارية العليا فيجب ان تكون هذه المحكمة هي القاضي الطبيعي للفصل فى طلبات الغاء القرارات الادارية المتعلقة باعضاء هيئة قضايا الدولة باعتبار ان اعضاء الهيئتين فى مركز قانوني متماثل، وبالتالي لا يجوز للمشرع اسناد الاختصاص بالفصل فى طلبات اعضاء هيئة قضايا الدولة لمحكمة اخرى او لهيئة ذات اختصاص قضائي غير المحكمة الادارية العليا والا لكان ذلك حرمان لهم من حقهم فى اللجوء الى قاضيهم الطبيعي.

<sup>٤١</sup> وقد راعى المشرع المصرى اعتبار المحكمة الأكثر ضمانا للمتهم فى الحالات التى نصت عليها المادة 214 من قانون الإجراءات الجنائية على أنه " إذا كانت الجرائم من اختصاص محاكم من درجات مختلفة تحال إلى المحكمة الأعلى درجة ... وفى أحوال الارتباط التي يجب فيها رفع الدعوى عن جميع الجرائم أمام محكمة واحدة ، إذا كانت بعض الجرائم من اختصاص المحاكم العادية وبعضها من اختصاص محاكم خاصة ، يكون رفع الدعوى بجميع الجرائم أمام المحاكم العادية ما لم ينص القانون على غير ذلك



ولذلك فقد قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية نص المادة ٢٥ من قانون هيئة قضايا الدولة الذي اسند الاختصاص بطلبات الإلغاء والتعويض إلى اللجنة تأديب أعضاء الهيئة المشكلة بالنص الطعين، بحسبانها هيئة ذات اختصاص قضائي، وذلك لأن المشرع وقد قدر بعد بنفسه ان المحاكم وحدها هي الأقدر على الفصل المنازعات الإدارية المتعلقة بأعضاء الهيئات القضائية الأخرى بالنظر إلى طبيعتها، وعلى ضوء مختلف العناصر التي تلابسها عادة، لكي ينال أعضاء هذه الهيئات الترضية القضائية إنصافاً، فإن أفرادها أعضاء هيئة قضايا الدولة وحدهم بالإبقاء على اختصاص اللجنة المشار إليها في النص الطعين، في هذا الشأن، يعد إخلالاً بمبدأ المساواة في مجال حق التقاضي رغم توافر مناط اعماله، مكرسا بذلك تميزاً غير مبرر بينهم وبين أعضاء الهيئات القضائية الأخرى في هذا المجال، معطلاً مبدأ خضوع الدولة للقانون<sup>(٤٢)</sup>.

#### ٥- اللجوء الى القاضي الطبيعي امر متعلق بالنظام العام

يجب التنويه الى ان اللجوء الى القاضي الطبيعي ليس مجرد حق للمتقاضي وانما هو امر اجباري حيث لا يتمتع المتقاضي بحرية اللجوء الى قاضيه الطبيعي او الى غيره من القضاة بل يجب عليه رفع دعواه امام القاضي الطبيعي ، والا اذا رفعه امام قاضي اخر فيجب على الاخير ان يقضي من تلقاء نفسه والاحالة الى القاضي الطبيعي لهذا الشخص

فاذا رفع احد الموظفين دعوى الغاء القرار الاداري امام القضاء العادي مقررا رضاه وموافقته على تولى القضاء العادي الفصل في الموضوع ومفضلاً اياه عن القضاء الاداري مثلاً فلا يجوز للمحكمة ان تفصل في دعواه بناء على هذا الرضا بل يجب عليها ان تقضي بعدم الاختصاص والاحالة الى القاضي الطبيعي له وهو مجلس الدولة.

كما لا يجوز مثلاً للعسكري ان يطلب مقاضاته امام القضاء العادي عن جرم عسكري زاعماً ان القضاء العادي هو القاضي الطبيعي بالنسبة له او انه يوافق على قيام القضاء العادي بالفصل في هذه القضية او ان الضمانات امام القضاء العادي اكثر من تلك التي يتمتع بها امام القضاء العسكري .. الخ.

(٤٢) دستورية عليا طعن رقم ١٩٣ لسنة ١٩ لسنة ١٩ قضائية جلسة ٢٠٠٠/٥/٦

## المطلب الثاني

### مدى سلطة المشرع في انشاء محاكم خاصة او استثنائية

أما من حيث مدى سلطة المشرع في إنشاء هيئات قضائية غير الهيئات الاربع المنصوص عليها في المواد ٤٦ و ٤٨ و ٤٩ و ٥١ من الاعلان الدستوري ، وبمعنى اخر هل يجوز للمشرع انشاء ما يسمى بالمحاكم الخاصة او الاستثنائية بحيث تكون لها ولاية استثنائية بالفصل في مسائل معينة تدخل بحسب الاصل في اختصاص الجهات او الهيئات القضائية المبينة في الدستور وقبل ان نتناول الاراء التي قيلت في دستورية المحاكم الخاصة او الاستثنائية يجب علينا اولاً ان نتناول طبيعة هذه المحاكم وامثلة لها

#### ١ - المحكمة الخاصة او لاستثنائية جهة قضائية مستقلة

المحكمة الخاصة او الاستثنائية تعتبر جهة او هيئة قضائية مستقلة ويترتب على هذه الصفة التي تتمتع بها المحاكم الخاصة عدة نتائج نتناولها على النحو التالي -

١- ان المحكمة الخاصة او الاستثنائية لا تتبع أي جهة قضائية من جهات القضاء المعروفة سواء فيما يتعلق بالاجراءات المتبعة امامها او فيما يتعلق بالطعن في الاحكام الاصدارية منها او التعقيب على هذه الاحكام، فإن هذه المحاكم الخاصة تعتبر في حقيقة الامر جهة او هيئة قضائية مستقلة وقائمة بذاتها. وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا ذلك في حكم لها حيث قررت بأنه يعتبر القضاء العسكري جهة قضائية مستقلة بجانب جهة القضاء الإداري بمجلس الدولة و جهة القضاء العادي - لا يختص مجلس الدولة بالتعقيب على الأحكام الصادرة من القضاء العسكري و لا يختص كذلك بنظر المنازعة في الإجراءات التنفيذية الصادرة تنفيذاً لها لما في ذلك من مساس بالأحكام المذكورة و تعد على اختصاص القضاء العسكري بعد استنفاد طرق الطعن في أحكامه و التصديق عليها من السلطة المختصة ٥٤٥"

٢- أن اختصاص المحكمة الخاصة او الاستثنائية بالمنازعات التي اسندها المشرع اليها يعتبر اختصاصاً وظيفياً لانه متعلق بولاية هذه الهيئة او الجهة القضائية وليس اختصاصاً نوعياً تتنازعه مع محكمة اخرى تابعة معها لنفس الجهة. وتطبيقاً لذلك قضت محكمة النقض بأن اللجنة القضائية بللاصلاح الزراعي التي خصها المشرع بالفصل دون سواها في منازعات معينة مما كان يدخل في

اختصاص المحاكم العادية فإن ذلك يعتبر من قبيل الاختصاص الوظيفي إذ تعتبر هذه الجهة القضائية المستحدثة جهة قضائية مستقلة بالنسبة لما خصها القانون بنظره من تلك المنازعات(٥٤٦).

٣- أن أي تنازع على الاختصاص بين أي محكمة خاصة أو استثنائية مع أي جهة أو هيئة قضائية يجب حله عن طريق المحكمة الدستورية العليا وذلك سواء كان هذا التنازع تنازعا سلبيا أو ايجابيا.

وتطبيقا لذلك قضت المحكمة الدستورية العليا بانه لما كان الحكم الأول قد صدر من محكمة أمن الدولة العليا بأسيوط المشكلة طبقا لقانون الطوارئ، و هي محكمة إستثنائية لا تتبع جهة القضاء العادى بينما صدر الحكم الثانى من محكمة أحداث بندر أول أسيوط و هي إحدى محاكم جهة القضاء العادى ، فإن الحكمين يكونان قد صدرا من جهتين قضائيتين مختلفتين ، و هو ما يتحقق به مناط قبول طلب الفصل فى تنازع الإختصاص السلبى(٥٤٧).

٤- اذا صدر حكمين فى مسألة من اختصاص المحكمة الخاصة أو الاستثنائية والاخر من هيئة أو جهة قضائية اخر فى الذى يحسم النزاع بشأن أي الحكمين اولى بالتنفيذ يكون من اختصاص المحكمة الدستورية العليا والتي تستقر فى احكامها على اعلاء الحكم الصادر من جهة الاختصاص والاعتداد به فى التنفيذ وعدم الاعتداد بالحكم الصادر من الجهة الغير مختصة ولو كانت هذه الجهة الاخيرة هي جهة القضاء العادى

وعليه اذا حكمت المحكمة الخاصة فى نزاع من اختصاصها وحكمت فى نفس المسألة محكمة اخرى عادية فان الحكم الذى يعتد به ويتم تنفيذه هو الحكم الصادر من المحكمة الخاصة أو الاستثنائية باعتبارها المحكمة صاحبة الولاية والاختصاص فى هذه المسألة

والعكس صحيح فاذا لم تكن المسألة المطروحة على المحكمة الخاصة أو الاستثنائية من اختصاصها فانه يعتبر حكم منعدم لان المحكمة الخاصة أو الاستثنائية لا ولاية لها خارج نطاق المسائل التي تختص بها وبالتالي فان هذا الحكم لا يعتد به ولا يقبل التنفيذ.

## ٢- أمثلة للمحاكم الخاصة أو الاستثنائية

١- محاكم أمن الدولة العليا المشكلة وفقا لقانون حالة الطوارئ الصادر بالقانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ هي جهة قضاء اقتضى إنشاءها قيام حالة الطوارئ و ما يقترن بها من ظروف استثنائية

وتختص بالفصل فى الجرائم التى تقع بالمخالفة لأحكام الأوامر التى يصدرها رئيس الجمهورية أو من يقوم مقامه وفقا للقانون سالف الذكر كما تختص بما قد يحيله عليها من الجرائم التى يعاقب عليها القانون العام و ذلك على الوجه المبين بأحكام ذلك القانون كما تختص بالفصل فى كافة التظلمات و الطعون من الأوامر الصادرة بالقبض أو الاعتقال وفقا لقانون حالة الطوارئ

٢- اللجنة القضائية للإصلاح الزراعي تعتبر محكمة خاصة وهي بذلك هيئة قضائية مستقلة تختص دون غيرها بالفصل فى كل ما يعترض الإستيلاء من منازعات سواء قامت بين جهة الإصلاح الزراعي و بين المستولى لديهم بشأن البيانات الواردة فى الإقرارات المقدمة منهم و صحة الإستيلاء على ما تقرر الإستيلاء عليه من أرضهم أو كانت المنازعة بين جهة الإصلاح الزراعي و بين الغير ممن يدعى ملكية الأرض التى تقرر الإستيلاء عليها أو التى تكون عرضة للإستيلاء وفقا للإقرارات المقدمة من الملاك الخاضعين لقانون الإصلاح الزراعي و ذلك كله لتحديد ما يجب الإستيلاء عليه بحسب أحكام هذا القانون و تعيين أصحاب الحق فى التعويض طبقا لما تقضى به هذه الأحكام .

## ٣- مدى دستورية انشاء المحاكم الخاصة او الاستثنائية

فقد اختلف الفقه المصري الى ثلاثة اراء على النحو التالي:-

### الرأي الاول: الدستور اعطى المشرع تفويضا لانشاء محاكم خاصة

يرى بعض الفقه أن الدستور قد منح المشرع بموجب المادة ١٦٧ (المادة ٥٠ من الاعلان الدستوري) منه تفويضا عاما في إنشاء محاكم استثنائية أو خاصة<sup>(٤٣)</sup> .

### الرأي الثاني: المحكمة الدستورية العيا للمشرع انشاء المحاكم الخاصة بقيود

ذهبت المحكمة الدستورية العليا الى أن المادة ١٦٧ (المادة ٥٠ من الاعلان الدستوري) قد منحت المشرع تفويضا لإنشاء الهيئات القضائية الا انها قررت أن هذا

(٤٣) محمد عبد الخالق عمر ص ٤٤ وما يليها، محمود هاشم بند ١١٤، أحمد ماهر زغلول أصول المرافعات ص ٤٨٨ .

التفويض ليس تفويضا مطلقا خاليا من القيود بل يوجد عدة قيود دستورية يجب على المشرع مراعاتها عند إنشاء هذه المحاكم الخاصة بحيث إذا خالف المشرع أي من هذه القيود فإنه يكون قد خالف الدستور ويكون التشريع الذي أنشأ به هذه المحاكم تشريعا غير دستوري. ولذا نرى ضرورة تناول القيود التي ترد على سلطة المشرع في إنشاء المحاكم والهيئات القضائية. ومن خلال استقراء أحكام المحكمة الدستورية العليا يمكن إجمال القيود التي يتقيد بها المشرع عند إنشاء المحاكم الخاصة أو الاستثنائية فيما يلي:-

أ- يجب أن يكون إنشاء المحكمة الخاصة أو الاستثنائية بقانون وليس بأداة أدنى.

ب- يجب أن تكون هناك ضرورة ملجئة لإنشاء هذه المحكمة أو الهيئة.

ج- يجب أن يكون تشكيل أعضاء المحكمة الخاصة أو الاستثنائية من الغير

د- يجب أن يكون تشكيل المحكمة الخاصة أو الاستثنائية من عناصر قضائية.

هـ- يجب أن يراعى في الإجراءات التي تتبع أمام هذه المحاكم الضمانات الأساسية في التقاضي.

و- يجب أن يراعى المساواة في المراكز القانونية المتماثلة.

ي- يجب ألا تكون قرارات هذه المحاكم خاضعة لمراجعة سلطة غير قضائية. وسنتناول فيما يلي شرح هذه القيود متتبعين أحكام المحكمة الدستورية العليا في هذا الصدد وذلك على النحو التالي:-

**تشرط المحكمة الدستورية العليا أن يكون إنشاء المحكمة الخاصة أو الاستثنائية بقانون وليس بأداة أدنى.** ولذلك فإن المحكمة الدستورية العليا قضت بأن اختصاص دائرة الأحوال الشخصية بالمحكمة الابتدائية بنظر تأديب المأذونين قد نيط بها إعمالا لأحكام لائحة المأذونين الصادرة بقرار من وزير العدل، ولم يصدر قانون بإسناد هذا الاختصاص إليها.... فإن الدائرة المشار إليها حال مباشرتها هذا الاختصاص لا تعد جهة قضائية أو هيئة ذات اختصاص قضائي مما عنته المادة ٢٩ من قانون المحكمة الدستورية العليا<sup>(٤٤)</sup>.

**كما تشرط المحكمة الدستورية العليا أن تكون هناك ضرورة ملجئة لإنشاء المحكمة الخاصة أو الاستثنائية ؛** فإذا لم تكن هناك ضرورة تقتضي تخصيص هيئة معينة للفصل في منازعات محددة خلافا لقاضيتها الطبيعي فلا يجوز هذا التخصيص ويعتبر التشريع الذي أوجد هذه الهيئة مخالفا للدستور.

(٤٤) دستورية عليا الطعن رقم ١٣٧ لسنة ٢٠ قضائية جلسة ٢٠٠٠/٣/٤.

ولذلك قضت المحكمة الدستورية العليا بأن ما تغياه المشرع - بالنص الطعين (نص المادة ١ من القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٨٣ المتعلق بلجان ضباط القوات المسلحة) - من توحيد القواعد التي تسري علي الطعن في القرارات الإدارية الصادرة في القوات المسلحة، لا يقوم دليلا علي أن واقعا قائما، بات ضرورة ملجئة، أوجبت-تحقيقا للمصالح العام- انتزاع الاختصاص بنظر المنازعات التي عنها من مجلس الدولة المعقود له أصلا ولاية القضاء فيها باعتباره قاضيها الطبيعي وإسناده استثناء إلي اللجنة المشار إليها (لجنة ضباط القوات المسلحة)، خاصة وأن طلاب المعاهد العسكرية لا يندرجون قبل تخرجهم منها ضمن الضباط العاملين في القوات المسلحة، بما مؤداه أن أنزعتهم الإدارية إنما تزايلها وتنفك عنها تلك الطبيعة الخاصة التي أملت أن تختص تلك اللجنة-دون غيرها-بنظر منازعات أولئك الضباط في القرارات الإدارية المتعلقة بشئونهم الوظيفية والانضباطية، ومن ثم فإن قياس أولاهم علي أخراهما هو قياس في غير محله .... وبالتالي فإن هذا النص يكون موهنا من استقلال السلطة القضائية، منتقصا دون ضرورة ملجئة من اختصاص مجلس الدولة باعتباره صاحب الولاية العامة بنظر المنازعات الإدارية وقاضيها الطبيعي<sup>(٤٥)</sup>.

**كما تشترط المحكمة الدستورية العليا أن يكون تشكيل أعضاء المحكمة الخاصة أو الاستثنائية من غير المتنازعين: حتى يتحقق فيهم عنصر الغيرية الواجب توافره في القاضي<sup>(٤٦)</sup>.** ولذلك فقد قضت المحكمة الدستورية العليا بأن مؤدى المادة ٨٤ من قانون المحاماة أن اللجنة المشكلة طبقا لها (ثلاثة من أعضاء النقابة) ..... وأن المشرع لم يقرر لها **كيانا ذاتيا مستقلا** عن النقابة الفرعية وأن أعضاءها-بحكم موقعهم على القمة من تنظيمهم النقابي-إنما ينظرون المنازعة بشأن تقدير أتعاب المحاماة في كنف نقابتهم التي تعنى أساسا بالمصالح المهنية الخاصة لأعضائها..... إذ كان ذلك وكانت اللجنة فى مباشرتها لعملها المنوط بها لا تبدو مبرأة من امتزاجه بالعمل النقابي مما يثير الريب حول حيديتها ويزعزع ضمانة الاستقلال التي كان ينبغى أن تحيط بأعضائها بما لا تستقيم معه غيريتها فى مواجهة أطراف المنازعة فإن هذه اللجنة لا تعتبر-إزاء المنازعة التي اختصها المشرع بالفصل فيها-هيئة ذات اختصاص قضائي ومن ثم فإن

(٤٥) دستورية عليا الطعن رقم ٢٢٤ لسنة ١٩ قضائية جلسة ٢٠٠٠/٩/٩

(٤٦) راجع ما يلي ص ١٣٠

قرارها فى هذه المنازعة لا يصدق عليه وصف القرار القضائى بما يخرجها-  
بالتالى-من مفهوم القاضى الطبيعى<sup>(٤٧)</sup>.

كما تشترط المحكمة الدستورية العليا أن يكون اغلب تشكيل المحكمة الخاصة أو الاستثنائية من عناصر قضائية: - ولذلك فقد قضت المحكمة الدستورية العليا بأن اللجنة المشكلة طبقا للمادة ٨٤ من قانون المحاماة يخلو تشكيلها من العنصر القضائى لأنها مكونة من ثلاثة من أعضاء النقابة وبالتالى فإن هذه اللجنة لا تعتبر-إزاء المنازعة التى اختصها المشرع بالفصل فيها-هيئة ذات اختصاص قضائى ومن ثم فإن قرارها فى هذه المنازعة لا يصدق عليه وصف القرار القضائى بما يخرجها-بالتالى-من مفهوم القاضى الطبيعى<sup>(٤٨)</sup>.

وقضت ايضا بأنه يتضح من استقراء النص الطعين أن مجلس التأديب الابتدائى لأعضاء هيئة التدريس والعاملين بالمعهد يغلب علي تشكيله العنصر الإدارى .....ولا يغير من ذلك اشتراك أحد رجال مجلس الدولة فى عضويته .....إذ لا يكفي ما تقدم لإضفاء الصفة القضائية عليه أو علي أعماله طالما أنه لم تتوافر له باقى العناصر الرئيسية للعمل القضائى علي نحو ما سلف بيانه ومن ثم فإن مجلس التأديب المشار إليه لا يعد جهة قضائية أو هيئة ذات اختصاص قضائى<sup>(٤٩)</sup>.

كما تشترط المحكمة الدستورية العليا أن يراعى فى الإجراءات التى تتبع أمام المحكمة الخاصة أو الاستثنائية ضمانات التقاضى الرئيسية: واهمها وجوب إخطار ذوى الشأن للمثول أمامها لسماع أقوالهم وتقديم أسانيدهم وتحقيق دفاعهم وأن يوجب عليها تسبب ما تصدره من قرارات.

ولذا فإن اعتبرت المحكمة الدستورية العليا ان لجان التقييم المشكلة طبقاً لأحكام القرار بقانون رقم ٧٢ لسنة ١٩٦٣ لا تعتبر هيئات ذات اختصاص قضائى بل مجرد لجان إدارية<sup>(٥٠)</sup> وذلك لأنها لا تلتزم ب ضمانات التقاضى السابق بيانها. كما تشترط المحكمة الدستورية العليا مراعاة المساواة بين أصحاب المراكز القانونية المتماثلة: -

(٤٧) دستورية عليا الطعن رقم ١٥٣ لسنة ١٩ قضائية جلسة ١٩٩٩/٦/٥

(٤٨) دستورية عليا الطعن رقم ١٥٣ لسنة ١٩ قضائية جلسة ١٩٩٩/٦/٥

(٤٩) دستورية عليا الطعن رقم ١٣٣ لسنة ٢٢ قضائية جلسة ٤ أغسطس سنة ٢٠٠١

(٥٠) دستورية عليا الطعن رقم ١٥ لسنة ٩ ق، جلسة ١٦/٥/١٩٩٢، دستورية عليا الطعن رقم ١٦ لسنة ١ ق،

جلسة ٣٠/٤/١٩٨٣

فلا يجوز إخضاع أصحاب مركز قانوني معين لقضاء استثنائي في حين أن أصحاب مركز قانوني مماثل يتمتعون بالحق في اللجوء إلى قاضيهم الطبيعي. ولذلك فقد قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية نص المادة من قانون هيئة قضايا الدولة الذي عهد قبل بطلانات الإلغاء والتعويض إلى اللجنة تأديب أعضاء الهيئة المشكلة بالنص الطعين، بحسبانها هيئة ذات اختصاص قضائي، وذلك لأن المشرع وقد قدر بعد بنفسه ان المحاكم وحدها هي الأقدر على الفصل المنازعات الإدارية المتعلقة بأعضاء الهيئات القضائية الأخرى بالنظر إلى طبيعتها، وعلى ضوء مختلف العناصر التي تلابسها عادة، لكي ينال أعضاء هذه الهيئات الترضية القضائية إنصافا، فإن أفرادها أعضاء هيئة قضايا الدولة وحدهم بالإبقاء على اختصاص اللجنة المشار إليها في النص الطعين، في هذا الشأن، يعد إخلالا بمبدأ المساواة في مجال حق التقاضي رغم توافر مناط اعماله، مكرسا بذلك تميزا غير مبرر بينهم وبين أعضاء الهيئات القضائية الأخرى في هذا المجال، معطلا مبدأ خضوع الدولة للقانون<sup>(٥١)</sup>.

**كما تشترط المحكمة الدستورية العليا ألا تخضع أحكام المحكمة الخاصة أو الاستثنائية للمراجعة من قبل أي سلطة غير قضائية:-** ومن أمثلة ذلك قرارات دائرة الأحوال الشخصية بالمحكمة الابتدائية التي تختص بالنظر في مسائل عدة تتعلق بالمأذونين.... إذ أن القرارات الصادرة منها بعزل المأذونين تأديبيا تخضع- وعلى ما تنص عليه المادة ٤٦ من اللائحة المشار إليها- للتعديل أو الإلغاء من قبل وزير العدل والذي يعد- بهذه المثابة- سلطة تصديق بالنسبة للدائرة المذكورة تختص بالتعقيب على بعض قراراتها الصادرة بشأن المأذونين، ومن ثم فلا تعد هذه القرارات أحكاما قضائية<sup>(٥٢)</sup>.

**الرأي الثالث: الدستور حظر على المشرع حظرا مطلقا إنشاء المحاكم الخاصة** حيث ذهب رأي ثالث في الفقه<sup>(٥٣)</sup> إلى أنه لا يجوز للمشرع إنشاء أي محاكم خاصة أو استثنائية غير تلك المنصوص عليها في الدستور أي غير محاكم أمن الدولة والمحاكم العسكرية فالتفويض الذي منحه الدستور للمشرع طبقا لهذا

(٥١) دستورية عليا طعن رقم ١٩٣ لسنة ١٩ لسنة ١٩/٥/٢٠٠٠

(٥٢) دستورية عليا طعن رقم ١٣٧ لسنة ٢٠ قضائية جلسة ٢٠٠٠/٣/٤

(٥٣) أحمد السيد صاوي الوسيط ص ٤١، أحمد مليجي التعليق ج ٢ ص ١٧، فؤاد العطار النظم السياسية والقانون الدستوري ط ١٩٧٤ ص ٢٩٥.



الرأي هو مجرد تفويض في توزيع العمل بين الهيئات القضائية القائمة أو في تنظيم هذه الهيئات وتحديد اختصاص كل منها<sup>(٥٤)</sup>، ولا يتضمن تفويضا عاما يتيح له إنشاء المحاكم الاستثنائية، ولذا فيرى أصحاب هذا الرأي أنه يحظر على المشرع إنشاء أي محكمة استثنائية أو خاصة مستقلة عن جهات القضاء المعتمدة لأن ذلك فيه انتقاص من ولاية هذه الجهات ويتجاوز المشرع به سلطته التي تجد أساسها في مبدأ الفصل بين السلطات ويعتدي على الاختصاصات المحجوزة للسلطة القضائية ومن ثم يكون هذا التشريع إن صدر معيبا بعبء عدم الدستورية.

ونحن من جانبا نؤيد هذا الرأي حيث أن نص المادة ١٦٧ من الدستور (المادة ٥٠ من الاعلان الدستوري) لم يمنح المشرع تفويضا في إنشاء المحاكم الخاصة والاستثنائية. وذلك لأن هذه المادة تمنح المشرع الحق في تحديد الهيئات القضائية وليس في إنشاء هذه الهيئات، فالتحديد يعني الفصل بين الشئيين لئلا يختلط أحدهما بالآخر أو لئلا يتعدى أحدهما على الآخر<sup>(٥٥)</sup> بخلاف الإنشاء الذي يعني ابتداء خلق الشيء<sup>(٥٦)</sup>.

إذن فكل ما يملكه المشرع—في رأينا— طبقا لنص المادة ١٦٧ من الدستور حسب التفسير الدقيق لها هو حق المشرع في وضع الحدود بين الهيئات القضائية التي سمح الدستور بها أي وضع الحدود بين القضاء العادي والإداري والمحاكم العسكرية ومحاكم أمن الدولة بحيث يبين ولاية كل جهة أو كل هيئة من هذه الهيئات والشروط الواجب توافرها في المنازعات التي تدخل في ولاية كل منها، وتلك التي يجب توافرها في تشكيل الهيئة أو المحكمة سواء من حيث العدد أو من حيث الشروط الواجب توافرها في أعضائها... الخ. وبناء عليه فإن في قيام المشرع بإنشاء المحاكم الخاصة مخالفة للدستور الذي لم يفوض المشرع إلا في تنظيم وتحديد الاختصاص بين الهيئات القضائية القائمة.

(٥٤) أحمد السيد صاوي الوسيط ص ٤١، المحكمة العليا ٦-١١-١٩٧١ ج ١ ص ٣٠ ق ٣

(٥٥) لسان العرب حرف الحاء: حدد: الحدُّ: الفصل بين الشئيين لئلا يختلط أحدهما بالآخر أو لئلا يتعدى أحدهما على

الآخر، وجمعه حدو وفصل ما بين كل شئيين: حدُّ بينهما. ومنتهى كل شيء: حدُّه

(٥٦) لسان العرب حرف النون نشأ: أنشأ الله الخلق أي ابتداء خلقهم

بل إن في إنشاء المشرع للمحاكم الخاصة مخالفة لمبدأ المساواة بين الخصوم<sup>(٥٧)</sup> كما أن فيه مخالفة للمادة الثانية من الدستور التي تجعل الشريعة الإسلامية هي المبدأ الرئيسي للتشريع والشريعة الإسلامية التي لا تعترف بالمحاكم الخاصة<sup>(٥٨)</sup>. وفي كلمة واحدة فإن إنشاء المشرع للمحاكم الخاصة فيه مخالفة للمادة الثانية والمادة ٤٠ والمادة ١٦٧ من الدستور.

بل إن المشرع لا يملك انتقاص<sup>(٥٩)</sup> أو انتزاع جزء من الاختصاص الثابت لجهة القضاء العادي أو الإداري وأسناده إلى جهة قضائية أخرى قائمة ، ولذلك لا يجوز للمشرع مثلاً انتزاع جزء من الاختصاص الثابت لمجلس الدولة أو للمحاكم العادية وأسناده إلى المحاكم العسكرية.

وذلك لأن الدستور ان كان في المادة ١٨٣ منه ينص على أن « ينظم القانون القضاء العسكري ويبين اختصاصاته في حدود المبادئ الواردة في الدستور» وبالتالي فإن الدستور لم يمنح المشرع الحق أو السلطة المطلقة في تحديد اختصاصات القضاء العسكري وإنما يجب ان يكون ذلك في ضوء المبادئ التي نص عليها الدستور وأهمها حق كل انسان في اللجوء إلى قاضيه الطبيعي اذن فيجب على المشرع عن تحديده لاختصاصات القضاء العسكري الا يحرم اي انسان من حقه في اللجوء إلى قاضيه الطبيعي فلا يجوز للمشرع اذن ان يسمح بمقاضاة المدنيين غير العسكريين امام القضاء العسكري والا لترتب على ذلك حرمان المدني من قاضيه الطبيعي وهو امر مخالف لنصوص ومبادئ الدستور

---

(٥٧) راجع في ذلك وفي مساوئ المحاكم الخاصة: أحمد السيد صاوي الوسيط ٤٢ وما بعدها، أحمد مليجي التعليق

ج ٢ ص ١٨

(٥٨) راجع ما سبق

(٥٩) أحمد السيد صاوي الوسيط ص ٤١

## المبحث الثالث

### لا يجوز حرمان المتقاضي من اي صورة من صور الحق في التقاضي

- ١- الحق في طلب الحماية الموضوعية
  - ٢- الحق في طلب الحماية الوقتية
  - ٣- الحق في طلب الحماية الولائية
  - ٤- الحق في طلب الحماية التنفيذية
- وسنتناول كل حق من هذه الحقوق بالتفصيل على النحو التالي:-

#### المطلب الاول

##### الحق في الحماية الموضوعية حق دستوري

ان الحق في طلب الحماية الموضوعية للحق هي صلب و اساس حق التقاضي وذلك لان عارض تجهيل القانون هو اهم عارض من عوارض النظام القانوني قاطبة وهذا العارض هو العارض المتعلق بالحقوق والمراكز القانونية الموضوعية للخصوم ولا يمكن عمل حصر للحقوق الموضوعية التي يمكن ان يطالب بها الشخص ، ويجب ان يكون للاشخاص الحق في طلب حماية اي حق من الحقوق سواء كان هذا الحق حقا عينيا او حقا شخصيا او حقا اراديا، وسواء كان المطلوب تقرير وجود حق او نفي وجوده او انشاء هذا الحق او تعديله او نهاؤه فيجب ان يكون من حق الشخص المطالبة باي صورة من صور الحماية الموضوعية للحق او للمركز القانوني.

##### أ- لا يجوز تحصين اي عمل او قرار اداري من رقابة القضاء

وفيما يتعلق بالمنازعات الادارية فمن حق الاشخاص طلب الحماية الموضوعية من القرارات الادارية التي تتعلق بحقوقهم او مراكزهم القانونية ، وتتمثل هذه الحماية الموضوعية في الحق في طلب الغاء هذه القرارات والحق في طلب التعويض عنها .

وقد حرص الدستور على النص صراحة في المادة ٦٨-٢ منه على أنه يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء.

وظاهر من هذا النص ان الدستور لم يقف عند حد تقرير حق التقاضي للناس كافة كمبدأ دستوري أصيل، بل جاوز ذلك إلى تقرير مبدأ حظر النص في

القوانين على تحصين أى عمل أو قرار إدارى من رقابة القضاء. وقد خص الدستور هذا المبدأ بالذكر رغم أنه يدخل فى عموم المبدأ الأول الذى يقرر حق التقاضى للناس كافة، وذلك رغبة من المشرع الدستورى فى تأكيد الرقابة القضائية على القرارات الإدارية وحسماً لما ثار من خلاف فى شأن عدم دستورية التشريعات التى تحظر حق الطعن فى القرارات<sup>(٦٠)</sup>.

ولذلك قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية التشريعات التى تحظر الطعن فى القرارات الإدارية فقضت بعدم دستورية نص المادة الثالثة من القرار بقانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦١ فيما نصت عليه من أن قرارات لجان التقويم-المشكلة طبقاً لأحكامه-قرارات نهائية وغير قابلة للطعن فيها بأى وجه من أوجه الطعن<sup>(٦١)</sup> وبعدم دستورية نص المادة الثامنة من أمر رئيس الجمهورية رقم ١ لسنة ١٩٦٧ فيما نصت عليه من عدم ترتيب أية مسئولية وعدم قبول أية دعوى على الحكومة أو موظفيها أو الرقيب العام بسبب أى إجراء اتخذ تنفيذاً لأعمال الرقابة<sup>(٦٢)</sup>. وبعدم دستورية نص البند " خامساً " من المادة الثانية من القرار بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٦٣ فيما نص عليه من عدم جواز الطعن بأى طريق من الطرق فى قرارات تقدير التعويض الصادرة من لجنة المعارضات المشكلة وفقاً لأحكامه<sup>(٦٣)</sup>. وبعدم دستورية نص المادة السادسة من القرار بقانون رقم ١٣٥ لسنة ١٩٦٤ بتنظيم المؤسسات العلاجية، فيما نصت عليه من أن قرارات لجان التقويم-المشكلة طبقاً لأحكامه-قرارات نهائية وغير قابلة للطعن فيها بأى وجه من أوجه الطعن<sup>(٦٤)</sup>. وبعدم دستورية نص المادة الخامسة من القرار بقانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٩ فيما نصت عليه من أن ترتيب الأقدمية الذى يتضمنه القرار الجمهورى بإعادة تعيين أعضاء السلكين الدبلوماسى والقنصلى يعتبر نهائياً وغير قابل للطعن بأى وجه من الوجوه<sup>(٦٥)</sup>. وبعدم دستورية المادة الرابعة من القرار بقانون رقم ١٥٦ لسنة ١٩٦٠ بتنظيم الصحافة فيما تضمنته من النص على أن

(٦٠) دستورية عليا الطعن رقم ١ لسنة ٨ ق، جلسة ٤/٤/١٩٨٧، دستورية عليا الطعن رقم ٧ لسنة ٣ ق، جلسة ٣٠/٤/١٩٨٣

(٦١) دستورية عليا الطعن رقم ١ لسنة ٨ ق، جلسة ٤/٤/١٩٨٧

(٦٢) دستورية عليا الطعن رقم ٧ لسنة ٢ ق، جلسة ٥/٢/١٩٨٣

(٦٣) دستورية عليا القضية رقم ١٨ لسنة ٥ ق، جلسة ٦/٦/١٩٨٧

(٦٤) دستورية عليا القضية رقم ٣٨ لسنة ١١ ق، جلسة ٢٨/٧/١٩٩٠

(٦٥) دستورية عليا الطعن رقم ٤٠ لسنة ٥ ق، جلسة ٥/١/١٩٨٥

تكون قرارات لجان تقدير التعويض لأصحاب الصحف نهائية غير قابلة للطعن فيها بأى طريق من طرق الطعن.

وإذ كان الدستور قد حظر فى فقرته الثانية من المادة ٦٨ المشار إليها من النص فى القوانين على تحصين أى عمل أو قرار إدارى من رقابة القضاء فإن مفهوم ذلك ومن باب أولى ألا يحصن أى فرد أو جهة أو حزب سياسى عمله من هذه الرقابة لأن الدستور هو الذى كفل حق اللجوء إلى القاضى<sup>(٦٦)</sup>.

وبناء عليه فإنه لا يقبل من ممثل الحزب بصفته التحدى بتحسين أعمال الحزب ونظامه الداخلى من رقابة القضاء وحرمان أعضائه من الاستغلال بسيادة القانون التى هى أساس الحكم فى الدولة طبقا للمادة ٦٤ من الدستور، ومن ثم يكون للمحاكم صاحبة الولاية العامة الرقابة على تطبيق أحكام النظام الداخلى للحزب الذى يرأسه الطاعن تطبيقا صحيحا إذا ما لجأ أصحاب الشأن ملتجئين لديها الحكم على مدى إلتزام الحزب بأحكام نظامه الداخلى الذى وضعه والتعويض عن مخالفته إن كان له مقتضى<sup>(٦٧)</sup>.

إلا أنه لا يعتبر تحصينا للقرار أن ينص القانون على اعتبار هذه القرارات نهائية ذلك أن نهائية القرارات الإدارية تعتبر شرطا لجواز طلب إلغائها أو التعويض عنها أمام المحكمة المختصة.

ولذلك قضت المحكمة الدستورية العليا برفض دعوى الدستورية ضد نص المادة ٢٠ من القانون رقم ٥٦ لسنة ١٩٥٤ فيما نصت عليه من نهائية القرارات الصادرة عن مجلس المراجعة طالما أن هذا النص المطعون عليه غير مقترن بحظر الطعن بل جاء مجردا منه<sup>(٦٨)</sup>.

كما يجب أن نلفت النظر إلى أنه إذا كان القرار قرارا قضائيا وليس مجرد قرار إدارى جاز للمشرع أن يحصن هذا القرار القضائى من إمكانية الطعن فيه. وذلك لأنه يجوز للمشرع قصر التقاضى على درجة واحدة دون أن يكون فى ذلك أى مخالفة للدستور.

وتطبيقا لذلك قضت المحكمة الدستورية العليا برفض الطعن بعدم دستورية نص المادة ١٠٧ من قانون السلطة القضائية الذى يقرر عدم قابلية القرار الصادر من مجلس الصلاحية للطعن فيه بأى طريق من طرق الطعن على أساس أن

(٦٦) نقض مدنى الطعن رقم ٢٠٢٨ لسنة ٦٣ ق، جلسة ٢٩/١٢/١٩٩٤

(٦٧) نقض مدنى الطعن رقم ٢٠٢٨ لسنة ٦٣ ق، جلسة ٢٩/١٢/١٩٩٤

(٦٨) دستورية عليا الطعن رقم ٦٨ لسنة ١٣ ق ن جلسة ٧/١١/١٩٩٢

هذا القرار قرار قضائي يجوز قصر التقاضي بشأنه على درجة واحدة<sup>(٦٩)</sup>.  
وبرفض الطعن بعدم دستورية نص الفقرة الأولى من المادة ٢١٠ إجراءات جنائية  
فيما قرره من عدم جواز الطعن في قرار النيابة العامة بالا وجه لإقامة الدعوى  
الجنائية إذا كان صادرا فى تهمة موجهة ضد موظف أو مستخدم عام أو أحد  
رجال الضبط لجريمة وقعت منه أثناء تأدية وظيفته أو بسببها، إذ يعتبر قراراً  
قضائياً بمعنى الكلمة ويجوز بالتالى حظر الطعن فيه فى نطاق المسائل التى  
فصل فيها<sup>(٧٠)</sup>.

**ب- يجب تمكين الشخص من الطعن في القرار الادري للمطالبة بالغاءه ووقف  
تنفيذه والتعويض عنه**

ويجب التنويه الى انه اذا كان لا يجوز للمشرع تحصين اي عمل او قرار اداري  
من رقابة القضاء فيجب التأكيد ان هذا الحظر كما يشمل حظر تحصين  
هذه القرارات من الطعن فيها فانه يشمل كذلك تحصين هذه القرارات من  
الحق في المطالبة بالتعويض عنها او وقف تنفيذها<sup>(٧١)</sup>.  
ولذلك اذا كان المشرع قد فتح باب الطعن في القرار الاداري للمطالبة بالغاءه الا  
انه اغلق باب المطالبة بالتعويض عن هذه القرارات فان هذا السلوك من قبل  
المشرع مخالف للدستور لان فيه حرمان للمتقاضي من صورة من صور الحق في  
التقاضي.

ولذلك نجد المشرع دائما ما يقرن بين طلبات الغاء القرارات الادارية وطلبات  
التعويض عنها  
ف نجد المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة تنص في البند العاشر منها على  
اختصاص محكمة القضاء الاداري بطلبات التعويض عن القرارات المنصوص  
عليها فى البنود السابقة سواء رفعت بصفة أصلية أو تبعية.  
والمادة ١٠٤ من نفس القانون تنص على ان: تختص إحدى دوائر المحكمة الإدارية  
العليا دون غيرها بالفصل فى الطلبات التى يقدمها رجال مجلس الدولة بإلغاء  
القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بأى شأن من شئونهم وذلك عدا النقل والندب  
متى كان مبنى الطلب عيبا فى الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو خطأ فى

(٦٩) دستورية عليا الطعن رقم ٣ لسنة ٨ ق، جلسة ١٩٩٢/٢/١

(٧٠) دستورية عليا القضية رقم ١٩ لسنة ٨ ق، جلسة ١٩٩٢/٤/١٨

(٧١) راجع فيما يتعلق بوقف التنفيذ ما يتعلق بالحق فى الحماية الوقتية

تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة . كما تختص الدائرة المذكورة دون غيرها بالفصل فى طلبات التعويض عن تلك القرارات.

والمادة ١٦ من قانون المحكمة الدستورية العليا على ان: تختص المحكمة بالفصل في طلبات الغاء القرارات الادارية النهائية المتعلقة باي شان من شئون اعضائها وكذلك طلبات التعويض المترتبة على هذه القرارات.

ونجد المادة ٨٢ من قانون السلطة القضائية تنص على ان- تختص دوائر المواد المدنية والتجارية بمحكمة النقض دون غيرها بالفصل في الطلبات التي يقدمها رجال القضاء والنيابة العامة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بأى شأن من شئونهم متى كان مبنى الطلب عيبا في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو خطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة كما تختص الدوائر المذكورة دون غيرها بالفصل في طلبات التعويض عن تلك القرارات.

### ج- مدى دستورية إخراج أعمال السيادة عن رقابة القضاء

درج المشرع في كثير من الدول على إخراج طائفة من الأعمال التي تقوم بها الدولة من رقابة القضاء ويطلق على هذه الأعمال أعمال السيادة فيمتنع على محاكم الدولة التعرض لأعمال السيادة بالإلغاء أو التعويض.

وقد حرصت القوانين المصرية دوما على إخراج أعمال السيادة من رقابة القضاء فقد نصت المادة ١٧ من قانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ على أنه ((ليس للمحاكم أن تنظر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في أعمال السيادة)). كما نصت المادة ١١ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ ((لا تختص محاكم مجلس الدولة بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة)).

وقد استقرت المحكمة الدستورية العليا في أحكامها على عدم مخالفة ذلك للدستور بل ذهبت إلى القول بأن خروج أعمال السيادة عن ولاية القضاء يعد أحد صور التطبيق الأمثل لإعمال المفهوم الصحيح لمبدأ الفصل بين السلطات الذى يوجب إقامة توازن دقيق بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية بحيث تتولى كل من هذه السلطات صلاحياتها التي خلعها عليها الدستور وفى الحدود التي رسمها دون افتئات من إحداها على الأخرى<sup>(٧٢)</sup>.

ولا يمكننا تأييد حكم المحكمة الدستورية العليا بل نعتقد في عدم دستورية القوانين التي تحصن مثل هذه الأعمال من رقابة القضاء، فالدولة بجميع

(٧٢) دستورية عليا القضية رقم ٤ لسنة ١٢ ق، جلسة ١٩٩٠/١٠/٩

سلطاتها تخضع للقانون شأنها شأن الأفراد فلا سيادة لأحد فوق القانون<sup>(٧٣)</sup>. إذن فالسيادة للقانون وليس لأي سلطة من سلطات الدولة<sup>(٧٤)</sup>. ولا يمكن الزعم بأن في إخراج أعمال السيادة من رقابة القضاء هو تطبيق أمثل لمبدأ الفصل بين السلطات، وإلا لأمكن القول أيضاً بوجوب إخراج كافة أعمال السلطة التنفيذية من رقابة القضاء حتى يتحقق مبدأ الفصل بين السلطات ولم يقل أحد بذلك، وإلا فلماذا نُخرج هذه الطائفة فقط (أعمال السيادة) من رقابة القضاء دون باقي أعمال السلطة التنفيذية.

ولذا نجد أن الشريعة الإسلامية ذاتها لا تحصن أي عمل من رقابة القضاء حتى لو كان عملاً متعلقاً بغزو أو حرب أو فتح أو صلح مع دولة أو إقليم فقد حدث في عهد عمر بن عبد العزيز عندما غزا قتيبة سمرقند ودخلها شكا أهلها لعمر بن عبد العزيز إن قتيبة غدر بنا وظلمنا وأخذ بلادنا ... فكتب عمر إلى سليمان ابن أبي السرة: إن أهل سمرقند قد شكوا إلى ظلماً أصابهم وتحاملاً من قتيبة عليهم حتى أخرجهم من أرضهم، فإذا أتاك كتابي فأجلس لهم القاضي، فليُنظر في أمرهم، فإن قضى لهم فأخرجهم إلى معسكرهم كما كانوا وكنتم قبل أن ظهر عليهم قتيبة. قال: فأجلس لهم سليمان جميع بن حاضر القاضي الناجي، فقضى أن يخرج عرب سمرقند إلى معسكرهم وينابذوهم على سواء، فيكون صلحاً جديداً أو ظفراً عنوة، فقال أهل السغد: بل نرضى بما كان، ولا نجدد حرباً. فتراضوا بذلك<sup>(٧٥)</sup>.

(٧٣) نقض مدني الطعن رقم ٥٣٨ لسنة ٤٦ ق، جلسة ١٩٨٣/٢/٢٧

(٧٤) محمد محمود إبراهيم كفالة حق التقاضي ص ٩، وفي خطورة أعمال السيادة بالنسبة لحقوق الأفراد راجع أحمد

مليجي التعليق ج ٢ ص ٤٧

(٧٥) انظر تاريخ الرسل والملوك للطبري ج ٤ ص ٨١



## المطلب الثاني الحق الحماية الوقتية والولائية حق دستوري

### ١- الحق في الحماية الوقتية حق دستوري

الوقاية خير من العلاج هكذا قالوا في الطب ولا يمكن الاستغناء عن الطب الوقائي وكذلك الدور الاسعافي بل هذا الدور الوقائي او الاسعافي قد يكون ضروري للطب العلاجي

فاذا انتقلنا الى القانون فان القضاء المستعجل هو فرع اصيل من فروع القضاء يمنح حمائية وقائية او وقتية وهذا الدور يهدف إلى تفادي وقوع الضرر أو الوقوف به عند الحدود التي بلغها حتى لا يتفاقم لدرجة يصعب معها تداركه، وهذا الدور الذي يمارسه القضاء المستعجل هو دور ضروري وفعال ولا يمكن الاستغناء عنه فقد لا يكون من الممكن حماية الحق الموضوعي الا بهذا الدور الوقائي او الوقتي للقضاء المستعجل

وبالتالي الحماية الوقتية او المستعجلة هي فرع اصيل من فروع الحق واذا كان حق التقاضي هو حق دستوري فان ذلك الحق يشمل كل صور التقاضي بشأن الحق فيشمل الحق في طلب الحماية الوقتية لهذا الحق وبناء عليه فان الحق في طلب الحماية الوقتية هو حق دستوري لا يجوز حرمان الاشخاص منه والا كان في ذلك حرمان للانسان من صورة اصيلة من صور الحق في التقاضي وهو ما يتعارض مع الدستور

ولذلك فاذا كنا قد اكدنا قبل ذلك الى انه يجب منح الشخص الحق في طلب الحماية الموضوعية حماية كاملة فيجب فيما يتعلق بالقرارات الادارية ان يكون من حق الشخص طلب الغاء هذه القرارات والتعويض عنها حتى تتحقق الحماية الموضوعية كاملة ، فيجب ايضا ان يكون من حق الشخص طلب الحماية الوقتية من الاثار المترتبة على هذه القرارات وهو ما يتجسد في طلب وقف تنفيذ القرارات الادارية لحين الفصل في الشق الموضوعي بالغائها والتعويض عنها. وبناء عليه لا يجوز للمشرع حرمان الاشخاص من حقهم في طلب وقف تنفيذ القرارات الادارية لان ذلك يعد حرمان للشخص من الحق في التقاضي في صورة من صور

ولذلك فقد اعتبرت محكمة القضاء الإداري أن نص المادة ١٨٤ من قانون تنظيم الجامعات رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ على أن " لا يجوز الحكم بوقف تنفيذ قرارات

مجلس تأديب الطلاب أو مجلس التأديب الأعلى قبل الفصل في الموضوع)) على أنه مخالف لنص المادة ٦٨ من الدستور التي تنص على أن ((التقاضى حق مصون ومكفول للناس كافة)) حيث أنه يحرم الشخص من حقه في طلب الحماية الوقتية. وانتهت المحكمة إلى استبعاد تطبيق هذا النص مقررة بأنه إذا كان المشرع قد اختص المحكمة الدستورية العليا بالحكم بعدم دستورية النصوص التشريعية بما يترتب على ذلك من آثار أخصها بإعدام هذا النص في الماضي والحاضر والمستقبل فإن هذا الاختصاص لا يحجب هذه المحكمة من حقها في الامتناع عن تطبيق النص سالف الذكر لما شابهه من تصادم ظاهر مع الدستور وأحكام قانون مجلس الدولة ولما يحيط بواقع الدعوى من ملائسات وظروف الاستعجال" ثم قضت بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه<sup>(٧٦)</sup>.

كما لا يجوز للمشرع النص في اي قانون على انه لا يجوز للشخص ان يطلب الحماية الوقتية لحق معين من الحقوق فلا يجوز مثلا ان ينص المشرع على عدم جواز طلب الحماية الوقتية لحق الملكية او للحيازة كما لا يجوز للمشرع ان يحرم فئة معين من حقها في طلب الحماية الوقتية فلا يجوز مثلا ان يحرم الدائن من حقه في طلب نفقة وقتية او ان يحرم الزوجة من حقها في طلب النفقة الوقتية والا كان ذلك من المشرع حرمان للشخص من صورة من صور الحق في التقاضي.

## ٢- الحق في الحماية الولائية حق دستوري

والأوامر على العرائض- فى قضاء محكمة النقض(٧٧) هى "الأوامر التى تصدر من قضاة الأمور الوقتية- بما لهم من سلطة ولائية- وذلك بناء على الطلبات المقدمة إليهم من ذوى الشأن - على عرائض، وتصدر تلك الأوامر فى غيبة الخصوم دون تسبب بإجراء وقتى أو تحفظى دون المساس بأصل الحق المتنازع عليه ولذلك لا تحوز تلك الأوامر حجية ولا يستنفذ القاضي الوقتى سلطته بإصدارها".

(٧٦) محكمة القضاء الإداري - ٢٠٠٧/٣/١١ - مجموعة المبادئ القانونية الصادرة عن محكمة القضاء الإداري - دائرة منازعات الطلبة - أكتوبر ٢٠٠٦ يونيو ٢٠٠٧ - ص ١٩٩  
(٧٧) نقض مدنى، الطعن رقم ٤٥. سنة ٤٨ ق - جلسة ١٨/١٢/١٩٧٨ س ٢٩ ص ١٩٤٣ - مجموعه الخمسين عاماً - نادى القضاة(المشار إليها سابقاً) - الجزء الأول - المجلد الثانى - ١٩٨٦ - ١٢ ص ١٦٥.

ومن أمثلة الأمر على عريضة، الاذن الذي يصدره القاضي بالإعلان أو التنفيذ فى غير الأوقات التى حددها القانون (م ٧ مرافعات). والأمر بإنقاص ميعاد المسافة (م ١٧ / ٢ مرافعات) والأمر بإنقاص ميعاد الحضور (م ٢٦٦ / ٢ مرافعات). وكذلك الأمر بتوقيع الحجز التحفظى وحجز ما للمدين لدى الغير (م ٣١٩، ٣٢٧ مرافعات) (٧٨).

وتبدو حكمة نظام الأوامر على العرائض فى أنها تقدم ميزة لصالح من يصدر الأمر لصالحه. ف إجراءاتها سهلة، وبسيطة، وغير مكلفة، وتتميز بسرعتها. فضلا عن أن الأمر على عريضة يصدر فى غيبة الطرف الآخر، ودون مواجهة، مما يؤدى إلى مفاجأته، مثلما فى الأمر الصادر بالحجز التحفظى على اموال المدين (٧٩)، فيحول ذلك دون تهريب هذه الاموال، ومن ثم إمكان التنفيذ عليها بما للدائن من حقوق.

وبالتالى الحماية الولائية هي صورة اصيلة من صور الحماية القضائية للحق حيث انه قد يكون من الضروري اللجوء الى هذا النوع او الى هذه الصورة من صور الحماية وذلك لحماية الحق ، وبناء عليه فان الحق فى طلب الحماية الولائية هو حق دستوري لا يجوز حرمان الاشخاص منه والا كان فى ذلك حرمان للانسان من صورة اصيلة من صور الحق فى التقاضي وهو ما يتعارض مع الدستور.

وقد كانت المادة ١٩٤ مرافعات - قبل تعديلها بالقانون ٢٣ لسنة ١٩٩٢ - تنص على أنه " فى الأحوال التى يكون فيها للخصم وجه فى استصدار أمر... " وقد ذهب معظم الفقهاء قبل تعديل المادة ١٩٤ مرافعات، إلى أن حالات الأوامر على العرائض وردت فى القانون على سبيل المثال لا الحصر. بينما ذهب بعض الفقه إلى أنها وردت على سبيل الحصر (٨٠).

---

(٧٨) وأنظر أمثلة أخرى لدى د. عزمى عبد الفتاح: (المرجع سابق) ص ٢٤٥.  
(٧٩) د. وجدى راغب: الإشارة السابق - د. عزمى عبد الفتاح، السابق، ص ٢٥.  
وعن هدف الأمر على عريضة بالتفصيل أنظر د. نبيل اسماعيل عمر: الأوامر على عرائض، منشأة المعارف بالإسكندرية (بدون تاريخ)، ص ٥٣ وبعدها.  
(٨٠) أنظر الآراء المختلفة فى هذه المسألة، أ. الدناصورى وعكاز: التعليق، الطبعة التاسعة ١٩٩٨ ص ١٧٣٩ وما بعدها - د. عزمى عبد الفتاح: السابق، ص ٢٥٥-٢٥٦ - د. وجدى راغب: السابق، ص ٧. ٢:٧. ٣ - د. نبيل عمر: الأوامر على عرائض (مرجع سابق) ص ٧٣ وما بعدها - د. فتحي والى: الوسيط ١٩٩٣، ص ٨٥ - د. احمد السيد صاوى: الوسيط ١٩٩٤، ص ٧. ٨.

ثم قام المشرع بتعديل المادة (١٩٤) مرافعات (٨١) بموجب المادة الثانية من القانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٩٢ (٨٢)، حيث نصت في بدايتها على أنه " في الأحوال التي ينص فيها القانون على أن يكون للخصم وجه في استصدار أمر"، ومن ثم فإن استصدار الأوامر على العرائض لم يعد جائزا إلا في الحالات التي ينص فيها القانون على جواز استصدار مثل هذه الأوامر (٨٣). وبذلك أصبحت الأوامر على العرائض واردة في قانون المرافعات على سبيل الحصر والتحديد.

وقد انتقد بعض الفقه بحق مسلك المشرع في التعديل الجديد في قانون المرافعات (تعديل المادة ١٩٤ بالقانون ٢٣ لسنة ١٩٩٢) على أساس أن المشرع لا يمكن له أن يحصر سلفا حالات إصدار الأوامر على العرائض، وأن اتجاهه إلى حصر هذه الحالات لم يكن موقفاً (٨٤).

ونعتقد ان اتجاه المشرع الى حصر حالات استصدار الاوامر على العرائض هو اتجاه مخالف للدستور لان فيه حرمان للشخص من حقه في صورة معينة من صور الحق في التقاضي اذ من حق اي شخص طلب الحماية الولاية باعتبارها صورة من صور الحق في التقاضي طالما توافرت الشروط التي اوجبها المشرع لطلب الحماية الولاية.

---

(٨١) أ. الدناصوري وعكاز: التعليق، ط ٩ - ص ١٧٤٢.

(٨٢) أ. محمد كمال عبد العزيز: تقنين المرافعات، ١٩٩٥، ص ١١٩٤

انظر حصر للأوامر على العرائض سواء التي أوردتها قانون المرافعات أو غير ه من القوانين لدى أ. الدناصوري وعكاز: التعليق ط ٩ - الجزء الأول - ص ١٧٤٤ وما بعدها (بالإشارة إلى أ. يحيى اسماعيل في بحثه المنشور بمجلة القضاة، العدد الثاني، السنة الخامسة والعشرين - عدد يوليو وديسمبر ١٩٩٣، ص ٣. ٦ وما بعدها.

(٨٤) انظر د. أحمد السيد صاوي: الوسيط ١٩٩٤ ص ٧. ٩ - د. فتحي والي: الوسيط ط ١٩٩٣ ص ٨٥٠. ولهذا نادى البعض بضرورة العودة إلى النظام السابق وعلاج القصور فيه، أنظر د. أحمد السيد صاوي: الوسيط ١٩٩٤، ص ٧. ٩-٧١٠.

## المطلب الثالث

### الحق في التنفيذ حق دستوري

الحق في التنفيذ من زاوية كونه رخصة للانسان تمنحه الحق في تنفيذ أي حكم يحصل عليه يعتبر حقا دستوريا لا يجوز حرمان الانسان منه<sup>(٨٥)</sup>. وذلك لأن الحق في التنفيذ هو فرع من الحق في الالتجاء إلى القضاء أو فرع من حق التقاضي فيكتسب نفس الحصانة التي يتمتع بها حق التقاضي بحيث لا يجوز للمشرع أو للمحكمة حرمان الشخص من هذا الحق وإلا كان ذلك مخالفة للدستور.

وفي ذلك تقول المحكمة الدستورية العليا بأنه بغير اقتران الترضية القضائية بوسائل تنفيذها وحمل المزمين بها على الرضوخ لها، فإن هذه الترضية تغدو هباء منثورا، وتفقد قيمتها من الناحية العملية، وهو ما يفيد بالضرورة إهدار الحماية التي فرضها الدستور والمشرع-كلاهما-للحقوق على اختلافها وتكريس العدوان عليها، وتعطيل دور القضاء المنصوص عليه في المادة ٦٥ من الدستور في مجال صونها والدفاع عنها، وإفراغ حق اللجوء إليه من كل مضمون. وهو حق عنى الدستور بتوكيده في المادة ٦٨ منه<sup>(٨٦)</sup>.

وإذا كان من حق المشرع تنظيم التنفيذ الجبري للأحكام فلا يجوز أن يترتب على هذا التنظيم إهدار لحق الأشخاص في تنفيذ الأحكام الصادرة لصالحهم وإلا كان في ذلك مصادرة لحقهم الأصيل والدستوري في التقاضي ولذلك يجب على المشرع مراعاة مجموعة من الضوابط والقيود عند تنظيم الحق في التنفيذ وقد تمكنا من استخلاص بعض هذه الضوابط من خلال أحكام المحكمة الدستورية العليا وذلك على النحو التالي:-

١- لا يجوز للمشرع أن يقرر حظر الحجز على كافة أموال المدين فإذا كان من حق المشرع أن يقرر-سواء استجابة للمصلحة العامة أو للمصلحة الخاصة- قاعدة تمنع الحجز على مال معين من أموال المدين، فلا يجوز أن يصل

(٨٥) إذن ينبغي التمييز بوضوح بين الحق في التنفيذ بصفة عامة والحق في تنفيذ حكم معين حصل عليه الخصم، فالحق في التنفيذ بصفة عامة هو حق من الحقوق العامة الدستورية لا يجوز للانسان النزول عنه كما أنه لا يتقدم فلا يجوز للانسان النزول عن حقه في تنفيذ أي حكم يحصل عليه من المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي أو من المحكمين... الخ أما إذا تجسد هذا الحق في حكم محدد فإتاه يصبح حقا محددًا فإذا حصل أحد الأشخاص على حكم يقبل التنفيذ الجبري فإن هذا الحكم يمنحه الحق في تنفيذ هذا الحكم وهذا الحق هو حق محدد يجوز له التنازل عنه.

(٨٦) دستورية عليا الطعن رقم ٢ لسنة ١٤ ق، جلسة ٣/٤/١٩٩٣

في ذلك إلى حد حظر الحجز على كافة أموال المدين وإلا كان في ذلك مصادرة لحق الخصم في التقاضي.

فلا يجوز للمشرع أن يحظر الحجز على كافة أموال المدين سواء سرى هذا الحجز في حق كافة الدائنين أو اقتصر على البعض منهم فقط، لأنه لا يجوز تعطيل الضمان العام للدائنين بأكمله لأن ذلك يعني عدم تمكن هؤلاء الدائنين من الحصول على ديونهم بالحجز على أموال المدين مهما حصلوا على أحكام ومهما كانت هذه الأحكام قابلة للتنفيذ الجبري وذلك لسبب بسيط هو أن جميع أموال المدين لا يجوز الحجز عليها بموجب مثل هذا النص وبالتالي فقد أصبح من المستحيل بالنسبة لهم اقتضاء ديونهم بالحجز على أي عنصر من عناصر هذا الضمان العام بأكمله.

ولذا فقد قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية نص البند (أ) من قانون الهيئات الخاصة لرعاية الشباب والرياضة الصادر بالقانون رقم ٧٧ لسنة ١٩٧٥ فيما تضمنه من عدم جواز الحجز على أموال الهيئات الخاصة لرعاية الشباب والرياضة جميعها - في كافة مكوناتها وعناصرها - إلا إذا كان الدين الذي يراد التنفيذ بموجبه مستحقاً للدولة وناشئاً عن ضرائبها ورسومها، وذلك لمخالفة هذا النص لأحكام المواد ٤٠، ٦٤، ٦٥، ٦٨، ٧٢، ١٦٥ من الدستور<sup>(٨٧)</sup>.

## ٢- لا يجوز للمشرع أن يوجب على طالب التنفيذ اتخاذ إجراء معين أو مراعاة أمر معين لا يستطيعه

فإذا كان من الجائز أن يوجب المشرع أو المحكمة على طالب التنفيذ اتخاذ إجراء معين أو مراعاة أمر معين في استطاعته القيام به أو مراعاته كوجوب إعلان المدين بالسند التنفيذي أو وجوب تقديم طلب تنفيذ لقاضي أو إدارة التنفيذ .... فلا يجوز للمشرع أو المحكمة أن يشترط حدوث التنفيذ في حضور المنفذ ضده لأن ذلك أمر يخرج عن استطاعة طالب التنفيذ حيث سيكون من السهل على المنفذ ضده لمنع التنفيذ وعاقلته أن يتخلف عن الحضور.

(٨٧) دستورية عليا الطعن رقم ٢ لسنة ١٤ ق، جلسة ٣/٤/١٩٩٣ وقد جاء في هذا الحكم أنه قد عطل بالنسبة لغير الدولة من الدائنين ضمانهم العام بأكمله وحال بينهم وبين اقتضاء ديونهم من هذا الضمان في أي من عناصره، وأهدر القيمة العملية لأية أحكام قضائية يكون هؤلاء قد حصلوا عليها، وأعاق تنفيذ مضمونها، وأخل بمبدأ التكافؤ في المعاملة القانونية بين الدائنين المتماثلة مراكزهم القانونية، وجاوز حدود سياق القانون وخضوع الدولة لأحكامه، ومال بولاية السلطة القضائية هابطاً برسالتها في أداء العدالة. ومن ثم يقع النص التشريعي المطعون عليه في حومة مخالفة أحكام المواد ٤٠، ٦٤، ٦٥، ٦٨، ٧٢، ١٦٥ من الدستور

وقد قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية عجز الفقرة الثانية من البند (ب) من المادة ١٨ من القانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨١ فى شأن بعض الأحكام الخاصة بتأجير وبيع الأماكن وتنظيم العلاقة بين المؤجر والمستأجر فيما نص عليه من أنه: ويشترط أن يتم التنفيذ فى مواجهة المستأجر. وقد جاء فى هذا الحكم أنه: لما كان الحكم الصادر بالطرد من القضاء المستعجل مشمولا بالنفاذ العجل وكان المؤجر يعتبر بمقتضى هذا الحكم متمتعا بحق ظاهر أضى عليه المشرع حماية خاصة تبيح له اقتضائه قبل أن يستقر بصفة نهائية وكان الحق فى التقاضى المنصوص عليه فى المادة ٦٨ من الدستور لا تكتمل حلقاته إذا اعاق المشرع هذا التنفيذ من خلال تعليق صحته على مثول المستأجر بشخصه أثناء إجرائه مثلما هو الامر فى النزاع الرهن وكان النص المطعون فيه بما يؤدى اليه من بطلان كل تنفيذ تم فيه غيبة مستأجر العين-وقد عطل اعمال الآثار القانونية لحكم الطرد جاعلا تنفيذه رهنا بإرادة المستأجر فإنه بذلك يكون قد نقض أصل الحق فى التقاضى وعطل الاغراض التى يتوخاها واعاق وصول الترضية القضائية التى كفلها حكم الطرد لأصحابها ومايز فى مجال تنفيذ الأحكام القضائية-دون مسوغ مشروع-بين المستأجرين وغيرهم الذين يصح التنفيذ قبلهم بمجرد إعلان سند التنفيذ لشخص المدين أو فى موطنه على ما تنص عليه المادة ٢٨١ من قانون المرافعات<sup>(٨٨)</sup>.

٣- مشكلة الحصول على حكم وعدم التمكن من تنفيذه لتعارضه مع حكم آخر فلا يجوز للمشرع أن يسكت على مثل هذه الظاهرة دون أن يضع الوسيلة القانونية التى تتيح للخصم التخلص من هذا العائق. ويمكن أن يحدث التعارض بين حكمتين بحيث لا يمكن تنفيذهما معا فى حالتين ١- إذا صدر الحكمان من جهتان قضائيتان مختلفتان ٢- إذا صدر الحكمان من جهة قضائية واحدة ولكل حالة من هاتين الحالتين حل تشريعي مختلف وهو ما سنتناوله ببعض التفصيل فيما يلي:

(٨٨) دستورية عليا الطعن رقم ٨١ لسنة ١٩ قضائية جلسة ١٩٩٩/٢/٦.

## ١- إذا كان الحكمان صادرين من جهتين قضائيتين مختلفتين

في هذه الحالة وضع قانون المحكمة الدستورية العليا الحل حيث أسند للمحكمة الدستورية العليا الاختصاص بحل النزاع الإيجابي في تنفيذ حكمين متعارضين. حيث تنص المادة ٢٥ ثالثاً من قانونها على أنه تختص المحكمة الدستورية العليا دون غيرها بما تأتي: ثالثاً: الفصل في النزاع الذي يقوم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين صادر أحدهما من أية جهة من جهات القضاء أو هيئة ذات اختصاص قضائي والآخر من جهة أخرى منها. ويشترط للنزاع في هذه الحالة توافر الآتي:

### ١- ان يكون الحكمان المتعارضان صادرين من جهتين قضائيتين مختلفتين:

حيث تنص المادة ٢٥ من قانون المحكمة الدستورية العليا على أنه: تختص المحكمة الدستورية العليا دون غيرها بما تأتي: ثالثاً: الفصل في النزاع الذي يقوم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين صادر أحدهما من أية جهة من جهات القضاء أو هيئة ذات اختصاص قضائي والآخر من جهة أخرى منها. مما مؤداه ان النزاع الذى يقوم بسبب تناقض الاحكام النهائية وتنعقد لهذه المحكمة ولاية الفصل فيه هو ذلك الذى يقوم بين احكام صادرة من أكثر من جهة من جهات القضاء او الهيئات ذات الاختصاص القضائي، فاذا كان التناقض المدعى وجوده واقعا بين احكام صادرة من محكمتين تابعتين لجهة قضائية واحدة فإن محاكم هذه الجهة وحدها هى التى تكون لها ولاية الفصل فيه<sup>(٨٩)</sup>. ولكن يجب أن نلفت النظر إلى أنه ليس من بين هاتين الجهتين التي يمكن أن تتعارض الاحكام الصادرة منها المحكمة الدستورية العليا بمعنى أنه لا يجوز الزعم بأن هناك تعارض بين حكم صادر من المحكمة الدستورية العليا باعتبارها جهة قضائية وحكم صادر من جهة قضائية اخرى وإلا لجاز القول بترجيح الحكم الصادر من الجهة الاخرى على الحكم الصادر من المحكمة الدستورية العليا<sup>(٩٠)</sup>

(٨٩) دستورية عليا الطعن رقم ١ لسنة ٢٠ قضائية جلسة ١٩٩٩/٣/٦

(٩٠) وفي ذلك تقول المحكمة الدستورية العليا: أنه ليس من بين هاتين الجهتين المحكمة الدستورية العليا، ذلك أن هذه المحكمة -وبوصفها الهيئة القضائية العليا- هي التي تفصل بأحكامها النهائية التي لا يجوز الطعن فيها في حالة التناقض بين حكمين نهائيين، وهي التي تعين أحقهما به، اعتباراً طرفاً في هذا التناقض أو أحقهما على النزاع المتعلق به، مردوداً أولاً بأن ولايتها في المسائل التي تدخل في اختصاصها هي ولاية منفردة لا مزاحمة فيها، وقولها في شأنها هو القول الفصل، وليس لها بالتالي أن تنقض قضاء صادراً عنها، ولا أن تراجعها فيه أي جهة ولو كانت قضائية، ومن ثم تصبح أحكامها عصية على الرجوع عنها بما لا يجوز معه اعتبارها حداً للتناقض المنصوص عليه =



وإذا ألغت إحدى الجهتين الحكم الصادر منها قبل تقديم طلب حل النزاع، فلا يوجد ثمة تنازع بين الحكّمين حيث لن يبقى إلا حكم واحد في الدعوى، ومن ثم تنتفي حالة التنازع<sup>(٩١)</sup> ولذلك يجب أن يبقى الحكمان قائمين إلى وقت تقديم طلب حل التنازع<sup>(٩٢)</sup>.

٢- أن يكون الحكمان متناقضين: لأن مناط التناقض<sup>(٩٣)</sup> هو صعوبة أو استحالة تنفيذ الحكمين معاً، بشرط كونهما قد فصلا في موضوع دعوى واحدة على نحو مختلف.

ولذلك يتعين على كل ذي شأن - وعملاً بنص الفقرة الثانية من المادة ٣٢ من قانون المحكمة الدستورية العليا - أن يبين في طلب فض التناقض بين الحكّمين النهائيين النزاع القائم حول التنفيذ ووجه التناقض بين الحكّمين.

ويجب أن يقوم التعارض بين الحكّمين في منطوقيهما أو في الأسباب المرتبطة بالمنطوق إرتباطاً لا يقبل التجزئة بحيث يؤدي هذا التعارض إلى استحالة تنفيذ الحكّمين.

أما إذا كان التعارض يقوم بين ما ورد بأسباب الحكّمين، ولا يتطلب ذلك ترجيح أحد الحكّمين على الآخر في مجال تنفيذه فإن هذا التعارض بين هاتين

---

= في البند ثالثاً من المادة ٢٥ من قانونها، والا ساع تغليب قضاء لجهة أخرى عليها. ومردود ثانياً: بأن هذه المحكمة حين تباشر اختصاصها بالفصل في التناقض المدعى به بين حكّمين نهائيين صادرين عن جهتين ونظرتها الموضوعية حين تقول كلمتها في هذا النزاع، وشرط ذلك ألا تكون أحكامها طرفاً فيها. ومردود ثالثاً: بأن المشرع اختص هذه المحكمة بالفصل في دعوى التناقض المنصوص عليها في البند ثالثاً من المادة ٢٥ من قانونها. ولو صح القول بأن أحكامها يمكن أن يقوم بها هذا التناقض، لاستحال أن يكون تشكيلها - عند الفصل فيه - مقصوراً على قضاتها صوتاً لأحكام الدستور التي ينافيها أن تكون الجهة التي اسند إليها المشرع ولاية الفصل في نزاع معين فصلاً قضائياً هي ذاتها المعتمدة خصماً فيه، ولأضحى متعيناً بالتالي أن يكون الفصل في التناقض المدعى به موكولاً إلى محكمة قائمة بذاتها تستقل بتشكيلها عن المحكمة الدستورية العليا، أو على الأقل ألا تكون الغلبة فيه لقضاتها. ومردود رابعاً: بأن هذه المحكمة حين تفصل في النزاع القائم في شأن تنفيذ حكّمين نهائيين، فإنها تفاضل بينهما طبقاً لقواعد الاختصاص التي قام المشرع بتوزيعها بين الجهات القضائية المختلفة تحديداً لولاية كل منها، وليس من بين هذه الجهات، المحكمة الدستورية العليا التي تخرج عن محيطها بعد أن أفرد لها الدستور فصلاً مستقلاً عن السلطة القضائية بهيئاتها المختلفة ومحاكمها المتعددة، بما مؤدها عدم جواز اعتبار هذه المحكمة جهة قضاء في تطبيق أحكام البند ثالثاً من المادة ٢٥ من قانونها. دستورية عليا الطعن رقم ٢ لسنة ١٢ ق، جلسة ١٩٩٢/١/٤

(٩١) فتحي والي: الوسيط. رقم ١٢٨ ص ٢٤٣.

(٩٢) فتحي والي: الوسيط. رقم ١٢٨ ص ٤٢٤ - ٢٤٣.

(٩٣) وجدي راغب: مبادئ، ص ٢٢١.

الحيثيتين-بفرض قيامه- لا يشكل تناقضاً بين حكمين نهائيين فى مجال التنفيذ بالمعنى الذى يقصده المشرع<sup>(٩٤)</sup>.

وإذا كان الحكمان أو أحدهما قد نُفذ فلا يوجد ثمة تنازع بين الحكمين فى مجال التنفيذ<sup>(٩٥)</sup>.

٣- أن يكون الحكمان نهائيين: فيشترط أن يكون كل من الحكمين نهائياً مما يؤدي إلى تنازع تنفيذهما<sup>(٩٦)</sup>. لأن الأحكام النهائية يجوز تنفيذها جبراً، وهو ما يستحيل إذا توافر فيها شرط التناقض. وعلى ذلك لا تتوافر هذه الحالة من حالات التنازع الإيجابي إذا كان أحد الحكمين لن يستنفذ بعد طرق الطعن العادية المتاحة أمامه.

فإن حكم المحكمة يتضمن ترجيح حكماً من الحكمين على تقدير أنه صادر من الجهة ذات الولاية وبذلك يصبح هو الحكم الذى يجوز تنفيذه، أما الحكم الآخر فإنه يعتبر كأن لم يكن وتزول كافة آثاره. كما وضع المشرع أيضاً قواعد لحل التنازع فى تنفيذ حكمين صادرين من محكمتين تابعتين لجهة قضائية واحدة

## ٢- حكمان متعارضان صادران من جهة قضائية واحدة

نفرد بين ثلاثة فروض: ١- أحد الحكمين ابتدائي والآخر نهائي ٢- الحكمان نهائيان ٣- الحكمان باتان ونتناول هذه الفروض الثلاثة بالتفصيل على النحو التالي:-

### أ- حل التعارض بين حكمين أحدهما ابتدائي والآخر نهائي

فالمشرع- سدا منه لكل ذريعة تؤدي إلى قيام التناقض بين الأحكام وتنافى مفهوم العدالة وتصطدم بالدستور- قد أفسح مجال الطعن فيما يصدر من الأحكام على خلاف أحكام سابقة فنص فى المادة ٢٢٢ من قانون المرافعات على جواز استئناف جميع الأحكام الصادرة فى حدود النصاب الانتهاى إذا كان الحكم صادراً على خلاف حكم سابق لم يحز قوة الأمر المقضى.

(٩٤) دستورية عليا الطعن رقم ٢ لسنة ٤ ق، جلسة ١/١٩٨٣

(٩٥) دستورية عليا طعن رقم ٢ لسنة ١٤ قضائية جلسة ١٤/١/١٩٩٧

(٩٦) أحمد ماهر زغلول: أصول المرافعات، رقم ٢٤٧ ص ٤٣٨.

ويجوز الطعن بالاستئناف استثناء إذا صدر حكم نهائياً مخالفاً لحكم آخر لم يحز قوة الأمر المقضي سواء كان الحكمان صادرين في خصومة واحدة أم كان كل حكم صادر في خصومة مستقلة. ويشترط الفقه توافر عدة شروط للطعن بالاستئناف طبقاً لهذه الحالة وهذه الشروط هي:-

#### ١- يجب أن يكون الحكم الثاني نهائياً.

تنص المادة ٢٢٢ مرافعات على أنه: ويجوز أيضاً استئناف جميع الأحكام الصادرة في حدود النصاب الانتهائي إذا كان الحكم صادراً على خلاف حكم سابق لم يحز قوة الأمر المقضي. فصياغة هذه المادة صريحة في قصر تطبيقها على الأحكام الصادرة في حدود النصاب الانتهائي للمحكمة.

ولذلك يرى الفقه أن هذا النص لا ينطبق إلا بالنسبة للحكم الانتهائي بسبب صدوره في حدود النصاب الانتهائي للمحكمة، أما الحكم النهائي بسبب وجود نص في القانون يمنع الطعن فيه بالاستئناف أو بسبب اتفاق الأطراف على عدم الطعن في الحكم بالاستئناف فإن مثل هذا الحكم لا يقبل الطعن فيه بالاستئناف بسبب مخالفته لحكم آخر لم يحز قوة الأمر المقضي ونعتقد أن هذا الشرط الذي وضعه المشرع للسماح بالطعن في الحكم النهائي بسبب تعارضه مع حكم آخر يثير العديد من المشاكل القانونية التي قد تؤدي إلى اعتباره بهذه الصياغة مخالفاً للدستور، إذ أن التعارض الذي سيكون بين حكم نهائي بسبب نص القانون أو اتفاق الأطراف وبين حكم آخر لن تكون هناك وسيلة قانونية لإزالته وهو ما يعني بقاء الحكمان المتعارضان على الساحة القانونية مع عدم إمكان تنفيذهما وهو ما يؤدي في النهاية إلى عدم وصول الرضى القضائية إلى مستحقيها وبالتالي إهدار لحقهم في التقاضي مما يعتبر مخالفة للدستور.

ولحين التخلص من هذا النص غير الدستوري نعتقد مع جانب من الفقه<sup>(٩٧)</sup> أنه يجوز الطعن بالاستئناف في الحكم النهائي أياً كان سبب نهائية الحكم، ويمكن أن يستند هذا الحل كما ذهب إلى ذلك بحق جانب آخر من الفقه<sup>(٩٨)</sup> إلى اعتبار

(٩٧) فتحي والي الوسيط بند ٣٦٢ ، نبيل عمر أصول المرافعات ص ١٢١٨

(٩٨) أحمد ماهر زغلول أصول المرافعات ص ٥٩ هامش ٥، وفي الاعتراض على هذه المحاولة وضرورة الانتظار لحين صيرورة الحكم الأول انتهائياً والطعن فيه بالنقض لوجود تعارض بين الحكمين أنظر أحمد خليل تعارض الاحكام ص ١٣٦ وما بعدها .

هذا الحكم النهائي المخالف لحكم آخر حكما باطلا يجوز الطعن فيه بالاستئناف استثناء استنادا إلى نص المادة ٢٢١ مرافعات لا إلى نص المادة ٢٢٢ مرافعات.

## ٢- يجب أن يكون الحكم السابق حكما ابتدائيا وأن يظل ابتدائيا لحين رفع الطعن بالاستئناف

اما إذا كان الحكم السابق حكما انتهائيا أو صار انتهائيا قبل الطعن بالاستئناف فإن مقتضيات هذه الحالة لا تتوافر.

## ٣- أن يكون الحكم السابق قد صدر فى النزاع ذاته موضوعاً وسبباً بين الخصوم أنفسهم<sup>(٩٩)</sup>

اما إذا كان الحكم السابق فى دعوى اخرى مختلفة عن الدعوى التي صدر فيها الحكم الثاني من حيث الموضوع أو السبب أو الخصوم فلا يجوز الطعن فى الحكم الثاني بسبب مخالفته للحكم الأول لان مثل هذا التعارض غير قائم.

## ٤- أن يكون التعارض قائم بين حكمين موضوعيين أو بين حكمين مستعجلين فالتعارض يقوم إذا كان الحكم الثاني حكم موضوعي وكان مخالفا للحكم الموضوعي الأول كما لو صدر حكم بحق المدعي فى التعويض وبالزام المدعى عليه بدفع هذه التعويض للمدعي فى حين صدر الحكم الثاني برفض التعويض فهنا يقوم تعارض بين حكمين موضوعيين يسمح بالطعن فى الحكم الثاني بالاستئناف ولو كان حكما نهائيا

والتعارض بين حكمين موضوعيين يقوم سواء كان الحكمان صادرين فى خصومتين مستقلتين، وذلك عندما تخالف المحكمة الثانية قاعدة الحجية وتفصل فيما سبق الفصل فيه، أو كان الحكمان صادرين فى خصومة واحدة ويكون ذلك إذا خالفت المحكمة قاعدة الاستنفاد وعادت ففصلت فى نفس المسألة التي فصلت فيها من قبل بين نفس الخصوم<sup>(١٠٠)</sup>.

كما يمكن أن يقوم التعارض بين حكمين مستعجلين وذلك إذا قضى الحكم اللاحق على خلاف ما قضى به حكم سابق دون أن يكون هناك تغير فى مركز الخصوم والظروف التي صدر فيها الحكم الأول يسمح بالعدول عنه<sup>(١٠١)</sup>، يستوي

(٩٩) نقض مدني الطعن رقم ٠٥٢٢ لسنة ٣٥ بتاريخ ٢٤ / ٠٢ / ١٩٧٠ سنة المكتب الفني ٢١

(١٠٠) راجع احمد خليل-تعارض الأحكام ص ٨٠ وما بعدها

(١٠١) فالحكم المستعجل رغم أنه لا يحوز حجية الأمر المقضي به لأنه لا يفصل فى حقوق أو مراكز موضوعية، إلا أنه لا يجوز المساس به حال ثبات الظروف التي صدر فيها، وأساس هذه القاعدة يرجع إلى فكرة الحكم الشرطي:- احمد=

في ذلك أيضا أن يكون الحكمان قد صدرا في خصومتين مستقلتين أو في خصومة واحدة<sup>(١٠٢)</sup>.

أما إذا كان أحد الحكمين حكما موضوعيا وكان الحكم الآخر حكما وقتيا أو مستعجلا فلا تتوافر في هذه الحالة مقتضيات تعارض الأحكام فالتعارض حكم مستعجل وآخر موضوعي لا يفتح باب الطعن بالاستئناف بسبب تعارض الأحكام وذلك لأنه لا يوجد تعارض حقيقي بين حكم موضوعي وحكم مستعجل فصدور حكم في الموضوع يؤدي إلى زوال الحماية المستعجلة فدور الحكم المستعجل يتلاشى بصدور الحكم الموضوعي الذي يحل محله<sup>(١٠٣)</sup> ليقوم بالحماية التأكيدية للحق<sup>(١٠٤)</sup>.

ولكن قد يوجد هذا التعارض من الناحية الواقعية، وذلك كما لو صدر حكم مستعجل بطرد المستأجر لامتناعه عن دفع الاجرة مع وجود الشرط الفاسخ الصريح، ثم صدر حكم في الموضوع مقررًا حق المستأجر في البقاء في العين لأن امتناعه عن دفع الاجرة كان ممارسة لحقه في الحبس مثلا، ولكن هذا التعارض الواقعي لا يعبر عن وجود تعارض قانوني بين الحكمين، وذلك لأن الحكم الموضوعي يعتبر في هذه الحالة الغاء ضمنيا للحكم المستعجل<sup>(١٠٥)</sup> الصادر بطرد المستأجر من العين، فلا يوجد إذن سوى الحكم الموضوعي، ولا يمكن الحديث بالتالي عن ثمة تعارض<sup>(١٠٦)</sup>. ولكن يتعين أن يكون الحكم الموضوعي

---

=ماهر زغلول - اعمال القاضي بند ٥٣ وما بعدها، محمد سعيد عبد الرحمن - الحكم الشرطي رسالة عين شمس ١٩٩٨، ويعترف البعض الآخر للحكم المستعجل بحجية مؤقتة: راجع احمد ابو الوفا المرافعات بند ٢٩٥ (١٠٢) وتطبيقا لذلك قضت محكمة النقض بأن القضاء في دعوى سابقة وبصفة مستعجلة بوقف تنفيذ الحكم باخلاء المستأجر (المحافظ) لصدور قرار من المحافظ بالاستيلاء على عين النزاع، فإن قضاء الحكم المطعون فيه في مادة مستعجلة باخلاء المحافظ بصفته استنادا إلى أن قرار الاستيلاء معدوم، حال أن الثابت من مدونات الحكمين أن مركز الخصوم والظروف التي صدر فيها الحكم السابق هي بعينها لم يطرأ عليها تغيير، لما كان ذلك وكان الأساس المشترك في الدعويين هو قرار المحافظ المشار إليه فإن الحكم المطعون فيه يكون قد أعاد النظر في ذات المسألة التي فصل فيها الحكم السابق وناقضه، مما يكون الطعن فيه بالنقض جائزا رغم صدوره من محكمة ابتدائية بهيئة استئنافية عملا بالمادة ٢٤٩ مرفعات: نقض ١٩٨٠/٢/٣١ ص ٥٦٤

(١٠٣) إذ العبرة في تحديد الحقوق والمراكز القانونية هي بما يقرره العمل القضائي الموضوعي - أحمد ماهر زغلول - المرجع السابق - بند ١٢٢

(١٠٤) أحمد ماهر زغلول - الاشارة السابقة

(١٠٥) احمد ماهر زغلول - آثار الغاء الأحكام - بند ١٢٥ ص ١٩٧

(١٠٦) ولذلك فلا محل لاعمال حكم المادة ٢٢٢ مرفعات في شأن الطعن بالاستئناف أو المادة ٢٤٩ في شأن الطعن بالنقض حال صدور حكم موضوعي بالمخالفة لحكم مستعجل، لأن صدور الحكم الموضوعي يؤدي إلى زوال الحكم المستعجل وهو ما يؤدي إلى عدم قبول الطعن بسبب التعارض: نقض ١٩٧١/٤/٢٢ ص ٥٦٤

قابلاً للتنفيذ الجبري بأن يكون مشمولاً بالإنفاذ المعجل أو أن يكون نهائياً حتى يكون قادراً على إزالة آثار الحكم المستعجل، أما إذا كان الحكم الموضوعي مازال حكماً ابتدائياً غير مشمول بالإنفاذ المعجل فإن الحكم المستعجل يبقى قائماً مرتباً لآثاره وهو وحده القابل للتنفيذ الجبري<sup>(١٧)</sup> دون الحكم الموضوعي إلى أن يحوز الحكم الأخير قوة الأمر المقضي فيحل بذلك محل الحكم المستعجل. وبناء عليه سيكون كلا الحكمين مطروحين أمام المحكمة الاستئنافية ويصبح من سلطتها إلغاء الحكمين معاً والحكم في الدعوى من جديد بحكم واحد تزول بموجبه حالة التناقض بين الحكمين إذ لن يكون هناك سوى حكم واحد هو الحكم الصادر من المحكمة الاستئنافية.

### ب- حل التعارض بين الحكم النهائي

تنص المادة ٢٤٩ مرافعات على أنه (( للخصوم أن يطعنوا أمام محكمة النقض في أى حكم انتهائى - أياً كانت المحكمة التى أصدرته - فصل فى نزاع خلافه لحكم آخر سبق أن صدر بين الخصوم أنفسهم وحاز قوة الأمر المقضى)). وبناء عليه إذا صدر حكمان نهائيان متعارضان<sup>(١٨)</sup> فإنه يجوز الطعن فى الحكم الثانى بالنقض طبقاً للمادة ٢٤٩ مرافعات ويجب أن تتوافر مجموعة من الشروط للطعن بالنقض للتعارض وهذه الشروط هي:-

### الشرط الأول أن يكون الحكم الأول نهائياً<sup>(١٩)</sup>

فيجب أن يكون الحكم الأول نهائياً فى اللحظة التى صدر فيها الحكم الثانى وذلك أياً كان سبب نهائيته، أى سواء كان الحكم نهائياً لصدوره فى حدود النصاب النهائى أو لصدوره غير قابل للاستئناف بنص المشرع، أو لأن الأطراف اتفقوا على نهائيته، أو لفوات ميعاد الطعن فيه بالاستئناف أو لقبول المحكوم عليه

(١٧) أحمد خليل تعارض الأحكام ص ٨٨

(١٨) أياً كانت المحكمة التى أصدرت الحكم، أى سواء كانت محكمة أول درجة أو محكمة استئناف.

(١٩) فتحي والى- الوسيط بند ٣٨٧، أحمد السيد صاوى- الوسيط ص ٨٩٦، نبيل عمر- الطعن بالنقض بند ١٠٨ ص ٢٣٨، وانظر فى الفرض التى لا يحوز الحكم الأول قوة الأمر المقضى إلا بعد صدور الحكم الثانى، ومدى جواز الطعن بالنقض للتعارض فى هذه الحالة، والحلول التى يمكن اقتراحها لمواجهة هذا الفرض - أحمد خليل- التعارض ص ١٦٩ وما بعدها .

للحكم<sup>(١١٠)</sup> أو لأنه قد طعن فيه بالاستئناف وانقضت خصومة الاستئناف سواء بحكم في الموضوع أو بدون حكم في الموضوع.

### **الشرط الثاني: أن يكون الحكم الثاني قد صدر نهائياً**

فيجب أن يكون الحكم الثاني قد صدر نهائياً، أما إذا كان قد صدر ابتدائياً ثم حاز قوة الأمر المقضي بسبب سقوط الحق في الطعن أو بسبب الطعن فيه أو سقوط أو انقضاء خصومة الطعن دون حكم في الموضوع فإنه لا يجوز الطعن فيه بالنقض ولو كان مخالفاً للحكم الأول<sup>(١١١)</sup>.

كما يجوز الطعن بالنقض للتعارض إذا كان التعارض بين حكمين موضوعيين أو بين حكمين مستعجلين

### **الشرط الثالث:- أن يكون الحكمان صادرين في نفس الدعوى**

فيجب أن يكون الحكم الثاني صادراً في نفس الدعوى التي صدر فيها الحكم الأول، بحيث تكون الدعويان متحدتان خصوماً وموضوعاً وسبباً<sup>(١١٢)</sup>، فإذا اختلف أحد العناصر في الدعويين فلا يتحقق موجب التعارض.

### **الشرط الرابع:- أن يوجد تناقض بين الحكمين**

فإذا كان هناك تناقض بين الحكمين بحيث يكون الحكم الثاني قد ناقض قضاء سابقاً حاز قوة الشيء المحكوم به في مسألة ثار حولها النزاع بين طرفي الخصومة واستقرت الحقيقة بشأنها بالفصل فيها في منطوق الحكم السابق أو في أسبابه المرتبطة إرتباطاً وثيقاً بالمنطوق<sup>(١١٣)</sup> أما إذا لم يكن هناك تناقض بين الحكمين فلا يجوز الطعن في الحكم الثاني بالنقض..

وبموجب هذا الطعن يكون الحكم اللاحق هو المطروح وحده على محكمة النقض دون الحكم الأول الذي حاز قوة الأمر المقضي، ويكون من سلطة محكمة النقض في هذا الفرض أن تحكم بنقض الحكم الثاني لمخالفته للحكم الأول وتقضي بعدم قبول نظر الدعوى لسابقة الفصل فيها، وبذلك تزول حالة التعارض بين الأحكام حيث لن يكون باقياً سوى الحكم الأول وحده.

(١١٠) أحمد السيد صاوي-المرجع السابق- بند ٦٠٣

(١١١) أحمد السيد صاوي-الإشارة السابقة

(١١٢) نقض مدني الطعن رقم ٢٢٤ لسنة ٤٥ ق، جلسة ٢٣/٢/١٩٧٨

(١١٣) نقض مدني الطعن رقم ٤٥ لسنة ٣٩ ق، جلسة ٨/٢/١٩٧٥

وتطبيقا لذلك قضت محكمة النقض بأنه لما كان القضاء نهائيا برفض دعوى صحة التعاقد على أساس أن ملكية المبيع انتقلت إلى الغير يتضمن أن التصرف الذي زالت به هذه الملكية جدي وصحيح ومن ثم يمتنع التنازع في شأن جدية هذا التصرف أو صحته من جديد بين الخصوم أنفسهم في أية دعوى تالية ولو بأدلة قانونية أو واقعية لم يسبق إثارتها أو أثرت في الدعوى السابقة ولم يبحثها الحكم الصادر فيها، لما كان ذلك وكان الحكم الصادر في الدعوى ٤٠١ س ١٩٧٢ مدني ديرب نجم الذي تدل صورته التنفيذية على أنه حاز قوة الأمر المقضي وتفيد مدوناته أن المطعون ضدها الأولى أقامت على الطاعن وآخرين بطلب الحكم بصحة ونفاذ عقدي بيع صدر إلیها من المطعون ضدهما الثاني والثالث عن مساحة النزاع فطلب الطاعن رفضها تأسيسا على أن البائعين نفسيهما باعاه هذه المساحة ذاتها بعقد مسجل برقم وانتهى الحكم إلى رفض الدعوى تأسيسا على أن ملكية القدر المبيع انتقلت إلى الطاعن بهذا التسجيل، لما كان ما تقدم وكان الحكم المطعون فيه قد قضى مع ذلك بصورية عقد الطاعن، فإنه يكون **قد فصل في النزاع بين الخصوم أنفسهم خلافا لذلك الحكم ومن ثم يكون الطعن بالنقض جائزا، ولما كان الطعن قد استوفى سائر أوضاعه الشكلية وكان الموضوع صالحا للفصل فيه فإنه يتعين نقض الحكم لهذا السبب والقضاء بعدم جواز نظر الدعوى لسبق الفصل فيها**<sup>(١١٤)</sup>.

كما قضت بأنه إذا كان الحكم الصادر بصحة ونفاذ عقد بيع قد أقام قضاءه في أسبابه المرتبطة بمنطوقه ارتباطا على أساس أن المشتري قد أوفى ثمن البيع وذلك ردا على دفاع البائع بأنه لم يوف الثمن، فإن الحكم المطعون فيه الصادر في دعوى تالية بفسخ عقد البيع ذاته استنادا إلى أن الثمن لم يدفع يكون قد فصل في النزاع خلافا للحكم الآخر الذي سبق صدوره بين الخصوم أنفسهم وحاز قوة الأمر المقضي مما يستوجب نقضه والقضاء بعدم جواز نظر الدعوى لسبق الفصل فيها<sup>(١١٥)</sup>.

### ج- حل التعارض بين الحكمين الباتين (فراغ تشريعي مخالف للدستور)

أما إذا كان الحكمان باتين وكانا صادرين من محاكم تتبع جهة قضائية واحدة فلا يوجد أي وسيلة في القانون المصري لعلاج هذا التعارض في الأحكام،

(١١٤) نقض ١٩٨٩/٢/٧ س ٤٠ ص ٤١٢.

(١١٥) نقض مدني الطعن رقم ١٦ س ٢٨ ق ١٩٦٣/٣/٧ س ١٤ ص ٢٨٨.



وهو في اعتقادنا أمر غير مقبول لأنه يتساوى مع انكار العدالة، ويمكن أن نسميه سكوت تشريعي مخالف للدستور، فمخالفة الدستور لا تقتصر في اعتقادنا على قيام المشرع بعمل تشريعي مخالف للدستور وإنما سكوت المشرع عن معالجة وضع مخالف للدستور أي أنه مخالفة لالتزام دستوري مفروض على المشرع.

### الحلول المقترحة

إذا كان وجود حكمين متعارضين يحول دون تنفيذهما معا وهو كما سبق أن ذكرنا انكار للعدالة أو انكار لحق الخصم في تنفيذ الحكم الذي يحصل عليه من القضاء وهو في النهاية انكار لحقه في التقاضي وهو أمر يتعارض مع الدستور لأنه اعتداء على حق دستوري للخصم.

ولذلك لا يمكن أن يبقى الأمر هكذا بل يجب البحث عن حل لكي يحصل الخصم على الرضوية القضائية المناسبة بتنفيذ الحكم. ولقد طرح جانب من الفقه اقتراحين لحل هذه المشكلة:-

### الاقتراح الأول:- فتح باب الطعن في هذين الحكمين رغم فوات الميعاد

إذا كان الغرض من مواعيد الطعن في الأحكام هو استقرار الحقوق، ووضع أجل ينتهي عنده النزاع<sup>(١١٦)</sup>. ذلك لأن عدم تقييد الطعن بميعاد معين يؤدي إلى تأبيد المنازعات وهو ما يؤثر على الاستقرار اللازم للحقوق والمراكز القانونية. ولحين تدخل المشرع لتغطية هذا الفراغ يرى البعض<sup>(١١٧)</sup> أنه يمكن علاج التعارض بين الأحكام الباتة من خلال أجازة الطعن للتعارض بعد انقضاء الميعاد أو من خلال فض التعارض بقوة القانون بالاعتداد بالحكم الصادر أولاً. ومع تأييدنا لهذا الاقتراح إلا أنه قد يجد بعض الصعوبات عند تطبيقه، وذلك لأنه بقبول الطعن في حكم غير قابل للطعن فيه فإن الحكمة تكون قد أنشأت طريقاً للطعن لم ينشئه المشرع، والمشرع هو المنوط به إنشاء طرق الطعن وتنظيمها.

كما أن فض التعارض بقوة القانون بالاعتداد بالحكم الصادر أولاً دون الحكم الصادر ثانياً امر يحتاج أيضاً إلى نص تشريعي، ثم هل معنى ذلك أن نعتد بالحكم الصادر أولاً من حيث تاريخ صدور حكم أول درجة أم الصادر أولاً بمعنى الحكم الذي حاز درجة البتية أولاً؟.

(١١٦) طعن رقم ١٣٢٣ سنة ٣٨ ق. المشار إليه سابقاً

(١١٧) أنظر احمد خليل-تعارض الأحكام ١٨٦ وما بعدها

**الاقتراح الثاني: تهاتر الحكمين معا وجواز اللجوء للقضاء من جديد**  
ولذا نعتقد أن الحل الذي يجب اعماله في هذا الصدد هو تهاتر الحكمين فيما تعارضا فيه، وتهاتر الحكم يحول دون حيازته للحجية ويتيح للخصوم اللجوء إلى المحاكم من جديد للفصل في موضوع الدعوى بحكم جديد دون الخشية من الدفع بسابقة الفصل في الدعوى، فإذا صدر هذا الحكم امكن تنفيذه لأنه يصبح الحكم الوحيد الصادر في الموضوع والموجود على الساحة القانونية وذلك لأن الحكمين السابقين قد تهاترا.

ولعلنا نجد في حكم المحكمة الدستورية العليا ما يؤيد ما ذهبنا اليه حين قضت بأنه لا يعتبر إنكار العدالة قائمة في محتواه على الخطأ في تطبيق القانون، وإنما هو الإخفاق في تقديم الترضية القضائية الملائمة، وهو ما يتحقق بوجه خاص إذا كانت الوسائل القضائية المتاحة لا توفر لمن استنفدها الحماية اللازمة لصون حقوقه، أو كانت ملاحظته لخصمه للحصول على الترضية القضائية التي يأملها، لا طائل من ورائها<sup>(١١٨)</sup>.

### **المطلب الثالث**

## **لا يجوز وضع العقوبات والعوائق في سبيل الحق في التقاضي**

١- لا يجوز تعليق ممارسة الشخص لحقه في التقاضي على إرادة أخرى غير إرادته فحق التقاضي من الحقوق العامة أو الإرادية أو المطلقة للمتقاضي فيجب التعويل على إرادة هذا الشخص وحده بحيث لا يجوز لأي سلطة في الدولة أن تشترط حصول هذا الشخص على موافقة شخص آخر أو أشخاص آخرين أو أن تعلق حقه في التقاضي على تدخل إرادات أخرى مع إرادته الفردية لأن هذا التدخل إهدار لإرادته الفردية ومن ثم تقويضاً لحقه في التقاضي.

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية نص الفقرة الثانية من المادة ٢٠ من القانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٧٤ بإنشاء نقابة المهن الفنية التطبيقية وذلك فيما قرره من أن عضو النقابة لا يملك وحده وفقاً لحكمها، أن يطعن على قرار صدر عن جمعيتها العمومية بل يتعين أن يكون الطعن مقدماً من مائة عضو على الأقل من أعضاء الجمعية العمومية للنقابة الذين

(١١٨) دستورية عليا الطعن رقم ٢ لسنة ١٤ ق، جلسة ١٩٩٣/٤/٣

حضرُوا إجتماعها، وأن تكون توقيعاتهم جميعاً على تقرير الطعن مصادقاً عليها من الجهة المختصة لأن ذلك يجرد حق التقاضى من مضمونه وتحيله عبثاً<sup>(١١٩)</sup>.

وقضت أيضاً بعدم دستورية ما نصت عليه الفقرة بالأولى من المادة (١٩) من القانون رقم ٣ لسنة ١٩٨٧ بإنشاء وتنظيم المهن الرياضية من إشتراط لرفع الطعن فى صحة انعقاد الجمعية العمومية أو فى تشكيل مجلس النقابة أو فى القرارات الصادرة منها، أن يكون بتقرير موقع عليه من خمس عدد الأعضاء العاملين الذين حضروا الجمعية العمومية ومصدق على توقيعاتهم من الجهة المختصة. وقضت بعدم دستورية ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة (٦٢) من القانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٧٠ بإنشاء نقابة الصحفيين فيما تضمنته من إشتراط أن يرفع الطعن فى صحة إنعقاد الجمعية العمومية أو فى تشكيل مجلس النقابة من خمس الأعضاء للذين حضروا إجتماع الجمعية العمومية.

### الحق فى التقاضى والموضوع غير القابل للتجزئة

ولكن ما هو الحل إذا كان موضوع الدعوى غير قابل للتجزئة وكان من الضروري وجود كافة أطراف العلاقة فى الخصومة؟ فهل يجب أن ترفع الدعوى من جانب كافة المدعين أم يجوز لأى واحد منهم أن يرفع الدعوى، وبمعنى آخر عندما يكون الموضوع غير قابل للتجزئة وتعدد المدعين فى الدعوى فهل يتمتع كل واحد منهم بالصفة كاملة فى رفع الدعوى أم أن هذه الصفة لا تثبت إلا لهم مجتمعين بحيث يجب أن يتفقوا جميعاً على رفع الدعوى؟

اختلف الفقه فى هذا الصدد فذهب جانب من الفقه<sup>(١٢٠)</sup> إلى القول بأن الدعوى إذا كانت غير قابلة للتجزئة وتعدد المدعين أو المدعى عليهم فإن الدعوى لا تكون مقبولة إلا إذا رفعت من جانب جميع المدعين وضد جميع المدعى عليهم، فالمدعى الواحد حيث يجب تعدد المدعين لا صفة له، كذلك لا صفة للمدعى عليه الواحد حيث يجب تعدد المدعى عليهم.

وحسب هذا الرأي فإنه يجب التفرقة بين انتفاء الصفة بالنسبة للمدعى وانتفائها بالنسبة للمدعى عليه:-

(١١٩) دستورية عليا طعن رقم ١٨٠ لسنة ١٩ قضائية جلسة ١٩٩٨/٦/٦

(١٢٠) فتحي والى الوسيط بند ٢٠٣ ص ٣١٦

١- فبالنسبة للمدعى عليه وفقا للمادة ١١٥ مرافعات مصري جديد، إذا رأت المحكمة أن الدفع بعدم قبول الدعوى لانتفاء صفة المدعى عليه قائم على أساس أجلت الدعوى لإعلان ذي الصفة، وعلى هذا فإنه إذا كان يجب رفع الدعوى على أكثر من شخص ورفعت على واحد فقط فإنه يعتبر غير ذي صفة ويمكن إعمال هذه المادة فإذا لم يعلن ذي الصفة خلال المهلة التي تحددها المحكمة يجب على المحكمة الحكم بعدم قبول الدعوى لأنعدام الصفة وذلك بالنسبة للجميع.

٢- أما إذا تعلق الأمر بدعوى يجب رفعها من متعددين فإن رفعها من واحد فقط

يجعلها غير مقبولة - حسب هذا الرأي- وليس هناك مجال لإعمال المادة ١١٥ مرافعات مصري، ويستطرد أنه لا يمكن أن يقال هنا بإمكان إدخال ذي الصفة غير الممثل في الدعوى أو تدخله من تلقاء نفسه وفقا لمواد الإدخال والتدخل في القانون المصري ذلك أن إدخال غير الممثل في الخصومة أو تدخله يفترض بالضرورة ألا نكون بصدد تعدد إجباري. إذ في هذه الحالة الأخيرة تكون الدعوى غير مقبولة منذ رفعها ولا يمكن تصحيحها إلا بنص صريح.

في حين يذهب جانب آخر من الفقه<sup>(١٢١)</sup> إلى أن الدعوى تكون مرفوعة في هذه الحالة من ذي صفة ولكن الإجراءات تكون ناقصة لعدم استكمالها من أو في مواجهة الخصم الذي لم يشترك فهو عيب في الإجراءات لا في الدعوى ولذا يجب على المحكمة من تلقاء نفسها وفي أي مرحلة كانت عليها الإجراءات أن تأمر بختصاص باقي أطراف العلاقة.

**رأينا الخاص؛ لأي شخص الصفة الكاملة في رفع أي دعوى ولو كان الموضوع غير قابل للتجزئة**

ومن جانبنا فلا يسعنا إلا تأييد الرأي الثاني وذلك لأن ما اشترطه الرأي الأول من ضرورة رفع الدعوى من جانب جميع المدعين وإلا كانت غير مقبولة هو قول يناهض حق التقاضي ويضع قييدا خطيرا على هذا الحق قد يؤدي إلى إهداره وهو ما لا يجوز دستوريا لأن اشتراط رفع الدعوى من جانب جميع المدعين معناه أنه إذا اعترض أحد المدعين على رفع الدعوى فلن يتمكن أي من زملائه من استخدام حقه في التقاضي إذن فيكون الأمر قد آل في الحقيقة إلى **تعليق حق الخصم في التقاضي على موافقة شخص آخر أو أشخاص آخرين** وهو أمر غير جائز دستوريا لأنه مصادرة لحق التقاضي، ولا يغير من ذلك أن يكون موضوع

(١٢١) وجدي راغب مبادئ القضاء المدني ص ٤٨٠

الدعوى غير قابل للتجزئة وأن يكون من الضروري وجود جميع الخصوم في الدعوى أو تمثيلهم فيها لأن هذا الهدف يمكن تحقيقه دون مصادرة حق الخصم في التقاضي، وذلك بقيام المدعي باختصاص هؤلاء في الخصومة، ولا يجوز الاعتراض على ذلك بأن اختصاص الشخص ليكون مدعياً هو إجبار على التقاضي وهو أمر أيضاً غير جائز لأن التقاضي حق للخصم وليس واجب عليه فلا يجوز إجباره، إذ يمكن الرد على ذلك بأن دخول الشخص في علاقة غير قابلة للتجزئة كان بإرادته الحرة وطالما دخل في هذه العلاقة فيجب أن يتحمل ما يترتب عليها من آثار والتزامات.

ولذلك فإنه لا يمكننا أيضاً أن ننحاز إلى ما يردده جانب من الفقه والقضاء من أن الدعوى تكون مرفوعة من غير أو على غير ذي كامل صفة لأنه لا يتصور أن تكون صفة الانسان في التقاضي ناقصة بل لكل شخص صفة كاملة في التقاضي ولا يحتاج إلى إرادة أي شخص آخر لكي تكتمل صفته. وعليه فإن رفع الدعوى من جانب أحد المدعين أو ضد أحد المدعى عليهم هي دعوى مرفوعة من ذي كامل صفة وضد ذي كامل صفة ولو كان موضوع الدعوى غير قابل للتجزئة ويكون الأمر متعلقاً بعيب في الإجراءات حيث يجب اختصاص باقي أطراف العلاقة من مدعين ومدعى عليهم وإلا كانت الإجراءات باطلة.

ولذلك ففي كافة الدعاوى التي يوجب القانون فيها اختصاص أشخاص معينين لأن الموضوع غير قابل للتجزئة فإنه لم يوجب رفع الدعوى من عدة أشخاص وإنما أوجب أن يختصم في الدعوى عدة أشخاص حتى ولو كان من سيختصم في الدعوى سيكون في ذات مركز المدعي<sup>(١٢٢)</sup>. فتنص المادة ٨٣٦ مدني على أنه إذا اختلف الشركاء في اقتسام المال الشائع فعلى من يريد الخروج من الشروع أن

---

(١٢٢) واختصم المدعي لشخص معين ليكون مدعي مثله هو أمر غير جائز إلا إذا كان الموضوع غير قابل للتجزئة أما إذا كان الموضوع قابل للتجزئة فلا يجوز للمدعي أن يختصم شخص معين ليكون مدعي معه لأن ذلك إجبار على التقاضي دون أن يكون هناك ضرورة لذلك.

ولذا فقد قضت محكمة النقض بأنه يتعين على الطاعن عند توجيه طعنه أن يقتصر على اختصاص المحكوم لهم دون المحكوم عليهم مثله طالما أن الحكم المطعون فيه ليس صادراً في موضوع غير قابل للتجزئة أو في التزام بالتزامن أو في دعوى يوجب القانون اختصاص أشخاص معينين فيها لما كان ذلك وكان الحكم المطعون فيه قد قضى بالزام المطعون عليه الثاني بالمبلغ موضوع التداعى مثله مثل الشركة الطاعنة سواء بسواء ولم يحكم له بشئ فإن الطعن الموجه إليه يكون غير مقبول: نقض مدني رقم الطعن ٥٦٣ - سنة الطعن ٦٥ - تاريخ الطعن ٢١ / ٠٤ / ١٩٩٦ - رقم الصفحة ٦٩٥ - سنة المكتب الفني ٤٧

يكلف باقى الشركاء الحضور أمام المحكمة الجزئية. وتنص المادة ٩٤٣ مدني على أن ترفع دعوى الشفعة على البائع والمشتري أمام المحكمة الكائن في دائرتها العقار وتفيد بالجدول. وتنص المادة ٤١٨ مرافعات على أنه يجب في استئناف الحكم الصادر في المناقضة اختصام جميع ذوي الشأن.

ولذلك أيضا نجد المشرع ينص في المادة ٢١٨-٢ مرافعات على أنه إذا كان الحكم صادراً في موضوع غير قابل للتجزئة أو في التزام بالتضامن أو في دعوى يوجب القانون فيها اختصام أشخاص معينين جاز لم فوت ميعاد الطعن من المحكوم عليهم أو قبل الحكم أن يطعن فيه أثناء نظر الطعن المرفوع في الميعاد من أحد زملائه منضماً اليه في طلباته فإن لم يفعل أمرت المحكمة الطاعن باختصامه في الطعن.

فطبقاً لهذا النص لم يوجب المشرع—وما كان بوسعه أن يفعل وإلا كان مخالفاً للدستور- أن يرفع الطعن من جميع المحكوم عليهم، وإنما أجاز رفع الطعن من بعض المحكوم عليهم على أن ينضم الباقيين أو تأمر المحكمة باختصامهم حتى يستقيم شكل الطعن.

إذن فطبقاً لهذا النص يتمتع كل واحد من المحكوم عليهم بالصفة الكاملة في رفع الطعن دون أن يكون في حاجة إلى موافقة باقي المحكوم عليهم على رفع الطعن. أما ما أوجبه المشرع من اختصام باقي المحكوم عليهم سواء من تلقاء نفس الطاعن أو بأمر المحكمة فإن ذلك ضروري لكي يصدر حكم واحد في مواجهتهم جميعاً نظراً لعدم قابلية الموضوع للتجزئة، وليس في ذلك افتئات على حق الطاعن في التقاضي ولا مصادرة لهذا الحق وإنما ضبطه وتنظيمه على نحو يحقق الصالح العام.

ولذلك فقد قضت محكمة النقض بأنه إذا كانت القاعدة القانونية التي تضمنتها المادة ٢/٢١٨ إنما تشير إلى قصد الشارع تنظيم وضع بذاته على نحو محدد لا يجوز الخروج عليه إلتزاماً بمقتضيات الصالح العام وتحقيقاً للغاية التي هدف إليها وهو توحيد القضاء في الخصومة الواحدة، فإن هذه القاعدة تعتبر من القواعد الآمرة المتعلقة بالنظام العام بما لا يجوز مخالفتها أو الإعراض عن

تطبيقها وتلتزم المحكمة بإعمالها سواء رفع الطعن صحيحاً من أحد المحكوم عليهم أو ضد أحد المحكوم لهم<sup>(١٣٣)</sup>.

## ٢- لا يجوز تقرير سريان مدد سقوط الحقوق أو تقادمها في مواجهة من لا يستطيع القيام بالإجراء<sup>(١٣٤)</sup>

إذا لم يتمكن الشخص من المطالبة بحقه في المدة أو الميعاد الذي حدده القانون لوجود مانع يحول دون ذلك، فيجب وقف سريان هذا الميعاد في حقه حتى يزول هذا المانع، وإلا لكان في سريان الميعاد في حقه رغم وجود هذا المانع ضياع لحق الشخص واعتداء على حقه في التقاضي ومخالفة للدستور. ولذلك فإن المشرع كان حريصاً على اعتبار أي مانع يعجز الشخص عن المطالبة بحقه موقفاً للمدد المقررة قانوناً لسقوط أو تقادم الحقوق أو المراكز القانونية<sup>(١٣٥)</sup>.

والأمثلة على ذلك كثيرة فقد نصت المادة ٣٨٢ من القانون المدني على أن<sup>(١)</sup> لايسرى التقادم كلما وجد مانع يتعذر معه على الدائن أن يطالب بحقه ولو كان المانع أدبياً. وكذلك لا يسرى التقادم فيما بين الأصيل والنائب<sup>(٢)</sup> ولايسرى التقادم الذي تزيد مدته على خمس سنوات في حق من لا تتوافر فيه الأهلية أو في حق الغائب أو في حق المحكوم عليه بعقوبة جنائية إذا لم يكن له نائب يمثله قانوناً.

(١٣٣) حكم الهيئة العامة ١٩٨٧/١٢/٢٦ طعن رقم ٧٠٠، ٤٠٩ س٥٦ق، نقض مدني ٨٨/٤/٢٦ طعن رقم

٤٦٥ س٥٣ق، نقض مدني ١٩٩٢/٣/٣٠ طعن ٢٠٣٩ س٥٦ق

(١٣٤) في وقف المواعيد الإجرائية في حق من لا يستطيع مباشرة الإجراء راجع نبيل عمر أصول المرافعات ص ٧٧٨ (١٣٥) وهو ما حرصت عليه أيضاً الشريعة الإسلامية فقد أوردت مجلة الأحكام العدلية من الأعدار التي يباح معها سماع الدعوى بعد مدة خمس عشرة سنة، الصغر، والجنون، والغيبة عن البلد الذي فيه موضوع النزاع مدة السفر، أو كون خصمه من المتغلبة، وفيما يلي تفصيلها:

١- الصغر: إذا كان صاحب الحق صغيراً وسكت عن الدعوى المدة المقررة فإن المدة تحسب عليه من تاريخ بلوغه رشيداً إن لم يكن له ولي أو وصي باتفاق، ومع الخلاف في حال وجود الولي أو الوصي، ورجحت لجنة المجلة الإطلاق لمصلحة الصغير، ومن في حكمه، ولو كان له وصي. ومثل ذلك المجنون، فإن المدة لا تحسب إلا من تاريخ إفاقته، وكذلك المعتوه، فإن المدة تحسب من تاريخ زوال العته.

٢- غيبة صاحب الحق عن البلد مدة السفر وهي مدة القصر .

٣- إذا كان المدعى عليه من المتغلبة بأن كان أميراً جائراً مثلاً فذلك عذر بيبح للمدعي السكوت عن رفع الدعوى، ولا تبتدئ المدة حتى يزول الجور ولو طال الزمن: راجع الموسوعة الفقهية ج ١٣ تقادم بنده

كما تنص المادة ٨ من القانون رقم ١ لسنة ٢٠٠٠ الخاص بإجراءات التقاضي في بعض مسائل الأحوال الشخصية على أنه لا تقبل دعوى الوقف أو الارث عند الإنكار متى رفعت بعد مضي ثلاث وثلاثين سنة من وقت ثبوت الحق، إلا إذا قام عذر حال دون ذلك.

وفيما يتعلق بمواعيد السقوط تنص المادة ١٣٢ مرافعات على أنه يترتب على انقطاع الخصومة وقف جميع مواعيد المرافعات التي كانت جارية في حق الخصوم.

كما تنص المادة ٢١٦ من القانون المذكور على أنه يقف ميعاد الطعن بموت المحكوم عليه أو يفقد أهليته للتقاضى أو بزوال صفة من كان يباشر الخصومة عنه.

وتنص المادة ١٠ من قانون التوفيق في المناعات التي تكون الدولة طرفاً فيها على أنه ويترتب على تقديم طلب التوفيق إلى اللجنة المختصة وقف المدد المقررة قانوناً لسقوط وتقدم الحقوق أو لرفع الدعوى بها، وذلك حتى انقضاء المواعيد المبينة بالفقرة السابقة.

إذن فالمرجع يقرر بنصوص صريحة وقف سريان كافة المدد والمواعيد سواء كانت مدد تقدم أو سقوط إذا وجد مانع يحول دون المطالبة بالحق. إلا أن اللافت أن المرجع قرر في المادة ٣٨٢ مدني قاعدة عامة في وقف سريان مدد التقدم حيث لا يسري التقدم كلما وجد مانع يتعذر معه على الدائن أن يطالب بحقه ولو كان المانع أدبياً.

أما فيما يتعلق بوقف سريان مواعيد السقوط فإن الملاحظ أن المرجع لم يقرر قاعدة عامة بشأنها بل أورد حالات معينة يترتب عليها وقف سريان الميعاد فهل هذه الحالات قد وردت على سبيل الحصر بحيث لا يجوز القياس عليها أم أنها قد وردت على سبيل المثال بحيث يمكن القول بوقف سريان مواعيد السقوط كلما وجد مانع يتعذر معه القيام بالإجراء في ميعاده حتى ولو لم يكن هذا المانع مما ورد به نص صريح في قانون المرافعات.

لقد تردد الفقهاء والقضاء في هذا الأمر تردداً كبيراً فقد ذهب البعض إلى أن مواعيد السقوط لا يسري عليها وقف أو انقطاع<sup>(١٣٦)</sup>.

(١٣٦) عبد الرزاق السنهوري الوسيط في القانون المدني ج ٣ ص ١١٦٩



في حين ذهب جانب آخر إلى أن مواعيد السقوط تقف بسبب القوة القاهرة<sup>(١٢٧)</sup> حتى ولو لم تكن من بين الحالات التي ورد بها نص في القانون. ومن جانبنا فإننا نعتقد أن مواعيد السقوط تقف كلما وجد مانع يتعذر معه على صاحب الشأن أن يطالب بحقه ولو لم تتوافر في هذا المانع كافة شروط القوة القاهرة.

إلا أن ذلك لا يعني تطبيق المادة ٣٨٢ على مواعيد السقوط. فوقف مواعيد السقوط يجب أن يكون أضيق نطاقا من وقف مدد التقادم وإذا كانت الموانع التي يمكن أن تؤدي إلى وقف مواعيد السقوط قد تكون مادية أو أدبية أو قانونية فيجب علينا أن نتناول مدى تأثير كل منها في وقف مواعيد السقوط على النحو التالي:-

#### **أ- المانع المادي يوقف سريان مواعيد السقوط إذا توافرت فيه شروط القوة القاهرة**

فبالنسبة للمانع المادي يجب أن تتوافر فيه في اعتقادنا شروط القوة القاهرة سواء كانت قوة القاهرة خاصة أو عامة<sup>(١٢٨)</sup> فيجب أن تتوافر فيه ثلاثة شروط على النحو التالي:- الشرط الأول:- يجب أن يكون هذا الحادث غير متوقع، لأنه إذا كان الحادث متوقعا فيجب على الخصم أن يتخذ كافة الاحتياطات لاتخاذ الإجراء في الميعاد مع توقع حدوث هذه الأمور ومثال الأمور المتوقعة عطل المرور عدة ساعات في بعض الطرق أو هطول الأمطار التي تعوق الحركة الطبيعية للمرور فمثل هذه الأمور لا يجوز للشخص أن يتعلل بها لوقف الميعاد لأنها أمور متوقعة.

ولكن لا يلزم أن يكون هذا الحادث مستحيل التوقع وإلا فكافة الحوادث متوقعة كالحروب والزلازل والبراكين فكلها أمور يعلم الجميع انها قد تحدث إذن فالمقصود هو ألا يكون الحادث متوقعا وفقا للمجريات العادية للامور. الشرط الثاني:- يجب ألا يتمكن الشخص من دفع هذا الحادث، لأنه إذا كان في إمكان الشخص دفع هذا الحادث والتغلب عليه فلا يجوز له أن يتعلل به لوقف الميعاد.

---

(١٢٧) أحمد أبو الوفا المرافعات المدنية والتجارية بند ٤١٢، فتحي والي: الوسيط ص ٤٢٢ وجدي راغب مبادئ القضاء ص ٤٦٩، نبيل عمر أصول المرافعات ص ٧٧٨، محمد سعيد القوة القاهرة في قانون المرافعات ص ٢٣٢  
(١٢٨) راجع في أنواع القوة القاهرة محمد سعيد عبد الرحمن القوة القاهرة ص

وتطبيقاً لذلك قضت محكمة النقض بأن امتناع قلم كتاب المحكمة الابتدائية عن تسليم صورة رسمية من الحكم الابتدائي-لأن الرسوم لم تسدد بسبب عدم ورود التحريات المبينة لقيمة الوصية موضوع الدعوى- لا يعتبر من قبيل القوة القاهرة، لأنه أمر يمكن توقعه ولا يستحيل دفعه، ذلك لأن هذا الامتناع لم يكن من شأنه أن يجعل تقديم صورة الحكم الرسمية وقت التقرير الطعن مستحيلاً استحالة مطلقة<sup>(١٢٩)</sup>.

كما قضت بأن تغيير المستأنف عليه محله لا يعتبر من قبيل القوة القاهرة لأنه كان بمكنة المستأنف أن يتحرى في خلال ميعاد الاستئناف عن المكان الجديد الذى انتقل إليه المستأنف عليه ويعلنه فيه أو يعلنه فى المحل المختار المبين بورقة إعلان الحكم الابتدائي، ولذا فإنه يكون فى غير محله القول تبعا لذلك بامتداد ميعاد الاستئناف<sup>(١٣٠)</sup>.

كما قضت بأن انسحاب وكيل الطاعن عن الحضور نيابة عن موكله بالجلسة المحددة لنظر الدعوى لا يعتبر فى حكم القوة القاهرة التى تبرر مد ميعاد الطعن<sup>(١٣١)</sup>.

كما قضت بأن المرض النفسى أو العصبى على فرض تحققه لا يعتبر قوة القاهرة وبالتالي لا يصلح أن يكون سبباً لانقطاع الميعاد أو امتداده<sup>(١٣٢)</sup>.  
أما إذا كان المرض الذى أصاب صاحب الشأن خلال الميعاد من شأنه إعاقة المدعى عن اتخاذ الإجراءات اللازمة لاتخاذ الإجراء فعندئذ يعتبر المرض بمثابة قوة القاهرة من شأنها أن توقف الميعاد<sup>(١٣٣)</sup>.

الشرط الثالث:- أن يكون الحادث خارج عن إرادة الشخص وقد حرص المشرع الفرنسى على النص على هذا الشرط فى المادة ٥٤٠ مرافعات حيث نصت على أنه يجوز للقاضي اعفاء المحكوم عليه من سقوط حقه فى الاستئناف بسبب عدم علمه بالحكم إذا كان ذلك بدون خطأ من جانبه<sup>(١٣٤)</sup>.

(١٢٩) نقض مدني الطعن رقم ٣٢ لسنة ٣٩ ق، جلسة ٢٨/١١/١٩٧٣ ق،

(١٣٠) نقض مدني الطعن رقم ١٠٠ سنة ٢٢ ق، جلسة ١٧/٢/١٩٥٥ ق،

(١٣١) نقض مدني الطعن رقم ٣٥٠ سنة ٢١ ق، جلسة ٢٥/٦/١٩٥٣ ق،

(١٣٢) نقض مدني الطعن رقم ٥٦٠ لسنة ٣٠ ق، جلسة ١٠/١١/١٩٨٤ ق،

(١٣٣) إدارية عليا طعن رقم ٥٣٠ لسنة ٣٤ قضائية جلسة ١٩٩٠/٣/٦

(١٣٤) ويجري نص هذه المادة بالفرنسية على النحو التالي:-

Si le jugement a été rendu par défaut ou s'il est réputé contradictoire, le juge a la faculté de relever le défendeur de la forclusion résultant de l'expiration du délai si le défendeur, sans qu'il y ait eu faute de sa part, n'a pas eu connaissance du jugement en temps utile pour exercer son recours, ou s'il s'est trouvé dans l'impossibilité d'agir.

**ب- المانع الأدبي أو المعنوي لا يوقف سريان مواعيد السقوط**  
نعتقد أن المانع الأدبي أو المعنوي لا يوقف سريان مواعيد السقوط على عكس الحال بالنسبة لمدد التقادم.

فإذا كانت علاقة الزوجية توقف سريان تقادم الدين بين الزوج وزوجته باعتبار أن هناك مانع أدبي يحول دون مطالبة الزوج زوجته بالدين الذي عليها فإن هذه العلاقة لا توقف سريان مواعيد السقوط فهي لا توقف سريان ميعاد دعوى الشفعة المرفوعة من أحد الزوجين على الآخر، كما لا توقف سريان ميعاد الطعن في الحكم الصادر ضد أحد الزوجين لمصلحة الزوج الآخر.

**ج- المانع القانوني يوقف سريان مواعيد السقوط ولو لم تتوافر فيه شروط القوة القاهرة**

أما بالنسبة للمانع القانوني فإنه يؤدي إلى وقف سريان مواعيد السقوط ولو لم تتوافر فيه شروط القوة القاهرة.

فيكفي بالنسبة لهذا المانع ألا يكون لإرادة صاحب الشأن دخل في وجوده بمعنى أن يكون هذا المانع القانوني بسبب اجنبي لا دخل لإرادته فيه. أما إذا كان لإرادة الشخص دخل في قيام هذا المانع فلا يؤدي إلى وقف سريان الميعاد. كما يشترط أن يترتب على قيام هذا المانع استحالة مطالبة الشخص بحقه. إلا أنه لا يشترط في هذا المانع أن يكون غير متوقع الحدوث فالميعاد يقف ولو كان المانع القانوني متوقفاً.

والمانع القانوني قد يكون أحد امرين:-

١- أن يقرر القانون نفسه وقف مواعيد السقوط ففي هذا الفرض تقف مواعيد السقوط المدة التي قررها المشرع.

ومن أمثلة ذلك ما نصت عليه المادة ٢٢ من الأمر العسكري رقم ١٥٨ معدلة بالأمر رقم ٥١٧ على أن " تمتد جميع مواعيد سقوط الحق وجميع مواعيد الإجراءات التي سرت أو التي تسرى ضد الرعايا الموضوعين في الحراسة الخاضعين لهذا الأمر إلى تاريخ العمل به " ونص الأمر العسكري رقم ٧٣ على أن " جميع مواعيد سقوط الحق وجميع مواعيد الإجراءات التي تسرى ضد الرعايا الإيطاليين الموضوعين في الحراسة والتي تحل بين ١٢ يونيو سنة ١٩٤٠ و١٢ أكتوبر سنة ١٩٤٠ توقف أو تمتد لمدة أربعة أشهر "، والأمر رقم ٩١ والأمر رقم ١٤١ بوقف هذه المواعيد أو تأجيلها لمدد أخرى متتالية تنتهي فيما بين ١٢ يونيو سنة ١٩٤١ و١٢

أكتوبر سنة ١٩٤١. والأمر رقم ١٥٨ ونص في المادة ٢٢ منه على أنه "يجوز بقرار من وزير المالية أن تمتد جميع مواعيد سقوط الحق وجميع مواعيد الإجراءات التي تسرى ضد الرعايا الموضوعين في الحراسة إلى التواريخ التي يحددها" والقرار الوزاري رقم ١٨٧ لسنة ١٩٤١ والقرار الوزاري رقم ٤٥ لسنة ١٩٤٢ والقرار الوزاري رقم ١٥٥ لسنة ١٩٤٢ بالوقف لمدد أخرى تنتهي فيما بين ١٢ أكتوبر سنة ١٩٤٢ و١٢ فبراير سنة ١٩٤٣.

وقد طبقت محكمة النقض هذه النصوص فقضت بأنه لما كان الأمر رقم ١٥٨ لم ينته العمل به إلا في ٢٤ من أبريل سنة ١٩٤٨-تاريخ نشر المرسوم الصادر في ٢٠ من أكتوبر سنة ١٩٤٧ بأنهاء النظام المقرر بمقتضى المرسوم بقانون رقم ١٠٣ لسنة ١٩٤٥ بالنسبة لدولة إيطاليا ورعاياها- فإن مواعيد سقوط الحق في المطالبة بقيمة الكوبونات الخاصة بسندات الدين المصري الموحد المرفوعة بها الدعوى تعتبر موقوفة من تاريخ أول استحقاق لها في أول نوفمبر سنة ١٩٤٠ إلى تاريخ انتهاء العمل بالأمر رقم ١٥٨ في ٢٤ أبريل سنة ١٩٤٨ ولم تمض من هذا التاريخ الأخير إلى تاريخ رفع الدعوى ٢٩ من أغسطس سنة ١٩٥١ مدة الخمس سنوات المقررة لسقوط الحق في المطالبة بها<sup>(١٣٥)</sup>.

٢- وإما أن يصدر قانون يؤدي إلى منع الشخص من المطالبة بحقه - فيكون قد حرمه من حقه في التقاضي أو اقام مانعا قانونيا من ممارسة حق التقاضي بشأنه - فإذا زال هذا القانون لأي سبب كما لو ألغي أو حُكم بعدم دستوريته ترتب على ذلك زوال المانع وبذلك تستأنف مدد التقادم والسقوط سريانها. وتطبيقا لذلك قضت محكمة النقض بأن مفاد نص المادتين الأولى والثانية من القانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٦٤ أن تؤول إلى الدولة ملكية الأموال والممتلكات الخاصة بالأشخاص الطبيعيين الذين فرضت عليهم الحراسة بمقتضى أوامر الجمهورية طبقاً لأحكام قانون الطوارئ وهي الأموال التي كانت خاضعة للحراسة حتى تاريخ بدء العمل بهذا القانون وكان مؤدى ذلك أن الدولة أصبحت صاحبة الصفة في المطالبة بهذه الأموال والممتلكات ولم يكن لغيرها وقتذاك حق التقاضي والمطالبة في شأن العقار موضوع النزاع بعد أيلولته لها وفقاً للقانون السالف، ولا ينال من ذلك ما نصت عليه أيضا المادة الأولى من القانون ١٥٠ لسنة ١٩٦٤ من رفع الحراسة على أموال وممتلكات الخاضعين لها مما مقتضاه أن يعود

(١٣٥) نقض مدني الطعن رقم ٤٨٧ لسنة ٢٥ ق، جلسة ١٩٦١/٢/٢

**اليهم حق التقاضى للدفاع عن حقوقهم حتى لا ينقص فيه التعويض المستحق لهم عن الحد المقرر قانوناً، ذلك أن عقار النزاع كان على ملك الخاضع للحراسة حتى وقت صدور القانون ١٥٠ لسنة ١٩٦٤- إذ لم يكن قد اكتمل للطاعة المدة اللازمة لكسب الملكية ولم يكن وقتذاك بعد صدور ذلك القانون تملك لكل الأموال بالتقادم باعتبار أنها أصبحت من أموال الدولة الخاصة وفقاً للمادة ٩٧٠ من القانون المدنى فإنه والحال كذلك- لم يكن للخاضع فى ذلك الوقت الصفة أو المصلحة فى التقاضى أو المطالبة بشأن هذا العقار بما يعد مانعاً قانونياً يتعذر معه عليه المطالبة بحقوقه قبل واضعى اليد عليه طوال الفترة من العمل بالقانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٦٤ بتاريخ ٢٤/٣/١٩٦٤ وحتى ٤/٦/١٩٨١ تاريخ نشر الحكم بعدم دستورية المادة الثانية من القانون السالف فيما نصت عليه من أيلولة الأموال إلى الدولة بما يترتب عليه وقف مدة التقادم المكسب للملكية طوال تلك الفترة فلا تحسب ضمن المدة اللازمة لكسب الملكية<sup>(١٣٦)</sup>.**

٣- وإما أن يوجب القانون على صاحب الشأن القيام بإجراء معين قبل رفع الدعوى أو الطعن بحيث لا يجوز له رفع الدعوى أو الطعن إلا بعد القيام بهذا الإجراء<sup>(١٣٧)</sup> فهنا يعتبر هذا الإجراء مانعاً قانونياً يوقف سريان الميعاد حتى زوال هذا المانع.

إلا أنه يجب أن نلفت النظر إلى أنه يجب على صاحب الشأن فى هذا الفرض أن يقوم بالإجراء المطلوب فى ميعاد رفع الدعوى أو الطعن وإلا فإن الميعاد لا يقف. فمثلاً إذا كان القانون يوجب اللجوء إلى لجان التوفيق قبل رفع الدعوى وكان لهذه الدعوى ميعاد يجب رفعها خلاله فيجب على صاحب الشأن اللجوء إلى هذه اللجان فى ميعاد الدعوى حتى يكون لهذا الطلب اثر موقوف لسريان الميعاد، أما إذا قدم الطلب إلى لجنة التوفيق بعد انقضاء ميعاد رفع الدعوى أو الطعن فإن الطلب أمام اللجنة يكون غير مقبول<sup>(١٣٨)</sup> كما أن الدعوى أو الطعن التي يرفعها

<sup>(١٣٦)</sup> نقض مدنى الطعن رقم ٣٠٩٣ لسنة ٥٧ ق، ١٢٠ لسنة ٥٨ ق، جلسة ١٠/٦/١٩٩٠

<sup>(١٣٧)</sup> ومثال ذلك ما تنص عليه المادة ١١ من قانون التوفيق على أنه لا تقبل الدعوى التي ترفع ابتداء إلى المحاكم بشأن المنازعات الخاضعة لأحكام هذا القانون الا بعد تقديم طلب التوفيق إلى اللجنة المختصة وفوات الميعاد المقرر لاصدار التوصية، أو الميعاد المقرر لعرضها دون قبول وفقاً لحكم المادة السابقة .

<sup>(١٣٨)</sup> ولذلك تنص الفقرة الثانية من المادة ٦ من قانون التوفيق على أنه وتقرر اللجنة (لجنة التوفيق) عدم قبول الطلب إذا كان متعلقاً بأى من القرارات الادارية النهائية المشار إليها فى الفقرة (ب) من قانون مجلس الدولة الصادر بالقرار بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، الا إذا قدم خلال المواعيد المقررة لبت فيه وفق أحكام الفقرة المذكورة .

صاحب الشأن بعد ذلك أمام المحكمة المختصة يكون غير مقبول لرفعه بعد الميعاد.

فإذا اتخذ صاحب الشأن الإجراء الذي أوجبه القانون في الميعاد المحدد لرفع الدعوى أو الطعن على النحو السابق فإن هذا الإجراء يوقف سريان الميعاد لحين زوال هذا المانع.

فمثلاً فيما يتعلق بطلب التوفيق فإن تقديم هذا لطلب في الميعاد يؤدي إلى وقف سريان ميعاد الدعوى لحين حدوث أحد الأمور الثلاثة الآتية:-

١- فوات ستين يوماً من تاريخ تقديم الطلب دون أن تصدر لجنة التوفيق توصيتها، فهنا يستأنف ميعاد الدعوى سيره ويجوز لصاحب الشأن رفع دعواه أمام المحكمة المختصة خلال المدة المتبقية من هذا الميعاد.

٢- أو أن تصدر اللجنة توصيتها واعتمدها السلطة المختصة وقبلها الطرف الآخر كتابة خلال الخمسة عشر يوماً التاليه لعرض التوصية، فهنا تقرر اللجنة اثبات ما تم الاتفاق عليه في محضر يوقع من الطرفين ويلحق بمحضرها وتكون له قوة السند التنفيذي، ويبلغ إلى السلطة المختصة لتنفيذه. ولا يكون هناك مجال لرفع الدعوى لأن النزاع حسم.

٣- أما إذا لم يقبل أحد طرفي النزاع توصية اللجنة خلال المدة الخمسة عشر يوماً السابق بيانها أو انقضت هذه المدة دون أن يبدي الطرفان أو احدهما رأيه بالقبول أو الرفض. فهنا ينتهي الأثر الموقوف لطلب التوفيق ويستأنف ميعاد الدعوى سيره فيجوز لأي طرف رفع دعواه أمام المحكمة المختصة خلال المدة المتبقية من هذا الميعاد.

### ٣- لا يجوز أن تفرض الدولة عبءاً مالياً على غير القادرين مالياً

إذا كان المبدأ المستقر في الدول الحديثة هو مجانية القضاء بحيث أن القاضي لا يتقاضى مرتبه من الخصوم وإنما من الدولة، فإن ذلك لا يعني أن تقوم الدولة بوظيفة القضاء دون أن تتقاضى أي مقابل إذ يجوز لها أن تفرض على المتقاضين دفع رسوم محددة مقابل لجوئهم إلى القضاء وحصولهم على الحماية اللازمة للحقوق والمراكز القانونية، يقوم من يرفع الدعوى بتسديدها أولاً ثم يحكم بها على الخاسر.

وهذه الرسوم التي تفرضها الدولة على من يلجأ إلى القضاء لا تتعارض في أصلها مع الدستور أو المبادئ الدستورية طالما أنها لم تقف حائلاً دون حق التقاضي أو

تؤدي إلى إهدار هذا الحق وحرمان الشخص من الحصول على الترضية القضائية المناسبة.

ولا شك أن القادر على دفع هذه الرسوم يستطيع أن يقوم بدفعها ويلج بذلك إلى القضاء.

فإذا لم يقيم المدعي بأداء الرسم<sup>(١٣٩)</sup> جاز لقلم الكتاب الامتناع عن استلام صحيفة الدعوى<sup>(١٤٠)</sup> أو الطعن ولا تعتبر مرفوعة في تلك الحالة<sup>(١٤١)</sup>.

ولا يجوز للشخص في هذه الحالة أن يزعم أن المشرع قد حال بينه وبين حقه في التقاضي بوضع عقبة أمامه تمنعه من اللجوء إلى القضاء للحصول على حقه وذلك لأنه طالما كان في إمكان المتقاضي تجاوز هذه العقبة بسهولة فيجب عليه أن يقوم بما أوجبه القانون لتجاوزها.

أما إذا كان الشخص غير قادر على دفع هذه الرسوم فلا بد من اعفائه منها وذلك لأنه إذا علقت الدولة حق غير القادر في اللجوء إلى القضاء على دفع هذا الرسم فإن ذلك يؤدي حتما إلى حرمانه من حقه في التقاضي وهو أمر يتعارض مع المبادئ الدستورية.

ولذلك فقد قررت الدولة اعفاء غير القادرين من دفع الرسوم القضائية وذلك بتقريرها لنظام المساعدة القضائية فتنص المادة ٢٤ من القانون رقم ٩٠ لسنة ١٩٤٤ الخاص بالرسوم القضائية على أن تقدم طلبات الاعفاء من الرسوم حسب الأحوال إلى لجنة مؤلفة من اثنين من المستشارين بمحكمة النقض أو محاكم الاستئناف وقاضيين بالمحاكم الابتدائية وقاض بالمحاكم الجزئية وعضو نيابة.

---

(١٣٩) ويقصد بالرسم الرسوم القضائية فتشمل رسم الطابع عن الاوراق الإجرائية ورسوم تسجيل الاوراق وإعلانها والرسم النسبي المقرر لإقامة الدعوى وفقا لقانون الرسوم القضائية ورسم تصوير اوراق الدعوى ومستنداتها بالميكروفيلم. احمد هندي المرجع السابق ص ١٩

(١٤٠) ولكن إذا تسلم قلم الكتاب الصحيفة رغم عدم أداء الرسم فلا يترتب على ذلك بطلان، كما تعتبر الدعوى مرفوعة من تاريخ تقديمها لقلم الكتاب رغم عدم أداء الرسم.

(١٤١) ومن ناحية أخرى فإن مجرد أداء الرسم لا ينتج بذاته أي اثر ولا يعتبر في ذاته رفعا للدعوى ما لم يعقبه تقديم الصحيفة وملحقاتها إلى قلم الكتاب وفقا لنص المادة ٦٥ مرافعات، فواقعة أداء الرسم منبئة الصلة بتقديم صحيفة الدعوى أو الطعن إلى قلم الكتاب وسابقة عليها، فلم يربط المشرع بينهما وإنما عول في رفع الدعوى على تقديم صحيفة الدعوى إلى قلم الكتاب

وتطبيقا لذلك قضت محكمة النقض بأن اعتبار الصحيفة مودعة قلم الكتاب من تاريخ أداء الرسم يعتبر خطأ في تطبيق القانون: نقض ١٢-١٢-١٩٨٥ الطعن رقم ١٩١٧، نقض ١٦-٣-١٩٨٨ الطعن رقم ١٠٧٣ س ٤٤٥ق

ويجب على كاتب المحكمة عند تقديم طلب الاعفاء أن يشعر الخصم الآخر باليوم المعين للنظر في الطلب قبل حوله.

#### ٤- يجب ألا يكون في نظام الاعفاء إعاقة لحق التقاضي

والمشكلة المثارة في هذا الشأن هو ما إذا كان النظام الذي قرره المشرع لمساعدة غير القادرين يقوم بدوره في ضمان حق التقاضي لهؤلاء أم أنه يضع عقبة قد تنتهي بجرمان هذا الشخص من حقه في التقاضي أو من حقه الموضوعي.

والناظر إلى ما استقرت عليه أحكام النقض أن الطلب المقدم للجنة المساعدة القضائية للإعفاء من الرسوم ليس من الإجراءات القضائية التي تقطع التقادم، إذ هو ليس فيه معنى التكليف بالحضور أمام المحكمة المرفوعة أمامها الدعوى، وإنما هو مجرد إلتماس بالإعفاء من الرسوم يقتضى استدعاء الخصم بالطريق الإداري للحضور أمام اللجنة لسماع أقواله في طلب الإعفاء. كما أنه ليس فيه معنى التنبيه الرسمي، إذ يشترط في هذا التنبيه أن يكون على يد محضر وبناء على سند واجب التنفيذ. وليس كذلك الحال فيه.

فطلب الاعفاء من الرسوم القضائية طبقاً لمذهب محكمة النقض لا يعد قاطعاً لمدة التقادم، ولو كان الفصل في هذا الطلب قد تأخر أمام اللجنة حتى فاتت مدة التقادم ولم يتسن لذلك رفع الدعوى في الوقت المناسب، فصاحب الحق، وهو المطالب بالمحافظة عليه، قد كان عليه أن يبادر بتقديم طلبه حتى لا يفوت عليه الوقت<sup>(١٤٣)</sup>.

كما لا يعتبر طلب الإعفاء من الرسوم القضائية -وعلى ما جرى به قضاء محكمة النقض- من قبيل المطالبة القضائية ولو انتهى الأمر فيه إلى قبول الطلب لأنه لا يترتب على صدور القرار بقبول الطلب طرح النزاع تلقائياً على المحكمة وإنما ترخص به للطالب -إذا شاء- في رفع الدعوى بغير رسوم. وبذلك يبين أن طلب الإعفاء من الرسوم شيء ورفع الدعوى على المدين فعلاً لإكراهه على الوفاء بالحق لدائنه شيء مغاير<sup>(١٤٣)</sup>.

وطبقاً لما ذهبت إليه محكمة النقض في أحكامها فإن نظام المساعدة القضائية على هذا النحو يؤدي في كثير من الحالات إلى ضياع حق المتقاضي لا لذنوب ارتكبه إلا لأنه غير قادر مالياً على دفع الرسوم فلا هو قادر على رفع الدعوى

(١٤٢) نقض مدني الطعن رقم ٢٨ لسنة ١٢ ق، جلسة ١٩٤٢/١١/٢٦

(١٤٣) نقض مدني الطعن رقم ١١٤ لسنة ٤٤ ق، جلسة ١٩٧٧/٥/٢



دون أداء الرسم ولا هو قادر على حفظ حقه في رفع الدعوى أو الطعن من السقوط أو الانقضاء بالتقادم لأن طلب المساعدة لا يعتبر قاطعاً أو موقفاً لمدة للتقادم أو السقوط.

ولا شك أن هذه النتيجة تأبأها العدالة ومخالفة للدستور.

ولذلك فقد أصدرت محكمة النقض نفسها حكماً قديماً قضت فيه بأن العريضة التي يتقدم بها الراغب في الطعن إلى لجنة المساعدة القضائية بمحكمة النقض، إذا كانت تتضمن الأسباب التي يستند إليها في الطعن على الحكم الذي يتظلم منه، يتعين اعتبارها تقريراً بالطعن وبياناً لأسبابه معاً. ومتى كان تقديمها إلى اللجنة حاصلًا في ظرف الثمانية عشر يوماً المنصوص عليها في المادة ٢٣١ من قانون تحقيق الجنايات يكون الطعن الحاصل بهذه الطريقة مقبولاً شكلاً<sup>(١٤٤)</sup>.

ولذلك أيضاً فقد أحسن القضاء الإداري صنعا حين اعتبر طلب المساعدة القضائية تظلمًا إدارياً يقطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء فقد قضت المحكمة الإدارية العليا .... بأنه يقوم مقام المطالبة القضائية في قطع التقادم أو التظلم الذي يوجهه الموظف إلى السلطة المختصة متمسكاً فيه بحقه طالباً أداءه- وليس من شك في أن هذا يصدق من باب أولى على طلب المساعدة القضائية للدعوى التي يزعم صاحب الشأن رفعها على الإدارة، إذ هو أبلغ في معنى الاستمسك بالحق والمطالبة بأدائه، وأمعن في طلب الانتصاف من مجرد الطلب أو التظلم الذي يقدمه الموظف إلى الجهة الإدارية، بل هو في الحق يجمع بين طبيعة التظلم الإداري من حيث الإفصاح بالشكوى من التصرف الإداري وبين طبيعة التظلم القضائي من حيث الاتجاه إلى القضاء طلباً للانتصاف، إذ لم يمنعه عن إقامة الدعوى رأساً سوى عجزه عن أداء الرسوم التي يطلب الإعفاء منها وسوى عجزه عن توكيل محام. فلا أقل- والحالة هذه- من أن يترتب على طلب المساعدة القضائية ذات الأثر المترتب على ذات الطلب أو التظلم الإداري من حيث قطع التقادم أو قطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء، وغنى عن البيان أن الأثر المترتب على طلب المساعدة القضائية من حيث التقادم أو قطع ميعاد دعوى الإلغاء يظل قائماً ويقف سريان التقادم أو الميعاد لحين صدور القرار في الطلب سواء بالقبول أو الرفض إذ أن نظر الطلب قد يستغرق زمناً يطويل أو يقصر

(١٤٤) نقض مدني الطعن رقم ٢١٩٢ لسنة ٢ ق، جلسة ٢٨/١١/١٩٣٢

بحسب الظروف وحسبما تراه الجهة القضائية التى تنظر الطلب تحضيراً له حتى يصبح مهياً للفصل فيه، شأنه فى ذلك شأن أية إجراءات إتخذت أمام أية جهة قضائية وكان من شأنها أن تقطع التقادم أو سريان الميعاد أو يقف هذا السريان طالما كان الأمر بيد الجهة القضائية المختصة بنظره ولكن إذا صدر القرار وحب رفع الدعوى خلال الميعاد القانونى محسوباً من تاريخ صدوره. فإن كانت دعوى إلغاء تعين أن يكون خلال الستين يوماً التالية.

وهذا الذى قضت به المحكمة الإدارية العليا من حيث ما لطلب المساعدة القضائية من أثر قاطع لميعاد رفع دعوى الإلغاء، أو بالأحرى حافظ له، وينسحب لحين صدور القرار فى الطلب سواء بالقبول أو بالرفض يصدق كذلك بالنسبة إلى ميعاد الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا لإتحاد طبيعة كل من الميعادين من حيث وجوب مباشرة إجراء رفع الدعوى أو الطعن قبل إنقضائها والأثر القانونى المترتب على مراعاة المدة المحددة فيهما أو تفويتها من حيث قبول الدعوى أو الطعن أو سقوط الحق فيهما وبالتالى إمكان إلغاء القرار الإدارى أو الحكم المطعون فيه أو إمتناع ذلك على صاحب الشأن المتخلف<sup>(١٤٥)</sup>.

وبناء عليه يمكننا طرح عدة اقتراحات لحل هذه المشكلة على النحو التالى:-

١- أن يقوم الشخص الذى قدم طلباً للإعفاء من الرسوم بارفاق صورة من هذا الطلب بصحيفة الدعوى أو الطعن عند تقديمها إلى قلم الكتاب ويجب على قلم الكتاب فى هذه الحالة قبول الدعوى رغم عدم أداء الرسم.

ويبقى أمر الدعوى فى هذه الحالة معلقاً من حيث دفع الرسم من عدمه على صدور قرار لجنة المساعدة فإن كان بالقبول فيها ونعم ويكون الشخص قد حفظ حقه فى الدعوى فلم يتقدم بسبب طلب المساعدة

أما إذا صدر قرار برفض المساعدة كان من الواجب على الخصم فى هذه الحالة أداء الرسم كاملاً.

٢- اعتبار الطلب المقدم إلى لجنة المساعدة القضائية موقفاً لمدة التقادم أو السقوط وذلك لأنه يعتبر عذراً للشخص يمنعه من القيام بالإجراء ولا شك أن العذر من شأنه أن يوقف سريان الميعاد. ولما كان طلب الإعفاء مانعاً من رفع الدعوى أو الطعن وبالتالى فإنه يوقف هذا الميعاد أو يحول دون بدئه وذلك لأن طلب المساعدة بالبسبة لغير القادرين مالياً وإن كان لا يعتبر قوة قاهرة لأنه أمر

(١٤٥) إدارية عليا الطعن رقم ١٢٩٠ و ١٥٥٢ لسنة ٥ ق، جلسة ١٨/١١/١٩٦١، إدارية عليا الطعن رقم ١٦٥٤ لسنة ٢ ق، جلسة ١٣/٤/١٩٥٧، إدارية عليا الطعن رقم ٤٥٩ لسنة ١٦ ق، جلسة ١٧/٣/١٩٧٤

متوقع إلا أنه مانع قانوني<sup>(١٤٦)</sup> يستحيل دفعه إذ من المستحيل على المعوز مالياً أن يرفع الدعوى دون اعفائه من الرسوم، ولذلك فهو مضطر قانوناً إلى تقديم طلب اعفاء من الرسوم فيجب أن يترتب على تقديم هذا الطلب وقف ميعاد الدعوى أو الطعن.

#### ٥- لا يجوز للمحاكم أن تتخلى عن نظر الدعوى

طالما أن حق الخصم في التقاضي أو في اللجوء إلى القضاء حق دستوري فلا يجوز للمحاكم أن تحرمه من هذا الحق وأن تغلق أبوابها دونه. ويترتب على اعتبار حق التقاضي حق دستوري لا يجوز للمحاكم حرمانه منه النتائج التالية:-

#### أ- يجب على القاضي الفصل في الدعوى أو الطلب الذي يقدم إليه

يجب على القاضي إذا قدم إليه طلب أو رفعت إليه دعوى أن يجيب على هذا الطلب أو يفصل في هذه الدعوى<sup>(١٤٧)</sup>. فلا يجوز للقاضي أن يمتنع أو يتأخر عن الفصل في الدعوى أو الإجابة على عريضة تحت أي ظرف من الظروف كالزعم بعدم وجود نص يحكم الدعوى أو غموض هذا النص<sup>(١٤٨)</sup> إذ على القاضي أن يبحث عن الحل في القانون الطبيعي وقواعد العدالة، كما يجب عليه أن يفسر النص الغامض بل ولو اقتضى الأمر طلب تفسير من المحكمة الدستورية العليا. فإذا امتنع القاضي عن الإجابة على عريضة قدمت له أو امتنع عن الفصل في قضية صالحة للحكم فإن ذلك يعتبر سبباً من أسباب دعوى المخاصمة<sup>(١٤٩)</sup>

---

<sup>(١٤٦)</sup> انظر في اعتبار المانع القانوني موقفاً للميعاد ولو لم تتوافر فيه شروط القوة القاهرة ما سبق ص  
<sup>(١٤٧)</sup> وتلتزم المحكمة فقط بإصدار حكم في الادعاء المرفوع إليها تنتهي به الخصومة أمامها بصرف النظر عن كنه هذا القرار، فقد يكون بالفصل في موضوعه بإجابة المدعي إلى طلبه أو برفض هذا الطلب، وقد يكون بإصدار حكم فرعي ينهي الخصومة أمامها دون الفصل في الموضوع كما لو حكمت ببطلان صحيفة الدعوى أو بعدم قبولها أو بسقوط الخصومة فيها أو باعتبارها كأن لم تكن  
<sup>(١٤٨)</sup> فتحي والي الوسيط ص ١٧٢، ص ١٧٣.  
<sup>(١٤٩)</sup> حيث تنص المادة ٤٩٤ من قانون المرافعات على أن تجوز مخاصمة القاضي في الحالات الآتية: ٢- إذا امتنع القاضي من الإجابة على عريضة قدمت له أو من الفصل في قضية صالحة للحكم وذلك بعد اعذاره مرتين على يد محضر يتخللها ميعاد أربع وعشرين ساعة بالنسبة إلى الأوامر على العرائض وثلاثة أيام بالنسبة إلى الأحكام في دعاوى الجزئية والمستعجلة والتجارية وثمانية أيام في دعاوى الأخرى.

ويعتبر القاضي ممتنعاً عن اجابة الطلب سواء كان هذا الامتناع صريحاً أو ضمناً اذن يكفي لقيام هذا السبب مجرد اتخاذ موقف سلبي يكشف عن عدم بذل القاضي لنشاطه ولو لم يصرح بذلك<sup>(١٥٠)</sup>.

إلا أنه يجب أن يكون الامتناع غير مبرر<sup>(١٥١)</sup>، أما إذا كان لامتناعه ما يبرره فلا يعتبر منكراً للعدالة<sup>(١٥٢)</sup>، ومثال ذلك ان يكون سبب التأخير في الفصل في الدعوى هو عدم انتهاء إجراءات التحقيق، أو عدم انتهاء القاضي من دراسة القضية. ولكن لا يجوز للقاضي تأخير الفصل في الدعوى او الامتناع عن الفصل فيها بحجة عدم وجود نص قانوني أو غموض هذا النص، إذ يجب عليه البحث عن القاعدة الواجبة التطبيق حال عدم وجود النص<sup>(١٥٣)</sup>.

ويعتبر القاضي الممتنع عن الفصل في الادعاء المرفوع إليه<sup>(١٥٤)</sup> مرتكباً لجريمة إنكار العدالة<sup>(١٥٥)</sup> ولا تسقط الدعوى الجنائية ولا المدنية عنها بالتقادم. وقد قضت محكمة النقض بأن مؤدى نصوص المواد ٦٤، ٦٥، ٦٨، ٥٧، ٦٢ من الدستور أن الدولة بجميع سلطاتها تخضع للقانون شأنها شأن الأفراد فلا سيادة لأحد فوق القانون وان لكل مواطن الحق في التقاضي وفي أن يلجأ إلى قاضيه الطبيعي مطالباً بحقه فيصدر القاضي حكمه وفقاً للقانون وإلا اعتبر منكراً للعدالة ومرتكباً لجريمة يعاقب عليها القانون ولا تسقط الدعوى الجنائية ولا المدنية عنها بالتقادم<sup>(١٥٦)</sup>.

(١٥٠) أحمد ماهر زغلول: أصول المرافعات ص ٨٧، محمد محمود ابراهيم الوجيز ص ١٣٩. محمد الصاوي مصطفى

شرح قانون المرافعات ص ١٢٥

(١٥١) أحمد ماهر زغلول رقم ١٨٨- عزمى عبد الفتاح قانون القضاء المدني ص ٩٢، محمد الصاوي مصطفى شرح

قانون المرافعات ص ١٢٦

(١٥٢) أحمد السيد صاوي الوسيط ص ١٣٤، ص ١٧٣. محمد الصاوي مصطفى شرح قانون المرافعات ص ١٢

(١٥٣) أحمد السيد صاوي: الوسيط ص ١٣٤، أحمد ماهر زغلول ص ٨٨، محمد الصاوي مصطفى شرح قانون المرافعات

ص ١٢٧

(١٥٤) أما إذا كان عدم فصله في الطلب أو أحد الطلبات المقدمة له نتيجة غفلة أو سهو من جانبه فلا يعتبر مرتكباً لجريمة إنكار العدالة ويجوز اللجوء إليه من جديد للفصل فيما أغفل الفصل فيه من طلبات أو من أجزاء الطلب.

(١٥٥) فتنص المادة ١٢١ من قانون العقوبات على أن كل قاض امتنع عن الحكم أو صدر منه حكم ثبت أنه غير حق وكان ذلك بناء على سبب من الأسباب المذكورة في المادة السابقة يعاقب بالعقوبة المنصوص عليها في المادة ١٠٥ مكرراً وبالعزل. وتنص المادة ١٢٢ منه على أن إذا امتنع أحد القضاة في غير الأحوال المذكورة عن الحكم يعاقب بالعزل وبغرامة لا تزيد على مائتي جنيه. ويعد ممتنعاً عن الحكم كل قاض أبى أو توقف عن اصدار حكم بعد تقديم طلب إليه في هذا الشأن بالشروط المبينة في قانون المرافعات في المواد المدنية والتجارية ولو احتج بعدم وجود نص في القانون أو بأن النص غير صريح أو بأى وجه آخر.

(١٥٦) نقض مدني الطعن رقم ٥٣٨ لسنة ٤٦ ق، جلسة ٢٧/٢/١٩٨٣

ب- ضرورة توقي أو علاج ظاهرة التنازع السلبي على الولاية أو الاختصاص إذا عرض النزاع أمام جهتين قضائيتين مختلفتين أو محكمتين تابعتين لجهة قضائية واحدة فقضت كل منهما بعدم اختصاصها بنظر الدعوى فلا شك أننا نكون أمام حالة من حالات انكار العدالة حيث لا يجد المتقاضي محكمة أو جهة قضائية يعرض عليها ادعاءه للفصل فيه وهو ما يخالف الدستور الذي اعتبر حق التقاضي مكفولاً للناس جميعاً.

ولذلك فقد حرص المشرع على علاج تلك الظاهرة أو تفاديها من البداية وذلك باستخدام وسيلتين فنييتين على النحو التالي:-

١- ففيما يتعلق بحل هذا التنازع السلبي بين جهتين قضائيتين وتحديد الجهة التي تلتزم بالفصل في النزاع فقد أسند المشرع للمحكمة الدستورية العليا الاختصاص بحل التنازع السلبي فقد نصت المادة ٢٥ من قانونها على أنه تختص المحكمة الدستورية العليا بالفصل في تنازع الاختصاص بتعيين الجهة المختصة من بين جهات القضاء أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي وذلك إذا رفعت الدعوى عن موضوع واحد أمام جهتين منها ولم تتخل أحدهما عن نظرها أو تخلت كليهما عنها

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الدستورية العليا بأنه لما كان الثابت أن كلاً من جهتي القضاء العادي والإداري قد حكمت بعدم اختصاصها بنظر طلبى المدعى المتعلقين ببطلان إجراءات تصفية شركة القاهرة للمأكولات وتعيينه مصفياً لها، فإن كلاً من هاتين الجهتين تكون قد تخلت عن نظر الدعوى بالنسبة إلى هذين الطلبين، ويتوافر بذلك مناط قبول طلب تعيين الجهة المختصة بالفصل فيها. إذ كانت تلك المنازعة ليست من المنازعات الإدارية ولا تنصب على قرار إداري فإنها لا تدخل في اختصاص جهة القضاء الإداري، وإنما تختص بالفصل فيها جهة القضاء العادي صاحبة الولاية العامة، وهو ما يتعين القضاء به، ولا يؤثر في ذلك سبق قضاء محكمة شمال القاهرة الابتدائية بعدم اختصاصها بنظر الدعوى، ذلك أن المشرع إذ ناط بالمحكمة الدستورية العليا- دون غيرها- الفصل في تنازع الاختصاص الولائي بتعيين الجهة القضائية المختصة وفق المادة "٢٥" من قانونها فإن مقتضى الحكم الصادر منها بتعيين هذه الجهة إسباغ

الولاية عليها من جديد بحيث تلتزم بنظر الدعوى غير مقيدة بسبق قضائها بعدم الاختصاص، ولو كان هذا الحكم قد أصبح نهائياً<sup>(١٥٧)</sup>.

٢- أما فيما يتعلق بالتنازع السلبي بين محكمتين تابعتين لجهة قضائية واحدة فلم يبين المشرع كيفية حل هذا التنازع مثلما فعل بالنسبة للتنازع الولاية. ولذلك فالمعول عليه لحل هذا التنازع هو الجوء للقواعد العامة للطعن فى الأحكام<sup>(١٥٨)</sup> التي من خلالها يتمكن أصحاب الشأن من مهاجمة الأحكام الصادرة بالمخالفة لقواعد الاختصاص بمهاجمة الحكم الصادر بعدم الاختصاص. إلا أنه يقلل من فرصة قيام التنازع السلبي على الاختصاص ما تقرره المادة ١١٠ مرافعات من أن المحكمة إذا قضت بعدم اختصاصها يجب عليها أن تأمر بإحالة<sup>(١٥٩)</sup> الدعوى بحالتها إلى المحكمة المختصة<sup>(١٦٠)</sup>، فالإحالة واجبة سواء كان الاختصاص متعلقاً بالولاية أو بسبب نوع الدعوى أو قيمتها (م ١١٠ / ١٠ مرافعات) وليس هذا فقط، بل أن المحكمة المحال إليها الدعوى تلتزم بحكم الإحالة ويكون واجباً عليها. ففي ذلك وسيلة عملية تقلل إلى أدنى حد من حالات التنازع السلبي على الاختصاص.

إذن ففي إعمال حكم المادة ١١٠ مرافعات ما يحول دون قيام حالة التنازع السلبي بين المحاكم. إلا أن ذلك يقتضي بطبيعة الحال أن تلتزم المحاكم بإعمال هذه المادة وألا تخالفها أو تخطئ في تطبيقها.

(١٥٧) دستورية عليا القضية رقم ٣ لسنة ٦ ق، جلسة ٤/٥/١٩٩١، وانظر دستورية عليا الطعن رقم ٣ لسنة ١٣ ق، جلسة ٢٠/٣/١٩٩٣

(١٥٨) وينتقد البعض فرض الإحالة فى بعض الأحوال على المحكمة المحال إليها الدعوى اعمالاً للمادة (١١٠ مرافعات)، ويرى أن هذه المادة تهدر مبدأ "أن القضاء لا يسلط على قضاء آخر إلا إذا كان القضاء الأول اعلى من الآخر" وبالتالي -والقول لصاحب النقد- فمن المتصور الإحالة من محكمة جزئية إلى محكمة ابتدائية، وعندئذ يفرض حكم الإحالة على هذه المحكمة الأخير "والإحالة بحكم المادة ١١٠ هو قضاء باختصاص المحكمة المحال إليها الدعوى وإذا يخاطب المشرع سائر المحاكم المختلفة بمقتضى المادة ١١٠، فإنها تسرى ولو كان اختصاص المحكمة مقيد بنوع معين القضايا، كالقاضى التجارى الجزئى فى مدينه الاسكندرية أو القاهرة أحمد أبو الوفا: نظرية الدفوع، الطبعة الثامنة ١٩٨٨، رقم ١٤٩ ص ٢٩٤-٢٩٥.

(١٥٩) والحكم الصادر بعدم الاختصاص والإحالة يقبل الطعن المباشر فور صدوره وتلتزم المحكمة المحال إليها الدعوى (بسبب الحكم بعدم الاختصاص) بوقف نظر الدعوى إلى أن يفصل فى الطعن المرفوع ضد الحكم (م ٢١٢ معدلة بقانون ٢٣ لسنة ١٩٩٢)، فتحتى والى الوسيط ص ٣٤٤ - أحمد ماهر زغلول، ص ٧٤٤.

(١٦٠) أما إذا استؤنف فإن محكمة الاستئناف يجب عليها إلغاء حكم الإحالة الثانى وباختصاص المحكمة التي أصدرته بنظر الدعوى وفي هذه الحالة لن يكون هناك ثمة تنازع سلبي على الاختصاص.

لذلك فإن التساؤل يثار من جديد في الحالات التي تخالف فيها المحاكم نص المادة ١١٠ مرفعات ولا تلتزم بنظر الدعوى المحالة إليها وتحكم هي الأخرى بعدم اختصاصها وبإحالتها إلى المحكمة الأولى فهل تلتزم المحكمة الأولى بحكم الإحالة الجديد رغم أنه خاطئ أم تلتزم بحكمها السابق بعدم اختصاصها؟ لقد طرحت هذه المشكلة بالفعل أمام محكمة النقض التي قضت بأن الحكم بعدم الاختصاص القيمي والإحالة إلى المحكمة المختصة وفقاً لنص المادة ١١٠ من قانون المرافعات ينهى الخصومة كلها فيما فصل فيه وحسمه بصدد الاختصاص، إذ لا يعقبه حكم آخر في موضوع الدعوى من المحكمة التي أصدرته ويكون قابلاً للاستئناف في حينه، فإذا لم يستأنف أصبح نهائياً<sup>(١٦١)</sup> والتزمت به المحكمة التي قضى باختصاصها ولو خالف حجية حكم سابق لها في هذا الشأن أو بنى على قاعدة أخرى غير صحيحة في القانون، لأن قوة الأمر المقضى تعلو على اعتبارات النظام العام<sup>(١٦٢)</sup>.

فطبقاً لهذا الحكم تلتزم المحكمة الأولى-التي أعيدت إليها الدعوى مرة أخرى من المحكمة المحال إليها - بحكم الإحالة الجديد ويجب عليها نظر الدعوى والفصل فيها، ولا شك أن هذا الحل يؤدي إلى زوال حالة التنازع السلبي من جديد. لأن الخصم سيجد في النهاية قاضياً يفصل في النزاع.

#### ٦- لا يجوز لقلم الكتاب الامتناع عن قيد الدعوى

المادة ٦٨ من دستور جمهورية مصر العربية تنص على أن التقاضى حق مصون ومكفول للناس كافة وأن لكل مواطن حق الإلتجاء إلى قاضية الطبيعي-منع المدعى من قيد دعوى قضائية أمام إحدى المحاكم-المنع المنسوب إلى قلم كتاب المحكمة يشكل قراراً إدارياً ينطوى على عدوان صارخ على حق دستوري كفله الدستور-هذا القرار غير مشروع يشكل ركن الخطأ-مسئولية الإدارة بالتعويض عن الأضرار الناتجة عن قراراتها الإدارية غير المشروعة-الأضرار جسيمة وبالغة الخطر ولا يجبرها أى تعويض مادي-فالمال لا يعوض أبداً حرمان مواطن من حقه الدستوري-التعويض عن تعطيل ومصادرة هذا الحق تعويض رمزي لا

(١٦١) نقض مدني الطعن رقم ٦٤٩ لسنة ٥٤ ق، جلسة ٢٩/١٢/١٩٨٧

(١٦٢) قرب: أحمد ماهر زغلول:المؤجر في أصول المرافعات ١٩٩١، رقم ٤٣٨ ص ٦٦٠.

يجبر الضرر ولكنه يدين العمل الإدارى المخالف للقانون ويبرز خطره الجسيم على الحقوق الدستورية المصونة والمكفولة للناس جميعاً<sup>(١٦٣)</sup>.

## ٧- هل اللجوء إلى لجان التسوية أو التوفيق إعاقة لحق التقاضي

توسع المشرع في إنشاء لجان لتسوية المنازعات أو للتوفيق بين الخصوم في الكثير من المسائل.

واللافت أن المشرع جعل اللجوء إلى هذه اللجان أمراً إلزامياً فلا يجوز رفع الدعوى إلى المحكمة المختصة قبل عرضها على لجنة التوفيق أو التسوية<sup>(١٦٤)</sup>.

فهل يجب عرض الأمر على لجان التسوية أو التوفيق أمر يتعارض مع حق المتقاضي في اللجوء إلى قاضيه الطبيعي؟

ان الإجابة على هذا التساؤل تتوقف على التعرف على طبيعة القرارات التي تصدرها هذه اللجان، والناظر إلى نصوص القوانين التي تنظم لجان التسوية والتوفيق المختلفة تبين أن القرارات التي تصدرها مثل هذه اللجان مجرد

توصيات يشترط لنفاذها أن يوافق عليها طرفي النزاع فإذا اعترض عليها أحدهما كان من حقه اللجوء إلى القضاء عارضاً دعواه أمامه.

إذن فلجان التسوية أو التوفيق لا تعتبر هيئات قضائية، كما أنها لا تعتبر بمثابة تحكيم إجباري وإلا لكان هذا الأمر مخالفاً للدستور لأنه لا يجوز للدولة إجبار الأشخاص على اللجوء إلى التحكيم لحل منازعاتهم لأن التحكيم في أصله اختياري<sup>(١٦٥)</sup>.

وطالما أن اللجوء إلى مثل هذه اللجان لا يحول في النهاية بين المتقاضي وبين حقه في اللجوء إلى القضاء للحصول على الحماية القضائية لحقه أو مركزه القانوني فلا يعتبر في ذلك افتئاتاً على حقه في التقاضي.

إلا أنه يجب ألا يكون في اللجوء إلى مثل هذه اللجان إهداراً للحق في التقاضي أو تفويتاً لميعاد الدعوى أو الطعن أو تعجيزاً له عن اتخاذ أي إجراء في ميعاده القانوني.

---

<sup>(١٦٣)</sup> إدارية عليا الطعن رقم ٤٥٤ و ٦٩٤ لسنة ٢٧ ق، جلسة ٢٣/٤/١٩٨٣  
<sup>(١٦٤)</sup> أما المشرع الفرنسي فقد ألغى مرحلة التوفيق الإلزامية التي كانت تعتبر مرحلة سابقة على الخصومة وذلك لظهور عدم فاعليتها ولم تعد هذه المحاولة باقية إلا في بعض المسائل أمام بعض المحاكم. فما زال التوفيق الإجباري باقياً أمام محاكم العمال وفي مسائل الطلاق والانفصال الجسماني Solus et Perrot, op.cit t<sup>2</sup> n° 635  
<sup>(١٦٥)</sup> راجع ما يلي ص



ولذلك فقد حرص المشرع بالنص صراحة في المادة ١٠ من قانون التوفيق في المنازعات التي تكون الدولة طرفاً فيها على أنه ويترتب على تقديم طلب التوفيق إلى اللجنة المختصة وقف المدد المقررة قانوناً لسقوط وتقدم الحقوق أو لرفع الدعوى بها، وذلك حتى انقضاء المواعيد المبينه بالفقرة السابقة.

إلا أن القانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٤ بإصدار قانون إنشاء محاكم الأسرة والذي أنشأ لجناً لتسوية المنازعات الأسرية<sup>(١٦٦)</sup> لم ينص في أي من مواده على ما إذا كان يترتب على اللجوء إلى هذه اللجان وقف سريان المدد القانونية المقررة لسقوط وتقدم الحقوق، ولذا فإننا نعتقد أن اللجوء إلى هذه اللجان يؤدي - رغم عدم وجود نص - إلى وقف سريان هذه المدد<sup>(١٦٧)</sup> وذلك باعتبار اللجوء إلى لجنة التسوية من قبيل المانع القانوني الذي يتعذر معه القيام بالإجراءات في المدد القانونية المقررة خاصة وأن اللجوء إلى هذه اللجان أمر الزامي بحيث لا يجوز له رفع الدعوى مباشرة دون اللجوء إلى هذه اللجان والا كانت دعواه غير مقبولة. والقول بغير ذلك يؤدي إلى وقوعنا في مخالفة دستورية لأنه إذا كان اللجوء إلى لجان تسوية المنازعات الأسرية لا يؤدي إلى وقف سريان هذه المدد المقررة لسقوط الحقوق أو تقدمها فإن ذلك يعني أن اللجوء إلى هذه اللجان سيؤدي في نهاية المطاف وفي كثير من الفروض إلى حرمان الشخص من حقه نظراً لسقوطه أو تقدمه وهو ما يعني إهدار لحقه في التقاضي ولحقه في الحصول على الترضية القضائية وهو أمر مخالف للدستور.

(١٦٦) ولقد جاء في المذكرة الأيضاحية لهذا القانون فيما يتعلق بلجان التسوية ما يلي: - استحدث المشروع مرحلة للتسوية في المنازعات الأسرية تسبق مرحلة التقاضي. وتتولاها مكاتب لتسوية المنازعات الأسرية. على أن تتبع هذه المكاتب وزارة العدل. وأن يكون اللجوء إليها بدون رسوم. وهي مرحلة تتغيا إنهاء المنازعة صلحاً كلما أمكن. خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديم طلب التسوية إلى المكتب المختص. يجوز أن تمتد باتفاق الخصوم. فإذا تم الصلح في هذا الأجل يتولى رئيس المكتب إثباته في محضر يوقعه أطراف النزاع. وقد نص المشروع على أن تزود هذه المكاتب بمن يلزم من الأخصائيين القانونيين والاجتماعيين والنفسيين الذين يصدر بقواعد اختيارهم قرار من وزير العدل بعد التشاور مع الوزراء المعنيين. وان يصدر بتشكيل هذه المكاتب وتعيين مقر عملها وإجراءات تقديم طلبات التسوية إليها. وقيدها. والاختيار بها. وبما تحدده من جلسات وإجراءات العمل في هذه المكاتب قرار من وزير العدل "المواد ٥٠٧، ٥٠٨". وحرصاً من المشروع على طرق سبيل التسوية الودية قبل اللجوء إلى التقاضي. ينص المشروع على ألا تقبل الدعوى التي ترفع ابتداءً إلى محاكم الأسرة في المسائل التي يجوز فيها الصلح إلا بعد تقديم طلب التسوية إلى المكتب المختص ولمزيد من التيسير أجاز المشروع للمحكمة أن تأمر بإحالة الدعوى إلى المكتب المختص للقيام بمهمة التسوية وفقاً لأحكام القانون. وذلك بدلاً من القضاء بعدم قبول الدعوى. وذلك في حالة إذا ما رفعت ابتداءً إلى المحكمة دون تقديم طلب التسوية إلى المكتب المختص "المادة ٩".

(١٦٧) راجع في المانع القانوني الذي يؤدي إلى وقف الميعاد ما سبق ص ٧٨

## ٨- عدم دستورية التحكيم الإجباري

الأصل أن التحكيم لا يتولد إلا عن الإدارة الحرة، ولا يتصور إجراؤه تسلطا أو إكراها فلا يجوز بحال أن يكون التحكيم إجباريا يذعن إليه أحد الطرفين إنفاذا لقاعدة قانونية فالتحكيم ركيزته اتفاق خاص بين الخصوم يستمد منه المحكمون سلطاتهم ولا يتولون مهامهم بالتالي باسناد من الدولة، وبناء عليه فإذا أنشأ المشرع هيئة للتحكيم وأجبر الأشخاص على اللجوء إليها لحسم المنازعات التي تقوم بينهم أو بينهم وبين الدولة فإن هذا العمل من جانب المشرع يعتبر غير دستوري لافتنانه على حق التقاضي بما يعتبر مصادرة منه لهذا الحق وحرمان للخصوم من حقهم في اللجوء إلى قاضيهم الطبيعي. ولذلك قضت المحكمة الدستورية العليا بأن اختصاص جهات التحكيم التي أنشأتها النصوص الطعينة بنظر المنازعات التي أدخلتها جبرا في ولايتها يكون منتحلا ومنعدما وجودا من زاوية دستورية ومنطويا بالضرورة على إخلال بحق التقاضي بحرمان المتداعين من اللجوء- في واقعة النزاع الموضوعي المائل- إلى محاكم القانون العام بوصفها قاضيها الطبيعي بالمخالفة للمادة ٦٨ من الدستور<sup>(١٦٨)</sup>.

ولذلك قضت بعدم دستورية نص المادة ٥٧ من قانون الجمارك الصادر بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٦٣ وبسقوط المادة ٥٨ منه وسقوط قرار وزير المالية رقم ٨٢٢ لسنة ١٩٨٥ بشأن نظام التحكيم بين أصحاب البضائع ومصالح الجمارك<sup>(١٦٩)</sup>.

وقضت عدم دستورية نص المادة (١٧) من قانون الضريبة العامه على المبيعات الصادر بالقانون رقم (١١) لسنة ١٩٩١ فيما تضمنه من أن لصاحب الشأن أن يطلب احالة النزاع إلى التحكيم المنصوص عليه في هذا القانون إذا رفض تظلمه أو لم يبت فيه وإلا اعتبر تقدير المصلحة نهائيا ب- بعدم دستورية نص المادة (٣٥) من ذلك القانون ج- بسقوط نص المادة (٣٦) من القانون المشار إليه<sup>(١٧٠)</sup>.

(١٦٨) دستورية عليا الطعن رقم ١٠٤ لسنة ٢٠ قضائية جلسة ١٩٩٩/٧/٣

(١٦٩) دستورية عليا الطعن رقم ١٠٤ لسنة ٢٠ قضائية جلسة ١٩٩٩/٧/٣

(١٧٠) دستورية عليا الطعن رقم ٦٥ لسنة ١٨ قضائية جلسة ٢٠٠١/١/٦ وقد جاء بهذا الحكم أنه إذ فرضت المادتان الطعنتان التحكيم فهرا على اصحاب الشأن وخلعتنا قوة تنفيذية على القرارات التي تصدها لجان التحكيم في حقهم عند وقوع الخلاف بينهم وبين مصلحة الضرائب على المبيعات وبهذه المثابة فإن هذا النوع من التحكيم -الذي يبسط مظنته على جل منازعات هذه الضريبة- يكون منافيا للاصل فيه باعتبار ان التحكيم لا يتولد الا عن الإرادة الحرة ولا يجوز إجراؤه تسلطا وكرها بما مؤده ان اختصاص جهة التحكيم التي انشأها قانون الضريبة على المبيعات-بالمادتين=

كما قضت بعد دستورية نص المادة ١٨ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٧ بإنشاء بنك فيصل الإسلامي وسقوط فقراتها الثالثة والرابعة والخامسة، وكذلك مات ورد بفقرتها السادسة والسابعة متعلقا بهيئة التحكيم المنصوص عليها في الفقرة الثانية فيما تضمنه من أن يفصل مجلس الإدارة بأغلبية أعضائه بصفته محكما ارتضاه الطرفان في كل نزاع ينشأ بين أى مساهم فى البنك وبين مساهم آخر، سواء كان شخصا طبيعيا أو اعتباريا.

### استثناء التحكيم الإجباري في منازعات القطاع العام موافق للدستور

إذا كان الأصل كما بينا فيما سبق أنه لا يجوز أن يكون التحكيم إجباريا، وبذا يكون إجبار المشرع للأطراف على التحكيم عمل غير دستوري، إلا أن المحكمة الدستورية العليا قد استثنت من ذلك التحكيم الإجباري في منازعات المؤسسات العامة والقطاع العام واعتبرت هذا التحكيم غير مخالف للدستور رغم أن فيه إجبار لأطراف النزاع على اللجوء إلى التحكيم والسبب في ذلك أن هذا التحكيم لا يقوم على خصومات تتعارض فيها مصالح الأطراف بل تعمل جميعها باعتبار أن ثمار نشاطها عائدة إلى المرافق العامة وتصب إيراداتها جميعها في الموازنة العامة للدولة<sup>(١٧٨)</sup>.

وقد أكدت المحكمة الدستورية العليا ذلك حينما قضت بأنه: لئن نظم قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام الصادر بالقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ صوراً بذاتها كان التحكيم فيها إجباريا، هى تلك التى تقوم بين الدولة- بتنظيماتها المختلفة \_ وبين وحداتها الاقتصادية، إلا أن النزاع بين هذه الجهات لا يثور بين أشخاص اعتبارية تتناقض مصالحها أو تتعارض توجهاتها، إذ تعمل جميعها باعتبار أن ثمار نشاطها عائدة- فى منتهىها \_ إلى المرافق العامة التى تقوم الدولة على تسييرها، وتكفل انتظامها وتطويرها لضمان وفائها بالأغراض التى ترمى إلى إشباعها ولا كذلك الأمر إذا كان أحد الأشخاص الطبيعيين

---

=الطعنتين -بنظر المنازعات التى ادخلها جبرا فى ولايتها يكون منتحلا ومنطويا بالضرورة على إخلال بحق التقاضى بحرمان المتداعين من اللجوء إلى قاضيهم الطبيعى بالمخالفة للمادة ٦٨ من الدستور ومنعدما باتالى من زاوية دستورية.

(١٧١) راجع تقرير اللجنة المشتركة من لجنة الشئون الدستورية والتشريعية ومكتب لجنة الشئون الاقتصادية على مشروع قانون بتعديل بعض أحكام قانون المؤسسات العامة لشركات القطاع العام الصادر بالقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١

طرفا فى ذلك النزاع، إذ لا يجوز أن تدخل فى هذا النوع من التحكيم\_ وعلى ما  
كان ينص عليه هذا القانون ذاته\_ إلا بقبوله<sup>(١٧٢)</sup>.

---

(١٧٢) دستورية عليا القضية رقم ١٣ لسنة ١٥ ق، جلسة ١٩٩٤/١٢، ١٧.

## التوصيات

بعد هذه الاطالة على حق التقاضي وما يجب ان يحيطه به دستور مصر القادم من ضمانات حتى لا يكون فريسة للمشرع يفتنت عليه بحرمان الخصم منه تارة وذلك بتحسين القرارات الادارية من الطعن فيها سواء للمطالبة بالغائها او بوقف تنفيذها او بالتعويض عنها وبوضع العقوبات في طريقه تارة اخرى بحيث يترتب على وجود هذه العقوبات تفرغ هذا الحق من مضمونه او بتأخير الحصول على هذا الحق تارة ثالثة او بوضع العراقيل في سبيل تنفيذ الحكم الصادر لصالح الخصم تارة رابعة فانه قد ان الاوان لكي يتضمن الدستور مجموعة من الضمانات التي لا تسمح للمشرع بالمساس بحق التقاضي ويمكن لنا اجمال ما يمكن ان يتضمنه الدستور من ضمانات فيما يتعلق بهذا الحق وعلى النحو الذي تناولناه في البحث وذلك في النقاط التالية:-

- ١- حق التقاضي بمختلف صورته واشكاله حق مصون ومكفول للناس كافة
- ٢- لكل مواطن منفردا الحق في الالتجاء إلى قاضيه الطبيعي
- ٣- تكفل الدولة تقرب جهات القضاء من المتقاضين وسرعة الفصل فى القضايا
- ٤- يحظر تحصيل اي عمل او قرار اداري من رقابة القضاء للمطالبة بالغائه او وقف تنفيذه او التعويض عنه.
- ٥- يحظر حظرا مطلقا انشاء محاكم خاصة او استثنائية
- ٦- يحظر حظرا مطلقا احالة المدنيين الى المحاكمات العسكرية.
- ٧- تصدر الأحكام وتنفذ باسم الشعب، ويكون الامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها من جانب الموظفين العموميين المختصين جريمة يعاقب عليها القانون، وللمحكوم له فى هذه الحالة حق رفع الدعوى الجنائية مباشرة إلى المحكمة المختصة.
- ٨- يجب على المشرع تنظيم الوسائل القانونية التي تسهل تنفيذ الاحكام ولا يجوز له ان يضع عقبات قانونية او اجرائية تحول دون تنفيذها او تعطل هذا التنفيذ او تؤخره
- ٩- لا يجوز تقرير منع الحجز على كافة اموال المدين

**(تقنين الحوافز الضريبية)**

**كحافز للاستثمار)**

**دكتور/ عبد الحميد نجاشي الزهيري**

**أستاذ القانون المدني المشارك**

**كلية القانون**

**جامعة عجمان للعلوم والتكنولوجيا**

**الامارات العربية المتحدة**

## مقدمة :

تحرص الدول على تضمين دساتيرها وتشريعاتها الحماية القانونية الكافية للمستثمرين، وتعتبر الحماية الدستورية من أقوى صور الحماية، بكفالة النصوص التي تحمي الملكية الخاصة التي تقرر عدم نزعها إلا للمنفعة العامة ومقابل تعويض عادل، أو منح حوافز واعفاءات ضريبية، ولإذابة المعتقد الراسخ بأن الضرائب أهم عوائق زيادة الاستثمار، من هنا كان السعي إلى منح إعفاءات ضريبية كأحد العوامل المحفزة على الاستثمار، مع مراعاة تحقيق التوازن مع السياسة الضريبية العامة للدولة بصورة أكثر شمولاً، على أن يتناغم ذلك وعدم إهمال المبادئ الأساسية في النظام الضريبي كالعدالة والملائمة والكفاية والمساواة<sup>(١)</sup>.

من هذا المنطلق صدرت تشريعات الاستثمار مقررة العديد من المنح والمزايا الخاصة بالإعفاءات الضريبية، اقتناعاً بالدور المؤثر لها و مواجهة الشركات الكبرى العالمية التي تقوم بحماية مصالحها في الأسواق العالمية وتمارس ضغوطاً على الدول النامية للاذعان لشروطها<sup>(٢)</sup>، وكما يمكن أن تستخدم السياسة الضريبية كمحفز ومشجع للاستثمار، فإنه يمكن استخدامها كذلك ككوابح لبعض الأنشطة والمشروعات التي لا ترغب الدولة في تشجيعها. لكن السياسة الضريبية كما لها أوجه إيجابية كثيرة على الاستثمار، يمكن أن يكون لها آثاراً سلبية، خاصة حينما تكون عامل طرد للاستثمارات الأجنبية، إذا كان هناك تمييز في المعاملة بين المواطنين والأجانب لصالح فئة دون أخرى من المستثمرين، أو المبالغة في الأعباء الضريبية، أو فرض الضرائب بصورة مستمرة على رؤوس الأموال المستثمرة في أصلها وليس في أرباحها، أو وجود الازدواج الضريبي حين تفرض الضريبة مرتين أو أكثر على ذات الوعاء في بلدين مختلفين.

فما هي سياسة المشرع في كل من مصر والإمارات لتحقيق معادلة جعل التشريعات الضريبية مؤثرة بشكل فعال في تدفق الاستثمارات الوطنية

والأجنبية، دون انخفاض يؤثر سلباً في الموارد المالية للدولة وتحقيق أكبر حصيلة ممكنة، وتنظيم أوجه النشاط الاقتصادي وتحقيق العدالة في سياسة توزيع الدخل والثروات.

وعلى المستوى التطبيقي للنصوص التشريعية في ساحات القضاء، فلا شك أن المجال الضريبي من أخطر المجالات المؤثرة في نشاط المستثمر، وبالتالي تنعكس أحكام القضاء في هذا المجال سلباً أو إيجاباً على حركة الاستثمار داخل الدولة، لاسيما رقابة الدستورية على التشريعات الضريبية لتحقيق المعادلة في إطار الدستور، بين حقوق المستثمر الدستورية ودور الضريبة في تمويل النفقات العامة للدولة وضبط موازنتها، ومنع الاضطراب والخلل الذي يلحق بها نتاج القضاء بعدم دستورية نص تشريعي ضريبي يخالف نص دستوري أو مبدأ من المبادئ الأساسية للدستور.

**أهمية البحث وفرضيته:** تبدو أهمية البحث في بيان دور القضاء الدستوري كحافز على الاستثمار، حيث لا يخفى تأثير التشريعات الضريبية في المجال الاستثماري على اقتصاديات الدولة ونموها خاصة الدول العربية التي لازالت في مرحلة النمو، وبالتالي انعكاس رقابة القضاء الدستوري على مواقع وأسواق الاستثمار، فما هي سبل تنظيم ذلك بما يخدم السياسات الاستثمارية على المستوى المحلي والأجنبي.

وتكمن فرضية البحث في أنه يجب على المشرع في ظل نظام الرقابة الدستورية على النصوص التشريعية أن يخضع لما يقضى به القاضي الدستوري؛ فيعدل تشريعات نافذة، ويراعى عدم مخالفة القوانين للمبادئ والقواعد التي ارساها سلفاً، فتكون المبادئ التي يقررها القاضي الدستوري من أهم وسائل جذب الاستثمار الوطني والأجنبي على حد سواء، ومن أهم ضماناته، سواء على المستوى التنظيمي التشريعي أو مستوى رقابة الدستورية، مما يؤدي بالتبعية إلى سمو المبادئ الدستورية في هذا المجال إلى الحدود القصوى بتحديد الرقابة في إطار الدستور ودون إخلال بحق الدولة في التنظيم والتدخل كلما كان ذلك ضرورياً وهاماً.



**نطاق البحث وخطته:** ينحصر نطاق البحث فى تناول تأثير القضاء الدستوري على سياسة المشرع فى مصر والإمارات نحو الحوافز الضريبية، باعتبارها أهم أدوات السياسة الضريبية المحفزة للاستثمار الوطني والأجنبي، وتأثير ذلك على نهج المستثمر بما يتفق وأهداف الدولة وإطارها الدستوري، وتقييم تجربة القضاء الدستوري بين الجذب والطرء للاستثمارات فى هذا المجال، وذلك من خلال تحليل القواعد التي أرسنتها المحكمة الدستورية العليا المصرية فى هذا المجال وتقييم تجربتها، مع التطبيق على النصوص المرتبطة والمتعلقة بالموضوع الواردة فى مشروع القانون الاتحادي فى شأن الاستثمار الأجنبي الذي أعدته إدارة التشريعات الاقتصادية بقطاع السياسات الاقتصادية بوزارة الاقتصاد بدولة الإمارات العربية المتحدة.

وفى ضوء ما تقدم سنتناول فى هذه الورقة البحثية عبر ثلاثة مباحث؛ نخصص الأول لمفهوم الضريبة والاستثمار فى القانون الوطني وفقه القانون الدولي الخاص والاتفاقيات الدولية، وفى القانون المصري ومشروع قانون الاستثمار الأجنبي الاتحادي الإماراتي، حتى يستطيع القاضي الدستوري تلمس النص الضريبي المؤثر فى مجال الاستثمار.

أما البحث الثانى فنكرسه لبيان أثر السياسة الضريبية على الاستثمار بتناول السياسة الضريبية كحافز على الاستثمار، حيث نبين وجهة المشرع فى تقنين الحوافز الضريبية فى المجال الاستثماري، وتقييم سياسته إزاءه، مع إلقاء الضوء على النصوص المتعلقة بذلك فى مشروع قانون الاستثمار الأجنبي الاتحادي، ودور الثبات التشريعي للقوانين الضريبية فى تحفيز الاستثمار.

أما البحث الأخير فنعرض من خلاله لتأثير القضاء الدستوري فى المجال الضريبي على تحفيز الاستثمار؛ بتناول تأثير القضاء الدستوري على التشريعات، ثم نعرض مجموعة القواعد الهامة التي وضعتها المحكمة الدستورية العليا فى مصر فى مجال النصوص الضريبية المطبقة فى نطاق الاستثمار، بما يؤدي بالتبعية إلى تحفيز وتشجيع الاستثمار.

## المبحث الأول

### مفهوم الضرائب والاستثمار

سوف نتناول في هذا المبحث، مفهوم الضرائب في ( القانون الوطني وفقه القانون الدولي الخاص، ومفهوم الاستثمار ( لغةً واصطلاحاً وفي القوانين الوطنية والاتفاقيات الدولية )، مع إلقاء الضوء علي مفهومه في مشروع قانون الاستثمار الاتحادي، وذلك علي النحو الآتي؛

## المطلب الأول

### مفهوم الضرائب

ارتبطت فكرة قيام الدولة منذ بداياتها بمبدأ فرض الضرائب، إذ يعد أهم أساليب الدولة في الحصول على الموارد المالية اللازمة لأداء نشاطها، فالضريبة أحد مظاهر التضامن الاجتماعي<sup>(٢)</sup>، وقد عرفها بعض الفقه بأنها؛ اقتطاع نقدي يتم بصفة نهائية، وبدون مقابل محدد، بغرض التدخل المالي للسلطة العامة<sup>(٤)</sup>، وعرفها آخر بأنها مبلغ من المال تفرضه الدولة يُدفع جبراً وبصفة نهائية دون مقابل بغرض تحقيق أهداف اقتصادية، ومالية واجتماعية وسياسية<sup>(٥)</sup>.

ويعتمد النظام ضريبي في فاعليته وتأثيره الايجابي علي ثلاثة مرتكزات،

الأول مالي يقاس بمقدار الحصيلة الضريبية المحصلة، والثاني اقتصادي يدرس أثر فرض الضريبة على الأنشطة الاقتصادية، فالضريبة ينبغي ألا تكون معوقاً للنشاط الاقتصادي، والأخير اجتماعي، يتناول الأثر المترتب على فرض الضريبة ودورها في إعادة توزيع الدخل بين الأفراد<sup>(٦)</sup>.

وعرفت المحكمة الدستورية العليا المصرية الضريبة بأنها، فريضة مالية يلتزم الشخص بأدائها للدولة مساهمةً منه في التكاليف والأعباء والخدمات العامة، وقد نظم الدستور أحكامها وأهدافها وحدد السلطة التي تملك تقريرها في المواد ٣٨، ٦١، ١١٩ منه<sup>(٧)</sup>، وقد أقرت المادة الأخيرة أن إنشاء الضرائب العامة والإعفاء منها يكون في الحدود المبينة في القانون، ومن ثم يتعين أن يكون فرض الضريبة والإعفاء منها بقانون يصدر عن السلطة التشريعية بوصفها

الجهة الوحيدة التي تملك الفرض أو الإعفاء دون تفويض للسلطة التنفيذية فى ذلك.

ويحكم فرض الضريبة فى أية دولة أربع قواعد أساسية هي: المساواة، واليقين، والملائمة، والاقتصاد فى الجباية، فالمساواة تعنى العدالة : بمعنى أن تفرض الضريبة بحسب المقدرة التكليفية للممولين باحترام التوقعات المشروعة للخاضعين لها، أما الملائمة فيقصد بها ألا يترتب على فرضها أو شكل تحصيلها أو مواعيدها عنت على الممولين فى ممارسة نشاطهم، أما الاقتصاد فى تحصيل الضريبة فهو يعنى ضرورة أن تحقق وفراً فى الاقتصاد فلا يؤدى الفرض إلى إنقاص الحصيلة أو إفقار المجتمع<sup>(٨)</sup>.

إضافة إلى ما سبق، فإن مقتضى مبدأ إقليمية القانون، أن يخضع جميع الأشخاص الموجودين على إقليم الدولة لتشريعاتها المحلية بما تنظمه من أعباء وتكاليف<sup>(٩)</sup>، والأصل العام أن يخضع المستثمر الأجنبي لما تفرضه الدولة من ضرائب ويتجشم بذات التزامات المستثمر الوطني إذا وجد فى مركز قانوني يوجب عليه ذلك، مع مراعاة أن لكل دولة السلطة فى فرض الضرائب سواء كان المكلف مواطناً أو أجنبياً<sup>(١٠)</sup>.

أما النظام الضريبي فهو مجموعة الضرائب المطبقة فى لحظة معينة فى بلد معين بواسطة جهاز مسئول يستمد سلطته من هيبة الدولة، لضمان الاقتطاع الضريبي وفق أسس فنية وعناصر محددة<sup>(١١)</sup>.

والتأمل فى فرضية الضرائب على المستثمر الأجنبي ومساواته بالمواطن فى هذا الخصوص يدرك أنه يوجد اتحاد أو تماثل فى المراكز القانونية التى يوجد فيها كليهما ومقتضى ذلك خضوع المستثمر الأجنبي لنفس الضريبة التى يخضع لها المواطن، فضلاً عما يتمتع به الأجنبي من العيش تحت حماية الدولة المضيفة، واستخدام المرافق والمنشآت العامة، بل ذهب البعض إلى إخضاع الأجنبي إلى ضرائب خاصة أو إضافية يعفى المواطن من الخضوع لها<sup>(١٢)</sup>.

وقد اختلف الفكر فى مجال القانون الدولي الخاص إذ لم تعد الضرائب أداة لجباية الأموال فحسب، كما كان الفكر التقليدي ينظر إليها بل تغير

مفهوم نظرة الدولة للضريبة باعتبارها أداة لتحقيق الأهداف الاقتصادية، والاجتماعية، والسياسية أيضاً.

كما ارتقت النظرة للضرائب فى الوقت الحالى باعتبارها أداة من أدوات السياسة المالية فى الاستثمار عامة، وبدأت التشريعات تتجه لاستخدام الضرائب كحافز على الاستثمار فى كافة المجالات، إذ أن صياغة فرض الضرائب يودى بالضرورة إلى ضعف العوامل الجاذبة لرأس المال الأجنبي، وتثبط هممة المستثمرين وتعيق نشاطاتهم، الأمر الذي يودى إلى نتائج عكسية سيئة على الاقتصاد الوطني.

## المطلب الثاني

### مفهوم الاستثمار

يقضى تحديد مفهوم الاستثمار تعريفه لغةً واصطلاحاً وفي القوانين الوطنية والاتفاقيات الدولية.

**تعريف الاستثمار في اللغة :** يشتق مفهوم الاستثمار لغةً من الثمر أي الحمل الذي يخرج من الشجر، والثمر يعنى المال<sup>(١٣)</sup>، ومن ذلك يشتق قوله تعالى: ( وكان له ثمر فقال لصاحبه وهو يحاوره أنا أكثر منك مالاً وأعز نفراً )<sup>(١٤)</sup>، كما يقال " لكل نفع يصدر عن شيء ثمرته، كأن يقال ثمرة العلم العمل الصالح، ثمرة العمل الصالح الجنة"، ومن هنا قيل لما لا نفع فيه ليس له ثمر<sup>(١٥)</sup>. وكلمة استثمار مصدرًا للفعل استثمر، واستثمر المال: نماه، وعلى ضوء ذلك يمكن تعريف الاستثمار بأنه " استخدام الأموال في الإنتاج إما مباشرةً بشراء الآلات والمواد الأولية، وإما بطريق غير مباشرة ك شراء الأسهم والسندات"<sup>(١٦)</sup>.

**تعريف الاستثمار في الاصطلاح:** لما كان مصطلح الاستثمار من المصطلحات الشائعة فى علمي القانون والاقتصاد، فهناك اتفاق على جوهر ومعنى الاستثمار، حيث يعرف فى علم الاقتصاد بأنه " التثمين أو التوظيف للأموال<sup>(١٧)</sup>، وعرفه Keynes بأنه " الزيادة فى رأس المال الدائر فى الأدوات والمعدات الرأسمالية، حيث أن هذه الزيادة تحمل على رأس المال الثابت أو المتداول

الدائر أو السائل"، وهناك من عرفه بأنه صافى الإضافة الحاصلة إلى مجمل ثروة المجتمع التي تتحقق إذا لم يستهلك الدخل الجاري بأكمله<sup>(١٨)</sup>.

**كما يمكن تعريف الاستثمار بصفة عامة بأنه " تلك العملية التي يقوم بها أحد أطراف النشاط الاقتصادي من أفراد حقيقيين وأشخاص اعتباريين ودولة، والتي تتمثل فى خلق رأس المال أو زيادة حجم الموجود منه، وذلك بهدف الحصول على مزيد من الإشباع فى وقت لاحق" أو " مباشرة الوسائل والمعاملات المتنوعة التي توصل إلى تكثير المال وتنميته بالطرق المشروعة"**<sup>(١٩)</sup>.

يعنى ذلك أن الاستثمار فى رأس المال الثابت يترتب عليه خلق أموال إنتاجية أو تجهيزات فنية، يمكن بواسطتها زيادة الدخل فى المستقبل، فتكوين رأس المال يعتمد على عاملين رئيسيين هما؛ الاستثمار الذى ينشطه والدخل الذى يعتبر شرطاً جوهرياً له، فهو الزيادة فى رأس المال الموجود فى المجتمع أو الزيادة فى الطاقة الإنتاجية للمجتمع<sup>(٢٠)</sup>، أو هو الأصول الرأسمالية المضافة حديثاً سواءً الأصول الجديدة أو تجديد ما هو موجود منها، أما الأصول الرأسمالية الموجودة لا تمثل أى إضافة فى ثروة المجتمع أو إلى طاقته الإنتاجية حتى ولو قام البعض بإنفاق استثماري عليها، فهذا وإن أعتبر استثماراً بالنسبة للفرد، فإنه لا يعنى شيئاً بالنسبة للمجتمع<sup>(٢١)</sup>.

وعلى الرغم من شيوع كلمة الاستثمار الأجنبي وتداولها على كافة المستويات، إلا أن له تفرعات متعددة، فقد عرفه البعض بأنه " انتقال أحد عوامل الإنتاج عبر الحدود الدولية للمساهمة فى الاستثمار الاقتصادي بطريقة مباشرة أو غير مباشرة وبقصد تحقيق ربح مادي متميز"<sup>(٢٢)</sup>.

لكن هذا التعريف مردود عليه أولاً بأنه يأخذ بالمفهوم الضيق للمال المستثمر، حيث يقصره على أحد عوامل الإنتاج التى يتم نقلها عبر الحدود الدولية، ومن ثم يخرج من هذا التعريف الأرباح الناتجة عن المشروع والتى يعاد استثمارها فى نفس المشروع أو فى مشروع آخر، مع أن المسلم به قانوناً أن إعادة توظيف أو استثمار هذه الأرباح يعد استثماراً، فضلاً عن أنه لا يتسع ثانياً ليشمل الأموال التى يقدمها المستثمر الأجنبي دون أن تكون محولة من الخارج، لذلك فإنه يتعارض مع بعض القوانين التى تشترط فى المال المستثمر أن يكون

محولاً من الخارج، كالقانون المصري رقم ٨ لسنة ١٩٩٧ الخاص بضمانات وحوافز الاستثمار ونظام الاستثمار السعودي الصادر عام ٢٠٠٠، ومشروع قانون الاستثمار الأجنبي الاتحادي الإماراتي الذي عرفه في المادة الأولى بأنه: "توظيف رأس المال الأجنبي في أي مشروع استثماري في الدولة".

ومردود ثالثاً بأنه يستبعد سلطة الدولة المضيفة للاستثمار سواءً في حقها في الموافقة على الاستثمار، أو توجيه هذا الاستثمار في المجالات المحددة لتنميتها اقتصادياً، حيث أطلق الاستغلال الاقتصادي ولم يعد باى فائدة على الدولة المضيفة، وهذا لا تقره تشريعات الاستثمار، كما أن هذا التعريف لم يضع اعتباراً لصفة القائم بالاستثمار، مما يعنى دخول الوطني الذى يحول أمواله من الخارج إلى الدولة في هذا التعريف، وهذا يتناقض مع تعريف الاستثمار الأجنبي. لذلك عرفه البعض الآخر بأنه: "انتقال رؤوس الأموال من الخارج إلى الدولة بغية تحقيق ربح للمستثمر الأجنبي، وبما يكفل زيادة الإنتاج في الدولة المضيفة"<sup>(٢٣)</sup>، وعرفه البعض بأنه: "تملك الاستثمارات التي يقيمها ويملكها ويديرها المستثمر الأجنبي، إما بسبب الملكية الكاملة للمشروع، أو الاشتراك في رأسمال المشروع الوطني بنصيب يبرر له حق الإدارة، وتكون تلك المشروعات مستثمرة بشكل مباشر عن طريق الأفراد أو الشركات الأجنبية"<sup>(٢٤)</sup>.

### مما سبق نلاحظ اتفاق التعريفات سائلة الذكر- مع ما بينها من فوارق

— على فكرة أن الاستثمار الأجنبي قائم على انتقال الأموال عبر الحدود بحيث يراد ف الاستثمار الأجنبي انتقال رؤوس الأموال، والحقيقة أنه لا يمكن اعتبار أي انتقال لرؤوس الأموال من دولة إلى أخرى يعد استثماراً، فقد تنتقل الأموال في صورة تبرعات أو إعانات أو تعويضات أو تحويلات لا تعد استثماراً بالمعنى القانوني<sup>(٢٥)</sup>، كما يتبين الإسهاب في تحديد مقصود المال المستثمر بشموله جميع الأموال، سواءً كانت محولةً من خارج الدولة أم لا، ومن ناحية أخرى تم إطلاق العمليات الاستثمارية لتشمل أي نشاط اقتصادي دون مراعاة لما يتفق منها مع تشريعات الدولة المضيفة من عدمه، ومن ناحية ثالثة فقد تم افرد حيز كبير منها لبيان صور الاستثمار "مباشر أو غير مباشر"، فكان يكفي أن

تضمن فى التعريف دون تعداد أو تفريع، فضلاً عن أنه غاب عنها عدم شمولها عنصر حق الدولة فى التوجيه والرقابة لتلك الاستثمارات وفق قوانينها. ومن ثم يتبين لنا صعوبة الإنفراد بتعريف جامع شامل للاستثمار الأجنبي لكثرة وتشعب عناصره وتعدد أهدافه مع تأثره بعوامل متنوعة منها السياسية والاجتماعية والاقتصادية، فهو مفهوم متغير ومتطور يتطور بتطور الأوضاع الاقتصادية والسياسية، ليس على المستوى الداخلى للدولة فحسب بل على المستوى الدولى، وبناء على ما سبق فإن تحديد مفهوم الاستثمار الأجنبي يستوجب أن يشمل كل عناصره التى تتمحور فى؛ الأموال المملوكة لأجانب (مهما كانت طبيعتها)، ونوعية المجالات التى تسهم فيها هذه الأموال فى البلد التى تستقبلها، وقصد الربحية من هذا الاستثمار، مع التركيز على الوجهة القانونية لهذا الاستثمار.

ومما تقدم نقترح تعريف للاستثمار الأجنبي بأنه : " الإسهام غير الوطنى فى التنمية الاقتصادية أو الاجتماعية للدولة المضيفة لمال، أو عمل أو خبرة، فى مشروع محدد بقصد تحقيق عائد مجزى وفقاً للقانون." فهذا التعريف ساهم فى تحديد صفة أو جنسية المستثمر الأجنبي بصورة جلية بحيث لا يندرج تحتها المستثمر الوطنى، حتى تكون مقصورة على المستثمر الأجنبي سواء كان شخصاً طبيعياً أو اعتبارياً ( عاماً أو خاصاً ) استقل بملكية المشروع أو كان مشاركاً لغيره، كما أنه يوضح مشاركة الأجنبي بمال أو عمل أو خبرة، وهذا يشمل الأموال بجميع صورها، مهما كانت طبيعتها، سواء كانت مادية أو معنوية، وافدة من الخارج أو كانت أرباحاً أو آلت إلى الأجنبي من إرث أو هبة، إلى غير ذلك من الوسائل المشروعة للملكية ووفقاً لقانون الدولة المضيفة، فضلاً عن أنه يظهر الإسهام فى مشروع محدد فى مجال من المجالات التى حددها قانون الدولة المضيفة، أو ارتضت بالاستثمار فيه بالاتفاق، بهدف تنميتها اقتصادياً واجتماعياً، ومساهمة المستثمر فى المشروعات التى تعود بالنفع على الدولة المضيفة مما يؤدى إلى زيادة الطاقة الإنتاجية، ويكون منسجماً مع أهداف وأولويات خططها التنموية.

كما يبرز هذا التعريف قصد الحصول على عوائد مجزية وهو ما يظهر ليفرق بين الأموال المستثمرة والأموال التي تقدم من الدول أو الهيئات والمؤسسات الدولية، ويضع ضمن أولوياته مخاطر الاستثمار خارج حدود دولته، مقدراً ما يعود عليه من ربح ومدى حرите في تحويل هذه الأرباح إلى الخارج، مع حقه في إعادة تصدير أصل رأس ماله المستثمر في أى وقت يرغب، ويحدد قانون الدولة مدى حرية المستثمر في التصرف في تلك الأموال، ومقدار الضريبة المفروضة عليها أو إعفائها منها، أو غيرها، كما يتسع مدلول العائد المجزى ليشمل ما يمكن ان تجنيه الدولة المصدرة لرأس المال من ضرائب أو حقوق أخرى، لاسيما وأن ذلك يتم في إطار سياق قانوني يتسع ليشمل التشريعات الوطنية أو العقود أو المعاهدات التي ترتبط بها الدولة المضيفة للاستثمار، و التي تنظم جميع أحكام الاستثمار، سواءً الموضوعية منها أو الإجرائية بدءاً من الحصول على ترخيص الاستثمار ومروراً بالحماية التي تقدم للاستثمارات الأجنبية من امتيازات أو تسهيلات أو كفالة تحويل وضمان الأموال.

### تحديد مفهوم الاستثمار في القوانين الوطنية والاتفاقيات الدولية

**أولاً: في القوانين الوطنية:** لم يضع المشرع المصري تعريفاً محدداً للاستثمار، لكن بمطالعة أحكام القانون رقم ٨ لسنة ١٩٩٧ والخاص بضمانات وحوافز الاستثمار<sup>(٢٦)</sup> نجد أنه حدد أوجه ومجالات الاستثمار التي تسرى عليها أحكامه، حيث تنص المادة الأولى منه على أن: " تسرى أحكام هذا القانون على جميع الشركات والمنشآت، أيأ كان النظام القانوني الذي تخضع له أو التي بعد تاريخ العمل به، لزاولة نشاطها."

ونلاحظ على هذا التشريع أنه راعي ما قد يستجد من مجالات للاستثمار تساهم في خدمة الاقتصاد القومي، فأعطى لمجلس الوزراء صلاحية إضافة مجالات أخرى للاستثمار تتطلبها حاجة البلاد غير تلك المحددة في المادة الأولى من القانون، وعليه يكون المشرع المصري قد اعتنق معياراً واسعاً في تعريف الاستثمار، يتميز بالمرونة و التناسب مع حاجات المجتمع السياسية والاقتصادية والاجتماعية<sup>(٢٧)</sup>.



بناءً على ما سبق يشمل الاستثمار رأس المال النقدي بالعملية المحلية تشجيعاً للاستثمار الوطني، والاستثمار بالعملية المحلية أو الأجنبية الذي يقوم به المستثمر الأجنبي، والاستثمار الصناعي والذي يشمل الآلات، التجهيز، قطع الغيار، المواد الأولية المصنعة و النصف مصنعة، حقوق الملكية الذهنية المختلفة و حقوق الدائنين وما غير ذلك من حقوق معنوية. ولا يختلف هذا التعريف عن السالف، فهو يتسع ليشمل الاستثمار المباشر بأنواعه المختلفة، والاستثمار المحفظي ك شراء الأسهم والسندات أو شراء مشروع قائم أو سيتم تأسيسه<sup>(٢٨)</sup>.

ولم يحدد نظام الاستثمار السعودي هو الآخر مجالات الاستثمار لكنه وفقاً للمادة ٣ منه أعطي "المجلس الاقتصادي الأعلى" الصلاحية في تحديد مجالات الاستثمار ووضع السياسة العامة للاستثمار بما يتناسب والظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية للمملكة، وقد صدر قرار وزير الصناعة والكهرباء رقم ( ١١/ق/د ) بتاريخ ١٦/٧/١٤١٠ هجرية، وبناءً على اقتراح اللجنة المعنية باعتبار مشروعات التنمية شاملةً للمشروعات الصناعية، الإنتاجية، الزراعية، الصحية، المقاولات، والخدمات<sup>(٢٩)</sup>.

### موقف مشروع قانون الاستثمار الأجنبي الاتحادي الإماراتي : عرف

مشروع القانون الاستثمار الأجنبي في المادة الأولى بأنه " توظيف رأس المال الأجنبي في أي مشروع استثماري في الدولة"، ثم حدد المشروع مفهوم رأس المال الأجنبي بأنه كل ما يمكن تقويمه بالنقد المحلي، أو بأي عملة قابلة للتحويل حسب أسعار السوق، ثم عدد ذلك في الأموال النقدية المحولة إلي الدولة عن طريق البنوك أو الشركات المالية المرخصة والآلات والمعدات والتجهيزات وأدوات النقل المستوردة من الخارج لأغراض المشروع الاستثماري، والحقوق المعنوية مثل براءات الاختراع والعلامات والأسماء التجارية المسجلة، وأرباح وعوائد الاستثمار، وعرف المشروعات الاستثمارية الأجنبية بأنها كافة المشروعات المتعلقة بالنشاط الصناعي أو الزراعي أو الخدمي<sup>(٣٠)</sup>.

وتناول المشروع تعريف المشروع الاستثماري الأجنبي بأنه " أي نشاط اقتصادي سواء كان صناعي أو زراعي أو خدمي يتخذ أيًا من الأشكال القانونية التي تحددها التشريعات السارية بالدولة، ويتم من خلاله استثمار رأس المال

الأجنبي من قبل المستثمر الأجنبي"، والموجودات الثابتة هي "الآلات، الأجهزة، المعدات، الآليات، اللوازم والعدد المخصصة لاستخدامها حصراً في المشروع"، أما الرسوم والضرائب فهي "الرسوم الجمركية والضرائب والرسوم الأخرى على أصناف الموجودات الثابتة المقررة بموجب القوانين المعمول بها"<sup>(٣١)</sup>.

### ثانياً: إشكالية التحديد في الاتفاقات الدولية: سبق القول أن مشكلة

تعريف الاستثمار تكمن في أنه من أول وهلة يعتبر من اختصاص رجال المال والصناعة والاقتصاد، إلا أنه يمكن القول أن القانون هو الكفيل بالمحافظة على المراكز والأوضاع المكتسبة لكفالة الاستقرار والأمان القانونيين، لذلك يتضمن القانون الدولي حماية الأموال المملوكة للأجنبي وحقوقه وحق دولة الجنسية في احترام القانون الدولي في شخص رعاياه، ومن ثم بدأت في الآونة الأخيرة إرهاصات نشأة قانون دولي للاستثمار تتمثل في الاتفاقيات الدولية والثنائية الخاصة بضمانات وحوافز الاستثمار، ففي مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتشغيل ورد مصطلح الاستثمار في مشروع ميثاق هافانا سنة ١٩٤٨<sup>(٣٢)</sup>.

أما محكمة العدل الدولية فقد أوردت مصطلح الاستثمار عدة مرات في قضية **Barcelona Traction** دون أن تتبنى تعريفاً محدداً له، لكن القاضي **Gros** عرف الاستثمار بأنه قرار تخصيص الأموال لنشاط إنتاجي، وعرفت اللجنة المنبثقة عن مؤتمر اتحاد القانون الدولي الحادي والخمسين الاستثمار بأنه " تحركات رؤوس الأموال من البلد المستثمر نحو البلد المستفيد بغير تنظيم مباشر"، كما أن اتفاقية الاستثمار بين المغرب وبلجيكا الموقعة سنة ١٩٦٧ عرفت الاستثمار بأنه " كل عنصر في رأس المال أياً كان المستثمر، أو يعاد استثماره في مؤسسات لها نشاط اقتصادي"، وعرف معهد القانون الدولي الاستثمار بأنه " توريد الأموال أو ربما الخدمات بهدف تحقيق ربح مادي أو سياسي وقد يتكون الاستثمار من أموال معنوية"<sup>(٣٣)</sup>، وهذا التعريف يمتد ليشمل كافة أنواع الاستثمار التجاري والصناعي المباشر وغير المباشر.

## المبحث الثاني

### أثر السياسة الضريبية علي الاستثمار

سوف نتناول في هذا المبحث وجهة المشرع فى تقنين الحوافز الضريبية فى المجال الاستثماري، وتقييم سياسة المشرع المصري بالنسبة للإعفاءات الضريبية فى مجال الاستثمار، وإلقاء الضوء على النصوص المتعلقة بذلك فى مشروع قانون الاستثمار الأجنبي الاتحادي الاماراتي، ثم نتناول مناقشة فكرة الثبات التشريعي للنصوص الضريبية فى مجال الاستثمار بالنص عليها فى الدستور؛ ليطمئن المستثمر بتعهد الدولة بتثبيت نظامها القانوني والاقتصادي والمالي بحيث لا يسري على المشروع الاستثماري الا القانون الذي كان مطبقا وقت الترخيص له بمباشرة النشاط، مع استبعاد التعديلات التي يمكن أن تطرأ عليه فى المستقبل، ومن ثم نقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب على النحو الآتي:

**المطلب الأول: وجهة المشرع فى تقنين الحوافز الضريبية فى المجال**

**الاستثماري**

**المطلب الثاني: تقييم سياسة المشرع بالنسبة للإعفاءات الضريبية فى**

**مجال الاستثمار**

**المطلب الثالث: مدى تطبيق فكرة الثبات التشريعي للنظام الضريبي علي**

**المشروع الاستثماري**

## المطلب الأول

### وجهة المشرع فى تقنين الحوافز الضريبية فى المجال الاستثماري

يواجه تدفق الاستثمارات الأجنبية صعوبات جمة؛ مثل نقص العمالة الماهرة المدربة اللازمة لتشغيل المشروع، أو عدم وجود مقدره على آلية تحقيق أعلى معدل للاستثمار الأجنبي خاصة فى ظل المنافسة العالمية فى هذا المجال، لا سيما مع وجود مجموعة من التعقيدات والعراقيل الإدارية التى تواجه الاستثمار، مع إتباع سياسات غير مرنة وغير فعالة فى التعامل مع المستثمر الأجنبي، وعدم وجود خريطة استثمارية لأوجه الاستثمار الفعالة والمؤثرة، إضافة إلى مشاكل قوانين ولوائح الاستثمار<sup>(٢٤)</sup>.

وتعتبر الضرائب من أهم المؤثرات على الاستثمار، لذلك فإن تقرير المستثمر الأجنبي توجيه استثماراته يتوقف على اختياره للدولة التى يزمع تحقيق الاستفادة من هذه الاستثمارات، لذلك ترنو الدول الجاذبة إلى تهيئة المناخ المناسب للاستثمارات بتوفير أكبر قدر من الضمانات والحوافز والإعفاءات للضرائب والرسوم للمستثمر الأجنبي.

لذلك نرى من الضروري أن نعرض للتيسيرات والإعفاءات الضريبية التى قدمها المشرع المصري و مشروع قانون الاستثمار الأجنبي الاتحادي الإماراتي وما

اتخذته الدولة من إجراءات بشأن النهوض بهذا المجال.

ففى المجال التشريعي نجد اختلاف التشريعات فى منح الإعفاءات الضريبية تبعاً لاختلاف الظروف الاقتصادية لكل دولة ومدى اتجاهها إلى الاستثمارات الأجنبية؛ ففى مصر، صدر القانون رقم ٨ لسنة ١٩٩٧ المعدل بالقانون رقم ١٣ سنة ٢٠٠٤<sup>(٢٥)</sup>.

وقد اشتمل القانون على ثلاثة أبواب، تضمن أولها الأحكام العامة، وتناول الثانى ضمانات الاستثمار، ونظم الثالث حوافز الاستثمار، وسار القانون على ذات النهج الذى سار عليه القانون رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٨٩ بالتأكيد فى المادة الثانية من الإصدار على عدم الإخلال بالمزايا و الإعفاءات الضريبية المقررة وقت صدوره طبقاً للتشريعات السابقة حتى تنتهى المدد الخاصة بها، وهى ليست مانعة لأي مزايا أو إعفاءات مقررة بمقتضى القانون<sup>(٢٦)</sup>.

وتكرر النص أيضاً فى المادة الثالثة على عدم إخلال أحكام هذا القانون بأية مزايا أو إعفاءات ضريبية أو غيرها من ضمانات وحوافز أفضل مقررّة بتشريعات أو اتفاقيات، وهذا يعدّ تزييداً غير مطلوب من المشرع، وقد تداركه بالإلغاء بموجب القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٤ ، حيث حددت المواد من ١٦ إلى ٢٧ الإعفاءات الضريبية المقررة وأحال القانون إلى اللائحة التنفيذية لتحديد الشروط والقواعد الخاصة بالتمتع بالإعفاءات الضريبية تلقائياً دون توقف على موافقة الجهة الإدارية، إضافة إلى توسع القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٤ وخول الجهة الإدارية صلاحيات أوسع فى تقرير التمتع بالإعفاءات الضريبية والجمركية<sup>(٣٧)</sup>.

### أما بالنسبة لمشروع قانون الاستثمار الأجنبي الاتحادي الإماراتي:

نصت المادة العاشرة من المشروع على أن تعامل المشاريع الاستثمارية الأجنبية فى القطاعات الاقتصادية الرئيسية والفرعية، وبغض النظر عن نسبة الملكية، معاملة المشاريع الاستثمارية الوطنية، وذلك باستثناء الدعم الحكومي للمشاريع الاستثمارية الوطنية وتملك العقار، والضرائب والرسوم المحلية<sup>(٣٨)</sup>، وقد عدل هذا النص فى المشروع الذى أعدته إدارة الفتوى والتشريع وقضايا الدولة بوزارة العدل، وأضاف للاستثناءات التوطين واستبدال الضرائب على الدخل بالضرائب والرسوم المحلية<sup>(٣٩)</sup>، أما المشروع المقدم من حكومة دبي فقد عاد إلى النص المعد بمعرفة وزارة الصناعة بالإبقاء على الضرائب والرسوم فقط وحذف عبارة ( المحلية ) واستبعد كلمة ( التوطين )<sup>(٤٠)</sup>.

ونصت المادة السابعة عشر على أنه إذا تبين أن الموجودات الثابتة المعفاة كلها أو بعضها قد بيعت خلافاً لأحكام هذا القانون أو استعملت فى غير المشروع أو استخدمت فى غير الأغراض المصرح بها فيستحق على المشروع الضرائب والرسوم والغرامات المتحققة عليها وفق أحكام القوانين والأنظمة النافذة<sup>(٤١)</sup>، كما قرر المشروع صراحة حق المستثمر الأجنبي فى اللجوء إلى القضاء<sup>(٤٢)</sup>، ولم يغفل المشروع ضرورة مراعاة الأحكام الواردة فى الاتفاقيات الدولية ذات العلاقة بالاستثمار وحمايته وتسوية النزاعات المتعلقة به والتي تكون الدولة طرفاً فيها أو منضمة إليها، وذلك فى المادة ٣٣ منه.

**أوجه الإعفاءات الضريبية:** نستطيع أن نجمل الإعفاءات الضريبية والجمركية المشار إليها فى قانون ضمانات وحوافز الاستثمار المصري، وتضمنها مشروع قانون الاستثمار الأجنبي الاتحادي، على النحو الآتي:

**أولاً: الضرائب الجمركية:** والأصل فيها أنها تسرى على كل السلع والخدمات المستوردة، لذلك قدر المشرع لاعتبارات المصلحة العامة إعفاء الاستثمارات فى مجال التكنولوجيا الحديثة والمعرفة الفنية، نظراً لما يحققه ذلك من نفع يعود على المجتمع، وقد نص المشرع فى المادة ٢٣ من القانون سالف البيان على تمتع جميع الآلات والمعدات والأجهزة اللازمة لإنشاء المشروعات الاستثمارية. ومن البديهي أن يكون ذلك فى غير المناطق الحرة التى تتمتع بالإعفاء الكامل- على النحو المبين بنص المادة الرابعة من قانون تنظيم الإعفاءات الجمركية رقم ١٨٦ لسنة ١٩٨٦ حيث يتم تحصيل ضريبة جمركية موحدة بفضة ٥% من قيمة جميع ما تستورده من آلات ومعدات وأجهزة لازمة لإنشائها<sup>(٤٣)</sup>. وهذا الحافز يمتد ليشمل كافة المشروعات الخاضعة لأحكام قانون نظام استثمار المال العربي والأجنبي، أو قانون الشركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة<sup>(٤٤)</sup>.

**ثانياً : الضرائب على الدخل:** حيث إنه إضافة إلى ما ورد بقانون ضمانات وحوافز الاستثمار سواءً فى المناطق الحرة أو غيرها، تبنى القانون ٩١ لسنة ٢٠٠٥<sup>(٤٥)</sup> سياسة التوازن بين الأهداف العامة للسياسة الضريبية الاقتصادية والاجتماعية والمالية بإنقاص حصيلة الضريبة على المدى القصير تشجيعاً للاستثمار، وأعطى القانون فى هذا الصدد عدة مزايا فى المجال الاستثماري؛ إذ تم تخفيض سعر الضريبة من ٤٢% إلى ٢٠%<sup>(٤٦)</sup>، مع تبسيط إجراءات ربط الضريبة وتحصيلها وإجراءات التظلم و التقاضي، وتشجيع وتنمية الاستثمارات وتوسعتها بإتاحة خصم ٣٠% من قيمة المبالغ المستثمرة فى الآلات والمعدات المستخدمة فى الإنتاج، سواءً كانت جديدة أو مستعملة، وذلك فى أول فترة ضريبية تستخدم فيها هذه الآلات، وقد راعى أيضاً تحديد التكاليف واجبة الخصم بشكل لا يدع مجالاً للخلط أو اللبس، كما راعى تحسين وتوضيح المعاملة الضريبية فى حالات الدمج والاستحواذ وإعادة التقييم<sup>(٤٧)</sup>.

**ثالثاً: الضرائب على المبيعات،** وضرائب الدمغة، ورسوم التوثيق، وإعفاء عوائد السندات، وصكوك التمويل، والأوراق المالية التي تصدرها الشركات المساهمة التي تزاول أنشطة استثمارية في مصر، بشرط أن تطرح للاكتتاب العام، وأن تكون مقيدة في إحدى بورصات الأوراق المالية، ويتمثل الإعفاء من رسوم الدمغة والتوثيق في أن المشرع وضع أصلاً عاماً يقضى بخضوع جميع أعمال التوثيق والشهر وما يتصل بها من طلبات وإجراءات للرسوم المقررة في القانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٦٤ وتعديلاته، واستثناء من هذا الأصل أعفى بعض الحالات من أداء هذه الرسوم على النحو المبين بقانون الاستثمار رقم ٨ لسنة ١٩٩٧ والمعدل بالقانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٤ إذا كانت العقود محل فرضية هذه الرسوم مرتبطة بالشركات والمنشآت الخاضعة لأحكام قانون الاستثمار.

أما عن **الوضع بالنسبة للقانون المقارن** نلاحظ أن **القانون اليمني** رقم ٢٢ لسنة ١٩٩١ نص في المادة ١/٣٧ على أن يخضع نسبة ١٠٪ من العوائد المنتظمة التي تدفع للمستثمر الأجنبي لقاء استخدام التكنولوجيا في المشروع فضلاً عن الإعفاء المقرر لمدة ٥ سنوات من كافة الضرائب والرسوم مقابل عوائد ترخيص استخدام التكنولوجيا المستوردة المستخدمة في المشروع، كما نصت المادة (٢/٢٥) من ذات القانون على أن تُعفى المشروعات من ضريبة العقارات، ومن ضريبة الدمغة النسبية، ومن ضريبة ممارسة العمل على المنشآت العاملة في الجمهورية وغيرها من الضرائب الأخرى المفروضة على رأس المال.

ونرى أن إطلاق الإعفاءات الضريبية على نحو غير مدروس قد يضر بالاقتصاد الوطني لكون هذه الإعفاءات إذا كان لها ما يبررها في مجال التكنولوجيا الحديثة والمعرفة الفنية، فإنه لا يجوز تعميمها في كافة مجالات الاستثمار<sup>(٤٨)</sup>.

أما قانون تشجيع الاستثمار السوداني فقد نص في المادة ١/٩ على عدم تحصيل ضريبة أرباح الأعمال لمدة ٥ سنوات بدايةً من تاريخ الإنتاج الفعلي، إضافةً إلى إنشاء مجلس وزاري للاستثمار له السلطة في تحديد حجم الإعفاء الضريبي الإضافي وغير ذلك من الإعفاءات الأخرى، أما بالنسبة للرسوم الجمركية فتعفى منها كافة المواد المستوردة في المشروع الاستثماري إذ

كانت غير موجودة محلياً، كذلك الآلات والمعدات اللازمة للمشروع الاستثماري<sup>(٤٩)</sup>.

والأحكام سالفه البيان سار في ركاها قانون الاستثمار الليبي رقم ٥ لسنة ١٩٩٧، وقانون الاستثمار السوري رقم ١٠ لسنة ١٩٩١ الذي أناط بمجلس الوزراء سلطة تقرير الإعفاءات الضريبية للمشروعات العامة في مجال الاستثمار، في حين أنشأ نظام الاستثمار السعودي في المادة رقم ٣ منه المجلس الاقتصادي الأعلى الذي له الصلاحية في تقرير الإعفاءات الضريبية لمشروعات الاستثمار.

## المطلب الثاني

### تقييم سياسة المشرع بالنسبة للإعفاءات الضريبية في مجال الاستثمار

يدرك المتأمل في موسوعة التشريعات المصرية في الآونة الأخيرة أنها تتجه نحو تدليل العقبات المادية والإدارية والقانونية أمام كافة أوجه الاستثمار الأجنبي عامة، إذ تحظى بالعديد من المزايا والإعفاءات، وذلك بقدر كبير من الوضوح والثبات لاسيما بعد صدور القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٤ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٨ لسنة ١٩٩٧ الخاص بضمانات وحوافز الاستثمار، وقانون الضرائب رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥.

ويعد هذا ضرورياً لتشجيع وجذب الاستثمارات الأجنبية لمواجهة التكتلات السياسية والاقتصادية التي تسعى لإحكام قبضتها وسيطرتها على العالم، لذلك فإن تشجيع جلب رؤوس الأموال الأجنبية يمكن توجيهه بما يخدم التنمية داخل الدولة مع مراعاة التوازن بين عدم إحداث سيطرة أجنبية على الاقتصاد القومي، وتحفيز القدرات الوطنية على المساهمة في الاستثمار بشكل فعال.

وعلى أية حال فإن الإعفاءات الضريبية التي يوفرها النظام الضريبي المصري وتلك المقترحة في مشروع قانون الاستثمار الأجنبي الإماراتي؛ تخفض من السعر الفعال للضريبة، لكنها لم تصل — على الأقل في الوقت الحالي إلى وضع تنافسي في جذب الاستثمارات إذا ما تمت المقارنة بدول أخرى، وذلك لأن النظم الضريبية المطبقة لا زالت غير متسمة بالوضوح والشفافية<sup>(٥٠)</sup>.



ولعل ما يضعف من فعالية الإعفاء والحوافز فى مجال الضريبة أيضاً  
تعقد النظام الضريبي الذى يمثل عائقاً رئيسياً أمام الشركات التى تتمتع  
بأنظمة وحوافز ضريبية مختلفة مثل الشركات التى تعمل فى المناطق الحرة  
مثل الإسكندرية والسويس وبور سعيد ودمياط والإسماعيلية فى مصر، وجبل  
علي بدبي والمناطق الحرة فى الشارقة والفجيرة بدولة الإمارات العربية المتحدة.

وغير خافٍ إن صدور القانون رقم ٨ لسنة ١٩٩٧ المصري وتعديله بالقانون  
رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٤ الخاص بضمانات وحوافز الاستثمار، وكذلك صدور قانون  
الضرائب الجديد رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥، وما فيها جميعاً من رؤى مستقبلية، مما  
يسهم فى تيسير إجراءات الاستثمار على جميع المستثمرين سواء كانوا وطنيين  
أو أجانب لتشجيع الاستثمار و الإسهام الفعال فى إزالة كافة المعوقات التى قد  
تعرض سبيله<sup>(٥١)</sup>.

ورعاية من المشرع لمناخ الاستثمار وتشجيعاً منه على إقامة المشروعات  
الاستثمارية فى مصر كحافز من حوافز الاستثمار، نص على إعفاء عقود  
تأسيس الشركات والمنشآت وما ترمه من عقود رهن المرتبطة بأعمالها من  
ضريبة دمغة ورسوم التوثيق لمدة ٥ سنوات بعد أن كانت ٣ سنوات بالقانون  
رقم ٨ لسنة ١٩٩٧ قبل تعديله بالقانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٢، وحدد المشرع النطاق  
الزمنى لسريان هذا الإعفاء بدءاً من تاريخ قيد الشركة فى السجل التجارى  
حتى وإن كان سابقاً على العمل بهذا القانون<sup>(٥٢)</sup>.

ولعل ما سبق يدعونا لطرح فكرة الثبات التشريعي للتشريعات المنظمة  
للمسائل الضريبية فيما يتعلق بالمشروعات الاستثمارية لاسيما الأجنبية  
والمشركة التى تتكون من رأس مال وطني وآخر أجنبي والمشروعات الاستثمارية  
الوطنية، وهو ما سنخصص له المطلب الثالث من هذه الدراسة.

## المطلب الثالث

### مدي تطبيق فكرة الثبات التشريعي للنظام الضريبي المطبق على المشروع الاستثماري

يؤدي تعديل التشريعات الضريبية بصورة مستمرة وعدم ثباتها؛ إلى حالة من عدم الوضوح في التسلسل التشريعي حيث يضعف ذلك الهيئة التي يتميز بها القانون ازاء الالتزام به، كما يؤدي إلى ضعف اداء اجهزة الدولة بسبب تجاوز بعضها البعض الاخر والتداخل في الاختصاصات والصلاحيات، فيؤدي ذلك عدم تشجيع الاستثمار بعزوف المستثمر عن توجيه استثماراته داخل الدول والبحث عن الاستقرار التشريعي في دولة أخرى، كما تؤدي التشريعات المتلاحقة إلى اضعاف الدور التنسيقي في السياسة التشريعية الضريبية مما يؤدي إلى صياغات تشريعية غير دقيقة مما يربك السياسة التشريعية ويضعف دور القانون في تنمية وتحفيز الاستثمار.

ومن ثم يؤدي تعديل القوانين الماسة بمصالح المستثمرين إلى الإضرار بالمشروعات الاستثمارية التي كانت تتمتع بمزايا قبل التعديل أو تسير وفقا لدراسات مستندة لمنهج تشريعي معين، والعدالة تقتضي مسؤولية الدولة عن الضرر الذي يصيب المشروع الاستثماري من جراء هذه التعديلات التشريعية.

لذلك تحرص بعض الدول بالنص في تشريعاتها الاستثمارية على طمأنة المستثمر بتعهداتها بتثبيت نظامها القانوني والاقتصادي والمالي بحيث لا يسري على المشروع الاستثماري الا القانون الذي كان مطبقا وقت الترخيص له بمباشرة النشاط، مع استبعاد التعديلات التي يمكن ان تطرأ عليه في المستقبل<sup>(٥٢)</sup>، ولا تلجأ الدول الى هذا النوع من الضمانات الا للاستثمارات التي تحظى بالأولوية في عملية التنمية فيها<sup>(٥٣)</sup>.

وقد نصت المادة الثانية من اتفاقية استثمار رؤوس الأموال العربية على أنه على الدولة المضيئة للمشروع الاستثماري أن توفر له بقدر الإمكان استقرار الأحكام القانونية، إذ نصت على أن: " تسمح الدول الاطراف في هذه الاتفاقية - وفي اطار احكامه - بانتقال رؤوس الاموال العربية فيما بينها بحرية وتشجع

وتسهل استثمارها وذلك وفقاً لخطط وبرامج التنمية الاقتصادية في الدول الاطراف وبما يعود بالنفع على الدولة المضيفة والمستثمر وتتعهد بان تحمي المستثمر وتصون له الاستثمار وعوائد وحقوقه وان توفر له بقدر الامكان استقرار الاحكام القانونية".

كما نصت العديد من الدول في تشريعاتها على هذا الثبات التشريعي؛ من هذه التشريعات ما نصت عليه المادة العاشرة من القانون الكويتي رقم ٨ لسنة ٢٠٠١ في شأن تنظيم الاستثمار المباشر لرأس المال الأجنبي في دولة الكويت، حيث تنص على أنه ( لا يسري في حق المستثمر الأجنبي المرخص له طبقاً لأحكام هذا القانون أي تعديل في هذه الأحكام يمس مصالحه، وتستثنى من ذلك أي توسعات في استثمار قائم تتم بعد سريان التعديل)<sup>(٥٥)</sup>.

كما نصت المادة ١٧ / ١ من قانون تشجيع الاستثمار السوداني لسنة ١٩٩٩م على أن يتمتع المستثمر بضمانات عدم الحجز على أموال مشروعه أو مصادرتها ، أو تجميدها ، أو التحفظ عليها أو فرض الحراسة عليها إلا بأمر قضائي ، وهذا يعني حظر اتخاذ أي اجراء من هذه الاجراءات إلا نفاذا لحكم قضائي في ظل تشريعات نافذة فحسب.

ونرى أنه يمكن تطمين المستثمر بإعفائه من الخضوع لقواعد تشريعية خارج الإطار الذي قام بدراسة مشروعه الاستثماري في ضوءه كعامل تشجيع للاستثمار ، وليس معنى ذلك تجميد القانون الذي يحكم عقد الاستثمار وقت العقد او وقت تنفيذه وشل ارادة الدولة عن اجراء أي تغيير فيه لصالحها ، بل تحقيق القدر المناسب من الثبات التشريعي، حيث يعد تطبيق مبدأ الثبات التشريعي احد اهم العوامل الجاذبة للاستثمارات في دولة بحاجة للاستثمار كمصرنا الحبيبة في الظروف الراهنة،

كما نرى أنه يتعين على المشرع أيضاً أن يضع في اعتباره عدم تعديل تشريعات الاستثمار السارية من وقت لآخر دون مقتضى، مع دراسة كافية لوجوب التعديل حتى لا تضطرب حسابات المستثمرين، على أن يسير ذلك مع منظومة السيادة الإقليمية للدولة في تعديل تشريعاتها وتطورها وفقاً لما تتطلبه ظروف كل مرحلة وحسب ظروف الاستثمار، مع الأخذ في الاعتبار

أن تعدد تعديل قوانين الاستثمار يؤدي إلى تجشم الشركات الاستثمارية مشقة التشتت بين قوانين متعددة وعبر مراحل متباينة، الأمر الذي يعد عقبة في التطبيق الصحيح لقوانين الاستثمار ولمنع اختلاف تطبيق حكم القاعدة القانونية على المراكز القانونية المتشابهة.

### المبحث الثالث

#### تأثير القضاء الدستوري في المجال الضريبي على تحفيز الاستثمار

**تأثير القضاء الدستوري على التشريعات:** يباشر القضاء الدستوري دوراً بالغ الأهمية يتزايد يوماً بعد يوم في تكريس وإعلاء الشرعية الدستورية لأحكام الدستور على ما عداها من قوانين وتشريعات<sup>(٥٦)</sup>، لذلك يأخذ النظام الدستوري المصري ونظيره الإماراتي بأسلوب الجمع بين الدفع والدعوى الدستورية وعلى النحو المقرر بنص المادة ٩٩ من الدستور الاتحادي<sup>(٥٧)</sup>.

كما أن مفهوم نص المادة ١٥١ من الدستور الإماراتي أن لأحكامه السيادة على القوانين الاتحادية التي تصدر وفقاً لأحكامه، ولتلك الأخيرة الأولوية على التشريعات والقرارات الصادرة عن السلطة التشريعية في الإمارات المختلفة، وفي حال التعارض يبطل من التشريع الأدنى ما يتعارض مع التشريع الأعلى، وبالقدر الذي يزيل ذلك التعارض، وعند الخلاف يعرض الأمر على المحكمة الاتحادية العليا للبت فيه.

ومن ثم تكون الأولوية للقوانين الاتحادية التي تصدر وفقاً لأحكام الدستور الاتحادي على التشريعات والقرارات الصادرة عن الإمارات، وذلك إعمالاً لقاعدة تدرج القواعد القانونية، وقد قضت المحكمة الاتحادية العليا بأن الأصل وفقاً لصريح نص المادة ١٢١ هو انفراد الاتحاد بالتشريع في شئون منها حماية الثروة الحيوانية وتحديد المياه الإقليمية للدولة ووضع شروط الصيد في هذه المياه وتحديد إجراءات إصدار الترخيص به، وذلك مؤسس على أن هذه الشئون من اختصاص سلطة الاتحاد ولا تنظم إلا بتشريع اتحادي، ولكن يجوز استثناء أن تتصدى الإمارات الأعضاء للتشريع في هذه الشئون حتى صدور تشريعات

اتحادية فيها، فإذا ما صدرت أصبحت لها الأولوية في التطبيق، بحيث يبطل من التشريع المحلي ما يتعارض مع التشريع الاتحادي<sup>(٥٨)</sup>.

مما لا شك فيه أن مقصود المشرع من فرض الضريبة هو الحصول على غلتها لتعين الدولة على مواجهة نفقاتها العامة، وأن تساهم الضريبة بطريق غير مباشر في تغيير بعض الأوضاع القائمة سعياً لتقييد مباشرة بعض الأنشطة أو تمهيداً لإلغائها<sup>(٥٩)</sup>.

من هذا المنطلق، وفي ضوء تحقيق التناغم الكامل بين النصوص التشريعية والدستور، فقد وضعت المحكمة الدستورية العليا في مصر مجموعة من القواعد الهامة في المجال الضريبي، والذي يؤدي بالتبعية إلى تحفيز وتشجيع الاستثمار، نري أنه من الأهمية بمكان عرض أهم هذه القواعد.

### القواعد التي وضعتها المحكمة الدستورية العليا في مصر:

قامت المحكمة الدستورية العليا في مصر بوضع مجموعة من القواعد تعمل كلها على دعم الاستثمار من أهمها:

١. تأكيد المحكمة على ضرورة المساواة بين شركات الاستثمار الوطنية والأجنبية فيما يتعلق بفرض تعريفية واحدة للخدمات التي تقدمها، حيث لا يجوز تعطيل أو النيل من ممارسة الأنشطة الاستثمارية، بل يتعين أن تنظم وفق أسس موحدة لا تميز فيها بين المؤهلين قانوناً للانتفاع بالخدمات. بناءً على هذه القاعدة؛ قضت المحكمة بعدم دستورية قرار محافظ الإسكندرية رقم ٣٧٤ لسنة ١٩٩١ ورقم ٣٣ لسنة ١٩٩٥ فيما تضمناه من زيادة تعريفية بيع المياه لشركات الاستثمار عما هو مقرر للشركات والمحلات التجارية<sup>(٦٠)</sup>، لأن القول بغير ذلك يعنى زيادة أعباء الشركات الاستثمارية بنظيراتها العاملة في نفس المجال، مما يهدد فرص التنافس المشروع، مما يؤدي بالتبعية إلى إنقاص عائد استثمار الأموال العربية والأجنبية، فضلاً عن أن ذلك يعتبر عدواناً على الملكية المصونة بنص المادتين ٣٢، ٣٤ من الدستور.

ويبدو من ذلك أن المحكمة تؤكد على أن تدفق رؤوس الأموال لن يتحقق إلا إذا تمت المساواة بين الجانبين التشريعي والتنفيذي في التدابير التي تتخذ مع شركات الاستثمار في كافة المجالات بما في ذلك أسعار الخدمات

المقدمة إليها، لأن فرض أي أعباء تحد من نطاق الاستثمار لا يكون جائزاً، لاسيما إن كان من شأن هذه الأعباء إرهاب النشاط الاستثماري ويكون ذلك بالتبعية مدعاة لعدم تحقيق التنافس في سوق الاستثمار.

٢. لا يجوز للسلطة التشريعية التنازل عن ولايتها الأصلية في تحديد النشاط الخاضع للضريبة ووعائها، ونقل مسؤوليتها إلى السلطة التنفيذية، لأن ذلك يمس بنيان الضريبة التي فرضها القانون، ويشرك السلطة التنفيذية في المجال المحجوز للسلطة التشريعية، لاسيما وأن ذلك يخرج الغاية من فرض الضريبة عن معناها ويجاوز الأغراض المقصودة منها، ويحمل النصوص أكثر مما تحتمل<sup>(٦١)</sup>.

٣. لا يجوز للمشرع أن يقرر فرض الضريبة أو الزيادة في قيمتها بأثر رجعي، لأن ذلك يحتوى على إهدار لكافة الحقوق التي كفلها الدستور، ويتضمن فرض قيود جديدة على الاستثمار لم يراعها المستثمر في الحسبان، لاسيما وأن تقرير الأثر الرجعي يحمل نوعاً من المداهمة والمباغطة التي تفتقر إلي مبرراتها<sup>(٦٢)</sup>.

وحيث أن إطلاق هذا الحكم يخل بغاية المشرع من فرض الضريبة التي تتمثل في أمرين؛ الأول هو الحصول على غلة تعود إلى الدولة لتواجه بها جزء من النفقات العامة، والثاني يتمثل في تدخل الدولة لتغيير بعض الأوضاع القائمة بتشجيع مزاولة بعض الأنشطة أو تقييد مباشرتها، أو حمل المكلفين بها عن طريق زيادة العبء على التخلي عن النشاط.

لذلك عدلت المحكمة عن هذا المبدأ وأجازت فرض الضريبة أو تعديل وعائها بأثر رجعي مع مراعاة القيود الإجرائية بأن يوافق ثلثي أعضاء البرلمان، وفقاً للقواعد المقررة في هذا الشأن، وألا ينطوي التعديل على إهدار لحق من الحقوق التي كفلها الدستور، مع ضرورة عدم فرض قيود تؤدي إلى الانتقاص من الحقوق الدستورية للمستثمر، وأن يتناغم الأثر الرجعي مع القواعد الموضوعية المقيدة لذلك والواردة في الدستور<sup>(٦٣)</sup>.

ونرى أنه كان من الأفضل أن تتمسك المحكمة بعدم إعمال الأثر الرجعي؛ لتهاوى مبررات الرجعية في هذا المجال أمام المقصد الحقيقي من تنمية

وتشجيع الاستثمار، واحتراماً لحسابات المستثمر الاقتصادية ودراسات الجدوى التي يقوم بإعدادها قبل البدء في مشروعه الاستثماري، وحتى لا يصطدم بأعباء والتزامات لم تكن حاضرة ومقدرة في حساباته عند البدء في ممارسة النشاط.

٤- إن تحديد دين الضريبة يفترض التوصل إلي تحديد حقيقي للمال الخاضع للضريبة باعتبار ذلك من الشروط اللازمة لسلامة بنیان الضريبة، ولصون مصلحة كلاً من الممول والخزانة العامة، ومن ثم يتعين أن يكون وعاء الضريبة ممثلاً في المال المحمل بعبئها، محققاً ومحددأ على أسس واقعية واضحة لا تثير لبساً ولا غموضاً، بما يمكن معه الوقوف على حقيقته على أكمل وجه، ولا يكون الوعاء محققاً إلا إذا كان ثابتاً بعيداً عن شبهة الاحتمال، وذلك أن مقدار الضريبة أو مبلغها أو دينها، إنما يتحدد مرتباً بوعائها، وباعتباره منسوباً إليه ومحملاً عليه وفق الشروط التي يقدر المشرع معها واقعية الضريبة وعدالتها بما لا مخالفة فيه لأحكام الدستور، وبغير ذلك لا يكون لتحديد وعاء الضريبة من معنى، ذلك أن وعاء الضريبة هو مادتها والغاية من تقرير الضريبة هو أن يكون هذا الوعاء مصرفها<sup>(٦٤)</sup>.

٥- لا يجوز للسلطة التنفيذية في أعلى قمتها " رئيس الدولة " أن ثحور في بنیان الضريبة التي فرضها القانون ولا يجوز التغيير من أحكامها من خلال تعديل نظامها وقواعد سريانها<sup>(٦٥)</sup>.

٦- لا يجوز أن يفرض على النشاط الاستثماري ضريبة ويحدد وعاءها بما يؤدي إلي زوال رأس المال المفروض عليه كليةً أو الانتقاص منه بدرجة جسيمة، حيث يجب اعتبار أن الدخل بوصفه ذا طبيعة دورية متجددة هو الذي يشكل الوعاء الأساسي للضريبة، وبحسبانها هو المعبر عن المقدرة التكليفية للمستثمر، بينما لا يشكل رأس المال وعاءً تكميلياً للضرائب فلا يلجأ المشرع إلي فرض الضريبة عليه إلا استثناءً ولرة واحدة أو لفترة محدودة<sup>(٦٦)</sup>.

ونرى أنه كان الأجر التأكيد على إعفاء كافة رؤوس الأموال من أى ضريبة وفرض الضريبة على المراحل التالية للتشغيل حتى تحصل الضريبة من العائد الاستثماري وليس من الوعاء الأساسي لها، وهو ما تنبه إليه مشروع

قانون الاستثمار الأجنبي الاتحادي حيث نص في المادة العاشرة من على أن تعامل  
المشاريع الاستثمارية الأجنبية معاملة المشاريع الاستثمارية الوطنية، وقرر إعفاء  
الموجودات الثابتة كلياً أو جزئياً.



## الخاتمة

ثبت من الورقة البحثية المقدمة أن القضاء الدستوري قيد السلطتين التشريعية والتنفيذية بمجموعة من القيود لضمان تحفيز الاستثمار يجب مراعاتها عند إصدار القوانين الضريبية والقرارات التنفيذية أهمها؛ أن فرض ضريبة عادلة ومتوازنة ومعتدلة أهم حافز لجذب الاستثمارات إلى الدولة، ولا يجوز التوسع في منح امتيازات وإعفاءات ضريبية دون ضوابط، فهذا في الواقع لا يعد دليلاً على نجاح السياسة الضريبية في تحفيز الاستثمار، فضلاً عن أنه يهدر جزءاً من الحصيلة المالية للدولة.

كما أن القضاء الدستوري أكد أنه يجب تبعاً لذلك صياغة منظومة متكاملة من الحوافز الضريبية بما يتفق ومحددات المناخ المناسب للاستثمار، لا سيما توجيه الحوافز إلي ضرورة مراعاة التمييز بين الاستثمارات التي تشغل حيزاً زمنياً كبيراً لاسترداد التكاليف، وبين الأخرى قصيرة المدى التي تسترد تكاليفها في مدة وجيزة، بحيث تحقق سياسة الحوافز الضريبية علاقة مناسبة مع حجم وعائد المشروعات الاستثمارية، لأن فرض الضريبة على مشروع استثماري لا يغل دخلاً يعد عدواناً على الملكية.

وأكد أيضاً على أن وعاء الضريبة يجب أن يحدد على أسس واقعية، لكفالة العدالة وصون مصلحة المستثمر، وحظر تقرير الرجعية، إلا إذا كانت هناك مصلحة اجتماعية لها وزنها، مع مراعاة تحقيق المساواة في المراكز القانونية.

ولا يجوز للسلطة التنفيذية حتى في أعلى قيمتها تعديل مقدار الضريبة، من ثم لا يجوز تغيير الضريبة إلا بقانون وليس بناءً على قانون، ولا يجوز للسلطة التشريعية إقرار ضريبة فرضتها السلطة التنفيذية لأن ذلك لا يزيل عوارها ولا يحيلها إلي عمل مشروع من الوجهة الدستورية.

**في ضوء ما تقدم** نوصي بالنص صراحة علي الإعفاءات الضريبية على المشروعات الاستثمارية، وفق ضوابط محددة ومدروسة، سواء المتعلقة بالتسجيل أو التوثيق والشهر على كافة الطلبات والمحررات وعقود تأسيس الشركات والمنشآت الاستثمارية، وتقدير الإعفاء من الرسوم على المعدات والأدوات

الرأسمالية ومستلزمات الإنتاج المرتبطة بنشاط المشروع الاستثماري، مع التوسع في الإعفاء الكامل للمشروعات الاستثمارية التي تعمل في المناطق الجمركية الحرة، على أن يراعي في ذلك الارتباط بأهداف المجتمع السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وتوجيه الاستثمارات صوب المشروعات والأنشطة الاستثمارية الأساسية المؤثرة إيجاباً في الاقتصاد الوطني.

كما نوصي بضرورة الحفاظ على الاستقرار الضريبي في المجال الاستثماري، حتى يكون المستثمر الوطني والأجنبي على دراية وعلم بالنظام الضريبي المطبق، حتى يتسنى الحفاظ على المشروعات القائمة، وتوفير المناخ المستقر لجذب صور أخرى من الاستثمار الأجنبي، مع ضرورة عدم التفرقة في المعاملة بين المستثمر الوطني والمستثمر الأجنبي.

ونؤكد على ضرورة احترام الدولة لشرط الثبات التشريعي والذي يقضي بالتزام الدولة المضيئة بعدم تعديل قوانينها ذات الصلة بالاستثمار خلال فترة النشاط الاستثماري طالما كان التزام الدولة هو من بين الدوافع للاستثمار فهذا الشرط يعزز احد مبادئ القانون الدولي الخاص وهو احترام توقعات الافراد في مجال العقود والامن القانوني، على أن ينص على ذلك صراحة في الدستور والتشريع .

أخيراً؛ نوصى المحكمة الدستورية العليا في مصر والدائرة الدستورية بالمحكمة الاتحادية العليا بالإمارات؛ بتبني التفسير الضيق عند التعرض لدستورية أو تفسير النصوص الضريبية في مجال الاستثمار حتى لا نخرج عن معاني ومقاصد تحفيز الاستثمار، لاسيما النصوص المرتبطة بأوجه الاستثمار التي يكون المجتمع في أشد الحاجة إليها، وإذا كان النص التشريعي يحتمل أكثر من تفسير يجب ترجيح الجانب التقييدي من النص الضريبي مع عدم الإخلال بوظيفة المحكمة في المحافظة على الدستور وضمان تناغم التشريعات

وموافقتها له. **والله ولي التوفيق**،،،

## مراجع البحث

### مراجع عامة:

- ❖ د/أحمد جامع، النظرية الاقتصادية "التحليل الاقتصادي"، دار النهضة العربية، سنة ١٩٩٥.
- ❖ د/أحمد جمال الدين موسى، المضمون الاقتصادي لميزانية الدولة، طبعة ١٩٨٧، دار الوفاء للطباعة والنشر، المنصورة .
- ❖ د/أحمد عبد الكريم سلامة، المبسوط فى شرح نظام الجنسية، الطبعة الأولى، سنة ١٩٩٣، دار النهضة العربية.
- ❖ د/ السيد عطية عبد الواحد، مبادئ اقتصاديات المالية العامة، دار النهضة العربية، ط سنة ٢٠٠٠
- ❖ السيد يس، الحوار الحضاري فى عصر العولمة، دار نهضة مصر للطباعة، طبعة سنة ٢٠٠٥ .
- ❖ د/ أميرة عبد اللطيف، الاستثمار فى الاقتصاد الإسلامى، مكتبة مديبولي، القاهرة ، طبعة 1990.
- ❖ د/حامد سلطان ، د. عبد الله العريان، أصول القانون الدولي العام، المطبعة العالية، القاهرة، طبعة سنة ١٩٥٣.
- ❖ د/سعيد الخضري، اقتصاديات الاستثمار، مكتبة الجلاء الحديثة ببورسعيد، مصر، طبعة سنة ١٩٨٥ ص ١٦١.
- ❖ د/عادل عمر شريف ، آثار الحكم الصادر فى الدعوي الدستورية ، مجلة المحاماة السنة السبعون، يناير وفبراير ١٩٩٠ ، ص ٩١.
- ❖ د/عز الدين عبد الله، القانون الدولي الخاص، الجزء الأول، الجنسية وموطن الأجنب، بدون إشارة لدار أو تاريخ نشر.
- ❖ د/عزت عبد الحميد البرعى؛ مبادئ الاقتصاد المالى، طبعة سنة ٢٠٠٠، بدون إشارة لدار الطباعة.

❖ د/عبد الحكيم مصطفى عبد الرحمن، المركز القانوني للمستثمر الأجنبي فى السودان بين القانون الداخلى والقانون الدولى، بدون دار نشر، طبعة سنة ١٩٩٠.

❖ د/عصام الدين مصطفى بسيم، النظام القانونى للاستثمارات الأجنبية الخاصة فى الدول الآخذة فى النمو، دار النهضة العربية، القاهرة، طبعة سنة 1972.

❖ د/فاطمة محجوب، الموسوعة الذهبية للعلوم الإنسانية، دار الغد العربى، القاهرة، بدون تاريخ طباعة.

❖ د/ محمد حسين إسماعيل، النظام القانونى للاستثمارات الأجنبية فى المملكة العربية السعودية ، منشورات معهد الإدارة العامة للبحوث، بدون تاريخ طباعة.

❖ د/محمد سيد طنطاوى، معاملات البنوك وأحكامها الشرعية، الهيئة المصرية العامة للكتب، القاهرة، طبعة ١٩٩٨.

❖ **Wals Petrsons** ، الدخل والعمالة والنمو الاقتصادى، ترجمة برهان دجانى، المكتبة العصرية، بيروت، لبنان، سنة 1997.

### أبحاث متخصصة:

❖ د/ أبو العلا على أبو العلا النمر، نظرة انتقادية للسياسة التشريعية المصرية فى مجال الاستثمار ونقل التكنولوجيا، بحث مقدم إلى المؤتمر السنوى السادس لكلية حقوق المنصورة الموسوم (التأثيرات القانونية والاقتصادية والسياسية للعولمة على مصر والعالم العربى) سنة ٢٠٠٢، مجموعة أعمال المؤتمر الصادرة عن مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، ج٢.

❖ د/ صلاح زين الدين، تأثير العولمة وحركة الاستثمار المباشر على الدول النامية، مجموعة أعمال مؤتمر كلية حقوق المنصورة السادس، سابق الإشارة إليه، ج٢.

❖ د/ صفوت عبد السلام عوض الله، منظمة التجارة العالمية والاستثمار الأجنبى المباشر، دار النهضة العربية، القاهرة، طبعة 2004

❖ د/ عبد الستار ابو غدة، التوجيه الإسلامى للاستثمار، مجلة الاقتصاد الإسلامى، الصادرة عن بنك دى الإسلامى، العدد ١٧٣ لسنة ١٥ لعام ١٩٩٥ .

## رسائل دكتوراه

❖ د/حازم حسن جمعة، الحماية الدبلوماسية للمشروعات المشتركة، مقدمة لكلية الحقوق جامعة عين شمس سنة ١٩٨١.

❖ د/خالد سعد زغلول حلمي، الاستثمار الأجنبي المباشر في ضوء سياسة الانفتاح الاقتصادي في مصر، كلية حقوق عين شمس، سنة ١٩٨٨.

❖ د/دريد محمد على السامرائي، ضمانات الاستثمار التجاري غير الوطني، كلية الحقوق، جامعة بغداد، العراق، سنة ٢٠٠١.

❖ د/عبد الحكيم جمعة، دور الاستثمار الخاص في الإصلاح الاقتصادي والتنمية في جمهورية مصر العربية، حقوق عين شمس سنة ٢٠٠١.

❖ د/عبد العزيز سعيد يحيى، المركز القانوني للمستثمر الأجنبي في اليمن ومصر، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، سنة ٢٠٠٢.

❖ د/علي ملحم، دور المعاهدات الدولية في حماية الاستثمارات الأجنبية الخاصة في الدول النامية، كلية الحقوق جامعة القاهرة، سنة ١٩٩٨.

❖ د/يوسف عبد الهادي خليل الاكياي، النظام القانوني لعقود نقل التكنولوجيا في مجال القانون الدولي الخاص، كلية حقوق عين شمس، القاهرة، سنة ١٩٨٩.  
تقارير ودوريات:

❖ تقرير " مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرارات التابع لمجلس الوزراء المصري" السياسات المقترحة لجذب الاستثمار الأجنبي المباشر إلى مصر، يوليو سنة ٢٠٠٤.

❖ تقرير السفارة الأمريكية بشأن الاستثمار في مصر، Embassy of U.S.A.

**Investment climate report, Egypt, jolly 2004.**

❖ مجموعة الأحكام الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات العربية المتحدة (الدائرة الدستورية) وفهرسها منذ تأسيس المحكمة وحتى سنة ٢٠٠٨.

❖ مجموعة الأحكام الصادرة عن المحكمة الدستورية العليا في مصر، أيضاً الموقع الرسمي للمحكمة علي الانترنت (<http://www.hccourt.gov.eg>)

(1) د/عبد الحكيم جمعة، دور الاستثمار الخاص فى الإصلاح الاقتصادى والتنمية فى جمهورية مصر العربية، رسالة دكتوراه، حقوق عين شمس سنة ٢٠٠١ ص ٢٦، د/ أبو العلا على أبو العلا النمر، نظرة انتقادية للسياسة التشريعية المصرية فى مجال الاستثمار ونقل التكنولوجيا، بحث مقدم إلى المؤتمر السنوى السادس لكلية حقوق المنصورة الموسوم (التأثيرات القانونية والاقتصادية والسياسية للعولة على مصر والعالم العربى) سنة ٢٠٠٢، مجموعة أعمال المؤتمر المنشورة فى عدد خاص من مجلة الكلية" البحوث القانونية والاقتصادية"، ج٢ ص ٨٤١، والسيد يس، الحوار الحضارى فى عصر العولة، دار نهضة مصر للطباعة، طبعة سنة ٢٠٠٥، ص ٢٥.

(2) على سبيل المثال باشرت فرنسا ممثلة فى شركة رينو للسيارات تهديدا لساحل العاج بنقل نشاط الشركة إلى دول أخرى، إذا لم تستمر فى منح إعفاءات ضريبية للشركة. أنظر د. صلاح زين الدين، تأثير العولة وحركة الاستثمار المباشر على الدول النامية، مجموعة أعمال مؤتمر كلية حقوق المنصورة السادس، سابق الإشارة إليه، ج ٢ ص ٨١٠.

(3) د/ السيد عطية عبد الواحد، مبادئ اقتصاديات المالية العامة، دار النهضة العربية، ط سنة ٢٠٠٠، ص ٤٧٥.

(4) د/ السيد عطية، المرجع السابق، ص ٤٧٩.

(5) د/ عزت عبد الحميد البرعى، مبادئ الاقتصاد المالى، طبعة سنة ٢٠٠٠، بدون إشارة لدار الطباعة، ص ٢١٥، د/ أحمد جمال الدين موسى، المضمون الاقتصادى لميزانية الدولة، طبعة ١٩٨٧، دار الوفاء للطباعة والنشر، المنصورة، ص ١٦٠.

(6) د/ أحمد جمال الدين موسى، المرجع السابق، ص ١٦١، ص ١٦٢.

(7) القضية رقم ٦ لسنة ١ ق . دستورية، جلسة ١٩٨١/٥/٩، الجريدة الرسمية، العدد ٢٢ بتاريخ ١٩٨١/٥/٢٨.

(8) لمزيد من التفاصيل أنظر؛ د/ السيد عطية، المرجع السابق، ص ٥٢٧ وما بعدها، د/ أحمد جمال الدين موسى، المرجع السابق، ص ١٦٨، ١٦٩.

(9) د/ حامد سلطان، د/ عبد الله العريان، أصول القانون الدولى العام، المطبعة العالمية، القاهرة، طبعة سنة ١٩٥٣، ص ٣٢٨.

- (10) د/عصام الدين مصطفى بسيم، النظام القانوني للاستثمارات الأجنبية الخاصة في الدول الآخذة في النمو، دار النهضة العربية، القاهرة، طبعة سنة ١٩٧٢، ص ١٠٩.
- (11) د/ السيد عطية ، المرجع السابق، ص ٥١٧.
- (12) د/ عز الدين عبد الله، القانون الدولي الخاص، الجزء الأول، الجنسية وموطن الأجانب، بدون إشارة لدار أو تاريخ نشر، ص ٧٠٢، أ. د/ أحمد عبد الكريم سلامة، المبسوط في شرح نظام الجنسية، الطبعة الأولى، سنة ١٩٩٣، دار النهضة العربية، ص ١٢ وما بعدها.
- (13) أثمر الرجل كثر ماله، وأثمر الشجر طلع ثمره، انظر الرازي (الشيخ الإمام محمد بن أبي بكر عبد القادر الرازي)، مختار الصحاح، الطبعة الرابعة، سنة ١٩٩٨ ص ٥٠، أحمد بن محمد على الفيومي المقرئ، المصباح المنير، المكتبة العصرية، بيروت، لبنان، الطبعة الثانية سنة ١٩٩٧، باب الثاء ص ٤٨.
- (14) سورة الكهف الآية رقم ٣٤.
- (15) د/ فاطمة محجوب، الموسوعة الذهبية للعلوم الإنسانية، دار الغد العربي، القاهرة، بدون تاريخ طباعة، ص ٣٤٩.
- (16) المعجم الوجيز، منشورات معجم اللغة العربية، مصر، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية، طبعة ١٩٩٥، باب الثاء ص ٨٧.
- (17) د/ عبد الستار أبو غدة، التوجيه الإسلامي للاستثمار، مجلة الاقتصاد الإسلامي، الصادرة عن بنك دبي الإسلامي، العدد ١٧٣ السنة ١٥، ١٩٩٥ ص ٦٢، د/ أميرة عبد اللطيف، الاستثمار في الاقتصاد الإسلامي، مكتبة مديبولي، القاهرة، طبعة ١٩٩٠ ص ٤٥.
- (18) Wals Petrsons، الدخل والعمالة والنمو الاقتصادي، ترجمة برهان دجاني، المكتبة العصرية، بيروت، لبنان، سنة ١٩٩٧، ص ٢٢.
- (19) د/ محمد سيد طنطاوي، معاملات البنوك وأحكامها الشرعية، الهيئة المصرية العامة للكتب، القاهرة، طبعة ١٩٩٨ ص ٩١.
- (20) د/ أحمد جامع، النظرية الاقتصادية "التحليل الاقتصادي الكلي"، دار النهضة العربية، سنة ١٩٩٥، ص ٤١.
- (21) د/ سعيد الخضري اقتصاديات الاستثمار، مكتبة الجلاء الحديثة ببورسعيد، مصر، طبعة سنة ١٩٨٥ ص ١٦١.

(22) د/حازم حسن جمعة، الحماية الدبلوماسية للمشروعات المشتركة، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق جامعة عين شمس، ١٩٨١ ص ١٦٨.

(23) د/ يوسف عبد الهادي خليل الاكياي، النظام القانوني لعقود نقل التكنولوجيا فى مجال القانون الدولي الخاص، رسالة دكتوراه، حقوق عين شمس، القاهرة، مصر، سنة ١٩٨٩، ص ٥٨، ٥٩. لكن هذا التعريف يركز على حق الدولة فى توجيه الاستثمار، حيث لا تخرج عملياته عن أهداف وخطط التنمية فى الدولة المضيفة، لكنه يضيق من حق المستثمر فى إعادة أرباحه من الاستثمار، إذ يشترط قدوم المال من الخارج كما لا يعتد بالأموال التى يرغب المستثمر فى تحويلها ابتداءً وليست محولةً من الخارج. وعرفه البعض الآخر بأنه : " رأسمال نقدى أو عيني، مادي أو معنوي، كالمعرفة الفنية والتكنولوجيا والتصاميم الصناعية وافد الخارج، ومملوك لأفراد أو مؤسسات عربية أو أجنبية للمساهمة فى النشاط التجاري والاقتصادي فى بلد ما بقصد الحصول على عوائد مجزية إذا ثبت لصاحبه الحق فى إعادة تصديره مع العوائد للخارج" د/ دريد محمد على السامرائي، ضمانات الاستثمار التجاري غير الوطني، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بغداد، العراق، سنة ٢٠٠١ ص ١٨. ويعاب على هذا التعريف أيضاً أنه فيما يتعلق بخروج بعض الأموال ومنها الأرباح المعاد استثمارها من مضمون التعريف، كما فيه إسهاب فى تعداد أنواع المال المستثمر على خلاف التعريفات السابقة، كما يلاحظ عليه أنه أدخل فى الاستثمار أنشطة أخرى لا تعتبر استثماراً بمفردها كالأنشطة التجارية، لاسيما وأن هذا التعريف يفترض وفق تعداده للملكي الأموال المستثمرة أن الدولة لا يمكنها استثمار أموالها فى دولة أخرى.

(24) د/ خالد سعد زغلول حلمي، الاستثمار الأجنبي المباشر فى ضوء سياسة الانفتاح الاقتصادي فى مصر، رسالة دكتوراه، كلية حقوق عين شمس، سنة ١٩٨٨، ص ٤٨١.

(25) إدراكاً لهذا المفهوم وجدت تعريفات فقهيّة أخرى لمعنى الاستثمار الأجنبي منها أن الاستثمار الأجنبي هو تقديم الأموال المادية والمعنوية و العطاءات من شخص طبيعى أو معنوي لا يحمل جنسية الدولة المستقبلية للمساهمة المباشرة أو غير المباشرة فى شروع اقتصادي ما خلال مدة معقولة من الزمن . د/ عبد الحكيم مصطفى عبد الرحمن، المركز القانوني للمستثمر الأجنبي فى السودان بين القانون الداخلي والقانون الدولي، بدون دار نشر، طبعة سنة ١٩٩٠ ص ٤٠ وما بعدها. أو استخدم أصولاً ماليةً مهما كانت طبيعتها، من شخص طبيعى أو اعتباري فى نشاط اقتصادي خارج حدود دولته، سواء خوله هذا الاستغلال السلطة الفعلية فى توجيه النشاط الاقتصادي أم لا بهدف -تحقيق



عائد مجزى. د/علي ملحم، دور المعاهدات الدولية فى حماية الاستثمارات الأجنبية الخاصة فى الدول النامية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، سنة ١٩٩٨ ص ٦٦.

(26) نشر هذا القانون فى الجريدة الرسمية، العدد ١٩ (مكرر) فى ١١ مايو سنة ١٩٩٧.

(27) لم يرد فى قانون تشجيع الاستثمار السودانى رقم ٦٤ لسنة ١٩٩٠ أى تعريف للاستثمار، لكن المادة الخامسة منه نصت على أن: "المال المستثمر يقصد به: النقد المحلى المدفوع من المستثمر والذي يستخدم فى إنشاء المشروع أو تشغيله أو تحديثه أو إعادة تعميره أو التوسع فيه. والنقد الأجنبى الحر المحول عن طريق أحد البنوك المسجلة لدى البنك السودانى والذي يستخدم فى إنشاء المشروع أو تشغيله أو تحديثه أو إعادة تعميره أو التوسع فيه. والنقد المحلى الذى يتم الوفاء به بموافقة الجهات المختصة لمقابلة التزامات مستحقة الأداء للمستثمر بنقد أجنبى انشاء المشروع أو تشغيله أو تحديثه أو إعادة تعميره أو التوسع فيه. والآلات والمعدات والأجهزة والمواد والمستلزمات الأخرى ووسائل النقل المستوردة من الخارج أو المحلية لإنشاء المشروع أو تشغيله أو تحديثه أو إعادة تعميره أو التوسع فيه، وذلك وفقاً لأحكام المادة ٤/٢٣ ز، والتي تتعلق بصلاحيات ومهام الهيئة العامة للاستثمار وأهمها المساعدة فى الحصول على التراخيص والموافقات اللازمة لإنشاء المشروع وإعداد قوائم مجالات الاستثمار ومشروعاته والموافقة على تحويل الأرباح السنوية والمال المستثمر. والحقوق العنوية التى تستخدم فى المشروع، كبراءات الاختراع، والدراسات وغيرها على أن تكون تلك الحقوق مسجلة وفقاً لأحكام القانون الخاص بكل منها، ويملكها المستثمر أو مرخص له باستخدامها من جانب من يملكها. والأرباح التى يحققها المشروع بما فى تلك القابلة للتحويل للخارج إذا استكمل بها رأس مال المشروع أو زيد أو استثمر فى أى مشروع آخر. وأضافت هذه المادة " أن المشروع يقصد به أى نشاط اقتصادى أيا كان شكله القانونى يدخل فى أى من مجالات الاستثمار الواردة فى هذا القانون وتلك التى يقررها المجلس الوزاري وفقاً لأهداف تشجيع الاستثمار المنصوص عليها ، ووفقاً لأحكامه".

(28) سار فى ذلك الركب قانون الاستثمار الأجنبى الليبى رقم ٥ لسنة ١٩٩٧ م، وقانون الاستثمار السورى رقم ١٠ لسنة ١٩٩١ م، ٣، أما القانون الكويتى الصادر سنة ٢٠٠١ فلم يتضمن أية نصوص تقيد تحديد مجالات الاستثمار بل أناط بمجلس الوزراء صلاحية تحديد مجالات الاستثمار إذ هو الجهة المعنية بوضع السياسة العامة للاستثمار.

(29) د/ محمد حسين إسماعيل، النظام القانوني للاستثمارات الأجنبية في المملكة العربية السعودية ، منشورات معهد الإدارة العامة للبحوث، بدون تاريخ طباعة، ص ٦٠ وما بعدها.

(30) المادة الأولى والمادة الخامسة من مشروع القانون. ويبدو أن هذا النص الوارد في المشروع الإماراتي قد نقل مع اختلاف في الصياغة من نص المادة الخامسة من قانون تشجيع الاستثمار السوداني رقم ٦٤ لسنة ١٩٩٠.

(31) المادة الأولى من مشروع القانون.

) 32 ( Nation unien / doc. Econf. 2/78, 1948, p.9.

33 - Les accords enter un etat et une personne privee etrangere a.i.d.i, - et institute de droit international, les conditiyions juridiques des invesissements des capitaux des les pays en voie de development et des accords yrelatifs a.i.d.i, 1967, vol 52- p. 406, 407. مشار إليه لدي؛ د/ علي ملحم ، المرجع السابق، ص ٣٧ وما بعدها .

(34) د/ خالد سعد زغلول حلمي، المرجع السابق، ص ٤٢١، ٤٢٢، ولزيد من التفاصيل في بيان صعوبات تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر؛ راجع أيضاً : تقرير" مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرارات التابع لمجلس الوزراء المصري" السياسات المقترحة لجذب الاستثمار الأجنبي المباشر إلى مصر، يوليو سنة ٢٠٠٤ ص ٢٨ و ما بعدها.

(35) نشر القانون الأول بالجريدة الرسمية العدد ١٩ مكرر في ١١ مايو سنة ١٩٩٧، ونشر الثاني في الجريدة الرسمية العدد ١٧ تابع - د- في ٢٢ أبريل سنة ٢٠٠٤، ويشمل هذا الأخير تعديل القانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٩٥ الخاص بسوق رأس المال وقد سبق هذا القانون صدور القانون رقم ٦٥ لسنة ١٩٧١ الخاص باستثمار رأس المال العربي والمناطق الحرة، ثم القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٨٩ المعدل بالقانون رقم ٢ لسنة ١٩٩٢.

(36) ( لزيد من التفاصيل أنظر: د/ صفوت عبد السلام عوض الله، منظمة التجارة العالمية والاستثمار الأجنبي المباشر، دار النهضة العربية، القاهرة، طبعة ٢٠٠٤، ص ٧١ وما بعدها.

(37) من دلالات هذا التوسع نص المشرع المصري فى المادة ٤٩ على عدم جواز فرض رسوم أو مقابل خدمات على المشروعات الاستثمارية أو تعديلها إلا بعد رأى مجلس إدارة الهيئة العامة للاستثمار، وموافقة مجلس الوزراء، واختصت المادة ٦٠ رئيس الهيئة أو من يفوضه بإصدار شهادات التمتع بالإعفاءات الضريبية والجمركية أو أية إعفاءات أخرى للشركات و المنشآت المخاطبة بأحكام هذا القانون وذلك فى ضوء القوانين المنظمة لهذه الإعفاءات. ونصت المادة ٦٢ على أن لمجلس الوزراء بناءً على عرض رئيس الهيئة العامة للاستثمار تقرير حوافز إضافية للشركات ذات الشهرة العلمية التى تهدف إلى جعل توطنها الرئيسي فى مصر للإنتاج وتغطية الأسواق المجاورة، والشركات العاملة فى إحدى مجالات التقنية الحديثة المتطورة، والشركات العالمية المتخصصة فى تنمية التجارة الدولية. وتوسعت المادة ٢/٣٢ المضافة أيضاً بالقانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٤ فى تقرير الحوافز والإعفاءات الضريبية العامة على المبيعات وغيرها من الضرائب والرسوم وجميع الأدوات والمهمات والآلات ووسائل النقل الضرورية لكافة المشروعات التى تقام داخل المناطق الحرة، ثم صدر القانون رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٤ المنشور فى الجريدة الرسمية العدد ١٧ تابع (د) فى ٢٢ أبريل سنة ٢٠٠٤ الخاص بتنظيم التوقيع الإلكتروني وإنشاء هيئة تنمية صناعة تكنولوجيا المعلومات، وقد أضاف القانون بهذه الهيئة المستحدثة تشجيع وتنمية صناعة التكنولوجيا وتحقيق الاستفادة منها.

(38) المنصوص عليها فى البند (١) من المادة (١٦) من مشروع القانون.

(39) مادة ٧ من المشروع.

(40) مادة ١٣ من مشروع د.ب.

(41) قررت المادة الرابعة والعشرين من المشروع أنه : "إذا انتقلت ملكية المشروع إلى مستثمر أجنبي جديد فيستمر تمتعه بالمزايا والحوافز والإعفاءات التي منحت له على أن يواصل العمل في المشروع ويحل محل المستثمر الأجنبي السابق في الحقوق والالتزامات المترتبة بموجب أحكام هذا القانون، ويجوز للمستثمر الأجنبي بموافقة اللجنة المنصوص عليها فى المادة الرابعة والمحددة اختصاصاتها فى المادة الخامسة بيع الموجودات الثابتة المعفاة لأي شخص أو مشروع آخر غير مشمول بأحكام هذا القانون بعد دفع الرسوم والضرائب المستحقة عنها، وللمستثمر الأجنبي بموافقة اللجنة إعادة تصدير الموجودات الثابتة المعفاة.

(42) المادة ٣/٢٨ من المشروع.

(43) قارب نص المادة 1/3 من القانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٩٧ الخاص بالاستثمار الكويتي، وأيضاً المادة ١٣. وكذلك المادة ٢٣ من قانون الاستثمار اليمنى رقم ٢٢ لسنة ١٩٩١.

(44) راجع: فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة رقم ٤٤٥ بتاريخ ٢٠٠٠/٨/١٩، ملف رقم ٢٠٨/١/٣٧، جلسة ٢٠٠٠/٧/٥.

(45) منشور بالجريدة الرسمية العدد ٢٣ بتاريخ ٢٠٠٥/٦/٩.

(46) المادة ٤٣ والمادة ٤٩ من القانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥.

(47) المادة ٥٩ وما تلاها من القانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥.

(48) لمزيد من التفاصيل أنظر: د/عبد العزيز سعيد يحيى، المركز القانوني للمستثمر الأجنبي فى اليمن ومصر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، سنة ٢٠٠٢، ص ٦٥. ونلاحظ أن كافة الصلاحيات المقررة فى مجال الاستثمار بالنسبة للإعفاء الضريبي يقوم على تقريرها ونفاذها فى مصر مجلس إدارة الهيئة العامة للاستثمار، ومدة الإعفاء الضريبي قد تجذب المشروعات قصيرة الأمد دون المشروعات طويلة الأمد.

(49) يرى البعض أن الإعفاء الضريبي لا يحمى مشروعات الاستثمار من الضريبة العالية التحكيمية فى فترة لاحقة لفترة الإعفاء المقررة بخمس سنوات الأولى، وبالنسبة للإعفاء الجمركي نجد أن هناك إسراف فى الإعفاء الجمركي، إذ أنه خالٍ من كل القيود، لكن الذى يخفف من وطأة ذلك أن السودان من الدول الموقعة على اتفاقية الجات. أنظر: د/عبد الحكيم مصطفى عبد الرحمن، المركز القانوني للمستثمر الأجنبي فى السودان، سابق الإشارة إليه، ص ١٢٠.

(50) راجع تقرير مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار الصادر عن مجلس الوزراء السابق الإشارة إليه، ص ٢٩، ٢٨ وأشار التقرير أيضاً إلى صعوبات التقدير والتنبؤ بالالتزامات الضريبية فضلاً عن فض المنازعات الضريبية التى قد تستغرق فترة طويلة.

(51) أشار إلي ذلك تقرير السفارة الأمريكية بشأن الاستثمار فى مصر، سابق الإشارة إليه، Embassy of U.S.A. Investment climate report, Egypt, jolly 2004,p.2:6.

(52) مؤدى ذلك أن هذا الإعفاء مؤقت يطبق لفترة زمنية محددة وأن أعمال حكم الفقرة الأولى من المادة ٢٠ من القانون رقم ٨ لسنة ١٩٩٧ بشأن ضمانات وحوافز الاستثمار بعد تعديلها بالقانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٢ يتحدد مجاله فى نطاقين: أولهما: الشركات

والمنشآت التي يتم قيدها بالسجل التجاري بعد نفاذ القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٢ في ٢٠٠٢/٥/١٥ الثاني، الشركات والمنشآت التي يتم قيدها بالسجل التجاري قبل ٢٠٠٢/٥/١٥، ولم يمض على هذا القيد ٣ سنوات، فإنها لا تكون قد اكتسبت مركزاً قانونياً مستكماً لأركانها في ظل القانون رقم ٨ لسنة ١٩٩٧ المشار إليه قبل تعديله مما يجعلها والحال كذلك مستفيدة منه بعد تعديله بالقانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٢، أما بالنسبة للشركات والمنشآت التي تم قيدها بالسجل التجاري قبل العمل بأحكام القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٢ وقد مضى على هذا القيد مدة ٣ سنوات التي كان يمنحها المشرع للإعفاء بمقتضى الفقرة الأولى من المادة ٢٠ من القانون المذكور قبل تعديله فإن هذه الشركات والمنشآت قد اكتسبت مركزاً قانونياً قد اكتملت أركانها واستوفت عناصره بمضي ٣ سنوات قبل العمل بالقانون المعدل، وتضحي غير مطالبة بأحكامه ويستحيل إعمال هذه الأحكام عليها، وإلا كنا بصدد إعمالها بأثر رجعي على تلك الشركات والمنشآت وهو الأمر غير الجائز على النحو المشار إليه.

(53) د/أحمد عبدالكريم سلامة شروط الثبات التشريعية في عقود الاستثمار والتجارة الدولية، المجلة المصرية للقانون الدولي، س٤٥، سنة ١٩٨٧، ص٦٦.

(54) د/حمدي محمد مصطفى حسن، تعويض المشروع الاستثماري الأجنبي المتضرر كأحد الضمانات القانونية في قوانين الاستثمار العربية واتفاقيات الاستثمار بدولة الامارات العربية المتحدة واتفاقية استثمار رؤوس الأموال العربية لعام ١٩٨١، بحث منشور بمجموعة أعمال مؤتمر قواعد الاستثمار بين التشريعات الوطنية والاتفاقات الدولية وأثرها في التنمية في الإمارات خلال الفترة من ٢٥ إلى ٢٧ أبريل ٢٠١١، كلية القانون جامعة الإمارات العربية المتحدة، ص ٨١٩.

(55) صدر هذا القانون بقصر بيان، الكويت، في: ٢٣ محرم ١٤٢٢ هـ

(56) د/ عادل عمر شريف، آثار الحكم الصادر في الدعوي الدستورية، مجلة المحاماة، السنة ٧٠، يناير وفبراير ١٩٩٠، ص٩١.

(57) تنص المادة ٩٩ على أن: تختص المحكمة الاتحادية العليا بالفصل في الأمور التالية:.....  
٢- بحث دستورية القوانين الاتحادية، إذا ما طعن فيها من قبل إمارة أو أكثر لمخالفتها لدستور الاتحاد. وبحث دستورية التشريعات الصادرة عن إحدى الإمارات، إذا ما طعن فيها من قبل إحدى السلطات الاتحادية، لمخالفتها لدستور الاتحاد، أو للقوانين الاتحادية. ٣- بحث دستورية القوانين والتشريعات واللوائح عموماً، إذا ما أحيل إليها هذا الطلب من أية

محكمة من محاكم البلاد أثناء دعوى منظورة أمامها، وعلى المحكمة المذكورة أن تلتزم بقرار المحكمة الاتحادية العليا الصادر بهذا الصدد.

(58) المحكمة الاتحادية العليا جلسة ١١/٨ / ١٩٨١، الدعوى رقم ٥ لسنة ٨ دستورية، مجموعة الأحكام الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا (الدائرة الدستورية) وفهرسها منذ تأسيس المحكمة وحتى سنة ٢٠٠٨، ص ١٠٠، جلسة ١٩/١٢/١٩٩٠، الدعوى رقم ١ لسنة ١٧ دستورية، المرجع السابق، ص ١٧١.

(59) المحكمة الدستورية العليا القضية رقم ١٩ لسنة ١٥ ق. دستورية، جلسة ٨/٤/١٩٩٥ ج ٦. ص ٦٠٩.

(60) القضية رقم ٨٧ لسنة ٢٠ ق. دستورية، جلسة ٦/٥/٢٠٠٠.

(61) القضية رقم ٢٣٢ لسنة ٢٦ ق. دستورية، جلسة ١٥/٤/٢٠٠٧.

(62) القضية رقم ٢٢ لسنة ١٢ ق. دستورية، جلسة ٢/٢/١٩٩٣، ج ٢/٥ ص ١٣١.

(63) تتمثل هذه القواعد في تحقيق العدالة الاجتماعية في إطار تحقيق التوازن بين حق الدولة و ضمانات فرض الضريبة وعدم المساس بالملكية الخاصة كقاعدة عامة وتحديد وعاء الضريبة وعدم التمييز التحكيمي، المواد ٣٨، ٦١، ١١٤ من الدستور.

(64) القضية رقم ٢٣٢ لسنة ٢٦ ق. دستورية، جلسة ١٥/٤/٢٠٠٧.

(65) استناداً لهذه القاعدة قضت المحكمة بسقوط قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٠٩ لسنة ١٩٩٠ بتعديل الجدول المرفق لقانون الضريبة على الاستهلاك، راجع القضية رقم ١٦ لسنة ١٦ ق. دستورية، جلسة ٢٣/١٢/١٩٩٦.

(66) القضية رقم ٥ لسنة ١٠ دستورية، جلسة ١٩/٦/١٩٩٣، ج ٢/٥ ص ٣٣١.

# نظام المجلسين التشريعيين بين الإبقاء والإلغاء فى دستور مصر الجديد

د/ السيد أحمد محمد مرجان  
أستاذ القانون العام المشارك  
بمعهد الإدارة العامة بالرياض- المملكة العربية السعودية  
و كلية الشريعة والقانون بدمنهور- جامعة الأزهر  
م٢٠١٢ /ه١٤٣٣

## مقدمة

شهدت مصر في الآونة الأخيرة العديد من التطورات والتحولات الديمقراطية، بدأت من الستينيات، وتبلورت من منتصف السبعينيات<sup>(١٧٣)</sup> — واتخذت آنذاك أشكالاً وطرائق قديداً، كالتعددية السياسية، وتداول السلطة، ونظام المجلسين.. وغيرها- وانتهت بثورات الربيع العربي، ودورها في فرض معالم ثقافة سياسية جديدة، كإعادة بناء التوازن بين المدني والعسكري، وفض الاشتباك بين القومية والديمقراطية، وتفكيك ثنائية الدين والدولة وغيرها<sup>(١٧٤)</sup>. ومن بينها ثورة شباب مصر<sup>(١٧٥)</sup> ٢٥ يناير ٢٠١١ المجيدة - وكان سلاحهم ولغتهم شبكة الإنترنت، وإن كانت سلاحاً ذو حدين، إلا أنها أضحت سلطة معرفية جديدة، وفضاء لديمقراطية مفتوحة<sup>(١٧٦)</sup> - والتي نجحت في إسقاط النظام السياسي، وإن اختلفت دوافع التطور، وأساليبه، ونتائجه، وآثاره من نظام سياسي ومجتمع إلى آخر، الأمر الذي حدا بالشعب المصري لأن يتطلع إلى غدٍ أفضل، ومستقبل مشرق للصالح العام والخاص .

وهو ما لن يمكن تحقيقه إلا من خلال إعادة النظر في صياغة دستور ١٩٧١ والقوانين الأساسية المكمل له، وكل ما صدر عن المجلس العسكري في أعقاب الثورة من إعلانات ومراسيم، كالإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١ بما يتواءم ومتطلبات الثورة، والمرحلة المقبلة من إصلاحات سياسية وإدارية<sup>(١٧٧)</sup>، وإيجاد قواعد دستورية داعمة للحقوق والحريات، ساعية نحو إرساء دور بارز وفعال للسلطة التشريعية "البرلمان" في مواجهة الفساد بكافة صورته، وإحكام رقابتها على السلطة التنفيذية، ومؤكدة على استقلالية السلطة القضائية في إطار من الشرعية الدستورية... الخ.

(١٧٣) د/ عبد السلام نوير: التطور الديمقراطي في مصر المؤشرات والملامح وآفاق المستقبل، بحث بمجلة دراسات مستقبلية، مركز دراسات المستقبل -جامعة أسيوط، ص ٨، ع ١٢، يوليو ٢٠٠٦، ص ٩.

(١٧٤) صلاح سالم: الربيع العربي ومعالم ثقافة سياسية جديدة، مجلة شئون عربية، ع ١٤٧، القاهرة، خريف ٢٠١١، ص ٤١ وما بعدها.

(١٧٥) بتوسع: د/ عمار على حسن: ثورات مصر عبر العصور وتأثيرها على الدول العربية، مجلة شئون عربية، ع ١٤٥، القاهرة، ٢٠١١، ص ١٠٥ وما بعدها.

(١٧٦) صلاح الدين الجورشي: الشباب العربي والإنترنت هروب من السياسة أم محاولة لإعادة بنائها؟، مجلة شئون عربية، ع ١٣٢، القاهرة، شتاء ٢٠٠٧، ص ٧٧ وما بعدها. وقارن ص ٨٨ وما بعدها .

(١٧٧) أحمد جابر حسنين على: الثورة المصرية بين إصلاح الفوضى و فوضى الإصلاح، مجلة التنمية الإدارية، ص ٢٨، ع ١٢١٤، أبريل ٢٠١١م، ص ٥٥ وما بعدها.



وإيماننا من القائمين على إدارة كلية الحقوق – جامعة بنها - برئاسة معالي الأستاذ الدكتور العميد/ الشحات إبراهيم منصور، وأسرة الكلية- بمسايرة الأحداث الجارية في البلاد، ومحاولة تحديد الانعكاسات والآثار المترتبة على ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ على شتى فروع القانون، وبالأخص النظام الدستوري المصري، والذي سينعكس بدوره على المجتمع بأكمله في كافة مناحي حياته الاجتماعية، والاقتصادية، والثقافية والسياسية، والإدارية وغيرها، كانت فكرة المؤتمر العلمي السنوي السادس للكلية، تحت عنوان: " رؤية مستقبلية لدستور مصر الجديد". والمزمع عقده – بمشيئة الله- في ٧- ٨ أبريل ٢٠١٢؛ للمساهمة في تقديم وثيقة دستورية لجمهورية مصر العربية، والتركيز على أهم القضايا الدستورية المثارة في الآونة الأخيرة.. وغيرها من أهداف ومحاور. وهو ما دفعني للمشاركة بأطروحتي الفكرية عن: "نظام المجلسين بين الإبقاء والإلغاء في دستور مصر الجديد"، وسأتناولها من خلال بيان أساس المشكلة، وأهمية الموضوع، وثلاثة مباحث على النحو التالي:

المبحث الأول: البرلمان بين الوحدة والازدواج في الأنظمة السياسية المعاصرة.

المبحث الثاني: تقلص دور المجلس التشريعي الثاني وموقف الاتجاه المعاصر.

المبحث الثالث: النظام السياسي الإسلامي ونظام المجلسين .

### أساس المشكلة، وأهمية الموضوع

تميزت ثورات الربيع العربي بظهور العديد من الهتافات، ومن أشهرها: "الشعب يريد إسقاط النظام" و"الشعب يريد إصلاح النظام" كما حدث بالأردن.. وغيرها بغية إحداث ثورة سياسية وإدارية بالبلاد، كنتيجة مصاحبة لما شهده العالم في الآونة الأخيرة من ثورة هائلة في شبكات المعلومات، ومجال تكنولوجيا الإعلام والمعلومات والاتصال<sup>(١٧٨)</sup> بكل ألوانها، أتاحت للأفراد والجماعات فرصا جديدة من العلم والمعرفة، حتى أصبح الحق في الإعلام والاتصال، وحرية تداول المعلومات بانسياب ومرونة أمرا لازما لبناء مجتمع معرفي، واع سياسيا وإداريا<sup>(١٧٩)</sup>.

(١٧٨) أبحاث مجموعة من المؤلفين بعنوان: الثورة التكنولوجية ووسائل الاتصال العربية، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم- إدارة الثقافة، تونس، ١٩٩١، ص ٣.

(١٧٩) راجع للمؤلف: ثورة المعلومات والحق في بناء مجتمع معرفي بين سياسات السلطة وأخلاقيات المهنة، بحث مقدم للمؤتمر العلمي السنوي الخامس "الجوانب القانونية والاقتصادية للانفتاح المعلوماتي" ثورة المعلومات، المنعقد بحقوق بنها، الفترة من ٣١ مايو- ١ يونيو ٢٠١١، ص ٤ وما بعدها.

وسقط النظام ... ولكن لم ولن تسقط أبدا الدولة المصرية معه - بإذن الله رغم  
أنف الحاقدين والمعرضين- حتى وإن أصيبت ببعض العلل أحيانا ... وباتت  
عملية الإصلاح بصفة عامة، والإصلاح السياسي والإداري بصفة خاصة ضرورة  
وطنية؛ لقيام الوطن وبناء الدولة، باعتباره خيار البقاء، والدعامة الأساسية التي  
ترتكز عليها عملية التطوير والتنمية في أي دولة من الدول النامية من أجل  
مكافحة الفساد بكافة صورته، وحماية النزاهة<sup>(١٨٠)</sup> خصوصا في عصر يتسم  
بالانفجار المعلوماتي، تقدمت فيه تكنولوجيا التواصل والاتصالات، وفرضت فيه  
العولمة الكثير من التحديات، حتى غدا لزاما على دول العالم أن تتواصل لتتبادل  
جهود وبرامج الإصلاح السياسي والإداري بما يتلاءم وطبيعة كل منها، وفقا  
لنظامها السياسي والاقتصادي.

ومعلوم أن من بين سلطات الدولة الثلاث – وتمثل جميعها عصب النظام  
السياسي<sup>(١٨١)</sup> - السلطة التشريعية، ويتولاها البرلمان، وتعرف تلك السلطة  
بمسميات عدة في بلدان العالم المختلفة<sup>(١٨٢)</sup> وفق أنظمتها السياسية، كمجلس  
الشعب في مصر، والسلطة التنظيمية في السعودية، والكونجرس في أمريكا،  
والجمعية الوطنية في فرنسا... الخ. وأنيط بها وظيفة التشريع أو التنظيم<sup>(١٨٣)</sup> في

---

(١٨٠) راجع للمؤلف: ثورة التحرير والثورة الإدارية نحو الشفافية والإصلاح في ضوء النظام الإداري الإسلامي،  
ضمن أوراق وأعمال مؤتمر "الثورة والقانون"، المنعقد بحقوق الإسكندرية، الفترة من ٢١: ٢٢ ديسمبر ٢٠١١، العدد  
الخاص، مجلة الحقوق، ص ١١٨٣ وما بعدها.

(١٨١) د/ عبد الرحمن إسماعيل الصالحى: المؤسسات التشريعية في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية،  
بحوث ودراسات، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٧.

(١٨٢) د/ صلاح الدين فوزي: البرلمان – دراسة مقارنة تحليلية لبرلمانات العالم، دار النهضة العربية، القاهرة،  
١٩٩٤، ص ١.

(١٨٣) نصت المادة (٨٦) من دستور ١٩٧١- الذي انتهى العمل به- على أن: "يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع،  
ويقرر السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة للدولة، كما يمارس  
الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك كله على الوجه المبين في الدستور". بينما تنص المادة (٦٧) من النظام  
الأساسي للحكم السعودي لعام ١٤١٢هـ على أن: "تختص السلطة التنظيمية بوضع الأنظمة واللوائح فيما يحقق  
المصلحة أو يرفع المفسدة في شئون الدولة وفقاً لقواعد الشريعة الإسلامية وتمارس اختصاصاتها وفقاً لهذا النظام  
ونظامي مجلس الوزراء ومجلس الشورى".

كما نصت المادة (٣٣) من الإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١م على أن: "يتولى مجلس الشعب فور  
انتخابه سلطة التشريع، ويقرر السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والموازنة العامة  
للدولة، كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية".

مختلف أنواع الأنشطة ذات الأهمية في الدولة<sup>(١٨٤)</sup>، وفي ضوء الظروف والعوامل السياسية والاجتماعية المؤثرة في تكوينها، ونوعية اختصاصاتها<sup>(١٨٥)</sup>.

وبعيدا عن الخوض في غمار الحديث عن اختصاصات ووظيفة البرلمان الدستورية فإن ما تجدر الإشارة إليه أنها تتنوع، ما بين اختصاصات سياسية، كمناقشة إعلان حالة الطوارئ، وما يتعلق بمنصب رئيس الدولة، وأخرى تشريعية، كوضع القوانين واللوائح، وثالثة مالية، كإعداد الموازنة العامة، وحماية الأموال العامة، ورابعة رقابية، كالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وسياسة الحكومة<sup>(١٨٦)</sup>، وغيرها مما له دور فعال في البناء الديمقراطي، من خلال تحقيقها للاستقرار السياسي، وغرسها لقيم الحرية والتعددية، وتفعيلها للأدوات الرقابية الممنوحة لها<sup>(١٨٧)</sup>.

وتختلف الطريقة التي تشكل بها السلطة التشريعية في الأنظمة السياسية بصورة عامة، وفي دول العالم بصورة خاصة؛ نتيجة لأنماط التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية<sup>(١٨٨)</sup>، إذ يتخذ تكوين البرلمان في الأنظمة السياسية المعاصرة أحد نظامين: إما نظام المجلس الواحد، حيث يمارس الوظيفة التشريعية مجلس واحد، أيا كان مسماه مجلس الشعب أو مجلس الأمة أو غيره. وإما بنظام المجلسين، أو ما يعرف بالازدواج البرلماني<sup>(١٨٩)</sup>، حيث يمارس الوظيفة التشريعية مجلسين، حيث يكون أحدهما ممثلا للشعب، ويعرف بمجلس

(١٨٤) أستاذنا الدكتور/ ماجد راغب الحلو: الدولة في ميزان الشريعة الإسلامية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٤، ص ٢٠٧.

(١٨٥) بتوسع في هذا الشأن: د/ عادل الطبطبائي: السلطة التشريعية في دول الخليج العربي - نشأتها، تطورها، العوامل المؤثرة فيها-، منشورات مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية (١٤)، الكويت، ١٤٠٥هـ/١٩٨٥م، ص ٨ وما بعدها.

(١٨٦) راجع بتوسع: محمد فهيم درويش: السلطة التشريعية، ماهيتها- تكوينها- اختصاصاتها، بدون ناشر، ٢٠٠٢، ص ٢٤٢ وما بعدها. وأيضا: د/ على الصاوي: البرلمان، موسوعة الشباب السياسية، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، مؤسسة الأهرام، القاهرة، ٢٠٠٠م، ص ٦٥ وما بعدها. د/ عمر الحضرمي: البرلمان العربي ودوره الرقابي- دراسة نقدية مقارنة، مجلة دراسات مستقبلية، مصر- أسبوط، ع ١١، يناير ٢٠٠٦، ص ٥٥ وما بعدها.

(١٨٧) د/ عمر فرحاتي: دور السلطة التشريعية في البناء الديمقراطي، مجلة المفكر، ع ٤٤، الجزائر، ٢٠٠٩، ص ١٠.

(١٨٨) د/ فايز شراري زريقات: مجلس الأعيان ودوره في النظام السياسي الأردني - دراسة تشريعية مقارنة، مجلة المنارة للبحوث والدراسات، الأردن، مج ١٥، ع ٣، ٢٠٠٩، ص ١٥٣.

(١٨٩) راجع بتوسع: محمد أبو زيد محمد على: الازدواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٩٥، ص ٥ وما بعدها.

الشعب أو مجلس النواب وغيره . وغيره. عرف المجلس التشريعي الثاني – وإن قلت اختصاصاته<sup>(١٩٠)</sup> - بمجلس الشورى، أو المجلس الأعلى، أو مجلس الشيوخ، أو اللوردات، أو الأعيان .. وغيره .

وتمارس السلطة التشريعية أحيانا أخرى مجالس متعددة<sup>(١٩١)</sup>، أحدها ذا اختصاص أساسي في الحياة النيابية، وما عداه فدورها محدود وقاصر على مجالات محصورة سلفا، كقيامها بالأعمال التحضيرية للقوانين، أو الاشتراك في المناقشات البرلمانية فقط، دون الحق في التصويت . وهو ما شهدته فرنسا في غضون الإمبراطورية الأولى النابليونية (١٨٠٤ - ١٨١٤م)، حيث شكل البرلمان وقتها من أربعة مجالس، في حين شكلته يوغسلافيا من خمسة مجالس وفقا لدستورها الصادر عام ١٩٦٣، إلا أنها وقبل انحلالها عدلت عن ذلك في دستورها الصادر عام ١٩٧٤.

وأيا ما كان فقد تعالت الأصوات في شتى وسائل الإعلام المختلفة مؤخرا بعد أحداث ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١م؛ للمناداة بإلغاء المجلس التشريعي الثاني -مجلس الشورى- لدينا في مصر؛ لأسباب أو لأخرى سنعرفها لاحقا، ورفع شعار "الشعب يريد إلغاء مجلس الشورى"، مصحوبا بصفحات وحملات خاصة على شبكة الإنترنت ومواقع التواصل الاجتماعي كالفيسبوك<sup>(١٩٢)</sup> وغيره . وفى المقابل هناك من يؤيد بقاءه، مع تطويره، وتعديل اختصاصاته ليكون له دور أكثر فاعلية... وهكذا ظل مجلس الشورى حائرا بين دعوات الإلغاء والإبقاء والتطوير! ومن ثم كانت فكرة البحث للرد على العديد من التساؤلات المثارة، ومعرفة مدى اهتمام الشباب بالبرلمان، ونظرتهم لأداء البرلمان والحكومة والأحزاب والائتلافات الجديدة<sup>(١٩٣)</sup>، ومعرفة الأسباب والحلول لتقلص دور مجلس الشورى،

---

(١٩٠) راجع المادتين (١٩٤، ١٩٥) من دستور ١٩٧١ المنتهى العمل به، والمادة (٣٧) من الإعلان الدستوري السابق الإشارة إليه.

(١٩١) د/ صلاح الدين فوزي : البرلمان ، مرجع سابق ، ص ٨.

(١٩٢) منها على الفيسبوك: صفحة إلغاء مجلس الشورى المصري، و صفحة إلغاء مجلس الشورى والمجالس القومية المتخصصة، وحملة إلغاء مجلس الشورى شعبيا... الخ.

(١٩٣) تجدر الإشارة إلى أن كلية الاقتصاد والعلوم السياسية نظمت برنامجا برلمانيا على مدار يومي ١٨ - ١٩/٨/٢٠٠٤م حول الشباب والبرلمان، راجع أوراق المؤتمر. والتي أثارت العديد من التساؤلات حول ماذا فعل النواب الشباب للشباب؟ وماذا فعل النواب الشباب في البرلمان؟ وهل يهتم الشباب بالبرلمان؟ وما هي موقوفات الممارسة الشبابية للأعمال البرلمانية؟ وكيف ينظر الشباب للحكومة والأحزاب؟== وكيف نشجع اهتمام الشباب بالحياة البرلمانية؟ وغيره العديد علما بأن هذا كان قبل ثورة يناير، فهل نجد لها بعد الثورة إجابات شافية بنصوص قانونية واعية تقدر=

وتحديد موقف الاتجاه المعاصر من الإبقاء عليه من عدمه، وموقف النظام السياسي الإسلامي.

## المبحث الأول

### البرلمانات بين الوحدة والازدواج في الأنظمة السياسية المعاصرة

#### أولا : أهمية وجود البرلمان في الحياة السياسية

يحتل موضوع البرلمان وتطوير أدائه، وتحسين عمله حضورا كبيرا على الساحة السياسية والفكرية في العالم العربي ، وصار الأكثر أهمية في الأنظمة السياسية المعاصرة وفقا لتحديات العصر، والاتجاه نحو عولمة تطوير المؤسسات والخبرات السياسية المحلية، مما جعل الأخذ بآليات العمل المؤسسي للديمقراطية، وفي محورها البرلمان سمة شبه حتمية للدولة المعاصرة<sup>(١٩٤)</sup> ، على اعتبار أنه المعبر عن ضمير الأمة في أي مجتمع، وإرادة الشعب في إدارة شؤون البلاد، وهو جوهر نظام الحكم النيابي أو التمثيلي تبعا لما يناله من مكانة ومركز ممتاز لدى النظام السياسي والديمقراطي القائم<sup>(١٩٥)</sup> . وأن السلطة التشريعية في أية دولة هي جوهر العملية السياسية، والمدخل الحقيقي للمشاركة السياسية؛ للارتقاء بمستوى الثقافة السياسية للمواطنين ، والتي ترتبط ارتباطا وثيقا بعملية التحول الديمقراطي<sup>(١٩٦)</sup> .

كما يعد البرلمان أحد الآليات التي تساعد النظم السياسية المعاصرة على القيام بالوظيفة التطويرية، فيزيد من قدرتها على استيعاب جميع القوى الجديدة في

---

=أهمية التنشئة السياسية السليمة، والاهتمام بقضايا الشباب، والإيمان بدورهم الفعال في المشاركة في الحياة العامة؛ لإعداد جيل قادر على القيام بالعمل البرلماني.

(١٩٤) د/ على الصاوي: تطوير عمل المجالس النيابية العربية، وبعنوان آخر: تطوير العمل البرلماني العربي، مجلة النهضة، مج ٢، ٥٤، أكتوبر ٢٠٠٠م، ص ١، ٤٠. وأيضا: إيمان محمد عبد الرحمن: موقع المرأة على خريطة الإصلاح البرلماني، ضمن أعمال المؤتمر السنوي الثاني للبرنامج البرلماني، بعنوان الإصلاح البرلماني، المنعقد بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية- بجامعة القاهرة، الفترة من ١٥ - ١٧ يوليه ٢٠٠٣، ص ٦٢١.

(١٩٥) د/ داود الباز : الشورى والديمقراطية النيابية- دراسة تحليلية وتأصيلية لجوهر النظام النيابي "البرلمان" مقارنة بالشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الأسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٨٤ وما قبلها.

(١٩٦) راجع أعمال وأوراق المؤتمر السنوي الرابع للباحثين الشباب "المؤسسة التشريعية في العالم العربي"، مركز البحوث والدراسات السياسية، جامعة القاهرة، ٢١- ٢٣/٥/١٩٩٦م. وأيضا: جميل مطر وآخرون: الأداء البرلماني للمرأة العربية - دراسة حالات مصر وسوريا وتونس ، من سلسلة مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت ، لبنان ، مايو ٢٠٠٥م، ص ١٤.

المجتمع بغير عنف<sup>(١٩٧)</sup>. مثل ما أفرزته ثورة ٢٥ يناير من قوى سياسية شبابية، وأحزاب، وائتلافات جديدة مختلفة الاتجاهات، دخلت المعترك السياسي مؤخرًا.

### ثانياً : نشأة البرلمانات والبرلمان المصري

بعيدا عن سرد التطور التاريخي لنشأة البرلمانات ، فإن ما يهمنا أنها نشأت عقب الثورات التي اندلعت في أوروبا في القرن الثامن عشر؛ وذلك للحد من ديكتاتورية وسلطات الملوك المطلقة<sup>(١٩٨)</sup>، وبعدها انتشرت في معظم دول العالم، كمكان للتحدث أو المكلمة، مع تنوع الدوافع، والتي أصبحت تمثل في مجملها أساسا للوظائف التي تمارسها البرلمانات كالتمثيل أو النيابة عن الشعب، وبناء الدولة القومية، وتسوية الخلافات بين الفئات والقوى الاجتماعية بالطرق السلمية عن طريق مبدأ حكم الأغلبية، إلى أن أصبح ركنا جوهريا في الحياة الديمقراطية، ورمزا لجموعة أكبر من التحولات السياسية، ومحور نظام الحكم ككل في بعض الدول، الذي سميت باسمه كبريطانيا<sup>(١٩٩)</sup>.

وبعيدا أيضا عن بيان تطور الحياة البرلمانية في مصر<sup>(٢٠٠)</sup>، حيث يعد البرلمان المصري أقدم مؤسسة تشريعية في العالم العربي<sup>(٢٠١)</sup>. وترجع بدايته في مصر الحديثة إلى عام ١٨٢٤م، عندما أنشأ محمد علي باشا المجلس العالي، إذ مر بثلاثة مراحل نوجزها: في الفترة من ١٨٠٥ إلى ١٨٦٦م، ثم فترة ما قبل ثورة يوليو ١٩٥٢م، وأخيرا فترة ما بعد ثورة يوليو ١٩٥٢ حتى أعقاب ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١م، وكتابة البحث ، فلا نعلم ما ستسفره الأيام قريبا.

### ثالثا : عوامل اختيار نظام المجلس الواحد أو نظام المجلسين

لما كانت السلطة التشريعية في مختلف الدول تتكون من مجلس واحد ، أو من مجلسين فإن اختيار الدول لأي النظامين يتوقف على عدة عوامل . منها ما هو سياسي ، كطبيعة نظام الحكم في الدولة، والعملية التشريعية، والعلاقة بين

(١٩٧) د/ نجوى إبراهيم محمود : محددات قوة المؤسسة التشريعية - دراسة حالة لمجلس الشعب المصري، مجلة النهضة، مصر، مج ٨، ع ١، يناير ٢٠٠٧م، ص ٩٩.

(١٩٨) د/ عبد الرحمن إسماعيل الصالحى: المؤسسات التشريعية، مرجع سابق، ص ١٠.

(١٩٩) د/ على الصاوي : البرلمان، مرجع سابق، ص ٢٠ وما بعدها.

(٢٠٠) بتوسع: محمد عتريس : نحو ثقافة برلمانية، الهيئة العامة لقصور الثقافة، مكتبة الشباب، رقم (٣٨)، ص

٣٠٦ وما بعدها. وأيضا: د/ على الصاوي: البرلمان ، المرجع السابق، ص ٢١ وما بعدها. و ص ٨١

(٢٠١) أمجد الجباس: البرلمان المصري أقدم المؤسسات التشريعية في العالم العربي، مقالة منشورة بالإنترنت .

البرلمان والسلطة التنفيذية<sup>(٢٠٢)</sup>. ومنها ما هو اجتماعي، كحجم الدولة والسكان، ودرجة التنوع أو التجانس الاجتماعي، والتلاصق الإقليمي، وطبيعة الأيدولوجية التي تتبناها الدولة<sup>(٢٠٣)</sup>، ومدى التفاوت الاقتصادي والاجتماعي والثقافي بين أقاليمها.

وعادة ما تأخذ الدول صغيرة الحجم من حيث المساحة والسكان بنظام المجلس الواحد، وعلى العكس تأخذ الدول كبيرة الحجم في المساحة والسكان بنظام المجلسين، نتيجة التعدد اللغوي والديني والعرقي وغيرها<sup>(٢٠٤)</sup>. كالدول الاتحادية "الفيدرالية"، التي تتكون من عدة ولايات أو مقاطعات، كما في الولايات المتحدة الأمريكية، والإتحاد السويسري، أو لاعتبارات تاريخية كبريطانيا. وإن كانت لا توجد حتى الآن قاعدة محددة، جامعة مانعة، ثابتة وموحدة؛ للأخذ بنظام دون غيره، سوى إرادة الشعب وما يقرره في إطاره الدستوري من قواعد لعملية التشريع، إذ من الملاحظ وجود النظامين في دول العالم المعاصر على اختلاف أنظمتها السياسية، رئاسية أم برلمانية، ملكية كانت كبريطانيا وغيرها، أو جمهورية كإيطاليا وغيرها، وأيا كانت دولة موحدة بسيطة، أو مركبة، متقدمة أم نامية، كبيرة المساحة والسكان أو صغيرة<sup>(٢٠٥)</sup>.

كما إن دراسة السلطة التشريعية بمجلسها أو بمجلسيها تأخذ بعدا دستوريا وقانونيا، يتعلق بشكل الدولة، وشكل الحكومة، وطبيعة النظام السياسي، وأساليب إسناد السلطة<sup>(٢٠٦)</sup>. كما تحكمه تقاليد الدول، وسوابقها الدستورية<sup>(٢٠٧)</sup>. وهو ما قد يبدو معه أنه ليس بلازم أن توجد ضرورة ملحة داخل النظام الديمقراطي لتعدد أو ازدواج السلطة التشريعية فيها<sup>(٢٠٨)</sup>؛ لكونها تعبير عن

(٢٠٢) د/ علي الصاوي : البرلمان ، مرجع سابق ، ص ٥٥ وما بعدها.

(٢٠٣) د/ نجوى إبراهيم محمود: محددات قوة المؤسسة التشريعية، مرجع سابق، ص ١٠٦. عزيز كايد: السلطة التشريعية بين نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين، من سلسلة التقارير القانونية، رقم (٢٦)، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان، منشور على الإنترنت بنظام (PDF)، ص ٤٦.

(٢٠٤) د/ نجوى إبراهيم: المرجع السابق، ص ١٠٦. د/ علي الصاوي : البرلمان، المرجع السابق، ص ٥٦.

(٢٠٥) د/ علي الصاوي : البرلمان ، المرجع السابق ، ص ٥٦.

(٢٠٦) د/ كمال المنوفي : نظريات النظم السياسية، دار القلم، بيروت- لبنان، ١٩٨٥، ص ١٣ وما بعدها.

(٢٠٧) د/ زهير أحمد قدورة: المجلس التشريعي الثاني وتناقض دوره في النظم السياسية المعاصرة- دراسة مقارنة، مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات، المجلد الثامن، العدد الأول، ٢٠٠٦م، ص ١١١.

(٢٠٨) Maurice Duverger: Les régimes politiques, PUF, Paris, 1961, P.7 et suite. et aussi: Michel Ameller: Les parlements une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans cinquante- cinq pays, PUF, Paris, 1966, P.2 et suite.

الرغبة الشعبية، وإرادة الجماهير، والتي تمثله تمثيلا مباشرا، وهو ما لا يمكن تجزئته أو تعدده<sup>(٢٠٩)</sup>. وإنما ينصرف إلى مفهوم وهيكل واحد، كما سنوضحه لاحقا.

#### رابعا : السلطة التشريعية بين الوحدة والازدواج

تتكون البرلمانات عادة - كما ذكرنا آنفا- إما من مجلس واحد، أو مجلسين، أو عدة مجالس متعددة أحيانا. ولقد انقسم الفقه على إثره، حيث كان لكل نظام أنصاره ومؤيدوه، بأسانيد وحجج مختلفة، وهو ما سنوضحه فيما يلي :

#### الرأي الأول : نظام المجلس الواحد ومناقشة رأى المؤيدين لفكرة وحدة واندماج السلطة التشريعية

مفاد نظام المجلس الواحد: أن يستأثر أو يتولى أعمال السلطة التشريعية مجلس واحد، يقوم الناخبون باختيار أعضائه، ويمارس دوره وفق ما رسمه وحدده الدستور سلفا، ويعرف باسم مجلس النواب، أو العموم، أو المجلس الأدنى<sup>(٢١٠)</sup>.. أو غيره كمجلس الأمة أو مجلس الشورى الخ<sup>(٢١١)</sup>.

وهو ما نشأ في أعقاب الحرب العالمية الأولى في بعض الدول كفنلندا، ودول البلطيق -لتوانيا، استونيا، لاتفيا - ويوغسلافيا، واليونان وغيرها، كما طبقته العديد من دول العالم، وفضلته على نظام المجلسين<sup>(٢١٢)</sup>، سواء الدول حديثة النشأة - بعد الحرب العالمية الثانية كغانا والنيجر وتنزانيا<sup>(٢١٣)</sup>.. أو غيرها كالدول البسيطة الموحدة .

(٢٠٩) راجع بتوسع: د/ ربيع أنور فتح الباب : الظروف الخاصة بنشأة نظام ازدواج الهيئة التشريعية "نظام المجلسين" فى النظم الديمقراطية الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢م، ص ٣ وما بعدها.

(٢١٠) د/ عبد الرحمن إسماعيل الصالحي: المؤسسات التشريعية، مرجع سابق، ص ١٠.

(٢١١) راجع بتوسع : د/ قائد محمد طربوش: السلطة التشريعية فى الدول العربية ذات النظام الجمهوري- تحليل قانوني مقارنة، المؤسسة الجامعية، بيروت- لبنان، ط١، ١٥٤١٥هـ/ ١٩٩٥م، ص ١٣-١٦.

(٢١٢) أستاذنا الدكتور/ ماجد الحلو: الدولة، مرجع سابق، ٢٠٧.

(٢١٣) د/ على الصاوي : البرلمان، المرجع السابق، ص ٥٦.



- أسباب الأخذ بنظام المجلس الواحد لدى المؤيدين لفكرة الوحدة والاندماج يرجع الأخذ بنظام المجلس الواحد في نظر المؤيدين لفكرة وحدة الهيئة التشريعية إلى عدة اعتبارات ومبررات، من أهمها<sup>(٢١٤)</sup> :

١- إنه نظام يتطابق ووحدة أو مبدأ سيادة الشعب أو سيادة الأمة، والتي تستلزم وحدة السلطة التشريعية التي تعبر عنها دون تجزئتها أو تعددها.

وتلك نتيجة منطقية لدى أنصاره ، فالدولة الموحدة أو البسيطة تقوم على أساس وحدة السلطة التشريعية. بينما يتعارض نظام المجلسين ووحدة سيادة الأمة؛ لما لهما من إرادتين قد يحدث التعارض بينهما.

٢- سرعة الإنجاز في اتخاذ القرارات ؛ للبساطة والسهولة في إجراءات العملية التشريعية، والبعد عن التعقيد والروتين من الذهاب للمجلس الأول ثم الثاني، واختصار الوقت ، وتجنب تكرار المناقشات، ومنع التنازع والخلافات السياسية في حالة الازدواج البرلماني.

ويرى أنصار الوحدة والاندماج إن وجود المجلس الثاني قد يؤدي إلى التكاثر والتباطؤ في دراسة الأمور المستعجلة، وفحص مشروعات القوانين. أو الدفع للتصويت على مشروعات قوانين غير واضحة، وغير محددة؛ إيماناً منه بوجود مجلس آخر له ذات المهمة.

مثال : أحداث مذبحه إستاد بورسعيد في مباراة المصري والأهلي، وما خلفته العديد من القتلى والمصابين، فهذا يستلزم ضرورة أخذ موقف سريع وعاجل وقرار محدد لمنع تكرارها.

٣- السرعة في إعداد وإصدار بعض القوانين الهامة، المفروضة على الساحة.

وهو ما حدا بأنصار هذا النظام للتساؤل عن الحكمة من مناقشة مشروعات القوانين مرتين في مجلسين مختلفين، وما هي العوامل الفنية والعملية التي ترجح وجود المجلس التشريعي الثاني؟ والذي يعد افتتاحاً على الديمقراطية، إذ أن إحالة مثل القوانين العاجلة والهامة إليه — وفق ما يراه المجلس المنتخب- قد

---

(٢١٤) بتوسع: أستاذنا الدكتور/ ماجد الحلو: المرجع السابق ، ٢٠٨. د/ صلاح الدين فوزي: البرلمان، مرجع سابق، ص ٢. د/ عبد الرحمن إسماعيل الصالحي: المرجع السابق، ص ١١. د/ ربيع فتح الباب: الظروف الخاصة، مرجع سابق، ص ٢٣٤ وما بعدها.

يعيق إصدارها في الوقت المناسب، ويشلها تماما نتيجة التباطؤ في اتخاذ الإجراءات، أو وضع العراقيل، أو اختلاف وجهات النظر، أو تمشيا مع هوى وميول السلطة التنفيذية، بما لا يخدم الصالح العام.

#### ٤- قلة التكاليف في النفقات والتمويل اللازم في التكوين والاعتماد مقارنة بنظام المجلسين.

وهو ما حدا بأنصار هذا النظام للتساؤل عن المبرر لإنشاء نظام المجلسين، فهو ازدواج غير مبرر!، فإما أن يتم اختيار المجلس الثاني بالطريقة الديمقراطية عبر صناديق الاقتراع كالمجلس الأول، وحينئذ يصبح تكرارا لا فائدة منه، نتيجة اختيار أعضائهما بذات الأسلوب والإجراءات. وإما أن يتم بطريقة أخرى أقل ديمقراطية من طريقة اختيار المجلس الأول، عن طريق الوراثة، أو الانتخاب، أو التعيين<sup>(٢١٥)</sup>، مما يضعف من هيبة ومكانة المجلس الثاني في مواجهة باقي السلطات. فيكون في الحالتين غير ذي جدوى. فالمجلسين إما أن يمثلا بنائيا ووظيفيا، ومن ثم لا يكون هناك أي مبرر لوجود أحدهما، وإما أن يختلفا من حيث البناء والوظيفة على نحو يتسبب في وقوع تصادم بينهما يضر بالصلحة العليا للدولة<sup>(٢١٦)</sup>.

٥- توفير أكبر قدر ممكن من المناقشات والمشاورات الهادئة بين الأعضاء في نظام المجلس الواحد، وهو ما ينعكس إيجابا على كفاءته وفعالته في تنفيذ مهامه، بعكس نظام المجلسين .

٦- إن نظام المجلس الواحد يحد من إعلاء المجالس النيابية الأرستقراطية، المصاحبة لنظام المجلسين، باعتباره المجلس الأعلى .

فقد أثبتت الأصول التاريخية أن المجالس النيابية في الدول الملكية يقوم على أسس أرستقراطية، وطبقية، وهو ما يجعله هيئة غير تقدمية، تتصف بالجمود والتحفز<sup>(٢١٧)</sup>؛ لتمسكها بتقاليد الماضي، والمعارضة دون داع لكل ما هو جديد نحو

(٢١٥) Philip Laundy: Parliaments in Modern World; U.S.A; Gower publishing co., 1989, P.3.

(٢١٦) محمد محمود ربيع وآخرون: موسوعة العلوم السياسية، الكويت، جامعة الكويت، ١٩٩٤، ص ٥٤٧.

(٢١٧) عزيز كايد: السلطة التشريعية، مرجع سابق، ص ١٨.

التطور وتحقيق الديمقراطية، وتحقيق المساواة والعدالة الاجتماعية<sup>(٢١٨)</sup> للجميع، مما يقلل من اختصاصاته، كما حدث في بريطانيا<sup>(٢١٩)</sup>.  
ويناقش المعارضون لفكرة وحدة الهيئة التشريعية واندماجها المبررات والاعتبارات السابقة، إذ يوجهون العديد من الانتقادات الشديدة إليها، ومن أبرزها<sup>(٢٢٠)</sup>:

- ١- سيطرة نظام المجلس الواحد على الحياة النيابية .
- ٢- احتمال التسرع في إصدار القوانين.
- ٣- نقص الإجراءات الفنية والعملية اللازمة للعملية التشريعية.
- ٤- زعزعة الحياة النيابية، وانعدام التوازن بين السلطات العامة في الدولة، نتيجة التصادم المتكرر مع السلطة التنفيذية. وإغفال كيفية حل النزاع الواقع بين السلطتين التنفيذية والتشريعية أحيانا بعكس المجلسين، فيكون للمجلس الثاني دور الوسيط في تصفية هذا النزاع .
- ٥- غياب تمثيل متوازن لبعض الفئات والائتلافات السياسية، والقطاعات الاجتماعية في البرلمان . كالمرأة ، والشباب، والأغلبية الصامتة وغيرها.  
ويرى بعض الفقه<sup>(٢٢١)</sup> أنه لا يجب في كل الأحوال معالجة قضية وفكرة الوحدة والاندماج للسلطة التشريعية بمعزل عن واقع النظم السياسية المعاصرة، وتطبيقات الدول لها، إذ قد أخذت بها الدول الاسكندنافية – الدانمارك وفنلندا، والنرويج – منذ فترة طويلة المدى ، دون أية مشاكل على المستويين القانوني والعملية.

---

(٢١٨) راجع بشأنها: أوراق المؤتمر الأول لقسم المحاسبة والمراجعة- الفكر المحاسبي، المنعقد بدار الضيافة ٢٥ سبتمبر ٢٠١١، القاهرة، مج ١٥، عدد خاص. ومنها: د/ شحاتة أبو زيد شحاتة: العدالة الاجتماعية – تحقيقها وآليات تفعيلها، ص ٦١. د/ طارق عبد العال حماد: آليات تحقيق العدالة الاجتماعية بين ثورتى ٢٣ يوليو ١٩٥٢ وثورة ٢٥ يناير ٢٠١١، ص ٥٠ وما بعدها. وغيرها.

(٢١٩) د/ ربيع أنور فتح الباب: الظروف الخاصة، مرجع سابق، ص ٢٣٤.

(٢٢٠) راجع بتوسع بشأنها: د/ صلاح الدين فوزي: البرلمان، مرجع سابق، ص ٣. د/ على الصاوي: البرلمان، مرجع سابق، ص ٥٧. وغيرها من المؤلفات الخاصة بدراسة النظم السياسية والقانون الدستوري.

(٢٢١) د/ صلاح الدين فوزي: البرلمان، مرجع سابق، ص ٣.

كما أخذت بها السويد قرابة ما يزيد على قرن من الزمان ، ثم بعدت عنه، ولكن عاودت العمل به عام ١٩٧١، وكذا الحال في مصر، حيث شهدت تطبيقا لنظام المجلسين في النصف الأول من القرن العشرين، في ظل دستور ١٩٢٣، ثم عدلت عنه في ظل دساتير ١٩٥٦، ١٩٥٨ المؤقت ، ١٩٦٤ للعمل بنظام المجلس الواحد في النصف الثاني منه، ثم عادت إلى نظام المجلسين في ظل دستور ١٩٧١م حتى الآن.

## الرأي الثاني: نظام المجلسين ومناقشة رأى المعارضين لفكرة ازدواج السلطة التشريعية

مفاد نظام المجلسين: هو أن يتولى أعمال السلطة التشريعية مجلسان. يكون المجلس الأول فيها منتخبا، يمثل الشعب بعمومه، أما المجلس الثاني فينتخب الثلثين منه، ويعين الثلث الآخر. وقد يكون معيناً<sup>[٢]</sup> بكامل<sup>[٢]</sup> أعضائه كما يرى البعض<sup>(٢٢٢)</sup> ، كما بالسعودية. أو هو: "نسق مؤسسي، يمارس فيه مجلسان، مكونان بطرق مختلفة، وظائف برلمانية، حسب شروط يحددها الدستور"<sup>(٢٢٣)</sup>. وهو ما يعرف بالازدواج البرلماني، أو نظام<sup>[٢]</sup> الغرفتين،<sup>[٢]</sup> أو<sup>[٢]</sup> الثنائية<sup>[٢]</sup> البرلمانية، أو ثنائية التمثيل البرلماني،<sup>[٢]</sup> أو<sup>[٢]</sup> البيكاميرية<sup>(٢٢٤)</sup>. وكلها مصطلحات تعبر عن نظام سياسي يقوم على أساس وجود برلمان مكون من غرفتين متغايرتين، ويحمل كل منهما اسما مغايرا، فكما جرى العرف يعرف المجلس الثاني بالمجلس الأعلى- حتى وإن قلت اختصاصاته عن اختصاصات المجلس الأول، وتغايرت من نظام سياسي إلى آخر- والذي يعرف بالمجلس الأدنى. ويرى بعض الفقه<sup>(٢٢٥)</sup> إن هذه التسمية تتجافى والواقع العملي ، نتيجة فقدان المجالس العليا لاختصاصاتها، ولعل مرد تلك التسمية يرجع لأصول واعتبارات تاريخية. حيث قيل دفاعا عن نظام المجلسين في غضون القرن الثامن عشر

(٢٢٢) د/ محمد هلال الرفاعي : تطور مفهوم نظام المجلسين التشريعيين في النظم السياسية المعاصرة، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق - جامعة دمشق، ٢٠١١، ص ١٠.

(٢٢٣) د/ إدريس لكريني : نظام المجلسين في التجربة المغربية، بحث منشور على شبكة الإنترنت.

(٢٢٤) د/ عقيلة خرياشي: مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر بباتنة، ٢٠١٠م، ص ٧ وقرن ص ١٨.

(٢٢٥) د/ زهير أحمد قدورة: المجلس التشريعي الثاني، مرجع سابق، ص ١١٢.

والتاسع عشر: "إن الإرادة الشعبية يتم التعبير عنها في المجلس الأدنى ، ويتم تصحيحها وتوضيحها في المجلس الأعلى"<sup>(٢٢٦)</sup>.

### - نشأة الازدواج البرلماني أو نظام المجلسين وتطبيقاته

بعيدا عن الظروف الخاصة بنشأة نظام المجلسين في الأنظمة السياسية الحديثة — حيث حيث ينتشر في حوالي ثلاث أرباع دول العالم على حد قول البعض<sup>(٢٢٧)</sup> - فإنه قد ظهر في بريطانيا في القرن الثالث عشر الميلادي - من واقع التطور الواقعي والتشريعي للبرلمان الانجليزي وليس نتيجة لمبادئ أو نظريات سياسية علمية<sup>(٢٢٨)</sup> - وكان مجلس اللوردات الثاني أسبق ظهورا من مجلس العموم الأول، بل أسبق ظهورا من الديمقراطية، ومن فكرة البرلمان ذاتها<sup>(٢٢٩)</sup> ، ثم ظهر في عدد من دول العالم، كالدول الاتحادية - كسويسرا، والهند، والبرازيل، وألمانيا وكندا واليابان والمكسيك وأستراليا والهند والولايات المتحدة الأمريكية وغيرها- وأيضا في الدول البسيطة أو الموحدة<sup>(٢٣٠)</sup> - كبريطانيا، وفرنسا، والأردن ومصر.. وغيرها كالدول الملكية، أو ذات الحكم الفردي<sup>(٢٣١)</sup> - ودول أوروبا الوسطى والشرقية التي تخلت عن النظام الشيوعي منذ التسعينات كبولندا والمجر ورومانيا وبلغاريا. فإن ما يهمنا أن الأخذ بهذا النظام إما أن يرجع إلى أسباب تاريخية، وظروف سياسية، كالنموذج البريطاني، والذي مر بتطورات عديدة استغرقت زمنا طويلا، انقسم فيها المجلس النيابي على أساس اجتماعي، ومع مرور الزمن تكون من فئتين أحدهما تمثل القوة الاجتماعية الصاعدة، والثانية تمثل الطبقة الارستقراطية الحاكمة التي كانت تخشي على مصالحها. وقد يرجع لأسباب تتعلق بالشكل الفيدرالي للدولة، كتمثيل للولايات كما في النموذج الأمريكي ، فنائية التمثيل فيه تعكس تسوية بين السلطة

"Montes quieu," "L'élite des gens distinguée de délibérer a partir du corps du peuple" <sup>(٢٢٦)</sup>

Lesprit des lois" Livre XI, Chap. V. كإشارة د/ صلاح الدين فوزي: البرلمان، مرجع سابق، ص ٥.

(٢٢٧) د/ إدريس لكريني : نظام المجلسين ، المرجع السابق .

(٢٢٨) د/ فايز شراري زريقات : مجلس الأعيان، مرجع سابق، ص ١٥٧ .

(٢٢٩) د/ زهير أحمد قدورة: المجلس التشريعي الثاني، مرجع سابق، ص ١٢٦ .

(٢٣٠) راجع بتوسع: د/ ربيع أنور فتح الباب: الظروف الخاصة بنشأة نظام ازدواج الهيئة، مرجع سابق، ص ٣ وما

بعدها. محمد أبو زيد محمد على : الازدواج البرلماني، مرجع سابق، ص ٥ وما بعدها. د/على الصاوي: البرلمان،

مرجع سابق، ص ٥٩ وما بعدها.

(٢٣١) د/ زهير أحمد قدورة: المرجع السابق، ص ١١٤ .

الديمقراطية للمواطنين المتساوين في الاقتراع ، وبين السيادة الأصلية للولايات أو الأقاليم. وقد يرجع إلى المفاضلة والترجيح بالمزايا، وأحيانا ما تكون فكرة تمثيل المهن أو الحرف من أسباب ازدواج البرلمان<sup>(٢٣٣)</sup>.

أسباب الأخذ بنظام المجلسين لدى المؤيدين لفكرة الازدواج البرلماني يرجع الأخذ بنظام المجلسين في نظر المؤيدين لفكرة ازدواج السلطة التشريعية، والتي يرونها تتوافق والديمقراطية الحديثة إلى عدة اعتبارات ومبررات، لخصها بعض الفقه الفرنسي<sup>(٢٣٣)</sup> في ثلاثة عناصر: تحسين التمثيل البرلماني، وترقية العمل التشريعي، والسعي لتحقيق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. وغيرها مما يعد لدى أنصارها مزايا<sup>(٢٣٤)</sup>، ومن أهمها :

١- إن وجود المجلس الثاني يحقق الاستقرار والاستمرار للدولة. استنادا لمقولة العميد فيدل : " إن المجلس الثاني سوف لا يكون بمثابة الكوابح ، ولكن بمثابة عجلة القيادة التي تنظم الحركات التجاوزية في اتجاه أو آخر"<sup>(٢٣٥)</sup>.

ويردون على أنصار الوحدة، إن القول باستحالة ازدواج التمثيل غير مقبول، إذ يمكن اختيار أعضاء المجلس الثاني بنفس الطريقة الديمقراطية للمجلس الأول بتحديد سن أعلى للترشيح، وطول مدة العضوية، مع التجديد الجزئي، وأن يمثل كافة الطبقات والمصالح المختلفة، والوحدات المحلية، بما يحقق التنوع والتجانس ؛ لكونه يحتوى على جميع التنوعات الإقليمية، والثقافية والفكرية، والاقتصادية، والاجتماعية والعرقية والمهنية داخل الدولة. حيث سيفسح نظام المجلسين التمثيل للكفاءات ولأصحاب المهن أو الحرف، والمرأة، والأقباط والشباب وغيرهم.

---

(٢٣٢) أستاذنا الدكتور/ مصطفى أبو زيد فهمي: مبادئ الأنظمة السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الأسكندرية، ١٩٨٤، ص ٩٦.

(٢٣٣) Marcel Prélot : institution politique et droit constitutionnel, 5<sup>eme</sup> édition, Dalloz, France, 1972, pp. 742-744.

(٢٣٤) راجع بشأنها بتوسع: د/ ربيع أنور فتح الباب: الظروف الخاصة بنشأة نظام ازدواج الهيئة، مرجع سابق، ص ٣٣٦ وما بعدها. د/ زهير أحمد قدورة: المرجع السابق، ص ١١٥ وما بعدها. د/ نجوى إبراهيم: محددات، مرجع سابق، ص ١٠٧. عزيز كايد: السلطة التشريعية، مرجع سابق، ص ٦١ وما بعدها. د/ عبد الرحمن الصالح: المؤسسات التشريعية، مرجع سابق، ص ١١ وما بعدها. وغيرها.

(٢٣٥) G. Vedel: Manuel Elémentaire de droit constitutionnel, Paris, Sirey, 1949, P.175.

٢- منع التعسف والتسلط والاستبداد بالسلطة التشريعية مطلقا، أو الدكتاتورية بها، إذا اقتضت عملية سن القوانين وإصدارها على مجلس واحد، بل في نظام المجلسين بيان لرأي المجلس الثاني في السياسة العامة، وتحقيق نوع من الموازنة، وحد من سلطات المجلس الأول، استنادا لمقولة مونتسكيو: "أن السلطة تحد من السلطة".

الأمر الذي حدا بهم للقول بضرورة الأخذ بنظام الازدواج البرلماني في النظام الديمقراطي الليبرالي، باعتباره نظاما معتدلا تضمن فيه الحريات، فضلا عما سبق، فهو يلعب دور المल्प لسلطة المجلس الأول، والحارس للدستور، والمحافظ على مبدأ الفصل بين السلطات<sup>(٣٣٦)</sup>. ويؤخذ به أيضا في النظام البرلماني؛ لأنه يمنع مجلس النواب من التسلط وتجاوز الحدود.

٣- التخفيف من شدة الحماس البرلماني، وضمان استقرار الحالة المعنوية للأعضاء، سعيا لتلافي كل الانتقادات والتهامات الموجهة إلى البرلمانات الحديثة، كالاستبدادية، والافتئات على حقوق السلطات الأخرى وغيرها، من خلال ما يقوم به كل مجلس تبعا لاختصاصاته وصلاحياته المحددة سلفا في الدستور<sup>(٣٣٧)</sup>.

٤- الدقة والإجادة التشريعية، وتجنب الأخطاء والانحرافات والاندفاعات التشريعية؛ حيث تتوفر المراجعة والإعادة، والدراسة المزدوجة من مجلسين مختلفين، ونتيجة لعدم التسرع، وانعدام الشلية الحزبية، وأرباب المصالح الخاصة، والأهواء الشخصية، وأصحاب الانفعال العاطفي الجارف دون اعتبار للمصلحة العامة<sup>(٣٣٨)</sup>.

٥- التخفيف من حدة النزاع بين السلطين التشريعية والتنفيذية، حيث يقوم أحد المجلسين بدور الوسيط أو الحكم في أي نزاع، وأحيانا يقف مع أحد الطرفين مجبرا الآخر على الاستسلام وقبول وجهة نظر الطرف الأول، وفي

(٣٣٦) د/ زهير أحمد قدورة: مرجع سابق، ص ١١٦.

(٣٣٧) د/ محمود عاطف البنا: النظم السياسية- أسس التنظيم السياسي وصوره الرئيسية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٤/ ١٩٨٥م، ص ٣٣٩.

(٣٣٨) د/ نعمان الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة، عمان، ١٩٩٩م، ص ٣٦١.

كلتا الحالتين ينتهي النزاع من خلاله، ويسود الاستقرار<sup>(٢٣٩)</sup>، ويخف الصراع والتناحر.

٦- القدرة على تمثيل الأمة والرأي العام بتكوينه الصحيح، بكافة طوائفه واتجاهاته المختلفة، واستمرار التعبير عنه، ورقابته لأعمال الحكومة طوال العام، لا سيما في حالة عدم تزامن مدة انعقاد المجلسين. بدءاً من الشباب المتحمس، ورغبته في التغيير، مروراً باليسار المتمرد إلى اليمين المحافظ، وصولاً إلى الشيوخ الهادئة المتزنة والمحافظه، والطبقة الارستقراطية المتميزة بثقافتها وعلمها وكفاءتها. بما يوفر أكبر قدر ممكن من الجماهيرية - الشعبية- والعقلانية معا في تكوين البرلمان.

٧- يشكل الأخذ به في الدول الاتحادية ضرورة كبرى، وحتمية دستورية، حيث المجلس الأدنى الذي تمثل فيه سلطات الشعب، بينما يمثل المجلس الأعلى الولايات تمثيلاً متساوياً.

٨- يعمل على وجود تدعيم بشري على قدر معين من الكفاءة يمكن الاستفادة به طوال حياتها بالمجلس، حيث يتم تعيينها من قبل رئيس الدولة مدى الحياة - كما حدث في مجلس اللوردات البريطاني. فضلاً عن إتاحة الحرية الأكبر للرئيس التنفيذي، إذ لا سيطرة أو احتواء كامل عليه من المجلس الواحد<sup>(٢٤٠)</sup>.

وأياً كان فليست المزايا والعيوب التي تنسب للنظامين من الأمور التي تترتب بطريقة حتمية آلية عند إتباع هذا النظام أو ذاك، وإنما يتوقف وضع النظام ونتائجه على ظروف كل بلد، فالنظام الذي يصلح في دولة ما قد لا يصلح في غيرها<sup>(٢٤١)</sup>، ومن ثم يتعين على كل دولة أن تدرس حالتها على حدة من جميع جوانبها، ووفق نظامها السياسي والإداري، من أجل أن تتخير النظام المناسب لها، وبشكل يحقق الصالح العام للعباد والبلاد.

(٢٣٩) د/ إبراهيم شبحا: الأنظمة السياسية - الدول والحكومات، الدار الجامعية، بيروت، بدون، ص ٥٥٣.

(٢٤٠) عبد الرحمن الصالحي: المؤسسات، مرجع سابق، ص ١٢.

(٢٤١) د/ محمد كامل ليلة: النظم السياسية، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، ١٩٦٠/ ١٩٦١م، ص ٦٠٣.



## المبحث الثاني

### تقلص دور المجلس التشريعي الثاني وموقف الاتجاه المعاصر

#### أولاً : أساس مشكلة أزمة المجالس العليا

إنه وإن اتسمت السلطات التشريعية في عموم الأقطار العربية بسمات خاصة تميزها عن غيرها، كالدول الغربية ذات التجارب البرلمانية الطويلة، إلا أن دورها لا يزال محدوداً إلى حد كبير، أو يكاد يكون غائباً تماماً في بعض الأحيان، بل ولا تندرج تحتها بالمعنى الفني الدقيق. فضلاً عن الدور الملموس للتقاليد الدينية، والموروثات الاجتماعية وانعكاساتها على أداء دورها في بعض الدول العربية، كالسعودية، والمغرب، والأردن، واليمن، ومصر.

بالإضافة إلى التدخلات الخارجية في شئون البعض كلبنان وفلسطين، والأخطر من ذلك كله هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في عموم الأقطار العربية، حتى لا تكاد تجد أثراً ملموساً لمبدأ الفصل بين السلطات، شجعها على ذلك ضعف الأداء البرلماني، وتقاعس البرلمانات عن الاضطلاع بمهامها المقررة قانوناً، وتقلص دورها رويداً رويداً حتى غدت عاجزة عن التعبير حقيقة عن أمانى الشعوب وتطلعاتها<sup>(٢٤٢)</sup>.

وجدير بالذكر أنه منذ بداية القرن العشرين والمجالس العليا تمر بأزمة تهددها بتقييد اختصاصاتها لحد بعيد، بحيث تشل نشاطها، وتقضى عملاً على وجودها، وقد بلغت تلك الأزمة ذروتها في بعض الدول، وصلت درجة العنف، أودت في النهاية بالقضاء على المجالس العليا، وألغتها، وانتهت إلى إتباع نظام المجلس الواحد، بسبب ما حدث في إنجلترا بخصوص مجلس اللوردات، وانتقلت منها بعد الحرب العالمية الأولى إلى العديد من الدول، أياً كانت موحدة بسيطة، أو دولا اتحادية فيدرالية، ولم تتبع حلاً موحداً للتغلب على هذه الأزمة، وإنما تباينت مواقفها، فمنها من نبذت نظام المجلسين، ومنها من احتفظت به، مع القضاء على سلطة المجلس الأعلى، ولم يترك له إلا حق اعتراض توقيفي بسيط.

ولم يتوقف الأمر عند هذا الحد بل استفحلت الأزمة بعد الحرب العالمية الثانية، واشتد الهجوم على المجالس العليا، كان من آثارها أن ألغت بعض الدول

(٢٤٢) د/ أحمد الرشيدى : فى تقريره عن أعمال وأوراق المؤتمر السنوي الرابع للباحثين الشباب "المؤسسة التشريعية في العالم العربي"، مرجع سابق، ص ٢٣٤.

كبولونيا مجلس الشيوخ بعد استفتاء شعبي، وكذا أوقفت الحكومة المؤقتة في إيطاليا مجلس الشيوخ عن العمل قبل وضع الدستور الجمهوري الأخير، ولكن انتهى الأمر بأن أبقى الدستور على نظام المجلسين<sup>(٢٤٣)</sup>.

ولا تزال تلك الأزمة قائمة حتى وقتنا الحالي في مصر أو في غيرها. وإذا كان المجتمع الإنجليزي ما زال متمسكا بمجلس اللوردات فذاك يرجع إلى طبيعة الشعب الإنجليزي المحافظ والمعروف بتمسكه بالعادات والتقاليد، فقد أصر على التمسك بالملك رغم أنه لا يلعب دورا كبيرا في الحياة العامة، وتبعاً له فاحتفاله بمجلس اللوردات لا يعد دليلاً قاطعاً بأهميته في الحياة السياسية بقدر ما هو مجرد تمسك بعادات وتقاليد<sup>(٢٤٤)</sup> واعتبارات ومورثات تاريخية.

### ثانياً : مجلس الشورى المصري ... الواقع والمأمول

وافق الشعب المصري في التاسع عشر من إبريل عام ١٩٧٩م، وفي استفتاء عام على إنشاء مجلس الشورى، وبناء عليه تم تعديل دستور ١٩٧١، بموافقة الشعب على هذا التعديل في الاستفتاء الذي جرى في ٢٢ مايو ١٩٨٠، وأضيف بموجبه باب جديد إلى الدستور، هو الباب السابع بعنوان أحكام جديدة، وتضمن الفصل الأول منه بيان الأحكام الخاصة بمجلس الشورى في المواد ١٩٤ : ٢٠٥. وكان أول اجتماع له في الأول من نوفمبر ١٩٨٠ كمجلس استشاري، إلى أن أضيفت له على استحياء بعض المهام التشريعية عام ٢٠٠٧م.

وتوالت التغييرات والتحولات الديمقراطية في ظل النظام السابق إلى أن شهدت الساحة السياسية المصرية ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ لتكون نقطة تحول حقيقي في الحياة المصرية، وصدر الإعلان الدستوري من قبل المجلس الأعلى للقوات المسلحة في ٢٠١١/٣/٣٠ ليبين الأحكام الخاصة بمجلس الشورى في المواد من ٣٥ : ٣٨، ولم تخرج قليلاً عما ورد بدستور ١٩٧١. وخيبت معها الآمال لدى المتخصصين والساسة والعامة، حيث كان من مطالب الثورة إلغاء مجلس الشورى. وتعالق الأصوات والمناقشات العديدة، الجادة والحادة من مختلف التوجهات والقوى السياسية حول شكل السلطة التشريعية المستقبلية، وإنه كان ينبغي إلغاء مجلس الشورى.

(٢٤٣) بتوسع : د/ محمد كامل ليلة: النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٦١٢ وما بعدها.

Jean Gicquel : Droit Constitutionnel et Institutions Politiques Montchrestien, p.303. (٢٤٤)

مشار إليه لدى د/ زهير قدورة، مرجع سابق، ص ١٢٩.

وبالبنين علي ما سبق في بيان أساس المشكلة .. وإذا ما ولينا وجهنا شطر مجلس الشورى المصري، كحالة دراسية تطبيقية؛ للوقوف على حقيقة دوره، لوجدناه قد تقلص دوره، ووجه إليه العديد من الانتقادات، سنعرفها لاحقا.

**ثالثا : أسباب تقلص دور مجلس الشورى المصري**  
إنه وإن تعددت أسباب تقلص وتناقص دور مجلس الشورى المصري وتنوعت، إلا أنه يمكننا ذكر أهم هذه الأسباب :

١- الدور الاستشاري غير الملزم وغير الفعال لمجلس الشورى  
تدور كل النصوص المتعلقة ببيان دور واختصاصات مجلس الشورى حول إنه: "يختص مجلس الشورى بدراسة واقتراح ما يراه...الخ" م ١٩٤م من دستور ١٩٧١. و"يؤخذ رأى مجلس الشورى فيما يلي:....الخ." ويبلغ المجلس رأيه في هذه الأمور إلى رئيس الجمهورية ومجلس [?] الشعب..". م ١٩٥.  
وهو ذات ما رددته المادة (٣٧) من الإعلان الدستوري لعام ٢٠١١ بنصها على أن :  
"يتولى — بدلا من قوله: "يختص" - مجلس الشورى فور انتخابه دراسة واقتراح ما يراه كفيلا بالحفاظ على دعم الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي وحماية المقومات الأساسية للمجتمع وقيمه العليا والحقوق والحريات والواجبات العامة ويجب أخذ رأى المجلس فيما يلي :

- ١- مشروع الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية.
  - ٢- مشروعات القوانين التي يحيلها إليه رئيس الجمهورية.
  - ٣- ما يحيله رئيس الجمهورية إلى المجلس من موضوعات تتصل بالسياسة العامة للدولة أو بسياستها في الشؤون العربية أو الخارجية.
- ويبلغ المجلس رأيه في هذه الأمور إلى رئيس الجمهورية ومجلس الشعب".  
مما يؤكد على أن دور مجلس الشورى دور ضعيف غير فعال ، وغير منتج لا في العملية التشريعية والرقابية ولا في غيرها، وأنه قريب الشبه من المجالس القومية المتخصصة- والتي تنشأ على المستوى القومي؛ لتعاون في رسم السياسة العامة للدولة في جميع مجالات النشاط القومي، وتكون هذه المجالس تابعة لرئيس الجمهورية. ويحدد تشكيل كل منها اختصاصاته قرار من رئيس الجمهورية. إذن فهي بمثابة أجهزة استشارية، تهدف إلى مساعدة رئيس الجمهورية والسلطة

التنفيذية في القوانين، العامة للدولة-؛ لأن المشرع الدستوري ذاته أراده عند نشأته أن يكون مجرد مجلس استشاري<sup>(٢٤٥)</sup> محض، يؤخذ رأيه بالدراسة والاقتراح ، ووجوب أخذ موافقته فقط في أية أمور تعرضها الحكومة عليه، أو على مجلس الشعب ، ثم يبلغها لهم، ولم يرد أن يجعل رأيه إلزامياً لأي منهما، فلهما إتباعه ، أو مخالفته. أو يشركه في العملية التشريعية إشراكاً فعلياً إيجابياً، بحيث تكون موافقته ضرورية في سن القوانين ، فإذا ما عارض في ذلك لا تتم العملية التشريعية.

وتجدر الإشارة إلى أن عدم استطلاع رأى مجلس الشورى - رغم دوره الضعيف - وفق ما هو مقرر يترتب عليه عدم دستورية ما ينتهي إليه مجلس الشعب ، إذا تجاهل هذا الإجراء الشكلي<sup>(٢٤٦)</sup> ، باعتباره من الشكليات الجوهرية التي يترتب عليها البطلان ، لوجود نص صريح على وجوب إتباعه وإلا فلا.

الأمر الذي يحدونا للقول بأن نظام المجلسين في الوضع المصري بهذه الكيفية، غدا عديم الجدوى، وأنه لا فائدة منه، فمجلس الشورى وإن قلت اختصاصاته، إلا أنها كأن لم تكن غير ذي قيمة، ولم تنل حظها سوى الهيكل الدستوري، الشكلي لا الموضوعي، الذي رسمه المشرع الدستوري ليكون ضمن تكوين السلطة التشريعية. ورجبته منح العضوية للمقربين من النظام السابق، والحصانة لرجال أعماله، وذوي القربى والمحسوبية والمسؤولين السابقين الذين خدموا النظام، ونهبوا أموال وأراضى الشعب، بالإضافة إلى أن مجلس الشورى يشكل ثلثه بالتعيين، فهل يعقل أن يكون هناك برلمان يأتي ثلثه بالتعيين من رئيس الجمهورية<sup>(٢٤٧)</sup> ؟

---

(٢٤٥) يؤكد ما رده البعض أن دوره ظل استشارياً منذ إنشائه وحتى عام ٢٠٠٧، ورغم ذلك فقد قام بدور كبير فى إعداد تقارير كتنمية سيناء فى التسعينيات من القرن الماضى، ثم طور ذات التقرير ليصبح أمن وتنمية سيناء ٢٠٠٤، تنمية الساحل الشمالى، وإزالة الألغام منه، وعلاقات مصر العربية، وصناعة الفزل والنسيج، والصناعات الصغيرة، السياسة الزراعية لمصر والبرنامج النووي المصرى، والعلاقات المصرية الأفريقية. سمير عبد العاطى: مجلس الشورى بين الإبقاء والإلغاء، جريدة الوفد، بتاريخ ٣/٤/٢٠١١م. واعتقد أنها كلها مجرد تقارير حبيسة الأدرج، بدليل فشل العلاقات المصرية الأفريقية، ودول حوض النيل .

(٢٤٦) د/ سليمان محمد الطماوى : السلطات الثلاث فى الدساتير العربية المعاصرة وفى الفكر السياسى الإسلامى- دراسة مقارنة، ط٥، ١٩٨٦، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، ص ١٣٨.

(٢٤٧) إبراهيم منصور: الإصرار على مجلس الشورى، جريدة التحرير فى ٣/١٢/٢٠١٢م.

الأمر الذي يمثل تقوية للسلطة الرئاسية داخل البرلمان، وتدخل من السلطة التنفيذية في أعمال السلطة التشريعية. وإن كان البعض<sup>(٢٤٨)</sup> يرى عكس ذلك، فتعيين ثلث الأعضاء في مجلس الشورى من قبل رئيس الجمهورية مباشرة يعده مما يدخل في إطار تجسيد الإرادة الشعبية، بطريقة غير مباشرة، انطلاقاً من كون الرئيس منتخبا بالاقتراع العام المباشر، حيث يتفوق بذلك على البرلمان في الشرعية؛ لكونه منتخبا من قبل غالبية الشعب، وبنسبة تفوق نسبة اختيار أعضاء البرلمان ذاتهم، وما عدا الثلث فقد تم انتخابه وفقاً للطابع الديمقراطي. ومن ثم يكمن الفرق الجوهرى على حد قول البعض<sup>(٢٤٩)</sup> بين نظام المجلسين وفق المعمول به في الدول التي تأخذ به وبين ما انتهجه المشرع الدستوري المصري، فالمجالس العليا أو المجالس التشريعية الثانية تمارس اختصاصات أصيلة بجوار المجالس الأولى أو الدنيا، وهو ما لم يطبق في مصر منذ نشأته حتى الآن. فعدت من الدول التي تأخذ بنظام المجلس الواحد<sup>(٢٥٠)</sup> لا المجلسين، بالرغم من تكوين السلطة التشريعية دستورياً من مجلسين مجلس شعب، ومجلس شورى. كالحال في دولة الإمارات العربية المتحدة باعتبارها أحد نماذج الدول الفيدرالية ومع ذلك تأخذ بنظام المجلس الواحد على خلاف القواعد المتبعة في الدول الاتحادية.

ولا يختلف الحال كثيراً في دول العالم الثالث، والمملكة العربية السعودية عن مصر في انتهاج أسلوب خاص ومميز لكل منهما، فالسعودية تنتهج نظام المجلس المفتوح، والمشهور "بديمقراطية الصحراء"<sup>(٢٥١)</sup> حيث نصت المادة (٧٦) من النظام الأساسي للحكم الصادر في ٢٧/٨/١٤١٣هـ على أن: "تختص السلطة التنظيمية بوضع الأنظمة واللوائح فيما يحقق المصلحة، أو يرفع المفسدة في شئون الدولة، وفقاً لقواعد الشريعة الإسلامية، وتمارس اختصاصاته وفقاً لهذا النظام ونظامي مجلس الوزراء ومجلس الشورى".

علماً بأن السلطة التنظيمية تتمثل في يد مجلس الوزراء، والذي يجسد السلطتين التشريعية والتنفيذية معاً، وتقوم هيئة الخبراء - أحد أجنحة وشعب الهيكل

(٢٤٨) د/ عقيلة خريباشي: مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري، مرجع سابق، ص ١٢١.

(٢٤٩) د/ زهير أحمد قدورة: مرجع سابق، ص ١٢٣ - ١٢٤.

(٢٥٠) عزيز كايد: السلطة التشريعية، مرجع سابق، ص ٤٩.

(٢٥١) د/ عبد الرحمن بن عبد العزيز الشلهوب: النظام الدستوري في المملكة العربية السعودية، بين الشريعة الإسلامية والقانون المقارن، ط ١، ١٩٤١هـ / ١٩٩٩م، ص ٢٣٣.

التنظيمي لمجلس الوزراء- بالوظيفة التشريعية، فأعطى سلطة وفعالية أكثر من مجلس الشورى في المجال التشريعي. مما أدى إلى تجاهل مجلس الشورى، وضعف وتقلص دوره لأسباب أو لأخرى<sup>(٢٥٢)</sup>. وهو ذات ما حدث في ألمانيا الاتحادية، فبالرغم من أن الدستور قد نص على كون مجلس الوزراء سلطة تنفيذية، إلا أنه أصبح من الناحية الواقعية سلطة تشريعية أساسية<sup>(٢٥٣)</sup>.

٢- عدم الحاجة الماسة إلي مجلس الشورى في الوقت الراهن  
يؤكد أنه قد تردد كثيرا بعد أحداث ثورة ٢٥ يناير مقولة: "إن مصر ليست في حاجة الآن إلي مجلس الشورى"، حيث إنه نشأ<sup>[?]</sup>بغير اختصاص دستوري، سواء تشريعي أو رقابي، بل أنشأه النظام السياسي في عهد السادات للمجاملة، وإن مجلس الشعب يكفي حاليا لقيام<sup>[?]</sup>السلطة التشريعية في البلاد، شأن مصر شأن الكثير من دول العالم<sup>(٢٥٤)</sup>. فما الداعي من وجود أعضاء لهم رأي استشاري غير ملزم، وفي النهاية كل القرارات بيد مجلس الشعب<sup>(٢٥٥)</sup>، المعبر عن إرادة الأغلبية الشعبية.

كما إن مقولة بأن مجلس الشورى يقلل التأثير السياسي في العملية التشريعية؛ لكونه يفحص المشروعات بصورة موضوعية قول غير صحيح في كثير من الحالات، فكثيرا ما يكون من نفس صورة المجلس الأول وتوجهاته السياسية، وانتماءاته الحزبية. ولا أدل من أن مجلس اللوردات في بريطانيا بأغلبيته المحافظة كان يشكل عقبة في سبيل التطور لحكومة العمال، أو الحكومات الليبرالية، انتهى به الأمر إلى التقليل من سلطاته، والحد من اختصاصاته<sup>(٢٥٦)</sup>. ومن ثم أصبحت الحاجة إلى وجود مجلس تشريعي ثان - يعرف بمجلس الشورى أو بغيره- غير مبررة في زماننا الحالي، وفي الدول ذات الديمقراطية الناشئة. خصوصا وأن مجلس الشورى كان قائمًا بحكم دستور ١٩٧١، وأنه أنشئ

---

(٢٥٢) راجع بتوسع الشلهوب: المرجع السابق، ص ٢٣٩. وقارن ص ٢٥١ وما بعدها.  
(٢٥٣) د/ لؤي بحري : دراسة مقارنة بين النظامين السياسيين في بريطانيا وألمانيا الاتحادية، مجلة الاقتصاد والإدارة، جامعة الملك عبد العزيز-جدة، ١٤، يونيو-رجب ١٤٠٠هـ/١٩٨٠م، ص ٢٦٤.  
(٢٥٤) المستشار عبد الراضي أبو ليلة: إلغاء الشورى لضغط النفقات، جريدة الأهرام في ٢٥/١٢/٢٠١١م.  
(٢٥٥) محمد عبد المنعم: إلغاء مجلس الشورى والاكتفاء بالشعب، جريدة الأهرام المسائي، ١٥/١١/٢٠١١م.  
(٢٥٦) د/ ربيع أنور فتح الباب: الظروف، مرجع سابق، ص ٢٣٨.

لأسباب خاصة بتلك المرحلة، وأن الدستور نفسه سقط، ولذا يبقى هذا المجلس غير دستوري، وخاصة أنه مجلس بلا صلاحيات أو سلطات تشريعية أو تنفيذية<sup>(٢٥٧)</sup>. فيسقط هو الآخر مع من سقطوا .

وإن القول بأن المجلس الثاني يشكل عجلة قيادة في العصر الحديث ؛ لكونه أكثر حكمة وعقلانية ودراية، أصبح أمراً مشكوكاً فيه<sup>(٢٥٨)</sup>. ولا يتناسب وفكر وحماس ثورة شباب ٢٥ يناير وغيرهم نحو التغيير الجذري لا مجرد التطوير، والمسكنات السياسية والإدارية المؤقتة فحسب فقد تحول هذا المجلس على مدى الثلاثين عاماً الماضية، وفي عهد شهد الكثير من الانحرافات ومظاهر الفساد إلى مجرد مكلمة، وتبادل حوارات وندوات دون فاعلية تذكر، خاصة في السنوات السبع الأخيرة، تلك السنوات التي شهدت دفاعاً مستمراً عن السلطة، ورجال الحزب الحاكم.. والقليل القليل من وجهات نظر المعارضة التي لا تلقى استحسان جلسات المجلس أو رئيسه ونوابه<sup>(٢٥٩)</sup>.

### ٣- يحمل الدولة الكثير من النفقات والتكاليف الباهظة

وبالإضافة إلى ما سبق فإن مجلس الشورى يحمل الدولة الكثير من النفقات والتكاليف الباهظة من مرتبات وأجور ومكافآت ومصاريف أخرى وغيرها بلا منفعة، فيقال إنه : يكلف خزينة الدولة الكثير من مليارات الجنيهات سنوياً بدون فائدة. تتراوح بين (٣٠٠) مليار جنيه فأكثر<sup>(٢٦٠)</sup>.

ويتفق معه البعض<sup>(٢٦١)</sup> في أن تكلفة انتخابات مجلس الشورى تصل إلى مليار جنيه، وأصر المجلس الأعلى للقوات المسلحة على إقامتها في المرحلة الانتقالية، رغم ما لحق بالاقتصاد المصري، بالإضافة إلى مصاريف المجلس الإدارية، ومكافآت الأعضاء التي تصل إلى (٦٠٠) مليون جنيه سنوياً. ويتساءل – ونحن معه - هل نحن في حاجة إلى هذا المجلس المنقوص ديمقراطيته؟ وما الحاجة الرامية إليه، وهناك برلمان منتخب يعبر عن الشعب، ويمكن الاكتفاء به؟ وإذا

(٢٥٧) د/ ثروت بدوي: مطالبات متزايدة بإلغاء «الشورى» تثير جدلاً، البيان، القاهرة، في ٢٨/١٢/٢٠١١.

(٢٥٨) د/ ربيع أنور فتح الباب: الظروف، مرجع سابق، ص ٢٣٧.

(٢٥٩) محمد فوده : الإبقاء على مجلس الشورى .. حكمة، جريدة اليوم السابع، ٧/١٠/٢٠١١م.

(٢٦٠) د/ عبد المنعم أبو الفتوح : نرفض التخوين لأي فصيل سياسي ويجب إلغاء مجلس الشورى، جريدة التحرير في ٢٦/١٢/٢٠١١. ويرد البعض بأن مضابط مجلس الشورى تؤكد أن ميزانيته السنوية حتى عام ٢٠٠٧ هي ٤١ مليون جنيه، وليس ٣٠٠، أو ٤٠٠ مليار. سمير عبد العاطي: مجلس الشورى، مرجع سابق .

(٢٦١) إبراهيم منصور: جريدة التحرير في ٣/١/٢٠١٢.

كانت الحجة وجود معضلة دستورية، بأن الإعلان الدستوري نص على وجوده، فمن الممكن إجراء تعديل جديد على الإعلان الدستوري، يحذف كل المواد المتعلقة بمجلس الشورى في بند واحد فقط، دون الاعتراض عليها، توفيراً للوقت والمال في حال إلغاء هذا المجلس الشكلي، الذي لا يغنى ولا يضمن من جوع في عملية الديمقراطية والتغيير، فالشعب يريد تغييراً حقيقياً لا تطويراً لنظامنا السياسي<sup>(٢٦٣)</sup>، وعدم الإبقاء على مؤسسات النظام السابق.

#### ٤- يعطل العمل البرلماني ويهدراً للوقت والجهد والمال

يعد من بين أسباب تقلص دور مجلس الشورى طول الإجراءات، وإتباع الروتين والبيروقراطية السياسية والإدارية في عرض ودراسة ومناقشة الموضوعات . يؤكد أنه عند الخلاف بينه ومجلس الشعب يحيل رئيس مجلس الشعب الأمر إلى لجنة مشتركة، تشكل من رئيسي مجلسي الشعب والشورى، وبعضوية سبعة أعضاء من كل مجلس تختارهم لجنته العامة، وذلك لاقتراح نص للأحكام محل الخلاف. ... الخ ما نصت عليه المادة (١٩٤) من دستور ١٩٧١، ... وفي النهاية يصدر القرار في كل من المجلسين، وفي الاجتماع المشترك لهما بأغلبية الحاضرين. وفي جميع الأحوال يكون التصويت دون مناقشة.

وهو ما يؤدي إلى تعطيل العمل البرلماني؛ لأن موافقته على التشريعات قد تؤدي إلى تعطيل، أو تأخير صدور تشريع مهم للمصلحة العامة. وقد ينشأ بينه وبين مجلس الشعب خلاف يطول بسببه تعطيل العمل التشريعي أكثر<sup>(٢٦٣)</sup>. وطالما ذلك كذلك فلماذا إضاعة الوقت والجهد والمال، ولمصلحة من؟ وهو ما رده العديد من قيادات الأحزاب، وشباب الثورة، ومختلف الائتلافات والقوى السياسية بضرورة إلغاء مجلس الشورى<sup>(٢٦٤)</sup>؛ لأنه مجلس بلا صلاحيات، وبلا قيمة، ويعتبر إهداراً للوقت والجهد والمال. والأفضل إلغاؤه لعدم جدواه، خاصة أنه لا يتمتع بأي اختصاصات أو صلاحيات، بل يمثل دوراً رمزياً، وليست له صلاحيات واضحة. ولا يختلف دوره عن المجالس القومية المتخصصة، فالاثنتان

(٢٦٢) أحمد عاطف عبد الرحمن: نريد تغيير لا تطوير لنظامنا السياسي، كلمة التحرير، مجلة المال والتجارة، مج ٦، ٦٦٤، أكتوبر ١٩٧٤، ص ٢-٣.

(٢٦٣) د/ عاطف البنا: مجلس الشورى بين الإبقاء والإلغاء، تحقيق: عبد الجواد على، جريدة الأهرام، ع ٤٥٤٣٠، س ١٣٥، بتاريخ ٢٥/٤/٢٠١١.

(٢٦٤) جريدة المصري اليوم، ع ٢٧٥٣، صفحة قضايا ساخنة، العديد من الأحزاب والقوى السياسية تطالب بإلغاء مجلس الشورى لاختصار المرحلة الانتقالية، في ٢٧/١٢/٢٠١١.



كانا يضمن الخارجين من الخدمة، من رجال النظام السابق. حتى وصفه البعض<sup>(٢٦٥)</sup> "بالمستودع لكل أتباع النظام السابق"، حيث أنشأه النظام السياسي؛ لترضية أعضاء الحزب الوطني، الذين تفوتهم فرصة الترشح، أو الفوز بعضوية مجلس الشعب، أو تكريمهم بعد التقاعد من الخدمة، وخاصة رجال الشرطة والداخلية. بالإضافة إلى أنه مجلس السيطرة على الصحف القومية، ومن المفترض إنه بزوال هذين السببين تزول الحاجة لمجلس الشورى، ما لم يحصل على صلاحيات حقيقية فالأفضل إلغاؤه .

#### ٥- أسباب خارجية أخرى

وبالإضافة للعوامل السابقة يذكر بعض الفقه بعض العوامل الخارجية الأخرى لضعف البرلمانات بصفة عامة أمام سيطرة الحاكم الفرد، وتقلص دورها الدستوري، وتحوله إلى دور شكلي، أو مجرد "بصمجي" للتوقيع على ما يريده الحاكم؛ لكونها أتت بإرادة حرة غير نزيهة، قد تتسم بالعصبية والفساد، مما أفقد ثقة الشعوب فيها، ومن أهمها ما يلي<sup>(٢٦٦)</sup>:

- ١- الجهل بقواعد اللعبة البرلمانية، وضعف الثقافة السياسية ومعطياتها الاقتصادية والاجتماعية من قبل المرشحين، والناخبين، وأعضاء البرلمان ذاتهم.
- ٢- الاستقطاب الحاد في تقدير جدوى التطوير البرلماني.
- ٣- تواضع دور الجماعة البحثية في الشؤون البرلمانية.
- ٤- إشكاليات الندرة المطلقة والانحياز الاضطراري في بحوث الحياة البرلمانية.
- ٥- غموض وضبابية النظرة إلى دور ووظائف البرلمانات العامة والفنية.
- ٦- التراخي في أداء الوظيفة الرقابية<sup>(٢٦٧)</sup>، وانتشار الفساد البرلماني.

---

(٢٦٥) د/ جمال زهران : مجلس الشورى بين الإلغاء والإبقاء عليه مع تطويره، وكالة محيط على شبكة الإنترنت، ٢٠/٩/٢٠١١م.

(٢٦٦) د/ على الصاوي : مستقبل البرلمان في العالم العربي، ط٢، يونيو ٢٠٠٣، بدون ناشر، ص ٤٤. وقارن ص ٤٧ وما بعدها.

(٢٦٧) د/ عمر الحضرمي : البرلمان العربي ودوره الرقابي، مرجع سابق، ص ٦٦.

## رابعا : موقف الاتجاه المعاصر من الأخذ بنظام المجلسين في النظام السياسي المصري

المستقرئ لما سبق ، وللاحداث الواقعة في مصر بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ يثبت له أن موقف الاتجاه المعاصر بشأن الأخذ بنظام المجلسين في النظام السياسي المصري من عدمه يدور حول ثلاثة اتجاهات : ما بين الإبقاء ، أو الإلغاء ، أو الإبقاء مع التعديل والتطوير لنظام المجلسين ، وهو ما نوضحه على النحو التالي :

### الاتجاه الأول : الإبقاء على مجلس الشورى

ويرى أصحاب هذا الاتجاه ضرورة الأخذ بنظام المجلسين في النظام السياسي المصري، وتبعاً له الإبقاء على مجلس الشورى في جميع الأحوال، باعتباره مجلس حكماء الوطن ، والذي يقارب — على حد زعمهم- طموح مجلس الشيوخ في أمريكا<sup>(٢٦٨)</sup> ، وذلك مراعاة لمصلحة مصر العليا والصالح العام، وبعيدا عن كل الاعتبارات وتصفية الحسابات<sup>(٢٦٩)</sup> ، وأنه ضرورة وامتدادا طبيعيا لمجلس الشيوخ المصري قبل ثورة يوليو ١٩٥٢ حيث أدى في ظل دستور ١٩٢٣ دورا رقابيا، كالأستجواب حول الأسلحة الفاسدة عام ١٩٤٨، وحول رشوة مستشفى المواساة التي حصل عليها المستشار الصحفي للملك فاروق وقتها<sup>(٢٧٠)</sup> . مع التأكيد على أن تحدد مدة العضوية به بخمس سنوات ، وأن يكون اختيار أعضائه بالانتخاب الحر المباشر من المواطنين، وأن يقتصر التعيين فيه على عدد محدود من الشخصيات التي أدت خدمات جليلة للمجتمع أسوة بما يتم في مجلس الشعب، وأن يتم إلغاء نسبة العمال والفلاحين<sup>(٢٧١)</sup> [؟]

وبحجة أن مصر من الدول كبيرة الحجم في المساحة والسكان ، إذ من المتوقع أن يصل عدد سكانها تسعين مليون نسمة أو ما يزيد، خلال السنوات الخمس القادمة، ولا يكفيها عندئذ برلمان واحد من (٥٠٠) أو أكثر نائب للمشاركة في العملية التشريعية، ودراسة القوانين، وممارسة دورهم التشريعي والرقابي ،

(٢٦٨) محمد فودة: الإبقاء على مجلس الشورى ...حكمة، الوفد، مرجع سابق.

(٢٦٩) سمير عبد العاطي: مجلس الشورى بين الإبقاء والإلغاء، مرجع سابق.

(٢٧٠) مجلس الشورى بين الإبقاء والإلغاء، جريدة الأهرام في ٢٥/٤/٢٠١١ س ١٣٥ ع ٤٥٤٣٠. تحقيق عبد الجواد على .

(٢٧١) د/ جلال البنداري : ذات التحقيق السابق بالأهرام .

فمجلس الشورى المصري ليس بدعة، أو رجسا من عمل الشيطان فهناك العديد من الدول طبقت نظام المجلسين<sup>(٢٧٢)</sup>، اتحادية كانت أو بسيطة.

بالإضافة إلى المبررات سالفه الذكر في مزايا الأخذ بنظام المجلسين . ونحيل القارئ إليها . ومن أهمها: إنه يعد ضمانا دستورية في مواجهة الأغلبية البرلمانية، والتي أنت بإرادة شعبية، حيث يمكن عمليا الحد ديمقراطياً ومؤسسياً من سيطرة فصيل أو حزب أو اتجاه على العملية التشريعية، فقد تتمخض الانتخابات عن تيارات متعددة في أحد المجلسين تحد من السيطرة على أي من المجلسين . إذ قد يلعب التركيب العمري "السنّي"، والخلفية التعليمية، وعامل الخبرة، والانتماء الحزبي، والانتماء الفئوي "الصفة" وغيرها دورا هاما ومؤثرا إيجابا أو سلبا على فعالية الأداء التشريعي عند مناقشة مشروعات القوانين<sup>(٢٧٣)</sup> . ويرون في نظرهم أن مجلس الشورى بتكوينه بانتخاب ثلثي المجلس، وتعيين الثلث الآخر من قبل رئيس الجمهورية من الرموز الوطنية، وأصحاب الكفاءات، ورؤساء الجامعات والنقابات والعلماء في شتى التخصصات يجعل المناقشات أسمى وأعمق . وهو ما يقود عجلة التشريع باحترافية ونزاهة، فزيادة نسبة الحاصلين على الدكتوراه والماجستير في التخصصات المختلفة يجعل للمناقشات في هذا المجلس بعدا آخر<sup>(٢٧٤)</sup>، فيه ربط بين مشاكل وأزمات الوطن بالأسلوب العلمي، وعرضها على رجال اختارهم الشعب ليكونوا من قادة الفكر، ويحللوا هذه الأوراق لتحويلها إلى واقع يعيشه الشعب .

ومؤكد على أن مجلس الشورى كان يحتفظ بجميع ملفات الوطن والمواطنين، خاصة ملفات المناطق العشوائية، وأرض الصحراء، وحدود الوطن من جميع الجهات، والمواطنة، وحاجة الشعب إلى قوانين لم يحسمها من قبل الدستور السابق، وغيرها من الملفات القديمة والمستجدة كالمخاطر والتهديدات الخارجية، والتمويل الأجنبي للمنظمات والجمعيات الأهلية، والجاسوسية، ومياه النيل، وتطوير التعليم، والتأمين الصحي... وغيرها العديد . ومن ثم فإنه قد آن الأوان — في نظرهم- لفتح المجال للحكماء والعلماء في مصر، وفك حصار تلك الملفات ،

(٢٧٢) د/ إبراهيم الجعفري : فى تحقيق جريدة الأهرام مجلس الشورى بين دعوات الإبقاء...، مرجع سابق.

(٢٧٣) راجع بتوسع: ياسر فتحي كاسب: أثر تركيبة عضوية مجلس الشعب على فعالية الأداء التشريعي- دراسة مقارنة بين مجلس ١٩٩٥ ومجلس ٢٠٠٠، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ٢٠٠٤، غير منشورة، ص٧ وما بعدها.

(٢٧٤) سمير عبد العاطي: مرجع سابق .

وفتحها في ضوء حياة جديدة تعيشها مصر بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ من خلال مجلس الشورى<sup>(٢٧٥)</sup>.

### الاتجاه الثاني : إلغاء مجلس الشورى

ويرى أصحابه ضرورة عدم الأخذ بنظام المجلسين في النظام السياسي المصري، وتبعاً له إلغاء مجلس الشورى في جميع الأحوال ؛ للأسباب العديدة التي قيلت في تقلص وتناقص دور مجلس الشورى وغيرها، من كونه يجافى الواقع الدستوري في أن المجالس العليا تمارس اختصاصات أصيلة بجانب المجالس الدنيا، وهو ما لا يطبق في مصر حالياً<sup>(٢٧٦)</sup>. بل يمارس المجلس وفق ما حصرته المادتين (١٩٤، ١٩٥) اختصاصاً استشارياً محضاً، غير ملزم لمجلس الشعب ولا للسلطة التنفيذية، ويعطل العملية البرلمانية، ويكلف خزانة الدولة، ومضيعة للوقت والجهد والمال. كما تقضى الديمقراطية الحديثة بأن يكون المجلس التشريعي واحداً في كل دولة؛ كي يعبر عن رغبة وإرادة الشعب الواحد، وفق ما تأخذ به معظم دول العالم<sup>(٢٧٧)</sup>. وليس من المناسب للدول النامية استيراد أفكار هيئات تشريعية، وتقليد النظام الأمريكي أو البريطاني أو الفرنسي والذي نشأ لاعتبارات تاريخية وسياسية معينة، وإنما الأجدر بها البحث عن علاج وإصلاح ما لديها من مجالس نيابية، تتناسب وظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية. واستندوا أيضاً إلى ما قال به بعض الفقه<sup>(٢٧٨)</sup> من أنه لا يحق لمجلس الشورى اقتراح القوانين ، إذ يقتصر هذا الحق على رئيس الجمهورية، ولكل عضو من أعضاء مجلس الشعب فقط . ولا يوجد له دور فيما يتعلق بمناقشة مشروع الموازنة العامة للدولة، وإنشاء الضرائب العامة، وتعديلها، وإلغائها، وبالموافقة على قيام الحكومة بعقد القروض العامة، ومنح التزامات المرافق العامة، واستغلال موارد الثروة الطبيعية، بل الاختصاص في ذلك كله قاصر على مجلس الشعب، والذي تعد الحكومة مسؤولة أمامه وحده ، إذ لا مساءلة لها أمام مجلس الشورى . كما إن نظام الازدواج التشريعي ، أو نظام المجلسين يجد ما يبرره في الدول الاتحادية، من وجود علاقة ثلاثية داخل الاتحاد ، ومع ذلك بدأت تضعف

(٢٧٥) محمد فودة: الإبقاء على مجلس الشورى ...حكمة، المرجع السابق.

(٢٧٦) زهير قدورة: المجلس ، مرجع سابق ، ص ١٢٤.

(٢٧٧) المرجع السابق، ص ١٣٦ - ١٣٧.

(٢٧٨) د/ سليمان محمد الطماوى : النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار الفكر العربي، ١٩٨٨ / ١٩٨٩م، ص ٤٦٦ وما بعدها. وقارن ص ٤٧٢.

أهميته، ليس في الدول البسيطة الموحدة وحدها، وإنما أيضا لدى الدول الاتحادية<sup>(٢٧٩)</sup>. يؤكد مقولة بعض الفقه الفرنسي<sup>(٢٨٠)</sup>: "إن وجود مجلس آخر بجانب مجلس النواب ليس له مبرر إلا في الدول الاتحادية، وأنه خارج هذا النطاق سيكون ازدواج الهيئة التشريعية في طريقه إلى الانتهاء، وأنه يفقد مبرراته يوما بعد يوم".

وهو ما قد يرجع إلى تزايد ظاهرة التيار المركزي، تلك الظاهرة التي أدت إلى بدء عصر جديد في حياة الدول الفيدرالية، يغلب عليها طابع الاتجاه نحو الدولة الموحدة البسيطة، بالرغم من بقاء الفواصل بين اختصاصات الحكومة الفيدرالية وحكومة الولايات. الأمر الذي حدا بالبعض للقول: "إن المشكلة الآن ليست هي معرفة المسائل التي تدخل في اختصاص الكونجرس أو السلطة المركزية، كما يحدد ذلك الدستور، وإنما المشكلة الآن هي العكس تماما، أي في معرفة المشاكل أو المسائل التي تدخل في اختصاصه، أي التي تفلت منه"<sup>(٢٨١)</sup>. وقد يرجع أيضا إلى طريقة تشكيل المجلس التشريعي الثاني، وتشكيل الحكومة الفيدرالية، تلك الطريقة الهشة والضعيفة التي لا تجعله يقوى على مواجهة الزحف المركزي. مثال ما حدث في مجلس الشيوخ الكندي، الذي نشأ أول الأمر على أنه الجبهة القوية التي تدافع عن المصالح الذاتية للأقاليم في مواجهة زحف السلطة المركزية، ومراجعة القوانين المتعلقة بالاختصاصات الفيدرالية، وسرعان ما تم التقليل من مكانته ومركزه داخل المؤسسات الفيدرالية، حيث أسند إليه مهمة مراجعة القوانين وفحصها دون تخويله حق الدفاع عن مصالح الأقاليم المشتركة في الاتحاد، حتى ظهر رأى قوى يطالب بإلغائه، والتخلص منه؛ لعدم ضرورته، واتهامه بأنه مجرد مؤسسة تمثل كبار الإقطاعيين والرأسماليين<sup>(٢٨٢)</sup>.

(٢٧٩) د/ زهير قدوره: المجلس، مرجع سابق، ص ١٣٣.

(٢٨٠) Maurice Duverger : Institutions Politiques et Droit Constitutionnel; 1- Les Grands Système Politiques, PUF, Paris, 1978, P.163 et s.

(٢٨١) Tune : Le Système Constitutionnel des Etats – Unis. d. Amérique, Paris, Domat Montchrestien, 1954, Paris, T.11, P.90. مشار إليه لدى د/ زهير قدوره: المجلس، مرجع سابق، ص ١٣٤.

(٢٨٢) د/ زهير قدوره: المجلس، مرجع سابق، ص ١٣٤ - ١٣٥.

بالإضافة إلى الأسباب التي قيلت في الأخذ بنظام المجلس الواحد فنحيل إليها القارئ. حيث يرى بعض رجال الفقه الدستوري<sup>(٢٨٣)</sup> "إن موضوع إبقاء أو إلغاء مجلس الشورى يمكن أن يكون محل نقاش أوسع عند مناقشة وضع دستور جديد للبلاد من خلال لجنة صياغة الدستور حتى يكون القرار نابعا من الشعب في هذه الأمور المهمة.

وإن كان يميل بقوة إلى إلغاء مجلس الشورى؛ لأن وجوده غير منتج تشريعا، أو رقابيا، كما أنه يمثل عبئا ماليا على ميزانية الدولة، وكثيرا ما يؤدي إلى تعطيل العمل البرلماني؛ لأن موافقته على التشريعات قد تؤدي إلى تعطيل أو تأخير صدور تشريع مهم للمصلحة العامة، وقد ينشأ بينه وبين الغرفة المقابلة - مجلس الشعب - خلاف يطول بسببه تعطيل العمل التشريعي أكثر. وإذا كان هناك من يتذرع بأن دولا كبرى في العالم تأخذ بنظام المجلسين، فإنه يجب ملاحظة أن هذه الدول مكونة من نظام ولايات أو مقاطعات، وهذا ليس موجودا في مصر فنحن دولة مركزية، بطبيعتها التاريخية والجغرافية والبشرية، وحتى في هذه الدول الاتحادية فإن المجلس الثاني سواء يسمى «الشيخ أو اللوردات أو الأعيان» أو غيرها فإنها إرث تاريخي، جاءت لتمثيل فئات بعينها في هذه المجتمعات، ونحن لسنا مجتمعا فئويا، كما لم يعد للمجالس الثانية فيها دور رقابي أو تشريعي، اللهم إلا الاعتراض أحيانا على بعض التشريعات ولا يلبث بعد فترة أن يقرها، ثم يحيلها إلى مجلس النواب، فهو دور معطل ليس إلا.

ويمكن الاستعاضة عند إلغائه بالمجالس القومية المتخصصة، باعتبارها البديل الجيد له؛ للاستفادة من رأيها في القضايا الوطنية، حيث لم يعد نظام المجلسين محبذا في الدول الحديثة التي تكتفي بالمجلس الواحد، وتستعين بالخبراء، وأصحاب الرأي عند مناقشة القضايا المهمة، وبناء عليه لم يعد مجديا الإبقاء على نسبة إل ٥٠% [؟] للعمال والفلاحين؛ لأننا لسنا مجتمعا فئويا حتى نقسم المجتمع إلى فئات هي في الأصل غير موجودة، فلماذا نفتعلها نحن، إن كنا نريد دستورا يعبر عن روح الأمة بكل أطيافها".

ولا يفوت القول بأنه مع التطور الديمقراطي لدى بعض الدول الاسكندنافية كالنرويج، والدانمارك، والسويد، وفنلندا تم إلغاء المجالس الارستقراطية -

(٢٨٣) د/ محمود عاطف البنا: تحقيق عبد الجواد على بجريدة الأهرام، مرجع سابق.

المجلس التشريعي الثاني فيها. وفي غيرها من الدول كبريطانيا تم التقليل كثيرا من أهمية المجالس العليا، وفي الثالثة كفرنسا وبلجيكا وهولندا تم تحويل المجالس العليا إلى هيئة ديمقراطية، أو أغلبية ديمقراطية<sup>(٢٨٤)</sup>. وتجدر الإشارة إلى ما ذهب إليه البعض<sup>(٢٨٥)</sup> إلى أنه من ضمن التعديلات الدستورية الضرورية والعاجلة إلغاء مجلس الشورى بعد انتفاء أغراضه، المتمثلة في لجنة شئون الأحزاب ، والتي يجب إلغاؤها – وقد ألغيت بالفعل بعد ثورة ٢٥ يناير- والمجلس الأعلى للصحافة بعد استقلال المؤسسات الصحفية، وكذا استقلال جهاز الإذاعة والتلفزيون، والاكْتفاء بالمجالس القومية المتخصصة، مع زيادة فعاليتها وتطويرها وفق قواعد موضوعية لا شخصية، حتى تصبح مركزا للأفكار، كما هو معمول به في الدول الديمقراطية، المعروفة بمراكز التفكير " Think Tanks " .

**الاتجاه الثالث : الإبقاء على مجلس الشورى مع ضرورة تعديله وتطويره**  
وهو ما يرى ضرورة الإبقاء على المجلس التشريعي الثاني، مع ضرورة تعديله وتطويره بما يتناسب والديمقراطيات الحديثة، وما لحق بها من تحولات سياسية ومجتمعية؛ وذلك للاعتبارات والعوامل السابقة. وإن كانت لا توجد صيغة عامة، جامعة مانعة، موحدة وثابتة لتطوير البرلمان وتدعيم قوته؛ لتأثر كل نظام سياسي بما حوله من ظروف ومستجدات.  
فقد اتضح للعالم العربي، ومصر خاصة مؤخرا أن التحول الديمقراطي في حاجة ماسة إلى برلمان قوي<sup>(٢٨٦)</sup> - سواء تكون من مجلس واحد أو من مجلسين – يتواكب واتساع حريات التعبير والنقد في الشارع السياسي والإعلامي – وخصوصا بشكل ملحوظ بعد ثورة ٢٥ يناير-، والتحديث في السياسات العامة، ونجاح الإصلاحات في السلطة التنفيذية<sup>(٢٨٧)</sup> ، وغيرها مما ستفرزه آثار الثورة في الحياة المصرية في كافة مجالات الحياة، وبالأخص السياسية والإدارية والاقتصادية.

(٢٨٤) د/ ربيع أنور فتح الباب : الظروف ، مرجع سابق ، ص ١٦ .  
(٢٨٥) د/ جمال على زهران : الخيار الديمقراطي في مصر بين المرجعيات والسيناريوهات المتوقعة، مجلة المدير العربي، ع ١٧٠، أبريل ٢٠٠٥، ص ٥٣ .

(٢٨٦) د/ على الصاوي : مستقبل البرلمان، مرجع سابق ، ص ٤٥ .

(٢٨٧) د/ على الصاوي : تطوير عمل المجالس النيابية العربية، مرجع سابق، ص ١ .

خصوصا وأن دور البرلمانات في الحياة السياسية بدأ يتزايد يوما بعد يوم، حتى قيل: إننا "نعيش اليوم عصر البرلمانات"، باعتبارها المؤسسات السياسية الرئيسية في النظام الديمقراطي؛ لكونها تلعب دورا حيويا في عملية التحول الديمقراطي، سواء من حيث تعزيز الثقة بين الحكومة والمواطنين، أو دورها في التعبير عن مطالب المجتمع، أو مراقبة أعمال الحكومة<sup>(٢٨٨)</sup>. وهو كل ما يأمله الشعب المصري من برلمان الثورة المنتخب بإرادة شعبية، حرة ونزيهة، فضلا عن تحقيق مطالب الثورة.

ولما لا وإن هناك اتجاهها عاما وقويا لدى الدول المتقدمة اقتصاديا؛ للأخذ بنظام المجلسين، حيث ينظر على مجلس الشيوخ على أنه من أسباب الاستقرار المؤسسي داخل أي نظام سياسي، ومن ثم فإنه يمنح الكثير من الصلاحيات في كثير من الديمقراطيات الحديثة. فغدا يمتلك السلطات والصلاحيات التي يمتلكها المجلس الثاني في غالبية الدول كسلطة إصدار القوانين، وإن اقتصر في بعض الحالات على قوانين محددة سلفا كالقوانين المالية والضريبية<sup>(٢٨٩)</sup>. يؤكد أنه أضحى للمجال الاقتصادي أهمية كبرى لا يمكن إنكارها بحال من الأحوال، الأمر الذي حدا بتغيير طبيعة المجلس التشريعي الثاني من سياسة تشريعية إلى اقتصادية، من أجل تمثيل القوى الاقتصادية والاجتماعية، فيكون أعضاؤه ممثلين للموظفين والحرفيين والنقابات المهنية؛ لما لهم من خبرة في المجال الاقتصادي والاجتماعي تجعلهم أقدر من غيرهم على الإدلاء بدلوهم في القوانين المتعلقة به. وهو ما طبقه النظام الفاشي وأسماه "المجلس المهني"، كما طبقته يوغسلافيا اعتبارا من عام ١٩٥٣، وأسمته "المجلس القومي للمنتخبين"<sup>(٢٩٠)</sup>.

بالإضافة إلى أن أنصار نظام المجلسين ذاتهم يرون أنه لن يحقق الفوائد المرجوة منه إلا بتوافر شرطين أساسيين، هما<sup>(٢٩١)</sup>:

---

(٢٨٨) David Close (ed.) : Legislatures and the new democracies in Latin America; London, Lunne Rienner, 1995, pp. 1-3; 55-58; 70-79. مشار إليه لدى د/ على الصاوي : مستقبل،

المرجع السابق

(٢٨٩) د/ سباستيان دوبيان: تعريب مختصر لورقة "نظام المجلسين في الديمقراطيات الحديثة". ضمن أعمال المؤتمر السنوي الثاني للبرنامج البرلماني "الإصلاح البرلماني"، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، الفترة من ١٥ : ١٧ يوليو ٢٠٠٣م، ص ٢٠٧ وما بعدها.

(٢٩٠) د/ صلاح الدين فوزي : البرلمان، المرجع السابق، ص ٧.

(٢٩١) د/ زهير قدورة : المجلس التشريعي الثاني، مرجع سابق، ص ١١٧.



١- ضرورة اختلاف المجلسين من حيث التشكيل ، فلا يكون كل منهما صورة للآخر .

٢- تساوى المجلسين أساسا في التشريع ، فتكون للمجلس الثاني على الأقل سلطة وفق التشريعات التي يصدرها المجلس الأول .

كما يرون أن الرأي المرجح هو أن يكون لمجلس الشورى دور تشريعي بعيدا عن الدور الرقابي، بحيث يدرس التشريعات المقترحة دون تعجل، ولديه الكفاءات العلمية بين أعضائه مما يحد من ظاهرة الطعن بعدم دستورية بعض القوانين<sup>(٢٩٢)</sup> .

وهو ما حاولت التعديلات التي أجريت على دستور ١٩٧١ في عام ٢٠٠٧ العمل على وجود برلمان يضم مجلسين، يملكان اختصاصات متساوية. إلا أن هذه التعديلات لم تكن على القدر المطلوب حيث لم يتمكن مجلس الشورى من سلطة التشريع والرقابة على الوجه الأكمل؛ لكونها تعديلات غير موضوعية، ولم تك بنية مراعاة الصالح العام، بل أنت بناء على رغبة شخصية لرئيس المجلس وقتها، ظنا منه أنه سيخلد في رئاسته، وليدعم به دوره السياسي والحزبي في ظل نظام الحكم السابق، بعد أن أطاحت به ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ .

ويرى أنصار هذا الاتجاه أنه: " طالما بقينا أمام أمر واقع في ظل الإعلان الدستوري الصادر عن المجلس الأعلى للقوات المسلحة بالإبقاء على مجلس الشورى ، فيجب أن يستعيد هذا المجلس دوره ، ونجعله مجلسا مؤثرا في الحياة السياسية المصرية، ويعمل على إثراء الحياة البرلمانية، إلى حين إعادة النظر في وجوده من خلال الدستور الجديد ، والمنتظر صدوره قريبا من اللجنة التأسيسية"<sup>(٢٩٣)</sup> .

ويتمسك آخر<sup>(٢٩٤)</sup> بضرورة الإبقاء على مجلس الشورى ، مؤكدا " ضرورة ألا تنتقص ثورة الخامس والعشرين من يناير من قيمة الحريات ، والعمل السياسي . داعيا إلى تطوير الأداء والآليات التي تحكم عمل الشورى ، وتقليل عدد الأعضاء المعينين ، وأن يستمر تفوق عدد الأعضاء المنتخبين في الدستور الجديد، وأن

---

(٢٩٢) منال لاشين : نحو صلاحيات أكبر لمجلس الشورى، قضايا برلمانية، ٧ع، مركز الدراسات الإستراتيجية بمؤسسة الأهرام، القاهرة، ١٩٩٧، ص ٣٧ .

(٢٩٣) رأى د/ حمدي حسن : في التحقيق الصحفي بأهرام ٣٠/٩/٢٠١١، مجلس الشورى بين دعوات الإلغاء والإبقاء عليه مع تطويره ، مرجع سابق .

(٢٩٤) أحمد فضالي : ذات التحقيق السابق .

يشارك المجلس في المسائل الجوهرية الهامة ويكون له اختصاص أصيل لا ينازعه فيه مجلس الشعب".  
ويبرز ثالث<sup>(٢٩٥)</sup> موقفه من أنه في الأصل مع الغالبية العظمى من الشعب من أنه لا جدوى من وجود مجلس الشورى في مصر، وأنه طالب بإلغائه منذ زمن بعيد ؛ توفيراً للجهد والمال والوقت ، وتحاشياً لإجراءات طويلة للانتخابات ، وما يصاحبها من أعمال عنف وبلطجة. أما في حالة عدم إلغاء مجلس الشورى فيجب على الأقل تقليص عدد أعضائه إلى مائة عضو فقط، يتم اختيارهم جميعاً بالانتخاب على أساس أربعة أعضاء من كل محافظة في نفس وقت انتخابات مجلس الشعب حتى لا يتم إهدار الوقت . وينتقد زيادتهم إلى (٣٩٠) عضواً بدلاً من (٢٦٤) كما كان معمولاً به، وتساءل: "على أي أساس تمت هذه الزيادة؟".  
ويؤكد رابع<sup>(٢٩٦)</sup> على ضرورة استمرار وبقاء مجلس الشورى ، بالرغم من أنه بوضعه الحالي لا يفرق كثيراً عن المجالس القومية المتخصصة، التي تضم الكثير من الخبراء والمتخصصين، ولكنهم لا يضيفون جديداً ؛ لأنه "ليس بدعة، فهناك العديد من الدول التي تتبع نظام المجلسين ، ولكن لا بد من تقليص دور المجالس القومية، وتطوير أداء مجلس الشورى، وتوسيع دوره ، وتعديل اختصاصاته، من حيث أدوات الرقابة حتى يمكن لنوابه استخدام آلية توجيه الأسئلة للوزراء، ولكي يكون مجلساً استشارياً، يقدم الرأي والمشورة لرئيس الجمهورية، بدلاً من أن يكون مجلساً مظهرياً وشكلياً؛ ليكون الذراع اليمنى لمجلس الشعب في دراسة القوانين والاتفاقيات ، خاصة تلك المتعلقة بالأمن القومي. مع إلغاء نسبة العمال والفلاحين بمجلس الشورى، باعتبارها غير ذات جدوى؛ لأن الشورى يحتاج نوعية خاصة من الكفاءات والمهارات من النخب".  
ويتمسك خامس بشدة بأنه: "مع الإبقاء على مجلس الشورى، مع زيادة اختصاصاته التشريعية والرقابية، إذ نحن أحوج ما نكون إلى مثله، باعتباره يسهم بدور علمي وموضوعي في مناقشة جميع القضايا الوطنية. ومن المعروف — في نظره- أن العالم كله يميل أكثر إلى نظام المجلسين ، بدليل أن هناك دولاً عديدة تحولت من نظام المجلس الواحد إلى نظام المجلسين؛ لما له من فوائد عديدة. ولقد كانت مصر من أوائل الدول التي كانت تأخذ بنظام المجلسين في

(٢٩٥) د/ جمال على زهران : ذات التحقيق السابق .

(٢٩٦) د/ إبراهيم الجعفري : ذات التحقيق السابق .

ظل دستور ١٩٢٣، وظل هذا قائما حتى قيام ثورة ١٩٥٢ التي ألغت هذا النظام البرلماني، وتحولت إلى نظام المجلس الواحد، حتى عاد مجلس الشورى في عام ١٩٨٠. ويعتقد أن الحكومة لا يسعدها وجود مجلسين؛ لأنها تخشى من شدة الرقابة عليها<sup>(٢٩٧)</sup>.

### رأينا حول بقاء أو إلغاء مجلس الشورى

أيا ما كانت الاتجاهات السابقة فإن الأمر في كل الأحوال مرهون بما سيطرح على اللجنة التأسيسية، والمنوط بها وضع الدستور الجديد لمصر الجديدة، مصر ما بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١، بما يتواءم والتحويلات الديمقراطية المستحدثة. وستقرر ما إذا كان سيتم بقاء مجلس الشورى مع تطويره، أو إلغاؤه كلية. وإن كنت أميل للأخذ بالاتجاه الثاني، وهو إلغاء مجلس الشورى؛ استنادا لكل ما سبق ذكره.

أما عن البقاء مع التطوير، فسيثير العديد من التساؤلات والإشكاليات الدستورية والقانونية حوله، ونحن في غنى عنها، وخصوصا حول قوة قراراته، ومدى إلزامية العمل بها من عدمه؟ إذ كان من المقترح خلق مجلس رئاسي استشاري مصغر، تكون تبعيته لرئيس الجمهورية، بهدف معاونته على اتخاذ القرار المناسب، وذلك على غرار المجلس الاستشاري المعاون للمجلس الأعلى للقوات المسلحة حاليا، وهو بلا ريب موجود دون حاجة لنص. أو بقاء مجلس الشورى كما هو مع التعديل في اختصاصاته وتوسيع دوره، واعتباره كمجلس شيوخ، مما يتعين معه منحه اختصاصات تشريعية ملزمة، شأنه شأن مجلس الشعب، وحينئذ تكون موافقته ضرورية ولازمة بجانب موافقة مجلس الشعب في أي قانون يصدر. وهذا وإن كان جائزا ومقبولا، لكنه سيكون نوع من التكرار بدون داع لمناقشة ذات الموضوعات في مجلسين مختلفين، وتضييع للوقت والجهد والمال، وتعطيل للعملية البرلمانية، واغتصاب للآراء والملكيات الفكرية. واتفق مع بعض الفقه من أن التطوير البرلماني بصفة عامة يستلزم ما يلي<sup>(٢٩٨)</sup>:

١- دعم عمل أعضاء البرلمان بكافة الوسائل الممكنة التدريبية والبحثية والفنية والبشرية والمادية والمالية، بشكل يساعدهم على تحسين وتطوير أداءهم

(٢٩٧) د/ شوقي السيد: ذات التحقيق السابق بالأهرام.

(٢٩٨) د/ على الصاوي: مقدمة المحرر، ضمن أعمال مؤتمر الإصلاح البرلماني، مرجع سابق، ص ١٦ وما بعدها. ولسيادته أيضا بتوسع: مستقبل البرلمان، مرجع سابق، ص ١٤٦ وما بعدها.

ودورهم وسلوكهم البرلمان في فن المعارضة والنقد والحوار ، ويليق بهم كنواب عن الأمة بأسرها.

٢- التطوير المؤسسي داخل البرلمان، من خلال تطوير أنظمة العمل واللوائح الداخلية، وتطوير نظام اللجان وتحديث أدائها الفني.

٣- إنشاء إدارة متخصصة للتدريب البرلماني ، سواء لأعضاء البرلمان، أو الجهاز الفني المعاون لهم، ومختلف العاملين بالبرلمان<sup>(٢٩٩)</sup> وأجهزته المختلفة كاللجان وغيرها في ضوء تكنولوجيا الحاسبات والاتصالات والمعلومات الجديدة .

٤- الاهتمام بالإعلام البرلماني<sup>(٣٠٠)</sup> ، وتطوير التقنيات وأساليب العمل ، بشكل يتناسب وثورة المعلومات.

٥- تطوير وحدات ومجالات البحوث والمعلومات البرلمانية، وبناء شبكة للدراسات البرلمانية .

٦- إزالة معوقات البحث العلمي في الشؤون البرلمانية ، وتطوير المكتبة البرلمانية بشكل يمكن الباحثين البرلمانيين والمتخصصين والأعضاء أنفسهم من أداء دورهم ، بمدتهم بالبيانات والمعلومات الصحيحة .

٧- تطوير وسائل التعاون البرلماني الدولي عبر شبكة المعلومات القانونية الدولية، وتبادل الخبرات بالزيارة وعقد اللقاءات والندوات والمؤتمرات .  
وبتوافر كل هذه العناصر والمؤشرات السابقة، ، يمكن قياس الأداء البرلماني<sup>(٣٠١)</sup> المصري بكل صدق وموضوعية، وحيادية، في ضوء مثلث الشفافية والنزاهة، والمساءلة.

---

(٢٩٩) ندوة تنمية المهارات الرقمية في إعداد المحاضر والتقارير البرلمانية، المنعقد بالقاهرة، الفترة من ١٣ - ١٦ إبريل ٢٠٠٨، المنظمة العربية للتنمية الإدارية- جامعة الدول العربية.

(٣٠٠) راجع بتوسع أوراق ندوة خبير الإعلام البرلماني، المنعقد بالقاهرة، الفترة من ٨-١٢ يونيو ٢٠٠٨، المنظمة العربية للتنمية الإدارية- جامعة الدول العربية. ومنها ورقة: د/ نرمين خضير: دور الإعلام في الممارسة الديمقراطية والبرلمانية، ص ٢ وما بعدها.

(٣٠١) راجع بتوسع ورشة عمل مؤشرات قياس أداء البرلمانات، المنعقد بالأسكندرية، الفترة من ٢٠-٢٤ مايو ٢٠٠٧، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ومنها: ورقة كريم السيد أحمد عبد الرازق، ص ٤ وما بعدها.

## خامسا : شباب ثورة ٢٥ يناير وطموحات ميلاد دستور وبرلمان جديد

مما لا ريب فيه إنه يلزم لمواجهة حالة الانفتاح السياسي ، والتطور الديمقراطي التي شهدتها مصر مؤخرا، وتفعيل وتحقيق مطالب ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ تبنى دستور عصري جديد ، يناسب مصر ما بعد الثورة ، يحمل مقومات الشفافية والنزاهة والمساءلة ، ويتلاشى أخطاء كافة الأنظمة السابقة السلطوية، أو شبه السلطوية إلى نظم أكثر ديمقراطية<sup>(٣٠٢)</sup> .

وهو ما لم يتحقق إلا من خلال عدة أمور من أهمها: احترام الدستور، وسيادة القانون، ووجود برلمان قوى منتخب انتخابا حرا ونزيها أيا كان النظام الانتخابي<sup>(٣٠٣)</sup> ، وإن كان يفضل الأخذ بنظام انتخابي يتيح الفرصة أمام القوى السياسية المختلفة، بحيث يمثل البرلمان الشعب بمختلف طوائفه وانتماءاته السياسية والحزبية من كافة المصريين ذكورا وإناثا، وإصلاح النظام الحزبي، والإصلاح الدستوري للخلل الواقع في العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والمتابعة الجادة لما تم اتخاذه من تشريعات وقرارات ، واستقلال القضاء ، واحترام حقوق وحرريات الأفراد، وتفعيل تطبيق المبادئ الدستورية العامة كالمساواة والعدل وغيرها بعيدا عن الشخصنة والوساطة والمحسوبيات . فالبرلمان الذي يطمح إليه شباب الثورة ومختلف القوى السياسية والحزبية والمجتمعية هو الذي يضمن التمثيل العادل لجميع القوى السياسية والحزبية دون إقصاء البعض منها، ويضمن تمثيل كافة المصريين، ولا يجرى اختيار ممثليه وسط بيئة تشريعية تحفل بترسانة من القوانين المقيدة للحقوق والحرريات كقانون الطوارئ ، ويتم اختيار أعضائه بنظام انتخابي سليم يتماشى مع أفكار الإصلاح السياسي، مع توفير كافة الضمانات لإجراء انتخابات برلمانية حرة ونزيهة . فقد أن الأوان لبرلمان المستقبل أن يعبر عن ذاته وهويته . ونقترح أن البداية الصحيحة لتحقيق طموحات شباب الثورة ودخولهم الحياة السياسية تبدأ منذ بلوغهم سن الرشد السياسي ، وضرورة تبنى برنامج تدريبي مسماه "برنامج البرلمان الشبابي المصري التدريبي" على غرار ما طبقته الأردن<sup>(٣٠٤)</sup>

(٣٠٢) د/ عبد السلام نوير: التطور الديمقراطي في مصر، مرجع سابق، ص ١٣ .

(٣٠٣) د/ أشرف عبد الله ياسين: النظام الانتخابي وتمثيل الأحزاب والتيارات السياسية في مجلس الشعب المصري (١٩٨٤ - ٢٠٠٥) ، مجلة النهضة، مج ٨، ع ٤، أكتوبر ٢٠٠٧، ص ١ وما بعدها.

(٣٠٤) د/ محمود قطام السرحان : البرلمان الشبابي الأردني التدريبي ، رسالة المعلم، مج ٤٩، بديل العددين الأول والثاني، تشرين أول ٢٠١٠، ص ١١ وما بعدها. وتحصر الفئة العمرية للدخول في هذا البرنامج من سن (١٧ - ٢٥)

عام ٢٠٠٥ م ؛ وذلك بغية تدريب وتأهيل وتمكين الشباب من الذكور والإناث في الحياة العامة، وتربيتهم و تثقيفهم سياسيا وقانونيا، وبناء قدراتهم للمساهمة في اتخاذ القرارات ، من أجل برلمان المستقبل، وفن إدارة البلاد، وغد أفضل لمصر، وأيضا تدعيم وصقل النواب بالخبرات النيابية، بنشر الوعي الديمقراطي والسياسي، وإدارة فن الحوار، والمعارضة السياسية، واحترام حرية التعبير عن الرأي، واحترام الرأي والرأي الآخر، وحث الشباب على المشاركة في الحياة العامة؛ إيماننا بأهمية الاستثمار بالشباب، تعليما وتدريبيا وتأهيلا ؛ لمجابهة التحديات الداخلية والخارجية، بكل ثقافة ووعي واقتدار.

ومن ثم نستطيع أن نجد لدينا عضو البرلمان المصري المؤهل من الذكور والإناث ، والجدير حقا بأن يمثل الأمة بأسرها. وبذلك نقضى على مشاكل التمكين السياسي<sup>(٣٠٥)</sup> ومن أهمها: تمكين ومشاركة المرأة ، والشباب داخل البرلمان ، وفى الحياة السياسية، ومشكلة تعيين بعض النواب لأسباب أو لأخرى<sup>(٣٠٦)</sup> ، وقضية المواطنة<sup>(٣٠٧)</sup> ، وتمثيل الأقباط، والقضاء على نسبة العمال والفلاحين ، وقضية أولاد الشوارع، وسكان العشوائيات والمناطق الفقيرة، ومدى انخراطهم في المجتمع

---

سنة، وتحدد مدة البرلمان بسنتين ، على أن يشكل من عدة لجان على غرار البرلمان الفعلى : كلجنة الشباب والتعليم والتدريب ، ولجنة الشباب والعمل، ولجنة الشباب والمشاركة ، ولجنة الشباب والبيئة ، ولجنة الشباب والأنشطة الترفيهية، ولجنة الشباب والحقوق المدنية والمواطنة، ولجنة الشباب والثقافة والإسلام، ولجنة الشباب والصحة . وغيرها من اللجان التى يراها البرلمان لازمة لتسيير أعماله. وأوراق مؤتمر الشباب والبرلمان، بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية، عام ٢٠٠٤، سابق .

(٣٠٥) بتوسع بشأنها : د/ أماني صالح : التمكين السياسي في الوطن العربي- الشروط والمحددات- دراسة حالة للتمكين السياسي في الكويت وقطر، ضمن أعمال مؤتمر تنمية المرأة العربية- الإشكاليات وآفاق المستقبل، المنعقد بمركز دراسات الجنوب- جامعة جنوب الوادي، فبراير ٢٠٠١، ص ٤٦٨ وما بعدها. د/ محمد المصالح: المشاركة النسائية في مجلس النواب الأردني، مجلة المنارة للبحوث والدراسات ، الأردن، مج ١٥، ١٤، ٢٠٠٩، ص ١٥٢ وما بعدها.

(٣٠٦) د/ صلاح السيد عبده رمضان وآخرون: النخبة التربوية والنظام السياسي في مصر- دراسة في إشكالية العلاقة بين المثقف والسلطة ، مجلة مستقبل التربية العربية -مصر ، مج ١٧، ع ٦٤، يونيو ٢٠١٠م، ص ١٢٦ وما بعدها.

(٣٠٧) د/ عيد العزيز أحمد الأحمد : التنشئة السياسية وتنمية المواطنة. مؤلف ورد عرضه بالمجلة التربوية، الكويت، العدد ٩٥، يونيو ٢٠١٠م، ص ٦٨٧ وما بعدها. د/ أدونيس العكرة: التربية على المواطنة وشروطها في الدول المتجهة نحو الديمقراطية، مجلة التربية، س ٨، ع ٢٩، البحرين، ٢٠١٠م، ص ٨٣ وما بعدها. د/ جاسم يونس الحريري: أثر المشاركة السياسية في تنمية المواطنة- دراسة حالة دول مجلس التعاون الخليجي، شئون عربية، ع ١٣٥، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ١٩٧ وما بعدها.

المصري، وتفاعلهم بالمشاركة في الحياة السياسية<sup>(٣٠٨)</sup>، وغيرها<sup>(٣٠٩)</sup>، إذ العبرة بالجنسية المصرية والانتماء للوطن، وليس بالذكورة والأنوثة أو العقيدة والملة فكلنا مصريين أبناء وطن واحد، شعارنا الصالح والأصلح للبلاد والعباد، بغض النظر عن النوع والصفة والعقيدة ودون أي تمييز عنصري، حيث إن نظام الحصص أو الكوتا منافي لبدأ تكافؤ الفرص والمساواة بين المواطنين، وغالبا ما لا يأتي بالعناصر الأكفأ.

### سادسا : البرلمان الاليكتروني وبرلمان الثورة الجديد

غدت مواكبة التطورات الحديثة في مجال الاتصال وتكنولوجيا المعلومات، واستخدام التقنيات الحديثة في وسائل الاتصال وغيرها أمرا حتميا ولازما. وفي المقابل غدا برلمان المستقبل أكثر حضورا على الساحة السياسية والفكرية، وأصبح تطويره أكثر أهمية لاسيما في الدول العربية، في ضوء تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وتحديات العصر، والاتجاه نحو عولمة تطوير المؤسسات والخبرات السياسية المحلية<sup>(٣١٠)</sup>.

بالإضافة إلى وجود حاجة ماسة لإيجاد قنوات اتصال بين المواطنين وممثليهم في البرلمان، وتفعيل الديمقراطية، فالبرلاني هو ابن البيئة، ولسان حال المواطن ومثليه، فمن الطبيعي أن يستخدم التقنيات الحديثة في مجال الاتصالات<sup>(٣١١)</sup> وغيره. لذا جاءت فكرة إنشاء البرلمان الاليكتروني، والتي نشأت أول الأمر في الدول الغربية كأوروبا، ودول شرق آسيا، وبعض البرلمانات الأفريقية، وطبقتها بعض

---

(٣٠٨) د/ محمد أحمد على عدوى : المشاركة السياسية في المناطق الفقيرة- دراسة حول واقع الثقافة السياسية وآفاق التطور الديمقراطي في الحالة المصرية في بداية القرن الحادي والعشرين، المجلة العلمية لكلية التجارة بأسبوط ، ٤٨٤، يونيو ٢٠١٠، ص ١ وما بعدها.

(٣٠٩) د/ عبد الرحيم خليل : بعض قضايا الإصلاح السياسي في العالم الثالث في مرحلة التحول الديمقراطي، المجلة العلمية لكلية التجارة بأسبوط ، ٤٧٤، ديسمبر ٢٠٠٩، ص ٨٠ وما بعدها.

(٣١٠) د/ فايز شراري زريقات : اتجاهات أعضاء مجلس الأمة في الأردن (الأعيان والنواب) نحو تأثيرات ظاهرة العولمة على وظائف الدولة، مجلة المنارة للبحوث والدراسات، الأردن، مج ١٥، ١٤، ٢٠٠٩، ص ٥٠ وما بعدها.

(٣١١) السيد عبد اللطيف بن كيلاني: البرلمان الاليكتروني- أبعاده ومتطلبات تكريسه، ضمن أوراق وأعمال مؤتمر البرلمان الإلكتروني والحكومة الإلكترونية- ممارسات الحاضر وتطلعات المستقبل، المنعقد بالأسكندرية، الفترة من ٢٤-٢٦ ديسمبر ٢٠٠٦، ص ٤ وما بعدها.

الدول العربية كمملكة البحرين، من أجل السير نحو الديمقراطية، وتطوير عمل البرلمانات العربية<sup>(٣١٣)</sup>.

إلا أن مسألة التوجه نحو البرلمان الإلكتروني تعد من القرارات السياسية، التي تستلزم دراسة متأنية<sup>(٣١٣)</sup> من أجل تقنينه، وتمويله، والتدريب عليه، وتحديد الإدارة المختصة بتنفيذه، والقبول الاجتماعي له. وليست تحولاً حتمياً تفرضه طبيعة العمل، إذ لا يزال في مراحل التجربة، ولم يصبح بعد سمة عضوية في بنية البرلمانات المعاصرة أو الآلية الوحيدة في تشغيل البرلمان وممارسة فعالياته<sup>(٣١٤)</sup>.

وتبدو ملامح التوجه الإلكتروني قاصرة بصفة أساسية على الأعمال الداخلية للبرلمان، أي هيكله التنظيمي، وأسلوب إدارة أعماله، ولم تمتد بعد لعلاقات البرلمان بالحكومة، أو بالمجتمع والرأي العام، فمثلاً لا يزال التفاعل بين المواطن والبرلمان يسير بالطرق التقليدية، المتمثلة في إرسال شكاوى، وطلب دعم ممثل الدائرة، وغيرها. إذ من الصعب تصور برلمان إلكتروني يطبق فقط في نطاق الأمانة العامة للبرلمان، ولا يمتد إلى أعضاء البرلمان أنفسهم<sup>(٣١٥)</sup>.

وأياً ما كان فيكفي لدينا في مصر كمرحلة أولى لتفعيل فكرة البرلمان الإلكتروني، وتحقيق طموح شباب الثورة، ومسايرة لغة العصر الاهتمام بالتدريب على وسائل الاتصال والتكنولوجيا الحديثة، واستخدامها في الأعمال

---

(٣١٢) د/ ميادة غانم حموشي وآخرون: خدمات البرلمان الإلكتروني مقارنة بخدمات الحكومة الإلكترونية، مؤتمر البرلمان الإلكتروني، مرجع سابق، ص ٢.

(٣١٣) تطلب عملية الانتقال للتصويت والفرز الإلكتروني دراسة متأنية علي مسارين: أحدهما: قانوني: يتعين فيه أن يتم مراجعة وتدقيق شامل لكل ما نقضي به القوانين المنظمة للعملية الانتخابية ولوائحها التنفيذية، كقانون مباشرة الحقوق السياسية، وتصويت المصريين بالخارج، وقانون الانتخابات الرئاسية، وقانون مجلسي الشعب والشورى. وثانيهما: خاص بالأوضاع التنظيمية للعلاقة بين الجهة المشرفة إشرافاً== مباشرًا علي الانتخابات وباقي الجهات الداعمة للعملية الانتخابية بالدولة، كإدارة العامة للانتخابات بوزارة الداخلية، كجهة مسنولة عن تنفيذ عمليات الدعم اللوجستي للانتخابات علي أرض الواقع، سواء بالنسبة للناخبين أو المرشحين أو المهمات اللازمة للتصويت. ومصالحة الأحوال المدنية بوزارة الداخلية، كجهة توفر البيانات الأساسية لقاعدة بيانات الناخبين من قاعدة بيانات الرقم القومي. ووزارة العدل فيما يخص الإشراف القضائي أو الفصل في الطعون الانتخابية، ووزارتنا التنمية الإدارية والاتصالات كجهات تقدم الدعم التقني بمختلف جوانبه لعملية التصويت. والمحليات والأبنية التعليمية كجهات توفر المقار والدعم البشري للفضاء أثناء التصويت. جمال غيطاس: بعد الانتخابات البرلمانية: التصويت الإلكتروني ممكن أم صعب أم مستحيل؟ جريدة الأهرام، في ٢٠١٢/٢/٢١، ص ١٣٦، ع ٤٥٧٣٢٤، ص ٢١.

(٣١٤) د/ علي الصاوي : الإطار السياسي للتوجه نحو البرلمان الإلكتروني، مؤتمر البرلمان الإلكتروني، مرجع سابق، ص ٢ وما بعدها.

(٣١٥) المرجع السابق، ذات الصفحة .



البرلمانية بالنسبة للأعضاء، فضلا عن أئمة العمل البرلماني وإلكترونيته ،  
كاستخدام نظام التصويت الإلكتروني، وتسجيل المضابط ونشرها على وسائط  
إلكترونية بنظام السي دي والفلاشات والهارد ديسك وغيره ، وحفظها إلكترونيا  
بنظام الميكرو فيلم وغيره ، وتخصيص قناة للإعلام البرلماني للبت المباشر؛  
لتغطية أعمال البرلمان، وإن كانت تعد سلاحا ذو حدين ، حفاظا على الأمن  
القومي، ومن ثم يجب مراعاة قواعد النشر والإعلام بما لا يخل بمواثيق الشرف  
في العمل في المجال الإعلامي ، ولا يتعارض وخصوصيات الدولة.

### المبحث الثالث

## النظام السياسي الإسلامي ونظام المجلسين

### أولا : مبدأ الشورى ومبدأ الفصل بين السلطات والسلطة التشريعية

كانت الشورى في عهد النبي ﷺ تمثل حيز الزاوية، وتعتبر أهم المبادئ التي  
يقوم عليها نظام الحكم في الإسلام، والركيزة الأساسية، والسمة الرئيسة للنظام  
السياسي الإسلامي، تمتد إلى ما وراء السلطة التشريعية، فتشمل باقي سلطات  
الدولة، وكافة المجالات ؛ حيث يعطى هذا النظام للمسلم وغير المسلم - بل  
امتدت لشمل المنافقين، عندما استشار النبي ﷺ عبد الله بن أبي في غزوة أحد-  
من الذكور والإناث الحق في اختيار ممثلهم - كما حدث في اختيار الخلفاء  
الراشدين، وعمر بن عبد العزيز- وانتقادهم<sup>(٣١٦)</sup> - كوقوف المرأة في وجه عمر  
عندما اقترح تحديد المهر- ، بل عدها البعض حق مكتسب لهم ؛ لأن أساس الحكم  
في الإسلام يقوم على العدل من الحاكم، والطاعة من الرعية، والتشاور بين  
الحاكم والمحكوم<sup>(٣١٧)</sup> في شتى المجالات ، وصولا إلى الرأي الأفضل للصالح العام ، في  
جو من المساواة والتكافل .

يؤكد أن النبي ﷺ كان يستشير أصحابه، دون التزام بقاعدة أو نظام معين في  
كيفية الاستشارة، فتارة يستشير مجموع المسلمين الذين معه، كما حصل قبل

(٣١٦) د/ محمد ضياء الدين الرئيس: النظريات السياسية الإسلامية، ط٧، دار التراث، القاهرة، ١٩٧٩، ص ١٩٩ وما بعدها.

(٣١٧) د/ حسن العلكيم : حقوق الإنسان السياسية في الإسلام، مجلة شئون اجتماعية، الإمارات، مج ١٤، ع ١٦٤،  
شتاء ١٩٨٨م، ص ٤٢ - ٤٣.

معركة بدر وأحد والخندق، وتارة يطلب معرفة رأى كل واحد على حدة كما في مسألة سبى قبيلة هوزان، وتارة يكتفي باستشارة بعض زعماء المسلمين كسعد بن عباد، وسعد بن معاذ من الأنصار، أو أبى بكر وعمر وعلى من المهاجرين، بل ولا عجب في أنه ﷺ كان يستشير زوجاته أو إحدى جواريه في بعض الحالات ذات الطبيعة الخاصة، كحادثة الإفك .

إذن فطبيعة الموضوع أو الحالة أو المشكلة التي كانت تواجه الرسول ﷺ هي التي كانت تملئ الأسلوب الأمثل الواجب إتباعه في المشاورة ، وعدد من يشاورهم، بحسب كل على حدة سواء في صيغة اقتراح، أو اعتراض، أو تساؤل<sup>(٣١٨)</sup> .  
وإنه وإن كانت الشورى في التاريخ العربي الإسلامي مورست ليس على شكل مؤسسات وقواعد ثابتة في الحكم، بل على شكل ممارسات فردية، دون إتباع نظام معين ، وإنما تبعا لإرادة الخلفاء والحكام وأمزجتهم، وتبعا للتوازنات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية وغيرها، إلا أن الشورى هي الديمقراطية بشكلها المبسط . ولم تأت الديمقراطية دفعة واحدة بل على مراحل تاريخية، تدريجية متطورة، حتى غدت الديمقراطية الحديثة تركز على الأسس الديمقراطية المعروفة، ومن أهمها: سيادة القانون، والشعب مصدر السلطات<sup>(٣١٩)</sup> ، ومبدأ الفصل بين السلطات، ووجوب احترام حقوق الإنسان، والعدالة الاجتماعية.. وغيرها، وهو ما يتفق وزماننا السياسي المعاصر، حيث تختلف كل دولة على حدة تبعا لنظامها السياسي ، وظروفها الاقتصادية والاجتماعية وغيرها. مما يدل على إن الديمقراطية أوسع فهما وشمولا من الشورى؛ لكونها تقوم الآن على مؤسسات ديمقراطية حديثة، دستورية، برلمانية، قضائية، حزبية، مدنية، ثقافية، دينية، اجتماعية واقتصادية وغيرها.

(٣١٨) د/ هاشم يحيى الملاح : مكانة الشورى في سياسة وإدارة الدولة الإسلامية في عهد الرسول ﷺ ، وقائع ندوة النظم الإسلامية، مكتب التربية العربي لدول الخليج، الإمارات ، مج ١، نوفمبر ١٩٨٤، ص ٣٦ .

(٣١٩) لا يوجد تعارض وتضاد بين المبدأ القائل: "الحكم لله" الذي هو أساس التشريع الإسلامي مع المبدأ الآخر: "الحكم للشعب"، الذي هو أساس الديمقراطية بمعناها العصري، إنما هو مضاف لمبدأ: "الحكم للفرد"، الذي هو أساس الدكتاتورية المتسلطة أو المطلقة ، فالديمقراطية: هي أن يختار الشعب حكامه كما يريد، وأن يحاسبهم على تصرفاتهم، وأن يرفض أوامرهم إذا خالفوا دستور الأمة، أو بعبارة أدق: إذا أمروا بمعصية، وأن يكون للشعب الحق في عزلهم؛ إذا انحرفوا وجاروا، ولم يستجيبوا لنصح أو تحذير. د/يوسف القرضاوى: من فقه الدولة في الإسلام - مكاتبتها، معالمها، طبيعتها، موقفها من الديمقراطية والتعددية والمرأة وغير المسلمين، دار الشروق، ١٩٩٧، ص ١٣٩ .

كما لا يصح القول بأن الإسلام يتطابق مع أي من النظم المستحدثة، وإن كان يمكن استخدام مصطلح " الشورقراطية " كبديل سياسي وديني تجديدي لمن يهيمون بالمصطلحات الغربية، وتماشيا مع العبارات الحديثة<sup>(٣٢٠)</sup>. وهو ما قامت به بالفعل حركة الشباب التونسي في ٢٥/١١/٢٠١١ بإطلاق الحركة الشورقراطية الدولية<sup>(٣٢١)</sup> على شبكات الإنترنت والتواصل الاجتماعي كالفيسبوك وغيرها. وعلى كل فلا مشاحة في الاصطلاح، ولا ضرر من استخدام مصطلح الشورى أو الديمقراطية، طالما يؤدي الأغراض والمقاصد والدلالات المتوخاة منها<sup>(٣٢٢)</sup>، فالعبرة بالمعاني والمقاصد لا بالألفاظ والمباني.

وبعيدا عن الخوض في غمار الخلاف الفقهي حول قيام النظام السياسي الإسلامي على أساس مبدأ الفصل بين السلطات من عدمه، فإن البعض<sup>(٣٢٣)</sup> يرى أنه ولتحقيق وضمان مبدأ الشورى فإن النظام السياسي الإسلامي يقوم على أساس الفصل بين السلطات، أسوة بغيره من الأنظمة الحرة المعاصرة. بينما يرى آخر<sup>(٣٢٤)</sup> أن الإسلام لا يعرف المبدأ الشهير في الفقه الدستوري الوضعي

المعروف بمبدأ " الفصل بين السلطات"؛ لكون الرسول ﷺ كان يجمع بين السلطات الثلاث، وكذلك كان شأن الخلفاء الراشدين من بعده في صدر الإسلام، اللهم إلا في حالة انعقاد "الإجماع" "إجماع المجتهدين"؛ استنادا إلى الوازع الديني، والذي يعد خير ضمانة ضد نزعات السلطة والاستبداد، حملهم على الزهد في متاع الحياة الدنيا، وما فيها من حكم وسلطان. بعكس اليوم فقد اقتضت المصلحة العامة للإسلام والمسلمين الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، فالإسلام لم يفرضه ولم يرفضه، مما يمكن العمل به من باب المصالح المرسله. مما يفهم منه أن الرسول ﷺ كان يتميز عن الخليفة بالوحي، لذلك كان الرسول ﷺ يتولى وحده سلطة التشريع، أي دون المجتهدين، بعكس الخليفة فقد كان يتولى هو والمجتهدون سلطة التشريع. وذلك في كافة الأمور ذات

(٣٢٠) د/ داود الباز: الشورى والديمقراطية، مرجع سابق، ص ١٧٨ - ١٧٩.

(٣٢١) د. شريف عبد الكريم - مؤسس الفكر الشورقراطي الاسلامي وغيره من مؤسسي الحركة .

(٣٢٢) د/ سمير عبد الرحمن الشميري : الشورى والديمقراطية - المعنى ... الدلالة، مجلة جامعة عدن للعلوم

الاجتماعية والانسانية، مج ٣، ع ٦، يوليو- ديسمبر ٢٠٠٠، ص ٦٥.

(٣٢٣) د/ حسن العلكيم : حقوق الإنسان السياسية، مرجع سابق، ص ٤٢.

(٣٢٤) د/ عبد الحميد متولى : نظام الحكم في الإسلام، مجلة اتحاد الجامعات العربية، الأردن، ع ١٧، نوفمبر ١٩٨٠،

ص ٨٥. وقارن ص ٩٣، ١١٦.

الأهمية للمسلمين، والتي لم ينزل بها الوحي، بما يتفق وطبيعة الجماعة الإسلامية القائمة على الشورى، وما جرى عليه العرب من عادات وتقاليد في إدارة أمورهم السياسية والإدارية، لكونهم أعلم بأمر دنياهم.

### ثانيا : تكوين السلطة التشريعية في النظام السياسي الإسلامي

لم يبحث فقهاء الإسلام القدامى في البرلمان، إذ لم يكن هناك في صدر الإسلام برلمان بمفهومه المعاصر<sup>(٣٢٥)</sup>. بل كان المسجد ومجالسه الخاصة أثناء حياة الرسول ﷺ مقرا للسلطة، وانعقاد أية اجتماعات أو مؤتمرات، السياسية والدينية والاجتماعية والتعليمية وغيرها- خصوصا أيام الجمع، والأعياد، وموسم الحج الأكبر- حيث كانت تؤخذ فيه البيعة للخليفة، وتتم فيه مناقشة جميع الأمور التي تهم المسلمين، والدولة الإسلامية حال السلم والحرب، وخاصة المجالات التي لم ينزل فيها تشريع في القرآن الكريم، ولم تشرعها السنة النبوية، ولا إجماع المسلمين من قبل . وإن امتدت في زماننا المعاصر لتشمل شتى مجالات الحياة في المجتمع السياسية والاقتصادية والاجتماعية<sup>(٣٢٦)</sup> وغيرها.

الأمر الذي لا يمكن معه وصف مجلس الشورى على النحو السابق بالسلطة التشريعية بالمعنى الفني الدقيق؛ لاختلاف العصر النبوي عن عصر الخلفاء وعصرنا، ولأن اختصاصه محدود بمجالات معينة. وهو ما حدا ببعض الفقه لتشبيه جماعة أهل الشورى، أو أهل الحل والعقد -كما يطلق عليهم- بالمجلس الاستشاري، الذي يرجع إليه الخليفة والمسلمون، فرادى أو جماعة، بل والأمة الإسلامية، ويعتبرون أهل الرأي والكلمة المعتبرة في إقليم الدولة، ويشكلون العناصر الأساسية في الدولة، وأن الأمور تجرى بمشورتهم، وأنهم متى اتفقوا على أمر أنفذه الخليفة. إلا أنهم لم يعرفوا بأنهم مجلس مختص بالتشريع، أو إنهم يشكلون مجلسا نائبا عن الأمة الإسلامية، وليس لهم اختصاصات محددة<sup>(٣٢٧)</sup>.

يؤكد ما قاله الخليفة العادل عمر عندما صرفه الناس عن قيادة الجيش بعد مشورة المهاجرين والأنصار، ورءوس مسلمة الفتح : ( وكذلك يحق للمسلمين أن يكونوا، وأمرهم شورى بين ذوى الرأي منهم، فالناس تبع لمن قام بهذا الأمر، ما

(٣٢٥) د/ حسن العلكيم : حقوق الإنسان السياسية ، مرجع سابق ، ص ٤٦ .

(٣٢٦) د/ داود الباز: الشورى والديمقراطية، مرجع سابق، ص ١٦٧. ومعها أيضا بعض الفقه الدستوري.

(٣٢٧) د/ ضو مفتاح غمق : السلطة التشريعية في نظام الحكم الإسلامي والنظم المعاصرة الوضعية - دراسة مقارنة، منشورات ELGA ، فالنتيا- مالطا، وطبعته دار الهدى، بدون، ٢٠٠٢، ص ٧٩.

اجتمعوا عليه، ورضوا به لزم الناس، وكانوا تبعاً لهم- أيها الناس إنما كنت كرجل منكم حتى صرفني ذوو الرأي منكم عن الخروج) (٣٢٨).

ومن ثم كانت العضوية فيه مفتوحة، لا حصر لها، وغير مقيدة بعدد معين من الأعضاء، لا بالانتخاب ولا بالتعيين، وليس له لجان وكتاب وأمناء بالمعنى الرسمي المتعارف عليه، حيث كان يحق لكل مسلم المشاركة في النقاش، أو يسأل، أو يعلق، أو يستجوب، أو يعطى رأيه حول مسألة ما.

كما لم يرد مصطلح "المجالس النيابية" الحديثة في اجتهادات رجال الفقه الإسلامي القدامى، وإن رأى معظم رجال الفقه الإسلامي المعاصر جواز تبني المسلمين النظام السياسي المناسب لهم، وضرورة وجود مجلس نيابي منتخب؛ إذ غدا من ضرورات وأركان النظام السياسي الإسلامي، بل ولا مانع لدى بعض الفقه تكوينه من مجلسين، مجلس الشورى ومجلس النواب (٣٢٩)، شريطة عدم تعارضه للفكر الإسلامي، ووجوب أخذ الرئيس للمشورة من خلال البرلمان أو مجلس الشورى، ووجوب انتخاب جماعة من الناس انتخاباً حراً كممثلين للشعب، ووجوب مشاورتها بانتظام لإدارة الحكومة (٣٣٠)، وتسيير المرافق العامة، وشئون البلاد والعباد.

ويرى البعض أن أهل الحل والعقد في عصرنا الحالي ينحصرون في السلطة التي يكون كل شخص فيها قادراً "على استنباط الأحكام للوقائع وفقاً لما يتفق والأصول العامة للشريعة الإسلامية، ووفقاً لما يحقق أهدافها في التيسير على الناس، ورفع الحرج عنهم، وتحقيق غاياتها في إسعاد البشرية، وهذا يتطلب أن يكون متولي وضع القوانين في دولة الإسلام عالماً بأحكام الشريعة الإسلامية، فاهماً لأغراضها ومراميها، وهو أمر ينطبع على العلماء والباحثين في شتى المجالات.

وعليه فإن سلطة التشريع في الدولة الإسلامية مكونة من الصفوة المختارة من الأمة، والذين أتيح لهم العلم والفهم، ككبار فقهاء الشريعة الإسلامية، وكبار قادة الجند، وكبار القضاة، وكبار العلماء الباحثين في شتى المجالات. وبذلك تكون سلطة التشريع قد جمعت شتى التخصصات، ويكون للعلماء والمجتهدين

(٣٢٨) د/ سليمان محمد الطماوى: عمر بن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة، دار الفكر، القاهرة، ١٩٦٩، ص ١٣٤.

(٣٢٩) راجع بتوسع حول هذا الموضوع: د/ داود الباز: الشورى، المرجع السابق، ص ١٢٢ - ١٥٥.

(٣٣٠) بتوسع: د/ حسن العلكيم: حقوق الإنسان السياسية، مرجع سابق، ص ٤٣.

استنباط الأحكام الشرعية للوقائع بعد استلهاهم روح الشريعة، ومشاورة المتخصصين<sup>(٣٣١)</sup>.

ومن ثم تكون وظيفة مجلس أهل الحل والعقد هي مراقبة تنفيذ القوانين والتشريعات الجديدة التي يتقدم بها مجلس الشورى. فمشروع أي قانون جديد لا يخضع لتصديق الحاكم فقط بل لمصادقة وموافقة أعضاء مجلس أهل الحل والعقد عليه<sup>(٣٣٢)</sup>.

ويري بعض الفقه الإسلامي أن وضع الدستور، وسن القوانين تبعا لميزان الشريعة الإسلامية، ينبغي أن يكونا مستمدين من منبع واحد، يجمع وحدة الدستور والقانون<sup>(٣٣٣)</sup>، وهو ما يتمثل في القرآن والسنة، واجتهادات المجتهدين، وللدولة أن تختار من هذه الاجتهادات، بواسطة علماء مختصين في الشريعة الإسلامية، ورجال القانون الدستوري، والمشرعين للقوانين، ثم تتبناها بعد تنقيحها وإعدادها؛ لتكون دستورا إسلاميا، وقوانين إسلامية<sup>(٣٣٤)</sup>.

ويفهم مما سبق أن الأمر موكول إلى العلماء المتخصصين المجتهدين في الشريعة الإسلامية؛ ليستنبطوا الأحكام الشرعية للوقائع والنوازل، والجهات والمصالح، وهم من يعرفون بأهل الحل والعقد<sup>(٣٣٥)</sup>. وهم من يجتمع فيهم ثلاثة صفات<sup>(٣٣٦)</sup>: "العدالة، والعلم، والرأي والحكمة المؤديان إلى اختيار الأصلح، وتدبير المصالح.

ويعرفهم البعض بأنهم: "الأشخاص المتبوعون في الأمة الإسلامية، الذين يثق بهم الأفراد، وترضي برأيهم؛ لما عرفوا من الإخلاص والاستقامة والتقوى، والعدالة، وحسن الرأي، والمعرفة بالأمور، والحرص على مصالح الأمة"<sup>(٣٣٧)</sup>.

(٣٣١) هبة رعوف عزت: الشورى .. فطرة و سنة ونظام. ومقالها عن: "أهل الحل والعقد وصنع القرار في الدولة الإسلامية"، ضمن مفاهيم ومصطلحات، على موقع "إسلام أون لاين نت، بشبكة الإنترنت.

(٣٣٢) د/ حسن العلكيم: حقوق الإنسان السياسية، مرجع سابق، ص ٤٣.

(٣٣٣) سعيد حوى: الإسلام، دار عمار، بيروت، لبنان، ١٩٨٨، ص ٣٢٢.

(٣٣٤) د/ عبد العزيز عزت الخياط: النظام السياسي في الإسلام، دار السلام للطباعة، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٢٣٣.

(٣٣٥) بتوسع: د/ فوزي خليل: دور أهل الحل والعقد في النموذج الإسلامي لنظام الحكم، المعهد العالمي للفكر الإسلامي، ٢٠٠٢.

(٣٣٦) أبى الحسن على بن محمد بن حبيب البصري البغدادي الماوردي: الأحكام السلطانية والولايات الدينية، دار ابن خلدون، الإسكندرية، بدون سنة، ص ٣ وما بعدها. والقاضي أبو يعلى محمد بن الحسن الفراء الحنبلي: الأحكام السلطانية، بدون، ص ٣.

(٣٣٧) د/ عبد الكريم زيدان: الفرد والدولة في الشريعة الإسلامية، سلسلة صوت الحق (١٤)، توزيع دار الجهاد ودار الاعتصام، ١٩٧٨، ص ٣٢.

وأيا كان تعريفهم، إلا أن غالبية الفقه الدستوري الحديث يرى أن التنظيم المعاصر لهم لا يتنافى مع الشريعة الإسلامية، بشرط أن ينص صراحة في الدساتير على بطلان كل تشريع يخالف القواعد الكلية، التي تقوم عليها الشريعة الإسلامية، ويكفي إنشاء مجلس من كبار العلماء الذين يُوثق في علمهم، وفي دينهم وأخلاقهم؛ لتعرض عليه التشريعات قبل إصدارها من البرلمان؛ ليقرر ما إذا كانت تتعارض مع الشريعة الإسلامية، وفي حالة التعارض عليه أن يجد الحل البديل الذي يحقق مصالح الناس؛ لأنه حيث توجد المصلحة (المنضبطة وليس المتوهمة) فتمَّ شرع الله تعالى.

أما عن كيفية وآليات ممارسة أهل الحل والعقد لاختصاصهم، فقد سكتت الشريعة عنها كما سكتت عن أسلوب اختيارهم، ونرى أن تحديد فترة معقولة للعضوية - كخمس سنوات ونحوه - في المجالس النيابية بدرجاتها يكفل فاعلية الرقابة الشعبية، ويمنع الاستبداد، ويفسح المجال أمام الخبرات الجديدة خاصة من أهل الاختصاص<sup>(٣٣٨)</sup>.

والعبرة في الارتكان إلى هؤلاء الأعضاء، هي بقدرتهم ومكنتهم على التصرف في مهام الأمور الخاصة بالدولة ومصالح الشعب بجدية وموضوعية، وإنهم أقدر الناس على الحكم في موضوعات الدستور، بدرجة تتفق وتكوينهم وخبرتهم<sup>(٣٣٩)</sup>، مسترشدين بأحكام ومبادئ الشريعة الإسلامية، فالدولة الإسلامية مأمورة بأن تستفيد من كل تجارب الآخرين، وتسائر العصر، وأن تسع الكثير من الأنظمة المعاصرة في مجال الشؤون السياسية والدستورية وغيرها، بما يحقق مصالح العباد، شريطة استقامتها ومعاني وروح الشريعة الإسلامية وأهدافها ومقاصدها، واعتمادها على الكتاب والسنة، والاجتهاد المستنير، القادر على التطور بتطور الأحداث، وابتكار الأحكام الملائمة للظروف المستجدة<sup>(٣٤٠)</sup>. يؤكد قول أبي بكر الصديق رضي الله عنه عند توليه الخلافة: "أيها الناس إني قد وليت عليكم، ولست بخيركم، فإن أحسنت فأعينوني، وإن أسأت فقوموني".

(٣٣٨) هبة رءوف عزت: أهل الحل والعقد وصنع القرار في الدولة الإسلامية، مرجع سابق .

(٣٣٩) أسناننا الدكتور/ ماجد راغب الحلو: الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٣، ص ١٧٢.

(٣٤٠) حوله: د/ محمد بهي الدين سالم: الإسلام الدين والدولة، كتاب الجمهورية، مطابع شركة الإعلانات الشرقية، ١٩٩٥، ص ٥١ وما بعدها.

### ثالثا : السلطة التنظيمية في المملكة العربية السعودية كنموذج تطبيقي

لما كان دستور المملكة العربية السعودية<sup>(٣٤١)</sup> وفقا لنص المادة الأولى من النظام الأساسي للحكم- الصادر بالمرسوم الملكي ذي الرقم ٩٠/أ وتاريخ ٢٧/٨/١٤١٢هـ-.." كتاب الله تعالى وسنة رسوله ﷺ.." وأن الحكم فيها يستمد سلطته من كتاب الله تعالى وسنة رسوله ﷺ، وهما الحاكمان على هذا النظام - أي الدستور الوضعي- وجميع أنظمة الدولة. م (٧). وأنه وفقا لنص م (٨) يقوم الحكم فيها على "أساس العدل، والشورى، والمساواة وفق الشريعة الإسلامية". وأن مصدر الإفتاء فيها كتاب الله تعالى، وسنة رسوله ﷺ، وأن النظام يبين اختصاص وترتيب هيئة كبار العلماء، وإدارة البحوث العلمية، وإدارة الإفتاء. م (٤٥). فإننا نود إلقاء الضوء على السلطة التنظيمية - التشريعية- والتي أناط بها ذات النظام في المادة (٧٦) منه مهمة وضع الأنظمة واللوائح، فيما يحقق المصلحة، أو يرفع المفسدة في شئون الدولة، وفقا لقواعد الشريعة الإسلامية.

### ويلاحظ أن التعليمات الأساسية للمملكة الحجازية الصادرة بالأمر الملكي في ٢١

صفر ١٣٤٥هـ لم تفصل بين السلطات الثلاث في الدولة، كما هو الوضع في الدساتير الحديثة، وإنما خولت الملك جميع سلطات إدارة المملكة الحجازية، حيث كانت تتركز في يد الملك عبد العزيز، وعلماء الدين سلطة التشريع<sup>(٣٤٢)</sup>، مقيدين بأحكام الشرع الحنيف<sup>(٣٤٣)</sup>. أما اليوم فيرى بعض الفقه أن "السلطة التشريعية في المملكة يقوم بها كل من الملك، وهيئة كبار العلماء - والتي تمثل المرجع الشرعي المعترف فيما قد يشكل

(٣٤١) تم توحيدها، وأصبحت بسمها الحالي المعروف- بدلا مما كانت تعرف به "المملكة الحجازية النجدية وملحقاتها"، وذلك وفقا لنص المادة الأولى من الأمر الملكي رقم ٢٧١٦ المؤرخ ١٧ من جمادى الأولى سنة ١٣٥١هـ، حيث نصت على أن: يحول اسم "المملكة الحجازية النجدية وملحقاتها" إلى اسم "المملكة العربية السعودية"، ويصبح لقبنا بعد الآن: "ملك المملكة العربية السعودية". وإن كان هذا اللقب تغير مؤخرًا في عهد الملك فهد، وصار المعمول به: "خادم الحرمين الشريفين". جريدة أم القرى، ع ٤٠٦، بتاريخ ٢٢/٦/١٣٥١هـ، ٢٣/٩/١٩٣٢م. وأيضاً: د/ محمد عبد الجواد محمد: التطور التشريعي في المملكة العربية السعودية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٣٩٧هـ/١٩٧٧، ص ٤١.

(٣٤٢) د/ عبد الرحمن بن عبد العزيز الشلهوب: النظام الدستوري في المملكة، مرجع سابق، ص ٢١٤.  
(٣٤٣) راجع المواد من (٥: ٨) من التعليمات، جريدة أم القرى، ع (٩٠، ٩١)، ٢٥ صفر الخير ١٣٤٥هـ، الموافق ٣ سبتمبر ١٩٢٦م.



من الحوادث والنوازل، والوقائع والمتغيرات<sup>(٣٤٤)</sup> - ، ومجلس الوزراء ، ومجلس الشورى<sup>(٣٤٥)</sup> . وإن كان ظاهر نص ٤٤م يشير إلى سلطات الدولة الثلاث ومنها السلطة التنظيمية أي التشريعية، وتحدد ٧٦م اختصاصاتها على نحو ما سبق. كما أن ظاهر نص المادتين (٥٦، ٦٨) من النظام الأساسي للحكم يوحى بأن المملكة عرفت نظام المجلسين ، حيث نصت الأولى على أن : "الملك هو رئيس مجلس الوزراء، ويعاونه في أداء مهامه أعضاء مجلس الوزراء، وذلك وفقاً لأحكام هذا النظام وغيره من الأنظمة، ويبين نظام مجلس الوزراء صلاحيات المجلس ... الخ"، بينما نصت الثانية على أن: "ينشأ مجلس للشورى ... الخ". وكذا م (١٧) من نظام مجلس الشورى لعام ١٤١٢هـ على أن : "ترفع قرارات مجلس الشورى إلى رئيس مجلس الوزراء، ويحيلها إلى مجلس الوزراء للنظر فيها، فإن اتفقت وجهات نظر المجلسين، صدرت بعد موافقة الملك عليه، وإن تباينت وجهات النظر فللملك إقرار ما يراه".

**ومنذ نشأة المملكة وهي مستمرة بتطبيق مبدأ الشورى، تطبيقاً للبلاغ والإعلان الأول الصادر من الملك عبد العزيز في ١٢/٥/١٣٤٣هـ الموافق ١٢/٩/١٩٢٤م ، وما أعقبه من إعلانات دستورية أخرى بأن: "الأمر في البلاد المقدسة شورى بين المسلمين، وأن مصدر التشريعات والأحكام لا يكون إلا من الكتاب والسنة والفقهاء"<sup>(٣٤٦)</sup> . وهو ما نصت عليه المادة الأولى من نظام مجلس الشورى لعام ١٤١٢هـ من أنه: (عملاً بقوله تعالى: "فبما رحمة من الله لنت لهم ولو كنت فظاً غليظ القلب لانفضوا من حولك فاعف عنهم واستغفر لهم وشاورهم في الأمر فإذا عزمت فتوكل على الله إن الله يحب المتوكلين". وقوله سبحانه: "والذين استجابوا لربهم وأقاموا الصلاة وأمرهم شورى بينهم ومما رزقناهم ينفقون"، واقتداء برسول ﷺ في مشاورة أصحابه، وحث الناس على التشاور. ينشأ مجلس الشورى، ويمارس المهام المنوطة به، وفقاً لهذا النظام والنظام الأساسي للحكم، ملتزماً بكتاب الله وسنة رسوله ﷺ ، محافظاً على روابط الأخوة، والتعاون على البر والتقوى) .**

(٣٤٤) د/ محمد بن عبد الله المرزوقي: السلطة التنظيمية في المملكة العربية السعودية، الطبعة الأولى، مكتبة العبيكان، الرياض، ١٤٢٥هـ / ٢٠٠٥م، ص ١٨٠ - ١٨١.

(٣٤٥) د/ عبد الرحمن بن عبد العزيز الشلهوب : النظام الدستوري، المرجع السابق، ص ٢١٦. والمرزوقي: السابق، ذات الصفحة.

(٣٤٦) د/ محمد بن عبد الله المرزوقي: السلطة التنظيمية، المرجع السابق ، ص ٣١ وما بعدها.

وكانت طريقة تقديم الشورى تتم وفقا للطريقة الشائعة "المجلس المفتوح" أو "سياسة الباب المفتوح"<sup>(٣٤٧)</sup>، والتي تجعل من نظام المجلس فيما يتعلق بالشورى وسيلة تمكن أي مواطن من المشاركة مباشرة في الحياة السياسية، ومنتدى للتشاور مع الحاكم، ويمكن لأي شخص حضور المجلس لطلب مساعدة، أو أن يقدم اقتراحا، أو أن يعرض شكوى؛ استنادا لما كان يقوم به شيخ القبيلة حيث يلتقي برجالها؛ لمناقشة أمورهم، وهو ما استمر منذ نشأة المملكة حتى يومنا هذا، حيث يقوم الملك، وولى العهد، وأمراء المناطق، وكبار موظفي الدولة بعقد هذه المجالس بشكل دوري منتظم، وتقديم معلومات بشكل دائم لكبار المسؤولين<sup>(٣٤٨)</sup>.

وبعيدا عن التطور التاريخي لنشأة مجلس الشورى السعودي كأول مؤسسة رسمية، وأداة تنظيمية قام الملك بتنظيمها وتكوينها على نحو متفاعل مع متطلبات بداية الحكم إلى أن استقر تنظيمه، فإن "مجلس الشورى الأهلي" هو أول مجلس صدر وفقا للتعليمات عام ١٣٤٣هـ بواسطة انتخاب المجلس البلدي له، ثم عدل مسماه إلى "المجلس الأهلي" عام ١٣٤٤هـ، إلى أن أطلق عليه "مجلس الشورى" عام ١٣٤٥هـ، وتم تعديل الأحكام المتعلقة به عام ١٣٤٦هـ ليكون له نظام مستقل وخاص، بأعضاء مفرغين، وجلسات منتظمة. واستمرت التعديلات حتى صدور نظام مجلس الشورى بالأمر الملكي رقم ٩١/أ وتاريخ ١٤١٢/٨/٢٧هـ. مما يدل على مروره بثلاثة مراحل: مرحلة البناء والتطبيق في عهد الملك عبد العزيز، ثم مرحلة المراجعة والتقييم منذ عهد الملك سعود حتى نهاية عهد الملك خالد، وأخيرا مرحلة التحديث والتطوير في عهد الملك فهد بن عبد العزيز<sup>(٣٤٩)</sup>. ثم أنشئ من بعده "مجلس الوكلاء عام ١٣٥٠هـ، ويعتبر في حقيقته نواة لمجلس الوزراء<sup>(٣٥٠)</sup> الذي أنشئ عام ١٣٧٣هـ. ثم بدأت مرحلة ظاهرة الجمع بين السلطتين التنظيمية والتنفيذية في جهة واحدة، بالمرسوم الملكي رقم ٣٨ وتاريخ ١٠/٢٢/١٣٧٧هـ، وفيها بهتت معالم الفصل بين السلطات إلى الحد الذي غاب معه كلية،

(٣٤٧) د/ عيد مسعود الجهني: الشورى وفن الحكم في المملكة العربية السعودية، بدون، ص ٢٠٤ وما بعدها.

(٣٤٨) د/ عبد الرحمن بن عبد العزيز الشلهوب: المرجع السابق، ص ٢٣٣-٢٣٤.

(٣٤٩) أحمد بن عبد العزيز اليحيى: الإطار القانوني واللاحي لتنظيم عمل مجلس الشورى فى المملكة العربية السعودية، ورقة عمل مقدمة إلى المؤتمر العربي الأول لإدارة المجالس الوطنية- التشريعية، الشورى، المنعقد بفندق شيراتون القاهرة، الفترة من ٣-٤/٥/٢٠٠٥م، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ص ٢٩.

(٣٥٠) بتوسع: د/ عيد مسعود الجهني: مجلس الوزراء فى المملكة العربية السعودية بين الشريعة الإسلامية والاتجاهات الدستورية المعاصرة، ط ١، مطابع المجد التجارية، الرياض، ١٤٠٤هـ/ ١٩٨٤م، ص ٨٨ وما بعدها.

وامتدت حتى المرحلة الحالية<sup>(٣٥١)</sup>. وهنا بدأ يتقلص دور مجلس الشورى، ونقل بعض أعضائه إلى إدارات حكومية مختلفة دون أن يحل محلهم أحد، فضلا عن حالة عدم الاستقرار السياسي في العالم العربي، فكان العمل على ضمان أمن الدولة السعودية من التهديدات الداخلية والخارجية، وحل الضائقة المالية، وإنقاذ الدولة من الإفلاس أكبر من التطور الدستوري<sup>(٣٥٢)</sup> آنذاك.

وبالرغم من إلغاء المرسوم الملكي رقم ٣٨ وتاريخ ١٠/٢٢/١٣٧٧هـ بنظام مجلس الوزراء الحالي الصادر بالمرسوم الملكي رقم ١٣/أ وتاريخ ١٤/٣/١٤١٤هـ، والذي نصت المادة (٣٠) منه على أنه: "يدخل في تشكيلات مجلس الوزراء الإدارية الأجهزة الآتية: أولاً: ديوان رئاسة مجلس الوزراء. ثانياً: الأمانة العامة لمجلس الوزراء. ثالثاً: هيئة الخبراء<sup>(٣٥٣)</sup>. ويبين النظام الداخلي لمجلس الوزراء تشكيلات هذه الأجهزة واختصاصاتها وكيفية قيامها بأعمالها). إلا أن هذا لم يعدل من فكرة تطوير العمل بمبدأ الفصل بين السلطات.

وأياً ما كان الأمر فيهما بيان الدور التشريعي للمجلس الثاني في النظام السياسي السعودي مجلس الشورى، حيث كان يقوم بأعمال تشريعية رغم قلة عدد أعضائه آنذاك - (١٤) شخصاً، ثم (١٥) إلى أن وصلوا مؤخراً إلى (١٥٠) عضواً يتم اختيارهم من قبل الملك بالتعيين الكلي لكل أعضاء المجلس من أهل العلم والخبرة والاختصاص، لا النسبي كالثلث في مصر- على غرار أعمال المجالس

(٣٥١) د/ محمد بن عبد الله المرزوقي: السلطة التنظيمية، مرجع سابق، ص ٥٠.

(٣٥٢) د/ عبد الرحمن الشلهوب: النظام الدستوري، مرجع سابق، ٢٣٩.

(٣٥٣) تتمثل اختصاصات هيئة الخبراء فيما يلي: ١- بحث المعاملات التي يحيلها إليها رئيس مجلس الوزراء ونوابه ومجلس الوزراء ولجانه المتفرعة، ودراستها. ٢- تحضير مشروعات الأنظمة، وإعداد الدراسات اللازمة لها، بالاشتراك مع الجهة التي رفعت تلك المشاريع. ٣- مراجعة الأنظمة السارية واقتراح تعديلها. ٤- دراسة الاتفاقيات والمعاملات التي تتضمن وضع قواعد عامة أو التي تتطلب إصدار مراسيم ملكية أو التي تهم أكثر من جهة حكومية. ٥- وضع الصيغ المناسبة لبعض الأوامر السامية والمراسيم الملكية، وقرارات مجلس الوزراء. ٦- مشاركة الأجهزة الحكومية في دراسة الموضوعات التي ترفع إلى المقام السامي أو إلى مجلس الوزراء. وهو ما يمكن معه القول بأن هيئة الخبراء التابعة لمجلس الوزراء السعودي، ولجنة الأنظمة والإدارة التابعة لمجلس الشورى-الصادرة بقرار الهيئة العامة ذي الرقم ١/٤/١٤٢٢هـ- هما المنوط بهما تحضير مشروعات القوانين، وإعداد الدراسات اللازمة لها، بالاشتراك مع الجهة التي رفعتها، وكذا وضع الصيغ المناسبة لبعض الأوامر السامية والمراسيم الملكية، وقرارات مجلس الوزراء، فضلاً عن دورها في مراجعة الأنظمة السارية واقتراح تعديلها. ويقابلان بذلك قسم التشريع في النظام المصري، حيث تشكل هيئة الخبراء من الرئيس، ومساعد، والهيئة العامة للخبراء والمستشارين، وعدد من اللجان المنحصصة تشكل بحسب الحاجة، وكذلك عدد من الإدارات والأقسام من بينها الإدارة العامة للتحرير، والإدارة العامة للشؤون الإدارية والمالية، والمكتبة العربية، والمكتبة الأجنبية، ومركز الوثائق، ومركز الحاسب الآلي.

النيابية التشريعية، بعكس مجلس الوكلاء الذي لم يكن له سلطة تنظيمية محددة<sup>(٣٥٤)</sup>.

ومن الملاحظ أنه بمجرد إنشاء مجلس الوزراء ، بدأ أول الأمر دور مجلس الشورى التنظيمي الفاعل يتلاشى ، باعتباره جهة استشارية، ولكن بعدما صدر نظامه الأخير بدأ يعود إلى ممارسة اختصاصات تنظيمية، مترجما بنتائج أعمال بقرارات تنظيمية يصدرها - كالأنظمة واللوائح والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات- وأحيانا تبهت تلك الصيغة التنظيمية - كما في التقارير السنوية للوزارات والأجهزة الحكومية، وثالثة ترد إليه موضوعات بقصد مناقشتها ومعالجتها<sup>(٣٥٥)</sup>.

إلا أن الواقع العملي عكس ذلك ، فالأمر كله بيد مجلس الوزراء ، بعكس ما يراه البعض من دور كبير لمجلس الشورى<sup>(٣٥٦)</sup> . والحق أن دور مجلس الشورى السعودي استشاري محض وغير ملزم. وإن جاز القول بأنه ذات طبيعة خاصة، لكونه أوسع اختصاصا من غيره من المجالس العربية. ولكي تصبح قراراته نهائية فلا بد من استصدار مراسيم ملكية بذلك<sup>(٣٥٧)</sup> ؛ لأن دوره ينحصر في إبداء الرأي، والمناقشة، والدراسة، والاقتراح، وتعديل وتفسير نصوص الأنظمة، وأحقيته في مناقشة أي موظف حكومي فيما يعرف بالاستجواب<sup>(٣٥٨)</sup> ، وفق نص المادة (١٥) من نظامه على أن:

( يبدي مجلس الشورى الرأي في السياسات العامة للدولة التي تحال إليه من رئيس مجلس الوزراء، وله على وجه الخصوص ما يلي: أ- مناقشة الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وإبداء الرأي نحوها. ب- دراسة الأنظمة واللوائح والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات، واقتراح ما يراه بشأنها. ج- تفسير الأنظمة. د- مناقشة التقارير السنوية التي تقدمها الوزارات، والأجهزة الحكومية الأخرى، واقتراح ما يراه حيالها ).

(٣٥٤) د/ محمد عبد الجواد محمد : التطور التشريعي ، مرجع سابق ، ص ١٠٣ .

(٣٥٥) د/ محمد بن عبد الله المرزوقي: السلطة التنظيمية، مرجع سابق ، ص ٣٦٩ .

(٣٥٦) د/ أحمد بن عبد الله بن باز : تطور النظام السياسي والإداري في المملكة العربية السعودية، ط ١، دار الشبل ، الرياض، ١٤١٧هـ / ١٩٩٦م، ص ٢١٧ .

(٣٥٧) د/ عبد الرحمن الشلهوب : النظام الدستوري ، مرجع سابق ، ص ٢٤٤ .

(٣٥٨) نصت م (٢٢) من نظام مجلس الشورى لعام ١٤١٢هـ على أن: "على رئيس مجلس الشورى أن يرفع لرئيس مجلس الوزراء - وهو هنا الملك- بطلب حضور أي مسئول حكومي جلسات مجلس الشورى، إذا كان المجلس يناقش أمورا تتعلق باختصاصاته".

ووفقا لنص م (١٨) لا تصدر الأنظمة، والمعاهدات، والاتفاقيات الدولية، والامتيازات، أو تعدل بموجب مراسيم ملكية إلا بعد دراستها من مجلس الشورى". مما يدل على أن استشارته تعد من الإجراءات الشكلية الجوهرية، الواجب إتباعها، وإلا غدا الرسوم الملكي الصادر بشأن الموضوعات المحددة بالمادة باطلا، وغير دستوري بالمفهوم القانوني الدقيق.

## خاتمة البحث

ثبت بما لا يدع مجالا للشك أن الديمقراطية الحديثة تقضى بأن الشعب هو مصدر السلطات ، بما يتوافق وإرادته ورغباته . وأن موضوع البرلمانات وتطوير أدائها وتحسين عملها يحتل حضورا كبيرا على الساحة السياسية والفكرية في العالم العربي ومصر بالأخص، خصوصا بعد أحداث ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ . وتعتبر البرلمانات الأكثر أهمية في الأنظمة السياسية المعاصرة ؛ لخطورة دورها التشريعي والرقابي ، وفقا لتحديات العصر، والاتجاه نحو عولمة تطوير المؤسسات والخبرات السياسية المحلية، على اعتبار أنها المعبرة عن ضمير الأمة في أي مجتمع، وإرادة الشعب في إدارة شئون البلاد، وهي جوهر نظام الحكم النيابي أو التمثيلي تبعا لما يناله من مكانة، ومركز ممتاز لدى النظام السياسي والديمقراطي القائم .

كما أن السلطة التشريعية في أية دولة هي جوهر العملية السياسية، والمدخل الحقيقي للمشاركة السياسية؛ للارتقاء بمستوى الثقافة السياسية للمواطنين ، والتي ترتبط ارتباطا وثيقا بعملية التحول الديمقراطي المنشود .

وإنه وإن اختلفت الدول في الأخذ بنظام المجلس الواحد أو نظام المجلسين في تكوين السلطة التشريعية، لعوامل أو لأخرى ، إلا أنه قد ثبت من خلال هذا البحث بأن المجلس الثاني بدأ يتقلص وينحسر دوره تدريجيا في دول العالم الثالث، حتى أصبح لا توجد مبررات للأخذ به حاليا إلا في الدول الفيدرالية والاتحادية فقط دون البسيطة، باعتباره أمر طبيعي، ولظروف واعتبارات تاريخية وسياسية خاصة، ومصالح شخصية لا تتعلق بالمنطق الديمقراطي ، وتختلف تبعا لنظام كل دولة على حدة، وغيرها من الأسباب سالفه الذكر، حتى تباين موقف الفقه المعاصر ما بين الإلغاء ، أو الإبقاء ، أو الإبقاء مع التطوير، ولكل حجته كما سبق ، وإن كان الاتجاه الغالب يسير نحو إلغاء المجلس الثاني ، والأخذ بفكرة المجلس الواحد ، أو المجلس القومي الذي يعبر عن إرادة الأمة، ولا يمكن مراقبته من أحد .

وقد ركزت الدراسة على حالة مجلس الشورى في النظام السياسي المصري، ثم تناولت موقف النظام السياسي الإسلامي، مصحوبة بتطبيق آخر معاصر على مجلس الشورى في النظام السياسي السعودي، على اعتبار أن دستوره الكتاب والسنة... وغيره مما بالبحث .

## النتائج والتوصيات :

تخلص الدراسة إلى ما يلي:

١- أنه يتعين على كل دولة أن تطبق ما تراه مناسباً - نظام المجلس الواحد، أو المجلسين- وفق ظروفها الخاصة السياسية والإدارية والاجتماعية وغيرها، لا أن تنساق وتهرع وراء تقليد أعمى لنظام فرنسي أو أمريكي أو بريطاني أو غيره. - وحاشا لله أن نقف ضد التطوير والتحديث، وإنما نحن مأمورون شرعاً بالعلم والمعرفة، ومتابعة الجديد- بحيث تقف على تجارب الآخرين، وتقوم بدراساتها وتحليلها، وتأخذ المفيد والأصلح منها، بما يتناسب وبيئتنا المصرية في ضوء ظروفنا السياسية والإدارية والثقافية والاجتماعية، وعاداتنا وتقاليدنا، وبما يصلح من أوضاعنا السياسية والإدارية والاجتماعية والاقتصادية، ويعمل على تلافى أخطاء الماضي، وتهيئة الأوضاع لشباب الثورة وغيرهم من المشاركة الجادة والفعالة في الحياة العامة، بإصلاح الحياة النيابية والتشريعية بشكل يخدم النواب لأداء دورهم التشريعي والرقابي.

٢- القضاء على الأمية السياسية، بدءاً من إصلاح دوافع المشاركة السياسية، وإصلاح المؤسسات الحزبية ومؤسسات المشاركة السياسية من جمعيات أهلية، ومجتمع مدني وغيره، وإصلاح اتجاهات المرشح والناخب بما يخدم الصالح العام، وضمان المشاركة الاجتماعية للشباب في إطار عمل البرلمان.

٣- ضرورة الاهتمام بالإصلاح البرلماني، وتبنى تفعيل فكرة البرنامج التدريبي "البرلمان الشبابي المصري"؛ بغية التدريب والتأهيل والتثقيف السياسي. إذ من الأفضل الاهتمام بالإصلاح البرلماني بما يتفق والتقنيات الحديثة، وتفعيل الدور الحقيقي لمجلس الشعب على نحو ما هو مقرر دستورياً وقانونياً، بدلاً من إنشاء مجلس شورى وغيره من المجالس الاستشارية والقومية عديمة الجدوى والفائدة وهو ما أهمس به في سمع أعضاء اللجنة التأسيسية، المنوط بهم وضع الدستور المصري في القريب العاجل، في ضوء المستجدات المحلية والإقليمية والدولية، وتكنولوجيا الاتصالات والمعلومات، وما يحقق طموحات شباب ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١، وكل الشعب المصري، ويحافظ على مكتسبات الثورة؛ لاستنشاق ريح الديمقراطية، وعقب الحياة الكريمة لكل مواطن مصري داخل بلاده وخارجها.

٤- اقترح تعديل النصوص المتعلقة بالسلطة التشريعية - مساهمة متواضعة منا

في تصور رؤية مستقبلية لدستور مصر الجديد – لتناسب ونظام المجلس الواحد ، كالآتي:

مادة (١) : تشكل السلطة التشريعية في جمهورية مصر العربية من مجلس واحد، يسمى مجلس الشعب<sup>(٣٥٩)</sup> ، ويكون من عدد من الأعضاء يحدده القانون، على ألا يقل عن ثلاثمائة وخمسين عضواً، ويكون انتخابهم عن طريق الانتخاب المباشر السري العام .

ويجوز لرئيس الجمهورية أن يعين في مجلس الشعب عدداً من الأعضاء لا يزيد على عشرة .

مادة (٢) : يتولى مجلس الشعب فور انتخابه سلطة التشريع ، ويقرر السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، والموازنة العامة للدولة ، كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية .

مادة (٣) : مدة مجلس الشعب خمس سنوات ميلادية، تحسب من تاريخ أول اجتماع له .

مادة (٤) : يلغى مجلس الشورى ، وما يتعلق به من أحكام.

يؤخذ رأى المستشارين والمتخصصين في كافة المجالات ، التابعين لرئيس الجمهورية، ورئاسة مجلس الوزراء وغيرها من مؤسسات الدولة الرسمية، في الموضوعات التي تتصل بالسياسة العامة للدولة، أو بسياساتها في الشؤون العربية أو الخارجية، في ضوء الدراسات العلمية، والتقارير العامة، وبما يخدم المصلحة العليا للبلاد ، ويساعد على سلامة اتخاذ القرار وتقويمه.

ويرفع رأيهم في هذه الأمور إلى رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء ، للمتابعة والتنفيذ فيما يتناسب منها . كما يرفع إلى مجلس الشعب للرقابة.

مادة (٥) : ينظم القانون حق الترشيح لمجلس الشعب وفقاً لأي نظام انتخابي يحدده . بشكل يضمن مشاركة جميع المصريين من الذكور والإناث في المجلس، دون تمييز أو تفرقة لأي سبب كان.

مادة (٦) : يحدد القانون الشروط الواجب توافرها في أعضاء مجلس الشعب ، ويبين أحكام الانتخاب والاستفتاء .

---

(٣٥٩) يفضل استخدام هذا المسمى؛ للإشارة إلى الشعب بمفهومه السياسي، الذي يشمل جميع الناخبين ، وتأكيداً على مفهوم سيادة الشعب ، بدلا من مصطلح "مجلس الأمة" المستخدم في دستور ١٩٥٨؛ للدلالة على الشعب الذي توافرت فيه مقومات الأمة، والعمل وقتها على وحدة الوطن العربي الكبير.



وتتولى لجنة عليا ذات تشكيل قضائي كامل الإشراف على الانتخاب والاستفتاء ، بدءاً من القيد بجداول الانتخاب وحتى إعلان النتيجة ، وذلك كله على النحو الذي ينظمه القانون . ويجرى الاقتراع والفرز تحت إشراف أعضاء من هيئات قضائية ترشحهم مجالسها العليا ، ويصدر باختيارهم قرار من اللجنة العليا .  
مادة (٧) : تختص محكمة النقض بالفصل في صحة عضوية أعضاء مجلس الشعب .

وتقدم الطعون إلى المحكمة خلال مدة لا تجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الانتخاب، وتفصل المحكمة في الطعن خلال تسعين يوماً من تاريخ وروده إليها.

وتعتبر العضوية باطلة من تاريخ إبلاغ المجلس بقرار المحكمة.

مادة (٨) : يقسم كل عضو من أعضاء مجلس الشعب أمام المجلس قبل أن يباشر عمله اليمين الآتية: " أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصاً على سلامة الوطن والنظام الجمهوري ، وأن أرعى مصالح الشعب ، وأن أحترم الدستور والقانون"، دون تجاوز أو زيادة على النص.

مادة (٩) : لا يجوز لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب أثناء مدة عضويته أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أموال الدولة، أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله، أو أن يقايضها عليه، أو أن يبرم مع الدولة عقداً بوصفه ملتزماً أو مورداً أو مقاولاً.

مادة (١٠) : لا يجوز إسقاط عضوية أحد أعضاء مجلس الشعب إلا إذا فقد الثقة والاعتبار، أو فقد أحد شروط العضوية، أو أخل بواجبات عضويته . ويجب أن يصدر قرار إسقاط العضوية من المجلس بأغلبية ثلثي أعضائه.

مادة (١١) : لا يجوز في غير حالة التلبس بالجريمة اتخاذ أية إجراءات جنائية ضد أحد أعضاء مجلس الشعب إلا بإذن سابق من مجلسه . وفى غير دور انعقاد المجلس يتعين أخذ إذن رئيس المجلس . ويخطر المجلس عند أول انعقاد له بما اتخذ من إجراء .

## مراجع البحث

أولا : القرآن الكريم ، والسنة النبوية المطهرة .

ثانيا : أهم المراجع المتخصصة :

- ٢- الأحكام السلطانية والولايات الدينية ، دار ابن خلدون، الإسكندرية، بدون سنة.
- ٣- تطور النظام السياسي والإداري في المملكة العربية السعودية، ط ١، دار الشبل، الرياض، ١٤١٧هـ / ١٩٩٦م.
- ٤- الأحكام السلطانية ، بدون.
- ٥- الأداء البرلماني للمرأة العربية — دراسة حالات مصر وسوريا وتونس ، من سلسلة مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت ، لبنان ، مايو ٢٠٠٥ م .
- ٦- الشورى والديمقراطية النيابية- دراسة تحليلية وتأصيلية لجوهر النظام النيابي "البرلمان" مقارنا بالشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
- ٧- الظروف الخاصة بنشأة نظام ازدواج الهيئة التشريعية "نظام المجلسين" في النظم الديمقراطية الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢م.
- ٨- السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي- دراسة مقارنة، ط٥، ١٩٨٦، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة .
- ٩- عمر بن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة، دار الفكر، القاهرة، ١٩٦٩.
- ١٠- البرلمان — دراسة مقارنة تحليلية لبرلمانات العالم، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤.
- ١١- السلطة التشريعية في نظام الحكم الإسلامي والنظم المعاصرة الوضعية — دراسة مقارنة، منشورات [?] [?] [?] ، فالتيا- مالطا، وطبعته دار الهدى، بدون، ٢٠٠٢.
- ١٢- السلطة التشريعية في دول الخليج العربي —
- أبى الحسن على بن محمد بن حبيب البصري البغدادي الماوردي: د/ أحمد بن عبد الله بن باز : القاضي أبو يعلى محمد بن الحسن الفراء الحنبلي: جميل مطر وآخرون: د/ داود الباز : د/ ربيع أنور فتح الباب : د/ سليمان محمد الطماوى : د/ صلاح الدين فوزي: د/ ضو مفتاح غمق : د/ عادل الطبطائى :

نشأتها، تطورها، العوامل المؤثرة فيها-، منشورات  
مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية (١٤)، الكويت،  
١٤٠٥هـ/١٩٨٥م.

د/ عبد الرحمن إسماعيل  
الصالحى:

١٣- المؤسسات التشريعية في الوطن العربي، المنظمة  
العربية للتنمية الإدارية، بحوث ودراسات، القاهرة،  
٢٠٠٥ .

١٤- النظام السياسي في الإسلام ، دار السلام للطباعة،  
القاهرة، ١٩٩٩.

د/ عبد العزيز عزت الخياط :

١٥- الفرد والدولة في الشريعة الإسلامية، سلسلة  
صوت الحق (١٤)، توزيع دار الجهاد ودار الاعتصام،  
١٩٧٨.

د/ عبد الكريم زيدان:

١٦- البرلمان، موسوعة الشباب السياسية، مركز  
الدراسات السياسية والإستراتيجية، مؤسسة الأهرام،  
القاهرة، ٢٠٠٠ م .

د/ على الصاوي :

١٧- مستقبل البرلمان في العالم العربي ، ط٢، يونيه  
٢٠٠٣، بدون ناشر.

١٨- الشورى وفن الحكم في المملكة العربية السعودية،  
بدون .

د/ عيد مسعود الجهنى:

١٩- مجلس الوزراء في المملكة العربية السعودية بين  
الشريعة الإسلامية والاتجاهات الدستورية المعاصرة ،  
ط١، مطابع المجد التجارية الرياض، ١٤٠٤هـ/ ١٩٨٤م.

٢٠- السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام  
الجمهوري- تحليل قانوني مقارنة، المؤسسة الجامعية،  
بيروت- لبنان، ط١، ١٤١٥هـ/ ١٩٩٥م.

د/ قائد محمد طربوش:

٢١- الدولة في ميزان الشريعة الإسلامية، دار  
المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٤.

د/ ماجد راغب الحلو:

٢٢- الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، دار  
المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٣.

٢٣- الازدواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية،  
الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٩٥.

محمد أبو زيد محمد على :

٢٤- الإسلام الدين والدولة، كتاب الجمهورية، مطابع  
شركة الإعلانات الشرقية، ١٩٩٥.

د/ محمد بهي الدين سالم:

٢٥- السلطة التنظيمية في المملكة العربية السعودية،  
ط١، مكتبة العبيكان - الرياض. ١٤٢٥هـ/٢٠٠٥م.

د/ محمد بن عبد الله المرزوقي:

- ٢٦- النظريات السياسية الإسلامية، ط٧، دار التراث، القاهرة، ١٩٧٩.
- ٢٧- التطور التشريعي في المملكة العربية السعودية، منشأة المعارف، الأسكندرية، ١٣٩٧هـ/١٩٧٧.
- ٢٨- نحو ثقافة برلمانية، الهيئة العامة لقصور الثقافة، مكتبة الشباب، رقم (٣٨).
- ٢٩- السلطة التشريعية، ماهيتها- تكوينها- اختصاصاتها، بدون ناشر، ٢٠٠٢.
- ٣٠- النظم السياسية، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، ١٩٦٠/١٩٦١م.
- ٣١- النظم السياسية- أسس التنظيم السياسي وصوره الرئيسية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٤/١٩٨٥م.
- ٣٢- نحو صلاحيات أكبر لمجلس الشورى، قضايا برلمانية، ٧٤، مركز الدراسات الإستراتيجية بمؤسسة الأهرام، القاهرة، ١٩٩٧.
- ٣٣- الوسيط فى النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة، عمان، ١٩٩٩م.
- ٣٤- من فقه الدولة فى الإسلام- مكانتها، معالمها، طبيعتها، موقفها من الديمقراطية والتعددية والمرأة وغير المسلمين، دار الشروق، ١٩٩٧.
- د/ محمد ضياء الدين الرئيس:
- د/ محمد عبد الجواد محمد:
- محمد عتريس :
- محمد فهيم درويش :
- د/ محمد كامل ليلة:
- د/ محمود عاطف البنا:
- منال لاشين :
- د/ نعمان الخطيب :
- د/ يوسف القرضاوى:

### ثالثا : رسائل الماجستير والدكتوراه :

- د/ عقيلة خرباشى:
- مركز مجلس الأمة فى النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر بباتنة، ٢٠١٠م.
- ياسر فتحي كاسب:
- أثر تركيبة عضوية مجلس الشعب على فعالية الأداء التشريعي- دراسة مقارنة بين مجلس ١٩٩٥ ومجلس ٢٠٠٠، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ٢٠٠٤.

### رابعا: المقالات والبحوث :

- أحمد جابر حسنين على :
- ١- الثورة المصرية بين إصلاح الفوضى و فوضى الإصلاح، مجلة التنمية الإدارية، س٢٨، ١٢١٤، أبريل ٢٠١١م.

- ٢- التربية على المواطنة وشروطها في الدول المتجهة نحو الديمقراطية، مجلة التربية، س ٨، ع ٢٩، البحرين، ٢٠١٠م.
- ٣- النظام الانتخابي وتمثيل الأحزاب والتيارات السياسية في مجلس الشعب المصري (١٩٨٤-٢٠٠٥)، مجلة النهضة، مج ٨، ع ٤، أكتوبر ٢٠٠٧.
- ٤- أثر المشاركة السياسية في تنمية المواطنة- دراسة حالة دول مجلس التعاون الخليجي، شئون عربية، ع ١٣٥، القاهرة، ٢٠٠٨.
- ٥- الخيار الديمقراطي في مصر بين المرجعيات والسيناريوهات المتوقعة، مجلة المدير العربي، ع ١٧٠، أبريل ٢٠٠٥.
- ٦- حقوق الإنسان السياسية في الإسلام، مجلة شئون اجتماعية، الإمارات، مج ١٤، ع ١٦٤، ١٩٨٨م.
- ٧- المجلس التشريعي الثاني وتناقض دوره في النظم السياسية المعاصرة- دراسة مقارنة، مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات، المجلد الثامن، العدد الأول، ٢٠٠٦م.
- ٨- الشورى والديمقراطية - المعنى ... الدلالة، مجلة جامعة عدن للعلوم الاجتماعية والإنسانية، مج ٣، ع ٦، يوليو- ديسمبر ٢٠٠٠.
- ٩- الشباب العربي والإنترنت هروب من السياسة أم محاولة لإعادة بنائها؟، مجلة شئون عربية، ع ١٣٢، مصر، ٢٠٠٧.
- ١٠- النخبة التربوية والنظام السياسي في مصر- دراسة في إشكالية العلاقة بين المثقف والسلطة، مجلة مستقبل التربية العربية -مصر، مج ١٧، ع ٦٤، يونيو ٢٠١٠م.
- ١١- الربيع العربي ومعاليم ثقافة سياسية جديدة، مجلة شئون عربية، ع ١٤٧، القاهرة، خريف ٢٠١١.
- ١٢- نظام الحكم في الإسلام، مجلة اتحاد الجامعات العربية، الأردن، ع ١٧، نوفمبر ١٩٨٠.
- ١٣- بعض قضايا الإصلاح السياسي في العالم الثالث في مرحلة التحول الديمقراطي، المجلة العلمية لكلية التجارة بأسسوط، ع ٤٧، ديسمبر ٢٠٠٩.
- ١٤- التطور الديمقراطي في مصر المؤشرات والملاح وأفاق المستقبل، بحث بمجلة دراسات مستقبلية، مركز دراسات المستقبل -جامعة أسسوط، س ٨، ع ١٢، يوليو ٢٠٠٦.
- د/ أدونيس العكرة:
- د/ أشرف عبد الله ياسين:
- د/ جاسم يونس الحريري :
- د/ جمال على زهران :
- د/ حسن العلكيم :
- د/ زهير أحمد قدورة:
- د/ سمير عبد الرحمن الشميرى :
- صلاح الدين الجورشى:
- د/ صلاح السيد عبده رمضان وآخرون:
- صلاح سالم:
- د/ عبد الحميد متولى :
- د/ عبد الرحيم خليل :
- د/ عبد السلام نووير:

- ١٥- التنشئة السياسية وتنمية المواطنة. مؤلف ورد عرضه بالمجلة التربوية، الكويت، العدد ٩٥، يونيو ٢٠١٠م.
- ١٦- تطوير عمل المجالس النيابية العربية، وبعنوان آخر: تطوير العمل البرلماني العربي، مجلة النهضة، مج ٢، ٥٤، أكتوبر ٢٠٠٠م.
- ١٧- ثورات مصر عبر العصور وتأثيرها على الدول العربية، مجلة شئون عربية، ع ١٤٥، القاهرة، ٢٠١١.
- ١٨- البرلمان العربي ودوره الرقابي- دراسة نقدية مقارنة، مجلة دراسات مستقبلية، مصر-أسيوط، ١٤، يناير ٢٠٠٦.
- ١٩- دور السلطة التشريعية في البناء الديمقراطي، مجلة الفكر، ٤٤، الجزائر، ٢٠٠٩.
- ٢٠- مجلس الأعيان ودوره في النظام السياسي الأردني- دراسة تشريعية مقارنة، مجلة المنارة للبحوث والدراسات، الأردن، مج ١٥، ٣٤، ٢٠٠٩.
- ٢١- اتجاهات أعضاء مجلس [?] الأمة في [?] الأردن (الأعيان والنواب) نحو تأثيرات ظاهرة العولمة [?] على وظائف الدولة، مجلة المنارة للبحوث والدراسات، الأردن، مج ١٥، ١٤، ٢٠٠٩.
- ٢٢- دور أهل الحل والعقد في النموذج الإسلامي لنظام الحكم، العهد العالي للفكر الإسلامي، ٢٠٠٢.
- ٢٣- دراسة مقارنة بين النظامين السياسيين في بريطانيا وألمانيا الاتحادية، مجلة الاقتصاد والإدارة، جامعة الملك عبد العزيز-جدة، ١٤، يونيو-رجب ١٤٠٠هـ/١٩٨٠م.
- ٢٤- المشاركة السياسية في المناطق الفقيرة- دراسة حول واقع الثقافة السياسية وآفاق التطور الديمقراطي في الحالة المصرية في بداية القرن الحادي والعشرين، المجلة العلمية لكلية التجارة بأسيوط، ع ٤٨، يونيو ٢٠١٠.
- ٢٥- المشاركة النسائية في مجلس النواب الأردني، مجلة المنارة للبحوث والدراسات، الأردن، مج ١٥، ١٤، ٢٠٠٩.
- ٢٦- البرلمان الشبابي الأردني التدريبي، رسالة العلم، مج ٤٩، بديل العديدين الأول والثاني، تشرين أول ٢٠١٠.
- ٢٧- محددات قوة المؤسسة التشريعية - دراسة حالة لمجلس الشعب المصري، مجلة النهضة، مصر، مج ٨، ١٤، يناير ٢٠٠٧م.
- د/ عبد العزيز أحمد الأحمد :
- د/ على الصاوي:
- د/ عمار على حسن :
- د/ عمر الحضرمي:
- د/ عمر فرحاتي:
- د/ فايز شراري زريقات :
- د/ فوزي خليل:
- د/ لؤي بحري :
- د/ محمد أحمد على عدوى :
- د/ محمد المصالحه:
- د/ محمود قظام السرحان :
- د/ نجوى إبراهيم محمود :

د/ هاشم يحيى الملاح :

٢٨- مكانة الشورى في سياسة وإدارة الدولة الإسلامية في

عهد الرسول ﷺ ، ندوة النظم الإسلامية، مكتب التربية  
العربي لدول الخليج، الإمارات ، مج،١، نوفمبر ١٩٨٤ .

### خامسا: مؤتمرات وندوات وورش عمل

- ١- أوراق المؤتمر الأول لقسم الحاسبة والمراجعة- الفكر المحاسبي، المنعقد بدار الضيافة ٢٥ سبتمبر ٢٠١١، القاهرة، مج ١٥، عدد خاص عن العدالة الاجتماعية وثورة ٢٥ يناير ٢٠١١
- ٢- ندوة تنمية المهارات الرقمية فى إعداد المحاضر والتقارير البرلمانية، المنعقد بالقاهرة، الفترة من ١٣- ١٦ إبريل ٢٠٠٨، المنظمة العربية للتنمية الإدارية- جامعة الدول العربية.
- ٣- أوراق ندوة خبير الإعلام البرلماني، المنعقدة بالقاهرة، الفترة من ٨- ١٢ يونيو ٢٠٠٨، المنظمة العربية للتنمية الإدارية- جامعة الدول العربية.
- ٤- ورشة عمل مؤشرات قياس أداء البرلمانات، المنعقدة بالأسكندرية، الفترة من ٢٠- ٢٤ مايو ٢٠٠٧، المنظمة العربية للتنمية الإدارية.
- ٥- أوراق وأعمال مؤتمر البرلمان الإلكتروني والحكومة الإلكترونية- ممارسات الحاضر وتطلعات المستقبل، المنعقد بالأسكندرية، الفترة من ٢٤- ٢٦ ديسمبر ٢٠٠٦.
- ٦- المؤتمر العربي الأول لإدارة المجالس الوطنية- التشريعية ، الشورى، المنعقد بفندق شيراتون القاهرة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الفترة من ٣- ٤/٥/٢٠٠٥م.
- ٧- أعمال المؤتمر السنوي الثاني للبرنامج البرلماني، بعنوان الإصلاح البرلماني، المنعقد بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية- بجامعة القاهرة، الفترة من ١٥ - ١٧ يولييه ٢٠٠٣.
- ٨- أعمال المؤتمر السنوي الثاني للبرنامج البرلماني "الإصلاح البرلماني"، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، الفترة من ١٥ : ١٧ يوليو ٢٠٠٣م.
- ٩- أعمال مؤتمر تنمية المرأة العربية- الإشكاليات وآفاق المستقبل، المنعقد بمركز دراسات الجنوب- جامعة جنوب الوادي، فبراير ٢٠٠١.

### سادسا : مقالات وبحوث على شبكة الإنترنت

- ١- د/ إدريس لكريني : نظام المجلسين فى التجربة المغربية، بحث منشور على شبكة الإنترنت.
- ٢- أمجد الجباس: البرلمان المصري أقدم المؤسسات التشريعية في العالم العربي، مقال.
- ٣- د/ جمال زهران : مجلس الشورى بين الإلغاء والإبقاء عليه مع تطويره، وكالة محيط على شبكة الإنترنت، ٢٠/٩/٢٠١١م.
- ٤- عزيز كايد: السلطة التشريعية بين نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين، من سلسلة التقارير القانونية، رقم (٢٦)، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان، منشور على الإنترنت بنظام).

٥- د/ محمد هلال الرفاعي : تطور مفهوم نظام المجلسين التشريعيين في النظم السياسية المعاصرة، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق- جامعة دمشق، ٢٠١١. مشار للخصها على شبكة الإنترنت .

### سابعاً: تحقيقات صحفية

إبراهيم منصور: الإصرار على مجلس الشورى، جريدة التحرير فى ٢٠١٢/١/٣م.  
جمال غيطاس: بعد الانتخابات البرلمانية: التصويت الإلكتروني ممكن أم صعب أم مستحيل؟، جريدة الأهرام، الصادرة في ٢٠١٢/٢/٢١م، س١٣٦، ع٤٥٧٣٢.  
عبد الراضي أبو ليلة: إلغاء الشورى لضغط النفقات، جريدة الأهرام في ٢٠١١/١٢/٢٥م.  
محمد عبد المنعم: إلغاء مجلس الشورى والاكتفاء بالشعب، جريدة الأهرام المسائي، ٢٠١١/١١/١٥.

مطالبات متزايدة بإلغاء «الشورى» تثير جدلاً، البيان، القاهرة، في ٢٠١١/١٢/٢٨.  
محمد فوده : الإبقاء على مجلس الشورى .. حكمة، جريدة اليوم السابع، ٢٠١١/١٠/٧م.  
د/ عبد المنعم أبو الفتوح : نرفض التخوين لأي فصيل سياسي ويجب إلغاء مجلس الشورى، جريدة التحرير في ٢٠١١/١٢/٢٦.  
أحمد عاطف عبد الرحمن: نريد تغيير لا تطوير لنظامنا السياسي، كلمة التحرير، مجلة المال والتجارة، مج٦، ع٦٦، أكتوبر١٩٧٤، ص٢-٣.  
مجلس الشورى بين الإبقاء والإلغاء، تحقيق: عبد الجواد على، جريدة الأهرام، ع٤٥٤٣٠، س١٣٥، بتاريخ ٢٠١١/٤/٢٥.

جريدة المصري اليوم، ع٢٧٥٣، صفحة قضايا ساخنة، العديد من الأحزاب والقوى السياسية تطالب بإلغاء مجلس الشورى لاختصار المرحلة الانتقالية، في ٢٠١١/١٢/٢٧.  
سمير عبد العاطى: مجلس الشورى بين الإبقاء والإلغاء، جريدة الوفد، بتاريخ ٢٠١١/٤/٣م.

### ثامناً : مراجع باللغة الأجنبية بالفرنسية:

G. Vedel: Manuel Elémentaire de droit constitutionnel, Paris, Sirey, 1949.

Maurice Duverger :

- Les régimes politiques, PUF, Paris, 1961, P.7 et suite. et aussi: Michel Ameller: Les parlements une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans cinquante- cinq pays, PUF, Paris, 1966.

- Institutions Politiques et Droit Constitutionnel; 1- Les Grands Système Politiques, PUF, Paris, 1978.

Marcel Prélot : institution politique et droit constitutionnel, 5<sup>eme</sup> édition, Dalloz, France, 1972.

Tune : Le Système Constitutionnel des Etats – Unis. d. Amérique, Paris, Domat Montchrestien, 1954, Paris.

وبالإنجليزية .

David Close (ed.) : Legislatures and the new democracies in Latin America; London, Lunne Rienner, 1995.

Philip Laundry: Parliaments in Modern World; U.S.A; Gower publishing co., 1989.



# " مستقبل الإقتصاد المصرى بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ "

مقدم من الدكتور  
احمد مصطفى محمد معبد  
الأستاذ المساعد ورئيس قسم الاقتصاد  
كلية الحقوق - جامعة بنها

## مشكلة البحث :

دائماً ما كان الاقتصاد المصري من أهم القضايا التي أهتم بها المحللون الغربيون لأن مصر تعتبر من أكبر الدول في المنطقة العربية وأكثرها انفتاحاً اقتصادياً مع الدول الغربية ، وزاد اهتمام الدول الغربية بالاقتصاد المصري بعد اندلاع ثورة ٢٥ يناير وسقوط نظام مبارك ففي هذا الصدد كتب المحلل الاقتصادي بن هينمان في صحيفة "The Atlantic" قائلاً :

"أن الاقتصاد فى عهد الرئيس المصري السابق حسني مبارك لم يحقق درجة النمو المطلوب لأن نظامه فشل تماماً في التعامل مع الفقر الذي وصل إلى نسبة ٢٠% من عدد السكان والبطالة التي وصلت نسبتها إلى أكثر من ١٠% من عدد السكان وعدم القدرة على استغلال طاقات الشباب حيث أن ٩٠% من العاطلين في مصر تتراوح أعمارهم بين ١٥ و ٢٤ عاماً وكذلك فشل في التعامل مع مشكلة التضخم الذي وصل إلى ٢٠% وفي النهاية فشل في حل مشكلة تفشي الفساد في الجهاز الإداري للدولة" (٣٦٠) .

ومنذ تنحي مبارك في فبراير من عام ٢٠١١ وسقوط نظامه شهد الاقتصاد المصري هبوطاً وتدهوراً شديداً مع فشل القادة العسكريين في التعامل مع القضايا الاقتصادية الناشئة بعد الثورة.

ومن المعروف أن نمو إجمالي الناتج المحلي في مصر عادة ما كان يصل إلى ٥% خلال العقد الأخير ولكنه وصل إلى ما يقرباً ١% في نهاية عام ٢٠١١ ، وكذلك هناك أزمة النقد الأجنبي التي لاحت في الأفق بعد أن أنخفض الاحتياطي الأجنبي من ٣٦ مليار دولار في بداية عام ٢٠١١ إلى أكثر من النصف مع نهاية عام الثورة (٣٦١) .

---

<sup>٣٦٠</sup> المحلل الاقتصادي بن هينمان في صحيفة "The Atlantic" الصادره فى إنجلترا العدد ٢٠٩٨ الصادر فى ٢٢ يناير ٢٠١٢ . ولمزيد من المعلومات عن الفساد المؤسسى انظر د اسماعيل صبرى عبد الله - التنمية الشاملة - الهيئة المصرية العامة للكتاب - طبعة ٢٠١٠ ص ٩٨ .

<sup>٣٦١</sup> تظهر أهمية الناتج المحلي فى أنه المنبع الذى تترتوى منه التجارة الخارجية ، وهو المدخل الأساسى لتنمية أو إضعاف طاقة الدولة التصديرية . لمزيد من التفصيل راجع مؤلف الاستاذ الدكتور عبد الباسط وفا - مشكلات التجارة الخارجية - دار النهضة العربية - الطبعة الرابعة - بدون سنة طبع - ص ١١ .

- فى ضوء المعايير التى قيل بها من الإقتصاديين ، فإن الحجم الأمثل من الإحتياطيات النقدية الدولية ، لمصر فى حدود ٢٥ مليار دولار فى السنتين ٢٠٠٧ و ٢٠٠٨ و ٢٠٠٨ و ٢٠٠٩ ، وان الزيادة فى حدود ٨ مليار دولار إلى ٩ مليار دولار تقريباً ، وذلك فى ضوء معيار تغطية الإحتياطيات لنسبة من حجم الواردات ، وفى ضوء الأخذ بمعيار =

ومن جانب آخر، انخفض دخل السياحة بنسبة ٣٥٪ هذا العام، أما بالنسبة لرجال الأعمال المصريين فقد خرجوا من البلاد بأموالهم ونفس الحال بالنسبة للمستثمرين الأجانب الذين تجنبوا الدخول إلى السوق المصري بأي حال من الأحوال ، في حين انخفض مؤشر البورصة المصرية أكثر من ٤٠٪.

والآن نسبة الفقر والتضخم والبطالة أكثر بكثير من مثيلاتها في أى وقت مضى حيث أن ٤٤٪ من الشعب المصري تم وضعهم تحت خط الفقر وفقاً للإحصائيات.

ونذكر هنا ما قاله جوزيف توربيه رئيس الاتحاد العالمي للمصارف العربية خلال المؤتمر الذي عقد مؤخراً للمؤسسات المالية الرائدة في العالم العربي حيث لخص الوضع في مصر بالتحذير قائلاً : "أن الربيع العربي سيتحول إلى شتاء قاسي اقتصادياً".

وبالتالى فإنه سيكون على المؤرخون النظر بعين الاعتبار إلى العلاقة ما بين القضايا السياسية والاقتصادية في الانتفاضة المصرية لأنه بينما ينظر الجميع إلى الثورة على أساس أنها أسقطت نظاماً كان يقوده حاكماً ديكتاتورياً يشمل هيئة تشريعية ضعيفة وقبضة أمنية قوية قيدت حقوق الأفراد ومارست أشكالاً من الاعتقال والتعذيب بحق الكثير من معارضي النظام وكذلك قضت الثورة على سيطرة الحزب الواحد على السلطة من خلال تزوير الانتخابات، ولكن الاهتمام الشديد بوضع دستور جديد وشرعية سياسية جديدة لابد أن يكون مرتبطاً بشكل كبير بشرعية اقتصادية جديدة أيضاً.

ولاشك أن الحقائق القاسية التي شهدتها الفترة التي تلت الثورة بينت التنوع السياسي في مصر والصراع بين الجماعات المختلفة والتناقض الحالي في الآراء بشأن الأسئلة الحرجة حول توزيع السلطات بين المؤسسات الحكومية والتوازن بين الأغلبية والأقلية وحقوق الإنسان وتأثير تطبيق الشريعة الإسلامية ودور الجيش في الحكومة .

---

=عجز ميزان المدفوعات ، فإن ميزان المدفوعات المصرى يحقق فائض ٢ مليار فى المتوسط تقريباً ، وفى ضوء معيار الإلتزامات قصيرة الأجل ، فإن الحجم الأمثل فى حدود ٢ مليار تقريباً .  
- إن الحجم الأمثل من الإحتياطيات النقدية الدولية فى ضوء الأخذ بمعيار حرية سعر الصرف ، هو الحجم الذى يغطى الإحتياجات الضرورية والدين قصير الأجل ، وفى مصر فى حدود من ١١ مليار إلى ١٢ مليار .  
- د صابر يونس صالح - المستوى الأمثل للإحتياطيات النقدية الدولية فى ضوء حرية سعر الصرف بالتطبيق على مصر - مجلة مصر المعاصرة - العدد ٥٠٠ ص ٤٥٥ .

والآن في هذه الفترة الانتقالية وبعد الصعود القوي للإخوان المسلمين والسلفيين في الانتخابات البرلمانية يبدو أنه من غير المعروف كيف ستحل القوى المتصارعة في المجتمع القضايا الدستورية والسياسية المثارة مثل: العلمانية مقابل الدين والعسكرية مقابل المدنية، والمسحيين مقابل المسلمين، أو الإخوان المسلمين مقابل السلفيين والفقراء والعاطلين مقابل النخبة والكبار مقابل الشباب حيث أن ٤٥ مليون من أصل ٨٥ مليون مواطن مصري يقل عمرهم عن ٣٥ عاماً.

وبالتالي فإن كل هذه القضايا تؤدي إلى قلق متصاعد بشأن الاقتصاد المصري في المستقبل ، والأهم الآن هو الوصول إلى حل السؤال بشأن ما هو الخليط السياسي المناسب لتحقيق التوازن بين العدالة والكفاءة (٣٦٢) ؟

وكيف يمكن إيجاد حلول للفقير وتطوير التعليم والرعاية الصحية وخلق فرص عمل جديدة والحصول على غذاء وطاقة مناسبين ، وهل يمكن هذا من خلال تقليل الدعم الحكومي الحالي ؟ وكيف ستمكن مصر من قطع الشريط الأحمر وبدء تشجيع عودة الاستثمار وخلق مؤشر قوي للنمو الاقتصادي؟.

ولاشك أيضاً أن هناك عدد من العقبات الكبيرة التي تواجه المهام المطروحة على الساحة الاقتصادية في مصر وأهمها ردود الفعل المناهضة لأفكار السوق الحر مثل خصخصة المؤسسات المملوكة للدولة والوقوف ضد القطاع الخاص ، حيث يُنظر إلى موجات الإصلاحات الليبرالية للاقتصاد على أنها تقف في صف الأغنياء على حساب الفقراء وتعمل على دفع المال إلى القلة الفاسدة في مقابل زيادة البطالة ودفع الكفاءات جانبا.

أما العقبة الثانية التي تقف في وجه النمو الاقتصادي المصري فهي ضرورة معالجة العناصر المتهالكة لسيطرة الدولة على الاقتصاد الأمر الذي سيوفر الدعم الحكومي والوظائف الحكومية الغير ضرورية في الكثير من الأحيان ، وكذلك الثروة الخفية للجيش والعمل على رفاهة الميزانية الحكومية.

وأيضاً هناك ذلك الفساد المستشري في إطار السوق الحر والعناصر المؤيدة لسيطرة الدولة على الاقتصاد وهو الأمر الذي يشوه وينزع الشرعية عن النشاط

---

(٣٦٢) د. أحمد بدیع بلیح - قضية التنمية في مصر - منشأة المعارف بالأسكندرية - بدون دار نشر - ص ١٠٠ - ولمزيد من التفصيل حول دور السياسة المالية راجع أ.د السيد عطية عبد الواحد - دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الاقتصادية - دار النهضة العربية - الطبعة الأولى - ١٩٩٣ - ص ١٣ .

التجاري اليومي في مصر ويضع صعوبات غير عادية أمام إنشاء قاعدة دائمة وثابتة لتطبيق القانون.

وإذا ما تحدثنا عن الاقتصاد الإسلامي الذي اختار الإخوان المسلمون أن تطبقه حال وصولها للسلطة فيثور التساؤل هل هذا النظام سيفضل الكفاءة على حساب العناصر الأخرى مع العلم أن مصر تحتاج إلى نمو اقتصادي يمكنه خلق ٧٠٠ ألف فرصة عمل سنوياً لإبقاء معدلات البطالة في مستوى معقول فتركيا على سبيل المثال تمكنت من تحقيق ذلك بعد أن كانت دولة علمانية قوية طوال القرن الماضي قبل أن تتولي حكومة إسلامية السلطة هناك.

وهل سيستمر الاقتصاد المصري في عدم الإستقرار مع تساؤلات حول استعداد الولايات المتحدة وأوروبا وصندوق النقد الدولي والبنك الدولي لتقديم قروض مادية للمساعدة على استقرار الاقتصاد المصري من خلال معايير مثل اتفاقيات التجارة الحرة و ضمانات استثمارية وتخفيف عبء الديون والقروض الميسرة أو منح مالية مباشرة.

وفي النهاية فإن المسائل السياسية والدستورية يمكن أن تستمر لشهور أو سنين حتى يتم حلها بينما الأوضاع الاقتصادية المتدهورة تنتقل من سيء إلى أسوأ، وهذا بدوره سيؤدي إلى تفاقم الصراعات الاجتماعية والسياسية الخطيرة التي تكمن خلف الإصلاح الدستوري واتجاهات السياسة العامة الجديدة.

وكثيراً ما قيل أن مستقبل العالم العربي الجديد سيتم تشكيله ربما على نحو ملموس من خلال ما يحدث في مصر، ومن خلال الاعتراف بالتنوع في مصر ينبغي علينا جميعاً توجيه قدر كبير من انتباهنا واهتمامنا ليس فقط للصراع من أجل نظام أكثر تمثيلاً وانفتاحاً وشرعية للحكومة وهو الأمر الذي تلقي الجزء الأكبر من اهتمام وسائل الإعلام هناك ولكن هناك أيضاً الصراع من أجل تحقيق اقتصاد أكثر عدلاً وكفاءة ويمكن أن ينحسر هذا الهدف في المستقبل البعيد إذا ازدادت الأوضاع الاقتصادية الحالية سوءاً وإذا لم تتمكن القوى السياسية الحالية من الاتفاق على مسار للعمل.

والدليل على نظرة التوجس هذه هو أن عام مضي من عمر ثورة ٢٥ يناير حلقت خلاله أحلام الرفاهية والرخاء علي حياة المصريين.. لكن الاعتصامات الفئوية والمسيرات الاحتجاجية والأحداث الدموية جلبت لهم الفقر والغلاء والبطالة نتيجة الانفلات الأمني وهروب الاستثمارات وتوقف حركة السياحة والإستثمار العقارى وعشوائية السوق الداخلية التي جلبت الاحتكارات

فترتب علي ذلك تدهور الاحتياطي من العملات الأجنبية وتخفيض التصنيف الائتماني لمصر ٥ مرات .

إن الأرقام المخيفة التي أعلنتها الحكومة عن الأوضاع المتردية للاقتصاد تنذر بكارثة اقتصادية كبيرة خلال الأشهر القليلة المقبلة ما لم يكن هناك تحركا ملموسا في عجلة الاقتصاد فالبطالة ارتفعت بأكثر من ٥٠% وخسائر قطاع السياحة تزيد عن ٣٠ مليار جنيه سنويا وتعثر أكثر من ٤ آلاف مصنعا بخسائر تزيد علي ٢٥ مليار جنيه وضياع أكثر من ٥ ملايين فرصة عمل و١٣ مليار دولار عجزا في ميزان المدفوعات وهروب أكثر من ٩ مليارات من الدولارات استثمارات أجنبية وفقدان أكثر من ٢٠ مليار دولار من الاحتياطات من العملات الأجنبية وارتفاع معدلات التضخم إلي أكثر من ٢٠% خلال عام الثورة وزيادة الواردات إلي ٩٥ مليار جنيه وتضخم حجم الدين العام المحلي إلى ١.٣ تريليون جنيه وارتفاع عجز الموازنة العامة إلي أكثر من ١٨٤ مليار جنيه .

ومن ثم فإن لغة الأرقام برغم أنها لا تكذب الا أنها تحمل العديد من الدلالات فمثلا أرقام المالية العامة ترسم صورة قاتمة للغاية للوضع الاقتصادي حيث ارتفع العجز الكلي بالموازنة العامة خلال الفترة من يوليو إلي ديسمبر الماضيين إلي ٧٣.٨ مليار جنيه مقارنة بنحو ٦٠.٤ مليار جنيه في نفس الفترة من العام السابق ؛ ليسجل العجز نسبة ٤.٧% من الناتج المحلي الإجمالي .

كما ارتفع إجمالي الدين المحلي الإجمالي لنحو تريليون و ٣٠٠ مليار جنيه تقريبا في نهاية سبتمبر الماضي كما سبق القول ليمثل نحو ٦٤.٩% من الناتج المحلي الإجمالي بعد أن سجل ٧٠.٥% من إجمالي الناتج في اعلي نسبة يسجلها الدين العام وذلك في يونيو ٢٠١١ .

أيضا شهد ميزان المدفوعات اختلالا بصورة كبيرة فبعد تسجيله فائض بنحو ٣.٤ مليار دولار قبل الثورة فإنه سجل عجزا بنحو ٢.٤ مليار دولار في الربع الاول من العام المالي الحالي ٢٠١١/٢٠١٢ .

كل هذه المؤشرات أسهمت في انهيار معدلات نمو الاقتصاد وبعد أن كانت تتجاوز رقم ٧% قبل ثلاثة أعوام ماضية سجلت عام الثورة نحو ١.٨% فقط مع توقعات للبنك الدولي بارتفاعها إلي ٣.٨% عام ٢٠١٢ و ٥.٥% عام ٢٠١٣ .

وينسجم استمرار تواضع نسب النمو المقدرة للاقتصاد القومي لعام ٢٠١٢ مع ضعف المؤشرات الاجتماعية حيث يقدر أن يصل عدد العاطلين عن العمل إلي ٣ ملايين فرد في ٢٠١١ - ٢٠١٢ مقابل ٢,٧ مليون في عام ٢٠١٠ - ٢٠١١ وأن أكبر نسب

للفقر تتمركز بين الشباب (١٨ - ٢٩ عاماً) إذ يشكلون نحو ٢,٢٣ ٪ من حجم الفقر في مصر.

ونشير هنا إلي ضعف سوق العمل في مصر حيث لا تحظى إلا بعدد محدود من فرص التشغيل في الوقت الراهن ، و مما يفاقم هذه المشكلة ضعف معدلات النمو الاقتصادي والخلل الذي يعاينه المناخ العام للاستثمار وأن التحديات تتركز حول خلل الأوضاع الحالية لسوق العمل في مصر فيظل ارتفاع معدل البطالة بشكل ملحوظ من ٩.٨ ٪ في ( يوليو - سبتمبر ٢٠١٠ ) إلي ١١ ٪ في ذات الفترة. من عام ٢٠١١<sup>(٣٣)</sup> ومن المعروف ان تفاقم مشكلة البطالة في مصر كانت من بين العوامل التي أشعلت شرارة الثورة الشعبية في حين تزايد معدل البطالة بين الشباب (١٥ - ٢٩ عاماً) عن ثلاثة أرباع المتعطلين في مصر خلال يوليو/سبتمبر ٢٠١١ بما يعادل ٦٧,٧ ٪، وتعد الفئة العمرية (٢٠ - ٤٢) الأكثر تضرراً حيث ترتفع نسبة البطالة إلي ٣٤,١ ٪ يليها الفئة العمرية (٢٩ - ٥٢) بنسبة تصل إلي ٢٢ ٪ وتصل للنساء في حدود ٣٢ ٪ ويظهر ذلك ضعف مشاركتهم في سوق العمل علي مستوي العالم.

وفي مقابل ذلك لم يتمكن القطاع الخاص الرسمي في مصر توفير فرص العمل المناسبة حيث أتاح هذا القطاع مليون وظيفة خلال الفترة من ١٩٧٤ - ٢٠٠٤ وبتكلفة تصل إلي ٤٤٢ ألف جنيه في المتوسط للمشروع بالرغم من أهمية دوره في اعداد وتمويل برامج التدريب وزيادة الاستثمارات خاصة في الصناعات التحويلية والخدمات بوصفهما محركين مهمين لاتاحة فرص العمل ونمو الدخل.

وتقدر دراسة قام بها البعض حجم الخسائر الناتجة عن القلاقل الاجتماعية والفراغ السياسي في الناتج المحلي الاجمالي بانكماش معدل النمو الحقيقي في ٢٠١٠ - ٢٠١١ ليبلغ ٨.١ ٪ مقارنة بـ ١.٥ ٪ خلال ٢٠٠٩ - ٢٠١٠ وفي ارتفاع رصيد الدين الخارجي بنسبة ٣,٧ ٪ ليبلغ ٤٣,٧ مليار دولار في نهاية يونيو ٢٠١١ مقابل ٣٣.٧ مليار دولار في ذات الفترة من العام السابق عليه علاوة علي ارتفاع نسبة الدين المحلي للموازنة العامة ليصل إلي ٥.٠٧ ٪ من الناتج المحلي في نهاية يونيو ٢٠١١

<sup>(٣٣)</sup> لمزيد من التفصيل د . ماجد عثمان - السكان وقوة العمل في مصر - الهيئة المصرية العامة للكتاب - طبعة ٢٠٠٥ - ص ٢٤١ .

مسجلاً ٣.٧٦٩ مليار جنيه متزامناً مع عجز كلي في ميزان المدفوعات خلال العام المالي ٢٠١٠/٢٠١١ بلغ نحو ٨.٩ مليار دولار.

وأشارت هذه الدراسة إلي أن إجمالي المصروفات الفعلية تخطت الإيرادات المقررة في موازنة العام المالي (٢٠١٠/٢٠١١) ليبلغ العجز الكلي للنتائج المحلي الإجمالي نحو ٨.٩% وسينعكس ذلك علي حجم الانفاق المقرر في عام ٢٠١٢ وأهم تلك البنود رفع الحد الأدنى للأجور.

كما سجلت الدراسة أن هناك تراجعاً صريحاً لشركات الأموال التي تم تأسيسها خلال (يناير - أكتوبر) ٢٠١١ من (٦٩٩٥) إلي (٥٤٢٥) شركة وبمعدل تراجع ٥.٢١% مع تراجع رأس المال المصدر لهذه الشركات من ٥٢.٥ مليار جنيه إلي ٤.٩١١ مليار جنيه خلال نفس فترة التأسيس.

وأدت الاحتجاجات المتوالية إلي هروب المستثمرين والسياح بسبب العنف وعدم الاستقرار حيث شهدت الفترة يناير - يونيو ٢٠١١ تراجعاً حاداً في صافي الاستثمار المباشر ليسجل لأول مرة رقماً سالباً بلغ ٥٦ مليون دولار وان الأمر يتطلب تبني تعديلات جوهرية لقوانين الإفلاس في مصر للقضاء علي العقبات المتعلقة بمناخ الاستثمار المرتبطة بإنفاذ العقود وسهولة تصفية النشاط التجاري.

ومن ناحية أخرى أظهرت مؤشرات رئيسية في دعم حركة النمو لتعكس قدر من التحسن النسبي خلال العام المالي ٢٠١١/٢٠١٢ من بينها بيانات الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بأسعار السوق حيث سجل الانفاق الاستهلاكي (الذي يشكل ٧.٤% من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي ويسهم بـ ٤% في معدل النمو) نمواً ملحوظاً حيث حقق كل من الاستهلاك الخاص والعام نمواً يقدر بنحو ٠.٥% و ٨.٣% علي التوالي بينما انخفض الانفاق الاستثماري بنحو ٤.٤%. ومن ناحية أخرى سجلت الصادرات والواردات من السلع والخدمات ارتفاعاً قدره ٧.٣% و ٨.١% علي التوالي خلال عام الدراسة مقارنة بانخفاض قدره ٣% و ٣.٢% خلال العام المالي السابق<sup>(٣٦٤)</sup>.

<sup>(٣٦٤)</sup> دراسة بحثية أعدها الدكتورة هبة نصار أستاذة الاقتصاد بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية - منشورة في جريدة الأهرام العدد ٤٥٢٣ ص ١٢ .



وبالرغم من ذلك فقد توقع تقرير الآفاق الاقتصادية لعام ٢٠١٢ والذي اصدره البنك الدولي أخيراً ان يرتفع معدل نمو الاقتصاد المصري الي ٣.٨% العام الحالي يرتفع الي ٥.٥% العام المقبل.

وأشار التقرير الي ان اقتصاد مصر شهد نموا عام ٢٠١٠ بلغ ٥.١% الا انه تراجع العام الماضي الي ١.٣% بسبب الظروف السياسية التي شهدتها مصر<sup>(٣٦٥)</sup>.

وبالنسبة لأهم الاسواق التجارية لمصر اظهر تقرير البنك الدولي ان التغيرات السياسية الجذرية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا عطلت النشاط الاقتصادي إلي حد كبير ولكن علي نحو انتقائي في أنحاء المنطقة في حين بدأت الأوضاع الخارجية المتدهورة في التأثير سلبيا علي التجارة وأسعار السلع الأولية والسياحة والإيرادات الأخرى<sup>(٣٦٦)</sup>.

وبالرغم مما يتعرض له الاقتصاد المصري فإنه يُعد واحداً من أكثر اقتصاديات دول منطقة الشرق الأوسط تنوعاً ، حيث تشارك قطاعات الزراعة والصناعة والسياحة والخدمات بنسب شبه متقاربة في الاقتصاد المصري . حيث يعتمد اقتصاد مصر بشكل رئيسي على الزراعة والصناعة، ودخل قناة السويس والسياحة والضرائب والإنتاج الثقافي والاعلامى والنفط وتحويلات العمالة الخارجية من أكثر من ٣ مليون مصري يعملون في الخارج و بشكل رئيسي في المملكة العربية السعودية ، ومنطقة الخليج مثل الإمارات العربية المتحدة حيث تشكل تحويلاتهم النقدية مورداً من موارد الاقتصاد ، كما يوجد مصريون في الولايات المتحدة الأمريكية وأوروبا وأستراليا وبأعداد ليست قليلة . وسوف نتناول البحث في هذا الموضوع من خلال ثلاث مباحث كالتالي :

---

<sup>(٣٦٥)</sup> وبالنسبة لتوقعات البنك لنمو الاقتصاد العالمي في ٢٠١٢ توقع التقرير ان يسجل الاقتصاد العالمي نمواً بنسبة ٢.٥% يرتفع الي ٣.١% عام ٢٠١٣. هذا وقد خفض البنك الدولي توقعاته السابقة لمعدلات نمو الدول النامية فبدلاً من ٦.٢% توقع البنك ان تسجل معدل نمو ٥.٤% في ٢٠١٢ مقابل ١.٤% فقط بالدول مرتفعة النمو. - وارجع البنك الدولي تخفيض توقعاته لمعدلات النمو الي مشاكل الديون السيادية بمنطقة اليورو وضعف النمو في العديد من كبرى الأسواق الناشئة ويطء نمو التجارة العالمية التي ارتفعت العام الماضي بنحو ٦.٦% وهو تقريبا نصف زيادتها عام ٢٠١٠ والذي سجلت خلاله ١٢.٤% .

واظهر التقرير ان تأثيرات الأزمة المالية في البلدان مرتفعة الدخل كانت واضحة علي مستوي العالم ففي البلدان النامية ارتفع هامش القروض السيادية ٤ نقطة أساس في المتوسط وانهارت التدفقات الإجمالية لرعوس الأموال للبلدان النامية بنسبة ٤٩% لتصل الي ١٧٠ مليار دولار في النصف الثاني من عام ٢٠١١ .  
<sup>(٣٦٦)</sup> تقرير الآفاق الاقتصادية لعام ٢٠١٢ والذي اصدره البنك الدولي أخيراً .

المبحث الأول : المراحل التي سبق ومر بها الإقتصاد المصرى .  
المبحث الثانى : أسباب ضعف الإقتصاد المصرى منذ ثورة يوليو عام ١٩٥٢ .  
المبحث الثالث : متطلبات إعادة الإقتصاد المصرى للنمو فى المرحلة الحالية .

## المبحث الأول

### " المراحل التي سبق ومر بها الإقتصاد المصرى "

مر الإقتصاد المصرى بعدد من المراحل منذ عام ١٩٥٢، فقد بدأت المرحلة الأولى عام ١٩٥٢ واستمرت حتى عام ١٩٦٠، وغلب عليها اتخاذ عدد من السياسات الاقتصادية التي تصب في اتجاه إعادة توزيع الموارد، من خلال تدخل الدولة الواضح في النشاط الاقتصادي

وكانت أبرز هذه السياسات قانون الإصلاح الزراعي في سبتمبر ١٩٥٢، والاتجاه إلى التصنيع لاستيعاب مزيد من العمالة وإنشاء "المجلس الدائم لتنمية الإنتاج القومي" أواخر العام نفسه ، وبدء الاستثمار الحكومي المباشر من خلاله في شركة الحديد والصلب عام ١٩٥٤، ثم تأميم قناة السويس عام ١٩٥٦. ومع تزايد تدخل الدولة بدأ الاتجاه للتخطيط عبر إنشاء لجنة التخطيط القومي عام ١٩٥٧ بدلاً من مجلس الإنتاج القومي<sup>(٣٦٧)</sup>.

وفي عام ١٩٦٠ بدأت المرحلة الثانية التي يطلق عليها مرحلة التخطيط الشامل واستمرت حتى عام ١٩٦٦، وكانت أهم ملامحها التخطيط الاقتصادي القومي الشامل والتطبيق الاشتراكي ، وتم البدء بأول خطة خمسية شاملة ٦٠ — ١٩٦٥ يركز تنفيذها على قطاع اقتصادي قائد تسنده عدة سياسات أهمها القوانين الاشتراكية وتحديد ساعات العمل والأجور وتنظيم العلاقة بين المالك والمستأجر والتدخل في تحديد الأسعار، وقد أسفرت تلك المرحلة عن تحقيق معدل نمو بلغ ٣،٨٪ خلال الخطة الخمسية.

وفي عام ١٩٦٧ بدأت المرحلة الثالثة من التطور الاقتصادي المصرى وهي مرحلة اقتصاد الحرب ، حيث عانى الإقتصاد من مشكلة تمويل الخطة وكانت السياسات تخدم الاستعداد لتحرير الأرض المصرية المحتلة ، وزاد الإنفاق

---

<sup>(٣٦٧)</sup> لمزيد من التفصيل راجع - د مصطفى السعيد - الإفتتاح الإقتصادى وإستراتيجية الإعتماد على الذات - مؤتمر نحو إقتصاد مصرى يعتمد على الذات - الجمعية المصرية للإقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع - القاهرة مارس ١٩٨١ - ص ٨١ .

العسكري من ٥.٥ ٪ من الناتج المحلي عام ١٩٦٢ إلى ١٠ ٪ عام ١٩٦٧، ثم إلى ٢٠ ٪ عام ١٩٧٣.

المرحلة الرابعة بدأت عام ١٩٧٤ مع الأخذ بالانفتاح الاقتصادي ، وتم إحداث تحول جذري في النظم والسياسات الاقتصادية ، وكانت أبرز ملامح هذه المرحلة التحول عن نظام التخطيط الشامل ، واستبداله ببرامج سنوية في شكل خطط متحركة ، والاستعانة برأس المال العربي والأجنبي في التنمية من خلال قوانين الانفتاح الاقتصادي ، وقد تحقق معدل نمو مرتفع خلال تلك الفترة وصل إلى ٩.٨ ٪ ولكنه ارتبط بالنمو في القطاعات الخدمية دون الإنتاجية. وتم البدء في المرحلة الخامسة وهي مرحلة العودة للتخطيط القومي الشامل (١٩٨٢- ١٩٩٠)، ومواصلة السير في سياسة الانفتاح الاقتصادي وتشجيع الاستثمار، كانت التنمية الاقتصادية على قمة هذا المشروع ، لذا كانت الدعوة لعقد المؤتمر الاقتصادي في فبراير ١٩٨٢ لتحديد من أين وكيف تبدأ مسيرة التنمية في مصر.

وخلال هذا المؤتمر اتفق المتخصصون علي أهمية إتباع إستراتيجية تنموية طموحة ومتواصلة من خلال الخطط الخمسية والتي بدأت عام ١٩٨٢. وقد انصرفت عملية التنمية في المرحلة الأولى لبناء بنية أساسية قوية ، وجدولة الديون ، إضافة إلى تكثيف إجراءات التحول نحو اقتصاد السوق ، والتي من أهمها إلغاء نظام التخطيط المركزي والاستعاضة عنه بأسلوب التخطيط التأشيري .

وإعادة النظر في أولويات الخطة ، وتقليص دور القطاع العام تدريجياً ، والتحول إلى القطاع الخاص مع الإبقاء على دور الدولة في إدارة الاقتصاد الكلى على نحو يكفل استقرار الأسعار والتوازن الخارجي والعدالة في التوزيع ومنع الاحتكار والانتقال من مرحلة التصنيع من أجل الإحلال محل الواردات إلى مرحلة التصنيع من أجل التصدير.

وقد أكدت نتائج الأداء الاقتصادي والمالي حدوث تحسن كبير خلال الربع الأول من العام المالى ٢٠٠٧ / ٢٠٠٨ ، فقد حقق الاقتصاد المصري نمواً بمعدل ٧.١ ٪ حيث ارتفع الناتج المحلى الإجمالى بتكلفة عوامل الإنتاج إلى ٦٨٤.٤ مليار جنيه.

ثم شهد عام ٢٠٠٧ بدء العمل بالخطة الخمسية ٢٠٠٧ / ٢٠١٢ والتي تستهدف تحقيق معدل نمو سنوي ٨ ٪ وخفض معدل التضخم إلي ٥ ٪ بنهاية الخطة.

كما شهد ذات العام ارتفاع الإيرادات العامة والمنح بنسبة ١٩.١ ٪ لتصل ١٨٠.٢ مليار جنيه حيث ارتفعت الإيرادات الضريبية بنحو ١٦.٩ ٪ لتصل ١١٤.٣ مليار جنيه ، كما ارتفعت الإيرادات غير الضريبية بسنة ٢٣.٢ ٪ لتصل ٦٥.٩ مليار جنيه وبلغت حصيلة الضرائب على الدخل في العام المالي المذكور ٥٨.٥ ٪ بزيادة ٢١.٣ ٪ عن عام ٢٠٠٦ .

أيضاً ارتفعت حصيلة ضريبة المبيعات بنسبة ١٣.٧ ٪ لتصل ٣٩.٤ مليار جنيه ، كما ارتفعت حصيلة الجمارك بنحو ٧.٤ ٪ لتصل ١٠.٤ مليار جنيه وذلك بسبب زيادة الواردات كما ارتفع الإنفاق على الأجور والمرتبات بنسبة ١١.٦ ٪ ليصل ٥٢.١ مليار جنيه وارتفع بند الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية إلى ٥٨.٤ مليار جنيه وتراجع العجز الكلي من ٩.٢ ٪ إلى ٧.٥ ٪ من الناتج المحلي الإجمالي.

مما سبق يتضح أن الإقتصاد المصرى منذ بداية خمسينيات القرن الماضى وهو غير مستقر على ايدولوجية واحدة نتيجة الظروف السياسية وغياب الديمقراطية والحروب التى خاضتها مصر خلال الأعوام ٤٨ و ٥٦ و ٦٧ و ٧٣ علاوة على حرب الإستنزاف ما بين عام ٦٧ و ٧٣<sup>(٣٦٨)</sup>.

<sup>(٣٦٨)</sup> أ.د أنور اسماعيل الهواري - مبادئ علم الاقتصاد السياسي - بدون دار نشر - وبدون سنة طبع - ص ١٢٤

## المبحث الثانى

### أسباب ضعف الإقتصاد المصرى منذ ثورة يوليو عام ١٩٥٢

يذهب البعض إلى القول بأن اقتصاد مصر العينى والمادى لم ينهار والأزمة الاقتصادية ليست بسبب الثورة ، ولكن الجزء الأكبر من السبب يكمن فى إدارة احتياطات مصر من النقد الأجنبى والسياسة النقدية وسياسة الائتمان<sup>(٣٦٩)</sup>.

فى حين يرى آخرون أن هذه مقولة خاطئة تجافى الواقع وقد جانبها الصواب ، ويحاول التدليل على عدم صواب هذا الاستنتاج الخاطئ بما يلى :  
أولاً: إن جذور أزمة الإقتصاد المصرى تكمن فى الإقتصاد العينى الذى يعانى من ضعف بنيوى نتيجة السياسات الاقتصادية التى طبقت خلال الـ٣٠ عاماً الماضية ، والتى انعكست فى أزمة ميزان المدفوعات المصرى ، ويكفيها أن ننظر إلى ارتفاع درجة الانكشاف الغذائى للإقتصاد المصرى وتدهور نسب الاكتفاء الذاتى فى الحبوب الغذائية الرئيسية نتيجة السياسات الزراعية المطبقة خلال تلك الفترة .

الأمر الذى يترتب عليه ارتفاع فاتورة الواردات الغذائية بشكل كبير مما فاقم من حجم العجز فى الميزان التجارى واضعف من تغطية الصادرات السلعية للواردات السلعية، وبالتالي استنزاف جانب مهم من النقد الأجنبى الذى تولده حصيلة الصادرات السلعية .

**ثانياً:** أدت السياسات الاقتصادية المطبقة خلال الـ٣٠ سنة الماضية إلى تراجع عمليات التصنيع، وبالتالي ضعف الأداء التصديرى فى مجال الصناعة والاعتماد على المدخلات الصناعية المستوردة نتيجة توقف عمليات التعميق الصناعى ، وهذا ساهم بدوره على تقليص حصيلة النقد الأجنبى واستنزاف جانب من حصيلة النقد الأجنبى المتاح نتيجة ارتفاع «المكون الاستيرادى» لبعض الصناعات الجديدة .

**ثالثاً:** تراجع دور قطاع البحث والتطوير منذ منتصف السبعينيات من القرن الماضى بعد بدايات واعدة فى الستينيات ، مما أدى إلى تعميق التبعية التكنولوجية للعالم المتقدم ، والاعتماد على المشروعات والتكنولوجيا «تسليم المفتاح» فى الوقت الذى شقت فيه البلدان الآسيوية الناهضة طريقها نحن كسر

<sup>(٣٦٩)</sup> من مقال للكاتب محمود الخفيف . جريدة «الشروق» يوم السبت الموافق ١٧/١٢/٢٠١٢ .

إثار التبعية التكنولوجية للغرب ، ولعل التبعية التكنولوجية أكثر خطورة وإيلاً من الرق المالى الذى يترتب على الاقتراض الأجنبى .

**رابعاً:** إن الاحتياطى الرسمى من النقد الأجنبى الذى تراكم من الفترة ٢٠٠٣ حتى ديسمبر ٢٠١٠ «قبل قيام الثورة» لم يكن بالدرجة الأولى نتيجة فائض فى ميزان المدفوعات الجارى الذى كان يغطى عجز الميزان التجارى ويفيض قليلاً ، وإنما نتيجة تدفق الاستثمارات المباشرة وغير المباشرة «استثمارات الحافظة» فى ميزان العمليات الرأسمالية .

وكان جانب كبير من تلك التدفقات استثمارات الأجانب فى أدون الخزانة الحكومية ، ولذا عندما اهتزت الثقة بأحوال الاقتصاد المصرى بعد الثورة فى مواعيد استحقاقها أو قبل مواعيد استحقاقها أدى إلى استنزاف كبير للاحتياطى الرسمى من النقد الأجنبى .

بالإضافة إلى سداد بعض الالتزامات المستحقة على مصر لنادى باريس وغيرها من الالتزامات ، وبالتالى كانت هناك درجة محدودة من المناورة للتحكم فى هذا النزيف خلال الفترة من فبراير حتى ديسمبر ٢٠١١ ، ولعل المشكلة التى حذر منها عدد كبير من الاقتصاديين تكمن فى الفتح المبكر لحساب رأس المال فى البلدان النامية قبل أن يقوى عودها الاقتصادى وبنيتها الإنتاجية والتصديرية .

**خامساً:** كما أن البنك المركزى لم يضع أى قيود على خروج وتسرب مئات الملايين من دولارات الشعب المصرى التى نهبها النظام المصرى السابق ، وهو وكما يعلم الجميع أن هذه الأموال التى نهبتها المافيات الاقتصادية وتسربت خارج مصر قد تمت خلال السنوات السابقة لقيام الثورة فى مصر (٢٠٠٥ - ٢٠١٠)

حيث كان لديهم شعور جارف بأن بقاء الحال من الحال ، وبعد قيام الثورة اتخذ البنك المركزى المصرى عدداً من الإجراءات الاحترازية بعد فتح البنوك المصرية فى أعقاب الأيام الأولى من الثورة ، وعلى رأسها وضع حد أقصى لتحويلات الأفراد إلى الخارج لا تتجاوز ١٠٠ ألف دولار ومتابعة دقيقة لسوق صرف العملة للحفاظ بقدر الإمكان على استقرار سعر الصرف .

**سادساً:** لقد أدار البنك المركزى المصرى سياسة استثمار الاحتياطى الرسمى للنقد الأجنبى بكفاءة واقتدار خلال الفترة اللاحقة على الأزمة العالمية فى ٢٠٠٨ وخلال أزمة الديون السيادية التى تمر بها بلدان منطقة اليورو .

**سابعاً:** هناك تخوف من أن اللجوء للاقتراض الخارجى سوف يؤدى إلى اتباع سياسات اقتصادية قد تؤدى إلى بيع مصر وإلى فساد وإفساد وفقير مدقع وتعليم متدنى وصحة متهالكة ، وإن كان هذا المنطق يدل على فساد الاستدلال ، إذ إن جذور الأزمة تعود إلى ضعف متانة الاقتصاد المصرى وقدرته على مقاومة الصدمات الخارجية .

حيث أن بيع أصول مصر وقطاعها العام إنما تعود إلى السياسات الاقتصادية التى اتبعت خلال العقدين الأخيرين تمشياً مع " Washington consensus توافقات واشنطن " التى تقوم على تحرير الأسواق ، وخصخصة المنشآت العامة والاندماج فى الاقتصاد العالى فى إطار العولة .

**ثامناً:** وإن كان البعض يحمل مسؤولية الأزمة الاقتصادية الراهنة إلى " السياسة النقدية وسياسات الائتمان المتشددة التى لا توفر السيولة لتسيير حركة الإنتاج"، وهى نظرة نقودية Monetarist قاصرة رغم ما يغلفها من لهجة راديكالية ، إذن أن سعر الفائدة ، وفقاً للرؤية الكينزية ، لا يلعب دور كبير فى تحفيز الاستثمار الخاص الذى يتوقف إلى حد كبير على توقعات الربحية فى الأجلين المتوسط والطويل.

كما أن سياسة سعر الفائدة لا يحكمها اعتبار واحد مثل خفض سعر الفائدة لتحفيز المستثمرين، بل يحكمها اعتبارات مهمة أخرى مثل تقليل العائد السلبى الحقيقى على مدخرات القطاع العائلى وعلى عبء خدمة الدين الحكومى، ويالها من موازنة صعبة ! (٣٧٠) .

**تاسعاً :** ولعل من أسباب ضعف الإقتصاد المصرى أيضاً ما يكمن أساساً فى الزواج الباطل بين السلطة والمال وقديماً تحدث «ابن خلدون» فى مقدمته الشهيرة عن «الجاه المفيد للمال وكأنه يقرأ واقعنا المعاصر. إذ يرى ابن خلدون أن المال تابع للجاه والسلطة، وليس العكس، كما يحدث فى بلدان أخرى.

وإذا كان البعض يكونون الثروات ويحققون التراكم المالى من خلال «التجارة»، فقد أشار ابن خلدون إلى الأحوال الكثيرة التى تختلط فيها «التجارة» بالإمارة». إذ يكتسب البعض من خلال المنصب والنفوذ الإدارى فى جهاز الدولة

---

(٣٧٠) محمود عبد الفضيل – مقاله بعنوان " حول مستقبل الاقتصاد المصرى.. أين البوصلة " ؟ جريدة الأهرام عدد السبت ١٤ يناير ٢٠١٢ .

أوضاعاً تسمح لهم بالحصول على المغنمات المالية وتكوين الثروات السريعة ، وهي تسمى عادة بمثابة «ريع المنصب» .

ولعل تلك الخصائص لعمليات التراكم المالى (وليس الإنتاجى) هى التى ميزت العديد من بلدان العالم الثالث ، وهى التى دفعت عالم الاجتماع الفرنسى المرموق «بيير بورديو» إلى صك مفهوم «رأس المال الرمزى» ليقابل به «رأس المال المادى» الملموس والمتعارف عليه .

فهؤلاء الذين يقبضون على مقاليد ومكونات «رأس المال الرمزى»، فى ثنايا هيكل السلطة، لهم دور مهم فى إعادة «إنتاج الفساد» وسد الطريق أمام «التراكم الإنتاجى».

وفى ظل غياب الديمقراطية، يصعب وضع الحدود الفاصلة بين «التجارة» و«الإمارة». ولعلنا شهدنا منذ تشكيل «وزارة نظيف الثانية» استعداد نفر من كبار رجال الأعمال للانتقال من مواقع «التجارة» وإدارة الأعمال الخاصة إلى مواقع السلطة والجاه الإدارى، لأنهم دون أن يقرءوا «ابن خلدون» عرفوا من خبرتهم أن «الجاه مفيد للمال»<sup>(٣٧١)</sup>.

ولعل ما تكشف عنه الصحافة المصرية هذه الأيام من وقائع خطيرة للفساد ، وما يتداوله الجميع فى مجالسهم يدل على مدى تغلغل قيم الفساد وممارساته فى جميع مناحى حياتنا الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. ويمكن حصر أهم مكونات «اقتصاد الفساد» فى عصر مبارك ، على النحو التالى :

- ١ - تخصيص الأراضي: من خلال قرارات إدارية علوية ، تأخذ شكل «العطايا» بأسعار رمزية بخسة ؛ لتستخدم فيما بعد فى المضاربات العقارية.
- ٢ - عمليات الإثراء من خلال المضاربات فى بورصة الأوراق المالية.
- ٣ - عمليات خصخصة شركات قطاع الأعمال العام .
- ٤ - عمولات عقود البنية التحتية وصفقات السلاح.
- ٥ - العمولات والإتاوات التى يتم الحصول عليها بحكم المنصب أو الاتجار بالوظيفة العامة (ريع المنصب).

<sup>(٣٧١)</sup> مقدمة ابن خلدون - دار الكتب العلمية بيروت - لبنان - الطبعة الأولى ١٩٩٣ ص ١١٠ .



٦ - رشوة رجال الصحافة وجهات الأمن (عن طريق الرشوة النقدية والعينية وغيرها من المدفوعات الخفية) لتسهيل مصالح غير مشروعة والحصول على «امتيازات خاصة» .

وحدير بالإشارة هنا ، أن ممارسات الفساد ليست مجرد ممارسات فردية خاصة، وإنما هي تتحرك من خلال «أطر شبكية» و«مافيات» منظمة. وهكذا تكتسب ممارسات الفساد نوعاً من «المؤسسية» فى إطار «تلك المنظومات الشبكية» .

ولذا فهناك أهمية كبرى لعملية التحول الديمقراطى الجارية بعد ثورة ٢٥ يناير، لأنها سوف تساعد على توسيع رقعة الديمقراطية والمساءلة من جانب المجالس التشريعية ، والأجهزة الرقابية، ومنظمات المجتمع المدنى.

وليس هناك من شك فى أن الضمان الحقيقى لحل «مشكلة الفساد» بشكل أساسى يكمن فى تداولية السلطة ، حتى لا يعيش الفساد لمدد طويلة ويتم توارثه والتستر عليه ، ومن ثم يمكن تحقيق قفزة كبرى فى الإنتاج والتكنولوجيا والحدثة ورفع مستويات معيشة المواطنين ، وتحقيق العدالة التوزيعية ، «وما استعصى على قوم منال... إذا الإقدام كان لهم ركابا» .

**عاشراً :** ما يشهده العالم الآن وخلال الأشهر الماضية من أزمة اقتصادية خانقة وخطيرة لا تقل فى معطياتها عن الأزمة الاقتصادية التى شهدها العالم عام ٢٠٠٨ .

وهو ما يؤكد ضرورة الانتباه إلى المؤشرات الاقتصادية الحالية والمستقبلية التى تتضمن خطورة سقوط الاقتصاد الأمريكى والأوروبى خاصة أن حجم الديون الأمريكية وصل إلى أعلى رقم له ما يقرب من ١٥ تريليون دولار تساوي تقريبا حجم الناتج المحلى وأنها ترتفع مليون وربع المليون دولار فى الدقيقة الواحدة.

**والحل على حد تعبير خبراء الاقتصاد الدوليين - لهذه الأزمة الاقتصادية ، أصبح فى استمرار رفع سقف الدين العام حتى تتمكن الخزنة من إصدار سندات لخدمة هذه الديون وهو ما يعنى أن اقتصاد الولايات المتحدة أصبح يقترض لسداد ديونه فقط ، ومن ثم فإن حقيقة هذا الاقتصاد تثير جدلا عالميا الآن مما دفع الرئيس أوباما إلى إرسال مشروع قانونه الخاص باستحداث وظائف جديدة**

باستثمارات قدرها ٤٤٧ مليار دولار إلى الكونجرس الأمريكي لدفع الاقتصاد إلى التحرك قليلاً.

وإذا كان هذا هو حال الولايات المتحدة الأمريكية أقوى اقتصاد عالمي ، فإن الحال في أوروبا ثاني أقوى اقتصاديات العالم لا يقل خطورة عن الأحوال في أمريكا، خاصة مع بزوغ أزمة اليورو ، أو ما يسمى أزمة الديون السيادية واقتراب ٣ دول أوروبية كبرى.. هي اليونان والبرتغال وأيرلندا.. من إشهار إفلاسها والأولي تحترق فيها أثينا الآن بعد أن أقرت أخيراً برنامج التقشف ؛ مما يعني سقوط عملة اليورو وسقوط اقتصاد المجموعة الأوروبية وانتشار عدوي الديون إلى دول أوروبية أخرى مثل إيطاليا وإسبانيا.

لقد أصبحت أمور الاقتصاد العالمي مرعبة خاصة مع بزوغ فجر الربيع العربي الذي وصلت خسائره في بعض التقديرات إلى ٧٥ مليار دولار وسقوط زعامات دول عربية كبيرة مثل مصر وليبيا وتونس واليمن واهتزاز اقتصادياتها خاصة مصر التي وصل عجز الموازنة حالياً إلى ١٤٤ مليار جنيه وسيصل حجم العجز في ميزانية الدولة هذا العام إلى ١٦٨ مليار جنيه في نهاية العام والديون المصرية إلى نحو ١٣٠٠ مليار جنيه . وتمثل ١٠١٪ من حجم الناتج المحلي الإجمالي وهو ما يجب ألا يزيد

علي ٦٠٪ في الدول النامية و٤٥٪ في الدول المتقدمة. إن خطورة هذه النسب المرتفعة في الاقتصاد المصري التي جاءت بعد تداعيات ثورة ٢٥ يناير تزايدت مع المظاهرات الفئوية والانفلات الأمني والخسائر من توقف عجلة الإنتاج، والإضرابات المستمرة في جميع قطاعات الإنتاج والإدارة والمصانع والمرتبطة بالهياكل الاقتصادية للدولة سواء بالقطاع العام أو الخاص والتي دفعت العديد من الشركات إلى إغلاق المصانع لاستمرار الإضرابات الفئوية ، وتسريح العمال وتوقف الإنتاج ؛ مما سيؤثر في النهاية علي الناتج القومي المحلي لاقتصاد مصر .

خاصة أن هذا الموقف يتكرر في العديد من مصانع مصر ومواقعها الإنتاجية في المدن الصناعية الجديدة ؛ مما كلف اقتصاد مصر خسائر تقترب من ٢٦٥ مليار جنيه حسب تقديرات معهد التخطيط القومي والعديد من الأبحاث التي أجريت بعد الثورة متضمنة خسائر البورصة المصرية عام ٢٠١١ .

ما أريد أن أصل إليه أن ما يحدث الآن في الاقتصاد العالمي سواء بالولايات المتحدة الأمريكية أو المجموعة الأوروبية سيزيد من العبء علي الاقتصاد المصري الواهن الذي سيلجأ إلي الاقتراض العالمي سواء من الدول الخليجية أو البنك الدولي لسد العجز المفزع في الموازنة العامة للدولة ، أو لتنفيذ سياسات الانفاق علي البعد الاجتماعي للمصريين .

وكما أعلن رئيس مجلس الوزراء الدكتور كمال الجنزوري عن اتجاه الحكومة لاقتراض ٣ مليارات دولار لسد العجز ودفع خطط التنمية بمصر والأخطر من هذا أن أي اهتزاز في الاقتصاد الأمريكي والأوروبي سيؤثر بشكل مباشر علي الاقتصاد المصري ليس فقط في نحو عشرات المليارات من الدولارات استثمارات مصرية في أذون الخزانة الأمريكية .

ولكن أيضاً انخفاض في صادرات مصر لهذه الدول التي تستورد ما يزيد علي ٥٥% من الصادرات المصرية خاصة الفواكه والخضراوات والكيماويات ، والأسمدة ، كما أن هذه الدول هي أحد أهم مصادر دخل السياحة إلي مصر التي تصل إلي نحو ١٠ مليارات دولار ، منها ٤٢ مليار جنيه من سياحة الشواطئ للقادمين من الدول الأوروبية مثل إيطاليا وإنجلترا وإسبانيا وألمانيا .

مما سيتطلب من الحكومة المصرية تغيير خطط جذب السياحة العالمية والبحث عن البديل كما أن مبالغ الدعم المقدمة من هذه الدول إلي مصر ، وفي مقدمتها الولايات المتحدة ستتأثر سلباً بكل تأكيد بعد توتر العلاقات المصرية الأمريكية من جراء مشكلة مؤسسات المجتمع المدني.

إذا فإننا أمام منظومة مخيفة من تداعيات وسلبات سقوط الاقتصاد

العالمي ستؤدي في النهاية إلي التأثير علي الاقتصاديين المحلي والدولي . ولا حل في رأينا في مصر إلا بمزيد من العمل ودفع عجلة الإنتاج ، وتوقف المظاهرات الفئوية ، وزيادة الصادرات والبحث عن الأسواق الجديدة في الخليج العربي وجنوب شرق آسيا لمنتجاتنا ، وجذب الاستثمارات العالمية ، وتشجيع السياحة العالمية للقدوم إلي مصر، وهذا لن يتحقق إلا بتحقيق الاستقرار، والإسراع بالانتخابات الرئاسية في أقرب وقت ، حتي يعود الأمن المفقود إلي الشارع المصري الذي يحلم بتحقيق أحلامه بعد ثورة ٢٥ يناير، والشعور بثمار الثورة من حرية، وخبز، وعدالة اجتماعية.

## ويثور التساؤل هنا هل الاقتراض من الداخل يؤثر سلباً على الأوضاع الاقتصادية ويطرد الاستثمار الخاص؟

نقول هنا إن الاقتراض من الداخل من الممكن أن يؤثر سلباً على الأوضاع الاقتصادية، وذلك لأن اقتراض الحكومة يطرد الاستثمار الخاص، وذلك لأن البنوك تجد أنه من الأفضل، خاصة في ظل (تدهور الأوضاع الاقتصادية)، أن تستثمر في أذون الخزانة والسندات الحكومية بدلاً من إقراض القطاع الخاص، ومن ثم نجد أن موارد الشعب المالية (متمثلة في الودائع لدى البنوك) تستخدم لسد عجز الميزانية (دون عائد اقتصادي) بدلاً من تمويل استثمارات القطاع الخاص.

وإذا كانت الحكومة قد افترضت مبالغ مالية من حسابات الهيئات والوزارات المعنية، من أجل التمويل العاجل لانتخابات مجلسي الشعب والشورى، فإن الاقتراض، سواء كان من الخارج أو من الداخل، شئ سيء للغاية، خاصة وأن الأمر ليس متعلقاً بالجهة المقرضة وإنما بشروط الاقتراض، سواء كان ذلك متعلقاً بسعر الفائدة وفترة السماح والمدى الزمني للتسديد والشروطيات وغيرها من الشروط.

## المبحث الثالث

### " متطلبات إعادة الاقتصاد المصرى للنمو فى المرحلة الحالية "

رغم الظروف الاقتصادية التى يمر بها الاقتصاد المصرى من انكماش اقتصادى ونزيف النقد الأجنبى ، فكلنا أمل أنه بعد استعادة الأمن واستقرار الأوضاع السياسية بعد الانتخابات التشريعية وانتخاب رئيس جديد للجمهورية قبل ٣٠ يونيو ٢٠١٢ وتوقف حرب الاستنزاف السياسى والتوجه نحو بناء دولة ديمقراطية تنموية تقوم على العدل فى توزيع ثمار التنمية .

يمكن للاقتصاد المصرى أن يتعافى ويعود تدفق النقد الأجنبى من خلال عودة السياحة إلى معدلاتها الطبيعية وعودة الاستثمارات الأجنبية المباشرة الجادة ، وفتح فرص جديدة للتشغيل والتوظيف، تمهيدا لانطلاقة كبرى فى مجتمع متحرر من الفساد والاستبداد والتبعية .

**ومن ثم فنحن نرى أن هناك مجموعة من المتطلبات يجب الأخذ بها لإعادة الاقتصاد المصرى إلى طريق النمو تتمثل فى :**

١- وضع خطة للإنعاش الاقتصادى وإعادة هيكلة الإنفاق العام ، وإعادة توجيه أوجه الإنفاق الحكومى الجارى والاستثمارى فى الموازنة الجديدة «٢٠١٢/٢٠١١» بما يساعد على تنشيط الدورة الاقتصادية المحلية والخروج من «الحالة الانكماشية» الراهنة.

٢- العمل على تفكيك البنية الاحتكارية فى الأسواق من أجل القضاء على الأرباح الاحتكارية وتحديد أسعار عادلة للسلع والخدمات.

٣- تصحيح هياكل الأجور عن طريق وضع حد أقصى للأجور والمرتبات ، من خلال تخفيض الأجور العالية «وغير المناسبة» مع أوضاع بلد فقير ونام مثل مصر، لتمويل الزيادات فى الأجور المنخفضة عند المستويات الدنيا والوسيطه من العاملين فى جهاز الدولة.

٤- تشغيل المصانع بكامل طاقتها لكى تحدث طفرة فى الإنتاج ، والعمل على دوران عجلة الإنتاج بانتظام ودون معوقات.

٥- إنشاء صندوق لفروق أسعار الأراضى التى تم تخصيصها لكبار المستثمرين ورجال الأعمال بأسعار بخسة والذى يعتبر إهدارا للمال العام ، وقد أشارت بعض الصحف إلى أن بعض حائزى هذه الأراضى مستعدون لدفع الفرق بين سعر

التخصيص المنخفض والسعر العادل الذى يحفظ حقوق الدولة مقابل عدم الملاحقة القضائية .

بشرط ألا يكونوا متورطين فى عمليات الفساد السياسى ، وهذا الصندوق يمكن أن تتدفق عليه مليارات من الجنيهات المصرية يمكن أن تستخدم فى تمويل مشروعات لحل مشكلة البطالة دون اللجوء للتمويل من ميزانية الدولة التى تعانى من عجز كبير.

٦- ترشيد السياسات الاستثمارية لقطاع الأعمال الخاص بحيث يبتعد عن القطاعات غير القابلة للاتجار دوليا «الاستثمار العقارى، الأنشطة التجارية المضاربية» والتوجه نحو الأنشطة الإنتاجية الحقيقية ذات القيمة المضافة العالية وذات الإمكانيات التصديرية العالية.

٧- إنشاء صندوق لاستعادة الأموال المنهوبة والمهربة إلى الخارج من قبل كبار المسؤولين السابقين ، وذلك من خلال تشكيل لجان قضائية وقانونية لتتبع تلك الأموال واستردادها، وتخصيص أموال هذا الصندوق لإنشاء مشروعات جديدة

تساعد على رفع مستوى التشغيل فى الاقتصاد المصرى وتقليل نسب البطالة.  
٨ - إعادة الأمن : إن الحكومة لابد أن تعيد هيكله وزارة الداخلية بشكل جذري لعودة الأمن للشارع المصرى ، وتكثيفه فى المناطق السياحية والشاطئية لعودة السياحة التى تعد القاطرة التى تجر القطاعات الاقتصادية الأخرى .

٩- إعادة تنشيط القطاع السياحى :

تزداد أهمية صناعة السياحة بالنسبة للاقتصاد المصرى حيث تشكل ١١.١% من إجمالي الناتج القومى و١٢.٦% من إجمالي قوى العمل فى مصر كما أن كل ١٠٠ دولار تدخل مصر تساهم فيها السياحة بـ ١٩ دولار .

١٠- تنشيط سوق العقارات :

حيث يعد القطاع العقارى من أهم القطاعات الاقتصادية التى تساهم فى تحقيق النمو الإقتصادى وتوفير فرص العمل ، كما أنه له علاقات تشابكية مع أكثر من تسعين صناعة مغذية ، وتقدر الثروة العقارية فى مصر بحوالى ٢٧٠ مليار جنيه<sup>(٣٧٢)</sup> .

<sup>(٣٧٢)</sup> أ . د رمضان صديق محمد - الضرائب على العقارات المبنية فى التشريع المقارن والمصرى - دار النهضة العربية - الطبعة الأولى - ص ١٦ .

ونود أن نشير هنا إلى أنه عند النظر لحالة السوق العقاري المصري بعد الأزمة العالمية نجد أنه لا يزال سوقاً رافضاً للاستسلام أمام أى تراجع ملموس في أسعار العقارات المصرية ، رغم تأثر العديد من أسواق العقارات في الكثير من دول العالم بموجة الانخفاض في تكاليف مواد البناء ، وحالات الركود التي تقف على أعتاب العديد من الشركات الكبرى في هذا المجال تأثراً بالأزمة المالية العالمية .

وبالرغم من حالة الركود الناتجة عن الأزمة العالمية إلا أن سوق العقارات المصرية في زيادة ملحوظة وذلك راجع للأسباب الآتية :

إن سوق العقارات المصرية يشهد دائماً زيادة في الطلب علي العروض ، خاصة في الإسكان الفاخر، على الرغم من أن الدولة بدأت في زيادة عمليات التحفيز لدخول القطاع الخاص في مشروعات الإسكان المتوسط ، حيث نجحت في استقطاب مجموعة شركات كبرى للإنشاء والاستثمار في مجال العقارات .

كما أن السوق العقاري المصري يتمتع بميزة نسبية غير موجودة في غيرها من الأسواق العقارية الأخرى وهي وجود حجم طلب غير عادي ، ويزداد باستمرار سواء على مستوى المساكن الشعبية أو العقارات الفاخرة وذلك لعدة أسباب ومنها:

أ- أن هناك أكثر من ٦٠٠ ألف حالة زواج سنوياً وما يتطلبه هذا العدد من عدد مماثل من الوحدات في حين إجمالي الوحدات المنفذة لا يستوعب هذا الكم من الطلب.

ب- كما ان مصر تتمتع بزيادة سكانية تفوق غيرها من الدول العربية ويترتب على هذه الزيادة زيادة مماثلة في الطلب على سوق العقارات المصرية.

### نتائج زيادة الطلب على السوق العقاري المصري:

نتج عن هذا الطلب انتعاش في السوق العقاري المصري برغم الأزمة العالمية وهو ما يؤكد ان استمرار الطلب المتزايد على الوحدات السكنية في مصر يمثل عاملاً إيجابياً في تعزيز جاذبية الاستثمار العقاري في السوق المصرية بغض النظر عن الأزمة المالية العالمية.

كما أن سوق العقارات في مصر لا يزال به فجوة كبيرة بين العرض والطلب لصالح الطلب ، وهو ما يعنى أن السوق يحتاج العديد من المشروعات الضخمة لاستيعاب التزايد في الطلب .

والاستثمار العقاري هو أحد الأنشطة التجارية التي تختص باستثمار الاموال بمجال الإنشاء والتعمير وذلك لتحقيق الربح المادي ونظراً لقلّة المخاطر

الاستثمارية بمجال العقارات نجد إقبال الكثيرين من المستثمرين على هذا النشاط الاستثماري هذا بالإضافة الي انه يساعد في ازدهار الاقتصاد المصري حيث أنه يعمل على تشغيل أكثر من تسعين صناعة وحرفة ومهنة.

وظهر هذا جلياً في مصر في الفترة الأخيرة حيث أصبحت مصر مصدراً هاماً لجذب الاستثمار والمستثمرين وخاصة في مجال الاستثمار العقاري.

ولكن يجب أن يعي كافة الراغبين بممارسة هذا النشاط انه بالرغم من قلة المخاطر التي يتعرض لها هذا النوع من الاستثمار إلا أن الخطأ إذا وقع احدث خسائر من الصعب أو يكاد من المستحيل ادراك عواقبها .

ونجد ان عبء منع وقوع مثل هذه الاخطاء يقع على كل من المستشارين الاقتصاديين والهندسيين الذين يقيموا بايضاح وضع السوق وتحديد الاتجاهات من حيث التصميم والمواد المستخدمة وغيرها من العوامل المؤثرة في مكان العقار وتصميمه.

**ونرى أن هناك مجموعة من الاعتبارات الضرورية التي يجب أن تراعى فى الإستثمار العقارى حيث يجب على المستثمرين ورجال الأعمال والمهندسين والمسؤولين عن المشروعات الاستثمارية الكبيرة الاخذ بعين الاعتبار ما يلى :**

أولاً - احتياجات العميل من التصميم من حيث شكل التصميم المعماري ومساحة العقار وغيرها من الاشياء التي تتغير بتغير احتياجات العميل.

ثانياً - احتياجات المكان حيث ان المكان الجغرافى يفرض على المستثمر العقارى نوعية العقارات التي سوف ينشأها.

ثالثاً - الموازنة بين ثلاث اشياء هامة وهى احتياجات السوق واحتياجات العميل والإمكانيات المتاحة لإنشاء العقارات المرغوب انشائها .

**ولكن ما هى أسباب النمو والتطور الاقتصادى في الاستثمار العقارى المصري ؟**

بناء على وجود الكثير العقول المدبرة من المستثمرين ورجال الأعمال والمهندسين شهدت مصر في الآونة الأخير معدلات نمو في الاستثمار العقارى وصلت إلى ما يقرب من ١٤٪ سنويا وكان لافتا للنظر ان الأزمة المالية العالمية رغم تأثيرها على معدلات النمو الاقتصادى في شتى المجالات إلا أن الاستثمار العقارى ظل متربعا على عرش النمو الاقتصادى .

وبالرغم من ارتفاع اسعار العقارات في مصر من محلات وازايع زراعيه وشقق تمليك الا انها تلقى رواجا كبيرا بين الفئات المختلفه من محتاجى تلك العقارات وكذلك باختلاف مناطق تلك العقارات.



كما ان سوق العقارات المصرية لقي رواجاً كبيراً بين الشركات الاستثمارية العالمية في مجال العقارات ومن الأكثر الظواهر حدوثاً في مصر في الفترة الأخيرة هي إنشاء مدن سكنية متكاملة الخدمات والمرافق من شقق تمليك في مصر وشقق للإيجار ومحلات ومولات وسينمات ومدارس وكافة المرافق إلى يحتاجها المواطن في تلك المدن الجديدة ومن امثله هذه المدن "الرحاب" و "مدينتي" و "دريم" وغيرها من المدن السكنية الأخرى .

وبالرغم من تضاعف اسعار الشقق في مصر بكافة محافظات القاهرة والإسكندرية الخ سوا شقق تمليك أو شقق للإيجار الا انها مازلت تلقى رواجاً عند من يحتاجها من السكان بما يؤكد جاذبية الاستثمار في قطاع العقارات لأنها الأجر علي تنشيط جميع القطاعات الاقتصادية الأخرى .

### أسباب تراجع الاستثمار العقاري في مصر بعد ثورة ٢٥ يناير :

خالف عام ٢٠١١ جميع التوقعات المتفائلة بعودة الانتعاش لسوق العقارات في مصر وخيم الركود على حركة العقارات سواء من شقق للتمليك أو شقق للإيجار خلال الفترة الحاليه والذي قد يصل إلى حد الانهيار مع نهاية العام الجارى.

وتراجعت مبيعات الشركات من شقق الإسكان الفاخر وفوق المتوسط سواء كانت تلك الشقق بالقاهرة أو شقق بالإسكندرية وغيرها من محافظات مصر المختلفه بشكل ملحوظ ، في ظل تراجع الطلب ونقص السيولة.

وقدر بعض الخبراء التراجع في الطلب على الإسكان الفاخر بحوالى ٥٠% عن نفس الفترة من عام ٢٠٠٨ ، واعتبروا أن التباطؤ الشديد في المبيعات وتراجع الطلب أمر طبيعى في ظل استمرار آثار الأزمة العالمية على السوق العقارية.

وأكد عدد من مسؤولى المبيعات بشركات عقارية أن الطلب شبه متوقف خلال العام الجارى ، وأن الشركات توقعت أن يعوض العام الجارى التراجع في المبيعات

وجميع المؤشرات أكدت أن هناك انخفاضاً في الطلب يصل في بعض الشركات إلى ٦٠%، على مختلف شرائح الإسكان وتردد في السوق العقارى اقاويل ان حجم تنفيذات المشاريع الفعلية ضئيل جداً، وأرجعوا السبب إلى :

١- نقص السيولة وعدم القدرة المالية.

٢- عدم تخفيض الشركات لأسعارها.

٣- ضعف منظومة التمويل العقارى.

ولاشك أن حركة البناء والتشييد تراجعت خلال الفترة الأخيرة بسبب تباطؤ مشروعات البنية الأساسية والتحتية الحكومية ، وذلك رغم ضخ الحكومة ٢٥ مليار جنيه لأعمال البنية التحتية خلال فترة الأزمة العالمية ، ثم تراجعت حركة أعمال البنية التحتية بعد ذلك .

إن تداعيات الأزمة ما زالت مستمرة في ظل تباطؤ حركة السوق العقارية ، التي تحتاج إلى فترة طويلة نسبيا لتتعافى من الأزمة ، مع توقع عودة الانتعاش خلال العام المقبل.

### ١١. العمل على تخفيض ارتفاع التكلفة النهائية للصناعات الغذائية:

حيث نؤكد أن هذا القطاع عانى الأمرين في ظل هذا الانفلات الأمني وشهد العديد من الاعتصامات الفئوية بين العمال ؛ مما ترتب عليه ارتفاع التكلفة النهائية لهذه المنتجات بنسبة تتراوح بين ١٢ - ١٤٪ .

ويدخل ضمن هذه الزيادة ارتفاع الخامات الأساسية المكونة لهذه المنتجات مثل السكر والزيوت والألبان ، وبرغم ذلك فإن هذا القطاع قد حقق زيادة في الصادرات ١٤٪ عن العام الماضي مما ينفي وجود أي شبهة احتكارات بين المصنعين لأسعار هذه السلع لأنها سريعة التلف ويسعى المصنعون إلى سرعة تسويقها.

ونشير هنا إلي أن هذه السلع تحظى بثقة كاملة في الأسواق العالمية ، ولكن المأخذ هنا أن البنك المركزي بدأ يضع قيودا علي فتح الاعتمادات المستندية بالعملات الأجنبية لاستيراد هذه الخامات من الخارج وهذا بالطبع يكلف المستورد نفقات تضاف إلي التكلفة الكلية للسلعة.

أما الخضراوات والفاكهة فهي بضائع سريعة التلف يسعى تاجر الجملة لسرعة التخلص منها نتيجة للظروف الجوية والمحصولية المتقلبة مثل البرودة والحرارة الشديدة..

لكن المشكلة في تجار التجزئة الذين لديهم أساليب ثقافية عشوائية وغريبة في التسويق حيث يسعون إلي تحقيق هامش ربح كبير في مبيعاتهم حتي لو اقتضي الأمر إتلاف ٥٠٪ أو ٦٠٪ من بضائعهم ، بل إن هؤلاء التجار يفضلون إلقاء هذه الخضراوات والفواكة في صناديق القمامة بدلا من بيعها بأسعار مخفضة.

ونشير هنا إلى أن الخروج من هذه الأزمة يكون بإنشاء السلاسل التجارية الكبيرة والسوبر ماركت والجمعيات التعاونية حيث تتوفر الثلاجات لتخزين المنتجات وبيعها بأسعار مخفضة.

ويجب على الدولة أن تزيد من منافذ توزيع وتسويق المنتجات والحبوب الغذائية في المجمعات التعاونية الاستهلاكية علي أن تكون تبعيتها لوزارة التموين وليس لوزارة الاستثمار كما كان الوضع في عهد الرئيس السابق. ونطالب وزارة الزراعة بالعودة إلى نظام الزراعات الموسمية الذي كان معمولاً به منذ سنوات خصوصاً عند زراعة الحبوب الغذائية الأساسية مثل القمح وقصب السكر والذرة والبقول والعدس لأن الإنتاج من هذه الزراعات تتدهور مساحته بشكل مستمر. ونطالب أيضاً إن يكون هناك قرارات أو قوانين ملزمة بتحديد الربحية عند بيع المنتجات الغذائية وأن تتاح عملية المنافسة الشريفة بين التجار.

إن العشوائية وسوء التسويق والإنفلات الأمني وراء الاحتكارات التي تسببت في رفع الأسعار عند نهاية استخدام المخزون وظهور المحاصيل المنزرعة الجديدة كما هو الحال في الأرز والسكر .

كما أن سوء إدارة احتياجات السلع داخل القطاعات الإدارية للدولة نتيجة نقص تدبير العملات الأجنبية لاستيراد هذه السلع الحيوية من شأنه أن يحدث نقصاً واضحاً في عرضها بالأسواق نتيجة التأخير في فتح الاعتمادات المستندية ؛ فترتب علي ذلك قيام تجار الجملة الذين يستحوذون علي هذه السلع وتخزينها في مخازنهم بطرح هذه السلع بأسعار مغالي فيها لأن السوق يكون متعطشاً.

#### ١٢- توفير المناخ الملائم لجذب الإستثمارات :

نطالب بأن تعلن الحكومة عن سياسة اقتصادية واضحة وتواصل مسيرتها في تنقية مناخ الاستثمار.

١٣- **تبنى إقامة مشروعات قومية عملاقة :** لاستيعاب العمالة ودوران عجلة التنمية بالمشاركة مع القطاع الخاص.

## ١٥ - ترشيد الدعم :

كما نطالب بضرورة أن تتبع الحكومة سياسة المصارحة والمواجهة لأفراد الشعب حول ضرورة ترشيد الدعم خصوصا دعم الطاقة ويجب رفعه تدريجيا عن الفئات القادرة .

١٦- تحويل البورصة إلي أداة استثمار ووسيلة فعالة ورخيصة للتمويل لجذب الاستثمارات المباشرة بدلاً من المضاربات الماجنة.

## ١٧ - تحفيز المواطنين لشراء المنتج المحلي :

وذلك لتخفيض الفجوة الواسعة بين الواردات والصادرات لتخفيض العجز في ميزان المدفوعات وتخفيف الضغط علي استهلاك العملات الأجنبية والحفاظ علي أسعارها في السوق الحرة حتي لا ترتفع التكلفة النهائية للسلع .

ونلقي بالمسؤولية هنا علي منظمات الأعمال كالغرف التجارية واتحاد الصناعات والغرف التجارية المشتركة بإلزام الصناع والتجار والمصدرين الالتزام بالأخلاقيات التجارية والصناعية وهي أن يلتزموا بتخفيض أسعار السلع طالما انخفضت محليا وعالميا.

## ١٨ - الاهتمام بالمشروعات الصغيرة :

يجب العمل على تعويم ١٨٠٠ مشروع متعثر في مختلف أنحاء المحافظات ومعظمها تعمل في المنتجات الغذائية التي تستوعب أعداد كبيرة من الشباب لتشغيلهم وأنه سيتم وضع أسباب هذه التعثر التي سيكون علي رأسها غياب التمويل الميسر والمرن اضافة إلي ضرورة اعادة هيكلتها إدارياً وفتحياً لتصحيح مسارها بحيث تصبح هذه المشروعات مغذية للمشروعات والمصانع الكبيرة لتصبح قادرة علي الحصول علي التمويل وتسويق منتجاتها اضافة إلي ضرورة تدريب هؤلاء علي التكنولوجيا المتقدمة في التصنيع لتخفيض التكلفة النهائية وتقليل الفاقد<sup>(٣٧٣)</sup>.

## ١٩ - تنشيط القطاع التصديري :

أكدت بيانات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء إنخفاض العجز في الميزان التجاري خلال شهر نوفمبر ٢٠١١ بنسبة ٦.٤ ٪ حيث تراجعت قيمة

<sup>(٣٧٣)</sup> ( للمزيد حول الدور الذي يمكن أن تقدمه الصناعات الصغيرة في حل مشكلة البطالة في مصر راجع مؤلف د أشرف البنان - الصناعات الصغيرة وحل مشكلة البطالة - كتاب الأهرام الإقتصادي العدد ١٨٩ ص ٥ وما بعدها .

العجز من ١٣.٢ مليار جنيه في نوفمبر ٢٠١٠ إلى ١٢.٤ مليار جنيه في نوفمبر الماضي (٢٠١١) أي حوالي ٨٠٠ (ثمانمائة) مليون جنيه.

وطبقاً لبيانات الملخص الشهري للتجارة الخارجية عن شهر نوفمبر الماضي والذي يصدره جهاز الإحصاء فقد ارتفعت قيمة الصادرات بنسبة قدرها ١٧.٤% حيث زادت من ١٢.٥ مليار جنيه إلى ١٤.٧ مليار جنيه خلال نفس الفترة في حين ارتفعت نسب الواردات بنحو ٥% فقط حيث زادت من ٢٥.٧ مليار جنيه إلى ٢٧ مليار جنيه خلال نفس الفترة.

فهل نستطيع وضع مصر ضمن الموجة الثانية من الدول الناشئة المرشحة بقوة لتحقيق معدلات نمو مرتفعة في تكرار لتجربة الصين وكوريا الجنوبية .

إن الذى يؤكّد سهولة ذلك انه برغم كل الأحداث السلبية فإن هناك أرقاماً أخرى ترسم صورة متفائلة للوضع الاقتصادي لمصر حيث حافظ القطاع التصديري على اتجاهه التصاعدي ليسجل لأول مرة ١٣٠.٧٦ مليار جنيه لعام ٢٠١١ بنسبة نمو ١٨.٥% مقارنة بمستويات ٢٠١٠ وبزيادة قاربت العشرين ملياراً.

كما ارتفعت صادرات يناير الماضي أيضاً بنسبة ٧% لتسجل نحو ٩.٣٧٤ مليار جنيه والجيد في هذه الأرقام هو تنوع صادراتنا بصورة كبيرة فهناك ١٦ قطاعاً رئيسياً يسهم في هذه الصادرات.

وعلى ممثلي المجتمع التصديري بدورهم يقدمون أرقاماً أخرى تؤكد على المستقبل الأفضل لمصر بعد الثورة ، خاصة ونحن نشير إلى أن قائمة أكبر عشرين سوقاً للصادرات المصرية في عام ٢٠١١ تحفل بالعديد من المتغيرات .

حيث تأتي لأول مرة جنوب أفريقيا في المركز الخامس بقيمة ٥.٩٥٣ مليار جنيه أيضاً تركيا والتي استقبلت صادرات مصرية بالضعف تقريباً فمن ٤.٦٣٧ مليار جنيه عام ٢٠١٠ حققنا ٧ مليارات و ٥١ مليون جنيه في ٢٠١١، أيضاً عززت الصين من تواجدتها في القائمة بقيمة ٢.٦٧٣ مليار جنيه بعد أن كانت صادراتنا لا تتجاوز الـ ٧٥٠ مليون جنيه عام ٢٠٠٥.

ولاشك أن هذه المتغيرات تؤكد قدرة المجتمع التصديري على تحقيق المزيد من النمو في عام ٢٠١٢ بفضل الصورة المختلفة التي افرزتها الثورة عن جديّة مصر وتمتع شعبها بالحريّة وروح المبادرة والابتكار.

وهناك رoshة سريعة لتعزيز نمو الصادرات والاقتصاد المصري ككل تتمثل في الالتزام بالخطة القومية لمضاعفة الصادرات والتي تم إقرارها منذ عامين فهذه الخطة تتضمن عددا من البرامج التحفيزية .  
وأيضاً خطط لكل القطاعات التصديرية تتضمن كل الإجراءات المطلوبة ، أيضاً نطالب بتركيز الجهود علي تطوير منظومة النقل واللوجستيات بصورة كاملة فهما أهم التحديات التي نواجهها... .  
أيضاً لابد من سرعة التصديق علي اتفاقية الميركسور مع دول أمريكا الجنوبية.. وتفعيل مفاوضات انشاء كيان تجاري واحد بالقارة الافريقية حيث إن أفريقيا بشهادة البنك الدولي من أسرع مناطق العالم نمواً في الفترة المقبلة.  
ونضيف أن لهذه الروشة عنصرين هما الحفاظ علي علاقاتنا بأسواقنا الكبرى عربيا وأوروبيا... وأيضاً بذل كل الجهود للحصول علي مزايا تجارية في السوق الأمريكية والذي يمثل بمفرده نصف الناتج الاقتصادي العالمي.  
ومن أهم السلع التي زادت الصادرات المصرية بسببها تأتي منتجات البترول والبترول الخام وبعض المواد المعدنية واللدائن الصناعية والعجائن والمحضرات الغذائية والسجاد والكليم.

ومن أهم الواردات التي زادت خلال تلك الفترة هي بعض المواد الأولية من حديد أو صلب والذرة والسكر الخام وبعض منتجات البترول وبعض المنتجات الصناعية الأخرى.

## ٢٠ . الاهتمام بمعالجة مشكلة البطالة :

أكدت بيانات جهاز الإحصاء أن قوة العمل أصبحت تمثل ٣٣% من إجمالي عدد السكان خلال الربع الثالث من عام ٢٠١١ وأن مساهمة الذكور في قوة العمل بلغت نحو ٧٤% في حين بلغت مساهمة الإناث ٢٢% فقط وبلغ معدل المساهمة في قوة العمل في الريف نحو ٥٠% وفي المدن نحو ٤٧% .  
وبلغ عدد المشتغلين في نشاط الزراعة وصيد الأسماك ٦.٧ مليون مشتغل وفي نشاط التشييد والبناء ٢.٧ مليون مشتغل وفي تجارة الجملة والتجزئة ٢.٥ مليون مشتغل وفي الصناعات التحويلية ٢.٣ مليون مشتغل وفي نشاط العقارات والتأجير ١٠ آلاف مشتغل.

وطبقاً للبيانات فقد اتسمت معدلات الإعالة الاقتصادية حيث بلغ حوالي فردين من الافراد خارج قوة العمل يعولهم فرد واحد داخل قوة العمل ،

ويندهش الكثير عندما يعلم أن اليابان - وهي القوة الاقتصادية الكبرى - لم يكن لديها خلال الخمسين سنة الماضية سياسية اقتصادية بمعنى الكلمة بل أن الحيرة تنتاب الآن القيادات السياسية اليابانية في وضع لأول مرة سياسة اقتصادية حديثة لا تتماشى مع الحكمة التقليدية اليابانية ، فاليابان وعلي امتداد الفترة منذ الحرب العالمية الثانية اتبعت أساساً "سياسة اجتماعية" نبعت منها التوجيهات الاقتصادية.

فالفرد والمجتمع اليابانيين كانا هما الهدف، ومصر بالذات لا يمكن أن تضع مشكلة تشغيل الملايين من العاطلين وطالبي العمل الجدد في مرتبة ثانوية ، بل هي أهم التحديات ليس أمام واضعي السياسات الاقتصادية فقط بل أمام المجتمع بأسره ، وهي تتطلب الفكر الاقتصادي الكلاسيكي، ويأتي التوسع وتشجيع مشروعات الخدمات في مقدمة السياسات لامتناس البطالة يليها الصناعات الصغيرة والحرفية.

وسيكون للتكنولوجيا الجديدة تأثيراً علي أنماط الأعمال والمهارات المطلوبة من القوي العاملة حيث سيتم إلغاء كثير من المهن وخلق مهن أخرى في مجالات جديدة وخاصة في قطاع الخدمات الذي سيستمر في التوسع لاستيعاب النمو المتوقع في القوي العاملة .

ولكن التحول إلي مجتمع الاتصالات والمعلومات سوف يتطلب مجموعة لم يسبق لها مثيل من المهن والمهارات ، ولا يجوز بالتالي مقاومة التكنولوجيات الجديدة؛ لأن ذلك سيؤدي علي المدى الطويل إلي تدهور الصناعة المحلية وقدرتنا على المنافسة أي زيادة البطالة .

ومن ثم تبقي مشكلة البطالة هي التحدي الأكبر وربما الأصعب الذي يواجه الاقتصاد بعد ان سجلت ١٢.٤٪ من قوة العمل وفقاً لتقرير الجهاز المركزي للإحصاء الذي اعلنه منذ فترة حيث بلغ حجم العاطلين ٣.١ مليون شخص وان كان البعض يري ان الرقم الحقيقي يفوق ذلك والمهم في هذا الصدد ان نسبة البطالة قد تزايدت بنحو ٢٪ في العام ٢٠١١ مقارنة بالعام ٢٠١٠ .

المشكلة الحقيقية التي كشف عنها تقرير جهاز الإحصاء ايضاً هي ان الغالبية العظمى من العاطلين تتركز بين الشباب الذين تتراوح اعمارهم ما بين ١٥/٢٩ سنة حيث تصل الي ٦٠.٧٦٪ كما ان النسبة الأكبر من البطالة تتركز بين اصحاب المؤهلات المتوسطة وفوق المتوسطة والجامعية ٨٢.٦٪ وتزداد

المشكلة سوءاً عندما يكشف الجهاز عن ان نسبة البطالة تتركز في المحافظات الحضرية وتصل فيها الي ١٩.١% .

البيانات التي اعلنتها الجهاز المركزي للاحصاء سبقتها بيانات اخري منذ اشهر قليلة تنذر بأن مخزون البطالة تم اضافة ٨٥٠ الف عاطل اليه خلال العام المالي الماضي يأتي ذلك في ظل مؤشرات رسمية بارتفاع نسبة البطالة إلي مايتجاوز ١٣% من إجمالي القوي العاملة التي تصل الي ٢٥ مليون شخص ، وتقديرات أخرى بأن حجم البطالة يصل إلي ٤ ملايين عاطل بعد عودة نحو ٥٠٠ الف من عامل من ليبيا الي جانب العمالة التي تم تسريحها بعد توقف ما يقرب من الف مصنع وتراجع الطاقة الانتاجية في عدد آخر .

وإعلان جهاز الإحصاء كان بمثابة المطرقة علي رأس المجتمع لكنها لم تحدث اثرا للاسف لدي المسؤولين ولم تجد صدي لدي المجتمع في زحام سخونة المشهد السياسي رغم انها بالغة الدلالة والتأثير وليست بعيدة عن السياسة بل هي في القلب منها.

الحقيقة ان مشكلة البطالة ليست جديدة بل هي متراكمة بسبب سوء الإدارة وفشل النظام السابق ولقد اطلق البنك الدولي جرس انذار منذ مايزيد علي ٧ سنوات في مؤتمر بالعاصمة الأردنية عمان محذراً ومطالباً الدول العربية وفي مقدمتها مصر بضرورة بدء اتخاذ الإجراءات وانتهاج السياسات الاقتصادية الملائمة لمواجهة مشكلة البطالة.

لأنها التحدي الاساسي الذي يهدد ليس فقط التنمية بل الاستقرار الاجتماعي حيث قدر البنك الدولي حجم فرص العمل المطلوب توفيرها في البلدان العربية بنحو ٢٠ مليون فرصة بحلول عام ٢٠٢٠ .

وذلك بسبب طبيعة هذه المجتمعات الديموغرافية حيث تزيد نسبة الشباب دون الـ ٢٥ علي ٦٥% مما يعني زيادة نسبة قوي العمل مؤسسات اخري اطلقت جرس انذار البطالة ربما كان آخرها منظمة العمل العربية (٣٧٤).

المشكلة اضحت أكثر تعقيدا مع تزايد وتفاقم الاوضاع الاقتصادية في ظل تراجع معدل نمو الناتج المحلي الاجمالي الي اقل من ١.٨% العام الماضي وتوقع

<sup>(٣٧٤)</sup> لمزيد من التفصيل عن أسباب انتشار البطالة. د. سهير محمود معتوق - التنمية الاقتصادية - مكتبة عين شمس - طبعة ٢٠٠٧ - ص ٢٧ .



استمرار هذا المعدل عند هذه النسبة العام المالي الحالي ٢٠١٢/٢٠١١ الي نحو ٢.٤٪ وفق توقعات صندوق النقد والبنك الدوليين .

مما يترتب عليه اضافة عدد كبير من الداخلين الجدد الي سوق العمل الي مخزون البطالة حيث يتطلب استيعاب الداخلين الجدد لسوق العمل توفير ٨٠٠ الف فرصة عمل سنويا اي تحقيق معدل نمو ما بين ٧ و٨٪ ويقترح ضرورة وضع خطة سريعة وغير تقليدية للتشغيل . ومطلوب من مجلس الشعب أن يضع مشكلة البطالة علي أجندة أولوياته.

### ٢١- زيادة الإيرادات العامة :

يجب أن يحرص الدستور الجديد على وضع القواعد التي تنظم تحصيل الإيرادات وفرض الضرائب والتي لا يجوز للسلطة التشريعية أن تحيد عنها عند إصدار قانون الضريبة (٣٧٥) .

ومن المؤشرات الايجابية أن الإيرادات العامة ارتفعت في النصف الثاني من عام ٢٠١١ بنحو ١٦.٩٪ لتسجل ١١٦.٦ مليار جنيه وعلي غير المتوقع ارتفعت الإيرادات غير الضريبية بنحو ٥١٪ بفضل زيادة قيمة المنح المقدمة من الدول الأجنبية لمصر بنسبة ١٧٩.٦٪ لتسجل ٦ مليارات جنيه مقابل ٢.١ مليار جنيه فقط في النصف الثاني من عام ٢٠١٠ اي قبل الثورة وهذه المنح النصيب الأكبر فيها من نصيب السعودية وقطر حيث قدما لمصر مليار دولار مناصفة بين الدولتين.

ومن المؤشرات المهمة ارتفاع إيرادات ضرائب الرواتب بنحو ١٤.٤٪ لتسجل ٧.٤ مليار جنيه خلال النصف الثاني من عام ٢٠١١ وهو الارتفاع الذي أسهم في زيادة حصيلة ضرائب الدخل بشكل عام بنحو ٩٪ لتسجل ٣٢.٦ مليار جنيه ودلالة هذا الرقم تشير إلي ارتفاع رواتب قوة العمل المصرية ، وذلك بالقطاعين العام والخاص ويدل أيضاً علي تماسك قوة العمل وعدم وجود تسريح علي نطاق واسع لها بسبب تراجع النشاط الاقتصادي خلال العام الماضي.

وقد ساعد علي دفع حركة النشاط الاقتصادي خلال العام المالي ٢٠١١/٢٠١٠ العوائد المحققة من بعض القطاعات الرئيسية كقناة السويس

(١) لمزيد من التفصيل د رمضان صديق- التشريع الضريبي المصري - دار النهضة العربية - طبعة ٢٠٠١ ص ١٦

(٢) د . إسماعيل عبد الرحيم شلبي - إقتصاديات المالية - طبعة ٢٠١٠ - ص ٧٥ .

(٣) د . السيد عطية عبد الواحد مبادئ وإقتصاديات المالية العامة - دار النهضة العربية - طبعة ٢٠٠٠ ص ٤٣٩

بمعدل نمو حقيقي ١١.٥% وهو معدل نمو مرتفع مقارنة بانخفاض قدره ٩.٢% خلال العام المالي السابق وأيضا بما سجله قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات من معدل نمو حقيقي ٧.٦%.

## ٢٢ - أولوية الإهتمام بالتعليم لرفع قدرات الإنسان المصري .

ولعل نقطة البداية لذلك هي نصيحة مهاتير محمد رئيس وزراء ماليزيا السابق وصانع معجزتها والتي وجهها لمصر خلال زيارته في بداية الثورة للقاهرة.. حيث قال إن التعليم ورفع قدرات الإنسان المصري هي مفتاح إعادة توزيع الدخل وثمار النمو بصورة حقيقية.. فالتعليم الجيد يبني الانسان والاقتصاد ويسهم في توفير أهم أداة للتقدم وهي القوة البشرية .

## ٢٣ - الإهتمام بتطوير القطاع الزراعي :

تشكل الصادرات الزراعية مصدراً هاماً للدخل القومي ، وقد شهدت تنامياً مستمراً حيث ارتفعت قيمة الصادرات الزراعية من ٤٧١ مليون جنيه في بداية الثمانينيات لتصل إلى نحو ٧.٨٩ مليارات جنيه في الألفية الثالثة . وقد شهدت الصادرات الزراعية تطوراً ملحوظاً خلال الخمس سنوات الأخيرة، ويأتي في مقدمة الصادرات الزراعية المصرية، صادرات القطن الخام ، فيما يمثل محصول الأرز المركز الأول في صادرات مصر الزراعية بنسبة تبلغ ٤٠ % من إجمالي الصادرات، وتحتل صادرات مصر من البطاطس والبرتقال الطازج المركزين الثاني والثالث في قائمة صادرات مصر الزراعية (بدون القطن الخام). ويأتي سوق الاتحاد الأوروبي في مقدمة الأسواق المستقبلية للصادرات المصرية حيث يستوعب ٤٢ % من إجمالي الصادرات. وارتفع الإنتاج الكمي النباتي بصورة جيدة .

حيث بلغ الإنتاج والتصنيع من مجموعة محاصيل الحبوب ٢٢.٩ مليون طن، ومن الخضار ٢٠.٣١ مليون طن، ومن الفاكهة ٨.٩ ملايين طن، ومن مجموعة الألياف ٨٢١ ألف طن، ومن مجموعة الحبوب الزيتية ٣٢٨ ألف طن (٣٧٦).

## ٢٣ - الإهتمام بتطوير القطاع الصناعي :

شهدت مصر نهضة صناعية في القرن الـ ١٩ على يد "محمد علي" الذي شهد عصره إرساء قاعدة صناعية كبرى ، شملت صناعة المنسوجات وصناعة السكر

وعصر الزيوت ومضارب الأرز وازدهرت الصناعات الحربية وتم إقامة ترسانة لصناعات السفن ومصانع لتحضير المواد الكيماوية.

ومع بدايات القرن الحادي والعشرين بدأت مصر مرحلة من مراحل النهوض بالصناعة المصرية ، ورفع القدرة التنافسية للمنتج المصري وتحديث الصناعة المصرية في إطار برنامج متكامل يساهم في رفع الصادرات للانضمام بفاعلية في الاقتصاد العالمي، بالإضافة إلى توفير البيئة الملائمة للنشاط الصناعي والتجاري لتشجيع القطاع الخاص للاضطلاع بالدور الرئيسي في تحقيق التنمية الاقتصادية.

ويمثل قطاع الصناعة مرتبة متقدمة من حيث الأهمية بالنسبة للاقتصاد القومي المصري، فهو يأتي في مقدمة القطاعات الاقتصادية من حيث مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي (حوالي ١٧.٥ ٪ عام ٢٠٠٥ - ٢٠٠٦)، بالإضافة إلى علاقته التشابكية القوية مع العديد من القطاعات الإنتاجية والخدمية، علاوة على دوره في تنمية التجارة الخارجية وتحسين ميزان المدفوعات. وقد بلغت مساهمة القطاع الصناعي في الإنتاج المحلي الإجمالي نحو ٢٧٥.٣ مليار جنيه ساهم القطاع الخاص بنحو ٢٢٣.٩ مليار جنيه بنسبة ٨١.٣ ٪ وساهم القطاع العام بنحو ٥١.٥ مليار جنيه بنسبة ١٨.٧ ٪.

وقد شهدت السنوات الأخيرة ارتفاعاً متدرجاً في إجمالي الصادرات الصناعية المصرية، حيث ارتفعت القيمة الإجمالية للصادرات من ١٣.٨ مليار دولار عام ٢٠٠٤ / ٢٠٠٥، لتصل إلى ٢٢ مليار دولار عام ٢٠٠٦ / ٢٠٠٧ .

فمن المعروف أن صناعة البترول في مصر لها جذورها التاريخية من عهد الفراعنة، حيث يوجد على جدران المعابد رسومات توضح أن الفراعنة استخدموا الزيت الخام كوقود للإضاءة في المصباح الزيتي . ومع ذلك لم تتم أول عملية مسح جيولوجي في مصر إلا في القرن التاسع عشر على يد ضابط بحري فرنسي في عام ١٨٣٥ .

وفي عام ١٨٨٦ قامت الحكومة المصرية بحفر أول بئر في الصحراء الشرقية، كان إنتاج البئر حوالي ٢٥ برميل في اليوم. أما الغاز الطبيعي فكان أول اكتشاف له في مصر على يد الشركة المصرية العالمية للبترول في منطقة أبو ماضي في عام ١٩٦٩.

وقد بدأت صناعة البترول فعلياً في مصر عام ١٩٥٦ عندما صدر قانون بإنشاء الهيئة العامة لشئون البترول. وفي مارس عام ١٩٧٣ تم إنشاء وزارة البترول

كوزارة مستقلة، لتباشر وتنظم صناعة البترول في مصر. ومنذ عام ١٩٨١ أصبح البترول يمثل احدي الدعامات الأساسية للاقتصاد، ومصدرا هاما من مصادر الدخل القومي المصري.

الغاز الطبيعي : يقدر إجمالي إنتاج الزيت الخام والمتكثفات والغاز الطبيعي والبوتاجاز بحوالي ١٤٥٨ مليون طن مكافئ. ولاشك أن هذه الفترة كانت تمثل تحدياً كبيراً لقطاع البترول للاستمرار في معدلات الإنتاج والحفاظ على مستوياته .

وقد حقق قطاع البترول أعلى معدل له في تاريخه في عام ٢٠٠٧/٢٠٠٨ حيث بلغ حوالي ٧٦ مليون طن مكافئ جاء أغلبها في إنتاج الغاز حيث بلغ حوالي ٤٢.٩ مليون طن مكافئ .

لم يُكتشف الغاز الطبيعي بكميات تصلح للاستغلال التجاري إلا في عام ١٩٦٧ حين اكتشف حقل أبو ماضي في وسط الدلتا الذي كان بداية الاستكشافات الكبرى للغاز الطبيعي في مصر، وتبعه اكتشاف حقل أبي قير البحري في البحر المتوسط في عام ١٩٦٩ وهو أول حقل بحري للغاز الطبيعي في مصر .

ثم حقل أبي الغراديق في الصحراء الغربية في عام ١٩٧١، وأدت النتائج المشجعة لتلك المرحلة المبكرة لتوسع عمليات البحث في الدلتا والصحراء الغربية وفي مياه البحر المتوسط التي بدأت الاستكشافات الأولية فيها عام ١٩٧٥، إلا إنه لم تبدأ حملات الاستكشاف المكثفة هناك قبل عام ١٩٩٥ لتقود للعديد من اكتشافات الغاز التجارية منذ عام ١٩٩٨ وحتى الآن.

#### احتياطياته :

تمتلك مصر من الاحتياطي البترولي (المنتجات البترولية و" الغاز الطبيعي " والمتكثفات) ٣.٨ مليار برميل مكافئ عام ١٩٨٢/١٩٨١ ووصل بنهاية يونيه ٢٠٠٧ لحوالي ١٦.٩ مليار برميل مكافئ، ويمثل احتياطي " الغاز الطبيعي " حوالي ٧٥ ٪ من هذه الاحتياطيات.

وقادت الاكتشافات الكبيرة بالإضافة لتطوير حقول الإنتاج وجهود الاستكشاف المكثفة وتطبيق أحدث الطرق والتقنيات الحديثة بالإضافة للإنشاءات المتواصلة في الشبكة القومية للغازات الطبيعية لرفع الاحتياطيات المؤكدة من الغاز الطبيعي ، حيث زاد الاحتياطي المؤكد من الغاز الطبيعي من ٥.٤ تريليون قدم مكعب عام ١٩٧٩ إلى ٧٢.٣ تريليون قدم مكعب في ٣٠ يونيو ٢٠٠٦

بل إنه قفز في عام واحد من ٣٦ تريليون قدم مكعب إلى ٥١ تريليون قدم مكعب ، وفى خلال السنوات ٢٠٠٢ - ٢٠٠٥ م تم اكتشاف ٦ تريليون قدم مكعب من الاحتياطات سنوياً، بجانب حوالى ١٠٠ تريليون قدم مكعب احتياطات مَرَّحَة لم تُكتشف بعد طبقاً لتقديرات الشركات العاملة في مصر .  
و مصر تمتلك حوالى ١٪ من الاحتياطي العالمى، وتضم مصر ثاني أكبر احتياطات محتملة للغاز الطبيعى بالمياه العميقة في العالم بعد خليج المكسيك تصل لحوالى ٧٠ تريليون قدم مكعب .

ويجرى العمل حالياً في خطة تنتهى عام ٢٠١٠ لإضافة ٣٠ تريليون قدم مكعب إلى احتياطات " الغاز الطبيعى " في " مصر " باستثمارات ١٠ مليارات دولار. وطبقاً لأرقام عام ٢٠٠٥ " مصر " هي الدولة رقم ١٨ بين ١٠٢ دولة لديها احتياطات مؤكدة من " الغاز الطبيعى "، وتضم حوالى ١٪ من الاحتياطي العالمى.

وهذا الاحتياطي الحالى يكفى مدة ٣٤ عاماً فقط للاستهلاك والتصدير طبقاً لمعدلات الاستهلاك الحالية ؛ مما أدى لسعى الدولة للبحث عن بدائل أخرى لد " غاز الطبيعى " خاصة في مجال توليد القوى الكهربائية الذي يستهلك معظم الإنتاج المحلى خاصة مع تزايد استهلاك الطاقة الكهربائية الذي ينمو بمعدل ٧.٣٢ ٪ خلال السنوات الأربع الأخيرة (٢٠٠٢ - ٢٠٠٥ م).

فبدأ التفكير في الطاقة البديلة مثل " طاقة الرياح " و" الطاقة الشمسية "، ولا تمثل الطاقة البديلة حالياً سوى ٣ ٪ فقط من استهلاك الكهرباء في " مصر " وإن كان من المخطط زيادة النسبة لتصل إلى ١٣ ٪ في عام ٢٠١٠.  
٢٥ - الاهتمام بتطوير قطاع الاتصالات والمعلومات :

تعد القرية الذكية التي تم إنشائها من أبرز ملامح قوة قطاع الاتصالات المصري . وتم اختيار مصر كأفضل دولة تقدم خدمات التعهيد في العالم . وهذا القطاع نشط وأضاف لخزانة الدولة، بحسب الأرقام الحكومية ، مليار دولار وتتوقع الحكومة المصرية نمواً ملحوظاً في هذا القطاع ليصل إلى ٢٠ مليار دولار عام ٢٠٢٠ .

٢٦ - الإستفادة من إستثمار اموال الصناديق الخاصة .

تسعى مصر لإستقطاب الاموال من الدول العربية والأجنبية في الوقت الذي لديها صناديق تزيد علي ١٢ ألف صندوق في مصر تمثل أموال عامة ،

ومخالفه للقانون في أوجه إنفاقها ، وقد استطاعت رابطة رقابيون ضد الفساد من حصر ٤٧١٦ صندوقاً فقط منها بلغت أموالها ٩٨ مليار جنيه، كفيلاً بانقاذ موازنة الدولة وعلاج عجز الموازنة الذي يزيد على ١٤٠ مليار جنيه.

ونحن نرى أن أموال هذه الصناديق أموال عامة وتنفق في أغراض خاصة ، ومخالفة للقانون ولا بد من قيام الحكومة بتشكيل وحدة عمل متخصصة لإعادة الأمور إلي نصابها وتفعيل القانون بضم هذه الصناديق إلي الموازنة العامة للدولة لسداد عجز الموازنة وتمويل مصروفات هذه الموازنة داخل نطاق الرقابة الفعالة عليها ؛ مما يساهم في حل الأزمة الحالية وتقليص حجم الاقتراض سواء كان من الداخل أو الخارج ، مقترحين أن تضم هذه الوحدة بعض أعضاء من القضاء والجهاز المركزي للمحاسبات ومنظمات المجتمع المدني المصرية ضمن هذه الوحدة لتكون تحت بصر وسمع الرأي العام والحكومة الحالية للمساهمة الفعالة.

ومن المعلوم أن الغرض من هذه الصناديق هو تمويل ظروف استثنائية ، مثل حدوث كارثة في إحدى المناطق، ولا يوجد بالموازنة العامة للدولة بند لتمويل هذه الكوارث ويمكن جمع هذه الصناديق في مائة صندوق فقط ويتم إدارتها بشكل محترف، وتكون داعمه للموازنة العامة للدولة في حالة الأزمات التي تتعرض لها.

ولا توجد أزمة أصعب من التي تمر بها مصر حالياً، ولا يمكن للحكومة الانتظار لحين تدهور الاقتصاد المصري أكثر من ذلك ومن ثم يجب أن يتم الإعلان عن ضم هذه الصناديق إلي الموازنة العامة للدولة.

وإذا كان قد تم حصر عدد ٤٧١٦ صندوقاً خلال اسبوعين فقط من أصل ما يزيد على ١٢ ألف صندوق من هذه الصناديق وقد تم الحصر فقط علي الحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص والصناديق الخاصة بالحساب الموحد بالبنك المركزي دون غيرها من الحسابات المفتوحة بالبنوك التجارية والاستثمارية الأخرى .

والذي قدر بحوالى ٤٧١٦ صندوقاً بلغ ما أمكن حصره من أموال بداخلها مبلغ ما يزيد على ٩٨ مليار جنيه ، تمثل رصيد أول المدة في ١ يوليو ٢٠٠٩ والمحصل خلال العام ٢٠١٠/٢٠٠٩ حتى ٣٠ يونيو ٢٠١٠ مما يجعل هذه الصناديق موازنة أخرى غير الموازنة العامة للدولة ؛

الأمر الذي أدى علي خلاف الواقع في الدول التي تحترم القانون أن يكون هناك موازنتان، موازنة عامة قابلة للرقابة قبل الصرف من وزارة المالية وبعد الصرف من الجهاز المركزي للمحاسبات وهو ما يعلن عنها وفقاً للقانون ويتم عرضها علي مجلس الشعب ، وموازنة أخرى أطلقت عليها رابطة رقابيون ضد الفساد (مغارة علي بابا) يصرف منها ببذخ لا يتلاءم مع الظروف المحيطة بالدولة .

ولأهداف شخصية وسياسية تتعلق ببعض رجال الحزب الوطني السابق ولجنة السياسات مما يعدو إهداراً للمال العام ولا تخضع هذه الصناديق في معظمها للرقابة المالية عليها سواء من وزارة المالية قبل الصرف ، كما أحجم الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة عليها بعد الصرف ومنع تماماً من ممارسة دوره في الرقابة علي الصناديق .

وهناك أمثلة صارخة علي إهدار المال العام والتستر عليه من تلك الصناديق في ما يتم صرفه من بعض الصناديق الخاصة بوزارة الداخلية ورئاسة الجمهورية والبنك المركزي.

ونود أن نوضح أن القانون ٥٣ لسنة ١٩٧٣ للموازنة العامة للدولة ، وقانون ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية قد اجازوا للجهاز الإداري للدولة والادارات المحلية والهيئات العامة الخدمية والاقتصادية وغيرها من الاشخاص الإعتبارية العامة فتح حسابات باسم الصناديق الخاصة التابعة لها ، إلا أن تعديلات هذه القوانين وأهمها القانون ١٣٩ لسنة ٢٠٠٦ بتعديل القانون ١٢٧ لسنة ١٩٨١، قضت بعدم جواز فتح هذه الصناديق إلا بموافقة وزير المالية مع وجوب إغلاق كافة حسابات تلك الجهات المفتوحة خارج البنك المركزي ، طالما لم يصدر لها ترخيص جديد من وزير المالية مع فتحها بالبنك المركزي .

وكما أنه لا يجوز لوزير المالية الترخيص بفتح حسابات بالبنوك خارج البنك المركزي للوحدات المشار إليها ، والصناديق والحسابات الخاصة التابعة لها مع تصفير تلك الحسابات ويقصد بذلك أن تحول هذه الحسابات ارصدها يوميا إلي حسابات موازية تفتح لك منها بحساب الخزانة الموحد بالبنك المركزي .

كما أن وزارة المالية خالفت القانون رقم ١٠٥ لسنة ١٩٩٢ بتعديل أحكام المادة ٢٣ من القانون ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية الذي ألزمها بإجراء الرقابة المالية قبل الصرف علي حساب جميع الهيئات العامة الاقتصادية والصناديق والحسابات الخاصة.

ومن ثم فإن الكثير من وحدات الجهاز الإداري بالدولة خالفت القانون ١٢٧ وتعديلاته وفتحت حسابات سرية لتلك الصناديق الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص بالبنوك التجارية ؛ مما ساهم في عدم أحكام الرقابة علي مصروفات العديد منها وصرف جانب من أموالها في غير الأغراض المخصصة لها والمنشأة من أجلها مثل شراء الهديا أو صرف المكافأة والبدلات لبعض العاملين بدون وجه حق تمثل ما يزيد علي ٩٠ في المائة من إجمالي المصارف لتلك الحسابات الخاصة في حين أن النسبة المقررة ٢٠ في المائة أو الصرف لبعض العاملين لا تربطهم صلة بأعمالها.

### ٢٧ - استكمال منظومة التثبيت و الإصلاح الهيكلي وتطوير الإقتصاد المصري :

أسفرت عمليات الإصلاح الهيكلي التي انتهجتها تركيا في بداية العقد الماضي عن تعزيز الاستقرار في مجال الاقتصاد الكلي ، وعن الإسراع بمعدلات التنمية، وإتاحة المجالات أمام المشروعات الصغيرة والمتوسطة في مناطق الأناضول وترتب على هذا الاستقرار الاقتصادي - مقترنا بغيره من جوانب الإصلاح التي تمت وفق معايير العضوية بالاتحاد الأوروبي - أن أصبح الكثيرون ينظرون إلى تركيا باعتبارها نموذجاً يحتذى به للديمقراطية في الشرق الأوسط . ويقدم معتنقو هذا الرأي الكثير من الحجج المؤيدة والمستمدة مما شهده العام الماضي فقط من تطورات عدة .

- وتحتل تركيا حالياً المرتبة الـ١٦ بين أكبر اقتصادات العالم ، وقد تمكنت أسواقها المالية الخاضعة لرقابة حكومية سليمة ، جنباً إلى جنب مع جهازها المصرفي القوي ، من تجنب الآثار السلبية للأزمة المالية العالمية ، وحقق الناتج المحلي الإجمالي نمواً بلغ ٧.٣% عام ٢٠١٠ .

ووفقاً لتقديرات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ، من المتوقع أن تصبح تركيا أسرع الاقتصادات نمواً بين الدول الأعضاء بالمنظمة ، وذلك خلال الفترة ٢٠١١ - ٢٠١٧ . ونتيجة للنمو الكلي ، ارتفع متوسط الدخل الفردي بنسبة ٢٠٠% خلال سنوات حكم أردوغان.

وعن تجربة هيلموت كول مستشار ألمانيا السابق الذي كان يرأس حزبا بمرجعية دينية هو حزب الاتحاد الديمقراطي المسيحي واستطاع أن ينحت أسمه في تاريخ بلاده وأوروبا كأبي الوحدتين (وحدة ألمانيا ووحدة أوروبا) . لقد خرجت ألمانيا من الحرب العالمية الثانية ١٩٤٥ وهي في حالة أشبه بالموات فخطت لنفسها طريقاً ثالثاً بأسم (اقتصاد السوق الاجتماعي) للتوفيق



بين الفعالية الاقتصادية التي توفرها المنافسة وبين الحاجة إلى العدالة الاجتماعية .

وهو كما يصفه الاقتصاديون محاولة (للجمع بين قوانين الاقتصاد الحر وفقا للنهج الرأسمالي وبين مبادئ تتعلق بالجانب الاجتماعي في النظام الاشتراكي ، حيث تحتل مبادئ العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص والضمانات الصحية والتعليمية المرتبة الأولى من سلم الاهتمامات).

وقد حققت الشركات الألمانية سمعة وشهرة هائلة على الصعيد الدولي، ويمثل شعار "صنع في ألمانيا" أعلى ضمانة للجودة في شتى أنحاء العالم ، ولا يقتصر رابع أكبر اقتصاد في العالم على شركات الشركات العالمية المعروفة ، وإنما يقوم أيضاً على قطاع كبير من الشركات ذات الحجم المتوسط ، والتي تعتبر عماد الاقتصاد الألماني الذي يقوده القطاع الصناعي ، وهي تعمل على قواعد اقتصادية ناجحة وفي بيئة مميزة ، وتعمل على تطوير أداء العاملين والعاملات للارتقاء الدائم بهم .

وعلى عكس المتوقع ؛ فقد اعتبرالمستثمرون الأجانب (دور الدولة في الاقتصاد الألماني) عاملاً ايجابياً ومشجعاً وأنه أحد أهم عوامل الإغراء للاستثمار في ألمانيا.

إننا حين نشهد مؤخراً (عبر ازمة الديون الأوروبية) تخفيضاً للتصنيف الائتماني لدول أوروبية عديدة، وعلى رأسها فرنسا فإننا نجد أن ألمانيا قد نجت من ذلك !  
وفي مقابل (السوق الاجتماعي) في ألمانيا تبنت السويد مفهوم (الديمقراطية الاجتماعية) لتحقيق نفس الدور، فبالرغم من آثار الكساد الاقتصادي الكبير الذي ضرب العالم في الفترة من ١٩١٩ — ١٩٣٣ .

فإنه لم يكن كارثي على الاقتصاد السويدي ، فحينما فاز الحزب الديمقراطي الاجتماعي في انتخابات عام ١٩٣٢ فقد تبنى سياسة "اقتصادية اجتماعية" للخروج من حالة الكساد والنهوض بالمجتمع السويدي من خلال تدخل الدولة ودعمها لبناء المساكن وقطاعات التعدين والتجهيزات .. الخ .

وعلى صعيد النفقات الاجتماعية تحتل السويد المرتبة الأولى في البلدان الغربية سواء كان ذلك في مجال الصحة أو التعليم أو مساعدة العائلات أو العجزة

أو بناء المساكن (وهذا الدور الاجتماعي في السويد لا نظير له في أوروبا كلها) (٣٧٧).

## ٢٨ - تفعيل دور القطاع العام في مصر بتصورات جديدة :

لقد شيدت مصر في الستينيات قطاعاً عاماً قوياً ، كخطوة صحيحة على درب الاستقلال وسعى جمال عبد الناصر لتأسيس وحدة عربية شاملة كحصن للأمة في مواجهة قوى الاستعمار والهيمنة (ولذلك يمكن القول أن عبد الناصر كانت لديه رؤية استراتيجية صحيحة في ذلك الصدد.

أما فيما يتعلق بالجوانب الأخرى من سياساته فقد كانت سلبية وقمعية بامتياز) وقد تكالبت بعض القوى الخارجية والإقليمية لقطع الطريق أمام تلك الاستراتيجية التي تقوم على تقوية الذات ووحدة الأمة، وتوالت الهزائم (أسباب داخلية وخارجية) (٣٧٨).

ولم تستطع مصر والأمة إتمام مسيرة استقلالها، ولعل أعظم انجاز يمكن لثورات الربيع العربي أن تحققه هو اتمام استقلال الأوطان وإكمال تحررها من كل قوى الهيمنة والتبعية، ولعل تعظيم وتنمية القطاع العام (بصورة جديدة يتفادى ما كان فيه من سلبيات) يحقق هذا الاستقلال .

ولذلك لم يكن عجيبياً أن تتوالى الوفود على مصر «الثورة» للاجتماع مع قادة الأحزاب والقوى السياسية لمعرفة من يحمل في جعبته شغبا أو تمرداً على ثوابت الغرب الثلاثة:

( محلياً : هيمنة رأس المال، وإقليمياً : الحفاظ على معاهدة السلام مع الصهاينة، ودولياً : استمرار العلاقة الخاصة مع الأمريكان) مع التلويح والتهديد الدائم بقطع المعونة الأمريكية والتي أظن أنه لو قامت (مصر الثورة) بالاستغناء عنها ؛ لكان ذلك أحد أهم منجزاتها .

لأن هذه المعونة ساهمت في إفساد كثير من المسؤولين في كثير من الجهات السيادية وغيض مبارك الطرف عن فسادهم لأنه نجح في نقل طموحهم من الوصول إلى الحكم إلى الوصول إلى الثروة ومن ناحية أخرى فإنه مامن معونة في العالم إلا وهي مصحوبة بشروط

(٣٧٧) د. محمد لطفى فرحات - معالم نظرية اقتصادية جديدة - المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر - بنى غازي - طبعة ١٩٨٦ - ص ١٧١ .

(٣٧٨) د. محمد زكى المسير - أصول الاقتصاد - دار النهضة العربية - طبعة ١٩٨١ - ص ٤٩ .

ولا يتعلق ذلك بالأمريكان تحديدا فقد هدد رئيس الوزراء البريطاني ديفيد كامرون الدول التي تتلقى معونات (تصريحات على BBC) البريطانية بإعادة النظر في هذه المساعدات إذا لم تقم بإلغاء الحظر المفروض على زواج الشواذ.

لذلك لا يمكن لنا أن نتصور سقف المطامع التي تصاحب هذه المعونة وإلى أين تصل؟

وحيثما خاضت مصر حرب اكتوبر ١٩٧٣ فقد كانت تستند على ظهير اقتصادي قوي (القطاع العام) ( لم يهرب أو يفزع عند الأزمات) وليس معنى ذلك وضع اي قيود على الاقتصاد الخاص بالعكس فليعمل ويتقدم ويزدهر في مجالات اخرى عديدة .  
يوسف والاعتماد على الذات :

يستنكر بعض العلمانيين حينما نستشهد بتجارب التاريخ ذات البعد الديني لكنه لن يقدر أحد (إن شاء الله) على طمس هويتنا ولذلك لعله من المفيد أن نتذكر ما فعله يوسف عليه السلام في أجواء مجاعة كادت أن تعصف بمصر حينما حوّل (الحنّة) إلى (منحة) فلم تنج مصر فقط .

لكن خيرها فاض على غيرها من البلدان المجاورة وقامت خطة يوسف على ادارة الأزمة من خلال تعظيم القدرات الذاتية (تزرعون سبع سنين دأبا) فالمصريون هم الذين سيزرعون وسيزرعون بكل دأب وجد لتعظيم الانتاج من خلال تنظيم وتخطيط وادارة مُحكمة للدولة (وهو يمثل القطاع العام في واقعنا المعاصر) .

### الشكل المقترح للقطاع العام الجديد :

قد يكون من غير المفيد أن يعمل غير القطاع الخاص في مجالات بعينها (كالسياحة مثلاً) والتي تحتاج إلى ابتكار وإبداع وتنوع ودينامكية قد لا تتسق مع طبيعة القطاع العام ولقد أراد النظام السابق من خلال منظومة علاقاته الداخلية والخارجية على تعظيم دور السياحة وخاصة في سيناء وهي صناعة تتأثر سلباً بأي حادث طفيف يقع لسائح أو لمنشأة سياحية أو غير ذلك فطبيعة رأس المال (الخاص) أنه جبان ويفر مع الحوادث ولا يمكن لأوطان أن يظل اقتصادها في مهب الريح هكذا... .

لذلك لعل تقاسم الأدوار بين القطاع العام والخاص يكون من الأهمية بمكان فليستثمر القطاع الخاص (الوطني والأجنبي) في أنشطة بعينها ما شاء له أن

يستثمر وليحظى بكل دعم ومساندة من الدولة من خلال القوانين والتشريعات التي تيسر له عمله وتحفظ له حقوقه ...

ولتحتفظ الدولة بأنشطة صناعية وزراعية محددة تكون عماداً للاقتصاد القومي لتقطع الطريق أمام كل صور الاحتكار والتسلط الداخلي والخارجي وإذا كان القطاع العام من قبل قد تأثر سلباً بسبب سوء بعض قواعد التنظيم والإدارة فليكن القطاع العام المصري (في ثوبه الجديد) وفق منظومة اقتصادية وإدارية متقدمة تتفادى كل ما سبق... (٣٧٩).

### المجلس العسكري والقطاع العام :

إن القوات المسلحة كأهم مؤسسة وطنية في مصر منوط بها أكبر المهام وأشرفها ستكون في أشد الحاجة إلى ظهور اقتصادي ووطني قوي لا يهرب ولا يفرغ ولا يخون عند الأزمات ولعل القوات المسلحة من خلال دورها الوطني العظيم أن تساهم في إعادة بناء القطاع العام من خلال أدوار عاجلة وآجلة فأما العاجل منها فيكون من خلال تخلي القوات المسلحة عن بعض أنشطتها الاقتصادية وتحويلها لمؤسسات قطاع عام دعماً له وأما الآجل فيكون من خلال المساهمة في تشييد البنية الأساسية التي تساعد على توسيع قاعدة القطاع العام زراعياً وصناعياً .

فإذا قامت القوات المسلحة بذلك فتكون قد أسدت لنفسها ووطنها أكبر النفع وساهمت في تقليل النفوذ الهائل لأمريكا في السياسة والاقتصاد والإعلام المصري ودرأت عن نفسها تهمة تتردد على لسان البعض أن علاقتها بالأمريكان علاقة عائلية وأي خلافات قد تبدو على السطح قد لا تزيد عن الخلافات التي تقع داخل العائلة الواحدة!

إن وطننا يرحب بالاستثمارات الخاصة الوطنية والاجنبية لا يتعارض

مع وطن يُعظم من قواعد استقلاله بقطاع عام كبير ومستقر (٣٨٠).

**أهمية إنهاء تبعية الإقتصاد المصري للرأسمالية العالمية إلا فيما يحقق مصالحه :**

يتعامل البعض مع مقولات العديد من المفكرين الوطنيين حول تبعية مصر للرأسمالية العالمية أو للدول الاستعمارية الكبرى اقتصادياً وسياسياً علي أنها نوع

(٣٧٩) د. زين العابدين ناصر - أصول الإقتصاد - بدون دار نشر - طبعة ١٩٩٩ - ص ٣٢٦ .

(٣٨٠) [mkamshish@hotmail.com](mailto:mkamshish@hotmail.com) - التبعية الاقتصادية والنهب الاستعماري الراهن لمصر - أحمد السيد

النجم ١٦ فبراير ٢٠١٢ .

من السجال السياسي أو وجهات نظر لكنها ليست كذلك بل هي للأسف حقيقة واقعة يدلل عليها النهب الهائل الذي يصل إلي حد التجريف الذي تقوم به الرأسمالية العالمية للاقتصاد المصري والذي تساعدها عليه الرأسمالية المحلية التابعة والشريكة المتخلفة لها والنخبة الحاكمة المعيرة عنها والمرتبطة معها بشبكة مصالح فاسدة علي مدار العقود الأربعة الماضية .

وتتجلي أوضح صور النهب وأكثرها بساطة في الفارق الهائل بين الناتج المحلي الإجمالي والناتج القومي الإجمالي علما بأن الناتج المحلي الإجمالي هو إجمالي قيمة الناتج من السلع والخدمات داخل مصر سواء تم إنتاجها من خلال عناصر إنتاج محلية أو أجنبية عاملة.

أما الناتج القومي الإجمالي فإنه يساوي قيمة الناتج المحلي الإجمالي مضافا إليها عوائد عناصر الإنتاج المصرية العاملة في الخارج ومطروحا منها قيمة عوائد عناصر الإنتاج الأجنبية العاملة في مصر.

وتشير البيانات إلي أن قيمة الناتج المحلي الإجمالي المصري قد بلغت نحو ٢١٨.٩ مليار دولار عام ٢٠١٠ وبلغت قيمة الناتج القومي الإجمالي ١٩٧.٩ مليار دولار.

والفارق بينهما ٢١ مليار دولار توازي نحو ١٠.٦% من الناتج القومي المصري تشكل صافي النزع الأجنبي للموارد من مصر للخارج وهو نهب حقيقي ناتج عن اختلال العلاقات الاقتصادية الشاملة بين مصر والدول الرأسمالية الكبرى .

وإذا كانت تحويلات المصريين العاملين بالخارج قد بلغت ١٢.٥ مليار دولار بينما بلغ دخل الاستثمار المصري في الخارج نحو نصف مليار دولار؛ فإن ذلك يعني أن إجمالي عوائد الأجنب المحولة من مصر للخارج قد بلغ نحو ٣٤ مليار دولار عام ٢٠١٠ توازي نحو ١٧.٢% من الناتج القومي الإجمالي .

وفي عام ٢٠٠٩ بلغ الناتج المحلي الإجمالي نحو ١٨٨.٤ مليار دولار وبلغ الناتج القومي الإجمالي نحو ١٧٢.١ مليار دولار والفارق بينهما ١٦.٣ مليار دولار توازي نحو ٩.٥% من الناتج القومي الإجمالي.

وإذا علمنا أن تحويلات المصريين العاملين بالخارج في العام المذكور قد بلغت نحو ٧.٥ مليار دولار وبلغت عوائد رؤوس الأموال المصرية بالخارج خلاله نحو مليار دولار فإن إجمالي النزع الأجنبي من مصر إلي الخارج يصبح ٢٤.٨ مليار دولار أي نحو ١٤.٤% من الناتج القومي الإجمالي في العام المذكور .

وفي عام ٢٠٠٨ بلغ الناتج المحلي الإجمالي نحو ١٦٢.٣ مليار دولار وبلغ الناتج القومي الإجمالي في العام نفسه نحو ١٤٦.٨ مليار دولار والفارق بينهما ١٥.٥ مليار دولار توازي نحو ١٠.٦٪ من الناتج القومي الإجمالي في ذلك العام. وبما أن تحويلات المصريين العاملين بالخارج قد بلغت نحو ٨.٧ مليار دولار وبلغت عوائد رؤوس الأموال المصرية بالخارج نحو ٣.١ مليار دولار في ذلك العام فإن ذلك يعني أن إجمالي النزع الأجنبي من مصر إلي الخارج قد بلغ ٢٧.٣ مليار دولار في عام ٢٠٠٨.

وهذه البيانات كلها مأخوذة من تقرير مؤشرات التنمية في العالم الصادر عن البنك الدولي ومن النشرة الإحصائية الشهرية للبنك المركزي المصري. وهي تعني ببساطة أن صافي النزع الأجنبي للموارد من مصر قد بلغ ٥٢.٨ مليار دولار خلال السنوات الثلاث ٢٠٠٨، ٢٠٠٩، ٢٠١٠. وأن إجمالي النزع الأجنبي للموارد من مصر للخارج قد بلغ نحو ٨٦ مليار دولار في الأعوام الثلاث المذكورة!! وخلال الأعوام ٢٠٠٨، ٢٠٠٩، ٢٠١٠ بالترتيب بلغت تدفقات الاستثمارات الأجنبية لمصر نحو ٦.٤، ٦.٧، ٩.٥ مليار دولار أي ما مجموعه ٢٢.٦ مليار دولار في السنوات الثلاث أي نحو ٤٢.٨٪ من صافي ما نزحه الأجنبي من موارد وأموال من مصر للخارج ونحو ٢٦.٣٪ من إجمالي ما نزحه الأجنبي من موارد وأموال من مصر للخارج خلال السنوات الثلاث المذكورة آنفاً.

وحتى لو أضفنا المساعدات الأجنبية العسكرية والاقتصادية لمصر فإنها كلها تقل عن ٢ مليار دولار سنوياً وهي معونات أستخدمت لإبقاء الجيش المصري عند مستويات تسليحية أقل من الجيش الصهيوني بحكم ضمان الولايات المتحدة التي تقدم المساعدات العسكرية للحكومة المصرية لأمن إسرائيل وتفوقها.

فضلاً عن محاولة اختراق الأمن القومي المصري، كما أستخدمت المساعدات الاقتصادية الهزيلة لفتح الاقتصاد المصري بلا ضوابط أمام الشركات الرأسمالية العالمية في علاقات غير عادلة ولا تتسم بأي تكافؤ.

والنتيجة الواضحة والساطعة كالشمس هي أن مصر تنهب من قبل الرأسمالية العالمية والدول الاستعمارية الكبرى وعلي رأسها الولايات المتحدة. والمجال الأساسي لنهب موارد مصر يتركز في السطو علي ثرواتها من النفط

والغاز من خلال عقود لا تتسم بالعدل وتعطي الشركات والدول الأجنبية جبال من الأموال لا يستحقونها علي حساب مصر وشعبها<sup>(٣٨١)</sup>.

ويذكر أن مصر كانت من أكثر الدول النامية تطورا في التنقيب عن النفط والغاز واستكشافهما حتي ستينيات القرن العشرين وكانت شركاتها في مستوى يفوق أو يتعادل مع الشركات التايلندية والماليزية والإندونيسية والبرازيلية والصينية في هذا المجال حتي ذلك الحين .

لكن تلك الدول واصلت تطوير شركاتها وأصبحت متقدمة وتعتمد علي نفسها بينما تراجعت الشركات المصرية المناظرة وأصبحت مصر تعتمد بصورة أساسية علي الشركات الأجنبية .

ومما يساعد الشركات الأجنبية علي نهب موارد مصر أنه يتم تقديم مواد الطاقة لها بسعر مدعوم بشكل حقيقي أو حسابي ، رغم أنها تبيع إنتاجها بأعلي كثيرا من الأسعار العالمية .

كذلك فإن تحيز النظام الضريبي للرأسمالية الكبيرة المحلية والأجنبية يمكنها من تفادي دفع حقوق المجتمع المصري عليها حيث أن الشريحة العليا للضريبة في مصر أدني كثيرا وأقل من نصف الشرائح المناظرة في الدول الرأسمالية المتقدمة والنامي .

بينما لا توجد أية ضرائب علي التعاملات أو الأرباح في البورصة أو تحويلات الأجنب لأرباحهم الطفيلية فيها للخارج .

وإذا كان ثمن التبعية الاقتصادية واضح من البيانات السابقة فإن الثمن السياسي أكثر فداحة في الداخل في بنية النظام وموقفه من القوي المختلفة وفي التسوية والعلاقات المختلة مع الكيان الصهيوني .

وفي المواقف الحكومية المصرية منذ منتصف السبعينيات وحتى الآن بشأن كل ما تفعله إمبراطورية الشر الأمريكية وصنيتها إسرائيل في الوطن العربي عموما وبالذات في فلسطين والعراق<sup>(٣٨٢)</sup> .

**- معالجة الهيكل العام للأجور .**

في الآونة الأخيرة هناك جدل كبير في مصر حول مقدار الحد الأدنى للأجور وتقتين الحد الأقصى لها وخاصة بعد الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري

<sup>(٣٨١)</sup> من تقرير مؤشرات التنمية في العالم الصادر عن البنك الدولي ومن النشرة الإحصائية الشهرية للبنك المركزي المصري .

<sup>(٣٨٢)</sup> د. عبدالفتاح محمد صلاح - الأجر العادل والحد الأدنى للأجور . جريدة الأهرام عدد ٥ فبراير ٢٠١٢ .

في ٣٠ مارس ٢٠١١ والذي قضى بوقف تنفيذ القرار السلبي بالامتناع عن وضع حد أدنى للأجور في مصر .

وقبل أن نعرض وجهة نظرنا فى هذا الموضوع يجب أن نتعرض لوجهة نظر المذاهب الإقتصادية فى هذا الشأن :

المذاهب الاقتصادية ونظرية الحد الأدنى للأجور<sup>(٢٨٣)</sup> :

إن الاعتقاد السائد لدى معظم الاقتصاديين أن نظريات الحد الأدنى للأجور إما أن تكون ليبرالية أو ماركسية ، وتنطلق النظريات الليبرالية في الأجور من مبدأ الحرية الاقتصادية القائم على أساس أن آلية السوق هي المنظم الوحيد للأسعار والمحدد للنشاط الاقتصادي .

وتتعامل مع الأجر على أنه ثمن لكمية من العمل في صورة عدد من ساعات العمل اليومية التي يبيعها العامل لصاحب العمل مقابل أجر نقدي يتفق عليه فردياً أو جماعياً مع صاحب العمل بحرية تامة أو بتدخل ورعاية من الحكومة أو المنظمات العمالية.

ويرى أنصار هذه النظرية أن حركة العرض والطلب في سوق العمل قادرة على المحافظة لمدة طويلة على مستوى الأجور عند الحد الأدنى لمستوى المعيشة اللازم للمحافظة على حياة العامل فحسب .

ويعتبر الاقتصادي الإنجليزي " دافيد ريكاردو " أول من نادى بذلك ، وجسد فكرته من خلال " قانون الأجر الحديدي " الذي أكد من خلاله أنه لا جدوى من كل المحاولات لتحسين أجر العمال وأنه من الضروري أن يبقى الأجر قريباً من " حد الكفاف " .

بعد ذلك ظهرت نظرية إنتاجية العمل أي أن الأجر يتحدد بمقدار الإسهام في تكوين الإنتاج ثم النظرية الاجتماعية للأجور والتي تعتبر الأجور أداة من أدوات توزيع الدخل القومي بين الطبقات الاجتماعية .

وفقاً لوزن الطبقة داخل المجتمع وصولاً إلى نظرية الأجور المنظمة التي تتفق في جوهرها مع النظرية الاجتماعية للأجور وتختلف معها في أنها تعتمد على قدرة التنظيم النقابي على ممارسة الضغط على أصحاب الأعمال أو الحكومات .

<sup>(٢٨٣)</sup> ميشيل بو - جيل دوستالير - تاريخ الفكر الاقتصادي منذ كينز - دار العالم الثالث - طبعة ١٩٩٧ - ترجمة حليم طوسون - ص ٨١ .



وأما النظرية الماركسية في الأجور فتنتقل من فكرة " القيمة الزائدة " التي تفصل بين العمل الضروري : وهو الوقت الذي يقضيه العامل في العمل كي ينتج قدرًا معيناً من الإنتاج يكون العائد المتحقق منه يكفي لتوفير المواد الضرورية اللازمة لمعيشة العامل وأفراد أسرته أي لتجديد قوة عمله دون فائدة تعود على صاحب العمل أو مالك وسائل الإنتاج .

والعمل الزائد : وهو الوقت الذي يقضيه العامل في العمل زيادة على وقت العمل الضروري وفيه ينتج القيمة الزائدة أو فضل القيمة التي تعود على صاحب العمل أو مالك وسائل الإنتاج (٣٨٤) .  
قرارات تطبيق الحد الأدنى للأجور في مصر

أكدت إتحادات الحكومة المصرية فيما يتعلق بملف إصلاح الأجور أن كل موظف يتقاضى راتب شامل أقل من ٧٠٠ جنيه سيتم رفعه إلى ٧٠٠ جنيه ومن كان يحصل على أعلى من هذا الحد عند التطبيق سيتم زيادة راتبه بقيمة ٢٧٨ جنيه شهرياً وأن الحد الأدنى سوف يتحرك ليصل إلى ١٢٠٠ جنيه خلال خمس سنوات .

وقد حدد مجلس الوزراء موعد تطبيق الحد الأدنى للأجور لموظفي الدولة اعتباراً من يوليو ٢٠١١ ، وأعلن وزير القوى العاملة والهجرة أن تطبيق الحد الأدنى للأجور للعاملين بالقطاع الخاص سيكون اعتباراً من أكتوبر ٢٠١١ .  
ومفاد ذلك أن الحكومة ستعلن حد أقصى للأجور يطبق على العاملين في الجهاز الإداري للدولة سواء كانوا يتقاضون راتبهم من الموازنة العامة أو من المنح والمعونات الأجنبية ولا يطبق الحد الأعلى على القطاع الخاص .  
ولكن أين الخلل ؟

لقد عجزت نظريات الحد الأدنى للأجور سواء كانت ليبرالية أو ماركسية أو غير ذلك من أفكار اقتصادية في تقديم أساس عادل لتحديد الأجور ، والأمر اللافت للانتباه هو التقارب والتماهي بين النظريات الليبرالية والماركسية في ربط الأجور بالحد الأدنى الضروري اللازم لمعيشة العامل وأفراد أسرته " حد الكفاف " للمحافظة على حياته باعتباره عنصراً من عناصر الإنتاج وليس لقيمته كإنسان .... فأين يكمن الخلل ؟

(٣٨٤) د. عبد المنعم راضي - مبادئ الاقتصاد - مكتبة عين شمس - طبعة ٢٠٠٢ - ص ٣٨٤ .

يكمن الخلل في الاعتقاد السائد لدى الاقتصاديين من أن نظريات الأجر  
إما أن تكون ليرالية أو ماركسية أو فيما بينهما لأنه في اعتبارهم لا يوجد في  
العالم إلا نظامين اقتصاديين هما النظام الرأسمالي والنظام الشيوعي والتجاهل  
وعدم الاعتراف بالنظام الاقتصادي الإسلامي.

بل وإنكار وجوده أصلاً وذلك عمداً من قبل أعدائه وجهلاً بوجوده لدى  
العامّة وتقصيراً وتخاذلاً من أتباعه في القيام بواجبهم نحو استنباط وتقديم  
حلول عملية للمشاكل الاقتصادية مستمدة من النظام الاقتصادي الإسلامي .  
مفهوم الكفاية في الإسلام :

" حد الكفاية " أو الغنى هو ذلك الحد الذي يكفي معيشة الفرد ومن  
يعول من الحاجات الأساسية والحاجية والتحسينية التي اعتاد أفراد المجتمع على  
الاحتياج إليها دون إسراف أو تقتير مع مراعاة الظروف التي يعيشها المجتمع على  
المستوى العام سعة وضيقتاً : يقول الماوردي في الأحكام السلطانية : تقدير العطاء  
مرتبط بالكفاية<sup>(٣٨٥)</sup> .

ويعتبر تحقيق حد الكفاية لجميع أفراد المجتمع من أهم ما جاء به  
الإسلام في المجال الاقتصادي فبينما اهتمت الاقتصاديات الوضعية " بحد الكفاف  
" للقضاء على الفقر المطلق تحت تأثير المطالبة الجماعية للفقراء ، اهتم الاقتصاد  
الإسلامي بمستوى أعلى من القضاء على الفقر يتمثل في " حد الغنى " الذي يوفر  
للفرد متطلباته بالقدر الذي يجعله في سعة من العيش وغنى عن غيره باعتبار  
ذلك حق إنساني ثابت لكل فرد في المجتمع لا يحتاج إلى إعلان الحاجة إليه أو  
المطالبة به .

أسس تحديد الكفاية في الإسلام :

حد الكفاية في الإسلام ليس مجرد كلام نظري ومعاني نبيله  
يستخدمها الدعاة في خطبهم ولكنه حقيقة لها أسس واقعية واضحة في النظام  
الاقتصادي الإسلامي .

---

<sup>(٣٨٥)</sup> لمزيد من التفصيل راجع كتاب الأحكام السلطانية للماوردي - طبعة دار ابن خلدون الاسكندرية - بدون سنة نشر  
- ص ١١٠ .

## حد الكفاية في القرآن الكريم :

يحدد الخالق سبحانه وتعالى كفاية آدم عليه السلام في الجنة في قوله تعالى: " إِنَّ لَكَ أَلَّا تَجُوعَ فِيهَا وَلَا تَعْرَىٰ وَأَنَّكَ لَا تَظْمَأُ فِيهَا وَلَا تَصْحَىٰ " سورة طه ١١٨، ١١٩ . ففي الجنة يتوافر للإنسان كفايته من المأكل والمشرب والملبس والمسكن وهي حاجات أساسية لا تستقيم حياته بدونها .

## حد الكفاية في السنة النبوية :

ورد عن النبي صلى الله عليه وسلم أنه قال : " مَنْ أَصْبَحَ مِنْكُمْ آمِنًا فِي سِرْبِهِ ، مُعَافَىٰ فِي جَسَدِهِ ، عِنْدَهُ قُوتٌ يَوْمَهُ ، فَكَأْتَمًا حَيْرَتٌ لَهُ الدُّنْيَا " رواه البخاري وهذا الحديث يضيف لمقومات الحياة الأساسية توفر الأمن ووسائل العلاج .

ولم يقتصر صلى الله عليه وسلم على هذا الحد فقد روي عنه أنه قال : " من ولي لنا عملاً فلم يكن له زوجة فليتزوج أو خادماً فليتخذ خادماً أو مسكناً فليتخذ مسكناً أو دابة فليتخذ دابة فمن أصاب شيئاً سوى ذلك فهو غال أو سارق " رواه أحمد وهذا يكشف عن نظرة الإسلام تجاه حد الكفاية للعاملين في أجهزة الدولة ويقرر الحدود الأساسية التي تكفل لكل إنسان حياة كريمة من مسكن وزوجة ووسيلة انتقال وخادم .

وهناك نموذج لعقد عمل بالأجر العادل " أجر الكفاية " : حيث ورد هذا النموذج في القرآن الكريم في قوله تعالى: " قَالَ إِنِّي أُرِيدُ أَنْ نَمُنَّ بِكَ بِمَا كُنْتَ إِذْ هُنَا أَوْ تَعْلَمُ مَا نَمُنَّ بِكَ " سورة القصص الآية ٢٧ .

هذا نموذج تطبيقي لعقد العمل المبرم بين سيدنا موسى عليه السلام والشاب القوي الذي لا يملك المال ولا العمل ولا السكن ولا الزوجة ولا يتمتع حتى بالأمن وسيدنا شعيب عليه السلام والذي بمقتضاه قبل سيدنا موسى العمل في رعي الأغنام لمدة ثماني سنوات مقابل توفير الطعام والشراب والملبس والمسكن والزوجة وهذا كله دونما طلب من سيدنا موسى فهل عجزت الدولة بكل إمكانياتها أن تقوم بهذا الدور مع الشباب رغم رغبته وقدرته على العمل (٣٨٦) ؟

(٣٨٦) د السيد عطية عبد الواحد - مبادئ واقتصاديات المالية العامة - دار النهضة العربية - طبعة ٢٠٠٠ - ص ٢٥٥

## مطلوب أجر عادل وليس حد أدنى للأجور :

الأصل في موضوع الأجور هو وضع أسس وقواعد واضحة لطريقة تحديد الأجر العادل لمختلف فئات المجتمع الذي يحقق لهم مستوى الكفاية أو الغنى وليس مستوى الكفاف أو الفقر ، كما في الحد الأدنى للأجور بحيث يشترك الجميع في محل صفة الغنى ويكون الاختلاف والتفاوت في درجة ومنزلة الغنى بعد إزالة الفقر والقضاء على الحرمان ، على أن يعدل هذا الأجر بصفة دورية دون الحاجة إلى طلب من العاملين باعتبار ذلك حقهم في حياة كريمة وليس منحة أو هبة من صاحب عمل أو حكومة ويكون التعديل وفقاً للتغير في مستويات أسعار السلع والخدمات وبما يتفق مع المستوى المعيشي العام السائد في المجتمع .

أما الحديث عن وضع رقم مالي كحد أدنى للأجور لا يستند إلى أسس واضحة في كيفية تقديره ولا يكفي لتلبية الحاجات الأساسية للموظف أو العامل ومن يعول وأن يكون ذلك تحت ضغط المطالبات لسنوات طويلة وبعد صدور أحكام قضائية يتم الالتفاف عليها بشتى الطرق والوسائل فإن هذه الأرقام المعلنة تعتبر تكريساً للفقر والتفاوت الطبقي في المجتمع .

تساؤلات ؟

بعد هذا التناول الموجز لنظريات الحد الأدنى للأجور في المذاهب الاقتصادية الوضعية وبيان مفهوم الكفاية وأسس تحديده وتوضيح أن الأصل هو وضع هيكل عادل للأجور يعتمد على مفهوم الكفاية وبعد تقديم نموذج عملي للأجر العادل الذي يحقق الكفاية للموظف أو العامل ومن يعول هناك مجموعة من التساؤلات يجب طرحها على كل ذي عقل منصف .

هل سيستمر الجدل ويطول حول الحد الأدنى للأجور الذي طرحته الحكومة ؟ وبمعني آخر هل سنستمر في البحث في المذاهب الاقتصادية الوضعية عن حلول لمشاكلنا الاقتصادية ؟ وهل سيظل الاقتصاديين الغربيين والمسلمين المنكرين لوجود الاقتصاد الإسلامي العادل على إنكارهم بعد الحقائق التي تتبين لهم يوماً بعد يوم ؟ وهل سيظل الاقتصاديين المسلمين المؤمنين بوجود منهج اقتصادي إسلامي متكامل وعادل على تقصيرهم وتخاذلهم في استنباط وتقديم

حلول عملية مبتكرة لمشاكلنا الاقتصادية مستمدة من النظام الاقتصادي الإسلامي؟<sup>(٢٨٧)</sup>

٣٠- تعظيم القدرة الاقتصادية التنافسية هي الطريق إلى الازدهار الاقتصادي والصحة المجتمعية<sup>(٢٨٨)</sup>؛

مصر أمامها اليوم فرصة تاريخية للتقدم والنهضة تبدأ أولى خطاها بتبني منطق تفكير متغير ومختلف يستقيم مع العصر ولا يتصادم معه ، وهذا شيء لا يتحقق إلا بنظرة كلية لمصر وفق مشروع قومي متكامل يستوعب في مساره الإنسان في كل موقع وعلي أي مستوى ويبعث الحياة النشطة في كل قطاعات الدولة ، وهو شيء لا ينجح إلا بتكاتف وتفاعل أصحاب الآراء المتنوعة التي ينتج عن تفاعلها معا واحتكاك رؤاها شرارة تنوير لبصر وبصيرة قيادات الدولة ومؤسساتها.

نحن في عصر صارت فيه لصناعة التقدم وحل المشكلات وإزالة الهموم معايير وقواعد يتصدرها ما كان قد استقر في الفكر السياسي العالمي في السنوات العشر الأخيرة من القرن العشرين من اعتبار القدرة الاقتصادية التنافسية هي مفتاح كل شيء فعليها يبني الأمن القومي والممارسة الديمقراطية السليمة وانجاز العدالة الاجتماعية وضمانات كرامة المواطن والوطن .

وهناك الآن ترديدات لهذه التغيرات كان آخرها علي سبيل المثال ما يروج له البعض حيث ربط فيليب هاموند وزير الدفاع البريطاني بين القدرة الاقتصادية للدول - كبريطانيا وأمريكا وحلفائهما - وبين قدرتها علي الدفاع عن نفسها قائلاً إن أزمة الديون العالمية هي أكبر تهديد استراتيجي لمستقبل أمن الدول الغربية.

قبل هذا التصريح بنحو عشرين عاما كانت تجارب الدول ما ينجح منها وما يتعثر قد أفرزت نتائج تقرر أن القدرة الاقتصادية للدولة قد صعدت إلي قمة مكونات الأمن القومي للدولة وما ترتب عليها من تأثيرات عميقة في الداخل ومن تعظيم نفوذها ومكانتها في الخارج وهو ما دفع وزير الخارجية

<sup>(٢٨٧)</sup> د. عبدالفتاح محمد صلاح - الأجر العادل والحد الأدنى للأجور - مرجع سابق ص ١١ .

<sup>(٢٨٨)</sup> عاطف الغمري - جريدة الأهرام المصرية - العدد ٤٥٧٣٣ الصادر في ٨ فبراير ٢٠١٢ ص ١٠ .

البريطاني ويليام هيج إلي القول أن الدول الجديدة الصاعدة اقتصادياً ستعلب دوراً بارزاً في العالم .

دول عديدة من التي صعدت اقتصادياً اعتبرت الاقتصاد هو حجر الأساس للسياسة الخارجية وطبقت هذا المبدأ علي أرض الواقع منها تركيا الذي قال وزير خارجيتها أحمد داود أوغلو في حديثه عن سياسته الخارجية بأن الاقتصاد هو الموضوع الأساسي للدولة .

ثم إن الصعود الاقتصادي قد أوجد واقعا جديدا يتشكل الآن في العالم، بعد الصحوة الاقتصادية في آسيا مما دفع المفكرين وصناع السياسة في الغرب لأن يتفوقوا علي أن مركز التأثير العالمي سينتقل من الغرب ، إلي آسيا وهو تحول اعترف به الرئيس الأمريكي أوباما وقالت عنه وزيرة خارجيته هيلاري كلينتون: إن هذه المنطقة من آسيا - الباسفيك - أصبحت القاطرة الرئيسية للسياسة العالمية .

١- ذلك كله يستحثنا علي أن نبدأ بإنجاز التنمية الاقتصادية ليس بخطوات مجزأة فذلك لم يعد هو أسلوب العصر بل عن طريق وضع استراتيجية شاملة تستنهض الصحوة في كل مرافق الدولة من التعليم والصحة إلي الثقافة والفنون ويشارك في صياغتها علماء وخبراء ومختصون يعبرون عن مختلف الاتجاهات وتنوعها وهو ما حرصت عليه الدول التي حققت النجاح والازدهار والنهضة<sup>(٣٨٩)</sup> .

لقد كان في مقدمة أسباب إضمحلال النظام السابق قبيل سقوطه في ٥٢ يناير ١١٠٢ أنه سجن نفسه بغير وعي داخل صندوق مغلق ، مغمضا عينيه عن تحولات تجتاح العالم من حوله في إدارة السياسات وفي النظريات السياسية والاقتصادية غافلاً عن صحوة وعي وطني تبزغ في صفوف شباب الطبقة الوسطي بعد أن وفرت لهم تكنولوجيا ثورة المعلومات وسائل التواصل مع العالم والإطلاع علي ما يجري فيه من تحولات فصاروا هم متقدمون عليه بمسافات هائلة في الفهم والاستيعاب والتقدير السليم للأمر حتى أن علماء السياسة في

<sup>(٣٨٩)</sup> د. رمزي زكي - التمويل الخارجي والإعتماد على الذات - مؤتمر نحو إقتصاد مصرى يعتمد على الذات - الجمعية المصرية للإقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع - القاهرة مارس ١٩٨١ .

العالم وصفوا هذا التحول بأن نتائجه لا تقل تأثيراً عن نتائج الثورة الصناعية التي بدأت في منتصف سبعينيات القرن التاسع عشر<sup>(٣٩٠)</sup> .

كان ذلك يحدث بينما أجددة الحكم في مصر قد تجردت من أولويات العصر ولم تعد تعبر ولو بأدنى قدر عن مطالب وهموم المواطن وكان ذلك من أسباب تراكم المشكلات فوق بعضها لتصير كالجبال من البطالة وتدهور التعليم ونزع حق المواطن البسيط في العلاج والرعاية الصحية وضمانات دولة القانون وإضمحلال ثقافي توغلت فيه يد أمن الدولة من وراء ستار منفذي أوامرها وكانت أبرز حلقاته في السنوات الأخيرة تحكمه فيما يعرض أو يمنع من عروض مسرحية .

إن أمام مصر الآن فرصة تاريخية لاستعادة المكانة التي تستحقها وهو أمر أتفق عليه خبراء وعلماء ومفكرون في العالم أعتبروا أن ثورة ٥٢ يناير ستكون قاطرة تحول لن تقتصر علي المنطقة بل سيمتد أثرها إلي العالم ، ( حسب تقديرات دراسات جامعة هارفارد، ومركز انتلانتيك والمؤتمر القومي الديمقراطي الأمريكي، ووزراء خارجية أوروبيين ) .

لكن ذلك مشروط بتحقيق كل الأهداف التي اعلنتها ثورة ٥٢ يناير وليس الاكتفاء بإصلاحات شكلية بل بإعادة بناء الدولة علي أساس الاقتناع بأن ما جري كان ثورة.. وهو فعلاً ما كان وما سيكون.

---

<sup>(٣٩٠)</sup> د احمد سعيد دويدار - نحو الإعتماد على الذات في تمويل التنمية الاقتصادية - مؤتمر نحو إقتصاد مصرى يعتمد على الذات - الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع - القاهرة مارس ١٩٨١ .

## النتائج التي توصلنا إليها من البحث :

ونقدم فيما يلي مجموعة من المقترحات المحددة التي تكفل تدبير موارد بديلة للاستجداء والاستدانة وتمثل في حد ذاتها مداخل لإقامة العدل ولضمان حكم مؤسسي صالح في الوقت نفسه .

١ - إيقاف جميع أشكال الترف والبذخ في الإنفاق العام مثل التبذير في شراء السيارات الفارهة الحديثة ليس فقط للوزراء بل لمساعدتهم ومستشاريهم وحتى لقوات الأمن وعلي تجديد القصور الرئاسية بدلاً من العمل علي بيعها لتدبير موارد إضافية لخزينة الدولة التي أفرغها سوء الحكم الانتقالي أو تحويلها لمتاحف تدعم السياحة .

والتمويل الباذخ لفرق كرة القدم التي تمولها الوزارات والقوات المسلحة والشرطة والتي يجب بيعها إن وجدت مشترياً وإلا فلنتوقف وتوجيه كل الموارد التي تتوافر من ترشيد الإنفاق لصندوق لتنمية الاقتصاد إنتاجياً وإقامة العدالة الاجتماعية عبر سبل شفافة ميسرة وفعالة ولا ريب أن الشعب يمكن أن يتحمل شظف العيش لمدة أطول إن تأكد من تقشف السلطة في التصرف في أموال الشعب وحسن توظيفها ولأنها جادة في العمل علي ضمان العدالة الاجتماعية .

٢ - إلغاء مجلس الشوري الذي لم يخدم غرضاً مفيداً اللهم إلا منح الحصانة البرلمانية لمحاسب السلطة وبعضهم كانوا من عتاة المجرمين وتوجيه ميزانيته التي تبلغ مليارات لدعم الاقتصاد وإقامة العدل ولو كان هذا القرار اتخذ باستشارة الشعب قبل شهر كما طالب كثرة من النخبة لوفر لخزانة الدولة المليار الذي أنفقته علي انتخابات مجلس الشوري التي لم يعرها الشعب اهتماماً وانصرف عنها .

٣ - قبل الاقتراض والاستجداء من الخارج علي المجلس العسكري وحكومته ومجلس الشعب، مطالبة كبار أثرياء مصر وكبار الموظفين في البلد في القطاعين العام والخاص وجماعات الإخوان المسلمين والسلفيين الممولين بسخاء والفنانون والإعلاميين ولاعبى الكرة ومدربيها أصحاب الرواتب المليونية - بالتبرع أو تقديم قروض حسنة أي بدون فوائد لخزانة الدولة الخاضعة لرقابة مجلس الشعب



هذا هو معيار الوطنية الآن ما دام الوطن في ضائقة ورحم الله أم كلثوم التي سخرت كل طاقتها وجل ثروتها للتبرع للوطن بعد هزيمة ١٩٦٧ فليتعلموا جميعاً منها ولو قليلاً.

٤ - وضع حد أقصى للدخل ( مجمل الأجور والرواتب والبدلات) لجميع العاملين بأجهزة الدولة شاملاً القوات المسلحة والأمن بحيث لا يتعدى ١٠٠ مثلاً من الحد الأدنى للأجر كما هو الحال في جميع الدول الرأسمالية المتقدمة.

٥ - إنهاء عوار الصناديق الخاصة التي كانت ومازالت ، مرتعا للفساد وأعمال مبادئ الرقابة والمساءلة ضماناً للنزاهة علي جميع الموارد العامة والإنفاق منها .

٦ - إلغاء أي أثر باق لبدلات ومكافآت الولاء سيئة الصيت والتي يقدر البعض أنها كانت ترفع تكلفة موكب واحد لرأس الحكم المخلوع داخل القاهرة الكبرى إلي خمسة عشر مليون جنيه تزيد إلي أكثر من الضعف لو انتقل جنابه إلي خارج القاهرة داخل الجمهورية .

٧ - خفض عدد العاملين بأجهزة الأمن إلي النصف أو أقل بإعادة هيكلة أجهزة الأمن لتصبح أقل عددا ولكن أعلى كفاءة في صيانة أمن المواطنين وحقوقهم تحت الإشراف الكامل للقضاء المستقل تماما مع إتاحة التدريب التحويلي للملائم لتوظيف من يرغب ويصلح منهم بمجالات التعليم والرعاية الصحية والأمان الاجتماعي وإجراء خفض مواز لمخصصات أجهزة الأمن لمصلحة زيادة مخصصات التعليم والرعاية الصحية والأمان الاجتماعي .

٨ - إصلاح الهيكل الضريبي بإعطاء الأولوية للضرائب المباشرة علي الدخل والإثراء ( أي الأرباح الرأسمالية أساساً) والعودة إلي نظام معدلات الضرائب التصاعدي حسب شرائح الدخل والثروة وتكثيف الجهد لتحقيق الانضباط الضريبي خاصة بين كبار الممولين.

٩ - يجب التركيز علي إحياء مشروعات المشاركة مع القطاع الخاص P.P.P في الفترة المقبلة باعتبارها احدي الآليات المهمة لجذب الاستثمارات الجديدة سواء من الداخل أو من الخارج .

ونشير هنا الي أن مشروعات المشاركة مع القطاع الخاص تهدف إلي تخفيف الأعباء عن الخزنة العامة للدولة ليس فقط في تكاليف الإنشاء وإنما أيضاً في تكاليف التشغيل والصيانة ؛ مما يؤدي الي الحفاظ علي أصول الدولة مع

الاستفادة من كفاءة القطاع الخاص في التنفيذ وأيضاً الإسراع في مد الخدمات العامة وزيادة جودتها للمناطق المحرومة خاصة في ظل وجود فجوة تمويلية بين إمكانات الموازنة العامة والمشروعات التنموية المطلوبة.

١٠ - وعلى صعيد العلاقات الاقتصادية الخارجية يجب أن تسير مصر في طريق المزيد من تحرير التبادل التجاري عبر عضويتها في منظمة التجارة العالمية، ومشاركتها في العديد من التجمعات الاقتصادية الإقليمية والدولية مثل اتفاقية الشراكة المصرية مع الاتحاد الأوروبي، واتفاقية تيسير التبادل التجاري العربي سعياً لإقامة السوق العربية المشتركة، ومجموعة دول الكوميسا، والاتحاد الأفريقي، ومجموعة أغادير، ومجموعة الخمسة عشر النامية، ومجموعة الثمانية الإسلامية، إضافة إلى العديد من اتفاقات التجارة الحرة الثنائية مع العديد من الدول الأخرى.

١١ - أما في مجال الاستثمار، فإن مصر تمتلك العديد من عناصر الجذب لرؤوس الأموال والاستثمارات، ومن هذه العناصر بنية أساسية قوية من مواصلات برية وبحرية وجوية، واتصالات، ومصادر للطاقة الرخيصة والقوى البشرية الماهرة والمدن الصناعية المؤهلة ونظام مصرفي قوى وأمن، وسوق نشطة للأوراق المالية.. إضافة إلى مناخ الاستقرار السياسي والتشريعي والاقتصادي الذي سوف تتمتع به مصر بعد استقرار الأوضاع .

لكل ذلك يعتبر الكثير من الخبراء، الاقتصاد المصري من بين أحد الاقتصاديات الواعدة بمستقبل أفضل من بين الاقتصاديات النامية .

## التوصيات التي توصلنا إليها من البحث :

نظراً لما تعرض له الإقتصاد المصرى من أزمات قبل وبعد ثورة ٢٥ يناير العظيمة فقد توصل الباحث إلى ضرورة إتخاذ مجموعة من الإجراءات والتدابير تتمثل فى الأتى :

١- إنه يستلزم لزيادة النمو واستخدام الموارد علي نحو يتسم بالكفاءة ربط التعليم بسوق العمل لتحديد الاحتياجات الحالية والمستقبلية من التخصصات والتدريب اللازم للسوق مع ضرورة مراجعة نظام المعاشات ليتوافق مع معدلات ارتفاع تكاليف المعيشة مع التوسع في هذا النظام للعاملين في القطاع غير الرسمي (٣٩١) .

٢- إن البلدان النامية ومنها مصر تحتاج إلي أن تقيم أوجه ضعفها وأن تستعد لمزيد من الصدمات. حيث أصبح لديها حيز مالي ونقدي أقل للإجراءات التصحيحية مما كان لديها عام ٢٠٠٨/٢٠٠٩ ومن أجل الاستعداد لهذا الاحتمال فإنه يجب علي البلدان النامية أن تعيد تمويل عجز الموازنة وتحدد أولويات الإنفاق علي شبكات الأمان الاجتماعي والبنية التحتية وتجري علي البنوك المحلية اختبار التحمل فى الوقوف إلى الدولة .

٣- إن الحكومة لابد أن تعيد هيكلة وزارة الداخلية بشكل جذري لعودة الأمن للشارع المصري ونطالب بتوفير الأمن في الشارع المصري وتكثيفه في المناطق السياحية والشاطئية لعودة السياحة التي تعد القاطرة التي تجر القطاعات الاقتصادية الأخرى .

٤- يجب علي المواطن أن يتعامل بإيجابية مع السائح لجذبه.

٥- كما أن الدعم فاق كل التصورات خصوصا دعم الطاقة لذا لابد من الإسراع بترشيده ورفع هذا الدعم عن الصناعات كثيفة الطاقة

٦- أن الأرقام المخيفة التي أعلنتها الحكومة عن الأوضاع المتردية للاقتصاد تنذر بكارثة اقتصادية كبيرة خلال الأشهر القليلة المقبلة ما لم يكن هناك تحركا ملموسا في عجلة الاقتصاد فالبطالة ارتفعت بأكثر من ٥٠% وخسائر قطاع السياحة تزيد عن ٣٠مليار جنيه سنويا وتعثر أكثر من ٤ آلاف مصنعا بخسائر تزيد علي ٢٥ مليار جنيه وضياع أكثر من ٥ ملايين فرصة عمل و ١٣ مليار دولار عجزاً في ميزان المدفوعات وهروب أكثر من ٩ مليارات من الدولارات

(٣٩١) د. محمد فتحي صقر - مبادئ الإقتصاد - دار الثقافة العربية - طبعة ١٩٩٣ - ص ١٨٠ .

استثمارات أجنبية وفقدان أكثر من ٢٠ مليار دولار من الاحتياطات من العملات الأجنبية .

وارتفاع معدلات التضخم إلي أكثر من ٢٠% خلال عام الثورة وزيادة الواردات إلي ٩٥ مليار جنيه وتضخم حجم الدين العام المحلي إلى ١.٢ تريليون جنيه وارتفاع عجز الموازنة العامة إلي أكثر من ١٨٣ مليار جنيه مثل صناعة الأسمنت والحديد والأسمدة وغيرها وأصحاب هذه المصانع لديهم قبول لهذا الترشيد بل أكدوا أن رفع هذا الدعم لن يؤثر علي جذب الاستثمارات الأجنبية.

١٠ - العمل على زيادة القدرة التنافسية للإقتصاد المصري : وذلك عن طريق تحديد العناصر التي تركز عليها القدرة التنافسية لاقتصاد الدول وهي:

- أ- منافسة محلية شديدة داخل الدولة نفسها .
  - ب- قاعدة عريضة وقوية من الموردين المحليين .
  - ج- وعي مرتفع ومتطلبات مستمرة للمستهلك المحلي.
- وهكذا فإن "العالمية" تبدأ بخلق الظروف المحلية المواتية، والاقتصاد المصري لكي يحقق هذه الشروط يواجه مجموعة من التحديات سيؤدي التغلب عليها خلال السنوات القليلة القادمة الي الاندماج في القرن الواحد والعشرين ونحن علي قائمة دول التصدير .

١١ - خطة واضحة للتنمية الاقتصادية :

تأخذ في الاعتبار عدة أهداف قومية منها هدف الأمن القومي وهدف تلبية الاحتياجات العاجلة للمواطنين وهدف استمرارية النمو، أي الخطة التي تحدث التوازن الصعب بين العناصر الثلاث الخاصة، بالدفاع والاستهلاك والاستثمار، وعلينا أن نتوخي الحذر ولا نحاول تصوير التنمية الاقتصادية علي أنها "الاستقلال الاقتصادي" ، أو التصنيع، أو الاحتفاظ بالأصول القديمة.

فخطة التنمية الاقتصادية تتحدد أساساً ببلوغ عدد من "معطيات التحديث" مثل زيادة الإنتاجية وتحقيق قدر من المساواة الاقتصادية والاجتماعية وترسيخ المعرفة الحديثة وتطوير المؤسسات الإنتاجية و الخدمية. ومن السائد ترجمة خطة التنمية بمجموعة من الأهداف الثانوية الأخرى مثل عدد المواطنين تحت حد الفقر، والحد الأدنى للاستهلاك و الحد الأقصى للبطالة وتوزيع الدخل وأشكال الاستهلاك والتنوع في الاقتصاد القومي،

وعلى سياسات الخطة محاولة "إحداث واستمرار" معدلات عالية من النمو دون معدلات مرتفعة من التضخم.

كما عليها أن تحدث التوازن الدقيق بين مزايا الاندماج في الاقتصاد العالمي وبين مخاطر هذا الانفتاح على إمكانات الصناعة الوطنية.

## ١٢ - إعادة تشكيلة الإنتاج المصري :

أصبح من الضروري تقييم الصناعة المصرية وتشكيلة إنتاجها ليس فقط على اساس المزايا النسبية لعوامل الإنتاج التقليدية (الأرض /العمالة/رأس المال) ولكن على المزايا التنافسية المبنية على المعرفة والتكنولوجيا، فلم يعد بإمكان المزايا النسبية تحقيق قدرات تنافسية بالمعدلات التي عرفت في الستينات والسبعينات، حيث تتشكل أسس المنافسة تدريجيا من عمليات خلق واستيعاب المعرفة.

وعند أعداد خريطة للصناعة المصرية علينا أن نضع في اعتبارنا مجموعة الحقائق التي ترسخت في نهاية هذا القرن. وأهمها أن الاقتصاد العالمي هو اقتصاداً عالمياً عابراً للحدود.

فقد أصبح الاستثمار يتعدى الحدود الجغرافية والسياسية وأسواق المال تنظمها شبكة معلومات نشطة ودقيقة على مدار اليوم، وأكتسب عنصر البيئة بعداً عالمياً، كما صار التغير والتطور في التكنولوجيا والإدارة هم العنصر الحاسم في معركة الإنتاج على المستوى العالمي. وعلي أجنده الصناعة المصرية أن تحدد أولاً الصناعات ذات الميزة النسبية في عوامل الإنتاج الأساسية.

وهذا المحور هو نقطة البداية ولكنه لا يضمن الاستمرار أو التقدم، فهذه الصناعات يجب أن تتحول آلي مرحلة الابتكار دون المرور بمرحلة الاستثمار، وهذا بالتالي يجعل الاختيار محكوماً بمجموعة الصناعات التي لا تعتمد اعتماداً كبيراً على اقتصاديات الحجم (الصناعات الجلدية - النسيجية - الأثاث الغذائية الصناعات التعاقدية) .

ثم تنتقل الأجندة بعد ذلك الي ما يمكنها من الاستمرار والتحول إلي الابتكار من خلال الحصول علي أفضل تكنولوجيا متاحة يلي ذلك تحديد الصناعات التي يتعين دخولها من خلال تحالفات عالمية لإمكان توفير أساليب الاستثمار والإدارة والتسويق العالمية.

### ١٣ - تطوير إدارة نظام التخصصية :

نحن أمام عنصرين لا يمكن تجاهلهما في برنامج التخصصية: عنصر الإدارة المصرية وعنصر الرأسمالية المصرية، فلن تجدي مجرد نقل ملكية المصانع من الدول آلي الأفراد لأن العنصر الحاسم في الثانية هو "الإدارة" .

كما يجب أن ندرك أن الرأسمالية الصناعية المصرية مازالت حديثة ولم تحدث بعد تراكمات رأسمالية عالية، وبالتالي فإن الإسراع في تخصيص منشآت الصناعة، يجب أن يراعى أن رأس المال الأجنبي مطلوب وخاصة في مجال التكنولوجيا والخبرات الإدارية وفي فتح أسواق خارجية ولكن بالقدر الذي لا يقضي علي الرأسمالية المصرية في المهدي!

أن تركيز حوار التخصصية حول "إشكالية الإدارة" سينقلنا من الأيديولوجيا آلي الواقع العملي حيث يتم قياس مزايا وعيوب التخصصية في كل حالة بمقاييس الإدارة الجيدة.

ويري بعض الاقتصاديين أن برنامج التخصصية يجب أن يتجه أولاً آلي فك الاحتكارات العامة في مجالات شبكات التوزيع والنقل والمواصلات والطيران والكهرباء والغاز وخدمات البريد وغيرها وتحويلها للقطاع الخاص (وهو أقدر في هذه الحالة علي أدارتها بشرط عدم وجود احتكار) وذلك قبل عرض المشروعات الصناعية الكبيرة .

كما أن تحقيق نتائج ملموسة وسريعة في هذه القطاعات الخدمة عند تخصيصها سيخلق الثقة لدي الجمهور في عملية التخصصية برمتها ويحيي بالتالي تعاملات سوق المال بسرعة مما لا يتوافر بنفس القدر في حالة الصناعة

### ١٤ - تطوير التشريعات المساندة لاقتصاد السوق:

تتطلب المرحلة القادمة من عمليات الإصلاح الاقتصادي فهما متعمقا لآليات اقتصاد السوق ، لما تقتضيه هذه المرحلة من ضوابط وتشريعات جديدة تؤمن الانتقال السليم نحو الرأسمالية ، وتقي الاقتصاد المصري من سلبيات التجربة والتي قد تؤدي عواقبها إلي تعثر الإصلاح برتمته .

وتأتي ضوابط منع الاحتكار وحماية المنافسة في مقدمة تلك التشريعات، وتتعدد التشريعات لتشمل حماية المستهلك ، وحماية المساهم الصغير والممارسات غير المشروعة بالبورصة ، ونسب مشاركة الأجانب والشركات العالمية في المشروعات المصرية، وتيسير شروط تصفية النشاط، وحماية حقوق الابتكار والملكية الفردية، والجرائم الاقتصادية... الخ..

## ١٥ - تطوير الكيان الاقتصادي للحكم المحلي:

أن الدور والمسئولية في النهوض بمستوي معيشة الأفراد يقعان أساساً علي القطاع الخاص والحكم المحلي، وهما وجهان لنفس العملة في عملية التنمية الحديثة ، فاققتصاد السوق يقوم علي دعامتين أساسيتين "القطاع الخاص والنظام اللامركزي للحكم المحلي" ولايمكن بالتالي أن تتحقق كفاءة وفاعلية لدور القطاع الخاص في التنمية دون تطوير لنظام الحكم المركزي بما يشمل قطاعات التعليم والصحة وبعض أنواع الضرائب والإعفاءات كذلك في مجالات خدمات المياه والكهرباء والصرف الصحي .

١٦ - تنشيط دورالمؤسسات الوسيطة الذى تقوم به بين الدولة والسوق:

دور الدولة جوهري في تنشيط واستمرار التنمية الاقتصادية ، وهذا الدور يتضمن اتباع سياسة صناعية انتقالية لصالح المشروعات التي تعاني من ارتفاع تكلفة البدء ولصالح مشروعات التصدير ولصالح المشروعات التي تؤدي إلي خلق صناعات أخرى ، والقضية التي نواجهها ليست أمراً مبسطاً يضع "السوق" في مواجهة "الدولة".

ولكنها قضية بعث "المؤسسات الوسيطة" التي يؤدي غيابها إلي قيام خلل في مكونات النظام الاقتصادي بحيث تفقدنا التبادليات بين هذه المؤسسات إلي التصرف بأسلوب جماعي رشيد، فالاقتصاد الذي يلائم مصر هو "اقتصاد مؤسسي" مبني علي التوازن بين المؤسسات .

وتعتبر السوق إحدى هذه المؤسسات وسيكون لها دور واضح وهام في هذا الاقتصاد المؤسسي يوازية أيضا قدر من التخطيط ، فالاقتصاديات المؤسسية تنظر إلي الاقتصاد نظرة أشمل من مجرد كونه آليات للسوق.

## ١٧ - تطويربنية الاتصالات والمعلومات:

تشهد المنافسة في التكنولوجيا فى المرحلة الحالية لأن الرهان ليس فقط علي الناحية الاقتصادية ولكنه أيضا سياسيا واستراتيجيا ، وبدأ يبرز نظام دولي جديد في العلم والتكنولوجيا من شأنه إعادة تقسيم كعكة الاقتصاد العالمي ، وبمقتضاه صار الاختراع والابتكار والإبداع هم الأسلحة الرئيسية للريادة الاقتصادية .

وصارت المعرفة هي التي تحرك الاقتصاد وليس الاقتصاد هو الذي يحرك المعرفة ، ولا يتأتى ذلك إلا من خلال "بنية إلكترونية" للدولة وهي نظام الاتصالات والمعلومات بها الذي يربط أجهزتها ومؤسساتها المختلفة كما يربطها

بالعالم الخارجي وبنوك المعلومات الدولية ، وهو ما أصطلح علي تسمية "بالطرق السريعة الفائقة" .

حيث تقوم شبكة الاتصالات والمعلومات بأي دولة بإقامة شبكات الطرق السريعة في عصر الثورة الصناعية وتمثل بالتالي "الجهاز العصبي الإلكتروني" لاقتصاد القرن الواحد والعشرين.

## ١٨ - الإهتمام بقطاع التجارة الدولية والتصدير (٢٩٢) .

لايمكن اتباع نموذج دول شرق آسيا في استراتيجياتها الأولية ذات التوجه التصديري نظر أنها تمت في ظل ثوابت عالمية في الستينات ، بينما سيناريوهات التبادل التجاري تأخذ حالياً أشكالاً مختلفة ومتضاربة متمثلة في دور اتفاقية الجات وتزايد نصيب منتجات الصناعة التحويلية في الصادرات العالمية ؛ وذلك يعني تراجع كافة الصادرات الأخرى وأن المستقبل هو للمنتجات الصناعية التحويلية وبالذات تلك المعتمدة علي التكنولوجيا وهي منتجات ذات قيمة عالية مضافة عالية، ويلزم ذلك أن تزيد قدرة مهندسينا في مجال "التصميم الصناعي" وهي خبرة غير متوفرة لدينا حتى الآن .

بالإضافة أيضاً إلي "تصميم الملابس" ، حتى تأخذ صادراتنا من المنتجات المصنعة والنسيجية نصيباً متزايداً في الصادرات العالمية ، كما أن مصر يمكن أن تلعب دوراً هاماً في التجارة العالمية للمنتجات اللينة لتوافر الموارد البشرية المؤهلة في هذا المجال .

وتقتضي العوامل المستجدة في التجارة الدولية عقد اتفاقات جديدة مع التكتلات العالمية وتحالفات استراتيجية مع الشركات العالمية وبالذات شركات التسويق والتوزيع الكبرى، ودراسة إمكانية المشاركة علي أرض دول التكتلات لإمكان التغلب على الحماية بها .

## ١٠ - الإهتمام بتطوير قطاع الإدارة :

لم يشهد تاريخ البشرية تطورا لشكل مؤسسي بالسرعة التي نمت بها مؤسسة الإدارة في العالم الحديث ، ففي أقل من مائة وخمسين عاما غيرت ، الإدارة ، من النسيج الاجتماعي والاقتصادي للعالم بما لم تغيره أية مؤسسة من قبل. فهي قد خلقت نمطا عالميا للاقتصاد ووضعت قواعد جديدة للدول التي

<sup>٢٩٢</sup> ) فائقة الرفاعي - الاتفاقية العامة للخدمات المالية وانعكاساتها على القطاع المصرفي في الدول العربية - مؤتمر انعكاسات جولة أروجواي على الدول العربية - قسم الاقتصاد - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة ١٩٩٦ - ص ٢٩٥ .



تريد المشاركة فيه، هذه هي حقيقة الوضع الحالي منذ التسعينيات فنحن نعيش في عصر "رأسمالية الإدارة" .

وعلىنا الآن في مصر، أن نتحرك من خلال مؤسسات جديدة ومواقف ومفاهيم جديدة تهين لنا مقدرة التفاوض بندية مع نظرائنا من قيادات الأعمال في العالم ، فعصر الدعم والحماية الجمركية بدأ يتلاشى تدريجيا ، وتنتقل الحكومة من موقف التحكم الي موقف المساندة ، مما يدفع قطاع الأعمال الي الاعتماد علي الذات بدلاً من التبعية .

ومن ثم فإن الإدارة المصرية تواجه تحدياً هائلاً في إعادة تشكيل عقليتها وإعادة توجيهه عملياتها لتواكب فكر وديناميكية السوق العالمي.

إن الإدارة هي ممارسة لنشاط فكري عالي المستوى ، والمواجهة بين قيادات الأعمال في العالم هي في المقام الأول "مواجهة بين قدرات ثقافية" ، فالذين يديرون المنشآت يتسمون بالمهارة والحدق في إدراك القضايا المعقدة وتحليل المشاكل ومناولة الأفكار وتقييم الحلول .

وبالتالي فإن إدارة الأعمال في مصر يجب أن تسند آلي النخبة المتميزة في المجتمع ومن المصريين العاملين بالخارج ، وعلي نظامنا التعليمي والاجتماعي أن يؤمن ضخ أحسن العقول المصرية في قطاع الأعمال والقطاع الحكومي علي السواء وهو ترهل البيروقراطية (٣٩٣).

#### ١١ - تطوير اسواق المال المصرية :

تقوم مقترحات الدراسة في الأجل القصير على أهمية وجود الرقابة الفعالة على البورصة، ومنع الشراء بالهامش والبيع على المكشوف، وأهمية وجود صانع السوق .

وعلى البنك المركزي التدقيق في التجزئة المصرفية وعدم تقييد الإئتمان ، ويكون دور السياسة المالية ترشيد الإنفاق العام وتعظيم دور الإستثمارات العامة، في قطاعات إستثمارية تتسم بالجدوى والكفاءة الاقتصادية. وفي الأجل الطويل يجب على الدولة إستكمال الإصلاح الهيكلي والبنية التشريعية، وأن تكون هناك رؤية إستراتيجية إقتصادية لا ترتبط بالأشخاص،

(٣٩٣) د. فتحى أبو الفضل - عز الدين حسنين - محمد القفاص - دور الدولة والمؤسسات في ظل العولمة - الهيئة المصرية العامة للكتاب - طبعة ٢٠٠٤ - ص ١٣٣ .

وتعمل على بناء المؤسسة، ووجوب النظر إلى الأزمة من خلال الفرص التي تتيحها ويجب إستغلالها (٣٩٤) .

فعلى صعيد التصنيف الوقتي يجب أن يكون هناك وجود للرقابة الفاعلة لأي نشاط.

و المطلوب حالياً هو تشجيع الشركات المسجلة في البورصات الخارجية على تمصير أسهمها، لأن انخفاض أسعارها في الخارج يؤثر بشكل كبير على أداء السوق بدون مبرر.

## ١٢- الاستثمارات العربية والأجنبية :

— يجب فى البداية إنشاء جهاز إدارى عربى يكون مسئول عن جذب الإستثمارات ، وأقترح أن يتكون الجهاز من وزراء كل من الإستثمار العرب بالإضافة إلى رؤساء البنوك المركزية العربية .  
ويجب ألا يحل هذا الجهاز بخروج أو إمتناع وزير شخصاً أو دولة.

— يكون مهمة الجهاز والوزراء السابقون عبارة عن إستقطاب الأموال الباحثة عن الإستثمارات سواء كانت تلك الأموال خارجية أو داخلية وأموال المصريين العاملين بالخارج والأموال الخليجية وخصوصاً بعد خصارتها الفادحة فى الولايات المتحدة وأوروبا مما سيحول الصناديق السيادية الخليجية وغيرها إلى مناطق أخرى .

الجدير بالذكر أن الصناديق السيادية السعودية وحدها تستثمر ١.٢ تريليون دولار فى أوروبا والولايات المتحدة الأمريكية !!!

— التركيز على المستثمرين الخليجيين والعرب والأوروبيين والأمريكيون إذ أنهم ذاقو ويلات التدهور الأمريكى والأوروبى والمخاوف من الكساد الذى ينتظر أمريكا وأوروبا.

— تدريب كل من العاملين بالجهاز الإدارى والمستثمرين لرفع مستواهم التنظيمى والإدارى .

— التركيز على الإستثمار فى القطاع الصناعى والزراعى والسياحى حيث مصر تمتلك مقومات جميع تلك الصناعات من حيث الأيدى العاملة الماهرة والأرض

(٣٩٤) د. إبراهيم شحاتة - وصيتى لبلادى - الهيئة المصرية العامة للكتاب - طبعة ٢٠٠١ - ص ٣٣ .

الخصبة والمقومات السياحية الفريدة بجانب المناخ الفريد عن جميع دول العالم  
بالإضافة إلى الكثير من العوامل الأخرى الجغرافية وغير الجغرافية<sup>(٣٩٥)</sup> .  
— وأيضاً إستغلال الحكومة الأزمة الحالية لتبرير إلغاء إرتباط الجنيه بالدولار  
والتحول إلى سلة عملات .

---

<sup>٣٩٥</sup> د. حازم الببلاوي - دور الدولة فى الاقتصاد - الهيئة المصرية العامة للكتاب - طبعة ١٩٩٩ - ص ٩٧ .

## الخلاصة :

يمر العالم العربى بجميع اقطاره تقريبا بتحويلات إقتصادية واجتماعية وسياسية بالغة التأثير ، وتتفق هذه التحويلات مع الاتجاه العام الذى يطغى على العالم كله منذ بداية عقد الثمانينيات من القرن الماضى .

والذى يشمل إعادة الإعتبار لإقتصاديات السوق الحرة التقليدية وإنحسار أوتفكيك دور الدولة الإقتصادى ( الإنتاجى المباشر على الأقل ) ، وتسريع الإندماج فى الاقتصاد الدولى وإنتهاج سياسات حفز الإستثمار الخاص والمحلى والأجنبى<sup>(٣٩٦)</sup> .

من الممكن دائما تحقيق نتائج أفضل إذا ما إستطاعت الدول العربية أن التخلص من القيود العديدة التى تكبل إقتصادياتها وتغوق تقدمها ، سواء فى السلوك الإجتماعى للأفراد والجماعات أو فى الأنظمة السياسية والقانونية ، أو فى السياسات الاقتصادية والمالية ، أو فى الأداء الحكومى فى تطبيق هذه السياسات<sup>(٣٩٧)</sup> .

ضرورة تنشيط وتفعيل وإعادة إحياء دور السوق العربية المشتركة لما تمثله الدول العربية من تكتل يتكون من غالبية ضمن دول الشرق الأوسط و شمال إفريقيا<sup>(٣٩٨)</sup> .

إن التنمية هى التحدى الأول الذى يواجهنا ، وبقدر نجاحنا فى مواجهة هذا التحدى سوف يتقرر فى الزمن الطويل مدى نجاحنا فى أى معركة أخرى والتنمية . كالحب . ليست شيئا يشتري بالمال وحده فهناك دول غنية ومتخلفة ، ولكن التمويل يمثل بلا شك إحدى الدعائم الأساسية للتنمية ، وقد كان التمويل الداخلى وسوف يظل هو المصدر الرئيسى لتمويل التنمية فى الدول الفقيرة ، رغم ضعف الدخول فى هذه الدول وإتباع أنماط من الإستهلاك فيها لاتتفق مع درجة نموها الإقتصادى .

---

<sup>(٣٩٦)</sup> د محمد السيد سعيد - المواقف الفكرية نحو التحويلات الاقتصادية و الإجتماعية فى العلم العربى - مجلة عالم الفكر المجلد السادس والعشرون - العادان الثالث والرابع - يونيو ١٩٩٨ ص ٢٧٣ .

<sup>(٣٩٧)</sup> د . إبراهيم شحاته - بعض الجوانب المؤسسية للتنمية فى الدول العربية - من أوراق ندوة إدارة سياسة التنمية - المنظمة العربية للتنمية الإدارية ١٩٩٩ ص ١١ .

<sup>(٣٩٨)</sup> د إبراهيم احمد فناوى الشاذلى - أثر التكتلات الاقتصادية الدولية على دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا - مصر - مجلة مصر المعاصرة - العدد ٥٠٠ ص ٣٣ .

إلا أنه إلى جانب الإدخار القومى هناك دائماً مجال التمويل الخارجى سواء جاء من المنظمات الدولية او من الدول الأجنبية أو من مستثمر خاص أجنبي ، ولا شك أن لكل نوع من انواع التمويل الخارجى مزاياه وعيوبه ، ولذلك فإن التفضيل بين هذه الأنواع يظل فى حقيقته إختياراً بين أفضل البدائل المتاحة فى كل حالة على حده بحسب شروط التمويل والظروف الاقتصادية والسياسية للدولة التى تتلقاه ، وهو إختيار تفلح الدولة كثيراً فيه إذا بنته على أساس المصلحة وحدها<sup>(٣٩٩)</sup> .

إن الجامعات تملك مجالاً واسعاً ومستوى عالى من قواعد البحث والتطوير يتجاوز ما يملكه أكبر المؤسسات من موارد فى هذا الشأن . وفى الولايات المتحدة يتم تمويل عمليات البحث والتطوير الجامعية سنوياً بما يقرب من عشرة مليارات دولار ، وأغلب هذه المبالغ يأتى من تمويل حكومى ، وقليل منها يندمج تحت فئات متعددة ، وتكون تلك البحوث متاحة للجميع<sup>(٤٠٠)</sup> .

إن السياسة النقدية والسياسة المالية هما الوسيلتان اللتان تستطيع الدولة من خلالهما التأثير على الإستقرار الإقتصادى فى إقتصاد يتألف من قطاع خاص وقطاع عام ، والسياسة النقدية تشمل التأثير على عرض النقد وسعر الفائدة بينما السياسة المالية تشمل تحديد مجموع الإنفاق الحكومى ومجموع الضرائب<sup>(٤٠١)</sup> .

وتشير التقلبات الإقتصادية بصفة عامة إلى وجود وإنتشار حالة من عدم التأكّد وعدم الإستقرار instability وما يرتبطت به من إنعكاسات مختلفة منها السلبى ومنها الإيجابى ، ويزداد الأمر صعوبة عندما يكون الحديث عن التقلبات المرتبطة بالنشاط الإقتصادى لأى مجتمع ( باعتبار العمود الفقرى backbone للمجتمع ) ، وهنا يبدو الأمر أكثر تعقيداً لما لتلك التقلبات من أثارا عديدة على كافة الأنشطة الأخرى داخل المجتمع محل التقلبات<sup>(٤٠٢)</sup> .

<sup>(٣٩٩)</sup> د ابراهيم شحاته - معاملة الإستثمارات الأجنبية فى مصر - دار النهضة العربية - طبعة ١٩٧٢ ص ٩ .

<sup>(٤٠٠)</sup> جوردان د . لويس - مشاركات إستثمارية من أجل الرخاء - ترجمة سعاد الطنبولى - الدار العربية للنشر

والتوزيع - طبعة ١٩٩٦ ص ٢٩٤ .

<sup>(٤٠١)</sup> د محمد راشد ابو زيد - التقلبات الاقتصادية - مكتبة عين شمس - طبعة ٢٠٠٤ ص ١٣٩ .

<sup>(٤٠٢)</sup> د ياسر محمد جاد الله - التقلبات الاقتصادية ودورات الأعمال - الناشر جهاز نشر وتوزيع الكتاب الجامعى بجامعة حلوان - طبعة ٢٠٠٧ ص ٢٦ .

وليس من المتصور الوصول إلى هدف الإعتماد على الذات دون أن يكون هناك وعى بحجم الأعباء والتضحيات الواجب بذلها على هذا الطريق الصعب - وهى أعباء يجب أن تبذل على جبهتين - الأولى وهى ضرورة العمل على رفع معدل الإدخار المتوسط للتزايد عبر الزمن وبما يساوى فى النهاية معدل الإستثمار المطلوب.

فيصبح الإقتصاد بعدئذ قادرا على تمويل نفسه بنفسه ، أما الجبهة الثانية ، فهى الإدخار من أجل تسوية ديوننا الداخلية والخارجية ، مع العلم بأن الكفاح هاتين الجبهتين يحتاج إلى استراتيجيات جديدة ، تستهدف تعبئة الفائض الإقتصادى الممكن الذى يعد بالتأكيد هو العامل المطلوب لضمان الإنتصار فى هاتين الجبهتين<sup>(٤٠٣)</sup>.

ينبغى أن يركز نمط التنمية الاقتصادية على الإنتقال من الإعتماد على الموارد الطبيعية والمعونة الأجنبية إلى تنمية تركز على الإنتاج المحلى من السلع الزراعية والصناعية ، كما ينبغى إحتواء التضخم عن طريق الحد من الإنفاق الحكومى وتقليص التدخل الحكومى فى النشاط الاقتصادى ورفع كفاءة القطاعات الاقتصادية .

كما أن الإصلاح الضريبي وسيلة لزيادة المدخرات العامة ، وهو ضرورى ليس لتعبئة الموارد المحلية فحسب بل لتوزيع أفضل لزيادة الدخل ، وفى ذات الوقت ينبغى تشجيع المدخرات الخاصة لتسهم فى الإستثمار عن طريق سوق لأس المال أكثر تطورا وسياسة للحوافز تأخذ فى الحسبان منافسة الأصول الأجنبية<sup>(٤٠٤)</sup>.

وفي النهاية فإن كل الأرقام تؤكد أن استعادة الاستقرار الاقتصادى ومعدلات النمو المرتفعة أمر مفتاحه الاستقرار الأمنى وعودة الثقة فى الحكومة وتوجهاتها السياسية والاقتصادية وتبدد الغموض السياسى بعد انتخاب رئيس جديد للجمهورية... ليبقى أهم تحدي سيواجه الحكومات المقبلة بعد الثورة هو إعادة توزيع ثمار النمو على أكبر عدد ممكن من أفراد المجتمع .

---

<sup>(٤٠٣)</sup> د رمزى زكى - التمويل الخارجى والإعتماد على الذات - مؤتمر نحو إقتصاد مصرى يعتمد على الذات - الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع - القاهرة مارس ١٩٨١ - ص ٥٥ .

<sup>(٤٠٤)</sup> د احمد سعيد دويدار - نحو الإعتماد على الذات فى تمويل التنمية الاقتصادية - مؤتمر نحو إقتصاد مصرى يعتمد على الذات - الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع - القاهرة مارس ١٩٨١ - ص ٨١ .

## المراجع

- ١ - د اسماعيل صبرى عبد الله - التنمية الشاملة - الهيئة المصرية العامة للكتاب - طبعة ٢٠١٠ .
- ٢ - الاستاذ الدكتور عبد الباسط وفا - مشكلات التجارة الخارجية - دار النهضة العربية - الطبعة الرابعة - بدون سنة طبع .
- ٣ - مجلة مصر المعاصرة . .
- ٤ - د. أحمد بديع بليح - قضية التنمية فى مصر - منشأة المعارف بالأسكندرية - بدون دار نشر .
- ٥ - أ.د السيد عطية عبد الواحد - دور السياسة المالية فى تحقيق التنمية الاقتصادية - دار النهضة العربية - الطبعة الأولى - ١٩٩٣ .
- ٦ - د . ماجد عثمان - السكان وقوة العمل فى مصر - الهيئة المصرية العامة للكتاب - طبعة ٢٠٠٥ .
- ٧ - دراسة بحثية أعدتها الدكتورة هبة نصار أستاذ الاقتصاد بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية - منشورة فى جريدة الأهرام العدد ٤٥٢٣ .
- ٨ - تقرير الآفاق الاقتصادية لعام ٢٠١٢ والذي اصدره البنك الدولي .
- ٩ - د . مصطفى السعيد - الإنفتاح الإقتصادى وإستراتيجية الإعتماد على الذات - مؤتمر نحو إقتصاد مصرى يعتمد على الذات - الجمعية المصرية للإقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع - القاهرة مارس ١٩٨١ .
- ١٠ - أ.د أنور اسماعيل الهوارى - مبادئ علم الاقتصاد السياسى - بدون دار نشر - وبدون سنة طبع .
- ١١ - مقال للكاتب محمود الخفيف.جريدة «الشروق» يوم السبت الموافق ٢٠١٢/١/٧ .
- ١٢ - محمود عبد الفضيل - مقاله بعنوان " حول مستقبل الاقتصاد المصرى.. أين البوصلة " ؟ جريدة الأهرام عدد السبت ١٤ يناير ٢٠١٢ .
- ١٣ - مقدمة ابن خلدون - دار الكتب العلمية بيروت - لبنان - الطبعة الأولى ١٩٩٣ .
- ١٤ - أ . د رمضان صديق محمد - الضرائب على العقارات المبنية فى التشريع المقارن والمصرى - دار النهضة العربية - الطبعة الأولى .
- ١٥ - د . أشرف البنان - الصناعات الصغيرة وحل مشكلة البطالة - كتاب الأهرام الإقتصادى العدد ١٨٩ .

- ١٦ - د رمضان صديق - التشريع الضريبي المصرى - دار النهضة العربية - طبعة ٢٠٠١ .
- ١٧ - د . إسماعيل عبد الرحيم شلبى - إقتصاديات المالية - طبعة ٢٠١٠ .
- ١٨ - د . السيد عطية عبد الواحد - مبادئ وإقتصاديات المالية العامة - دار النهضة العربية - طبعة ٢٠٠٠
- ١٩ <http://www.sis.gov.eg/Ar/Story.aspx?sid=1241>
- ٢٠ - د. سهر محمود معتوق - التنمية الاقتصادية - مكتبة عين شمس - طبعة ٢٠٠٧ .
- ٢١ - أ.د. خلاف عبد الجابر خلاف - مبادئ الاقتصاد الكلي - بدون دار نشر - بدون سنة طباعة.
- ٢٢ - موسوعة ويكيبيديا .
- ٢٣ - د. محمد لطفى فرحات - معالم نظرية اقتصادية جديدة - المركز العالى لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر - بنى غازي - طبعة ١٩٨٦ .
- ٢٤ - د. محمد زكى المسير - أصول الاقتصاد - دار النهضة العربية - طبعة ١٩٨١ .
- ٢٥ - د. زين العابدين ناصر - أصول الاقتصاد - بدون دار نشر - طبعة ١٩٩٩ .
- ٢٦ - أحمد السيد النجار - التبعية الاقتصادية والنهب الاستعماري الراهن لمصر - ١٦ فبراير ٢٠١٢ . [mkamshish@hotmail.com](mailto:mkamshish@hotmail.com)
- ٢٧ - د. عبد المنعم راضي - مبادئ الاقتصاد - مكتبة عين شمس - طبعة ٢٠٠٢ .
- ٢٨ - د السيد عطية عبد الواحد - مبادئ وإقتصاديات المالية العامة - دار النهضة العربية - طبعة ٢٠٠٠ .
- ٢٩ - د. محمد فتحي صقر - مبادئ الاقتصاد - دار الثقافة العربية - طبعة ١٩٩٣ .
- ٣٠ - فائقة الرفاعي - الاتفاقية العامة للخدمات المالية وانعكاساتها على القطاع المصرفي فى الدول العربية - مؤتمر انعكاسات جولة أورو جواى على الدول العربية - قسم الاقتصاد - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة ١٩٩٦ .
- ٣١ - د. فتحى أبو الفضل - عز الدين حسنين - محمد القفاص - دور الدولة والمؤسسات فى ظل العولمة - الهيئة المصرية العامة للكتاب - طبعة ٢٠٠٤ .
- ٣٢ - د. إبراهيم شحاتة - وصيتى لبلادى - الهيئة المصرية العامة للكتاب - طبعة ٢٠٠١ .



- ٣٣ - د. حازم الببلاوي - دور الدولة فى الاقتصاد - الهيئة المصرية العامة للكتاب - طبعة ١٩٩٩ .
- ٣٤ - د محمد السيد سعيد - المواقف الفكرية نحو التحولات الاقتصادية و الإجتماعية فى العلم العربى - مجلة عالم الفكر المجلد السادس والعشرون - العددان الثالث والرابع - يونيو ١٩٩٨ .
- ٣٥ - د . إبرهيم شحاته - بعض الجوانب المؤسسية للتنمية فى الدول العربية - من أوراق ندوة إدارة سياسة التنمية - المنظمة العربية للتنمية الإدارية ١٩٩٩ .
- ٣٦ - د ابراهيم احمد قناوى الشاذلى - أثر التكتلات الاقتصادية الدولية على دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا - مصر - مجلة مصر المعاصرة - العدد ٥٠٠ .
- ٣٧ - د ابراهيم شحاته - معاملة الإستثمارات الأجنبية فى مصر - دار النهضة العربية - طبعة ١٩٧٢ .
- ٣٨ - جوردان د . لويس - مشاركات إستثمارية من أجل الرخاء - ترجمة سعاد الطنبولى - الدار العربية للنشر والتوزيع - طبعة ١٩٩٦ .
- ٣٩ - د محمد راشد ابو زيد - التقلبات الاقتصادية - مكتبة عين شمس - طبعة ٢٠٠٤ .
- ٤٠ - د ياسر محمد جاد الله - التقلبات الاقتصادية ودورات الأعمال - الناشر جهاز نشر وتوزيع الكتاب الجامعى بجامعة حلوان - طبعة ٢٠٠٧ .
- ٤١ - د رمزى زكى - التمويل الخارجى والإعتماد على الذات - مؤتمر نحو اقتصاد مصرى يعتمد على الذات - الجمعية المصرية للإقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع - القاهرة مارس ١٩٨١ .
- ٤٢ - د احمد سعيد دويدار - نحو الإعتماد على الذات فى تمويل التنمية الاقتصادية - مؤتمر نحو إقتصاد مصرى يعتمد على الذات - الجمعية المصرية للإقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع - القاهرة مارس ١٩٨١ .
- ٤٣ - ميشيل بو - جيل دوستالير - تاريخ الفكر الاقتصادى منذ كينز - دار العالم الثالث - طبعة ١٩٩٧ - ترجمة حليم طوسون .
- ٤٤ - الأحكام السلطانية للماوردى - طبعة دار ابن خلدون الاسكندرية - بدون سنة نشر .

**فقه السلطة**  
**رؤية أصولية مقاصدية**  
**في ضوء الوثائق الدستورية لدولة النبوة والخلافة الراشدة**

إعداد

**د / محمد فتحي محمد العترى**

**أستاذ الفقه والأصول المساعد – كلية العلوم الإسلامية**

**جامعة المدينة العالمية – القاهرة**

بسم الله الرحمن الرحيم

"يا أيها الناس إنا خلقناكم من ذكر وأنثى وجعلناكم شعوباً وقبائل

لتعارفوا

إن أكرمكم عند الله أتقاكم إن الله عليم خبير"

قال صلى الله عليه وسلم : " إن ربكم واحد ، وإن أباكم واحد ، كلكم لأدم

، وأدم من تراب ،

أكرمكم عند الله اتقاكم ، وليس لعربي على عجمي فضل إلا بالتقوى"

" خطبة حجة الوداع"

" ليس شيء أعز من العلم الملوك حكام على الناس

والعلماء وحكام على الأمراء"

## مقدمة :

إن بيان الأحكام وصيانة النظام في ظل معرفة الحقوق والواجبات لأفراد المجتمع الواحد عقد لازم بين الراعي والرعية ( الحاكم والمحكومين ) . وهذا العقد يحقق الأمن ويوفر العدل بكل أشكاله ، الاجتماعي والاقتصادي والسياسي .. ، وتحقق مقاصد الدين في الاستحلاف والعمران من خلال ممارسات تطبيقية حكيمة راشدة تحترم الذات وتقدر الآخر .

إن الدستور وثيقة الضمان لقيام النظام على العدل والمساواة والمواطنة والانتماء دون تمييز بين أبناء الوطن ، في ظل مؤسسات تشاورية غير شمولية أو استبدادية ، ولذا كانت الوثائق الدستورية للدولة الإسلامية الأولى زمن النبوة والخلافة الراشدة مفخرة لهذه الأمة حيث قامت هذه الوثائق على ما يلي :

- ١- التحديد الواضح لفلسفة الإسلام في الحكم والإدارة وتحديد السلطات.
  - ٢- التقنين الدقيق للعقد السياسي والاجتماعي لسياسة الرعية بالعدل والخير في إطار الحقوق والواجبات.
  - ٣- البيان الناصع لمعالم الدولة والولايات التنفيذية بها على الموارد والأموال باعتبار أن الناس جميعاً شربهم فيه سواء.
  - ٤- الاحترام الكامل لحق الأمة في الاختيار الحر بالتشاور الناصح ، والبحث العادل الأمين عمن يقوم بالرعاية والحماية على أساس الكفاية والكفاءة لا التغلب أو الجور والاستبداد ، فهي مصدر السلطات ومورد السلطان.
  - ٥- الصياغة البليغة الدقيقة لفكر الأمة الاجتماعي والسياسي المتوازن في رؤيته لفئات الأمة وطبقاتها الاجتماعية وما ينبغي لها من الحقوق والواجبات في إطار المواطنة الراشدة.
- إن امتنا في ظل الربيع العربي بحاجة إلى عقد اجتماعي جديد يقوم على القيم السامية ، في ظل سلطات عادلة وجوار آمن ، هذا ما نحاول استلهامه من خلال الوثيقة الدستورية الأولى . الصحيفة . النبوية ، وما تبعها من وثائق للخلفاء الراشدين والله المستعان .

## إشكالية البحث :

تحاول الورقة الإجابة عن بعض التساؤلات الملحة والآنية في واقعنا ومنها :

— ما الشكل الأمثل لدستور الأمة بعد الثورة المجيدة ؟

— ما حدود السلطات والأسس التي تقوم عليها في ضوء الوثائق الماثورة؟  
— ما العلاقة بين الدولة والسلطة في ظل مقاصد العمران والاستخلاف  
الراشد؟

— ما السبيل لصيانة السلطات داخل الدولة (التشريعية والقضائية  
والتنفيذية والإعلامية) ؟

— لماذا كانت الدولة وسيلة للاجتماع الراقي ولم تكن هدفاً في الفكر  
السياسي الإسلامي ؟

### منهج البحث :

يعتمد الباحث على المنهج الوصفي القائم على الاستقراء والتحليل  
والاستنباط

خطة البحث : قسمت البحث إلى :

المقدمة : أهمية الموضوع وإشكالية ومنهجه وخطته .

التمهيد : مدخل تأسيس للمفاهيم والمصطلحات ومنها :

الفقه — الثورة — السلطة — الدولة — الدستور — الإجماع — الشورى — الأمة —  
الإصلاح — الشريعة — المصلحة — الوطنية .

المبحث الأول : السلطات في الدولة الإسلامية ، وعلاقة الدولة بالدين والسياسة في  
الفكر الإسلامي .

المطلب الأول : السلطات في الدولة الإسلامية قديماً وحديثاً .

المطلب الثاني : علاقة الدولة بالدين والسياسة في الفكر الإسلامي .

المبحث الثاني : الوثائق الدستورية لدولة النبوة ... رؤية تحليلية .

المطلب الثاني : الوثيقة الثانية للنبوة " معاهدته مع نصارى نجران " ( ١٠هـ -  
٦٣٢م) .

المطلب الثالث : الوثيقة الثالثة للنبوة " خطبة حجة الوداع " ( ١٠هـ - ٦٣٢م) .

المبحث الثالث : الوثائق الدستورية لدولة الخلافة الراشدة ... رؤية تحليلية .

المبحث الرابع : دور الأمة في ظل الدستور الجديد والوثائق الدستورية السابقة .

الخاتمة ونتائج البحث .

المصادر والمراجع .

## التمهيد : مدخل تأسيس للمفاهيم والمصطلحات

تردد على ألسنة المثقفين والمفكرين والعلماء مقولة " لا مشاحة في الاصطلاح" ، أي لا حرج في استعمال مصطلح بعينه " بلفظه" متى تم الاتفاق وحدث الوفاق حول المباني ، لكن متى اختلفت المعاني فلا بد أن تختلف المباني وتكون المشاحة عندئذ في الاصطلاح. ذلك أن الأطر الفكرية والبيئة الثقافية والحضارية والملابسات الفلسفية غالباً ما تشكل عقليات وتصورات أصحابها بصورة مميزة معبرة عن الموروث المعرفي والحضاري لكل بيئة .

ومع صدق تلك العبارة السابقة إلا إنها عندما تضبط بالمعاني المتحددة تعصم من الخلط وأنواع الخداع التي قد تحدث عند تحميل ألفاظ مضامين لا تتحملها . لذا كانت أبرز معالم المنهجية الإسلامية أن يضبط المرء مصطلحاته ويحدد مفاهيمه رغم التسليم بقدر الانفتاح في المفاهيم والتقيد في المصطلحات وهذه الورقة تدور حول مجموعة من المفاهيم والمصطلحات كالسلطة والفقهاء والأمة والدولة والشورى والإجماع والدستور والإصلاح والثورة الوطنية والهوية وغير ذلك وهو ما سنقوم ببيانه بحول الله تعالى ، في هذا المدخل التمهيدي – لعنوان البحث وما يتعلق به ..

**أولاً : الفقه<sup>(٤٠٥)</sup>** : لغة الفهم والفتنة – والعلم ، وقيل إدارك الشيء ، وقيل : التوصل إلى علم غائب بعلم شاهد فهو أخص من العلم . وقيل : العلم بالشيء والفهم له ، ونقل إلى علم الفروع في الشريعة بغليه الاستعمال العرفي ، إذا إن دلالة الفقه أوسع من أن تنحصر في علوم الشريعة فحسب ، لأن الفقه والفهم عمل العقل البشري في كل ما ينفع غالباً .

**الفقه اصطلاحاً** : العلم بالأحكام الشرعية العملية المكتسبة من أدلتها التفصيلية<sup>(٤٠٦)</sup> .

**ثانياً : الثورة** : لغة من ثار – ثوراناً وثوراً وثورة – هاج وانتشر . وأثاره : هيجه ونشره ، وفي الكتاب العزيز : "فأثرن به نقعاً"<sup>(٤٠٧)</sup> .

**واصطلاحاً** : تغيير أساسي في الأوضاع السياسية والاجتماعية يقوم به الشعب في دولة ما ( محدثة)<sup>(٤٠٨)</sup> .

(٤٠٥) لسان العرب لابن منظور المصري (ت ٧١١هـ) : ٥٢٢/١٣ طبعة دار صابر بيروت (دت).

(٤٠٦) القاموس الفقهي ، سعدي أبو حبيب : ٢٨٩ طبعة دار الفكر دمشق ٢٠٠٣ م .

(٤٠٧) المعجم الوسيط : ١٠٧ نسخة مصورة خاصة بدار العلوم ١٩٩٣ (مجلد واحد) .

أقول ولما كانت الثورة تحولاً في الحياة الاجتماعية بصورة جذرية مفاجئة وبوسائل تخرج عن المألوف ولا تخلو عادة من العنف؟ اختلفت عن الإصلاح والتطوير والتجديد .

**ثالثاً : الإجماع :** لغة مصدر أجمع مادة جمع يعنى الاتفاق والعزم ، يقال : أجمع القوم على كذا إذا اتفقوا على أمر واحد . وأجمع أمره : عزم عليه ، وفى الكتاب العزيز : " فلما ذهبوا به وأجمعوا أن يجعلوه في غيابات الجب " (يوسف : ١٥) وقال عز وجل : " فأجمعوا أمركم وشركاءكم " أي أعزموا على أمر ، وأجمع الأمر : أحكمه ، قال عز وجل : " فأجمعوا كيدكم ثم اتتوا صفاً " (٤٠٩) .  
واصطلاحاً / اتفاق الفقهاء من أمة محمد (ص) في عصر من العصور على حكم شرعي (٤١٠) .

**رابعاً : الإصلاح لغة :** مصدر - أصلح ، وأصلح في عمله أو أمره : أتى بما هو صالح نافع .

وأصلح الشيء : أزال فساداً . وبيهما أو ذات بينهما ، أو ما بينهما : أزال ما بينهما من عداوة وشقاق ، قال تعالى : " وإن طائفتان من المؤمنين اقتتلوا فأصلحوا بينهما " (٤١١) .

واصطلاحاً : هو التغيير إلى الأفضل . ومنها الحركات الإصلاحية التي تحرك قطاعات من البشر لإصلاح ما فسد في الميادين المختلفة انتقلاً بالحياة إلى درجة أرقى في سلم التطور الإنساني (٤١٣) .  
والفكر السياسي الإسلامي لا يرى اختلافاً بين الإصلاح والثورة من حيث الأهداف والغايات وإن تعددت الوسائل ، فالمضمون واحد .

**خامساً : الأمة : لغة :** الجماعة والقوم من الناس ، والدين ، يقال فلان لأمة له أي : لا دين له والطريقة . وجمعها أمم (٤١٣) . وقال الراغب في المفردات (٤١٤) : والأمة كل

---

(٤٠٨) السابق نفسه . وأنظر : معركة المصطلحات بين الغرب والإسلام د/ محمد عمارة : ١٣٨- ١٣٩ ط(٣) نهضة مصر القاهرة ٢٠٠٤م .

(٤٠٩) لسان العرب لابن منظور السابق مادة جمع ، والمعجم الوسيط السابق : ١٤٠

(٤١٠) راجع : معجم لغة الفقهاء د/ محمد رواش قلق جى : ٢٢ ط (١) دار النفائس بيروت ١٩٦٦ م . والقاموس الفقهي ، السابق : ٦٦ ، والمعجم الجامع للتعريفات الأصولية د/ زيد حميدان : ١٠- ١٢ طبعة (١) مؤسسة الرسالة ناشرون القاهرة ٢٠٠٦م .

(٤١١) المعجم السابق : ٥٣٩- ٥٤٠ .

(٤١٢) معركة المصطلحات السابق د/ محمد عمارة : ١٣٤- ١٣٥ . (بتصرف) .

(٤١٣) لسان العرب السابق : ٢٩٣/١٤ .

جماعة يجمعهم أمر ما، إما دين واحد أو زمان واحد، أو مكان واحد، سواء أكان ذلك الأمر الجامع تسخيراً أم اختياراً<sup>(٤١٥)</sup>.

واصطلاحاً : جميع من صدق بالنبي (ص) وآمن به وتبعه فيه . ولعل تعريف الراغب الأصفهاني السابق أقرب إلى الاصطلاح منه إلى اللغة.

**سادساً : الدستور :** بالضم معرب ، وهو : " الوزير الكبير الذي يرجع في أحوال الناس إلى ما رسمه ، وفى الأصل : الدفتر المجمع فيه قوانين المملكة .

واصطلاحاً : القواعد والقوانين التي اصطلحت عليها الدولة للحكم أو القواعد التي تسيّر عليها في مكاتباتها .

ويمكن القول : إن مصادر الدستور في الدولة الإسلامية قد بحثها الفقهاء تحت باب أدلة الأحكام ، والمصدر الأصلي للدستور الإسلامي الكتاب والسنة ثم الإجماع<sup>(٤١٦)</sup> وما تبعهم من أدلة كالمصلحة وغيرها .

**سابعاً : الدولة<sup>(٤١٧)</sup> لغة :** حصول الشيء في يد هذا تارة وفى هذا تارة أخرى وقيل الدولة والدولة فى المال والحرب سواء لكن تستعمل الدولة بالضم فى غلبة المال،

والدولة بالفتح فى الحرب **واصطلاحاً :** هي مجموعة الإيالات — سلطات الدولة- تجتمع لتحقيق السيادة على إقليم معينة لها حدودها ومستوطنوها فيكون الحاكم أو الخليفة أو أمير المؤمنين هو أحد هذه السلطات وأركان الدولة عند بعض الفقهاء الدار و الرعية ، المنعة .

وهناك أسس لصلاح الدولة هي دين متبع . أمن عام ، خصب دائم ، سلطان قاهر ، أمل فسيح ، عدل شامل .

وكل دولة تقوم على قاعدتين أساسيتين : **الشوكة والعصبية — أو القوة**

**العسكرية ثانيها : المال والثورة — الثورة الاقتصادية — والخلل غالباً يصيب الدولة فى إحدى هاتين القاعدتين أو كليهما .**

(٤١٤) المفردات للراغب الأصفهاني (ث.٤٢٠٠هـ) : ٣٢ طبعة (١) المكتبة العصرية بيروت ٢٠٠٦م .

(٤١٥) معجم المصطلحات السياسية د/ سامي الصلاحيات : ٤٤-٤٥ طبعة (١) مكتبة الشروق ناشرون القاهرة ٢٠٠٦م .

(٤١٦) معجم المصطلحات السياسية السابق : ١١٠ .

(٤١٧) معجم المصطلحات السياسية د/ سامي الصلاحيات السابق : ١١٢- ١١٣ .



**ثامنا : السلطة<sup>(٤١٨)</sup> :** لغة القدرة والقهر ، يقال سلطة الله فتسلط عليهم . وتأتى بمعنى: الحجة ومنه السلطان حجة الله في أرضه ، وقيل إنه من السليط وهو الزيت إذ كان السلطان يضيء في دفع الظلم عن العباد إعطائهم حقوقهم<sup>(٤١٩)</sup> .

**واصطلاحاً :** ظهر هذا المصطلح في الفقه السياسي في مطلع القرن الرابع الهجري / الحادي عشر الميلادي وجاء معبراً عن الأمراء والملوك ذوى السلطان والمالك والحكم حيث يختار منهم واحداً للسلطة العليا ، وحقيقة السلطان أن المالك للرعية بالولاية عليها والقيام على أمرها ، وأول من سمى بهذا الاسم (السلطان) : **خالد بن برمك** وزير هارون الرشيد ، حيث لقبه به لاستقباله رسل الملوك ورسم السياسة الخارجية للدولة .

**تاسعاً : الشريعة :** مادة شرع يشرع شرعاً فهو شارع ، وقد شرع الله الدين لعباده : أظهره وبينه ، والشارع : الطريق الأعظم : والشريعة : الطريقة الظاهرة الموصلة للنجاة ، وجمع شريعة شرائع ، ثم استعير لكل طريقة موضوعة بوضع إلهي ثابت للأنبياء ، وتشمل كل ما شرعه الله من العقائد والأعمال<sup>(٤٢٠)</sup> .

**واصطلاحاً :** اسم للأحكام الجزئية التي يتهدب بها المكلف معاشاً ومعاداً سواء كانت منصوصة من الشارع أو راجعة إليه<sup>(٤٢١)</sup> .

ومعلمو الشريعة القائمون بدراستها وتعليمها والاستنباط منها ، وقد اعتبر فقهاء السياسة الشرعية أن الشريعة الإسلامية هي السياسة الكاملة ببيانها سبل السعادة في الدنيا والآخرة<sup>(٤٢٢)</sup> .

**عاشراً : الشورى** لغة التشاور ، والأمر الذي يتشاور فيه ، وشاورته في الأمر : طلب رأيه، وفى التنزيل العزيز: " وشاورهم في الأمر" واستشاره طلب منه المشورة ، والمشورة استخراج الرأي بمراجعة البعض إلى البعض.

**واصطلاحاً :** طلب الرأي من ذوى الخبرة فيه للتوصل إلى اقرب الأمور للحق<sup>(٤٢٣)</sup> .

(٤١٨) السابق نفسه : ١٣٥

(٤١٩) لسان العرب لابن منظور السابق نفسه : ٣٢٠/٧ .

(٤٢٠) لسان العرب ابن منظور : ١٨٥/٨ . والمعجم الوسيط مادة (شرع) : ٤٩٨ . وأنظر : الجامع لأحكام القرآن للقرطبي : ٢١١/٦ . (بتصرف) .

(٤٢١) الكليات لأبى البقاء الكفوى : ٥٢٤ طبع مؤسسة الرسالة - بيروت ١٩٩٣م .

(٤٢٢) معجم المصطلحات السياسية السابق : ١٤٧ (بتصرف) .

(٤٢٣) الشورى في نظام الحكم الإسلامي د/ عبد الخالق عبد الرحمن : ١٤ طبعة (١) دار القلم الكويت ١٩٨٢م .

ومجال الشورى فيما لم ينزل فيه وحى من أمور الحرب والسلام، وتدير الأمر ومصالح الأنام. وهى : واجبة على كل مسئول سيما ولاية الأمور ، قال القرطبي نقلاً عن ابن عطية " : الشورى من قواعد الشريعة وعزائم الأحكام ، من لا يستشير أهل العلم والدين معزلة واجب"

وقيل : مندوبة ، وأركانها : المستشار والمستشار فيه والرأي والحكمة منها : تطيب القلوب مع اجتماع الرأي في تحصيل المصلحة وتهذيب رأى صاحب الأمر مع الامتثال لأمر الرب سبحانه وتعالى . ومن حكمها احترام الدولة لرأى ذوى الخبرة والاختصاص . مما يرفع قيمة العلم وبين جموع الناس فتقوى الأمة ويعلو شأنها<sup>(٤٢٤)</sup>.

حادي عشر : المصلحة : مادة صلح ، وأصلح واستصلح طلب الصلاح وإزالة الفساد ، والاستصلاح عمل المجتهد وأولى الأمر بالبحث عن المصالح والمنافع<sup>(٤٢٥)</sup> ، واصطلاحاً : المحافظة على مقصود الشارع من حفظ الدين والنفس والعقل والمالي والعرض ونحوها. وهى مراتب : ضروريات وحاجيات وتحسينات . والإمام منوط بتحقيق المصلحة<sup>(٤٢٦)</sup>.

ثاني عشر : الوطنية من الوطن ، والوطن مكان إقامة الإنسان ومقره ، وإليه انتماؤه، ولد فيه أم لم يولد. والذي تتولد مشاعر الإنسان نحوه بالفطرة وتنمو بالاكْتساب، فالوطنية فطرة إنسانية معادلة للحياة ، وهى عند جموع مفكري الإسلام وفقهائه جزء من تعاليم الإسلام، وباعت من بواعث الولاء والموالاة بل والمعادة<sup>(٤٢٧)</sup> .

كانت تلك أبرز المصطلحات التي تدور حولها الدراسة ، أراد الباحث بيانها كمنهجية ثابتة في البحث العلمي وضرورة ملحة لبيان المقصود.

---

(٤٢٤) معجم المصطلحات السياسية السابق: ١٤٩ - ١٥٠ (بتصرف). ومعركة المصطلحات السابق : ١١٩-١١٨ (بتصرف).

(٤٢٥) التجديد فى علم أصول الفقه فى العصر الحديث د/ محمد فتحى العترى: ٣٦٨-٣٦٩ ط (١) دار المطبوعات الجامعية ٢٠١١ مالاكندرية. ومراجعته .

(٤٢٦) معجم المصطلحات السياسية السابق : ٢١٦-٢١٧ (بتصرف).

(٤٢٧) المعجم الوسيط مادة وطن : ١٠٨٤ ، معركة المصطلحات السابق: ٢٠٠-٢٠٣ .

# المبحث الأول

## السلطات فى الدولة الإسلامية<sup>(٤٢٨)</sup>

### المطلب الأول

### السلطات فى الدولة الإسلامية قديماً وحديثاً

#### أولاً : السلطة التشريعية

يتولى السلطة التشريعية فى الحكومات الدستورية الحاضرة أعضاء المجالس النيابية، فهم الذين يقومون بسن القوانين وتشريع الأحكام التى تقضيها حاجات الزمن ومصالح الناس ويشرفون على تنفيذها.

وأما فى الدولة الإسلامية فالذى يتولى السلطة التشريعية هم المجتهدون وأهل الفتيا، وسلطتهم لا تعدو أمرين: أما بالنسبة إلى ما فيه نص فعملهم تفهم النص وبيان الحكم الذى يدل عليه، وأما بالنسبة إلى ما لا نص فيه فعملهم قياسه على ما فيه نص واستنباط حكمه بواسطة الاجتهاد وتخريج العلة وتحقيقها، وذلك أن الدولة الإسلامية لها قانون أساسى إلهى شرعه الله فى كتابه وعلى لسان رسوله فحيث يوجد نص فى هذا القانون يجب اتباعه ولا يكون لرجال التشريع فيه إلا البحث وتعرف الحكم المراد منه حتى يكون تطبيق النص صحيحاً وإذا لم يوجد نص فى هذا القانون كان لرجال التشريع الإسلامى مجال للاجتهاد والاستنباط على أن يكون مرجعهم فى اجتهادهم واستنباطهم نصوص القانون الأساسى فيشرعون الأحكام فيما لا نص فيه بواسطة القياس على ما فيه نص .

وكل دولة إسلامية فى أى عصر من العصور لا تستغني عن وجود جماعة من أهل الاجتهاد الذين استكملوا شرائطه وتوفرت لهم القدرة التامة يرجع إليهم فى فهم نصوص القانون الأساسى الإلهى وتطبيقه، وفى تشريع الأحكام لما يحدث من الأقضية والحوادث وما يطرأ من المصالح والحاجات.

وقد انقضى القرن الأول الهجرى ولم يكن للدولة الإسلامية قانون مدون سوى القرآن الكريم الذى جمع فى عهد الخليفة الأول أبى بكر الصديق، وكان التشريع فى ذلك القرن على عهد الخلفاء الراشدين وصدر الدولة الأموية

(٤٢٨) السياسة الشرعية العلامة الشيخ عبد الوهاب خلاف: ٦٢- ٧٢ جمع وشرح د/ محمد عمارة هدية مجلة الأزهر عدد ذي القعدة ١٤٣٢هـ

بالرجوع إلى القرآن والى حافظ السنة ، فإن وجد أهل الفتيا — من الصحابة والتابعين وتابعهم — نصا اتبعوه وإلا اجتهدوا رأيهم وما كانت تدون هذه الآراء الاجتهادية ولا تعتبر قانونا ولا شرعا ، إلا باعتبار أن مستندها ومرجعها إلى القرآن والسنة .

لكن لما اتسعت دائرة الفتح وانتشر الإسلام فى الممالك القاصية وتفرق حفاظ الشريعة ورواتها فى مختلف الأنحاء مع زيادة وسائل الحضارة والعمران وتجدد الأفضية والحوادث بتشعب المعاملات والأحوال خيف من تشتت أحكام الشريعة ودخول الفوضى فى التشريع فكان هذا باعثاً على أمرين الأول تدوين الحديث للرجوع إلى ما فيه من الأحكام والثاني تدوين المجتهدين اجتهاداتهم وأصولهم التى استندوا إليها فى التفريع والاستنباط . **وأول من قام بالأمر الأول الإمام الزهري بأمر من الخليفة عمر بن عبد العزيز** ، فقد دون ما وصل إليه من السنة فى صحف وعنى الخليفة بتوزيعه على الأمصار فى أواخر القرن الأول الهجرى ، وقام بالأمر الثاني الأئمة المجتهدون : أبو حنيفة ومالك والشافعي وأحمد وداود وزيد بن على وجعفر الصادق وغيرهم ، ومن هذا الحين صار رجال التشريع يرجعون إلى الكتاب والسنة والاستعانة على الاستنباط لا لأنها أصل فى الدين وقانون أساسى . وهذا هو الغرض الذى قصد إليه المجتهدون ، فهم إنما أرادوا أن يضيئوا السبيل لمن يريد الاستنباط من أهله وأن لا يدعوا السبيل ليتجهج على الكتاب والسنة من ليس أهلاً للاستنباط ، وبعبارة أخرى أرادوا أن يسنوا طريق التشريع لرجال التشريع الذين يأتون بعدهم ويمكنوا من ليس له وسائل الاجتهاد من تعرف الأحكام . **وما خطر لإمام منهم رضى الله عنهم أن تلتزم الأمة آرائهم ولا أن يكون تدوين مجتهاداتهم حائلاً بين أولى العلم وبين الرجوع إلى نصوص القانون الأساسى ليفهموا كما فهموا ويستنبطوا كما استنبطوا** ولكن من جاء بعدهم أساء فهم غرضهم وحمل المسلمين على اتباع آرائهم وحرّم الاجتهاد بالرجوع إلى أصل القانون الأساسى فكان من ذلك الحرج قصور التشريع الإسلامى عن مسايرة الزمن وتحقيق مصالح الناس والتجاء بعض الحكومات الإسلامىة إلى العمل بقوانين أمم غير إسلامية والحق أن السلطة التشريعية فى الإسلام لو أنها مع اعتمادها على القانون الأساسى الإلهى وضع لها نظام لانتخاب رجالها من بين من تتوفر فيهم شرائط الاجتهاد وحدد عددهم

واختصاصهم والتزمت الدولة بأرائهم قضاء وتنفيذا لكانت كأفضل سلطة تشريعية فى حكومة دستورية ولكلفت حاجات المسلمين فى مختلف العصور . ولكن ترك أمر التشريع فوضى فادعى الاجتهاد من ليس أهلا له وتعذر تعيين من له السلطة التشريعية واستحال اجتماعهم وتبادلهم الآراء ، وكان من نتيجة هذا تشعب الآراء واختلاف الأحكام اختلافا لم تيسر للحكومات الإسلامية معه أن ترجع إلى آرائهم أو تلتزمها .

ولما وجد العلماء أن هذه الفوضى التشريعية لا تقف عند حد اضطروا إلى تدبير علاج لها، وكانت الحكمة فى أن يعالجوها بوضع نظام لرجال السلطة التشريعية يحول بين التشريع وبين هذه الفوضى ولكنهم عالجوها بسد باب الاجتهاد ووقف حركة التشريع فوقعوا فى شر مما اتقوه ونبا التشريع الإسلامى عن مصالح الناس وحاجاتهم لأن المصالح فى تغير والحاجات فى تجدد والتشريع الإسلامى واقف عندما وصل إليه الأئمة فى القرن الثانى الذين راعوا فى استنباطهم حال عصرهم ومصالح الناس فى زمنهم وبلادهم .

ومن هذا يتبين أن فتح باب الاجتهاد الفردي شر على التشريع الإسلامى لأنه يمهد السبيل للأدعياء ويكثر الخلف ويشعب الآراء وشر منه سد باب الاجتهاد لأنه يوقف حركة التشريع ويجعل القانون الإسلامى قاصرا على مصالح الناس والخير كله هو فى اجتهاد الجماعة وتشريعهم وهذا هو سبيل الصحابة ومن تبعهم بإحسان فقد كان أبو بكر إذا أعياه أن يجد فى الأمر نصا فى كتاب الله أو سنة رسوله جمع رءوس الناس وخيارهم فاستشارهم فان أجمع رأيهم على أمر قضى به وكذلك كان يفعل عمر .

والدولة الأموية بالأندلس أنشئت دار فى قرطبة لشورى القضاء أعضاؤها من جله العلماء يرجع إليهم فى تقرير الأحكام وكثيرا ما يذكر فى تراجم علماء الأندلس أن فلانا كان مشاورا وطلب فلان إلى الشورى فأبى . وذكر القرطبي هذه الشورى بقوله أن الشورى خالفت الإمام مالكا فى عدة أحكام أخذت فيها بقول أبى القاسم، وفى أواخر القرن الثالث عشر الهجرى أخذت الدولة العثمانية فى وضع أساس لعلاج ووقوف حركة التشريع الإسلامى فكونت من علماء الأمة وفقهائها جماعة سمتهم " جمعية المجلة " ولقد انتخبوا من كتب مذهب أبى حنيفة ( مجلة الأحكام العدلية ) ولقد كان مبدأ عملها قاصرا على الترتيب وتهذيب الوضع والاختيار من كتب المذهب ، ولو طال زمنها لتطور عملها إلى التشريع ومسايرة الزمن .

## ثانيا : السلطة القضائية

الذي يتولى هذه السلطة فى الإسلام هم رجال القضاء . وقد روعي فى الحكومات الدستورية الحاضرة أن يكون رجال القضاء غير رجال التشريع تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات ولكن فى صدر الإسلام كانت السلطة التشريعية والقضائية تجتمع فى يد واحدة ، لأن الخليفة كان يتولاها فإن وجد نضا قضى به وإن لم يجد كان يستشير الفقهاء والمفتين من الصحابة فإذا تكون الرأي قضى به وكذلك كان يفعل من يعهد إليه الخليفة بالقضاء فكان رجال القضاء من المجتهدين الذين لهم السلطة التشريعية وكان قانونهم هو كتاب الله والسنة الصحيحة وما يستقر عليه رأى جماعة التشريع .

أخرج البغوى عن ميمون بن مهران قال : "كان أبو بكر إذا ورد عليه الخصوم نظر فى كتاب الله فإن وجد فيه ما يقضى بينهم قضى به، وإن لم يكن فى الكتاب وعلم من رسول الله فى ذلك الأمر سنة قضى بها فإن أعياه خرج فسأل المسلمين وقال : أتأتى كذا وكذا فهل علمتم أن رسول الله صلى الله عليه وسلم قضى فى ذلك بقضاء ؟ فربما اجتمع عليه نفر كلهم يذكر عن رسول الله فيه قضاء فيقول أبو بكر :

"الحمد لله الذي جعل فينا من يحفظ عن نبينا"، فإن أعياه أن يجد فيه سنة عن رسول الله جمع رءوس الناس وخيارهم فاستشارهم فإن أجمع رأيهم على أمر قضى به . وكان عمر يفعل ذلك فإن أعياه أن يجد فى القرآن والسنة نظر هل كان فيه لأبى بكر قضاء فإن وجد أبى بكر قضى فيه بقضاء قضى به وإلا دعا رءوس المسلمين فإذا اجتمعوا على أمر قضى به وأول خليفة ولى السلطة القضائية نفرا معينا هو عمر بن الخطاب.

فقد ولى أبا الدرداء قضاء المدينة، وولى شريحا قضاء البصرة ، وولى أبا موسى الأشعري قضاء الكوفة، وكان هؤلاء جميعا يولون القضاء والتشريع مما يدل على ذلك ما ورد فى كتب تعيين القضاء فقد جاء فى رسالة عمر لأبى موسى الأشعري: " .. الفهم فيما ورد عليك مما ليس فيه نص فى كتاب ولا سنة".

ولما دون الأئمة المجتهدون اجتهاداتهم واتخذها رجال القضاء مرجعا لهم كان عمل القضاة لا يخرج عن تطبيق ما رآه غيرهم وكانوا يقلدون المجتهدين والمفتين حتى وصل الأمر إلى أن قال علماء الحنفية أن تقليد الجاهل القضاء صحيح عندنا ويحكم بفتوى غيره . ومن هذا يتبين أن القضاء فى الحكومات الإسلامية كان له طوارن : الأول: كان مرجع القضاء فيه إلى

القانون الأساسي وكانت لهم مع السلطة القضائية سلطة التشريع والثاني: كان مرجع القضاء فيه إلى مجتهدي الأئمة وما كان لهم إلا التطبيق بالتقليد. وتعيين القضاة من حق الخليفة فتارة يتولى حقه بنفسه ويعين رجال القضاء وتارة بكل هذا التعيين إلى ولاية الأنصار يدل على هذا ما جاء في عهد علي بن أبي طالب إلى الأشرانخعي حين ولاه مصر إذ يقول له : " ثم اختر للحكم بين الناس أفضل رعيك في نفسك ممن لا تضيق به الأمور ولا يحكمه الخصوم"، إلى آخر ما جاء فيه وليس تعيين القضاة مانعا للخليفة أن ينظر بنفسه في فصل بعض الخصومات لأنه هو صاحب السلطة لا قضائية وهؤلاء إنما يعملون بالنيابة عنه وهذه الإنابة لا تسليه حقه.

وقد حالت فوضى التشريع دون أن يكون للقضاة في الحكومة الإسلامية قانون مفصل يرجعون إليه في أحكامهم بل كان المرجع إلى اجتهداهم في الدور الأول من القضاء الذي كان يرجع فيه إلى الأصول وإلى اجتهد سائر المجتهدين والمفتين في الدور الثاني الذي كان فيه القضاء مقلدين يرجعون إلى مجتهدات غيرهم ولذا كان تضرب الأحكام ولا يتقيد القضاة بقانون والأحكام يخالف بعضهم بعضاً في الولاية الواحدة والولايات المختلفة .

وأظهر فرق بين رجال السلطة القضائية في الحكومات الحاضرة ورجالها في الحكومة الإسلامية أن القضاء في الحكومة الإسلامية لم يجد اختصاصهم بحد بين يمنع غيرهم من أرباب السلطة التنفيذية أن يعتدي على اختصاصهم ويتصرف فيما هو من حقهم ولذلك سلب منهم النظر في المظالم والجرائم وإقامة الحدود . وكذلك لم يوضع نظام يبين علاقتهم برجال السلطة التنفيذية بل ترك الأمر بين ضعفاء وأقوياء بدون قانون فكان تنفيذ الأحكام إلى الولاية أن رضوا نفذوا وإن لم يرضوا عطلوا ولا كذلك الحال في الحكومات الحاضرة فإن اختصاص القضاء مبين بالقانون وما يدخل من السلطة القضائية في اختصاص غير القضاء مبين بالقانون ولا سبيل إلى الاعتداء كذلك علاقة القضاء برجال السلطة التنفيذية منصوص عليها في القانون، وأنه يجب على الجهة التنفيذية التي يناط بها تنفيذ الحكم القضائية أن تنفذه ولو بالقوة بحيث إذا وجدت هواده في التنفيذ تكون مسئولية الجهة التنفيذية كبيرة بحكم القانون، وليس في الإسلام ما يمنع وضع نظام للسلطة القضائية يحدد

(٤٢٩) أي يغضبه الخصوم.

اختصاصها ويكفل تنفيذ أحكامها ويضمن لرجالها حریتهم في إقامة العدل بين الناس.

### ثالثاً : السلطة التنفيذية

أما رجال السلطة التنفيذية فهم ولاة الأمصار وقواد الجيوش وحبابة الضرائب ورجال الشرطة وسائر عمال الحكومة، وكانت الأعمال التنفيذية في الحكومات الإسلامية مقسمة بين هؤلاء العمال على غير نظام معروف فقد جمع ليحيى بن أكثم بين القضاء وقيادة الجهاد في بعض الغزوات، وجمع لآخر بين الحسبة والشرطة وبين ولاية الحرب والنظر في الظالم وكان عموم الولاية وخصوصها لا يستند إلى نظام ولا يعتمد على قانون وقد أدى هذا إلى تشعب مسالك الولاية وجعل ديدنهم تناهب السلطة يسعى كل منهم في بسط نفوذه وإضعاف نفوذ غيره لأنه لم يكن لكل ولاية حد معروف وليس أضيع لحقوق الأفراد وادعى إلى سلب حریتهم من عدم تجديد وظيفة كل من القابضين على مقاليد السلطة العامة، وكان أشد الولايات تأثيراً بهذه الفوضى السلطة القضائية لحاجتها إلى معاونة السلطة التنفيذية في تنفيذ أحكامها فكان كرامة القضاء موقوفة على شخصية القاضي فإذا كان مؤيداً من الوالى نفذت أحكامه وأحلت مكانتها من الاحترام وإذا لم يكن مؤيداً منه لم يكن له حق تكليف السلطة التنفيذية بأن تنفذ أحكامه وهذا ما دعا الناس إلى طرق أبواب رجال السلطة التنفيذية للمطالبة بحقوقهم لأنه ليس للقضاء سلطان في نظرهم .

هذا ويضاف إلى السلطات الثلاث السابقة سلطات حديثة وهى :

### رابعاً : السلطة الإعلامية

وهى (السلطة الرابعة) بفروعها الإعلامية والإعلانية كالإذاعة والتلفاز ومراكز الإعلام والصحافة هذا إلى جانب القنوات الفضائية المتخصصة. وهى سلطة أصبحت تخضع للسلطة التنفيذية لتزين صورتها أمام الأمة والرأي العام ، وبدلاً من أن تؤدى دورها في الكشف عن عوار السلطة التنفيذية أو غيرها من السلطات حسب ما ينظم القانون أصبحت وسيلة من وسائل تزييف الوعي من جهة والإلهاء من جهة أخرى.



## خامساً : السلطة العلمية (٤٣٠)

السلطة العلمية بفروعها التعليمية (التعليم الأولى والعالي) والثقافية (دور الثقافة) والإرشادية (المؤسسة الدينية والدعوية كالأزهر والأوقاف والجمعيات الدعوية) تمثل شكلاً من أشكال السلطة المهيمنة على عقول الناس ووجدانهم ، ورغم أنها سلطة مهمشة لا يتم الاهتمام بها إلا بقدر الخشية منها ، فإنها لم تؤد دورها في التوعية والإرشاد تأهيل في التوعية والإرشاد ناهيك عن التعليم والتثقيف حتي خرجت لنا أجيالاً أشبه بعقلية العوام ونفسية العبيد وطبيعة القطيع كما قال قديماً الإمام محمد عبده.

الأمر الذي أدى إلى الفرار منها لا إليها واللجوء إلى التعليم الموازي في الإرساليات والمؤسسات الأجنبية ، مما خلق في الأمة صنوفاً ممن لا يريد معرفة أصله ولا تراثه بقدر ما ينغمس في الانبهار بالمدينة الحديثة هروباً من مظاهر التخلف في ديارنا.

إننا بحاجة إلى أن تؤدي كل سلطة دورها دون تأثير بسلطة أخرى في ظل فصل تام بين السلطات لنضمن الحريات ونمنع الاستبداد ، ونحسن الأداء الوظيفي داخل الدولة ونضمن احترام وسيادة القانون.

---

(٤٣٠) أنظر : إشكالية السلطة العلمية في الإسلام د/ عبد المجيد الصغير ٥٩٧ - ٥٩٩ ط (١) - دار المنتخب العربي ١٩٩٤ م.

وأزمة المؤسسة الدينية د/ محمد سليم الحوا : ١٣-١٥ ط (٢) دار الشروق القاهرة ٢٠٠٣ م.

## المطلب الثاني

### (٤٣١) علاقة الدين بالدولة والسياسة في الفكر الإسلامي

كل تيارات الفكر الإسلامي السنية وأعلام علمائها مجمعون على أن " الدولة " ليست " ركناً " ولا " أصلاً " من أركان " الدين " وأصوله .. فهذه الأركان والأصول قد حددها حديث رسول الله ﷺ الذي يقول : " بني الإسلام على خمس : شهادة أن لا إله إلا الله ، وان محمداً رسول الله ، وإقام الصلاة ، وإيتاء الزكاة ، وصوم رمضان ، وحج البيت لمن استطاع إليه سبيلاً " (٤٣٢) .

وهي ، كذلك - كما يقول ابن تيمية ( ٦٦١ - ٧٢٨ هـ ١٢٦٣ - ١٣٢٨ م ) - ليست ركناً من أركان " الإيمان " الستة " وهي الإيمان ، بالله ، والملائكة ، والكتب ، والرسول ، واليوم الآخر ، والقدر . - ولا ركناً من أركان " الإحسان " - ( التي يجمعها : أن تعبد الله كأنك تراه ، فإن لم تكن تراه فإنه يراك ) (٤٣٣) . ولم يقل أحد من هؤلاء الأعلام إن الوحي القرآني قد فصل للدولة الإسلامية نظاماً ، ولا أن الله قد أوجب على رسوله ، في القرآن ، إقامة " الدولة " كما أوجب عليه أركان الإسلام وفرائض الدين وأصول الاعتقاد .. فـ " الدين " : " وضع إلهي " ، وهو ، في الرسالة الخاتمة ، قد اكتملت أركانه وعقائده وأصوله وشريعته في القرآن الكريم ، الذي لم تشتمل آياته على نظام للحكم ولا تشريع للدولة ولا تفصيل للحكومة التي يزكيها كي تسوس مجتمع الإسلام .

وبالطبع ، فليس بين أهل الإسلام من يعتقد أن هذا " السكوت القرآني " عن تفصيل شأن " الدولة " ونظام الحكم السياسي راجع إلى السهو أو القصور أو التقصير .. فحاشا لله وتنزه سبحانه .. لكن الذي يعتقده المسلمون هو أن القرآن : هو الكتاب الذي لا ريب فيه .

ولما كان كتاب الرسالة الخاتمة ، فإنه قد وقف عند النهج والمقاصد والغايات والفلسفات في كل ما يتصل بالأمور التي هي محل وموضوع للتغير والتطور ، الذي هو قانون طبيعي وسنة من سنن الله في الكون الذي أبدعه ويرعاه ، ومن هذه الأمور : إقامة " الدولة " وقيادة الأمة وسياسة المجتمعات .

(٤٣١) محمد الرسول السياسي د/ محمد عمارة : ٢٦-٣٤ . طبعة القاهرة - مجلة الأزهر - هدية عدد ربيع أول ١٤٣٣هـ .

(٤٣٢) رواه البخاري ، ومسلم ، والترمذي ، والنسائي ، وأحمد .

(٤٣٣) ( منهاج السنة النبوية ) ابن تيمية ج ١ ص ٧٠ ، ٧٢ ، طبعة القاهرة سنة ١٩٦٢م .

فكون "الدولة" ليست ركناً من أركان "الدين" لا يعنى انتفاء العلاقة بينهما ، على نحو ما يفهم العلمانيون .. لا لما قدمنا من السبب الذي أخرجها من نطاق الثوابت الدينية فقط، وإنما لأسباب أخرى تشهد لوجود العلاقة بين "الدين" و"الدولة" ، على النحو الذي تميز في الإسلام وتميز به الإسلام.

فالقرآن الكريم ، الذي لم يفرض على المسلمين إقامة "الدولة" .. قد فرض عليهم من الواجبات الدينية ما يستحيل عليهم القيام به والوفاء بحقوقه إذا هم لم يقيموا "دولة" الإسلام! .. فهناك ، من فرائض الإسلام وواجباته الدينية ، حدود لا بد لقيامها وإقامتها من "الولاية" و"الدولة" و"السلطان" .. مثل جمع الزكاة من مصادرها ووضعها في مصارفها .. ومثل القصاص وما يلزم له من تعديل للشهود وتنظيم للقضاء .. ومثل رعاية المصالح الإسلامية ، على النحو الذي يجلب النفع ويمنع الضرر والضرار.. ومثل تنظيم فريضة الشورى الإسلامية في أمر المسلمين .. ومثل القيام بفريضة العلم .. ومثل وضع الآية القرآنية التي توجب على المسلمين طاعة أولى الأمر منهم في التطبيق، ذلك أن القرآن الكريم قد توجه إلى ولاة الأمر ..

أهل "الولاية" و"الدولة" و"السلطان" ، فأوجب عليهم أداء الأمانات إلى الحكوميين:

﴿ إن الله يأمركم أن تؤدوا الأمانات إلى أهلها وإذا حكمتم بين الناس أن تحكموا بالعدل إن الله نعما يعظكم به إن الله كان سمياً بصيراً ﴾ . (النساء: ٥٨).

ثم توجه، في الآية التي تلت هذه الآية ، إلى الرعية والأمة فأوجب عليها طاعة أولى الأمر الذين ينهضون بأداء هذه الأمانات:

﴿ يا أيها الذين آمنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرسول وأولى الأمر منكم فإن تنزعتم في شيء فردوه إلى الله والرسول إن كنتم تؤمنون بالله واليوم الآخر ذلك خير وأحسن تأويلاً ﴾ . (النساء: ٥٩).

فوجود "ولاية للأمر" يجب عليهم أداء الأمانات إلى الحكوميين .. ووجود رعية تجب عليها طاعة "ولاية الأمر" هؤلاء، هي فرائض دينية لا سبيل إلى الوفاء بها إذا غابت "الدولة" من عالم الإسلام والمسلمين .. وهكذا نجد أن "الدولة" رغم أنها ليست فريضة قرآنية ولا ركناً من أركان "الدين" إلا أنه لا سبيل ، في حال غيابها إلى الوفاء بكل الفرائض القرآنية الاجتماعية ، والواجبات الإسلامية الكفائية ، التي يقع الإثم بتخلفها على الأمة جمعاء ، والتي كانت ، لذلك ، أكد من فروض الأعيان! .. فوجوب "الدولة" إسلامياً ، راجع إلى أنها مما لا سبيل إلى

أداء الواجب الديني إلا به .. ومن هنا تأتى علاقتها ، وعلاقة "السياسة" بـ"الدين" في منهج الإسلام!.. إنها "واجب مدني" اقتضاه ويقتضيه "الواجب الديني" الذي فرضه الله على المؤمنين بالإسلام.

ويزيد هذه الحقيقة الإسلامية جلاء ووضوحاً اتفاق المسلمين باستثناء أبى بكر الأصم (٢٧٩هـ - ٨٩٢م) - من المعتزلة - و"النجادات" - من الخوارج - اتفاقهم على "ضرورة الدولة" ، ووجوبها" ، شرعاً أو عقلاً ، أو للاعتبارين .. لأن "الناس يتظالمون فيما بينهم بالشره والحرص المركب في أخلاقهم ، فلذلك احتاجوا إلى الحكام" .. ولأن "الإنسان مطبوع على الافتقار إلى جنسه، واستعانته صفة لازمة لطبعه، وخلقة قائمة فى جوهره"<sup>(٤٣٤)</sup> .. ولأن "صلاح الدنيا معتبر من وجهين : أولهما : ما ينتظم به أمور جملتها .. والثاني : ما يصلح به حال كل واحد من أهلها" .."<sup>(٤٣٥)</sup>

ومع اتفاقهم على ضرورتها ووجوبها ، فإنهم قد اتفقوا - خلا الشيعة - على أنها من الفروع ، وليست من أصول العقائد ولا من أركان الدين .. فهي واجب مدني اقتضاه ويقتضيه الواجب الديني، المشتمل على تحقيق الخير لإنسان في هذه الحياة.

"إن نظرية الإمامة ليست من المهمات ، وليست من فن المعقولات فيها ، بل من الفقهيات - (الفروع)<sup>(٤٣٧)</sup> .. والنظريات قسمان: قسم يتعلق بالفروع .. وأصول الإيمان ثلاثة: الإيمان بالله، وبرسله ، وباليوم الآخر، وما عداها فروع .. والخطأ في أصل الإمامة وتعيينها وشروطها وما يتعلق بها - (أي في جماع الدولة والسياسة) - لا يوجب شيء منه التكفير"<sup>(٤٣٨)</sup>.

وعضد الدين الإيجي (٧٥٦هـ - ١٣٥٥م) والجرحانى (٧٤٠ - ٨١٦هـ - ١٣٤٠ - ١٤١٣م) يقولان : "إن الإمامة ليست من أصول الديانات والعقائد، بل هي من الفروع المتعلقة بأفعال المكلفين" .."<sup>(٤٣٩)</sup>.

(٤٣٤) (رسائل الجاحظ) الجاحظ ج١ ص ١٦١، تحقيق: عبد السلام هارون. طبعة القاهرة سنة ١٩٦٤م.

(٤٣٥) (أدب الدنيا والدين) الماوردى ص ١٣٢، تحقيق مصطفى السقا ، طبعة القاهرة ١٩٧٣م.

(٤٣٦) المصدر السابق: ص ١٣٤.

(٤٣٧) (الاقتصاد في الاعتقاد) ص ١٣٤، طبعة القاهرة - صبيح - ضمن مجموعة . بدون تاريخ.

(٤٣٨) (فيصل التفرقة بين الإسلام والزندقة) ص ١٥ طبعة القاهرة سنة ١٩٠٧م.

(٤٣٩) (شرح المواقف) ج٣ ص ٢٦١، طبعة القاهرة سنة ١٣١١هـ.

## والخلاصة :

فالإمامة ليست ركناً دينياً .. وإنما هي واجب مدني وضرورة مدنية ، لكن ليس بالمعنى الذي يقطع صلاتها وعلاقتها بالواجبات والفرائض الدينية ، على النحو الذي يقول به العلمانيون، لأن قيام الكثير من الواجبات "الدينية" متوقف على تحقيق هذا الواجب "المدني" .. وإنما بمعنى انتفاء "الكهانة" و"الثيوقراطية" (Theo-cracy) عن طبيعة "الدولة" والسياسة في الإسلام.

ونحن إذا تأملنا موقف أبي بكر الصديق من قتال القبائل التي بقيت على إسلامها، بعد وفاة الرسول ﷺ لكنها امتنعت عن تسليم زكاة أموالها إليه، كخلفية للدولة الإسلامية.. إذا تأملنا هذا الموقف وجدناه نموذجاً جيد التعبير عن طبيعة العلاقة بين "الدين" و"الدولة" في نهج الإسلام.

فالذي رفضته هذه القبائل وارتدت عنه لم يكن "دين" الإسلام، لأنهم ظلوا على الإيمان "بالتوحيد"، و"النبوة"، يصلون، ويصومون، ويحجون .. بل لقد ميز مالك بن نويرة وأصحابه الزكاة عن أموالهم .. لكنهم امتنعوا عن إعطائهم "للدولة" الجديدة دولة الخلافة التي قامت بالمدينة عقب وفاة الرسول صلى الله عليه وسلم .. وكانوا في هذا الموقف "مرتدين عن وحدة الدولة" رغم "إيمانهم بالتوحيد الديني" الذي جاء به الإسلام.

لكن أبا بكر بعقريته السياسية التاريخية ، لم يقبل منطلق عمر بن الخطاب الذي سأله معترضاً: كيف تقاتلهم وهم يشهدون أن لا إله إلا الله .. وفي السنة النبوية أن من شهد بها فقد عصم ماله ودمه ؟ .. لم يقبل أبو بكر هذا المنطق الذي يقف عند ( الدين ) دون أن يبصر علاقته " بالدولة .. فمع تسليمه بإيمان القوم المرتدين — بالإسلام رغم ارتداهم عن وحدة ( الدولة ) الإسلامية أبصر علاقة (الدين) ب(الدولة) ورأى الدولة حقا يقتضيه ( التوحيد في الدين).

فوجود " دولة الخلافة " يؤمنذ- ضرورة مدنية وواجب سياسي وركن من أركان الإسلام الدين .. وهذا هو المعنى الحقيقي والعميق لعبارة ابي بكر عن وحدة الدول الإسلامية "إن الزكاة هي حق لا إله إلا الله .. والله لو منعوني عقالا كانوا يؤدونه لرسول الله لقاتلهم عليه" وبه شرح الله صدر عمر لرأى الصديق في هذا الموضوع الخطير.

بل لعلنا لا نغالي إذا قلنا إن وجود "دولة الخلافة" التي حماها الصحابة ودعموها بقاتلهم للمرتدين — رغم طابعها المدني ، وانتفاء وصف " الواجب

الدينى والفريضة الدينىة" عنها – إن وجودها كان السبيل لما هو أكثر من إقامة " فريضة الزكاة الدينىة " كركن من أركان الدين.. إذ إنها كانت السبيل لإقامة الإسلام كله كدين .. ف" الدولة " هى التى نشرت الإسلام خارج شبه الجزيرة ، بعد أن أعادت رفع أعلامه التى طواها العرب المرتدون .. ولولاها لتهددت الإسلام مخاطر أن يصبح مجرد نحلة من النحل التى عرفها التاريخ أو ديانة يقف شرف التدين بها عند قلة من الناس .. لقد كانت هذه الدولة هى الاداة التى تحقق بها وعد الله – سبحانه – فى قرآنه الكريم: ﴿أنا نحن نزلنا الذكر وإنا له لحفظون﴾ (الحجر : ٩).

## المبحث الثانى

### الوثائق الدستورية لدولة النبوة

#### المطلب الأول

#### الوثيقة الأولى ( الصحيفة )

إذا كان الدستور يمثل " القانون الأعلى " الذى ينظم " الوجبات " على الرعاية .. والذى يضمن ما لها من " حقوق " وما عليها من واجبات ، وهو الضامن أن لا حماية لظالم أو آثم مهما كان ، والرعى الذى ارتضته الأمة قائم بهذا الدستور ! فإن دستور المدينة باعتبارها أول وثيقة دستورية يعد مفخرة .. وإذا كانت " يثرب " ( المدينة ) قد مثلت وطن الدولة التى حكمها هذا الدستور فلقد قرر هذا الدستور أن هذا الوطن حرم آمن لرعية هذه الدولة .. وقرر فى ذات الوقت ، وفى نفس النص ، أن لا حصانة لظالم أو آثم ، حتى لو كان معتصماً " بيثرب " عضواً برعية دولة هذا الدستور ، وفيه ( وأنه من خرج آمن ومن قعد آمن بالمدينة ، إلا من ظلم وآثم ) .

وإذا كان تطور المجتمعات ، وتعقد شئون الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية ، قد فرض ويفرض التطور فى الأفاق وفى الصياغات اللازمة للذاتير المعاصرة .. فإن قراءة هذا الدستور الأول للدول العربية الإسلامية الأولى من الضرورات النافعة للأمة ، رغم تجاوز واقعنا للملابسات التى قننها ذلك الدستور .. لقد حدد لنا - اقتداء بالقرآن الكريم - أن المرجع عند الاختلاف هو كتاب الله وسنة رسوله .. ففيهما " المبادئ " و"الفلسفات " و " الأطر " الحاكمة للواقع المتغير دائماً والمتطور باستمرار .. ( وأنكم مهما اختلفتم فيه من شئ ، فإن مرده إلى الله وإلى محمد ) .. كذلك تعلمنا منه - ويجب أن نتعلم - أن أمة اقترن تأسيس دولتها الإسلامية الأولى بالدستور ، " شكلاً " و " فعلاً " - كما يحدث حيناً - و " فعلاً " - رغم وجود " الشكل " - كما يحدث فى كثير من الأحيان . وهذا نص الوثيقة ( الصحيفة ) .

#### النص

[١] هذا كتاب من محمد النبى ( رسول الله ) ، بين المؤمنين والمسلمين من قريش ( أهل ) يثرب ، ومن تبعهم فلحق بهم وجاهد معهم .

[٢] أنهم أمة واحدة من دون الناس .

- [٣] المهاجرون من قريش على ربعتهم<sup>(٤٤٠)</sup> ، يتعاقلون بينهم<sup>(٤٤١)</sup> وهم يفدون عانيهم<sup>(٤٤٢)</sup> بالمعروف والقسط بين المؤمنين .
- [٤] وبنو عرف على ربعتهم ، يتعاقلون معاقلهم الأولى ، وكل طائفة تفدى عانيها بالمعروف والقسط بين المؤمنين .
- [٥] وبنو الحارث (ابن الخزرج ) على ربعتهم ، يتعاقلون معاقلهم الأولى ، وكل طائفة تفدى عانيها بالمعروف والقسط بين المؤمنين .
- [٦] وبنو ساعدة على ربعتهم ، يتعاقلون الأولى ، وكل طائفة تفدى عانيها بالمعروف والقسط بين المؤمنين
- [٧] وبنو جشم على ربعتهم ، يتعاقلون معاقلهم الأولى ، وكل طائفة تفدى عانيها بالمعروف والقسط بين المؤمنين .
- [٨] وبنو النجار على ربعتهم ، يتعاقلون معاقلهم الأولى ، وكل طائفة تفدى عانيها بالمعروف والقسط بين المؤمنين .
- [٩] وبنو عمرو بن عوف على ربعتهم ، يتعاقلون معاقلهم الأولى ، وكل طائفة تفدى عانيها بالمعروف والقسط بين المؤمنين .
- [١٠] وبنو النبيت على ربعتهم ، يتعاقلون معاقلهم الأولى ، وكل طائفة تفدى عانيها بالمعروف والقسط بين المؤمنين .
- [١١] وبنو الأوس على ربعتهم ، يتعاقلون معاقلهم الأولى ، وكل طائفة تفدى عانيها بالمعروف والقسط بين المؤمنين .
- [١٢] وأن المؤمنين لا يتركون مفرحاً<sup>(٤٤٣)</sup> بينهم أن يعطوه بالمعروف فى فداء أو عقل<sup>(٤٤٤)</sup> .
- [١٣] وألا يحالف مؤمن مولى مؤمن دونه .
- [١٤] وأن المؤمنين المتقين ( أيديهم ) على ( كل ) من بغى منهم ، أو ابتغى دسيعة<sup>(٤٤٥)</sup> ظلماً ، أو إثماً ، أو عدواناً ، أو فساداً بين المؤمنين ، وأن أيديهم عليه جميعاً ، ولو كان ولد أحدهم .

(٤٤٠) أى على أمرهم الذى كانوا عليه .

(٤٤١) العاقلة : الدية : التى تجب على العاقلة - أى : عصابة القاتل - والمراد : دية القتل الخطأ

(٤٤٢) العانى : الأسير .

(٤٤٣) المفرح - بضم الميم وسكون الفاء وفتح الراء : المثقل بالدين ، والكثير العيال .

(٤٤٤) العقل : الدية .

(٤٤٥) الدسيعة : العطية ، أى طلب ان يدفعوا له عطية على سبيل الظلم .



[١٥] ولا يقتل مؤمن مؤمناً فى كافر، ولا ينصر كافراً على مؤمن [خارج نطاق الصحيفة].

[١٦] وأن ذمة الله واحدة، يجير عليهم أديانهم وأن المؤمنين بعضهم موالى بعض دون الناس.

[١٧] وأنه من تبعنا من يهود فإن له النصر والأسوة غير مظلومين ولا متناصر عليهم.

[١٨] وأن سلم المؤمنين واحدة، ولا يسالم مؤمن دون مؤمن فى قتال فى سبيل الله إلا على سواء وعدل بينهم.

[١٩] وأن كل غازية معنا يعقب بعضها بعضاً.

[٢٠] وأن المؤمنين بيئ<sup>(٤٤٦)</sup> بعضهم عن بعض بما نال دماءهم فى سبيل الله.

[٢١] وأن المؤمنين المتقين على أحسن هدى وأقومه.

[٢٢] وأنه لا يجبر مشرك مالا لقريش ولا نفساً ولا يحول دونه على مؤمن.

[٢٣] وأنه من اعتبط<sup>(٤٤٧)</sup> مؤمناً قتلاً عن بينة، فإنه قود<sup>(٤٤٨)</sup> به، إلا أن يرضى

ولى المقتول [بالعقل]، وأن المؤمنين عليه كافة، ولا يحل لهم إلا القيام عليه.

[٢٤] وأنه لا يحل لمؤمن أقر بما فى هذه الصحيفة، وآمن بالله واليوم الآخر أن ينصر محدثاً<sup>(٤٤٩)</sup> أو يؤويه، وأن من نصره، أو آواه، فإن عليه لعنة الله وغضبه يوم القيامة، ولا يؤخذ منه صرف ولا عدل.

[٢٥] وأنكم مهما اختلفتم فيه من شيء فإن مرده الى الله والى محمد.

[٢٦] وأن اليهود ينفقون مع المؤمنين ماداموا محاربين.

[٢٧] وأن يهود بنى عوف أمة مع المؤمنين، لليهود دينهم وللمسلمين دينهم، مواليتهم وأنفسهم إلا من ظلم وأثم، فإنه لا يوتغ<sup>(٤٥٠)</sup> إلا نفسه وأهل بيته.

[٢٨] وأن لليهود بنى النجار مثل ما لليهود بنى عوف.

[٢٩] وأن لليهود بنى الحارث مثل ما لليهود بنى عوف.

[٣٠] وأن لليهود بنى ساعدة مثل ما لليهود بنى عوف.

[٣١] وأن لليهود بنى جشم مثل ما لليهود بنى عوف.

(٤٤٦) بيىء : من البواء - أى : المساواة.

(٤٤٧) اعتبط مؤمناً : أى : قتله بلا جنايه جناها، ولا ذنب يوجب قتله.

(٤٤٨) القود : بفتح القاف والواو - القصاص.

(٤٤٩) المحدث : مرتكب الحدث .. الجناية .. الذنب.

(٤٥٠) يوتغ : يهلك.

- [٣٢] وأن لليهود بنى الأوس مثل ما لليهود بنى عوف
- [٣٣] وأن لليهود بنى ثعلبة مثل ما لليهود بنى عوف ، إلا من ظلم وأثم، فإنه لا يوتغ إلا نفسه وأهل بيته.
- [٣٤] وأن جفنه بطن من ثعلبة كأنفسهم.
- [٣٥] وأن لبنى الشطبية<sup>(٤٥١)</sup> مثل ما لليهود بنى عوف ، وأن البر دون الإثم.
- [٣٦] وأن موالى ثعلبة كأنفسهم.
- [٣٧] وأن بطانة يهود كأنفسهم.
- [٣٨] وأنه لا يخرج منهم أحد إلا بإذن محمد.
- [٣٩] وأنه لا ينحجز على ثأر جرح، وأنه من فتك فبنفسه وأهل بيته، إلا من ظلم، وأن الله على أبر هذا.
- [٤٠] وأن على اليهود نفقتهم ، وعلى المسلمين نفقتهم، وأن بينهم النصر على من حارب أهل هذه الصحيفة، وأن بينهم النصح والنصيحة والبر دون الإثم.
- [٤١] وأنه لا يائثم امرؤ بحيفه وأن النصر للمظلوم.
- [٤٢] وأن اليهود ينفقون مع المؤمنين ما داموا محاربين.
- [٤٣] وأن يثرب حرام<sup>(٤٥٢)</sup> جوفها لأهل هذه الصحيفة .
- [٤٤] وأن الجار كالنفس غير مضار ولا آثم.
- [٤٥] وأنه لا تجار حرمة إلا بإذن أهلها .
- [٤٦] وأنه ما كان من أهل هذه الصحيفة من حدث، أو اشتجار يخاف فساده فإن مرده إلى الله وإلى محمد رسول الله ﷺ وأن الله على أتقى ما فى هذه الصحيفة وأبره.
- [٤٧] وأنه لا تجار قريش ولا من نصرها.
- [٤٨] وأن بينهم النصر على من دهم يثرب.
- [٤٩] وإذا دعوا إلى صلح يصلحونه ويلبسونه فإنهم يصلحونه ويلبسونه ، وانهم إذا دعوا إلى مثل ذلك، فإنه لهم على المؤمنين إلا من حارب فى الدين.
- [٥٠] على كل أناس حصتهم من جانبهم الذى قبلهم.

(٤٥١) فى نهاية الأرب - للنويرى - "الشطنة" بضم الشين مشددة وضم الطاء.

(٤٥٢) أى : حرام .

[٥١] وأن يهود الأوس مواليهم وأنفسهم على مثل ما لأهل هذه الصحيفة مع البر المحض من أهل هذه الصحيفة، وأن البر دون الإثم، لا يكسب كاسب إلا على نفسه، وأن الله على أصدق ما فى هذه الصحيفة وأبره.

[٥٢] وأنه لا يحول هذا الكتاب دون ظالم أو آثم، وأنه من خرج آمن ومن قعد آمن بالمدينة ، إلا من ظلم وآثم وأن الله جار لن بر واتقى < ومحمد رسول الله صلى الله عليه وسلم<sup>(٤٥٣)</sup>.

### تعليق :

إن هذه الوثيقة بما حوته من مواد دستورية تعد معلماً حضارياً إنسانياً للنضج السياسى فى تنظيم علاقة جميع الطوائف والجماعات بالمدينة، وعلى رأسها المهاجرين والأنصار والفصائل اليهودية.

كما تنظم الوثيقة طبيعة الاتحاد للدفاع من هذا الوطن ضد أى معتد من خارجه. هذا الاتحاد الذى بنى على العدالة والحرية وإقرار كل فصيل على عقائده ومقدساته وحرياته حتى صارت الدولة دولة وفاقية. رئيسها النبى(ص) ، ومرجعها العليا شريعة الله تعالى . وصارت الحقوق مكفولة والعدالة مضمونة.

لقد علق أحد المستشرقين عليها قائلاً<sup>(٤٥٤)</sup> :

"حوى هذا الدستور اثنين وخمسين بنداً كلها من رأى رسول الله (ص) خمسة وعشرون منها خاصة بأمر المسلمين، وسبعة وعشرون مرتبطة بالعلاقة بين المسلمين وأصحاب الأديان الأخرى ولا سيما اليهود وعبداء الأوثان، وقد دون هذا الدستور بشكل يسمح لأصحاب الأديان الأخرى بالعيش مع المسلمين بحرية، ولهم ان يقيموا شعائرهم حسب رغبتهم، ومن غير ان يتضايق أحد الفرقاء، وضع هذا عام ٦٢٣م!!

لقد حوت الوثيقة أهم معالم الحضرة الإنسانية الذى ينشده العالم الآن ومن أبرز تلك القيم الحضارية :

١- أن الأمة فوق القبيلة، "إنهم - أى المسلمون - أمة واحدة من دون الناس". فالأمة فوق العصبية والقبيلة والطائفة والعائلة، البند [١] .

(٤٥٣) [مجموعة الوثائق السياسية للعهد النبوى والخلافة الراشدة] جمعها الدكتور محمد حميد الله الحيدر أبادى ،

ص ١٥-٢١ - طبعة القاهرة - سنة ١٩٥٦ م .

(٤٥٤) أقصد المستشرق: ك. جيورجيو. انظر كتاب نظرة جديدة فى سيرة الرسول(ص) ص ١٩٢.

٢- التكافل الاجتماعى بين فصائل الشعب، "المهاجرون من قريش على ربعتهم يتعاقلون بينهم وهم يفتدون عانيهم بالمعروف والقسط بين المؤمنين" وهكذا للأنصار والأوس والخزرج من البند [٣-١٣] .

كما حوت الصحيفة الدستورية قيما سامية أخرى؛ كحرية الأحلاف وعقد العهود، ووجوب نصرة المظلوم، وحق الأمن لكل مواطن، كل هذا فى وثيقة أولية عندما توضع فى سياقها التاريخى تعد معجزة وتحضراً لم تسطع البشرية تمثله رغم تطور وسائلها الآن<sup>(٤٥٥)</sup> فهلا كانت نبراساً ونحن نصنع دستورنا الجديد!!.

حرية الاعتقاد ثابتة بنص الكتاب: "لا إكراه فى الدين" ووثيقة النبى (ص) لأهل نجران من النصارى باليمن عهد وميثاق لكل من ينتحل ويتدين بالنصرانية عبر الزمان والمكان، وفيها قرار كامل بحقوق المواطنه وواجباتها فى إطار من التعددية القائمة على رعاية المصلحة العامة والخاصة على السواء.

الجديد الذى أضافته هذه الوثيقة بعد عشر سنوات من صحيفة المدينة، حرية اعتقاد الزوجة الكتابية متى تزوجها المسلم وأحصنت به، فلها أن تقيم شعائرها ويكفل الزوج المسلم فى الذهاب الى دور عبادتها.

وقد زاد التقنين جمالا وجلالا عندما ضمن حماية الإسلام لتلك العقائد وحراستها فى الفناء وللأشخاص ( العباد والرهبان).

قال (ص): "وأحمى جانبهم، وأذب عنهم وعن كنائسهم وبيعتهم وبيوت صلواتهم ومواضع رهبانهم، ومواطن السياح حيث كتبتوا حيث كانوا .. وأن أحرس ملتهم أين كانوا .. بما أحفظ به نفسى وخاصة وأهل الأسلام من ملتى".

لقد ضمنت الوثيقة صيانة دور العبادة واقامة البيع والكنائس وترميمها فقال: "ولهم أن احتاجوا فى مرمة بيعهم وصوامعهم أو شىء ومن مصالح أمورهم ودينهم إلى رقد ( مساعدة) من المسلمين ..."

كل هذه الحقوق وغيرها سجلتها الوثيقة التى شهد عليها أبو سفيان بن حرب وغيلان بن عمرو ومالك بن عوف والأقرع بن حابس والمغيرة بن شعبة وكتبه الصديق أبو بكر لأبى الحارث بن علقمة أسقف نجران.

(٤٥٥) راجع عيون الأثر لابن سيد الناس: ٢٦٠/١ - ٢٦١، السيرة النبوية لابن كثير: ٣٢١/٢ - ٣٢٢.

## (النص)

[أ] بسم الله الرحمن الرحيم<sup>(٤٥٦)</sup> هذا ما كتب محمد النبي رسول الله صلى الله عليه وسلم لأهل نجران : إذا كان عليهم حكمه فى كل ثمرة وفى كل صفراء وبيضاء ورقيق ، فأفضل ذلك عليهم ، وترك ذلك كله لهم ، على ألفى حلة من حُلل الأواقى فى كل رجب ألف حلة ، وفى كل صفر الف حلة مع كل حلة أوقية من الفضة، فما زادت على الخراج ، أو نقصت عن الأواقى فبالحساب وما قضاوا من درع أو خيل أو ركاب ، أو عروض أو أخذ منهم بالحساب .

وعلى نجران مؤنة رسلى ، ومتعتهم ، ما بين عشرين يوماً فما دون ذلك ، ولا تحبس رسلى فوق شهر .

وعليهم عارية، ثلاثين فرسا ، وثلاثين بعيرا إذا كان كيد باليمن ومعرفة ، وماهلك مما أعاروا رسلى ، من دروع ، أو خيل ، أو ركاب ، أو عروض ، فهو ضمين على رسلى ، حتى يؤدوه إليهم .

ولنجران وحاشيتها جوار الله وذمة محمد النبي رسول الله ، على أموالهم وأنفسهم ، وملهم ، وغائبهم ، وشاهدهم ، وعشيرتهم ، وبيعهم ، وكل ما تحت أيديهم من قليل أو كثير لا يغير أسقف من أسقفيته ولا راهب من رهانته ولا كاهن من كهانته وليس عليهم دنية ، ولادم جاهلية ، ولا يحشرون ، ولا يعشرون ، ولا يطيأ أرضيهم جيش . ومن سأل منهم حقا فبينهم النصف غير ظالمين ولا مظلومين .

ومن أكل ربا من ذى قبل فذمتى منه بريئة ، ولا يؤخذ رجل منهم بظلم آخر . وعلى ما فى هذا الكتاب جوار الله . وذمة محمد رسول الله ، حتى يأتى الله بأمره . وما نصحوا وأصلحوا ما عليهم غير مثقلين بظلم .

شهد أبو سفيان بن حرب . وغيلان بن عمرو ومالك بن عوف من بنى النضر والأقرع بن حابس الحنظلى ، والمغيرة ابن شعبه . وكنت لهم هذا الكتاب ، عبد الله بن أبى بكر لأبى الحارث بن علقمة أسقف نجران: "بسم الله الرحمن الرحيم"<sup>(٤٥٧)</sup> من محمد النبي ، الى الأسقف أبى الحارث ، وأساقفة نجران ، وكهنتهم ، ومن تبعهم ، ورهبانهم: أن لهم ما تحت أيديهم من قليل وكثير من بيعهم

٤٥٦ ( مجموعة الوثائق السياسية للعهد النبوى والخلافة الراشدة ) ص ١١ - ١١٢

(٤٥٧) المصدر السابق ، ص ١١٥ .

وصلواتهم ورهابنيتهم وجوار الله ورسوله لا يغير أسقف من أسقفية ، ولا راهب من رهابيته ولا كاهن من كهانته ولا يغير حق من حقوقهم ولا سلطانهم ولا شىء مما كانوا عليه (على ذلك جوار الله ورسوله ابدا) ما نصحوا واضطلحوا فيما عليهم ، غير مثقلين بظلم ولا ظالمين".

[ب] كتاب من النبي صلى الله عليه وسلم لأهل نجران.

بسم الله الرحمن الرحيم

هذا كتاب أمان من الله ورسوله للذين أوتوا الكتاب من النصارى ، من كان منهم على دين نجران ، أو على شىء من نحل النصرانية . كتبه لهم محمد بن عبد الله ورسوله ، وعهدا عهده إلى المسلمين من بعده عليهم أن يعوه ويعرفوه ويؤمنوا به ويحفظوه لهم ليس لأحد من الولاة ولا لذى شعيبه من السلطان وغيره نقضه ، ولا تعديه إلى غيره ولا حمل مؤونة من المؤمنين سوى الشروط المشروطة فى هذا الكتاب . فمن حفظه ورعاه ووفى بما فيه فهو على العهد المستقيم والوفاء بذمة رسول الله ومن نكثه وخالفه إلى غيره وبدله فعليه وزره وقد خان أمان الله ، ونكث عهده وعصاه وخالف رسوله وهو عند الله من الكاذبين لأن الذمة واجبة فى دين الله المفترض ، وعهده المؤكد فمن لم يرع خالف حرمها ، ومن خالف حرمها فلا أمانة له وبرئ الله منه وصالح المؤمنين .

فأما السبب الذى استوجب أهل النصرانية الذمة من الله ورسوله والمؤمنين فحق لهم لازم لمن كان مسلما وعهد مؤكد لهم على أهل هذه الدعوة ينبغى للمسلمين رعايته والمعونة به ، وحفظه والمواظبة عليه والوفاء به ، إذا كان جميع أهل الملل ، والكتب العتيقة أهل عدواة لله ورسوله وإجماع بالبغيض والحجد للصفة المنعوتة فى كتاب الله ، من توكيده عليهم فى حال نبية ، وذلك يؤذن عن غش صدرهم وسوء مأخذهم وقساوة قلوبهم بأن علموا أوزارهم وحملوها وكتموا ما أكده الله عليهم فيها؛ بأن يظهره ولا يكتموه ويعرفوه ، ولا يجحدوه ... ) إلخ.

تلك طبيعة الشريعة السمحاء فى رعاية حقوق المواطنة وتحقيق الوطنية التى تولد الانتماء التام الذى لا يشوبه خداع أو مكر أو تربص فى ظل سلطة عادلة ترعى المصلحة وتحقيق الإصلاح .

## المطلب الثالث

### وثيقة حجة الوداع .

تعد خطبة الوداع بما فيها من بيان شاف إعلاناً ثورياً على كل ما هو جاهلى بقيت آثاره رغم بلوغ الدعوة نحواً من ربع قرن، وقيام الدولة نحواً من عقد من الزمان، فقد أعلنت المساواة الكاملة إذ لا فضل لعربى على عجمى إلا بالتقوى . وحطت أعراف الجاهلية فى الدماء والأموال ورسمت واجبات الإمام فى سياسة الأنام، وأكدت حقوق النساء على الرجال، والرجال على النساء فى إطار من الحقوق والواجبات ، وأكدت حرمة الدماء والأعراض والأموال.

كما بنيت مرجعية الأمة التى تتحاكم إليها وما يحمل هذا المعيار من مقاصد وغايات ترنو صلاح المرء وإصلاح الحال والمآل فى ظل المحافظة على الشوائب ومراعاة المتغيرات .

إنها وثيقة العقد الإنسانى الحضارى فى صورته الكاملة بعد أن أتم الله تعالى على رسوله النعمة وأكمل له الدين . وهذا نص الخطبة الجامعة :

### النص

#### "أما بعد ، أيها الناس ..

إن دماءكم وأموالكم وأعراضكم حرام عليكم إلى أن تلقوا ربكم، كحرمة يومكم هذا، فى شهركم هذا، فى بلدكم هذا. ألا هل بلغت؟ .. اللهم فاشهد. فمن كانت عنده أمانة فليؤدها إلى من ائتمنه عليها. وإن ربا الجاهلية موضوع. ولكن لكم رءوس أموالكم لا تظلمون ولا تظلمون، قضى الله أنه لأربا وإن أول ربا، أبدأ به، ربا عمى العباس بن عبد المطلب. وإن دماء الجاهلية موضوعة، وإن أول دم نبدأ به، دم عامر بن ربيعة بن الحارث بن عبد المطلب<sup>(٤٥٨)</sup>. وإن مآثر الجاهلية موضوعة غير السدانة والسقاية<sup>(٤٥٩)</sup> والعمد قود. وشبه العمد ما قتل بالعصا والحجر، وفيه مائة بعير، فمن زاد فهو من أهل الجاهلية. ألا هل بلغت؟ . اللهم فاشهد أما بعد، أيها الناس:

إن الشيطان قد يئس أن يعبد فى أرضكم هذه ولكنه قد رضى أن يطاع فيما سوى ذلك، مما تحقرون من أعمالكم، فاحذروه على دينكم.

(٤٥٨) كان مسترضعاً فى بنى ليث، فقتلته هذيل.

(٤٥٩) سدانة الكعبة: القيام على شئونها. والساقية : سقاية الحجج.

## أيها الناس :

إنما النساء<sup>(٤٦٠)</sup> زيادة فى الكفر، يضل به الذين كفروا يحلونه عاماً، ويحرمونه عاماً، ليواطئوا عدة ما حرم الله، فيحلوا ما حرم الله، ويحرموا ما أحل الله. وإن الزمان قد استدار كهيئته يوم خلق الله السموات والأرض إن عدة الشهور عند الله اثنا عشر شهراً فى كتاب الله يوم خلق السموات والأرض، منها أربعة حرم. ثلاثة متواليات وواحد فرد، ذو القعدة وذو الحجة والمحرم، ورجب مضر، الذى بين جمادى وشعبان ألا هل بلغت! اللهم فاشهد.

## أما بعد، أيها الناس:

إن لنسائكم عليكم حقاً، ولكم عليهن حق، لكم عليهن أن لا يوطئن فرشكم غيركم، ولا يدخلن أحداً تكرهونه بيوتكم إلا بإذنكم، ولا يأتين بفاحشية، فإن فعلن، فإن الله قد أذن لكم أن تعضلوهن<sup>(٤٦١)</sup> وتهجروهن فى المضاجع، وتضربوهن ضرباً غير مبرح، فإن انتهين، وأطعنكم، فعليكم رزقهن وكسوتهن بالمعروف.

واستوصوا بالنساء خيراً، فإنهن عندكم عوان<sup>(٤٦٢)</sup>، لا يملكن لأنفسهن شيئاً، وأنكم إنما أخذتموهن بأمانة الله، واستحللتم فروجهن بكلمة الله، فاتقوا الله فى النساء، واستوصوا بهن خيراً، ألا هل بلغت اللهم فاشهد.

**أيها الناس :** إنما المؤمنون إخوة، ولا يحل لأمرىء مال أخيه إلا عن طيب نفس منه، ألا هل بلغت! اللهم فاشهد. فلا ترجعن بعدى كفاراً يضرب بعضكم رقاب بعض، فإنى قد تركت فيكم ما إن أخذتم به لن تضلوا بعده: كتاب الله وسنة نبيه. ألا هل بلغت! اللهم فاشهد.

أيها الناس: إن ربكم واحد، وإن أباكم واحد، كلكم لآدم، وآدم من تراب، أكرمكم عند الله أتقاكم، وليس لعربى على عجمى فضل إلا بالتقوى. ألا هل بلغت! اللهم فاشهد[قالوا: نعم]—[قال]: فليبلغ الشاهد الغائب [فإنه رب مبلغ أسعد من سامع]<sup>(٤٦٣)</sup>.

(٤٦٠) التأخير .. وكانوا يؤخرون الأشهر الحرم كى لاتعوق حروب جاهليتهم .

(٤٦١) تمنعنهن.

(٤٦٢) عوان: وسط وخيار .

(٤٦٣) مابين القوسين عن مسند الإمام أحمد بن حنبل.



## أيها الناس :

إن الله قد قسم لكل وارث نصيبه من الميراث، ولا يجوز لوارث وصية. ولا يجوز وصية فى أكثر من الثلث.

والولد للفراش وللعاهر الحجر<sup>(٤٦٤)</sup> من ادعى إلى غير أبيه أو تولى غير مواليه، فعليه لعنة الله والملائكة والناس أجمعين، لا يقبل منه صرف ولا عدل.

[أيها الناس] : إن الله تعالى حبس عن مكة الفيل وسلط عليها رسوله والمؤمنين، وإنها لم تحل لأحد كان قبلى وإنما أحلت لى ساعة من نهار، وإنها لا تحل لأحد كان بعدى، لا ينفر صيدها، ولا يختلى شوكتها<sup>(٤٦٥)</sup> ولا تحل ساقطتها إلا لمنشد<sup>(٤٦٦)</sup>

ومن قتل له قتيل فهو بخير النظرين: إما أن يفتدى وإما أن يقتل والسلام عليكم<sup>(٤٦٧)</sup>

وبعد هذا النص الساطع قد يزعم قارىء أن الوثيقة خالصة بين المسلمين، ولكنى أرى ما فيها من العموم يشمل كل مواطن ينتمى إلى الأمة المسلمة فى مساواة فى الحقوق والواجبات على السواء، فالرب واحد والاب واحد ( آدم عليه السلام ) وأكرم الناس على الأرض الأتقى، ورب مبلغ أوعى من سامع ، وربما كانت الوثيقة لأهل الدعوة أوعى وأحفظ من أهل الاستجابة. فسبحان من قلوب العباد بيده!! قال فى كتابه العزيز "فذكر إنما أنت مذكر لست عليهم بمسيطر إلا من تولى وكفر".

وحرمة الإنسان أى إنسان واحدة ..!!

(٤٦٤) أى: الزانى يرجم.

(٤٦٥) عند هذا الموضع قال العباس بن عبد المطلب " إلا إلاخر، يا رسول الله، فإنا نجعله فى قبورنا وبيوتنا" فقال صلى الله عليه وسلم " إلا إلاخر" [ولا يختلى شوكتها: أى لايجز ويقطع].

(٤٦٦) أى: إلا لطالب ضالة.

(٤٦٧) [مجموعة الوثائق السياسية للعهد النبوى والخلافة الراشدة] ص ٢٨١- ٢٨٣، ٣٨٤، ٣٨٥ .

## المبحث الثالث

### الوثائق الدستورية لدولة الخلافة الراشدة

بدأت دولة الخلافة الراشدة فى السنة الحادية عشرة للهجرة، وتولى الصديق الولاية "الرئاسة" بعد الشورى العلنية فى "السقيفة"، وما إن تمت له البيعة كأول خليفة لميراث النبوة حتى كان ميثاقه المتواضع لسلطان الأمير ذى الإرث الثقيل، فلا يجد لنفسه ميزة ولا يدعى عصمة فهو وإن كان رئيساً أو أميراً أو خليفة للنبوة فهو قد يعتريه ما يعترى كل إنسان من وساس الشيطان وميل الإنسان فطلب من الناس، إن أحسنت فأعينونى، وإن أسأت فقومونى، .. إلخ ماقال .

ثم يأتى الفاروق بترشيح الإمام واختيار الأنام عن تراض وإحكام، فيوسع الله تعالى به الأفهام ويزيل بالعدل لديه وساوس الشيطان وتتسع دولة الإسلام، وهو ما تضمنه رسالته إلى أبى موسى فى اليمن، ومعاهدة لأهل بيت المقدس. وهكذا كان العهد بين يدى عثمان رضى الله تعالى عنه حتى أتاه اللئام، وسار على الدرب الامام(على) كرم الله وجهه، فكانت خطبة إلى الولاية فى مصر وغيرها خير بيان على رعاية الذمة وحماية الأمة على هدى خير الأنام. وسنكتفى بوثيقة الصديق حتى لا يطول البحث، ويكون فى مؤلف تام بعون الرحمن وهذا نص خطبة الصديق فى عام ١١هـ.

### النص

#### "أما بعد، ايها الناس :

فانى قد وليت عليكم، ولست بخيركم، فإن أحسنت فأعينونى، وإن أسأت فقومونى الصدق أمانه،، والكذب خيانة والضعيف فيكم قوى عندى حتى أريح<sup>(٤٦٨)</sup> عليه حقه إن شاء الله، والقوى منكم الضعيف عندى، حتى أخذ الحق منه إن شاء الله لا يدع قوم الجهاد فى سبيل الله، فإنه لا يدعه قوم الا ضربهم الله بالذل، ولا تشيع الفاحشة فى قوم إلا عمهم الله بالبلاء أطيعونى ما أطعت الله ورسوله، فإذا عصيت الله ورسوله فلا طاعة لى عليكم.

#### ايها الناس :

إنما أنا مثلكم، وإنى لا أدرى لعلكم ستكلفوننى ما كان رسول الله ﷺ يطيق، إن الله اصطفى محمداً على العالمين، وعصمه من الآفات، فإنما أنا متبع

(٤٦٨) أى: أرد عليه حقه.

ولست بمبتدع، فإن استقمتم فاتبعوني، وإن زغت فقوموني وأن رسول الله ﷺ قبض، وليس أحد من هذه الأمة يطلبه بمظلمة، ضربة سوط فما دونها، إلا وإنما لي شيطان يعتريني، فإذا أتاني فاجتنبوني، لا أؤثر في أشعاركم وأبشاركم<sup>(٤٦٩)</sup>. وإنكم تغدون وتروحون في أجل قد غيب عنكم علمه، فإن استطعتم ألا يمضى هذا الأجل إلا وأنتم في عمل صالح فافعلوا، ولن تستطيعوا ذلك إلا بالله فسابقوا في مهل أجالكم من قبل أن تسلمكم أجالكم إلى أنقطاع الاعمال، فإن قوماً نسوا آجالهم، وجعلوا أعمالهم لغيرهم، فأنهاكم أن تكونوا أمثالهم، الجد الجد، والوحي الوحي<sup>(٤٧٠)</sup> والنجاة النجاة، وإن وراءكم طالباً حثيثاً، أجلاً مره سريع واحذروا الموت، واعتبروا بالآباء والأبناء والإخوان، ولا تغبطوا الأحياء إلا بما تغبط به الأموات.

إن الله لا يقبل من الأعمال إلا ما أريد به وجهه، فأريدوا الله بأعمالكم، واعلموا أن ما أخلصتم لله من أعمالكم، فطاعة أتيتموها، وحظ ظفرتم به، وضرائب أدتتموها، وسلف قدمتموه من أيام فانية لأخرى باقية، لحين فقركم وحاجتكم، واعتبروا يا عباد الله بمن مات منكم، وفكروا فيمن كان قبلكم، أين كانوا أمس؟ وأين هم اليوم؟! أين الجبارون الذين كان لهم ذكر القتال والغلبة ومواطن الحروب؟ قد تضعض بهم الدهر وصاروا رميماً، قد تركت عليهم القالات، والخبيثات للخبيثين، والخبيثون للخبيثات وأين الملوك الذين أثاروا الأرض وعمروها، قد بعدوا، ونسى ذكرهم، وصاروا كلاً شيء إلا أن الله قد أبقى عليهم التبعات، وقطع عنهم الشهوات، ومضوا الأعمال أعمالهم، والدنيا دنيا غيرهم، وبقينا خلفاً بعدهم، فإن نحن اعتبرنا بهم نجونا أين الوضاء الحسنة وجوههم، المعجبون بشبابهم؟ صاروا تراباً، وصار ما فرطوا فيه حسرة عليهم.

أين الذين بنوا المدائن، وحصنوها بالحوائط، وجعلوا فيها الأعاجيب؟ قد تركوها لن خلفهم، فتلك مساكنهم خاوية وهم في ظلمات القبور، هل تحس منهم من أحد، أو تسمع لهم ركزاً<sup>(٤٧١)</sup>؟

أين من تعرفون من أبنائكم وإخوانكم؟ قد انتهت بهم آجالهم، فوردوا على ما قدموا، فحلوا عليه، وأقاموا للشقوة أو السعادة فيما بعد الموت، ألا إن الله لا شريك

(٤٦٩) الأبخار: مفردا بشرة، وهى الجلد.. والأشعار: الشعر الذى ينبت من مسام البشرة.

(٤٧٠) الوحي: الأسراع.

(٤٧١) الركز: الصوت الخفى.

له، ليس بينه وبين أحد من خلقه سبب يعطيه به خيراً، ولا يصرف به عنه شراً إلا بطاعته وأتباع أمره واعلموا انكم عبيد مذنبون، وأن ما عنده لا يدرك إلا بطاعته.

ألا وأنه لا خير بخير بعده النار، ولا شر بشر بعده الجنة والله سبحانه وتعالى أعلى وأعلم<sup>(٤٧٣)</sup> ولعل وثيقة الصديق رضى الله عنه تبين دور الأمة فى مراقبة الإمام (الرئيس)، وقبل أن تقومه إن أساء، تعينه متى أحسن .

### المبحث الرابع

#### دور الأمة في وضع الدستور الجديد في ضوء الوثائق الدستورية السابقة

قلنا سلفاً: إن الدستور كلمة معربة وكانت تعنى الوزير الذي يرجع إليه في رسم أحوال الناس وعلاقاتهم، أو هو الدفتر الذي يحوى قوانين "الملكمة" "الدولة" "الإمارة" "الولاية" وإن الدستور مجموعة من القواعد والقوانين التي تصطلح عليها الأمة لتحقيق العدل والمساواة والمواطنة في أرجائها كافة دون تمييز.

والحق أن الأمة هي حارسة الدستور، وضامنة التطبيق العادل لمبادئه وقواعده، لكن الدستور من حيث الوضع والإنشاء لم يترك لأحد وضعه عبر سقفه المعرفى وحدوده القاصرة زماناً أو مكاناً، فدستور الأمة كان ولا يزال من وضع الشارع الحكيم جل وعز في الكتاب العزيز، والنبي الأمين عبر الوثائق التي سبقت، ثم للعلماء الأتقياء أصحاب الفقه والإدراك، لما في الكتاب والسنة من مقاصد وغايات وقيم ومبادئ تهدف سعادة الإنسان في الدنيا والآخرة.

وإذا كان الجدل الدائر في أيامنا هذه حول وضع الدستور يأخذ مساحة من الحوار الذي وصل إلى مقدار من الصراع بين القوى السياسية في البرلمان وخارجه، فإن رد الأمر إلى أهل الاختصاص من ذوى الكفاءات يحل النزاع ويفك الإشكال، وعلى الأمة بعد ذلك أن تعلن عن قدرتها في إدارة هذا الجدل لتخرج بدستور يحقق المواطنة والمصلحة، وينهض بإصلاح حال الأمة الفاسد، بعد تشاور وإجماع شعبي .

فالأمة هي التي تعترف كما يقول المفكر الكبير د/محمد عمارة في الظاهرة الإسلامية<sup>(٤٧٣)</sup> أما سلب الأمة وظيفتها تحت أي مظلة سياسية كائنة أو قائمة فهو تزييف للوعي وتجاهل للحقائق.

(٤٧٣) "نهاية الأرب فى فنون الادب" النويرى "١٩/٤٢ - ٤٥" - طبعة القاهرة.

وإذا كان المستبد العادل خرافة، فالدستور القاصر مخافة. وقد حان للأمة أن  
تخرج من دواعي الأزمة التي أحاطت بها منذ عقود.. ومن كيد المأمره التي  
ترسم لها منذ قرون لتبوء مكانتها اللائقة وسط الأمم!!

## الخاتمة وأبرز النتائج

وفى خاتمة هذه الورقة ونسال الله تعالى حسن الخاتمة — يؤكد الباحث أن هذه الأمة المصونة قادرة على النهوض والرقى عبر تمكين الصالحين من ذوى الخبرات والكفاءات بعيداً عن معيار الانحياز "للعرب أو الشرق" أو تجهل وسائل الإنجاز من رؤية ورسالة مستقبلية راشدة ترسم الواقع وتشخص الداء وتوفق في وضع الدواء، "والذين جاهدوا فينا لنهدينهم سبلنا وأن الله لمع المحسنين".

هذا وقد وقفت الدراسة على عدة نتائج أبرزها ما يلي :

**أولاً :** أن أمتنا في ظل ثورات الربيع العربي بحاجة إلى عقد اجتماعي جديد يقوم على تفعيل القيم السامية في واقع الحياة في ظل سلطات عادلة وجوار آمن.  
**ثانياً :** أن النخب الفكرية والعلمية تحتاج إلى وضوح المنهجية الراشدة القائمة على العلم لا الهوى، فالمنهجية العلمية طريق سهلة لبلوغ الأهداف والغايات متى توفر لها الموضوعية وتطبيق النتائج.

**ثالثاً :** أن السلطات في الأمة قديماً بمختلف أشكالها التشريعية والقضائية والتنفيذية وحتى السلطات الحديثة كالسلطة الإعلامية والسلطة العلمية لم تكن وجاهة أو مغنماً، بل مسئولية وأمانه ومغرمًا، الأصل أن يبتعد الإنسان عنها لموقفه من الله في الدنيا والآخرة، لكن لأن تكون السلطة بأنواعها كافة مغنماً وتشريفًا وجاهة فهذا انحراف في الفهم لطبيعة المسئولية، ونحن في ظل دستور جديد بحاجة إلى تقويم هذا الانحراف.

**رابعاً :** أن الوثائق الدستورية لدولة النبوة الشريفة والخلافة الراشدة . إن جاز التعبير كانت مفخرة للفكر الإنساني كله إذا ما قورنت بالسياق التاريخي لها، وما آلت إليه الأمور في واقعنا الحاضر.

**خامساً :** أن الأمة بحاجة إلى القيام بدورها دون تغييب لوعيها أو قدراتها لتكون حامية لسلطاتها لا حانقة عليها، في إطار الاعتراف الكامل بذلك الوعي وتلك القدرات.

والله أسأل لأمتنا ومصرنا التقدم والرقى

الباحث

طنطا ٢٠/٣/٢٠١٢م

٢٧ ربيع آخر ١٤٣٣هـ.

## المصادر والمراجع :

- الإحكام فى تمييز الفتاوى عن الأحكام وتصرفات القاضي والإمام شهاب الدين القرافى طبعة المطبعة الاسلامية حلب ١٩٦٧م.
- الأحكام السلطانية لأبى الحسن المادردى طبعة البابلي الحلبي القاهرة ١٩٧٩م.
- أدب الدنيا والدين الإمام الماودى تحقيق مصطفى السقا طبعة القاهرة ١٩٧٣م.
- إعلام الموقعين ابن قيم الجوزية طبعة دار الجيل بيروت (د ت).
- أقوم المسالك فى معرفة أحوال الممالك خير الدين التونسي طبعة دار الطليعة بيروت ١٩٧٨م تحقيق معن زيادة.
- الأموال لأبى عبيد القاسم بن سلام تحقيق محمد خليل هراس مكتبة الكليات الازهرية ١٤٠١هـ - ١٩٨١ م .
- تبصرة الحكام فى أصول الاقضية ومناهج الأحكام لابن فرحون طبعة البان الحلبي القاهرة ١٩٥٨م.
- التراتيب الادارية نظام الحكومة النبوية للكتانى طبعة بيروت.
- تاريخ الأمم والملوك الطبري طبعة دار المعارف القاهرة .
- الحكومة الإسلامية أبو الأعلى المودودى طبعة القاهرة ١٩٧٧م.
- حجة الله البالغة ولى الله الدهلوى الحنفي طبعة دار التراث القاهرة (د ت).
- الخراج لأبى يوسف . طبعة القاهرة ١٣٥٢ هـ.
- الدرر فى اختصار المغازى والسير ابن عبد البر تحقيق د/ شوقي ضيف طبعة القاهرة ١٩٦٦م.
- الرسول السياسي د/ محمد عمارة مجلة الأزهر ١٤٣٣ هـ - (هدية)
- سراج الملوك لأبى بكر الطرطوشى طبعة مصر ١٢٨٩ هـ.
- السيرة النبوية لابن كثير مكتبة المعارف بيروت (د ت) .
- السياسة الشرعية فى الشئون الدستورية والخارجية والمالية العلامة الشيخ عبد الوهاب خلاف ، مجلة الأزهر ١٤٣٣ (هدية).
- عجائب الآثار للجبرتي طبعة القاهرة ١٩٦٦م.
- العقد الفريد لابن عبد ربه طبعة القاهرة ١٩٦٢م.
- عيون الأثر فى فنون المغازى والشمال والسير ، بيروت دار الآفاق لأبى الفتح محمد بن سيد الناس ت ٧٣٤هـ عام ١٩٧٧م.
- عيون الأخبار لابن قتيبة الدينورى طبعة القاهرة .

- غياث الأمم فى النيات الظلم الحوينى إمام الحرمين مكتبة نهضة مصر ١٤٠١ هـ. تحقيق د/ عبد العظيم الديب.
- فتوح البلدان البلاذرى طبعة القاهرة ١٣٥٦هـ.
- فتاوى السياسة الشرعية د/ صلاح الصاوى طبعة الجامعة العالمية الدولية ٢٠١١م.
- الفكر الأصولي إشكالية السلطة العلمية د/ عبد المجيد الصغير طبعة دار المنتخب العربي ١٤١٥ هـ - ١٩٩٥م بيروت .
- الكامل فى التاريخ لابن الأثير طبعة القاهرة ١٣٠٣ هـ .
- مروج الذهب للمسعودي طبعة القاهرة ١٩٦٦م.
- مجموعة الوثائق السياسية للعهد النبوي والخلافة الراشدة د/ محمد حميد الله طبعة القاهرة ١٩٥٦م.
- المستطرف فى كل من مستطرف للأبشيىء المصري دار المنار القاهرة ط(١) سنة ٢٠٠٤ م .
- منهاج النبوة لابن تيمية طبعة القاهرة ١٩٦٢م.
- نظرية الإسلام السياسية أبو الأعلى المودودى طبعة بيروت .
- نهج البلاغة الإمام على كرم الله وجهه طبعة دار الشعب القاهرة .
- نهاية الإرب النويرى طبعة دار الكتب المصرية القاهرة .
- المقدمة لابن خلدون .
- معركة المصطلحات بين الغرب والإسلام د/ محمد عمارة طبعة نهضة مصر القاهرة ٢٠٠٦م
- النظام السياسي فى الإسلام د/ عبد العزيز الخياط طبعة دار السلام القاهرة ١٩٩٩م.
- الوحير فى فقه الإمامة العظمى د/ صلاح الصاوى طبعة الجامعة العالمية الدولية ٢٠١١م.
- الوثائق الدستورية فى دولة النبوة والخلافة الراشدة د/ محمد عمارة مجلة الأزهر ١٤٣٢ هـ (هدية).
- المعجم الجامع للتعريفات الأصولية د/ زياد حميدان مؤسسة الرسالة ناشرون طبعة القاهرة ٢٠٠٦م
- معجم المصطلحات السياسية فى تراث الفقهاء د/ سامى محمد الصلاحيات مكتبة الشروق الدولية القاهرة طبعة ٢٠٠٦م.
- المعجم الوسيط مجمع اللغة العربية القاهرة طبعة خاصة لطلبة دار العلوم ١٩٩٣م.
- القاموس الفقهي سعدى أبو حبيب طبعة دار الفكر دمشق ٢٠٠٣ م .
- معجم لغة الفقهاء د/ محمد رواس قلعة جى وآخرون طبعة دار النفائس بيروت ١٩٩٦م.
- نظرة جديدة فى سيرة رسول الله (ص) كونستانس جيورجيو تعريب محمد التونجى طبعة الدار العربية للموسوعات طبعة (١) ١٩٨٣ م.



**الدور الإقتصادي للدولة في ضوء  
التحولات الإقتصادية المعاصرة  
مع الإشارة للحالة المصرية**

مقدم من

**د/ عصام حسني محمد عبد الحلیم أبو زيد**

مدرس الاقتصاد والمالية العامة

بكلية الحقوق – جامعة بنها

## ١] مقدمة :

اهتمت الأدبيات الاقتصادية بدور الدولة في الإقتصاد منذ بزوغ الفكر التجاري وحتى الآن، واحتدم الخلاف بين اتجاهات الفكر الاقتصادي المتباينة بين من يؤيد تدخل الدولة المفرط في الإقتصاد وبين من يضيق من نطاق وحجم هذا الدور الاقتصادي للدولة، وبين هذين الاتجاهين نادى جانب آخر من الفكر بالدور المختلط والمتوازن بين أهمية تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي بجانب إفساح الدور الاقتصادي للقطاع الخاص، وعلى الرغم من إنحسار الدور الاقتصادي للدولة إلا أنه منذ ثمانينيات القرن العشرين بدأ الإهتمام بهذا الدور حيث أبانت تجارب الدول النامية عن تدخل مفرط للدولة في النشاط الإقتصادي بدافع تحقيق الخطط التنموية، ولكن إقترن بهذا التدخل الواسع والمفرط وقوع العديد من الأزمات والتشوّهات الاقتصادية ومعاناة مزمنة في الموازنات العامة وموازين المدفوعات الدولية وزيادة حجم الديون وأعبائها المحلية والدولية، وهو ما أفضى لتبني العديد من الدول النامية لبرامج الإصلاح الاقتصادي المقدمة من صندوق النقد والبنك الدوليين وهما برنامجي التثبيت والتكيف الهيكلي، ولتنفيذ هذه البرامج بات ضرورياً على الدول خفض الإنفاق العام بشقيه الجاري والاستثماري وزيادة الإيرادات العامة وتمويل عجز الموازنة بموارد حقيقية، وإنتهاج الخصخصة وتحرير الأسعار والتجارة الخارجية وأسعار الفائدة والصرف، والتوجه نحو إقتصاد السوق، وتهيئة البيئة المؤسسية الجاذبة للاستثمار الخاص وتنشيط البورصات وزيادة القطاع الخاص للنشاط الاقتصادي بديلاً عن القطاع العام، وإزاء تعرض كافة الإقتصاديات الدولية للعديد من الصدمات الداخلية والخارجية وكافة أنواع الأزمات المالية والمصرفية منذ بداية السبعينات من القرن العشرين وأخيراً الأزمة المالية العالمية المعاصرة، وما أفضت إليه من تزايد حدة الفقر والبطالة وحدوث الأزمات السياسية بل وتفجر الثورات المطالبة بالديمقراطية والعدالة والرفاهية الاجتماعية والاقتصادية الأمر الذي جعل أن يتسم تدخل الدولة في الإقتصاد بالكفاءة وحوكمة تدخلها لضمان عدم حدوث الأزمات والتشوّهات الاقتصادية وزيادة الفاعلية لكافة وظائفها، وأبانت العديد من تجارب الدول النامية على تحولها نحو تبني اقتصاد السوق، وأضحى إنتاج السلع والخدمات وتوزيعها على المستفيدين بالإضافة لتوزيع عوامل الإنتاج وفق جهاز الثمن، وتحرير أسواق رأس المال والسلع والخدمات والعمل على الحد من القيود الإدارية والتجارية لتيسير نفاذهم إلى الأسواق الدولية، ودعم القدرات

التنافسية للإقتصاد على الصعيد الدولي، ويأتي دور الدولة في علاج فشل وقصور السوق وهو ما يستفاد منه أن تبني آليات السوق لا يعني غياب الدور الاقتصادي والاجتماعي والإداري والمؤسسي للدولة، ولتحقيق استقرار أسعار صرف العملات واستهداف التضخم وحماية المنافسة ومنع الإحتكار.

[٢] أهمية البحث :

تتبع أهمية هذا البحث إزاء ما تتعرض له الدول النامية – ومنها مصر – للعديد من المخاطر والأزمات المالية والاقتصادية والمصرفية، وما تتطلبه العولمة المالية والمصرفية من تبني برامج الإصلاح الاقتصادي والحرية الاقتصادية، وما ينجم عن ذلك من تداعيات اجتماعية تتمثل في زيادة حدة الفقر والبطالة وانخفاض مستويات المعيشة وتدني معدلات الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية، وهو ما دعا للبحث عن دور للدولة يتسم بالكفاءة والفاعلية لتتمكن من مواجهة هذه المخاطر والأزمات، ولذلك تثار العديد من التساؤلات حول حدود وجدوى هذا التدخل ومدى كفاءته ومجالات هذا التدخل، أم من الأفضل إنحسار الدور الاقتصادي للدولة، كما يهتم البحث بمدى كفاءة الدور التدخل للحوكمة المصرية في النشاط الاقتصادي منذ العام ١٩٥٢ – ٢٠١١ .

### [٣] أهداف البحث :

يهدف البحث إلى التعرف على الآتي :

- ١- إتجاهات الفكر الاقتصادي القائلة بالتدخل المفرط للدولة في الاقتصاد أو إنحساره أو المناداه بالدور المختلط.
- ٢- التطورات الإقتصادية العالمية المعاصرة والتي تؤثر على طبيعة دور الدولة في الحياة الإقتصادية
- ٣- دوافع التحول في الدور الاقتصادي للدولة، ومبررات وأهمية التدخل الحكومي في الاقتصاد.
- ٤- الدور الرقابي والتنظيمي للدولة من أجل تحقيق الاستقرار الاقتصادي.
- ٥- دور الدولة في الاقتصاد المصري في كافة المراحل المختلفة.

#### ٤] إشكالية البحث :

يتعرض البحث لتحليل دور الدولة في الاقتصاد المعاصر في خضم الأخذ بآليات السوق في ظل الجدل المحتدم برفض أو قبول تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، وتنامي التوجه نحو زيادة القطاع الخاص للاقتصاد بديلاً عن القطاع العام، ويرى أنصار تدخل الدولة أنه في ظل الحرية الاقتصادية تنشأ الاحتكارات وصعوبة حدوث التوازن التلقائي وتحقق المنافسة الكاملة والتشغيل الكامل، وفي المقابل فإنه مع التدخل المفرط للدولة في الاقتصاد قد انتشر الفساد والمحسوبية والبيروقراطية الإدارية، وتدني كفاءة المؤسسات المالية والمصرفية والإدارية العامة، وإزاء هذه التشوهات نشأ الفكر الداعي لدولة الحد الأدنى، وانتشار أفكار الحرية الاقتصادية والذي أيدته المنظمات الاقتصادية الدولية، وتعرض الدراسة لحجم وكفاءة الدور التدخلية للحكومة المصرية في النشاط الاقتصادي.

#### ٥] خطة الدراسة :

- المبحث الأول : الفكر الاقتصادي المؤيد لدولة الحد الأدنى في الاقتصاد .
  - المبحث الثاني : الفكر الاقتصادي المؤيد لتدخل الدولة المفرط في الإقتصاد .
  - المبحث الثالث : الفكر الإقتصادي المؤيد لتدخل الدولة والحرية الإقتصادية
  - المبحث الرابع : الدور الإقتصادي للدولة في ضوء نظريات النمو الحديثة
  - المبحث الخامس : دور الدولة في ضوء التحولات والمتغيرات الإقتصادية
  - المبحث السادس : المبررات الداعية لتدخل الدولة في الإقتصاد
  - المبحث السابع : الدور الرقابي والتنظيمي للدولة الداعم للمنافسة وآليات السوق
  - المبحث الثامن : دور الدولة في الإقتصاد المصري .
- الخاتمة والنتائج والتوصيات.**

# المبحث الأول

## الفكر الاقتصادي المؤيد لدولة الحد الأدنى في الاقتصاد

١/٨ مقدمة :

نادي جانب من الفكر بالحرية الاقتصادية والأخذ بآليات السوق وغياب التدخل الحكومي إلى أدنى حد سواء كان مباشراً أو غير مباشر في النشاط الاقتصادي، وإلغاء القيود المفروضة على الإنتاج والاستهلاك والإئتمان والملكية الخاصة والتوزيع للسلع والخدمات والموارد، ويكتفي بالتدخل لحماية الحقوق والحريات الاجتماعية والمدنية والسياسية والاقتصادية، وضرورة أن تتمتع الدولة بكفاءة من خلال ممارستها للتدخل في النشاط الاقتصادي للحد من الفساد المالي والإداري والسياسي والحد من حدوث وتفاقم التشوهات الاقتصادية، وضمان تطبيق وتنفيذ القانون وأحكام القضاء وصيانة الحقوق والحريات، وهو ما يفضي لتحقيق القطاع الخاص وكافة المؤسسات بالدولة أفضل المخرجات في الاقتصاد، وتحقيق نمو اقتصادي مستدام قوامه مساهمة رأس المال المادي والبشري وكافة الأطر الاقتصادية والسياسية والتنظيمية والمؤسسية، وفي هذا السياق سيتم تناول الفكر المؤيد لدولة الحد الأدنى في الاقتصاد والداعي للحرية الاقتصادية.

٢/٨ الفكر الطبيعي :

جاء ميلاد هذا الفكر بترويج جون لوك وروسو له إثر تضخم حجم الدولة وترهلها بتعظيم ثرواتها من المعادن النفيسة وزيادة كمية النقود المعروضة وتدهور قطاع الزراعة تائراً بأفكار الفكر التجاري، كما انخفضت كفاءة الإدارات العامة وزيادة الفساد والإجراءات الإدارية المقيدة<sup>(١)</sup>، وبالتالي رأى الفكر الطبيعي بأن تدخل الدولة يعصف بالحقوق والحريات الخاصة ويعرقل عمل ونفاذ القوانين الطبيعية، ويرى إنعدام التعارض بين المصالح الخاصة

(١) Fusfeld, (D,R): "The age of the economist", Harper college publishers, New York, 1994, pp. 11-13.

- د/ أحمد جامع: "الرأسمالية الناشئة"، دار المعارف، القاهرة، بدون تاريخ، ص ١١٤-١١٥ .  
- د/ عبد الرحمن يسري أحمد : "تطور الفكر الاقتصادي"، كلية التجارة جامعة الإسكندرية، قسم الإقتصاد، ١٩٨٧، ص ١٤٣-١٥٨ .  
- معتز بالله عبد الفتاح : "الوظيفة الاقتصادية للدولة"، دراسة في الأصول والنظريات، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، كلية الإقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٩٨، ص ٦٤ .

والعامة وتحقق المصالح العامة تلقائياً لتمثيلها كافة المصالح الخاصة ، والتي تتضافر معاً لتكوين المصالح العامة<sup>(٢)</sup> .

وتعتبر الزراعة في رأي هذا الفكر أساس الثروة ودخل الدولة الحقيقي مع عقم الأنشطة الصناعية والتجارية في إدرار الدخل ونماء الثروة<sup>(٣)</sup> ، ومن ثم يلزم دعم الزراعة برأس المال المادي والبشري تحقيقاً للنمو الاقتصادي والتنمية الاقتصادية وزيادة الناتج القومي، مع السماح بدولة الحد الأدنى بفرض الضرائب على الناتج الزراعي باعتباره مصدر الثروة والدخل، وإنشاء المرافق التي تخدم القطاع الزراعي كالسدود والقنوات والطرق، وتقديم الخدمات الاجتماعية – التعليم والصحة – والتي لا يرغب القطاع الخاص في تقديمها، بالإضافة لرقابة الأسعار وأجور العمالة<sup>(٤)</sup> .

### ٣/٨ الفكر الكلاسيكي :

نادي هذا الفكر بالحرية الاقتصادية، وأن آليات السوق من خلال اليد الخفية ضامنة لإحداث التوازن التلقائي ومرونة الأجور والأسعار والمنافسة الكاملة والتشغيل الكامل، وإزاء ذلك بات من الضروري إلغاء القيود الداخلية والخارجية المفروضة على النشاط الاقتصادي، ووجوب عدم تدخل الدولة حتى تنتج اليد الخفية أثرها وتظل الظواهر الاقتصادية خاضعة للقوانين الطبيعية، ويرى هذا الفكر عدم كفاءة المؤسسات العامة في إنتاج وتوزيع وتسويق السلع والخدمات العامة والموارد، ووفق دولة الحد الأدنى أناطوا بالدولة الوظائف التقليدية وهي العدل والدفاع والأمن<sup>(٥)</sup> .

(٢) د/ علي لطفي : (( دور الدولة في التنمية في ظل الإقتصاد الحر مع إشارة خاصة على مصر )) ، بحث مقدم للمؤتمر العلمي السنوي الحادي والعشرون للأقتصاديين بعنوان (( دور الدولة في مصر في ضوء التطورات الإقتصادية المعاصرة ) ، القاهرة ١٩٩٩ ، ص ٢-٤

(٢) د/ حسين عمر : "التطور الاقتصادي"، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٨، ص ٢٣-٢٨ .

(٣) د/ أحمد جامع : مرجع سابق، ص ١٢٤ .

- د/ إسماعيل سفر، د/ عارف ليلة : "تاريخ الأفكار الاقتصادية"، دار الكتاب، دمشق، ١٩٩٤، ص ١٤٠-١٤٣ .

(٤) د/ علي لطفي : "إقتصاديات السوق، السلبيات وكيفية التغلب عليها"، بحث مقدم للمؤتمر العلمي السنوي (٢٦) للاقتصاديين المصريين، القاهرة ١٥-٢٦، نوفمبر ٢٠٠٧، ص ١٠-١١ .

- اختلف رواد الفكر الكلاسيكي حول حجم ونطاق تدخل الدولة في الإقتصاد فنأدى "ساي" بعدم تدخل الدولة مطلقاً، وفي المقابل سمح "ريكاردو وميل وأدم سميث" بتدخلها في بعض الأنشطة الاقتصادية لزيادة كفاءة الأسواق والمنافسة، راجع في ذلك د/ حامد عبد المجيد دراز، ود/ السيد المرسي حجازي : "مبادئ الإقتصاد العام"، القسم الأول، الدار الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٩، ص ٣١٥-٣٢٠ .

ويعد العمل - الزراعي أو الصناعي أو التجاري أو الخدمي- في نظر هذا الفكر مصدر الثروة الحقيقي وتزداد ثروة الأمم بزيادة إنتاجيته مع ضرورة الإهتمام بتقسيم العمل والتخصيص فيه<sup>(٥)</sup>، ونادى آدم سميث بحرية التجارة لزيادة نفاذها إلى الأسواق الدولية خاصة وأن منافع تحرير التجارة تفوق الحصول على المعادن النفيسة - القائل به الفكر التجاري<sup>(٦)</sup> - حيث يمكن تصدير فائض السلع والخدمات عن الطلب المحلي، وإستيراد النقص من السلع والخدمات، وبالتالي تكون التجارة الدولية مصدر لزيادة الثروة وقوة الدولة الاقتصادية<sup>(٧)</sup>، ووفق دولة الحد الأدنى فإن دورها يقتصر على فرض الضريبة الجمركية ذات الغرض الحمائي للمنتج المحلي ضد الواردات المماثلة له، وفرض الضريبة على الناتج الزراعي والتركات وإنشاء المرافق العامة، وتنظيم عرض النقود من خلال البنوك المركزية وإصدار التشريعات لتنظيم علائق العمل وتحديد الأجور وساعات العمل<sup>(٨)</sup>.

وحظى التقدم التكنولوجي وأهمية إحداث التراكم الرأسمالي وتوفير رأس المال المادي في رأي الكلاسيك لتحقيق النمو الاقتصادي المستدام والتنمية الاقتصادية<sup>(٩)</sup> في ظل القيام بالإصلاحات القانونية والسياسية والاجتماعية والمؤسسية والقضائية، حتى يمكن علاج التشوهات في التوزيع والتخصيص الأمثل للموارد على كافة القطاعات الاقتصادية، والتوزيع العادل للدخول والثروات.

- د/ محمد غرس الدين: "النظرية الاقتصادية الكلية"، بدون دار نشر، ٢٠٠٣، ص ٣٠٦-٣١٢ .

(٥) د/ حسين عمر : "التطور الاقتصادي"، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٨، ص ١٠ .

(٦) يرى الكلاسيك أن القيود التعريفية وغير التعريفية على حرية التجارة تفضي لخفض معدلات النمو الاقتصادي نظراً لتقييد حركة إنتقال عناصر الإنتاج وصغر حجم ونطاق الأسواق وندرة المعروض من المنتجات.

(٧) محمد أحمد علي الحاوري : "مدى فاعلية السياسة المالية والنقدية في معالجة الموازنة في اليمن"، رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية التجارة ببورسعيد جامعة قناة السويس، ١٩٩٨، ص ٧-٨ .

(٨) د/ أحمد جامع : مرجع سابق، ص ١٢٧-١٢٩ .

(٩) Dewett, (K) : "economics of growth and development", New Delhi, 1985, pp. 53-55.

- يرى الكلاسيك أن الإفراط في فرض الضرائب يفضي لخفض ربحية المنظمين، كما أن تقديم الدعم العيني والنقدي والمنح والإعانات للأفراد يسهم في زيادة معدلات النمو السكاني، لذلك قيل بدولة الحد الأدنى، راجع د/ سامي عفيفي حاتم : "النظرية الاقتصادية، مدخل لدراسة الموضوعات الاقتصادية"، الكتاب الأول، الدار المصرية اللبنانية، القاهرة، ١٩٩٢، ص ١٦١ .

ويتضح مما سبق أن تدخل الدولة مقصور فقط على القيام بالوظائف التقليدية وتمويل الإنفاق العام والإصلاحات المؤسسية، وإنشاء المرافق العامة التي لا يرغب القطاع الخاص في إنشائها إما لضعف ربحيتها أو لعدم جدواها بالنسبة له أو لاستغراقها لرأسمال كبير<sup>(١٠)</sup> أو لأنها تحقق الربحية في الأجل الطويل دون القصير، وبذلك يستفاد عدم وجود الحرية المطلقة لاقتصاد السوق حيث نادى "آدم سميث" بدولة السوق الراعية لآليات السوق وحماية الحقوق والحريات والعقود<sup>(١١)</sup>.

ويرجع الفضل للكلاسيك لاهتمامهم بالعديد من المسائل الاقتصادية مثل قوانين الطبيعة وآليات تحديد الأجور - قانون الأجر الحديدي وفكرة مخصص الأجور - والنمو السكاني وقوانين تناقص الغلة وتفسير الربح، والنقود ووظائفها وحيادها وتفسير سعر الفائدة ونظرية القيمة، وأسباب قيام التجارة الدولية والتوازن التلقائي الخارجي المرتبط بقاعدة الذهب والحرية الاقتصادية والمنافسة الكاملة وحرية العمل والتعاقد ومزاولة النشاط الاقتصادي وفق قاعدة دعه ينتج دعه يمر، كما نادوا بإطلاق يد الأفراد والتوازن التلقائي في الأسواق لأنه الأفضل لتحقيق النتائج الاقتصادية الإيجابية حيث أن الدولة تزداد منافعها بقدر إقلال حجم ونطاق تدخلها خاصة وأن اليد الخفية تحقق المنافع العامة والخاصة معاً<sup>(١٢)</sup>، والتي كان مبعثها سيادة الدكتاتورية المستبدة في الإمبراطوريات الأوروبية ونشوب الحروب وسيطرة الكنيسة على الحكم، والإفراط في فرض الضرائب كتمويل الإنفاق العسكري، ولذلك نادوا بمبدأ توازن الميزانية وحياد المالية العامة وعدم استخدام النفقات العامة في إعادة توزيع الدخل القومي أو تضييق الفوارق بين الطبقات انطلاقاً من أنها إستهلاكية

(١٠) د/ عبد الكريم صادق بركات، د/ حامد عبد المجيد دراز : "مبادئ المالية العامة"، الدار الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع، ١٩٨٧، ص ١٧٧-١٨٠ .

(١١) د/ جمال الدين محمد سعيد : "النظرية العلة لكينز، بين الرأسمالية والاشتراكية"، دار الجيل للطباعة، ١٩٦٥، ص ٤١-٥٥ .

- د/ حازم الببلاوي : "دليل الرجل العادي إلى تاريخ الفكر الاقتصادي"، الهيئة العامة المصرية للكتاب، القاهرة، ١٩٩٦، ص ١٥٨ .

- Abram Bergson : "A reformulation of certain aspects of welfare economics", quarterly journal of economics, February, 1948, pp. 310-334.

- د/ علي لطفى : "اقتصاديات السوق"، مرجع سابق، ص ١٠-١١ .

(١٢) Roll, Eric : "A history of economic thought", 4<sup>th</sup> edition, Faber and Faber LTD, London, 1973, pp. 147-148.



وليست إنتاجية وأن خير الميزانيات أقلها حجماً وأفضل الضرائب أقلها سعراً لأنها تضر بالشركة الرأسمالي والإدخار الخاص<sup>(٣)</sup>

## المبحث الثاني

### الفكر الاقتصادي المؤيد لتدخل الدولة المفرط في الاقتصاد

١/٢ مقدمة :

ترزعم لواء هذا التوجه الفكر الإشتراكي والذي طالب بالتدخل المفرط للدولة في الاقتصاد تحقيقاً للعدالة والتضامن الاجتماعي- والقضاء على الإختلالات الاقتصادية المتمثلة في الإحتكارات وسوء توزيع الدخل والكساد والبطالة وسوء إستغلال المنظمين للعمالة، وتملك الدولة لأدوات الإنتاج والقيام بعمليات التسويق والتوزيع، وهذا الفكر جاء مناقضاً لأفكار المذهب الفردي ولذلك سمي بالمذهب الجماعي الذي نادى بملكية الدولة لكافة وسائل الإنتاج وتدخلها في كافة مناحي الحياة<sup>(١٣)</sup>، وبعد هذا العرض سنتناول رؤية هذا الفكر في التدخل المفرط للدولة في الإقتصاد من خلال عرض الاتجاهات المختلفة له.

٢/٢ الفكر التجاري :

ارتبطت نشأة هذا الفكر بالدولة القومية المتدخلة والمؤيد لتدخل مفرط للدولة في الإقتصاد<sup>(١٤)</sup>، ويعتد الذهب والفضة - المعادن النفيسة - مقياس ومصدر لقوة الدولة<sup>(١٥)</sup>، وأن التجارة الدولية أساس التقدم ولب النشاط الاقتصادي<sup>(١٦)</sup>، وبالتالي فيجب تدخل الدولة لتنظيم التجارة الدولية وزيادة

(٣) Gardner Ackly : " MACROECONOMIC Theory," the Mac Millan Company, New York, 5<sup>th</sup> edition, 1963, pp.100-170

- د / مصطفى كمال فايد : " أصول المذاهب الإقتصادية بين التجاريين والتوجيه الإقتصادي " ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٥١ ، ص ٣-٣٠ .

(١٣) معتز بالله عبد الفتاح : مرجع سابق، ص ٩٢ .

(١٤) د/ حورية مجاهد : " الفكر السياسي من أفلاطون إلى محمد عبده"، مكتبة الأنجلو المصرية، ط ١٩٩٩، ص ٣٤٧

- د/ أحمد جمال الدين موسى : "مبادئ الاقتصاد السياسي"، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ١٣٥ .

- جون كينيث جالبريت : "تاريخ الفكر الاقتصادي، الماضي صورة للحاضر"، ترجمة د/أحمد فؤاد بلبع، عالم المعرفة، رقم (٦)، الكويت، ٢٠٠٠، ص ٤٥-٤٦ .

(١٥) د/ إبراهيم العيسوي: "تحرير الاقتصاد ودور الدولة في تحقيق التنمية في الوطن العربي"، سلسلة المحاضرات العامة، المعهد العربي للتخطيط بالكويت، الكويت، كتاب رقم (١٣)، ص ١٦-١٨ .

(١٦) د/ ليبي شقير: "تاريخ الفكر الاقتصادي"، دار نهضة مصر، القاهرة، ١٩٦٦، ص ٧٦-٧٨ .

- د/ محمد حامد دويدار : "دراسات في الاقتصاد المالي"، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧٩، ص ٢٠-٢٢ .

الصادرات والإقالات من الواردات، ويتحقق ثرائها بتدفق الذهب والفضة من الدول المحتلة من الدول القومية ومن فائض الميزان التجاري<sup>(١٧)</sup>، وأناط هذا الفكر بالدولة التدخل لإصدار التشريعات المالية والضريبية خاصة الجمركية على صادرات الدولة من المواد الأولية محل الطلب المحلي وعلى الواردات المماثلة للمنتج المحلي بغرض حماية الإنتاج المحلي من المنافسة الأجنبية، وكذلك إصدار التشريعات الخاصة لحماية العمالة فيما يتعلق بتحديد الجور وساعات العمل، وتلك التي تجرم تصدير المعادن النفيسة للخارج مع السماح فقط باستيرادها، وكذلك تتدخل الدولة بملكية المرافق العامة الاقتصادية والبنية الأساسية والمناجم، وحفز هذا الفكر زيادة معدلات النمو السكاني خدمة للدولة القومية في تدعيم قدراتها العسكرية لاحتلال مزيد من المستعمرات الجديدة<sup>(١٨)</sup>.

### ٣/٢ الفكر الاشتراكي :

نجم عن إنتشار الرأسمالية والثورة الصناعية العديد من التشوهات والاختلالات الاقتصادية حيث زادت معدلات البطالة والتضخم والركود واستغلال العمالة وضياع حقوقهم التأمينية والاجتماعية والتعويضية وعدم عدالة توزيع الدخل القومي<sup>(١٩)</sup>، وثناء المنظمين على حساب العمالة فيما عرف بفائض القيمة عند "ماركس"، وعليه رفض هذا الفكر اليد الخفية والتوازن

(17) Ekelund, (R,B) & Hebert, (R,F) : "A history of economic theory and method", MC Graw-Hill publishing company, 1990, pp. 4-5.

- Ferguson, (J,M): "Land marks of economic thought", Longmans green and Co., New York, 1959, pp. 28-30.

- د/ باهر عتلم : "تاريخ التحليل الاقتصادي"، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١، ص ٥٢ .

- د/ محمود الطنطاوي الباز : مدخل لدراسة الاقتصاد السياسي، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٥، ص ٢٣٥ .

- محسن كاظم : "تاريخ الفكر الاقتصادي، إبتداء بنشأته وانتهاء بالماركسية"، جامعة الكويت، ١٩٨٩، ص ٨٩-٩٥

(1٨) د/ مصطفى رشدي شبيحة : "الاقتصاد العام للرفاهية"، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩١، ص ٧٠-٧٥ .

- د/ محمد محروس إسماعيل، د/ أحمد رمضان نعمة الله : "مبادئ علم الاقتصاد الجزئي"، قسم الاقتصاد، كلية التجارة جامعة الإسكندرية، ١٩٩٤، ص ٤٧ .

- د/ علي لطفي : "دور الدولة في التنمية في ظل الاقتصاد الحر مع إشارة خاصة إلى مصر"، بحث مقدم للمؤتمر

العلمي السنوي الحادي والعشرون "دور الدولة في مصر في ضوء التطورات الاقتصادية المعاصرة"، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي، ٢١-٢٣ أكتوبر ١٩٩٩، ص ٣ .

- Magnusson, (L) : "Mercantilist economics", Boston, 1993, pp. 70-75.

(1٩) د/ زينب حسين عوض الله، د/ مجدي شهاب، د/ أسامة الفولي : "أصول الاقتصاد السياسي"، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٠، ص ١٢٠-١٢٦ .

- Arnold Harberger : "Monopoly and resource allocation", American economic review, proceedings, 44, May, 1954, pp. 77-87.

التلقائي وضرورة التدخل من جانب الدولة في النشاط الاقتصادي<sup>(٢٠)</sup>، وتملكها لكافة وسائل الإنتاج والمرافق العامة والمصارف والخدمات الاجتماعية وتوظيف العمالة ووضع الخطط التنموية وتحديد الإنتاج كمياً ونوعياً ورقابة الأسعار وتحديد الأجور، وإصدار التشريعات المنظمة لعلائق العمل وحقوق العمالة التأمينية، وتوجيه الائتمان من خلال بنوكها صوب القطاعات الاقتصادية المحددة في الخطة التنموية<sup>(٢١)</sup>.

ويتوجب على الدولة في إطار هذا الفكر تحقيق النمو الاقتصادي المستدام من خلال وضع الخطط التنموية لتجنب حدوث الأرباح الاحتكارية والركود<sup>(٢٢)</sup>، ووضع التشريعات المحفزة للاستثمارات والإنتاج، كما يتحدد النمو الاقتصادي بإحداث تراكم رأسمالي وحجم قوة العمل والتقدم التكنولوجي والموارد الأولية وإحداث الإصلاحات المؤسسية<sup>(٢٣)</sup>، خاصة وأن الفكر التنموي واستراتيجيات التنمية الاقتصادية يركزان على استمرار النمو الاقتصادي لكبح الفقر والتخلص من التخلف على اعتبار أن رأس المال البشري بجانب رأس المال المادي سيفضيان للقضاء على الفقر خاصة وأن معظم الفقراء في الدول النامية والمتخلفة يعملون لحسابهم وتتدنى لديهم المعارف والصحة والمهارات وبالتالي فإن تنمية هؤلاء الفقراء مهارياً ومعرفياً وتوفير الرعاية الصحية لهم سيزيد إنتاجيتهم مما يفضي لإحلالهم محل الآلة، وهو ما سيزيد من مستوى تشغيلهم ودخولهم الأمر الذي تنخفض معه نسبة الفقر والفقراء<sup>(٢٤)</sup>، وإزاء إخفاق الدول النامية والمتخلفة في الإقلال من الفقر على الرغم

(٢٠) د/ سامي عفيفي حاتم : "النظرية الاقتصادية، مدخل لدراسة الموضوعات الاقتصادية"، الكتاب الأول، الدار المصرية اللبنانية، القاهرة، ١٩٩٢، ص ١٦١ .

(٢١) د/ رفعت المحجوب : "المالية العامة"، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٠، ص ٢٤ .

- د/ المرسي السيد حجازي : "محددات دور الدولة في النشاط الاقتصادي في مصر خلال التسعينات"، مجلة كلية التجارة جامعة الإسكندرية للبحوث العلمية، المجلد (٢٨)، العدد (١)، ١٩٩١، ص ٥٣ .

- سوليوس (تحرير) : الاقتصاد السياسي للاشتركية"، دار التقدم، موسكو، بدون تاريخ، ص ٧٨ .

(٢٢) Halm George : "Economic systems, a comparative analysis", London, 1951, Reprinted 1971, p. 392.

(٢٣) Balaam, (D, N) & Veseth, (M) : "Introduction to international political economy", New Jersey, 2<sup>nd</sup> edition, 2001, pp. 70-80.

Chenery, Hollis, et al. : "Redist Ribution with the growth", World Bank Publications, (٢٤) Oxford University Press, London, 1974, pp. 13-73.

من تحقيقها معدلات نمو إقتصادي مرتفع بلغت أكثر من ٥٪<sup>(٢٥)</sup> إلا أنه بالتعاون بين هذه الدول (والتي كانت غالبيتها تتبنى الفكر الإشتراكي) ومنظمة العمل الدولية تبنت استراتيجية إشباع الحاجات الأساسية<sup>(٢٦)</sup> قوامها زيادة فرص العمل للفقراء وإعادة توزيع الأصول المنتجة بعدالة وإعادة توزيع الدخل مع النمو، وبالتالي أضحى الفقراء الغاية من النمو والتنمية وتوفير الغذاء والرعاية الصحية والتعليم والمرافق العامة الاجتماعية وخدمات الصرف الصحي والمياه النقية للشرب والنقل والمواصلات<sup>(٢٧)</sup>.

## ٤/٢ الفكر الماركسي والنيوماركسي :

قام "كارل ماركس" بتحليل النظام الرأسمالي من خلال أسلوب الإنتاج-علاقات الإنتاج والقوى الإنتاجية - من أجل إظهار التناقض الموجود بداخله، ويرى أن العملية الإنتاجية تبدأ بتغيرات في القوى الإنتاجية يتبعها بتغيرات في العلائق الإنتاجية كما توجد بينهم تأثيرات متبادلة سواء على مستوى التطوير الذي تحدثه علاقات الإنتاج في القوى الإنتاجية أو ما قد تحدثه من إعاقة هذا التطوير عندما تتعارض المصالح فيما بينهم.

وذهب ماركس للقول بأن علاقات الإنتاج توصم بالإستغلال والتعارض والتناقض والصراع بين طبقة المنظمين وطبقة العمال، ويعد هذا التعارض القوة الدافعة لتحديث الاقتصاد وتطوير المجتمع من الأساليب الإنتاجية الرأسمالية إلى الأساليب الإنتاجية الإشتراكية، وهذا التطوير سيتم تلقائياً كرد فعل للتناقضات الناجمة عن آليات وقوانين عمل أساليب الإنتاج الرأسمالية<sup>(٢٨)</sup>، ويلعب تراكم رأس المال دوراً محورياً في زيادة هذه التناقضات.

وعلى الرغم من الهجوم الذي شنه ماركس على الدولة والذي اعتبرها أداة برجوازية لسيطرة رأس المال على الحكم والإستحواذ على سلطات الدولة

(25) Morawetz, David : "Twenty-Five years of economic development, 1950-1975", World bank, Washington, D,C, 1977, pp. 13-30.

(26) ILO : "Employment, growth and basic needs, A one-world problem", ILO, Geneva, 1976, pp. 10-30.

(27) Hopkins, Michal : "Basic needs approach to development planning, a view", working paper, (WEP-2-32/wp3), ILO, Geneva, May, 1977, pp. 1-15.

- Ghai, Dharam : "What is a Basic needs approach to development all about?", in D.P. Ghai, D.P. et al., the Basic needs approach to development, some issues regarding concept and methodology, ILO, Geneva, 1978, pp. 33-80.

- Ghai Dharam : "Basic needs and its critics, down o Basic : Reflections on the basic needs debate", IDS Bulletin, Vol. 9. No. 4, June, 1978, pp. 1-15.

(28) Joan Robinson : "An Eassy on Marxian Economics , London, 1949, pp. 5-40.

التقليدية ولكن أبقاها في مرحلة التحول من النظام الرأسمالي إلى النظام الاشتراكي كآلية تأخذ بطبقة البروليتاريا لتنفيذ العديد من المهام والتي تتلخص في تأميم ومصادرة الأموال والثروات - تأميم الاقتصاد القومي - من أجل إنشاء نظام اقتصادي يقضي على الرأسمالية ويؤسس لعلاقات إنتاجية جديدة، وكذلك تقوم الدولة بوظيفة التصنيع لتحقيق أهداف التنمية المخططة، والقيام بمصادرة ملكية الأراضي الزراعية وتوزيعها على الفلاحين، وإنشاء التنظيمات التعاونية حتى يمكن للدولة زراعة بعض الأراضي، كما تقوم الدولة بوضع الخطط الاقتصادية التنموية لكافة أوجه النشاط الاقتصادي.

وذهب الفكر النيوماركسي للقول بأن الرأسمالية بدأت مع بداية القرن العشرين مرحلة الإمبريالية أو الدولة الإحتكارية الرأسمالية حيث تسيطر القوى الرأسمالية الإحتكارية على قوى الإنتاج والتوزيع والتسويق حيث أصبحت الدولة أداة في أيدي المحتكرين ورأس المال لتحقيق أهدافهم، وعليه فقد توقع الفكر النيوماركسي وقوع النظام الرأسمالي فريسة للأزمات المالية والمصرفية والإقتصادية وتفاقم أزمة البطالة وتدني مستويات الأجور والإنتاجية نظراً لاستغلال طبقة المنظمين لجهود وحقوق العمالة.

### المبحث الثالث

## الفكر الاقتصادي المؤيد لتدخل الدولة والحرية الاقتصادية

١/٣ مقدمة :

كانت بدايات ظهور هذا الفكر مع بداية القرن العشرين لتعديل الأفكار الكلاسيكية والنيوكلاسيكية والإشتراكية حيث إعترض على الحرية الإقتصادية المفرطة والتدخل المفرط للدولة في الإقتصاد، وبذلك يكون تدخل الدولة تبعاً لهذا الفكر للقيام بالإصلاحات الاقتصادية والاجتماعية والمؤسسية وذلك لعلاج الدورات الاقتصادية والأزمات المالية والمصرفية التي تواجه الإقتصاد، خاصة وأنه نجم عن الرأسمالية أزمة الركود والكساد العالمي ١٩٢٩ الأمر الذي أضحت معه الفروض الكلاسيكية - المنافسة الكاملة ومرونة الأجور والأسعار<sup>(٢٩)</sup> والتوازن التلقائي - المانعة لتدخل الدولة في الإقتصاد غير منطقية، وأن قوى

(<sup>29</sup>) Mair, (D) & Mill, (A,G) : "A modern guide to economic thought", Edward Elgar, England, 1991, pp. 210-213.

السوق وحدها لا تحقق التوظيف الكامل والاستقرار والنمو الاقتصادي، وبالتالي فنأدى هذا الفكر بضرورة تدخل الدولة في الاقتصاد في ظل الحرية الاقتصادية تحقيقاً للنمو الاقتصادي المستدام وتحقيق التوازن والاستقرار الاقتصادي والاجتماعي، وبعد هذا العرض سنتناول رؤية هذا الفكر بعرض الاتجاهات المختلفة له.

### ٢/٣ الفكر المؤسسي :

تتدخل الدولة في الاقتصاد كما هو معلوم من خلال التحكم في تخصيص وتوزيع الموارد في الاقتصاد وذلك بتنظيم النشاط الاقتصادي بفرض الرقابة على الأجور والأسعار وفرض الإجراءات الضابطة لمواصفات الإنتاج والعمل والتصدير والإستثمار والإستيراد وقواعد التعامل بالنقد الأجنبي ناهيك عن الإنفاق العام والضرائب، ولكن هذا التدخل لا ينتج أثره الإيجابي إلا من خلال وضع الدولة للتشريعات والقواعد والنظم<sup>(٣٠)</sup> وكفاءة إدارة المؤسسات العامة والإدارة المحلية ومساهمة المجتمع المدني والإصلاحات السياسية والقانونية والقضائية والمالية والنقدية والتجارية، ومن ثم أوضحت العوامل المؤسسية ضرورة للتخصيص الأمثل للموارد الأولية وتوزيعها بكفاءة على كافة القطاعات الاقتصادية، ولذلك قيل بحق بأهمية هذه العوامل لقياس الحجم الإجمالي لتدخل الدولة وصولاً لتحديد الحجم الحقيقي لهذا التدخل خاصة وأن الدراسات أبانت عن أن حجم الدولة لا يتحدد فقط بالإنفاق العام بل أيضاً بالإجراءات التنظيمية والعوامل المؤسسية<sup>(٣١)</sup>.

ويركز هذا الفكر المؤسسي على ضرورة تدخل الدولة لإجراء الإصلاحات المؤسسية وحوكمة النشاط الاقتصادي باعتبار السوق جزء من المؤسسات التي تعمل في الدولة<sup>(٣٢)</sup> لدرجة أن البعض ذهب لتفسير الاقتصاد المؤسسي الجديد في ضوء المناخ المؤسسي<sup>(٣٣)</sup> من خلال التحليل الكلي للقواعد السياسية والقانونية للنشاط الإقتصادي بل وفي ضوء التحليل الجزئي للسوق

<sup>(30)</sup> Higgs, (R): "Where Figures Fail : Measuring the growth of big government", Liberty Haven Foundation, vol. 33, No. 3, March 1983, pp. 5-8.

<sup>(31)</sup> Toatu, (T) : "From institution to governance : getting the structure right for optimal growth economic performance", Australian National University, Economic & Government School, 2003, pp. 7-9.

<sup>(32)</sup> Katouzian, (H) : "ideology and method in economics", London, Macmillan, 1980, pp. 100-103.

<sup>(33)</sup> Bardhan, Prenab : "the New institutional Economics and development theory, A brief critical assessment", World development, sep, 1989, pp. 1389-1395.

وأنماط العقود والشركات بهدف خفض تكلفة المعاملات<sup>(٣٤)</sup>، وأبان تقرير البنك الدولي لعام ٢٠٠١/٢٠٠٠ أنه يشترط لوجود مؤسسات تتمتع بالكفاءة هو انخفاض معدلات الفساد وزيادة القدرات البشرية والتكنولوجية لديها وقدرتها على استخدام الابتكارات، وإرتباط المتعاملين في السوق بالمعلومات وحفز المنافسة بين الهيئات والمنشآت والأفراد.

ولذلك يرى هذا الفكر المؤسسى قيام الدولة بالتنظيم القانوني لحقوق الملكية وتنفيذ أحكام القضاء والممارسة الديمقراطية حتى يمكن أن تستجيب المؤسسات لتطلعات الأفراد، وهذا بالإضافة لممارسة كافة المؤسسات العامة للوظائف الاقتصادية التي يستحيل على اليد الخفية النفاذ إليها خاصة في ظل خضوع المرافق العامة للإحتكار الطبيعي، ناهيك عن استخدام الدولة لأدوات السياسة المالية والنقدية والتجارية في تحقيق معدلات مستدامة من النمو الاقتصادي ووضع ضوابط الدخل والخروج من الأسواق ورقابة الأجور والأسعار<sup>(٣٥)</sup>.

### ٣/٣ فكر مدرسة الرفاهية الاقتصادية :

يذهب فكر مدرسة الرفاهية لتقديم الرأسمالية الاجتماعية والتي تسعى لتحقيق التوازن بين المصالح المتعارضة حيث حاول "بيجو" الربط بين الإعتبارات الإقتصادية والإعتبارات الإجتماعية، وهو ما أكده "أفتالون" و"مارشال" حيث أنه لا مانع من وجود المنافسة الكاملة وحصول المنظمين على دخولهم من العملية الإنتاجية ولكن يظل حق الدولة في التدخل من خلال استخدام السياسة المالية لقصف الدخل الناجمة عن عمليات خارجة عن العملية الإنتاجية - المضاربة - وذلك لاستخدامها في الإنفاق العام لتحقيق منافع عامة وإنشاء القطاع العام<sup>(٣٦)</sup>، وبالتالي أكد هذا الفكر على التوزيع الأمثل لأدوات الإنتاج لتحقيق كفاءة النظام الاقتصادي ووظائفه والتوزيع العادل للدخول الأمر الذي يتطلب إنتهاج الدولة للعديد من السياسات التدخلية لمنع التشوهات في الدخل وعلاج البطالة وتنفيذ البرامج الاجتماعية وزيادة مستويات الدخل، ومن ثم فإن

(34) Oliver,(W) : "The institutions and governance of economic development and Reform", World Bank, D, C, 1994, pp. 1-25.

(35) Gerald Sirkin : "The visible hand : the fundamentates of economic planning", New York MCGraw-hill, 1968, p. 45.

(36) د/ أسامة محمد الفولي، د/ زينب حسين عوض الله: "مبادئ الاقتصاد السياسي"، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٢٠٧-٢٠٩ .

الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية تتضمن البرامج الاجتماعية العامة والسياسات والقرارات والأنشطة العامة المتعلقة بالتخصيص الأمثل للموارد بين مصادر الإنتاج وتوزيع السلع والخدمات على المستفيدين للتوفيق بين إعتبارات الكفاءة الاقتصادية والعدالة الاجتماعية<sup>(٣٧)</sup>.

٤/٣ الفكر النيوكلاسيكي :

١/٤/٣ مقدمة :

رأينا منذ أن نادى الكلاسيك باليد الخفية والجدل يثور بينها وبين السياسات التدخلية للدولة في الاقتصاد<sup>(٣٨)</sup>، وكان جانب من الفكر التنموي يقول بأهمية تدخل الدولة في الاقتصاد خاصة عند فشل السوق وقصوره في التخصيص الأمثل للموارد وتوزيعها على كافة القطاعات الاقتصادية بكفاءة ولتصحيح هذا القصور، خاصة وأن فشل السوق مرجعه لعدم تحقق شروط التوازن العام في ظل أمثلية باريتو المتمثلة في وجود أسواق المنافسة الكاملة للمنتجات، وحرية إنسياب المعلومات وتوافرها وإنحسار الاحتكارات والوفورات الخارجية الموجبة والسالبة واقتصاديات النطاق والسلع العامة، ونظراً لأنه ساد إعتقاد لدى المدرسة الهيكلية أنه بتدخل الدولة لتصحيح قصور الأسواق فإنه سيترتب على ذلك تحقق الرفاهية الاقتصادية والنمو الاقتصادي، ونظراً لغياب الأطر المؤسسية المطلوبة عند تدخل الدولة فإن هذا التدخل لم يكن إيجابياً على النمو والتنمية وتحقيق أداء اقتصادي أفضل<sup>(٣٩)</sup>.

وجاء ظهور النيوكلاسيكيون مع مطلع السبعينات كرد فعل للسياسات التدخلية من جانب الدولة التي كانت سبباً في فشل عمل الأسواق والعديد من الاختلالات الاقتصادية، ومن ثم فقد اعتبر النيوكلاسيك أن التدخل المفرط للدولة في الاقتصاد يفضي لتباطؤ معدلات النمو الاقتصادي،

(37) Bhagwati, (J.N) : "The generalised theory of distortions and welfare", in J.N. Bhagwati, R.W. Jones, R.A. Mundell and J.Vanek, eds, Tradetrade Balance of payments and growth : paper in international Economics in Honour of charles P. Kindel Berger, Amesterdam :North Holland, 1971, pp. 27-60.

(38) Lal, (D) : "The poverty of development economics", London, I.E.A., 1983, pp. 50-60.

(39) Onis, Ziya : "The limits of neoliberalism : Toward a reformulation of development theory", Journal of economic issues, Vol. 29, No. 1, March 1995, pp. 100-115.



كما أن تخلف الدول ناجم عن عدم التخصيص الأمثل للموارد نظراً لسياسات التسعير القائمة على البعد الاجتماعي وليس وفق معيار التكلفة والعائد<sup>(٤٠)</sup>.  
وذهب النيوكلاسيكيون أنه يمكن للدول النامية زيادة النمو الاقتصادي وحفز الكفاءة الاقتصادية من خلال تصحيح التشوهات في الأجور والأسعار وإصلاح الأطر المؤسسية وإنهاء القيود والإجراءات البيروقراطية المقيدة للنشاط الاقتصادي، وتحرير التجارة الخارجية وإنتهاج سياسة الخصخصة وإفساح المجال للقطاع الخاص لزيادة النشاط الاقتصادي بدلاً عن القطاع العام، وحرية التدفقات الاستثمارية للداخل وحرية التحويلات الرأسمالية للخارج، وإعتماد إستراتيجية التصنيع من أجل التصدير وزيادة دعم القدرات التنافسية للصادرات وتيسير نفاذها إلى الأسواق الدولية، والإندماج في الاقتصاد العالمي، والتوافق مع العولمة المالية والمصرفية، وإذا كان الحال كذلك فإن تخلف الدول النامية لا يرجع كما ذهب المدرسة التبعية إلى مؤسسات التمويل الدولية أو الشركات متعددة القومية أو إلى سوء استغلال الدول الصناعية وصندوق النقد والبنك الدوليين ولكن يكمن السبب كما ذهب النيوكلاسيك إلى التدخل المفرط للدولة وزيادة نفوذ جماعات أصحاب المصالح من السياسيين والبيروقراطيين وانتشار الفساد والمحسوبية ونقص الكفاءة الاقتصادية، ومن ثم بات ضرورياً على الدول النامية والساعية نحو التقدم القيام بتبني إستراتيجية التحرير الاقتصادي والتي يقدم برامجها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في صورتها برنامج التثبيت والتكيف الهيكلي بجانب تحرير الأسواق وتنميتها ودعمها نحو المنافسة الكاملة، وهذا بالإضافة إلى الحد من الزيادة السكانية وإحداث التراكم الرأسمالي ووضع خطط تنموية لعلاج البطالة والفقر وتزايد معدلات النمو الاقتصادي، وبعد هذا العرض سنوضح فيما يلي تطور الفكر النيوكلاسيكي ورؤيته في دور الدولة في الإقتصاد.

### ٢/٤/٣ الأسواق الحرة :

يذهب النيوكلاسيك للقول بأن الأسواق الحرة تتصف بالكفاءة حيث تتساوى كافة المشروعات في الحصول على المعلومات عن حجم ونطاق الأسواق وحجم الطلب على السلع والخدمات، وحرية الحصول على التقنية والفنون الإنتاجية الحديثة، كما تعكس الأسعار والأجور الندرة النسبية للمنتجات

(40) Little, Ian : "Economic development theory, policy and international relations, Atwentieth century Fund", New York, 1982, pp. 10-30.

والموارد وعوامل الإنتاج، هذا بالإضافة إلى أن أثمان السلع تعطي أفضل المؤشرات عن توجيه الاستثمارات نحو القطاعات الصناعية الحديثة والواعدة، كما يتاح لكافة الوحدات الإنتاجية التدريب والمعرفة والتعليم والتعلم والعلم والتنبؤ بكافة التغييرات الحادثة في الأثمان سواء في أسواق عناصر الإنتاج أو أسواق المنتجات، وإزاء هذه المنافسة المتاحة وحرية الأسواق والوحدات العاملة بها الأمر الذي أضحى معه تدخل الدولة في الأسواق والاقتصاد أمراً يفضي لإحداث تشوهات في الأسعار ويؤثر سلبياً على الإنتاجية والكفاءة والأداء الاقتصادي لكافة المؤسسات العاملة في الأسواق<sup>(٤١)</sup>.

### ٣/٤/٣ الاختيار العام :

تذهب نظرية الاختيار العام في فترة الثمانينيات للقول باستبعاد الدولة من القيام بأية نشاط اقتصادي حيث تفترض أن الطبقة الحاكمة والساسة والموظفين والأفراد يحققون مصالحهم الخاصة فقط حيث يستغلوا نفوذهم جراء القيود والبيروقراطية المستعملة، ومن ثم يقع أصحاب المشروعات الخاصة فريسة للفساد والرشاوي من أجل الحصول على رخص وتصاريح العمل وإنشاء المشروعات ناهيك عن حق الدولة في نزع الملكية والمصادرة للأموال الخاصة للمنفعة العامة الأمر الذي يفضي لعدم التخصيص الأمثل للموارد خاصة وأن تكاليف هذا الفساد تضاف إلى تكاليف السلع مما يفضي إلى تشوهات للأثمان كما أنها تتشابه مع التكاليف الناجمة عن الأنشطة والممارسات الاحتكارية، وهو ما حدا بالبعض للقول بأن فشل وقصور السوق هو أقل مقارنة بفشل الدولة المتدخلة في الإقتصاد نظراً لتعاظم تكاليف تدخلها والتشوهات الناجمة عن سياستها بسبب انخفاض كفاءة وأداء موظفيها في إعداد وتنفيذ السياسات والخطط والبرامج الاقتصادية<sup>(٤٢)</sup>.

وترى النظرية أن تدخل الدولة من خلال إستراتيجية الإحلال محل الواردات بفرضها القيود الحمائية وتوجيه القروض المدعومة للقطاع العام ووضع سقوف سعرية للمنتجات أفضى لظهور جماعات أصحاب المصالح مما أضعف كفاءة وأداء وقوة الدولة والتي استفادت من السياسة الجمركية الحمائية بالحصول على أذن الإستيراد والتمويل المدعوم، ولذلك ترى النظرية

(41) Lall, (S): "The east Asian Miracle : Does the Bell Toll for industrial strategy?" World development, Vol. 22, No. 4, pp. 645-650.

(42) Krueger, (A,O): "The political economy of the rontseeking society", American Economic Review, 1974, Vol. 64, No. 3, June, pp. 292-300.

أنه لا يرجى خير من جراء تدخل الدولة في الإقتصاد إذا كان هذا هو حال الدولة التي يحكمها ويدير مصالحها وينفذ سياستها فئة من السياسيين والموظفين الطامحين فقط لتحقيق منافع خاصة ريعية تنجم من السياسات الحكومية كترخيص الشركات وأذون الإستيراد، وهو ما يفضي لضياع المنافع الاجتماعية المرجوة من السياسات العامة المطبقة، وإنتقال الريع الذي كان مفترضاً أن يذهب لخزينة الدولة إلى خزائن الساسة والبيروقراطيين<sup>(٤٣)</sup>، وبالتالي تكشف النظرية عن الدور غير الإيجابي لتدخل الدولة وللطبقة الحاكمة وإدارتها البيروقراطية الأمر الذي يفضي لتباطؤ معدلات النمو الإقتصادي<sup>(٤٤)</sup>.

وتعرض النظرية على التدخل المفرط للدولة في النشاط الاقتصادي حيث تنشأ القطاع العام الصناعي وتحتكر مجالات الإنتاج والتوزيع والتسويق في كافة مناحي القطاعات الاقتصادية، ولذلك يرى النيوكلاسيك ضرورة إعتداد الدول سياسة اقتصاد السوق وتبني سياسة الخصخصة للمشروعات العامة، وأن يقتصر حجم تدخل الدولة على وظائفها التقليدية وإعداد السياسات المالية والنقدية وتنفيذها وحماية الحقوق والحريات والعقود<sup>(٤٥)</sup>.

ورفضت النظرية مبررات تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي سواء قيامها بدور التنظيم وضح الاستثمار العام واستخدام القطاع العام لإعادة توزيع الدخل القومي، وذلك إنطلاقاً من أن وظيفة التنظيم لا تبرر وجود القطاع العام وملكية الدولة لوسائل الإنتاج خاصة وأن إفتقار الإقتصاد لوجود المنظمين لا يجد مبرره في القطاع العام وريادته للنشاط الاقتصادي، كما أن الحاجة للإستثمار العام يكون في القطاعات التي يحجم القطاع الخاص عن الإستثمار فيها كمرافق البنية الأساسية، وإشباع السلع العامة التي تتميز بخاصية عدم إمكانية الإستبعاد وعدم إمكانية تقسيمها والاستهلاك غير التنافسي والتي لا يمكن إشباعها إلا من خلال تقديم الدولة لها، كما أن إعتداد القطاع العام كآلية لإعادة توزيع الدخل القومي ترى النظرية أن منافع التوزيع أقل من تكاليف التوزيع<sup>(٤٦)</sup>.

(43) Baver , (P.T) : "Equality, the third world and economic delusion", London, 1981, pp. 20-50.

(44) Olson, (M) : "The rise and decline of nations", Yale university press, 1982, pp. 30-80.

(45) Johnson, (H,G) : "The Keynesian revolution and the monetarist counter revolution", American Economic Review, 61, 1971, pp. 330-339.

(46) Bauer, (P.T) : "Reality and rhetoric : studies in the economics of development", London, 1984, pp. 70-90.

وترى نظرية الإختيار العام ضرورة إبعاد الدولة ومؤسساتها والساسة والبيروقراطيين من التدخل في عمل الأسواق لضمان عدم التأثير على السير الطبيعي لها، خاصة في ظل عدم رشادة القائمين على تصميم وتنفيذ السياسات الاقتصادية والاجتماعية، ولذلك تدعوا لحرية الأسواق المنافسة حتى يمكن تخصيص أمثل للموارد ، كما تدعو لإلغاء الإحتكارات الطبيعية للمرافق والمشروعات العامة حتى يمكن ضخ مزيد من الإستثمارات الخاصة فيها وحرية تسعير المنتجات وفق مبدأ التكلفة والعائد، وضرورة تبني الدولة لبرامج التحرير الاقتصادي والخصخصة وسيادة المنافسة الدولية والمحلية والحد من نفوذ جماعات المصالح والقضاء على الفساد.

ويقتضي القول بأنه إذا كان توجه النيوكلاسيك نحو تحييد دور الدولة في الاقتصاد وقبول دولة الحد الأدنى إلا أن الواقع يكشف عن ضرورة وجود الدولة السلطوية من أجل إعتداد آليات السوق والقضاء على معارضي سياسات السوق المفتوحة، ويكفي إعتداد الديمقراطية السياسية منهاجاً للحكم لتكون مناظرة للديمقراطية الإقتصادية حتى يتسنى الحصول على موافقة كافة فئات المجتمع على الإصلاحات الإقتصادية وتقبل الآثار السلبية لهذه الإصلاحات<sup>(٤٧)</sup>.

واستخدم النيوكلاسيك نجاح دول جنوب شرق آسيا في تحقيق معدلات مرتفعة من النمو الاقتصادي في التدليل على نجاح إستراتيجية النمو التنموية القائمة إبعاد الدولة عن التدخل في النشاط الإقتصادي ونجاح نظرية الإختيار العام حيث انتهجت هذه الدول سياسات تحرير الأسواق والتوجه إلى الخارج والإندماج في الاقتصاد الدولي وإعتداد التصنيع من أجل التصدير وتحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي، وإنخفاض حجم القطاع العام وذلك بخصخصته وإفساح المجال للقطاع الخاص لريادة النشاط الاقتصادي، والتخصيص في صناعات معينة من أجل التصدير، وحماية الصناعات الرئيسية الوليدة مؤقتاً وتدخل الدولة في فرض الرقابة على الواردات وتقديم القروض المدعومة والحوافز الضريبية وهو ما ساهم في دعم القدرات التنافسية لصادرات هذه الدول في الأسواق الدولية، وهذا بالإضافة لبناء قاعدة تكنولوجية وإعتداد سياسة التدريب وتطور البحث العلمي ونقل التكنولوجيا بدلاً من مشروعات

---

(٤٧) Sheahan, (J) : "Market oriented Economic policies and political repression in Latin America", Economic development and cultural change, 28, January, 1980, pp. 268-290.

تسليم المفتاح، وعدم خضوع هذه الدول لضغوط جماعات أصحاب المصالح والسياسيين<sup>(٤٨)</sup>.

### ٤/٤/٣ توجه البنك الدولي لدور الدولة الصديق للسوق :

جاء هذا التوجه الذي إعتمه البنك الدولي في مطلع التسعينيات من القرن العشرين ليعترف بعد كمال أسواق عناصر الإنتاج والمنتجات في الدول النامية، ومن ثم يأتي دور الدولة لعلاج هذا القصور في الأسواق من خلال الإستثمار العام في المشروعات والمرافق العامة الإقتصادية والاجتماعية وتوفير الرعاية الصحية والتعليم الجيد وتهيئة البيئة المؤسسية الجاذبة للإستثمار الخاص.

ويتمثل فشل السوق (الداعي لتدخل الدولة الصديق في الأسواق) في نقص المعلومات عن الأسواق وعدم وجود إقتصاديات النطاق وعدم وجود الوفورات الخارجية المرتبطة بالتعليم وتنمية المهارات، ومن ثم سيفضي تدخل الدولة لتصحيح التشوهات في التخصيص الأمثل للموارد الأولية على كافة القطاعات الإقتصادية وزيادة معدلات النمو الإقتصادي المستدام<sup>(٤٩)</sup>.

ويستفاد من هذا التوجه الجديد للبنك الدولي التخلي عن فكرة الأسواق الحرة واستبعاد حيادية الدولة عن التدخل في الأسواق، وبذلك يمكن للدولة التدخل لتوفير السلع العامة التي لا يقبل القطاع الخاص عليها ولا يمكن إشباعها فردياً ويمكن توفيرها وإشباعها عن طريق تدخل الدولة، مثل توفير خدمات التعليم والصحة وحماية البيئة ومواجهة الفقر والبطالة، دون السماح للدولة بفرض القيود على الواردات المنافسة للمنتج المحلي أو الإنتاج للسلع، كما يلزم أن يتسم التدخل بالشفافية، والقيام بالإصلاحات المؤسسية والقانونية والقضائية، وتهيئة البيئة الجاذبة للإستثمار، وتراكم رأس المال البشري والقيام بدعم بحوث التطوير.

وواجه توجه البنك الدولي الصديق للسوق بالعديد من الإنتقادات خاصة وأن تجارب الدول الآسيوية في النمو والتنمية أبانت عن تدخل الدولة القوى من خلال الدور التنظيمي والمؤسسي في الاقتصاد، والرقابة على التدفقات الإستثمارية والتحويلات الرأسمالية والتجارة، وامتزاج الاقتصاد بالمنافسة مع

(٤٨) Onis, Ziya : "The limits of neoliberalism : Toward a reformutation of development theory", Journal of economic Issues, Vol. 29, No. 1, March, 1995, pp. 99-115.

(٤٩) World Bank : "World development Report", New York : Oxford University Press, 1991.

التخطيط، واستفادة اقتصاديات هذه الدول من الظروف والمتغيرات الاقتصادية الدولية مثل نمو حركة التجارة الدولية وتزايد معدلات النمو الإقتصادي العالمي، وحماية الصناعة المحلية من الواردات المنافسة سواء في إطار استراتيجية الإحلال محل الواردات أو التصنيع من أجل التصدير، ومن ثم كشفت هذه التجارب الآسيوية عن ضعف الفروض التي قدمها النيوكلاسيك لتفسير نجاح التنمية في دول جنوب شرق آسيا<sup>(50)</sup>.

### ٥/٤/٣ الفكر المؤسسي الحديث :

جاء الفكر المؤسسي الجديد ليركز على دور البناء السياسي والمؤسسي في نجاح برامج الإصلاح الاقتصادي، ويرتكز على حوكمة المؤسسات ورأس المال الاجتماعي ومنظمات المجتمع المدني ودور شبكات الأمان الاجتماعي، وأهمية دور حقوق الملكية في عملية التنمية ووجود دولة قوية تتدخل بحدود وتعمل على أهمية دور القانون في التنمية.

وذهب جانب من الفكر النيوكلاسيكي لتفسير الاقتصاد المؤسسي الحديث في ضوء القواعد القانونية والسياسية للنشاط الاقتصادي وتحليل السوق وأنماط عقود الملكية والمؤسسات، ومن أجل تحقيق أهداف تتمثل خفض تكاليف المعاملات فإنه من الضروري قيام الأسواق الحرة والشركات الخاصة بإنشاء مؤسسات تنهض على حوكمة النشاط الخاص والعقود والتدفقات الاستثمارية<sup>(51)</sup>.

وجاءت تقارير البنك الدولي للتنمية لتضع العديد من الضوابط التي يلزم توافرها لضمان وجود مؤسسات تتمتع بكفاءة تتمثل في سيادة وحفز المنافسة بين الأفراد والشركات والمنشآت والهيئات إنطلاقاً من أن المنافسة تسهم في زيادة الطلب على المشروعات والمؤسسات الجديدة وتزيد كفاءة الأفراد والمؤسسات وتزيد إنسياب المعلومات وتبادلها في الأسواق، كما يجب استخدام

(50) Singh, Aijt : "State intervention and mark-friendly approach to development : a critical analysis of the world bank theses", in Amitava K.Dutt, Kwan, S., Kim and Aijt singh, eds, the state markets and development London : Elgar soesastro-H, 1998 Long-term implications for developing countries in, R.Mc Leod and R.Gamaut eds, East, 1994, pp. 10-50.

- Bustel O, Pablo : "Challenging the convention wisdom on the roles of state intervention and import protection in east Asia and Latin America", [www.ucm.es/info/eid/pb/ilas98.htm](http://www.ucm.es/info/eid/pb/ilas98.htm).

(51) Williamson, (O) : "The institutions and governance of economic development and reform", in proceedings of the world Bank Annual conference on development Economics, Washington, D.C., 1994, pp. 20-40.

شبكة المعلومات وحرية التجارة في إقامة العلاقات والربط بين المتعاملين في الأسواق من أجل بناء المؤسسات المساندة للأسواق، كما يلزم تكامل المؤسسات الجديدة مع القائمة حتى يمكنها مكافحة الفساد المالي والإداري وتنمية رأس المال البشري وتطوير القاعدة التكنولوجية<sup>(٥٢)</sup>.

ويذهب النيوكلاسيكيون للقول بأنه يتوقف نجاح أو فشل خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية وزيادة معدلات النمو الاقتصادي المستدام هو كفاءة وجوده وفاعلية المؤسسات العاملة في الاقتصاد<sup>(٥٣)</sup>، كما أن وجود نظام لحقوق الملكية ذات كفاءة وفعال يفضي لتفعيل دور هذه المؤسسات لتحقيق الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية والنمو المستدام، وتحقيق إتفاق المصالح بين الأفراد والدولة وعدم تعارضها إنطلاقاً من احترام تنفيذ العقود، وخاصة أن حقوق الملكية تمثل القيود والقواعد المنظمة للنشاط الاقتصادي والتي تزيد من حوافز الإدخار والإستثمار وتحرير التجارة الأمر الذي يسهم في تفعيل كفاءة الأسواق، ولقد ساهمت الأزمة المالية لدول جنوب شرق آسيا عام ١٩٩٧ إلى ظهور إجماع جديد يركز على البناء المؤسسي والسياسي لبرامج الإصلاح والتحرير الإقتصادي والتكيف الهيكلي.

ويتضح مما سبق إعتقاد هذا الفكر للمنافسة الكاملة لتحقيق الوضع الأمثل للرفاهية، ويناط بالدولة القيام بوظائف الأمن والدفاع والعدالة والحد من الإحتكارات ومواجهة الأزمات المالية والمصرفية العالمية والدورات الاقتصادية وعلاج قصور السوق وعدم الإستخدام الأمثل للموارد<sup>(٥٤)</sup>، ويلزم تدخل الدولة لتحقيق النمو الاقتصادي المستدام لتعظيم الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية وتوزيع ثمار هذا النمو على الأفراد من خلال المرافق العامة الاقتصادية بكفاءة وعدالة من خلال استخدام أدوات السياسة المالية والنقدية لتوجيه الإستثمارات صوب العملية الإنتاجية<sup>(٥٥)</sup>.

(٥٢) البنك الدولي : تقرير التنمية في العالم، ٢٠٠٠/٢٠٠١ .

(٥٣) North, (D) : "Economic performance through time", American Economic Review, 84, 3, June 1994, pp. 360-387 .

(٥٤) د/ محمد عمر شابرنا : "الإسلام والتحدي الإقتصادي"، المعهد العالمي للفكر الإسلامي والمعهد العربي للدراسات المالية والمصرفية، عمان، الأردن، ١٩٩٦، ص ١٥٣-١٥٤ .

- د/ عادل أحمد حشيش، د/ مصطفى رشدي شيحة : "مقدمة في الاقتصاد العام"، دار المعرفة الجامعية الإسكندرية، ١٩٩٠، ص ٥٣-٥٦ .

(٥٥) Greenway, (D), Bleaney, (M) & Stewart, : "Companion to contemporary economic thought", Rountledge, London, 1991, pp.114-116.

ونادى جانب من هذا الفكر - باريتو وهيكل وكالدور - بمبدأ التعويض الذي يلزم أن يدفعه المستفيدين من المراكز الاقتصادية الجديدة إلى المتضررين من ذلك بسبب محدودية الموارد وهذا التعويض لا يكون فردياً بل إجتماعياً بتدخل الدولة بفرضها الضرائب على الدخل المرتفعة والسلع الكمالية مقابل خفضها على السلع الضرورية ودعمها وتقديم الخدمات الإجتماعية للفقراء<sup>(٥٦)</sup>

### ٦/٤/٣ :- المدرسة النقدية ومدرسة إقتصاديات العرض

١/٦/٤/٣ : مقدمة :

واجه العالم خاصة النظام الرأسمالي صدمتين للبترول عام ١٩٧٣ ، ١٩٧٩-١٩٨٠ ، وزادت الفوائض البترولية لدى الدول النامية ، ولذلك سعت الدول الرأسمالية بتأييد من صندوق النقد الدولي على إعادة تدوير هذه الفوائض إلى اسواق النقد الدولية عبر الشركات متعددة القومية والبنوك التجارية الدولية ، نظرا لتزايد عجز موازين المدفوعات بالدول الرأسمالية المستوردة للبترول الذي ارتفع سعره وارتفعت بالتبعية اسعار المواد الغذائية والوسيلة عبئاً على موازين مدفوعاتها دفعها للإقتراض من أسواق النقد الدولية والذي بدوره أفرز أزمة المديونية الدولية في الثمانينات<sup>(٤)</sup> ، ومع إنهيار نظام النقد الدولي القائم على إتفاقية بريتون وودز حيث أوقفت أمريكا عام ١٩٧١ قابلية تحويل الدولار إلى ذهب حيث تم تعويم أسعار الصرف مما أفضى لفوضى نقدية في أسواق النقد<sup>(٥)</sup> ، ناهيك عن إنخفاض الربح بالقطاعات الإنتاجية للصناعة التحويلية في الدول الرأسمالية مما إنخفض معه معدلات الإستثمار وتدني الإنتاجية وزيادة الطاقات العاطلة والبطالة والكساد في ظل زيادة معدلات التضخم ، وظهور الركود التضخمي والتي عجز أمامها الفكر الكنيزي عن تفسيرها ، كما لم تعد المشكلة حل أزمة الخلل بين قوى الطلب الكلي وقوى العرض الكلي ولكن كيفية

- Bator, (F,M) : "The simple analytics of welfare Maximization", American economic review, 47, March, 1957, pp. 22-45.

<sup>(٥٦)</sup> د/أسامة محمد الفولي، د/ زينب حسين عوض الله : مرجع سابق، ص ٢٠٨-٢٠٩ .

<sup>(٤)</sup> د/ خليفة أبو الليل : " سياسة التحرير الإقتصادي والأداء الإقتصادي الكلي " ، مجلة البحوث التجارية المعاصرة ،

كلية التجارة بسوهاج ، جامعة جنوب الوادي ، العدد (١١) ، يونيو ١٩٩٧ ، ص ٤٠٣-٤٠٥

<sup>(٥)</sup> د/ حمدية زهران : " أزمة النقد العالمي والبلاد المنتجة والمصدرة للبترول " ، الناشر مكتبة عين شمس ، ١٩٧٩ ،

ص ٧١-٧٢

- د / هشام متولي : " النظام النقدي الدولي وحقوق السحب الخاصة " ، مصر المعاصرة ، العدد ٣٣٩ ،



إستئناف التوسع في الإنتاج والتراكم الرأسمالي ، كما زادت الأزمات بإقتصاديات الدول النامية المرتبطة بالدول الصناعية حيث تدهورت لديها حصيلة الصادرات من المواد الأولية وارتفعت أسعار الواردات وزيادة عجز موازين مدفوعتها مما ألجأها للإقتراض الخارجي وزيادة بحث مديونياتها الخارجية مما أفضى لتوجيه حصيلتها من النقد الأجنبي لمواجهة ما أفضى لزيادة معدلات البطالة والطاقة العاطلة والتضخم وإنخفاض معدلات الإستثمار والنمو الإقتصادي<sup>(٦)</sup>، وإزاء هذه الأزمات الإقتصادية أطل علينا فكر جديد للمدرسة النيوكلاسيكية تتمثل في المدرسة النقدية ومدرسة إقتصاديات العرض يعارض الفكر الكينزي وخو ما نعرض له فيما يلي :-  
٢/٦/٤/٣ المدرسة النقدية :-

جاءت هذه المدرسة لتدافع عن الحرية الإقتصادية ، وأن الأزمات والدورات الإقتصادية التي يتعرض لها النظام الراسمالي تأتي من خارجه وليس من داخله كما ذهب الكينزيون والتي ترجع إلى تدخل الدولة في النشاط الإقتصادي ونمو الإنفاق العام وزيادة الضريبة وإنحسار دور القطاع الخاص وزيادة نفوذ النقابات العمالية ومساندتها لمطالب العمالة بزيادة أجورهم ، والسياسات المانعة لعمل آليات السوق ، وهو ما أفضى لمعارضة هذه المدرسة لتوجهات الافكار الكينزية المنادية بتدخل الدول في النشاط الإقتصادي ، وترى قصر تدخل الدولة على وظائفها التقليدية — الدولة الحارسة - وحماية حرية الاسواق المتنافسة والحد من ضغوط النقابات العمالية حتى يمكن لآليات السوق العمل بيسر ودون حدوث أزمات خاصة وأنهم يرون في اليد الخفية السبيل لتحقيق الإنسجام بين المصالح العامة والفردية<sup>(٧)</sup> .

وركز ميلتون فريد مان أحد رواد هذه المدرسة على النقود والسياسة النقدية<sup>(٨)</sup> على إعتبار أن هذه السياسة تخضع لضغط الحكومات وموظفي البنوك المركزية وإليها ترجع كافة الأزمات الرأسمالية من تضخم وبطالة وركود والتي تعمقت أخطائها، وبالتالي كان توجه هذه المدرسة نحو مكافحة

(٦) د / رمزي زكي : " فكر الأزمة " ، القاهرة ، مكتبة مدبولي ، ١٩٨٧ ، ص ٤٩

(٧) ميلتون فريد مان : " الراسمالية والحرية " ، ترجمة يوسف عليان ، الأردن ، مركز الكتب الأردني ، ١٩٨٧ ،

(٨) millon Friedman : " The Role of monetary policy " , The American Economic Review, vol.8, No.1, Mar.1988, p.1

التضخم وتحقيق الإستقرار النقدي دون الإستقرار الاقتصادي وذلك بانتهاج سياسة نقدية إنكماشية تقييدية تفضي لضبط نمو كمية النقود المعروضة في الاقتصاد بما يتناسب مع نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي وهو ما يستلزم عمل ما يلي<sup>(٥٧)</sup> :

أ- الحد من زيادة عرض النقود في الاقتصاد وذلك بعلاج عجز الموازنة العامة الناجم عن الدور التداخلي المفرط للدولة في الاقتصاد، وما يستتبعه من زيادة الإنفاق العام الاجتماعي الموجه للضمان الاجتماعي كإعانات البطالة والشيخوخة والتأمين الصحي والاجتماعي والصحة والتعليم والدعم العيني للسلع الغذائية، والذي يتم تمويله من الإيرادات الضريبية والتمويل التضخمي والقروض المحلية<sup>(٥٨)</sup> .

ب- خفض نسبة عجز الموازنة إلى الناتج المحلي الإجمالي تدريجياً وذلك بخفض الإنفاق الاستهلاكي والجاري الموجه للتعليم والصحة والضمان الاجتماعي والدعم نظراً لأن ذلك لا يزيد من النمو الاقتصادي ولا الكفاءة الاقتصادية<sup>(٥٩)</sup> .

ج- تمويل عجز الموازنة من خلال القروض العامة كالسندات الحكومية وأذونات الخزنة العامة وليس من خلال الإصدار النقدي الجديد، وهذا يتم برفع أسعار الفائدة على الودائع مما يجذب المدخرات، ولذلك يرى "فريدمان" أن رفع أسعار الفائدة في المدى القصير يفضل زيادة سعر الضريبة في الأجل الطويل لأن ذلك سيخفض الحافز على الإدخار<sup>(٦٠)</sup> .

---

(٥٧) Milton ، Friedman: "The quantity theory of money -a restatement in Melton Friedman, ed" .studies in the theory of money ،"Chicago University Press, 1965, p. 19.

- د/حازم الببلاوي: "النظرية النقدية، مقدمة إلى نظرية التجميعي"، مطبوعات جامعة الكويت، رقم (٥)، ١٩٧١، ص ١٩٨-٢٠٦ .

- د/رمزي زكي : "علاقة التضخم بالترامك الرأسمالي في البلاد الآخذة في النمو"، معهد التخطيط القومي، القاهرة، مذكرة رقم ٦٩١، سبتمبر ١٩٦٦، ص ٢٥-٣٠ .

(٥٨) رمزي زكي : "الموقف الراهن حول ظاهرة التضخم الركودي"، بحوث ومناقشات اجتماع خبراء بالكويت ١٦-١٨، مارس ١٩٨٥، ص ١٨

(٥٩) رمزي زكي : "الصراع الفكري والاجتماعي حول عجز الموازنة العامة في العالم الثالث"، القاهرة، دار ابن سينا، ١٩٩٢، ص ٣٠-٣١ .

(٦٠) يوسكن وآخرون : "الاقتصاد السياسي غير الماركسي المعاصر، تحليل نقدي"، ترجمة عصام الخفاجي، ج١ مركز الأبحاث والدراسات الاشتراكية في العالم العربي، دمشق، ط١، ١٩٨٦، ص ١١١-١١٥ .

د- إفساح المجال للقطاع الخاص لزيادة النشاط الإقتصادي وزيادة نصيبه من الإستثمارات والحد من دور القطاع العام الإقتصادي وخفض الاستثمارات العامة والتوجه نحو اقتصاد السوق وانتهاج سياسة الخصخصة<sup>(٦١)</sup>.

### ٣/٦/٤/٣ مدرسة اقتصاديات العرض :

نادى رواد هذه المدرسة بالحد من الدور المفرط للدولة في النشاط الاقتصادي وإفساح المجال للقطاع الخاص لزيادة النشاط الإقتصادي، والحد من نمو كمية النقود المعروضة في الاقتصاد، ويرون عدم حتمية وقوع الدورات والأزمات في الاقتصاد الرأسمالي وأن أزمة هذه الاقتصاد تتلخص في كيفية زيادة العرض الكلي وإنعاشه وليس الطلب الكلي، ويؤكدون على فكرة قانون "ساي" بأن العرض يخلق الطلب المساوي له، ومن ثم يجب زيادة العرض بزيادة الإنتاج حيث سيتبعه زيادة في الناتج المحلي والدخل والذي بدوره سيخلق طلباً كلياً مساوي للزيادة الحادثة في العرض الكلي<sup>(٦٢)</sup>، وبذلك يتحقق التوازن بين العرض والطلب الكلي تلقائياً، ويلزم لزيادة العرض زيادة الحوافز الاستثمارية لزيادة الإنتاج والحد من القيود التدخلية للدولة المعيقة للنشاط الاقتصادي وخفض الضرائب لحفز الأفراد على الإدخار لتمويل الاستثمارات من خلال الجهاز المصرفي.

ولذلك يرى أنصار هذه المدرسة ضرورة خفض الإنفاق العام وكبح نموه من خلال الحد من الوظائف العامة وخفض الأجور وتجميدها وخفض إعانات البطالة والإنفاق الموجه للضمان الاجتماعي حتى يمكن خفض نمو عرض النقود، وقصر تدخل الدولة على وظائفها التقليدية والقيام بالإستثمار في المشروعات التي لا تجوز قبولاً من القطاع الخاص التي لا تدر ربحاً أو تدره في الأجل الطويل مع صعوبة استعادة التكاليف ورأس المال المستثمر كمشروعات البنية الأساسية، وأن علاج الركود التضخمي يكمن في التأثير على العرض الكلي بزيادة الإنتاج وليس بالتأثير على الطلب الكلي، وهو ما يتطلب حفز المستثمرين على إحداث التراكم الرأسمالي من خلال خفض الضرائب على الدخل والثروة وإنتهاج الخصخصة وإلغاء القيود والإجراءات المقيدة للنشاط الإقتصادي، كما يجب على الدولة إنتهاج سياسة نقدية إنكماشية للحد من نمو عرض النقود في

(٦١) د/حازم الببلاوي : "دليل الرجل العادي إلى تاريخ الفكر الاقتصادي"، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٦، ص

١٥٦-١٦٠ .

(٦٢) مايكل أبديمان : "الإقتصاد الكلي" ترجمة محمد إبراهيم منصور، دار المريخ، ١٩٨٨، ص ٣٤٣ .

الاقتصاد بما يتناسب مع معدلات النمو للناتج المحلي الإجمالي الحقيقي من خلال استخدام سعر الفائدة لضبط معدلات نمو النقود المعروضة<sup>(٦٣)</sup>.

٥/٣ الفكر الكينزي:

جاء الفكر الكينزي كرد فعل عنيف تجاه الأزمة التي عصفت بالنظام الرأسمالي عام ١٩٢٩ حيث ساد الركود والإنكماش والبطالة والأزمة المالية والنقدية حيث إنهارت قيم العملات والأوراق المالية، ولذلك دعا هذا الفكر إلى تطوير هذا النظام وليس هدمه، واهتم كينز بالتحليل الكلي الذي يهتم بأداء الاقتصاد القومي وتتمحور المعالم الرئيسية لنظرية كينز العامة حول التشغيل والتوازن الاقتصادي حيث رفض قانون "ساي" للمنافذ القائل به في النظرية التقليدية أن العرض يخلق الطلب المساو له ولكن في نظر كينز أن الطلب هو الذي يخلق العرض<sup>(٦٤)</sup> حيث يتحدد مستوى التشغيل - حجم الإنتاج والعمالة - بالطلب الفعلي الذي هو الإيراد الذي يتوقعه المنظمون الحصول عليه عند بيع حجم معين من الإنتاج، ويتكون هذا الطلب من الطلب على أموال الإستهلاك (والذي يتحدد بحجم الدخل والميل للإستهلاك) والطلب على أموال الإستثمار ويتحدد بالميل للإستثمار والذي يتوقف على سعر الفائدة والكفاية الحدية، وبالنسبة لنظرية النقود والفائدة فقد نظر إليها كينز بنظرة مغايرة للكلاسيك الذين نظروا للنقود على أنها وسيلة للتبادل ومن ثم فإن الإدخار

(٦٣) راجع في هذه المدرسة :

- Laider, "Some evidence on the demand for money", *Journal of Political Economy*, Feb., 1966, pp. 55-68.
- Walters, (A) : "Professor friedman on the demand for money", *Journal of political economy*, Vol. 73, Oct., 1965, pp. 545-551.
- Pesek, (B) : "Determinants of the Demand for money", *Review of economic and statistics*, Vol. 45, Nov., 1963, pp. 419-424.

- د/ حسن محمد سليم : محاضرات في النقود والبنوك والأسواق المالية، معهد التخطيط القومي، القاهرة، مذكرة داخلية رقم ٨٣، أبريل ١٩٧٠، ص ١٠-١٢ .

(٦٤) د/ السيد عبد المولى : "أصول الاقتصاد"، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٧، ص ٥-٦ .

- عبد الرازق الفاس : "الحكومة والفقراء والإنفاق العام، دراسة نظاهرة عجز الموازنة وآثارها الاقتصادية والاجتماعية في البلدان العربية"، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ط١، ١٩٩٧، ص ٢٦ .
- Shoner, (A) : "Free market economics", New York, 1985, pp. 47-65.

سيتم توجيه الإستثمار وأن العلاقة طردية بين سعر الفائدة والإدخار<sup>(١٥)</sup> أما كينز فنظر للنقود على أنها مخزن للقيمة وتطلب النقود لذاتها، وركز كينز على ضرورة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي لتنشيط الطلب الفعال لتحقيق التشغيل الكامل وعلاج البطالة وبذلك يتحقق التوازن الاقتصادي الكلي، كما تتدخل الدولة لتنشيط الطلب على الاستهلاك من خلال عدالة توزيع الدخل القومي لصالح الفقراء ومحدودي الدخل، وتنشيط الطلب على الإستثمار بإنشاء المشروعات العامة من خلال الإستثمار العام، كما يمكنها خفض سعر الفائدة لتنشيط الطلب على الإئتمان من جانب المنظمين للقيام بالإستثمارات الجديدة، ناهيك عن تدخلها لمواجهة الإحتكارات والإغراق والإرباح الإحتكارية<sup>(١٦)</sup>، وكان توجه كينز في توضيح عيوب النظام الرأسمالي للدفاع عنه وحمايته والتي تنطلق من آلياته الداخلية والتي تعرضه لعدم التوازن وحدوث الأزمات الإقتصادية بصفة دورية نتيجة عدم التناسب بين قوى العرض الكلي وقوى الطلب الكلي، ففي الدورات الإقتصادية عندما يسود الإقتصاد حالة الكساد تكون قوى العرض الكلي أكثر من الطلب الكلي وبذلك يوجد فائض عرض متمثل في وجود طاقات عاطلة وبطالة وكساد وصعوبة تصريف الإنتاج وإنخفاض في الأسعار والأرباح ويتراجع الميل للإستثمار، وفي حالة التوظيف الكامل حيث يصعب زيادة حجم الإنتاج أو الدخل فيظهر التضخم عندما يزيد الطلب الكلي ويوجد فائض الطلب ويختل التوازن بين العرض والطلب الكلي، ومن هنا يأتي دور الدولة لإعادة التوازن بينهما ( لعجز النظام الرأسمالي من إحداث ذلك تلقائياً ) من خلال استخدامها للسياسة المالية والنقدية، ولذلك دعا كينز لخفض الضرائب وزيادة الإنفاق العام في الخدمات والمرافق العامة لإستيعاب البطالة وخلق دخول نقدية لزيادة الطلب على السلع الإستثمارية والإستهلاكية ولو أفضى ذلك لحدوث عجز في الموازنة العامة،

(١٥) د/رفعت المحجوب: "الطلب الفعلي" دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧١، ص ٨٤، ١٥٦ .

- جيمس جوارتيني، ريجارد أستروب: "الإقتصاد الكلي، الإختيار العام والخاص"، مترجم، دار المريخ، السعودية، ١٩٩٩، ص ٢٦١-٢٩٥ .

(١٦) Alan Sweezy et al. : "The Keynesian revolution and its pioneers", American economic review, May, 1972, pp. 116-141.

- Keynes, (J.M) : "The general theory of employment, interest and money", London, 1936, pp. 20-25.

- تودج بوشهرلز : "أفكار جديدة من اقتصاديين راحلين : مقدمة في الفكر الاقتصادي الحديث"، ترجمة د، نزيده الأفتندي، عزه الأفتندي، المكتبة الأكاديمية، ١٩٩٦، ص ٢٦٦-٢٦٧ .

كما نادى بخفض سعر الفائدة لخفض تكاليف الإنتاج وزيادة الحافز على الإستثمار — هذا في حالة الكساد — أما في حالة التوظيف الكامل وظهور التضخم فتدخل الدولة بسياستها النقدية والمالية لامتناس فائض الطلب وذلك بزيادة سعر الفائدة وزيادة الضرائب وخفض الإنفاق العام الجاري ، والإستثماري ولو أفضى ذلك لظهور فائض في الموازنة العامة للدولة ، وبالتالي فالتدخل هنا مرهون بزيادة الناتج المحلي الإجمالي وزيادة الإنتاج وخفض البطالة ، ولا مانع لدى كينز من اللجوء للقروض العامة لتمويل عجز الموازنة العامة وبالجمم الذي تتطلبه حالة الإستقرار الإقتصادي في الدولة ، ناهيك عن التمويل بالعجز لزيادة الطلب الكلي وتعويض النقص في طلب قطاعات الإقتصاد القومي عن المستوى المطلوب لتحقيق التوازن مع مستوى العرض الكلي ومن ثم يتحقق الاستقرار الإقتصادي.

وبناء على ما سبق نجح كينز في إقناع الإقتصاديين بأهمية تدخل الدولة في النشاط الإقتصادي لعلاج عيوب وأزمات النظام الراسمالي وأقنع الدول الراسمالية بقيام حكوماتها بدور فعال من خلال النظم الضريبية والإنفاق العام وتحديد سعر الفائدة ورقابة النقود والاستثمار والإدخار والميل للإستهلاك خاصة بعدما فقدت الرأسمالية قدرتها التلقائية على تحقيق الإستقرار الإقتصادي والنمو خاصة بعد الكساد العظيم ١٩٢٩-١٩٣٢ ، ولذلك أيد كينز في هذا المنهج (( ألفين هانس ، وأبالرنر وريتشارد ماسجريف )) ، وبإنتهاء الحرب العالمية الثانية وحتى أوائل السبعينات إزداد تدخل الدولة في الإقتصاد حيث زاد الإنفاق العام الإجتماعي على الصحة والتعليم والإسكان والمرافق والمدفوعات التحويلية للدعم والضمان الإجتماعي والتأمين الصحي والتأمين ضد البطالة والشيخوخة ، وتملكت الدولة من خلال القطاع العام العديد من مشروعات البنية الأساسية والإنتاج الصناعي والزراعي والتجاري والخدمي ، وهو ما أفضى لتحقيق مكاسب للعمال والفقراء ومحدودي الدخل وزيادة معدلات النمو الإقتصادي في أمريكا واليابان إلى نحو ٥٪ سنويا وخفض معدلات البطالة والتضخم<sup>(٢)</sup> .

(٢) د/ رمزي زكي : " الليبرالية المتوحشة ، حول التوجهات الجديدة للرأسمالية المعاصرة " ، دار المستقبل العربي ،

القاهرة ، ١٩٩٣ ، ص ٢٦٩-٢٨٤

- فوزي سمير عزيز : " دور الدولة الإقتصاري في ظل المتغيرات الإقتصادية الدولية المعاصرة مع الإشارة إلى مصر " ، رسالة ماجستير ، كلية التجارة جامعة عين شمس ، ص ٤٢-٤٨

### ٦/٣ / الفكر النيوكينزي :

تعرض الفكر الكينزي للنقد من النيوكلاسيكيين والمدرسة النقدية وجانب العرض وفي المؤسسات المالية الدولية كصندوق النقد والبنك الدوليين إبان حقبة السبعينيات إزاء تفاقم ظاهرة الركود التضخمي وعجز الموازنات العامة المزمّن للدول النامية والمتقدمة، وهو ما أضعف من إسهاماتهم في علاج الأزمات المالية والنقدية والاقتصادية الدولية، وهو ما حدا برواد هذا الفكر — توبين وهيلر — بتأييد اقتصاد السوق والدفاع عن الفكر الرأسمالي مع أهمية تدخل الدولة لتحقيق التوازن والاستقرار الاقتصادي<sup>(٦٧)</sup> لعدم ثقتهم في اليد الخفية وإحداثها للتوازن التلقائي في الأجور والأسعار والتوظيف الكامل وصعوبة حدوث المنافسة الكاملة نظراً لوجود الممارسات الاحتكارية، خاصة وأن النظام الاقتصادي عرضه للتقلبات والدورات الاقتصادية والأزمات وعدم الثبات وذلك لارتباطها به وبالإننتاج الرأسمالي وهو ما يستوجب تدخل الدولة لتفعيل الطلب الكلي المرتبط بالتشغيل الكامل ما دامت تعجز آليات السوق عن تحقيق ذلك<sup>(٦٨)</sup>.

ووفق الفكر النيوكينزي بات من الضروري على الدول الرأسمالية للخروج من الأزمات التي تعصف باقتصادياتها التوجه نحو الأخذ بآليات السوق وتدعيم السياسات الاقتصادية والاجتماعية وذلك بانتهاج الدولة للدور الوظيفي للموازنة العامة بزيادة الإنفاق العام وتوجيهه لعلاج البطالة والكساد ولو ترتب على ذلك عجز في الموازنة وأهمية خفضه في فترات التضخم وذلك بالتنسيق بين السياستين المالية والنقدية واللذان لهما دور محوري في تحقيق الاستقرار الاقتصادي<sup>(٦٩)</sup>، كما نادى هذا الفكر بترشيد الأجور والأسعار

(٦٧) د/ سعيد الخصري: "الفكر الاقتصادي المعاصر وتحرير الاقتصاد المصري"، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق جامعة عين شمس، العدد الثاني، السنة (٣٨)، يوليو ١٩٩٦، ص ٦٩٤ .

(٦٨) يذهب هذا الفكر للقول بقصور السوق لعدم كفاية المعلومات وعدم دقتها فيما المبادلات وسوء تخصيص الموارد واستخدامها لتجزئة القرارات الاقتصادية، وضعف الأسواق ولقصور المعلومات وعدم تناسقها وغياب سلطة تنفيذ واحترام العقود، وتقويض فرص التسعير العادل، وبذلك يقود قصور السوق إلى الكساد مما تجد معه الدولة المبرر للتدخل ومواجهة الاحتكار بالقوانين وإنتاج السلع العامة. راجع: سعد لبيب محمد بدير: "اقتصاديات التحول لسوق، قياس ومعالجة بعض الآثار السلبية في الاقتصاد المصري"، رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية الحقوق جامعة الإسكندرية، ص ٨١-٩٣ .

(٦٩) د/ عادل المهدي: "نظرية التوقعات في السياسة النقدية"، مجلة الاقتصاد والتجارة، كلية التجارة جامعة عين شمس، العدد الثالث، ٢٠٠١، ص ٢٣-٢٤ .

ورقابتهما وزيادة مستويات الإنتاجية ومعدلات الإدخار والاستثمار لتحقيق النمو الاقتصادي المستدام، وضرورة الإهتمام برأس المال البشري بزيادة كفاءة التعليم وزيادة تدريب العمالة وتأهيلها لتتوافق مع التطورات التكنولوجية<sup>(٧٠)</sup>.

## المبحث الرابع

### الدور الاقتصادي للدولة في ضوء نظريات النمو الاقتصادي الحديثة

١/٤ مقدمة :

دلت تجارب الدول النامية والمتقدمة ودراسات البنك الدولي عن زيادة الدور التدخلي للدولة في القرن العشرين من خلال زيادة الإنفاق العام الإستهلاكي والإستثماري سواء لمواجهة الأزمات المالية والمصرفية والحروب أو لإعادة توزيع الدخل القومي، وأن هناك علاقة وثيقة بين النمو الإقتصادي وحجم الإنفاق العام وهو ما يتطلب دوراً مفرطاً في مجالات التشريع والأمن والقضاء والتنظيم والتعليم والصحة<sup>(٧١)</sup> وتطوير التكنولوجيا وإنسياب المعلومات<sup>(٧٢)</sup> والإحتكارات الطبيعية للمرافق العامة، وهذا يسهم في تطوير رأس المال البشري وزيادة الدخل الحقيقية للأفراد وزيادة كفاءة المؤسسات وأدائها الاقتصادي، والتدخل بإنشاء المشروعات التي يحجم عنها القطاع الخاص، وتقديم الإعانات والمنح والدعم للفقراء، وإنشاء ودعم نظم التأمينات والمعاشات والضمان الاجتماعي وتعويضات البطالة، وعلاج قضايا الفقر والبطالة والتخلف والتضخم

(70) Cortright, (J) : "New growth theory technology and lesrning :A practitioners guide", Reviews of economic development literature and practice, No. 4, 2001, pp. 3-6.

(٧١) البنك الدولي : "تقرير التنمية في العالم ١٩٩٧"، الدولة في عالم متغير، واشنطن ١٩٩٧، ص ٤٧-٦٥.  
- د/ عاطف قيرصي : "إعادة النظر في دور الدولة في التنمية الاجتماعية والاقتصادية"، ورقة عمل مقدمة إلى اجتماع الخبراء حول الحكم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية ومكافحة الفقر"، القاهرة، نوفمبر ٢٠٠١، الأمم المتحدة، نيويورك ٢٠٠٢، ص ١٢٠-١٥٠.

- Barro & Salai-i-Martin : "Economic growth", New york; Mc Graw Hill,1995, pp. 1-40.  
(٧٢) فسر "سولو" أحد رواد الفكر النيوكلاسيكي أسباب النمو الاقتصادي في أمريكا بالتقدم التكنولوجي حيث وجد أن ما يزيد عن ٨٥% من الزيادة في الإنتاج ترجع لغير الزيادة في رأس المال، كما أرجع "ديني سون" ١/٥ النمو الاقتصادي في أمريكا إلى التعليم، راجع :  
- Solow, (R) : "Technical change and the aggregate production function", Review of economics and statistics, Vol. 39, 1957, p. 10.  
- Solow, (R) : "Perspectives on growth theory", Journal of economic perspectives, Vol. 8, No.1, Winter, 1994, pp. 50-80.



وأسعار الصرف من خلال كافة مؤسسات الدولة<sup>(٧٣)</sup>، وبعد هذا العرض سنعرض الدور التدخلّي للدولة في نماذج النمو الحديثة.

#### ٢/٤ الفكر الكلاسيكي :

ترجع نشأة نظرية النمو الاقتصادي إلى الكلاسيك حيث تناولوا عناصر النمو الاقتصادي مثل مشاكل السكان والقوة العاملة ورأس المال والاستثمار والتطور التكنولوجي والدورات الاقتصادية وتغيرات الأسعار النسبية ومحددات النمو وعوائقه، وبظهور المدرسة الحديثة في أواخر القرن التاسع عشر تقلص الاهتمام بالنمو الاقتصادي ليتحول الاهتمام إلى الإصلاح الاجتماعي والرفاهية نظراً لظهور المشكلات الخاصة بتوزيع الدخل ورفاهية الأفراد وتفاعلات القوى الإحتكارية، وبعد إنتهاء الحرب العالمية الثانية وظهرت الحاجة إلى الأعمار في أوروبا عاد الإهتمام بأسباب ومحددات النمو الإقتصادي.

وجاءت نماذج النمو الكلاسيكية المبنية على نموذج "سولو" لتؤكد على دور الإدخار والتراكم الرأسمالي في إحداث النمو الاقتصادي قصير الأجل من خلال إمكانية الإحلال بين رأس المال والعمالة وتناقص العائد بالنسبة لكل منهما، فبالنسبة للدول منخفضة النمو والتي تتميز بندرة نسبية في رأس المال ووفرة نسبية في العمالة يكون لديها معامل رأس المال / العمالة منخفضاً، ولذلك ترتفع الإنتاجية الحديثة لرأس المال، وبالتالي فإن تزايد الإستثمار والإدخار يحدث نمواً في الأجل القصير، ولكن مع الوقت يزداد معامل رأس المال / العمل وتنخفض بالتالي الإنتاجية الحديثة لرأس المال وينخفض بذلك الإستثمار وتعود هذه الدول إلى وضع الثبات في الأجل الطويل، وعليه لا يتحقق النمو الاقتصادي في الأجل الطويل إلا بحدوث عوامل خارجية مثل معدل النمو السكاني ومعدل التقدم الفني التكنولوجي والتي تفضي إلى عدم إنخفاض الإنتاجية الحديثة لرأس المال في ظل زيادة حجم الإستثمارات وهو ما يمكن معه إحداث نمو إقتصادي في الأجل الطويل<sup>(٧٤)</sup>.

(٧٣) UNDP: Human Development Reports, 1990, pp. 10-50.

(٧٤) د/ منى مصطفى البرادعي، د/ منال محمد متولي: "البعد البشري والنمو الاقتصادي، النظرية والتطبيق"، سلسلة أوراق بحثية، قسم الاقتصاد، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، العدد (١٧)، سبتمبر ٢٠٠١، ص ٢١-٢٣.

- Borensztein, et al. : "How does foreign direct investment affect economic growth"? NBER, working paper series, No. 5057, March, 1995, on <http://www.nber.org/>

ويتضح من نموذج "سولو" عدم وجود خصائص ذاتية كامنة في اقتصاديات الدول منخفضة النمو أثناء هذا النمو حيث لا بد من حدوث صدمات خارجية تتمثل في التقدم الفني التكنولوجي الذي يأتي من خارج النظام الاقتصادي ويستبعد التأثير عليه من خلال أدوات السياسة المالية والنقدية والتجارية والإستثمارية، وبالتالي فزيادة الناتج القومي تعزي إلى التقدم الفني التكنولوجي الخارجي - مكمل أو متمم أو متبقي سولو - وليس عن طريق الإحلال الفني القصير الأجل بين أرصدة رأس المال والعمالة.

وكانت نتائج نموذج "سولو" قد افترضت أن إختلاف معدلات النمو بين الدول مرده إلى التباين المؤقت في المراحل التي تمر بها، وأن اقتصاديات الدول منخفضة النمو ستتمو بمعدل أسرع من نمو الدول المتقدمة والغنية في الأجل القصير، وهو ما سيفضي إلى تقارب معدلات النمو الاقتصادي للدول المنخفضة والمرتفعة النمو في الأجل الطويل وتتقارب أيضاً متوسطات الدخول الفردية بهما.

وقد أفضى إفتراض تناقص العائد بالنسبة لرأس المال في ظل النموذج الكلاسيكي إلى العديد من النتائج منها أن الإستثمارات والعمالة الماهرة ستنتقل من الدول المتقدمة إلى الدول منخفضة النمو الاقتصادي، والتي ستتمو بمعدلات أسرع من الدول المتقدمة في الأجل القصير لتتقارب مستويات الدخول والنمو بينهما في الأجل الطويل، وستتقارب معاملات رأس المال/ العمل والأجور، كما أن النمو في الأجل الطويل لن يحدث إلا من خلال صدمة خارجية تتمثل في التغيير الفني التكنولوجي القادم من خارج النظام الاقتصادي.

وإزاء عدم تحقق هذه النتائج في الواقع العملي وفقاً لما افترضه الكلاسيك وهو ما أفضى لبقاء جانب كبير من النمو الاقتصادي غير قابل للتفسير داخل هذا النموذج الكلاسيكي وهو ما دعا إلى التفكير في نموذج جديد للنمو يمكنه تفسير الظواهر الاقتصادية الحديثة ويعالج أوجه القصور في النموذج الكلاسيكي، ولذلك جاء ظهور نماذج النمو النابعة من الداخل<sup>(٧٥)</sup>.

**٣/٤ نماذج النمو الكينزية :**

(٧٥) Solow,(R): "Technical change and the aggregate production function", op.cit., pp.11-20.

- Solow, (R) : "Perspectives on growth theory", op. cit., pp. 30-60.

يعتبر نموذج "هارود- دومر" أهم هذه النماذج ويكون معدل النمو دالة في العلاقة بين معدل الإيدار ومعدل الإستثمار<sup>(٧٦)</sup>، ولما كان النمو الإقتصادي يتصف بعدم الإستقرار لتعرضه للاختلالات فيبتعد عن مساره التوازني كنتيجة لقصور السوق الذي يفشل في تصحيح هذه الإختلالات لذلك كان على الدولة التدخل لتحقيق الإستقرار والتوازن الإقتصادي واستدامة النمو الإقتصادي في الأجل الطويل، وذلك من خلال السياسة المالية متمثلة في الإنفاق العام والضرائب لحفز الإيدار وزيادة الإستثمارات الإنتاجية، وتقديم حوافز للإستثمارات الخاصة، وتقديم الإعانات والمنح والدعم النقدي والعيني لتوجيه الإيدار الخاص إلى كافة القطاعات الإقتصادية الإنتاجية والخدمية المساهمة في زيادة معدلات النمو الإقتصادي<sup>(٧٧)</sup>، ناهيك عن تدخل الدولة من خلال سياستها النقدية بخفض أسعار الفائدة وإلغاء السقوف الإئتمانية وعدم توجيه الإئتمان نحو قطاع اقتصادي معين حتى يمكن توجيه الإئتمان إلى كافة الوحدات الإنتاجية لإحداث نمو اقتصادي مستدام.

#### ٤/٤ المدرسة الهيكلية :

##### ١/٤/٤ مقدمة :

ينطلق التحليل الهيكلية صوب التعرف على أسباب تباطؤ استجابة المشروعات والقطاعات الاقتصادية للأسعار، والفجوة بين العرض والطلب الناشئة عن زيادة الطلب عن العرض أو العكس، وانخفاض مرونة الطلب والعرض، ناهيك عن انتشار الفقر وعدم عدالة توزيع الدخل، وانخفاض معدلات النمو الاقتصادي وهو ما يفاقم من مشاكل البطالة والفقر، وهذه كلها سمات تتصف بها الدول النامية، وبعد هذا العرض سنتعرض للاتجاهات الفكرية التنموية للمدرسة الهيكلية.

#### ٢/٤/٤ نماذج النمو الخطية :

يعد نموذج مراحل النمو "لرستو" أشهر هذه النماذج والذي يعتبر أن عملية النمو الاقتصادي يكون من خلال الإنتقال من التخلف الإقتصادي إلى

(76) Harood, (R.E): "An essay in Dynamic theory's", economic journal, Vol. 49, 1939, pp. 300-315.

- Evsey Domar : "Capital expansion, rate of growth and employment", economica, vol. 14. 1946, pp. 230-250.

(77) Moudud, (J.K) : "State policies and warranted growth rate", working paper No. 349, July, 2002, pp. 8-9.

- Evsey, Domar : "Essays in theory of economic growth", New York, 1957, pp. 233-261.

- د/ حازم الببلاوي : "النظام الاقتصادي الدولي المعاصر"، مركز الأهرام للترجمة والنشر، ط٢، ٢٠٠٥، ص ٢٧ .

النمو والتنمية وهذا من خلال مراحل تمر بها كل الدول في الغالب ، والتي مرت أيضاً من الإنطلاق إلى النمو الذاتي المتوازن والمستمر، ويرى "رستو" أن بداية الإنطلاق للدول النامية من خلال توجه الإدخار المحلي والأجنبي نحو حفز الإستثمارات لإحداث التراكم الرأسمالي، واستخدم نموذج هارود - دومار للنمو لتقدير احتياجات الدول النامية من الإستثمارات على الرغم من أن هذا النموذج كان مستخدماً لتحديد محددات النمو الاقتصادي المستدام في الدول الغنية والمتقدمة صناعياً<sup>(٧٨)</sup>.

### ٣/٤/٤ نظرية التغير الهيكلي (نموذج أرثر لويس) :

قدم "أرثر لويس" نموذجاً للنمو الاقتصادي كما وضع أسس للتجارة بين دول الشمال المتقدمة ودول الجنوب المتخلفة، وقدم أيضاً نموذجاً عن فائض العمالة تائراً بفكر ريكاردو، واعتبر الإقتصاد المتخلف يتكون من نموذج ثنائي يتكون من قطاعين أحدهما رأسمالي - قطاع صناعي متقدم حيث يتحدد النمو الاقتصادي بإعادة استثمار الأرباح المتحققة فيه - والثاني قطاع تقليدي - القطاع الزراعي والذي يتميز بانتشار الأساليب الإنتاجية المتخلفة وزيادة البطالة المقنعة - وينمي الإقتصاد المتخلف باستثمار أموال القطاع الرأسمالي الصناعي مع العمالة المتوفرة في القطاع التقليدي<sup>(٧٩)</sup>، وعندما يصل فائض العمل إلى حد معين فستنخفض ربحية المنظمين وتزداد معدلات الأجور، ويترتب على نقص الإستثمارات في الدول المتقدمة إنخفاض تكلفة العمالة مع بقاء فائض العمل كما هو وزيادة الصادرات.

وإزاء التباين بين الدول المتقدمة والمتخلفة وضع "لويس" تصور لاقتصاد مفتوح ونموذج للتجارة وذكر أن لهذه الدول مزايا نسبية تستخدمها في إنتاج السلع وتصديرها للخارج، وتفضي هذه الإزدواجية لمعوقات في النمو الاقتصادي خاصة داخل الدولة بين الريف المتخلف وزيادة السكان وبين الحضر المتطور تكنولوجياً مما يتحتم على الدولة التدخل ونقل القطاع المتخلف إلى قطاع صناعي متقدم يحدث تراكم رأسمالي، وتكامل القطاعين الصناعي والتقليدي

(٧٨) Hirschman, Alberto : "Essays in Trespassing economics to politics and beyond", Cambridge University Press, 1981, pp. 1-10.

(٧٩) د/ محمد عبد العزيز عجمية، د/ عبد الرحمن يسري أحمد : "التنمية الاقتصادية"، دار الجامعات المصرية، الإسكندرية، ١٩٧٩، ص ٦٠-٧٠.

وبين الريف والحضر من خلال توجيه الإستثمارات للصناعة بخفض الفائدة على الإئتمان الممنوح لها<sup>(٨٠)</sup>.

#### ٤/٤/٤ نظرية التبعية الدولية :

حاولت هذه النظرية تفسير التخلف الاقتصادي في إطار العلاقات الاقتصادية الدولية، وأثر العلاقات بين القوى الاقتصادية الدولية والمحلية في تشكيل دول غنية متقدمة وأخرى فقيرة نامية ومتخلفة<sup>(٨١)</sup>، ناهيك عن تأثير القيود المؤسسية والبيروقراطية على النمو والتنمية ولذلك دعت هذه النظرية لانتهاج استراتيجيات جادة للإقلال من الفقر وإستهداف الفقراء ومواجهة البطالة وعدالة توزيع الدخل القومي، ونظراً لأن هذه المدرسة تنبع من الأصول الماركسية فإنها ترى أسباب الفقر وتخلف الدول مرجعه إلى الرأسمالية والدول الغربية الصناعية والشركات متعددة القومية والمنظمات الاقتصادية الدولية، وإزاء المشكلات التي تواجه الدول النامية من أمريكا اللاتينية وأفريقيا وبعض الدول الآسيوية فقد دفعتها للتبعية الخارجية للدول المتقدمة صناعياً حيث تتلقى القروض والمنح والإعانات والمساعدات والإستثمارات من صندوق النقد والبنك الدوليين والمؤسسات المانحة والتمويل الدولية<sup>(٨٢)</sup>.

وفشلت هذه النظرية في التنبؤ بأسباب نجاح تجارب التنمية النمو الاقتصادي في دول جنوب شرق آسيا على الرغم من تبعيتها للعالم الخارجي سواء من حيث تلقيها للإستثمارات الأجنبية المباشرة وغير المباشرة وتبني استراتيجية التصنيع من أجل التصدير والنفاذ إلى الأسواق الدولية والاندماج في الاقتصاد العالمي، كما أنها فشلت في التنبؤ بفشل استراتيجية الإحلال محل الواردات في الدول النامية كسياسة تحد من الواردات ومنافسة السلع المستوردة لمثيلاتها المحلية والتي أولتها الدولة عنايتها بتدخلها المفرط في الاقتصاد من خلال زيادة الإنفاق العام الإستثماري واستعمال القيود التعريفية وغير التعريفية في التجارة الدولية<sup>(٨٣)</sup>.

<sup>(٨٠)</sup> Lewis, (W, A) : "The evaluation of the world economic order", Princeton university Press, 1978, pp. 1-50.

- Todaro, (M, P) & Smith : "Economic development, 2003, pp. 110-125.

<sup>(٨١)</sup> Meier, (G) & Rauch, (J) : "Leading issues in economic development", Oxford University Press, 2000, pp. 1-30.

<sup>(٨٢)</sup> Portes, (A) : "Neoliberalism and the sociology of development : Emerging trends and unanticipated pacts", population 230-255.

<sup>(٨٣)</sup> Evans, Peter : "Impeded Autonomy : States and industrial transformation", Princeton University Press, 1995, pp. 10-20.

#### ٥/٤ نظريات الدفعة القوية والنمو المتوازن وغير المتوازن :

يقصد بالنمو الاقتصادي مجرد الزيادة في الدخل الفردي الحقيقي، أما التنمية الاقتصادية فيقصد بها الدخول في مرحلة النمو الاقتصادي السريع أي تحقيق زيادة تراكمية مستدامة في الدخل الفردي خلال فترة ممتدة من الزمن<sup>(٨٤)</sup> والتي تتحقق في خضم التغيير في البنيان الاقتصادي كمياً ونوعياً<sup>(٨٥)</sup>، وهذا لن يتأتى دون دفعات قوية للأخذ بالاقتصاد المتخلف والركود إلى التطور والنمو وذلك في إطار استراتيجية مناسبة للتنمية تضعها الدولة لنقل الاقتصاد من الركود إلى النمو الذاتي، وتتطلب الدفعة القوية التدخل المفرط للدولة في الاقتصاد من خلال خطة تنموية هادفة لتحقيق معدل مستدام وسريع من التنمية، وتملك وسائل الإنتاج وإعتماد التخطيط الشامل كأداة لتنظيم الاقتصاد حيث لا يتصور تحقيق التنمية تلقائياً باليد الخفية<sup>(٨٦)</sup>، ويتحدد حجم الدفعة القوية بمقدار الإستثمار اللازم إستثماره بانتظام تحقيقاً للزيادة في الدخل الفردي الحقيقي حتى يدخل الاقتصاد في مرحلة النمو الذاتي<sup>(٨٧)</sup>.

وبالنسبة لفكر النمو المتوازن أشار "نيركسه" لقصور الطلب على رؤوس الأموال بالدول النامية نظراً لانخفاض الحافز على الإستثمار بسبب صغر حجم أسواقها وضيق نطاقها، وبالتالي يلزم ضخ المزيد من الإستثمارات إلى كل صناعة بالقطاع الصناعي عن طريق النمو المتوازن والذي يعتبر آلية أساسية لتوسيع نطاق الأسواق وخلق حوافز الإستثمار<sup>(٨٨)</sup>، حيث ستخلق كل صناعة بما توزعه من دخول سوقاً للصناعات الأخرى، ومن ثم فإن كل مشروع من إجمالي هذه المشروعات يخلق وفورات خارجية عن طريق توسيع الحجم الكلي للسوق المتمخضة عن ظاهرة الغلة المتزايدة، ولذلك قال "نيركسه" بأهمية التصنيع المحلي كسبيل للتنمية في النمو المتوازن مع الاهتمام بالزراعة والتوازن

<sup>(84)</sup> Nicolas Kaldor : "Essays on economic stability and growth", 1960, p. 233.

<sup>(٨٥)</sup> Kindleberger : "Economic development", 1958, p. 1.

- يتمثل التغيير البنائي في إزدياد الأهمية النسبية للنتائج الصناعي في إجمالي الناتج القومي في إطار النمو الاقتصادي، والذي يصاحبه العديد من التغييرات مثل نسبة الأفراد العاملين بالصناعة إلى إجمالي العاملين، والتغييرات على المستوى الفني للإنتاج وعلى معامل رأس المال/ العامل وعلى معامل رأس المال/ الدخل، وعلى نصيب الخدمات من الناتج القومي، والأهمية النسبية للحضر.

<sup>(86)</sup> Gerhard, (C) & Geiger, (T): "Country programming as a guide to development", the brookings institution, 1962, p. 48.

<sup>(87)</sup> Rosenstein, Rodan : "Notes on the theory of Big Push", Economic development of Latin America, 1961, pp. 56-66.

<sup>(88)</sup> Nurkse, (R) : "Problems of capital formation in under-developed countries, 1953, p. 9.

الرأسي بين الإستثمار في قطاع صناعات سلع الإستهلاك، والإستثمار في قطاع رأس المال الاجتماعي كالنقل والمواصلات والطاقة والتعليم والصحة والتدريب وتكنولوجيا المعلومات<sup>(89)</sup>، ولا يفهم من النمو المتوازن أن تنمو الصناعات بمعدل واحد ولكن تنمو بمعدلات مختلفة تتحدد في ضوء مرونة اطلب الدخلية للمستهلكين على كافة السلع الصناعية المنتجة.

وعلى صعيد النمو غير المتوازن فهي صورة لاستراتيجية النمو المتوازن تستهدف تحقيق النمو المتوازن من جانب العرض لدرء ما يتعرض له الإقتصاد القومي من تشوهات واختناقات عند إختلال التوازن، ويتأتى ذلك بتحقيق التوازن بين كافة قطاعات الإقتصاد القومي وإنطلاق قطاعي الزراعة والصناعة بالتزامن في غمار التنمية، وتوفير خدمات مشروع رأس المال الاجتماعي بالقدر المناسب مع النمو في القطاعات الاقتصادية الأخرى.

وركز "هيرشمان" في معرض حديثه عن استراتيجية النمو غير المتوازن أن الدول النامية تفتقر إلى القدرة الحقيقية على إتخاذ القرارات الخاصة بالاستثمار، كما يدفع النمو غير المتوازن الإقتصاد نحو استعمال الموارد النادرة لدى هذه الدول حيث يؤدي هذا النمو لبعض القطاعات إلى حفز الإستثمارات في قطاعات أخرى، مع وجوب تركيز السياسة الإنمائية على عدد محدد من القطاعات المتميزة بالتفوق على غيرها من القطاعات مما يحض على توجيه الإستثمارات في القطاعات الاقتصادية الأخرى<sup>(90)</sup>.

٦/٤ الفكر النيوكينزي :

١/٦/٤ مقدمة :

ظهر هذا الفكر مع بداية الثمانينيات من القرن العشرين لتطوير الفكر الكينزي القديم القائل بالتدخل الواسع للدولة في الإقتصاد، ورأى الفكر النيوكينزي إعتقاد آليات السوق والحرية الإقتصادية في الإقتصادات المدارة والمخططة مركزياً من جانب الدولة بسبب تراجع معدلات النمو الإقتصادي

(89) Chandra (R) & Sandilands (R.J) : " Does investment cause growth? A test of an endogenous demand driven theory of growth applied to India " 19650-1996", paper presented in conference : old and new growth theories : Pisa university, Italy, 5-7 Oct., 2001, pp. 199-205.

- Schultz, thedro : "investment in human capital, the role of education and of research", the free press, New York, 1971, pp. 9-39.

(90) Alert, O. Hirschmani : "The strategy of economic development", 1958, pp. 53-108.

- Olourn, (D) : "perspectives on improving institutional capacities of third world Administration systems with special reference to Africa", Work shop in political theory & Policy Analyses, Indiana University, June, 2003, pp. 1-5.

لديها وتزايد حدة التضخم والبطالة، ومن ثم تكون إشترابية السوق الجامعة بين تدخل الدولة واقتصاد السوق هو واجبة التطبيق نظراً لعجز اليد الخفية بمفردها عن تحقيق التوازن والاستقرار الإقتصادي تلقائياً، خاصة وأنها ستتيح للدولة استخدام السياسات المالية والنقدية والتجارية والإستثمارية لحفظ النمو الإقتصادي المستدام<sup>(٩١)</sup>.

وفي هذا الإطار سيتم تناول نماذج النمو الكينزية فيما يلي :  
٢/٧/٤ نماذج النمو الداخلي :

حاولت نماذج النمو الداخلي – أشهر روادها "لوكاس" من رواد الفكر الكلاسيكي و"رومر" من رواد الفكر النيوكنيزي – تفسير أسباب تحقيق دول جنوب شرق آسيا للنمو الإقتصادي المستدام في ظل عجز الدول والأفريقية وأمريكا اللاتينية عن تحقيق ذات المعدلات من النمو<sup>(٩٢)</sup>، وأرجعت هذه النماذج من خلال فروضها أن ذلك مرجه إلى الإستثمارات الهائلة في رأس المال البشري والمادي، والإهتمام بالبحث العلمي التكنولوجي والتطبيقي وتدريب العمالة، وإتساع القاعدة التكنولوجية، وزيادة معدلات الإذخار والإستثمار وزيادة حجم العمالة الماهرة في الصناعة، كما أنه على الدولة التدخل بإنشاء البنية الأساسية المطلوبة لتحقيق هذا النمو الإقتصادي المستدام وتنمية رأس المال البشري بتوفير الصحة والتعليم والتدريب وتراكم المعارف والخبرات والمهارات لديه، وتيسير الإجراءات المحفزة للقطاع الخاص على الإذخار والإستثمار وحماية حقوق الملكية والحريات والتعاقد<sup>(٩٣)</sup>، وعليه يتضح أن "رومر ولوكاس" قد أدخلوا عنصراً للمال البشري في دالة الإنتاج النيوكلاسيكية حيث أضحى عاملاً مفسراً للنمو

(٩١) Katchanovsti, (i) : "Divergence in growth in communist countries", Journal of Public policy, Vol. 20, No.1, 2000, pp. 55-60.

- Alexandro Portes : "Neoliberalism and the sociology of development emerging trends and unanticipated facts", population and development review 23, June, 1997, pp. 229-259.

(٩٢) Balassa, (B) et al. : "Toward Renewed Economic growth in Latin America", Washington, D.C., IIE, 1986, pp. 30-50.

- Balassa, (B): "the lesson of east Asian development", economic development and change, 1988, pp. 10-20.

(٩٣) Lucas, (R) : "On the mechanism of economic development", Journal of Monetary economics, Vol. 22, No. 1, July, 1988, pp. 3-42.

- أبحاث إحدى الدراسات عن أسباب النمو الذي تحقق لدى الدول الصناعية في منتصف القرن الماضي عن أن

٩٠ من هذا النمو كان يرجع لتحصين قدرات الإنسان والمعرفة والإدارة فيما عرف بالعنصر المتمم، راجع :

- Meier, Gerald : "Leading issues in economic development", fifth edition, Oxford University Press, New York, 1989, pp. 18-50.



الاقتصادي حتى يمكن إحداث نمو إقتصادي مستمر في الجبل الطويل ولينبع من داخل النموذج وليس من خارجه كما أكدته النظرية الكلاسيكية.

ويجدر بالذكر أن إعتبار رأس المال البشري كأحد عناصر الإنتاج ترجع إلى آدم سميث الذي أدمج كل قدرات ومهارات الأفراد المكتسبة والمفيدة في رأس المال المادي ناهيك عن أن "فون تونان" نظر إلى البشر باعتبارهم كـرأس مال، ولذلك فإن الاقتصادي "شولتز" - مؤسس نظرية رأس المال البشري - إعتبر أن رأس المال البشري والبحوث هو اللغز المفسر لزيادة معدل نمو الناتج بصورة أكبر من زيادة الموارد الأساسية<sup>(٩٤)</sup>.

وبعد العرض السابق يتضح لنا أن نماذج النمو النابع من الداخل جاءت لتمحو أثر فرضية الفكر الكلاسيكي حول التقارب بين رأس المال / العمل ومعدلات الأجور في الدول المنخفضة النمو والدول الغنية المتقدمة، كما أنها حاولت تقديم البديل الأفضل لفرضية المنافسة الكاملة يكون قابل للتطبيق العملي<sup>(٩٥)</sup>، خاصة وأن نماذج النمو السابقة قد أخفقت في تفسير التباين الحاد بين معدلات النمو بين كافة دول العالم خاصة وأن تجارب الدول في النمو أبانت عن عدم نمو اقتصادات الدول الفقيرة أسرع من الدول الغنية وبذلك يستبعد التقارب في النمو بينهما، كما أن الاختراعات والتطور الفني التكنولوجي ينبع من الداخل أي يتحدد بما يفعله الأفراد، أي لا يعتبر منحه من الطبيعة أو من الموارد الأولية ومن ثم يتأثر هذا التطور بالحواجز والمنح الاقتصادية وتسيطر عليه الشركات وتحقق من خلاله أرباحاً إحتكارية، وهو ما يستفاد منه عدم إتاحة هذه التقنيات للأفراد ولكل الدول الأمر الذي سقطت معه الفروض الكلاسيكية في تحديد مصادر النمو الاقتصادي طويل الأجل<sup>(٩٦)</sup>.

واتفقت كافة نماذج النمو الداخلي على حدوث التغير التكنولوجي من داخل النموذج الاقتصادي بواسطة تراكم المعرفة وتراكم رأس المال البشري<sup>(٩٧)</sup>، ويكون العائد على رأس المال ثابتاً (خلافاً لتناقصه في ظل الفروض

(٩٤) د/ منى مصطفى البرادعي، د/ منال مصطفى متولي : مرجع سابق، ص ٩ .

(٩٥) Romer, (P.M) : "The origins of endogenous growth", Journal of political economy, Vol. 8, No. 1, Winter, 1994, pp. 1-20.

(٩٦) Romer, (P.M) : "Increasing returns and long-run growth", Journal of political economy, Vol. 94, No. 5, 1986, pp. 20-25.

(٩٧) Lim, Ewe-ghee : "Determinants of and the relation between foreign direct investment and growth : A summary of the recent literature", international monetary fund, working paper, wp/01/175, November, 2001, on <http://www:Nber.org>.

الكلاسيكية) حيث أن الإستثمار في رأس المال البشري يزيد الإنتاجية الفردية للعامل كما يزيد من إنتاجية كافة عناصر الإنتاج الأخرى، كما الاختراعات التكنولوجية تعد عناصر إنتاج حديثة غير تقليدية وغير التنافسية في الاستعمال، وبالتالي تكون فرضية سيادة المنافسة الكاملة غير صحيحة نظراً لأن المشروعات تباع منتجاتها بأثمان تفوق تكلفتها الحدية لتغطية تكلفة البحث العلمي والتطوير كما أن حصول هذه المشروعات على تسجيل براءات الإختراع للمنتجات الجديدة يجعلها تحقق أرباحاً إحتكارية<sup>(98)</sup>، كما أن المعرفة تعد أحد مخرجات الإنفاق على البحث العلمي والتطوير والتعليم والتعلم والتدريب والخبرات التراكمية أثناء العمل لإنتاج السلع والخدمات<sup>(99)</sup>.

وعلى الرغم مما قدمته نظرية النمو من الداخل من إسهامات في النمو الاقتصادية وتفسيرها له في كافة الدول إلا أنها لم تسلم من النقد من جانب النيوكلاسيك باعتبارها لم تقدم جديداً حيال التطور التكنولوجي النابع من الداخل حيث كان موجوداً لدى "آدم سميث وماركس وشومبيتر" كما أن نماذج أخرى ضمننت التكنولوجيا ورأس المال البشري في النمو<sup>(100)</sup>.

١/٢/٦/٤ نموذج كروجمان ١٩٨١ :

يفترض هذا النموذج أنه في اقتصاديات النمو الصناعي يفترض ثبات ناتج الزراعة، وبالتالي فالمناطق ذات رؤس الأموال الكثيرة تتمتع بمزايا نسبية في إنتاج وتصدير السلع الصناعية، وهو ما يقضي لتعاظم الربحية وتراكم رؤوس الأموال وهو ما يخفض التكلفة ويزيد من حجم الصادرات<sup>(101)</sup>.

٢/٢/٦/٤ نموذج رومر ١٩٨٦ :

يظهر هذا النموذج العلاقة بين معدل النمو الاقتصادي وزيادة العائد لتفسير عدم المساواة بين الدول في المستوى الاقتصادي على الصعيد الدولي، ووضاً في حسابانه الإستثمارات المتاحة الناجمة عن المعرفة والإقلال من أهمية

<sup>(98)</sup> Romer (P.M) : "Endogenous technological change", Journal of political economy, Vol. 98, No. 5, October, 1990, pp. 1-30.

<sup>(99)</sup> Grossman, (G.M) & Helpman, (E): "Endogenous innovation in the theory of growth", Journal of Economic perspectives, Vol. 8, No. 1, Winter, 1994, pp. 15-22.

<sup>(100)</sup> Arrow, (K.J) : "The economic implication of learning be doing", Review of economic studies, Vol. 29, 1962, pp. 1-25.

- Uzawa, (H) : "Optimum technical change in an aggregate model of economic growth", international economic review, Vol. 6, No.1, January, 1965, pp. 70-80.

<sup>(101)</sup> Krugman, (P) : "Trade accumulation and uneven development", Journal of development economics, Vol. 8, No. 2, 1981, pp. 152-162.

إنخفاض العائد على رأس المال المستثمر في الصناعة، ويرى النموذج سرعة النمو الاقتصادي في الدول الصناعية عن الدول النامية والمتخلفة<sup>(١٠٣)</sup>.  
٣/٢/٦/٤ نموذج لوكاس ١٩٨٨ :

يفترض هذا النموذج تباين مستوى الإنتاجية والدخول على المستوى الدولي من خلال إضافة العائد الثابت مع رأس المال من خلال إنسياب العمالة الماهرة من أماكن ذات ندرة في رأس المال وهو ما يكشف عن دور الهجرة الدولية في النمو والتنمية<sup>(١٠٣)</sup>.

٤/٢/٦/٤ نموذج Azariadis/Drazen ١٩٩٠ :

يهتم هذا النموذج بالإنتاج الذي يعتمد على التقنيات المتطورة والمهارات، ويتوافق هذا النموذج مع الدول الغنية ذات الوفرة من رؤوس الأموال وارتفاع مستويات التعليم، ولا يتوافق مع الدول ذات الندرة في رؤوس الأموال وتواضع مستويات التعليم لديها<sup>(١٠٤)</sup>.

٥/٢/٦/٤ نموذج matsuyama ١٩٩٢ :

يضم هذا النموذج إقتصادات نمو الإنتاج الصناعي ويوضح مستويات رؤوس الأموال المطلوبة للصناعة<sup>(١٠٥)</sup>.

---

(١٠٣) Romer, (P.M) : Endogenous technological change", Journal of political economy, Vol. 98, No. 5, 1990, pp. 968-981.

(١٠٣) Lucas, (R,E) : "On the mechanics of economic development", op. cit., pp. 5-40.

(١٠٤) Azaridis, (C) & Drazen : "Threshold extemalities in economic development", quarterly journal of economics, Vol. 105, No. 2,1990, pp. 505-525.

(١٠٥) Matsuyama, (K) : "Agricultural productivity, comparative advantage and economic growth", Journal of economic theory, Vol. 58, No. 2, 1992, pp. 319-332.

## المبحث الخامس

### دور الدولة في ضوء التحولات والمتغيرات الاقتصادية الدولية المعاصرة

١/٥ مقدمة :

يمكن القول بأهمية الدور التداخلي للدولة في الإقتصاد وهو ما شكل جدلاً بين المؤيدين والمعارضين له، وأبانت العديد من الدراسات عن أثر المتغيرات الاقتصادية الدولية على دور الدولة في الإقتصاد المعاصر والتي أعلت من قيمة الحرية الاقتصادية إزاء فشل الحكومات في مواجهة الأزمات المالية والمصرفية والاقتصادية المعاصرة، وهو ما أفضى لتبني المنظمات الدولية الاقتصادية ومنظمة التجارة العالمية استراتيجيات التحول نحو إقتصاد السوق وأن يناط بالدولة تنظيم وضبط الأسواق وعلاج قصوره وتحقيق العدالة الاجتماعية ورفع كفاءة مؤسسات الدولة وتحقيق الكفاءة الاقتصادية<sup>(١٠٦)</sup>، وقدمت هذه المنظمات ببرامج الإصلاح الاقتصادي التي حدثت من تدخل الدولة<sup>(١٠٧)</sup> حيث أرجعت فشل الدول في تحقيق التنمية الاقتصادية إلى التدخل المفرط للدولة سواء في الدول النامية أو الدول الإشتراكية<sup>(١٠٨)</sup>، وإذا كان أنصار الرأسمالية قد أعلنوا انتصارها إلا أن الواقع الاقتصادي للدول النامية أظهر تداعيات سلبية لهذا التحول نحو إقتصاد السوق تمثلت في أن شروط التبادل التجاري وحجم التجارة الدولية في صالح الدول الغنية المتقدمة<sup>(١٠٩)</sup> وسيطرة مؤسسات التمويل الدولية على اقتصاديات الدول مما فاقم من ديونها وتعاضم دور الشركات متعددة القومية فيها، وظهور التكتلات الاقتصادية وبزوغ ثورتي المعلوماتية والتكنولوجية، وبالتالي نادى مناهضي العولمة والرأسمالية بأن غياب دور الدولة في رقابة الأسواق وتنظيمها السبب في توالي الأزمات التي عصفت بالدول، ومن ثم نادى "ستيجلتز" بضرورة التوافق بين دور الدولة ودور السوق لتحقيق أهداف الكفاءة الاقتصادية والعدالة الاجتماعية، وإزاء تعدد هذه المتغيرات والتي دعت لإعادة صياغة دور الدولة التداخلي ليتناسب معها، وهو ما سنعرض له فيما يلي :

(١٠٦) مصطفى العبد الله الكفراوي : 'مصطلح اقتصاديات السوق' كلية الإقتصاد، جامعة دمشق، سوريا، ٢٠٠٥، على

موقع [www.Rezgar.com](http://www.Rezgar.com)

(١٠٧) د/ سعيد النجار : 'الإقتصاد العالمي والبلاد العربية في عقد التسعينات'، دار الشروق، ١٩٩١، ص ٢٠٧-٢٠٩ .  
(١٠٨) Killik, Tony: "Adjustment and financing in the world, Role of I.M.F.", I.M.F., 1982, p. 74.

(١٠٩) World Economic outlook, IMF, May 1994, pp. 54-63.

## ٢/٥ تبني آليات السوق والحرية الاقتصادية :

تنطوي فلسفة آليات السوق والتحرير الاقتصادي على إنهاء العمل باقتصاد الأوامر والمخطط مركزياً شاملاً، وترك قوى العرض والطلب تتفاعل بحرية<sup>(١١٠)</sup> لتحديث التوازن التلقائي في إطار إدارة الدولة للنشاط الاقتصادي بكفاءة وفاعلية للحد من الممارسات الاحتكارية<sup>(١١١)</sup>، والتحول إلى آليات السوق يعتمد على العديد من القومات منها زيادة القطاع الخاص للنشاط الاقتصادي وتوسيع قاعدة الملكية وديمقراطية المساهمين من خلال إنتهاج الخصخصة، وإعادة التخصيص الأمثل للموارد الإقتصادية وتوزيعها على كافة القطاعات الاقتصادية تحقيقاً للكفاءة الاقتصادية، وتحول العلاقة المباشرة بين الدولة والاقتصاد إلى علاقة غير مباشرة وهو ما يتطلب الانسحاب التدريجي لها من النشاط الاقتصادي بإحلال القطاع الخاص مكانها<sup>(١١٢)</sup>، وقيام الدولة بتبني برنامج الإصلاح الاقتصادي - التثبيت والإصلاح الهيكلي - لإحداث إصلاحات مالية ونقدية وفي القطاعات الإنتاجية والتصديرية والاستثمارية وتبني الخصخصة وتحرير الأسعار والتجارة وحفز القطاع الخاص وإنشاء شبكات الأمان الحديثة لعلاج الآثار السلبية لهذا البرنامج، ويفضي تحقيق هذا البرنامج إلى الإستقرار والتوازن الاقتصادي الداخلي والخارجي<sup>(١١٣)</sup>.

وتتعدد الأسباب المفضية إلى تحول العديد من الدول النامية والإشترابية للأخذ بآليات السوق وهي:

(110) Nicolas, (V,W) : "Privatization in developing countries : A review of the issues", World development vol. 17, No. 5, 1989, p. 601.

- كارين (سويدسكي) : "الإصلاح الاقتصادي في اقتصاد مخطط"، حالة بولندا، مجلة التمويل والتنمية، صندوق النقد الدولي، يونيو ١٩٨٨، ص ٢٤-٢٧ .

(111) Elliot Berg : "Privatization, Experience and prospects", Vol. 14, No. 4, 1990, p. 25.

- Ram and Ham : "From Evaluation to privatization London Busines School, 1987, p. 188.  
(112) د/ حسن سلطان، د/ منجد عبد اللطيف الخشابي : "فاعلية الدولة بين النموذج الشمولي والنموذج التحرري"،

مجلة التعاون، مجلس التعاون الخليجي، السنة (١٩)، العدد (٥٩)، يونية ٢٠٠٤، ص ٢١٠-٢١٢ .

- Anne, O.Krueger : "Economic liberalization in development countries", Basil black-Well, London, 1986, p. 16.

(113) إيمان جمال الدين محمد حسن : "نماذج الإصلاح الاقتصادي الرئيسية المقترحة من خبراء صندوق النقد الدولي مودى ملامتها للإصلاح الاقتصادي بمصر"، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية التجارة جامعة الإسكندرية، ١٩٩٧، ص ٥١ .

● إنهاء الاتحاد السوفيتي<sup>(١١٤)</sup> والذي أفضت تداعياته للتحول الاقتصادي خاصة لدول الكتلة الشرقية الاشتراكية نحو الأخذ بآليات السوق، وجاء هذا الإنهيار لأسباب داخلية وخارجية فتمثلت الأسباب الداخلية في تباطؤ معدلات النمو الاقتصادي وقصور مستويات الكفاءة الاقتصادية والتكنولوجية وتخلف قطاع الزراعة وذلك مقارنة باقتصاديات السوق للدول الغنية المتقدمة، ناهيك عن تركيز القطاع الصناعي في الصناعات الثقيلة فقط وتوجيه الاستثمارات إليها وإلى التصنيع العسكري وبرامج الفضاء، وإهمال الصناعات التكنولوجية المتقدمة وصعوبة النفاذ إلى الأسواق الدولية وإحداث تنمية غير متوازنة أهملت السلع الإستهلاكية وانخفاض المستويات المعيشية للأفراد وعدم توافق القطاعات الصناعية الروسية مع ثورة المعلومات والتكنولوجية الرقمية الإلكترونية، وتمثلت الأسباب الخارجية للإنهيار في تكاتف جهود الدول الصناعية الرأسمالية للقضاء على النفوذ الشيوعي والإشتراكي والدخول معه في حرب باردة وسباق التسلح وانعكاس ذلك سلبياً على التنمية وعدم الإستخدام الأمثل لموارده، وهو ما أفضى لعجز هذا الإقتصاد المنغلق عن النفاذ للأسواق الدولية لضعف قدراته التنافسية<sup>(١١٥)</sup>.

● تزايد أزمة المديونية الدولية للدول النامية والتي أفضت لأن تتوقف العديد من الدول عن سداد مديونياتها الخارجية مثل دول أمريكا اللاتينية وبولندا، ووصل حجم هذه المديونية لهذه الدول النامية في نهاية الثمانينات نحو (١.٣) تريليون دولار وخدمة أعبائها بلغت (١٠٠)

<sup>(١١٤)</sup> د/محمد ماجد خشبة : "مفهوم وأساليب تحرير القطاع الصناعي" سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم ٢٨٨ معهد التخطيط القومي، القاهرة، ١٩٩٤، ص ٢٧ .

- د/ أماني قنديل : "التحول نحو القطاع الخاص، تحليل المفاهيم والقضايا" في د/ أماني قنديل (تحرير ندوة القطاع الخاص والسياسات العامة في مصر، مركز البحوث والدراسات السياسية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٨٩، ص ١٦ .

<sup>(١١٥)</sup> زهدي الشامي : "الخصخصة ومشكلات الانتقال إلى السوق : التجربة الروسية"، المجلة المصرية للتنمية والتخطيط، المجلد الثاني، العدد الأول، يونيو ١٩٩٤، ص ١٥١-١٨٣ .

- الأمم المتحدة : "الخصخصة في دول الإسكوا"، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا ١٩٩٥، ص ١ .  
 - محمد ماجد الدين خشبة : "مفهوم وأساليب تحرير القطاع العام الصناعي"، في سلسلة قضايا التخطيط والتنمية، رقم ٨٨، معهد التخطيط القومي، القاهرة، ١٩٩٤، ص ٢٧ .

مليار دولار سنوياً<sup>(١١٦)</sup>، وجاء ذلك في ظل تغير نمط التمويل الدولي للتنمية حيث تحولت سياسة الدول الغنية المتقدمة من منح القروض والأعانات إلى توجيه الإستثمارات المباشرة وغير المباشرة للدول النامية وهو ما استوجب تهيئة هذه الدول للمناخ الجاذب لهذه الإستثمارات، وتطبيق الإصلاحات الاقتصادية والمؤسسية لذلك تحقيقاً للتوازن الداخلي والخارجي وزيادة قدراتها على سداد الديون وجذب الإستثمارات بديلاً عن الاقتراض وأعبائه، وبذلك لم يعد وجود اقتصاد الأوامر ذا جدوى في ظل هذه التحولات والمنافسة على جذب الإستثمارات لسد فجوة العجز في الموارد المحلية وتحقيق أهداف التنمية المستدامة<sup>(١١٧)</sup>.

● تزايد أزمة اقتصاديات الدول الإشتراكية حيث انعدمت الكفاءة الاقتصادية لديها إثر تطبيق التخطيط المركزي الشامل وزيادة البيروقراطية وفرض نموذج تدخل الدولة المنتجة وتركز القرارات الاقتصادية الإستراتيجية في أيدي القلة الحاكمة، وهو ما أفضى إلى سوء تخصيص الموارد وانتشار الفساد - الدولة الرخوة - وغياب تطبيق القانون<sup>(١١٨)</sup>.

(116) World Bank : "Global development finance", Country tables, 2000, p. 24.

- ترجع أسباب تزايد هذه المديونية إلى تدهور شروط التبادل التجاري، وارتفاع أسعار الفائدة على القروض الدولية، والقيود الحمائية على صادرات الدول النامية، وارتفاع سعر صرف الدولار، وهروب الإستثمارات الأجنبية إلى الخارج، وفجوة الموارد المحلية والتضخم والعجز المزمّن في الموازنات وميزان المدفوعات وفشل إستراتيجية التصنيع والفساد السياسي، راجع حسين السيد حسين محمد القاضي: "إدارة الدين العام الخارجي دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٨٢-٨٤.

(117) Neal, S. Zank : "Perspectives on privatization in LDCs : Encouraging Economic growth and efficiency in Attiat, F. Ott & Reith hartly (eds)" Privatization and Economic efficiency a comparative analysis of developed and developing countries", Edward Elgar, U.K. & U.S.A., 1991, p. 174.

- إبراهيم العيسوي : "تحرير الاقتصاد ودور الدولة في تحقيق التنمية في الوطن العربي"، سلسلة محاضرات العامة للمعهد العربي للتخطيط بالكويت، مارس ١٩٩٢، ص ١٤.

- د / ليلي أحمد الخواجة : "أسواق عمل الدول النامية في ظل برامج الإصلاح الاقتصادي"، مصر المعاصرة ، العدد ٤٣١، السنة (٨٤)، القاهرة يناير ١٩٩٣، ص ١١٣-١١٤.

(118) Stijin Clessens & Simeon (D) : "Enterprise performance and management, tron over in the czeck republic", European economic review, Sep. 43, Berlin, 1999, pp. 1115-1124.

- عبد الفتاح الجبالي : (تحرير) : "الإقتصاد المصري من التثبيت إلى النمو"، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٥٩.

● زيادة الإجراءات المعيقة والمقيدة للنشاط الإقتصادي ووجود جهاز وظيفي بيروقراطي ضخمة، وعدم وجود الحجم الأمثل للجهاز الإداري بالدولة وزيادة الأجهزة الرقابية عديمة الجدوى وغير الفاعلة وهو ما أفضى التعاظم تكاليف الإنتاج وانتشار الفساد وتعطيل منظومة الإنتاج والتي كانت تتطلب إتخاذ العديد من القرارات من إدارة التخطيط المركزي المحددة لنوعية وكمية الإنتاج وأساليبه وفنونه الإنتاجية<sup>(١١٩)</sup>.

● تدني مستويات إنتاجية العمل في الدول النامية والإشترابية نظراً لغياب الحافز الكفاء على الإنتاج لفقد الرابطة بين الأجر والإنتاجية، كما تغيب العلاقة بين مدخلات عناصر الإنتاج وبين المخرجات من السلع والخدمات، وعدم الإكتراث بكمية الإنتاج المحققة خلال ساعات عمل العامل، ناهيك عن غياب استراتيجيات التدريب والبحوث والتطوير والتعلم<sup>(١٢٠)</sup> وإهمال التأثيرات المتبادلة بين التقنية الحديثة ورأس المال والمهارات الإدارية ومهارات قوة العمل ووفورات الحجم.

● إنخفاض كفاءة وجودة الإنتاج في ظل سيادة القطاع العام وضعف مستوى أدائه نظراً لتقليدية الفنون الإنتاجية المطبقة وتخلف أنشطة التسويق والتخزين مما أفضى لزيادة الطاقات العاطلة في الاقتصاد وزيادة حجم المخزون السلعي وهو ما عطل من سرعة دوران رأس المال والإنتاج داخل المشروعات الإنتاجية، وبالتالي كان لذلك تداعياته السلبية على ضعف القدرات التنافسية لإقتصاديات هذه الدول وزيادة العجز الزمن في موازين مدفوعاتها إثر زيادة الفجوة بين الصادرات

<sup>(١١٩)</sup> معهد التخطيط القومي: "السياسات القطاعية في ظل التكيف الهيكلي"، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية في مصر، ر قم ٩٥، أبريل ١٩٩٥، ص ٤ .

- د/ أحمد صقر عاشور: "التحويل إلى القطاع الخاص"، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ١٩٩٦، ص ١٧-١٨ .

- سعد نبيب محمد بدير: "اقتصاديات التحول للسوق، قياس ومعالجة بعض الآثار السلبية في الاقتصاد المصري"، رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية حقوق جامعة الإسكندرية، ص ٣٣ .

<sup>(١٢٠)</sup> Kevin, R. Mc Donald : "Why privatization is not enough", Harvard Business Review, May/June, 1993, pp. 49-50.

William, L. Megginson : "The financial and operating performance of Newly privatized firms", An international Empirical Analysis, the Journal of Finance, 1994, p. 403-453.



والواردات وعجز الأولى عن تغطية الثانية الأمر الذي اضطرت معه هذه الدول للقروض الخارجية مما فاقم من أزمة مديونياتها<sup>(١٢١)</sup>.

● تقديم صندوق النقد والبنك الدوليين روشتات علاج لأزمات الدول النامية من خلال ما عرف بمبدأ المشروطة الدولية<sup>(١٢٢)</sup>، وبالتالي خضعت برامج الإصلاح الإقتصادي بشقيها برنامج التثبيت - صندوق النقد الدولي - والذي هدف لإصلاح السياسة المالية - خفض الإنفاق العام وزيادة الإيرادات العامة وتمويل عجز الموازنة بموارد حقيقية وتحقيق الإستدامة المالية - وإصلاح السياسة النقدية لتقليص الطلب الكلي من خلال إمتصاص فائض السيولة وخفض الإئتمان وضبط كمية النقود المعروضة في الاقتصاد ولاستهداف التضخم، وقوام هذه السياسة النقدية الإنكماشية تحرير أسعار الصرف وتوحيدها وتحرير سعر الفائدة وإلغاء السقوف الإئتمانية واستخدام سياسة السوق المفتوحة وتعديل نسب السيولة والاحتياطي ناهيك عن تهيئة البيئة المؤسسية النقدية لتتوافق مع آليات السوق<sup>(١٢٣)</sup>، وأما الشق الآخر برنامج التكيف الهيكلي - البنك الدولي - الهادف لتحرير الاقتصاد والتأثير على جانب العرض من خلال إنتاج سياسة الخصخصة وحفز القطاع الخاص وتحرير الأسعار والتجارة الخارجية والإستثمار وأسواق العمل ورأس المال، وهذه البرامج تستلزم تحرير كافة السياسات الاقتصادية من القيود

(121) Heller & Schiller : "The fiscal impact of privatization with some examples from arab countries", World development Vol, 17, No. 5, 1989, p. 757.

Mary, M., Shirley : "Managing state-owned - enter prises ", World Bank, working paper, No. 577, 1983, pp. 14-15.

Mohamed, A. , Ayub & Hegstod : "Manegement of public industrial enterprises", Research observer, No. 1, January, 1987, pp. 82-84.

(122) د/ أماني قنديل : "التحول نحو القطاع الخاص : تحليل المفهوم والقضايا" في أماني قنديل (تحرير) ندوة "القطاع الخاص والسياسات العامة في مصر"، مركز البحوث والدراسات السياسية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية جامعة القاهرة، ١٩٨٩، ص ١٦ .

(123) د/ عشموي على عشموي : "برامج التكيف التي يدعمها صندوق النقد الدولي"، مجلة مصر المعاصرة، عدد يناير/ أبريل ١٩٨٩، ص ٢٤٤ .

- Barth et al. : "Coordinating stabilization and structural reform", IMF institute , Washington, D.C, 1994, pp. 89-90.

الإدارية والبيروقراطية المعيقة للنشاط الاقتصادي<sup>(١٢٤)</sup>، وخفض الدعم والإنفاق الجاري خاصة فيما يخص بـخفض الإعتمادات المخصصة للأجور سواء بعدم زيادتها أو تجميد الوظائف وعدم التعيين فيها وحفز العاملين على التسريح المبكر أو الحصول على إجازات بدون مرتب، وخفض الإستثمار العام لإفساح المجال للقطاع الخاص لضخ المزيد من إستثماراته المباشرة وغير المباشرة وتغيير نمط الملكية السائد من الملكية العامة إلى الخاصة سواء بالبيع أو بالإيجار أو الإدارة أو من خلال مشروعات B.O.T المتعدد، وهو ما أفضى لتحول الدولة من دورها التدخلية في الاقتصاد إلى الدور الرقابي والتوجيهي والتصحيحي للسياسات الإقتصادية<sup>(١٢٥)</sup>.

● سيادة العولة الاقتصادية والمالية وتحرير التجارة الدولية واحتدام المنافسة بين الدول على جذب الإستثمارات المباشرة وغير المباشرة، وتقتضي العولة سياسة الديمقراطية الاقتصادية والسياسية وتلاشي دولة القرارات والأوامر والتخطيط<sup>(١٢٦)</sup> المركزي مقابل سيادة المنافسة وتطبيق معايير الجودة الشاملة وزيادة القدرات التنافسية للاقتصاد من خلال تعظيم الاستفادة من ثورة المعلوماتية والاتصالات والتكنولوجية، وذلك لخفض تكلفة الإنتاج وزيادة جودته وخفض عنصر الزمن في العملية الإنتاجية لسرعة تلبية الطلب على الإنتاج مما يعظم القدرات التنافسية للدول، وأضحت القرارات الإستثمارية والإنتاجية تتخذ في إطار السياسة الاقتصادية الدولية<sup>(١٢٧)</sup>.

(124) Jacques, V. Dinavo : "Privatization in developing countries, its impact on economic development and democracy", London, 1995, pp. 44-45.

(125) سعيد لبيب محمد بدير : مرجع سابق، ص ٧٩ .

(126) د/ سميرة أبو الفتوح صالح : "تحديث مصر لمواجهة تحديات العولمة، رؤى استراتيجية"، بحث مقدم لمؤتمر كلية حقوق المنصورة بعنوان: "التأثيرات القانونية والاقتصادية والسياسية للعولمة على مصر والعالم العربي"، القاهرة ٢٦-٢٧ مارس ٢٠٠٢، ص ١٧ .

(127) ناجي التوني: "الأزمات المالية" جسر التنمية، المعهد العربي للتخطيط، السنة الثالثة، العدد (٢٩)، الكويت، مايو ٢٠٠٤، ص ٣-١٠ .

- إيمان كوزي، إيسوار براساد، ماركو أي نيروتر : "الإقدام على العمل الحاسم دون التعرض للضرر"، التمويل والتنمية مجلد ٤١، عدد ٤، ديسمبر ٢٠٠٤، ص ٤٤ .

- Henry C.Kliu : "Global economy : Power and the new world order : www.atimes.com.

وجاءت منظمة التجارة العالمية عام ١٩٩٥ لتقود عملية تحرير كافة مجالات التجارة الدولية كالمنتجات الزراعية والصناعية وتجارة الخدمات والملكية الفكرية والاستثمارات المرتبطة بالتجارة، والتي هدفت لإزالة القيود الجمركية تدريجياً والقيود الكمية، ويلزم لتفعيل عملية تحرير التجارة الدولية انتهاج الدول لاستراتيجية التصنيع من أجل التصدير لزيادة الإيرادات السيادية من النقد الأجنبي وتحرير وتوحيد أسعار الصرف، وخفض الرسوم الجمركية للتواءم مع بنود اتفاقيات منظمة التجارة العالمية، وإزالة القيود الكمية المباشرة مثل نظام حصص الصادرات والواردات وإلغاء لجان ترشيد الواردات وإنهاء حظر الاستيراد وإصدار حوافز الصادرات وإنشاء المناطق الحرة الاقتصادية<sup>(١٢٨)</sup>.

واشتدت المنافسة بين الدول لجذب الإستثمارات إليها إثر سيادة العولمة المالية والتي حررت التدفقات الإستثمارية بين الدول دون قيود حيث تعد الدول الأكثر تحمراً اقتصادياً هي الأكثر جذباً للإستثمارات حيث جاء نصيب الدول المتقدمة منها نحو (٣٦١، ٤١٩، ٥٩٠، ٨٥٧، ١٠٠٢ مليار دولار) مقابل (١٧٨، ٢٨٣، ٣١٤، ٣٧٩، ٤٣٨ مليار دولار) أما دول الاقتصادات المتحولة (٢٤، ٤٠، ٤١، ٦٩، ٩٨) مليار دولار في أعوام ٢٠٠٣، ٢٠٠٤، ٢٠٠٥، ٢٠٠٦، ٢٠٠٧ على التوالي<sup>(١٢٩)</sup>، وهو ما يكشف عن أن الدول المتقدمة يتوافر لديها الأسباب الجاذبة للإستثمارات من إرتفاع معدلات النمو الاقتصادي لديها وتحقيق الإستقرار الإقتصادي وتوافر المناخ الجاذب للإستثمارات يتميز بكفاءة الأداء، ومن ثم بات ضرورياً على الدول النامية تقديم حزمة حوافز جاذبة للإستثمارات تتلخص في توسيع نطاق وحجم الأسواق واستقرار السياسات المالية والنقدية والتجارية والعمالية وتوافر الأطر التشريعية والإدارية والقانونية والتنظيمية، وتوفير البنية الأساسية والاهتمام برأس المال البشري والحوافز التصديرية والضريبية والتمويلية وتوفير كافة المعلومات عن الأسواق، وحرية تمويل رأس المال وأرباحه للخارج ناهيك عن ضرورة تحقيق معدلات نمو اقتصادي مستدام واستهداف التضخم واستقرار

(١٢٨) هانس نيتزمارتين، هار الدشومان: "فخ العولمة"، ترجمة د/ عدنان عباس، مراجعة د/ رمزي زكي، عالم المعرفة، أغسطس ٢٠٠٣، ص ٢٢-٣٢.

(١٢٩) المؤسسة العربية لضمان الاستثمار: مناخ الاستثمار في الدول العربية لعام ٢٠٠٧، الكويت ٢٠٠٧، ص ١٥٨-١٥٩.

سعر الصرف ووجود بورصات مالية تتميز بالكفاءة والشفافية في ظل سيادة مبدأ الإفصاح وتوافر المعلومات وتنوع الأدوات المالية<sup>(١٣٠)</sup>.

ويتمحور دور الدولة في ظل مرحلة التحول للأخذ بآليات السوق حول ضرورة تفعيل وتعميق العمل بقوانين المنافسة ومنع الإحتكار وحماية البيئة والمستهلك خاصة وأن هناك العديد من التداعيات السلبية للحرية الاقتصادية والتي تعمق نمو الممارسات الإحتكارية وتعيق تحقيق المنافسة وهو ما يفضي لابتعاد الأسعار عن قيمتها الحقيقية<sup>(١٣١)</sup> والحيلولة دون الوصول للتوازن الكلي، كما يقود تلوث البيئة إلى انخفاض تكاليف إنتاج المشروعات عن التكلفة الحقيقية لها، وبذلك يكون دور الدولة هاماً لضمان تحقيق الكفاءة الاقتصادية في تخصيص الموارد وتحقيق التنمية المستدامة، ولذلك من الضروري توجيه الدولة النشاط الاقتصادي بما يتفق مع متطلبات الاقتصاد القومي من خلال الحوافز المتعددة للاستثمار، كما يمكنها القيام بدور المراقب لهذا النشاط الاقتصادي وذلك برقابة الأسواق والمنتجات ومواصفاتها وتعزيز المنافسة ومنع الاحتكارات، كما يمكن للدول الاضطلاع بدور شريك في التنمية بتوزيع ثمارها توزيعاً عادلاً واستهداف الفقراء واستقرار الأسعار واستهداف التضخم واستقرار سعر الصرف وتحقيق العدالة الاجتماعية بزيادة الإنفاق العام للتعليم والصحة لزيادة حجم الدخل الحقيقية للأفراد، وفي خضم هذه التحولات يتوجب على الدولة القيام بما يلي :

<sup>(130)</sup> World Development Report : "A better investment climate for every one", 2005, pp. 81-99.

- World Development Report : "Building institution for markets", 2001, pp. 124-125.

- Peter mihaly : "Corporate governance during and after privatization, the lessons from hungary ", in Eckehard, Retal, edited , England, 2000, pp. 139-154.

<sup>(١٣١)</sup> تشوهت الأسعار في الاقتصادات النامية منها اختلاف أسعار السلع الصناعية ومدخلاتها عن الأسعار الفعلية بسبب الحماية والمبالغة في تقدير أسعار المنتجات الغذائية والصناعية والطاقة في السوق المحلية بأقل من قيمتها نتيجة للدعم واحتكار الدولة للتجارة الخارجية، وكذلك تشوهات أسعار الصرف نتيجة التحديد الإداري وتشوهات أسعار عناصر الإنتاج بسبب التحديد المركزي لها من الدولة، ومصدر هذه التشوهات تدخل الدولة في تحديد الأسعار بتملكها الجهاز الإنتاجي واحتكار التسويق والتوزيع والتوريد الإجباري وتشغيل العمالة وملكية البنوك، والقواعد الإدارية الحاكمة للنشاط الاقتصادي، وتوظيف السياسة المالية والنقدية. راجع سعد حافظ : "سياسات التكيف وآليات السوق : دراسة حالة الاقتصاد المصري"، المجلة المصرية للتنمية والتخطيط، المجلد الثاني، العدد الأول، يونيو ١٩٩٤، ص ٧-٨.

- حماية حقوق الملكية بإصدار حزمة تشريعات مالية واقتصادية، وخفض تكاليف تسجيل الملكية وتحديث نظم الشهر العقاري وميكنتها، وتوفير المعلومات عن الأسواق والشركات وضمن عدالة الأسواق، ووضع سقف سعري لخدمات المرافق العامة<sup>(١٣٣)</sup>.
- زيادة القدرات المؤسسية للدولة وتحسين كفاءتها وذلك بتفعيل استقلال السلطة القضائية وكفاءته والفصل بين السلطات لزيادة الثقة في التشريعات الصادرة، واللجوء إلى التحكيم في المنازعات بين الدولة والقطاع الخاص المحلي والأجنبي في إطار من الشفافية، وضرورة المشاركة الشعبية في التنمية والتعاون مع المؤسسات الخاصة في عمل دراسات عن السوق والسياسات العامة، وضرورة تعميق المنافسة والحد من الاحتكار، والإصلاح المؤسسي للجهاز الإداري وتحسين كفاءة الأجهزة الإدارية والموارد البشرية والحد من البيروقراطية والروتين والحكومي<sup>(١٣٣)</sup>.
- ضرورة قيام الدولة بالحد من الفقر واستهداف الفقراء ورفع المستويات المعيشية للأفراد، وزيادة مستويات الدخل الحقيقية وتحسين مستويات الخدمات الاجتماعية كالتعليم والصحة وتعميق المشاركة السياسية لكافة أفراد المجتمع وزيادة التمكين لهم، وعلى صعيد تحقيق التنمية الاجتماعية فكما سبق القول يلزم زيادة كفاءة الخدمات الصحية والتعليمية المقدمة حتى ينعكس إيجابياً على الإنتاج والإنتاجية والنمو الاقتصادي تحقيقاً للتنمية الشاملة، وتقديم خدمات الضمان الاجتماعي وشبكات الأمان للفقراء وخدمات المرافق العامة الأساسية، وضرورة عدالة توزيع الناتج القومي، وضرورة الاستثمار في رأس المال البشري بتعليمه وتدريبه وتطويره لزيادة كفاءته وإنتاجيته لتحقيق التنمية المستدامة ولضمان توافق مخرجات منظومة التعليم مع متطلبات سوق العمل، وضرورة توجيه الإستثمارات للمناطق الريفية والفقيرة لتنميتها<sup>(١٣٤)</sup>.

(١٣٣) د/ علي عبد الرحمن علي : "حماية الملكية الفكرية في المنطقة العربية"، المجلة المصرية للتنمية والتخطيط، المجلد السابع عشر، العدد الثاني، ديسمبر ٢٠٠٩، ص ٤٠-٥ .

(133) United Nation Public Administration & Finance : "National program for strengthening good government for poverty reduction in Rwanda", March, 2002, p. 35.

(134) Carles Boix : "Democracy, development and public sector", American journal of political science, Vol. 45, Jan, 2001, pp. 11-29.

● ضرورة تهيئة الرأي العام والمؤسسات العامة والخاصة بأن الدولة تمر بمرحلة التحول نحو اقتصاد السوق، وضرورة تحييد القيود الإدارية عن النشاط الاقتصادي والإستعداد لتغيير الأدوار من القطاع العام لصالح القطاع الخاص لريادة النشاط الاقتصادي وتغيير أسلوب إدارة الاقتصاد وتعديل هيكل الملكية<sup>(١٣٥)</sup>.

### ٣/٥ إنتهاج سياسة الخصخصة :

فرض برنامج التكيف الهيكلي للبنك الدولي إنتهاج سياسة الخصخصة والتي أضحت واقعا منذ أواخر السبعينيات في القرن العشرين، ويقصد بالخصخصة تحويل ونقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص<sup>(١٣٦)</sup>، وهي وسيلة لتغيير العلاقة بين الحكومة والقطاع الخاص<sup>(١٣٧)</sup>، من خلال اللاتأميم وبيع الأصول وإدخال المنافسة وتفتيت الاحتكارات والتحرير الاقتصادي ونقل الإدارة بالترخيص والتعاقد<sup>(١٣٨)</sup>، وإعادة تحديد وتحويل حقوق الملكية من خلال آلية فعالة للثواب والعقاب والمساءلة وتغيير نظم الرقابة والحوافز لزيادة كفاءة الأداء<sup>(١٣٩)</sup>، ويراها البعض مجموعة متكاملة من السياسات التي تهدف لتحقيق الأهداف التنموية والتوزيعية بكفاءة من خلال آليات السوق وديمقراطية المساهمين بتوسيع قاعدة الملكية وتعميق المنافسة وتصحيح هيكل للقطاع العام، وإزالة القيود المانعة من دخول القطاع الخاص إلى إنتاج الخدمات المقصورة على احتكار المرافق العامة، وإزالة القيود المعيقة للدخول إلى الأسواق، وتتنوع أساليب تقديم الخصخصة من خلال البيع الكلي من خلال البورصة أو إلى مستثمر

<sup>(135)</sup> U.N. : "Human development Report", 2002, pp. 110-111.

<sup>(136)</sup> Elwan Ibrahim : "Privatization, deregulation and macroeconomic policies : the case of Pakistan, "Structural adjustment and Macro economic policy issues", IMF, 1992, p. 86.

<sup>(137)</sup> Blommestein et al. : "Privatising Large Enterprise : over view of issues and case studies, methods of privatizing large enter prises", Paris: OECD, 1993, pp. 1-5.

<sup>(138)</sup> Keon, (S) chi : "Privatization in state government", Public Administration review, July/August, 1998, Vol. 58, No. 4, p. 474.

Dennis, (A,R) : "Strategic management of privatization: a frame work for planning and Implementation", Public administration and development, 1996, Vol. /16, No. 3, pp. 248-250.

<sup>(139)</sup> Rubens Ricupero : "Privatization the state and international institutions", Journal of international Affairs, Winter, 1997, Vol. 50, No. 2, pp. 409-410.

رئيسي استراتيجي أو من خلال النقل الجزئي بعقود الإيجار أو الإدارة أو قيام القطاع الخاص بإنشاء المشروعات من خلال عقود B.O.T<sup>(١٤٠)</sup>.

وتهدف الخصخصة إلى خفض حجم تدخل الدولة وسيطرتها على الاقتصاد والموارد والحد من تدخلها السياسي في قرارات مجالس إدارات الشركات العامة لتحقيق غايات اجتماعية وذلك لفصل الأهداف الاقتصادية عن الأهداف الاجتماعية للمشروع العام<sup>(١٤١)</sup>، وإعادة التخصيص وحفز الاستثمارات المحلية والدولية<sup>(١٤٢)</sup>، وزيادة الإيرادات الضريبية وخفض العجز المالي، وتوسيع حقوق الملكية لتوسيع قاعدة توزيع الثروة، وزيادة كفاءة المشروعات العامة من خلال مشاركة أوسع للقطاع الخاص، وتنمية البورصات وزيادة كفاءتها وتنويع الأدوات المالية بها وبيع الشركات العامة المرشحة للخصخصة من خلالها وتمويل عمليات هذا البيع، وحفظ المدخرات المحلية على المساهمة في تمويل عمليات الخصخصة<sup>(١٤٣)</sup>، وتهيئة المناخ المناسب لعمل اقتصاد السوق، وخفض تكلفة التدخل الحكومي المباشر في النشاط الاقتصادي، وكما سبق القول فإن الخصخصة تهدف إلى تحقيق الكفاءة الاقتصادية الفنية والتخصيصية نظراً لأنها ستحد من التدخل السياسي في النشاط الاقتصادي العام وتكون أهدافه اقتصادية وليست سياسية<sup>(١٤٤)</sup>، وستغير فلسفة إدارة هذه المشروعات العامة

<sup>(140)</sup> Savas: "Privatization : The key to better government chathan house publisher, inc, New Jersey, 1987, p. 85.

- Randall, (F): "When government goes private"?, New York, 1988, pp. 16-19.
- David, R.M. & Robert (E): "The two faces of privatization", Public administration review , 1988, p. 980-981.
- Savas , (E.S): "Privatization : A powerful new tool for government", The privatization Review, Vol. 1, No. 1, 1985, p. 4.

<sup>(١٤١)</sup> عادل القضاة : "التخصيص في الأردن"، المؤتمر الأول لرجال الأعمال والمستثمرين الأردنيين، عمان، سبتمبر ١٩٩٨، ص ٨-٩ .

<sup>(١٤٢)</sup> إبراهيم علي ملحم : "الخصخصة، التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص، وإمكان تطبيقها في المملكة العربية السعودية"، المجلة الدولية للعلوم الإدارية، مجلد ٢، عدد ٣، ١٩٩٧، ص ١٨٧ .

- Goodman : "Does privatization serve the public interest?", Harvard Business Review, Issues, Vol. 69, Nov/Dec., 1991, p. 26.
- Pual Samuel : "Emerging issues : privatization and the public sector", World Bank, Working Papaers No. 80, Washington, D.C., Sep. 1988, p. 8.

<sup>(١٤٣)</sup> محمد سويلم : "إدارة البنوك وبورصات الأوراق المالية، القاهرة، بدون ناشر وبدون تاريخ، ص ٢٠٤ .

<sup>(144)</sup> Khandwalla, (P,N) : "Some lessons for the management of public enterprises", ISMO, 14, No. 2-3, 1984, p. 183.

للتوجه نحو تحقيق الربحية والإنتاجية وهو ما سينعكس إيجابياً على أجور وحوافز العمال والمديرين، ناهيك عن إشراف أصحاب المصالح من المساهمين على العملية الإنتاجية والتسويقية والإدارية وفرض قيود الموازنة الصعبة على الشركات ورقابة أوجه بنود الإنفاق لتلافي الخسائر المتوقعة وضمان سداد المديونيات والحد من تراكم المخزون الراكد وتلافي تراكم الطاقات العاطلة في المشروع<sup>(١٤٥)</sup>.

وتعمل الخصخصة على تحقيق المنافسة وتعميق التنافسية حيث ستقضي على الاحتكار العام الاقتصادي والطبيعي لإنتاج السلع والخدمات الخاضعة للحماية والقيود الحائلة دون وجود منافسين في أسواق الإنتاج، ويمكن زيادة المنافسة في المرافق ذات الإحتكار الطبيعي من خلال تقسيم حزم النشاط الإنتاجي بها أفقياً أو رأسياً لتعزيز المنافسة تحقيقاً لمصلحة المستهلك والاقتصاد، كما تعمل الخصخصة على تنشيط أسواق رأس المال باعتبارها أحد آليات عرض وطلب رؤوس الأموال وتعبئة المدخرات المحلية للمساهمة في عمليات التحول الاقتصادي<sup>(١٤٦)</sup>، خاصة وأنها ستتمو بها الأوراق المالية للشركات المعروضة للإكتتاب فيها<sup>(١٤٧)</sup> الأمر الذي يزيد من نشاط وكفاءة البورصة وتدفق الأموال إليها ناهيك عن مساهمتها في تقييم أصول الشركات المرشحة للخصخصة<sup>(١٤٨)</sup>، وهذا يفضي لزيادة أعداد المساهمين من حملة الأسهم والقيم الكلية للأسهم المتداولة في البورصة مما يزيد من الطاقة الإستيعابية

---

- Maxim Boycko et al. : "A theory of privatization", The Economic Journal, March, 1996, p. 310.

(١٤٥) Journal of Economic : "The Hungarian reform process", Lanoskornai, Dec, 1988, Vol. 24, p. 1687.

(١٤٦) د/ عمر سالماني : "دعم وتطوير سوق المال في مصر" المعهد المصرفي، البنك المركزي المصري، ١٩٩٢، ص ١.

(١٤٧) Ramanadham : "Privatization in developing countries", London, 1989, p. 114.

- Hemming & Mansoor, (A): "Is privatization the answer"? Finance and development, sep. 1988, p. 32.

(١٤٨) عبد المطلب عبد الحميد : "دور الجهاز المصرفي في دعم برنامج الخصخصة وتنشيط سوق الأوراق المالية في

مصر" مؤتمر الإستثمار والتمويل الأول : الخصخصة وسوق الأوراق المالية، كلية التجارة جامعة عين شمس، ١٦-١٧ مارس، ١٩٩٦، ص ٣-٥.

- The economic research forum for the Arab countries, Iran and Turkey, Economic Trends in the Mena Region, Cairo, 1998, pp. 42-49.

- David Donaldson & Dileep Wagles : "Privatization, Principals" the World Bank international Finance Corporation, Washington, D.C., 1997, p. 14.



للبورصات<sup>(١٤٩)</sup>، وتفضي الخصخصة إلى خفض عجز الموازنة العامة المزمع الناجم عن الدعم النقدي المقدم للمشروعات العامة وتحمل كافة خسائرها التراكمية بالإضافة لخفض الإئتمان المنوح لها وإتاحته للقطاع الخاص<sup>(١٥٠)</sup>، وأبانت العديد من الدراسات التطبيقية على تحسن أوضاع الشركات بعد الخصخصة حيث ارتفع معدل العائد على الاستثمارات وإنتاجية العامل ومتوسط الأجور وتوجه المشروعات إلى إنتاج سلع وخدمات جديدة وإعادة هيكلة المنتج منها قديماً، كما أظهر التحليل المالي لنحو (٢١٨) شركة في المكسيك بعد خصخصتها زيادة ربحيتها بنحو ٢٤% بسبب ارتفاع الأسعار وتسريح العمالة الزائدة وتزايد الإنتاجية<sup>(١٥١)</sup>، كما انخفضت نسبة مساهمة القطاع العام في الناتج المحلي الإجمالي من ١٥% إلى ٢,٥%، ومن ١١% إلى ٤%، ومن ١٠,٥% إلى ٤%، ومن ٦% إلى ٤% في عامي ١٩٨٠، ١٩٩٩ للدول ذات الدخل المنخفض، الدول ذات الدخل المتوسط (المنخفض)، الدول ذات الدخل المتوسط (المرتفع)، والدول ذات الدخل المرتفع على التوالي، وهو ما يستفاد منه إنتهاج الدول المتقدمة والنامية لبرنامج الخصخصة وتنوع القطاعات التي تم خصخصتها كالطاقة والبنية الأساسية والخدمات والصناعات التحويلية<sup>(١٥٢)</sup>، كما ستعمل على توسيع قاعدة الملكية بتملك العمال للأسهم<sup>(١٥٣)</sup>.

<sup>(١٤٩)</sup> حسني خليل محمد: 'دور المؤسسات المالية في عملية الخصخصة في مصر'، مؤتمر تطبيقات قطاع الأعمال العام، القاهرة، يناير ١٩٩٣، ص ٥.

<sup>(١٥٠)</sup> Bulent Gultekin: "Privatization in Turkey", (Ed) Ramandham, "Privatization : A Global perspective", Routledge, London, 1993, p. 58.

- Pregory, T., Jedzejczak : "Privatization in Poland" (ed) Ramand Ham : "Privatization : A global perspective", London, 1993, p. 87.

<sup>(١٥١)</sup> John Nellis: "Privatization: A summary Assessment", Center for Global development, Working paper, No. 87, March, 2006, pp. 1-25.

- David Brown, et al.: "Does privatization Raise productivity? Evidence from comprehensive panal data on manufacturing firms in hunmgary, Romaina, Russia and Ukraina", Institute of economics, H.A.S, Discussion papers, No. 25, 2004, pp. 5-35.

<sup>(١٥٢)</sup> Sheshinski, (E) & Luis (F): "Privatization and its benefits :Theory and evidence", CESIFO, Economic studies, Vol. 49, No. 3, 2-03, pp. 5-6.

<sup>(١٥٣)</sup> تتوسع هذه القاعدة بزيادة طبقة الملاك الجدد من العمال وصغار المستثمرين مما يؤثر إيجابياً على سلوكهم تجاه شركاتهم وملكياتهم الفردية مما يذيب الحواجز بين الملاك والعمال وتوزيع أفضل للدخل والثروة بين كافة الأفراد وهو ما طبقتة بريطانيا وشيلي وفرنسا راجع :

- John Moore : "British privatization –Taking capitalism to the people", "Harvard Business Review, Jan/Feb, 1992, p. 119.

- Alen, N.,Miller : "British privatization : Evaluating the Results", The Columbia Journal of World Business, Winter, 1995, p. 12.

وتتعدد محددات اختيار أساليب تنفيذ الخصخصة وهي تحقيق الأهداف المرجوة من تنفيذ الخصخصة<sup>(١٥٤)</sup> فمثلاً يحقق الاككتاب العام أهداف زيادة الكفاءة الاقتصادية وتعميق المنافسة وزيادة الإيرادات العامة وتوسيع قاعدة الملكية وتنشيط البورصات والأهداف الاجتماعية، ومن المحددات تطور ونمو أسواق رأس المال وقدرتها الاستيعابية لمزيد من الأوراق المالية وتعبئة المدخرات المحلية، وكذلك تعدد الظروف السياسية والاجتماعية للدولة أحد المحددات الرئيسية الفارضة لأساليب معينة حيث قد تسمح لأساليب البيع الكلي أو الخصخصة الجزئية - الإيجار والإدارة - ، كما يؤثر الشكل التنظيمي والقانوني للشركة في اختيار الأسلوب حيث قد تضطر بعض الشركات لتغيير هذا الشكل قبل خصخصتها كأن تتحول إلى شركات مساهمة ليسهل عرض أسهمها في البورصة للتداول والاككتاب العام فيها، كذلك يحدد المركز المالي للمشروع أسلوب الخصخصة المنتهج فمثلاً الشركات الخاسرة يمكن تصفيتها<sup>(١٥٥)</sup> ، كذلك يؤثر نشاط الشركة وحجمها في اختيار أسلوب خصخصتها فمثلاً الشركات الصغيرة يسهل خصخصتها وفي المقابل يصعب خصخصة المرافق العامة. وتتعدد الصعوبات التي تواجه سياسة الخصخصة<sup>(١٥٦)</sup> منها عدم شفافية إجراءات إبرام الصفقات فيما يتعلق بال مناقصات والتسعير والتقييم والتمويل والحماية للإنتاج، وضعف أسواق رأس المال يفضي للتحويل عن أسلوب البيع بالاككتاب العام إلى البيع المباشر لمستثمر استراتيجي ناهيك عن صعوبة امتصاص الأسهم المعروضة للبيع<sup>(١٥٧)</sup> ، كما تواجه معارضة من جانب ذوي النفوذ من الموظفين البيروقراطيين وكذلك معارضة العمال والمديرين بالمشروعات ونقابات العمال والعملاء المستفيدين من أسعار

(154) Madson (P) : Privatization :Theory, Practice and Choise", London, 1988, p. 11.

(155) Vuylestke, (C) : "Techniques of privatizing the state owned Enterprises", World Bank, Technical Paper, No. 88, 1998, p. 5.

(١٥٦) إبراهيم حلمي عبد الرحمن، محمد سلطان أبو علي : "دور القطاعين العام والخاص مع التركيز على التخصيصية، حالة جمهورية مصر العربية"، صندوق النقد العربي، أبو ظبي ديسمبر ١٩٨٨، ص ٢٥٠-٣٠٥ .

- حازم البيلاوي : "دور الدولة في الاقتصاد"، دار الشروق، القاهرة، ١٩٩٧، ص ١٢٤-١٤٥ .

- محمد حسونة : الخصخصة وإصلاح القطاع العام" مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، مؤسسة الأهرام، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٥٣-٨٦ .

(157) Austin et al. : "Privatizing state owned enterprises : Hopes and realities", Colombia Journal of World Business, 1986, p. 52.

منتجاتها<sup>(١٥٨)</sup>، كما هناك صعوبات مرتبطة ببرنامج الخصخصة ذاته تتمثل في ضعف تمويل عمليات الخصخصة المتمثلة في تعويضات العمالة المسرحة وتسوية ديون الشركات ودفع نفقات التقييم وبيوت الخبرة وتكاليف إعادة الهيكلة المالية والإدارية، والافتقار للخبرات الإدارية والمالية والتسويقية والقانونية الخاصة بعمليات وأساليب الخصخصة، كما تواجه عملية البيع للأجانب رفضاً من جانب الرأي العام وهو ما يفقد برنامج الخصخصة القدرات التمويلية والتكنولوجية الأجنبية وهو ما أفضى لوضع الدول قيود على كمية الحصص التي يملكها الأجانب في المشروع العام<sup>(١٥٩)</sup>، وتواجه الشركات المرشحة للخصخصة العديد من الصعوبات منها معايير اختيار الشركات وأسلوب خصصتها حيث هناك من المشروعات الاستراتيجية التي تحتاجها الدولة ناهيك عن معارضة البيع لمستثمر وحيد استراتيجي لعدم تحقيقه توسيع الملكية وخلق الاحتكارات الخاصة والحد من تطوير البورصات والشبكات المثارة حول اختياره ومدى عدالة السعر والشفافية وهو ما أثير مؤخراً حول خصخصة شركة عمر أفندي عام ٢٠٠٧ والتي بيعت لمستثمر استراتيجي، ولذلك يؤيد البعض يفضل خصخصة الشركات الربحية للاستفادة من زيادة الكفاءة والأرباح والضرائب ويستفيد العمال زيادة من الأجور والحوافز ويستفيد المستهلكون من جودة المنتجات، خاصة وأن الشركات الخاسرة تكون أقل جاذبية للمستثمرين في مقابل رغبة الدول لبيعها أولاً ولذلك تخفض أسعار بيعها، ويعد حجم المنشأة وطبيعة نشاطها أحد المعوقات حيث أن صغر حجم الشركة في ظل أسواق منافسة يسهل خصصتها عن الشركات الكبيرة ذات الاحتكار الطبيعي والتي تعمل في أسواق

(158) Harik : "Privatization : The issue, the prospects and the fears", in Harik & Sullivan, "Privatization and Liberalization in the middle east", New Jersey, 1992, pp. 89-99.

(159) على الرغم من أن البيع المباشر أكثر الأساليب استخداماً في الخصخصة دولياً سواء بالمزاد العلني أو طلب عروض عطاءات أو البيع لمستثمر أجنبي وهو ما يعني إنعدام وجود وسطاء بين الدولة والمشتريين إلا أنه يتضمن التخوف من السيطرة الأجنبية على المشروعات والخدمات العامة، ولكن يخفف من حدة التخوف هو إدخال التكنولوجيا المتطورة لتحسين أدائها وكفاءتها والتي تتطلب الإتفاق الكبير المستدام لا يمكن للدولة تحملها، ولذلك تلجأ الدول لبيوت الخبرة الدولية للبحث عن المستثمر الاستراتيجي المتطابق مع الشروط التي تضعها الدولة، ويتحدد نجاح هذا المستثمر بتحسين نوعية الخدمة وخبراته التكنولوجية وقدرته على إدارة مصالحه وشؤون الشركة. راجع: - Giffith, (S,W) : "Managing privatization", Harvard Business Review, July, August, 1993, p. 152.

غير تنافسية وهو ما يلزم جهد من الدولة لتأهيلها وإعادة هيكلتها وتقسيم حزم الناشط بها لكي تعمل في الأسواق المتسابقة<sup>(١٦٠)</sup>.

ويتمثل دور الدولة في علاج المعوقات التي واجهت تطبيق الخصخصة في ضوء تجارب الدول فيها، فعلى صعيد مشكلة فائض العمالة وتسريحها الناجم عن الخصخصة وأثر ذلك في زيادة حدة البطالة وخفض معدلات الشعور بالأمان الوظيفي، وخسارة المزايا والحوافز العمالية في ظل ملكية الدولة للشركات، وهو ما يستوجب إعداد القوانين المناسبة للتصرف في هذه العمالة وتقديم الحوافز للمستثمرين وإقناعهم بشراء الشركات المكتظة بالعمالة<sup>(١٦١)</sup>، ولذلك يلزم وجود حوار بين الدولة والعمالين ونقابات العمال لإقناعهم بأهمية الآثار الإيجابية للخصخصة وجدواها، وزيادة مشاركة العمال في الملكية وتمويل تملكهم للأسهم<sup>(١٦٢)</sup> ومنحهم أسهم مجانية وخصم سعري على نسبة من مشترياتهم، وضرورة تكوين العمال لإتحاد العمال المساهمين لشراء الأسهم ودعم العمالة، مع ضرورة تدريب العمالة وتأهيلها وتعويضهم نقدياً من تقاعدهم الاختياري أو حصولهم على معاش كامل أو بيع أصول الشركات تحت التصفية للعمالة مقابل تركهم للعمل، وخفض تكلفة الائتمان الممنوح لشركات العمالة المسرحة والمتقاعدة أو مساعدتهم على تأسيس شركات تقوم بتوريد احتياجات الشركات المخصصة أو إسناد إليها التوسعات المستقبلية للشركة، وأخيراً من الضروري توفير وظائف جديدة لهؤلاء العمال، مع ضرورة إلزام

---

(160) Mary, M, Shirley : "The reform of state owned enterprises : Lessons from world bank lending", The world bank policy and research series, No. 4, 1989, p. 11.

- يعد تجزئة المشروع أو إعادة هيكلته والعمل وفق أسس تجارية وتدقيق الحسابات ووضع سياسة ربحية

ضمن عمل المشروع، ومن ثم يمكن بيع جزء من المشروع واحتفاظ الدولة بالباقي وبذلك ينقسم المشروع

الاحتكاري العام إلى وحدات إنتاجية تنافسية حتى تصبح جاذبة للمستثمرين راجع :

- Borgatti, (J) : "Methods of privatization of stateowned enterprise", Workshoip, Un, 1993, p. 40.

(161) Mattew, (B) & Thompson (D): "Privatization in the UK, Edited in Ramnodham", Privatization Global Perspective", London, 1993, p. 89.

- Nicolas van de walle : "Planning for privatization", in United nations" methods and practices of privatization" department for development support and management services, 1993, p. 17.

(162) عارضت النقابات العمالية النايلاندية بيع المشروعات العامة كما تعثرت الخصخصة في سريلانكا خوفاً من تعرض

العمالة للفصل وفقدانهم بعض المزايا كالحوافز العينية ونظم المعاشات السخية، راجع :

- Vuylsteke : "Techniques of Privatization of state-owned enterprises", Vol. 1, World Bank , Technical paper, No. 88, 1988, pp. 1320-131.

المستثمرين الجدد بعدم تسريح العمالة والاحتفاظ بها وعدم خفضها لمدة معينة مع وجوب توظيفهم مجدداً بعد تسريحهم عند طلب هذه الشركات لعمالة جديدة<sup>(١٦٣)</sup>.

وبالنسبة لمشكلة تقييم أصول الشركات المرشحة للخصخصة حيث يجب الوصول إلى التسعير العادل<sup>(١٦٤)</sup> خاصة في ظل تعدد معايير التقييم – صافي التدفقات النقدية، القيمة الاستبدالية، القيمة السوقية، القيمة الدفترية والدفترية المعدلة – ومن هنا تثار الاعتراضات على التقييم لتعدد القيم المقدرة للشركات وهو ما يقود لحدوث لاضطراب بين المستثمرين وعزوفهم عن الشراء أو المضاربة عليها<sup>(١٦٥)</sup>، ولذلك يلزم على الإدارة الحكومية للخصخصة تطبيق أكثر من معيار عند الخصخصة حتى تصل إلى التسعير العادل للشركة تحقيقاً لمبدأ الشفافية في التعاملات والحفاظ على حقوق الدولة والشعب.

وبالنسبة لمشكلة ضعف أسواق المال من تنشيط عملية الخصخصة والتي تواجه معوقات فنية وإدارية ومؤسسية، ويكمن علاج الإدارة الحكومية لهذه المشكلة بإنشاء قاعدة معلومات لهذه الأسواق ووضع التشريعات لإنشاء شركات التأجير التمويلي والمقاصة والسمسرة ورأس المال المخاطر وصناديق الاستثمار وأمناء الاكتتاب، وضرورة مساهمة البنوك في دعم وتنشيط البورصة من خلال تقديمها للمعلومات عن الأسواق ومساهمتها في تقييم أصول الشركات، وتصويب الهياكل المالية للشركات المتعثرة مالياً وضرورة تحويل مديونياتها

---

(163) Paul cook and Kirkpatrick : "Privatization employment and social protection in developing countries", in paul Cook et al. (eds) "privatization enterprise development and economic reform : Experiences of developing and transitional economies", U.K. & U.S.A. 1996, p. 235.

- Stephen, (M) Parker (D) : "The impact of privatization : ownership and corporate performance in the U.K.", Routledge, U.K. & USA, 1997, pp. 156-158.
- International Labour Office : "Privatization , employment and social protection", in World Labour Report No. 8, Geneva, 1995, p. 60.

(١٦٤) عبد الله سالم : "الخصخصة وتقييم الأصول والأسهم في البورصة"، مكتبة النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦، ص ٣٥.

- Jorge Segura : "Valuation of state owned enterprise and Assets as part of privatization programmes in developing countries", in united nations "methods and practices of privatization". Op. cit., p. 24.

(165) Shawkat Ali(F): "Bangladesh inAsian productivity organization, privatizing state owned enterprises : Experience of Asia-Pacific Economic", Tokyo, 1996, p. 70.

إلى مساهمات في رأس المال لتتحول الديون إلى أصول إنتاجية، ودورها في تيسير الاكتتابات بتقديم المعلومات التي تساعد المستثمرون على اتخاذ قرارهم في شراء الشركات<sup>(١٦٦)</sup>، وتوفير التمويل بضمان الأوراق المالية توفيراً للسيولة وزيادة كفاءة البورصة.

وعلى صعيد مشكلة مديونية الشركات المتضخمة والمرشحة للخصخصة للجهاز المصرفي والتي تسببت في تعثر وإفلاس البنوك، وعليه يمكن تحويل هذه المديونيات إلى أسهم مشاركة في الشركات المرشحة لتيسير إعادة هيكلتها مالياً، وضرورة توفير القروض لمساندة هذه الشركات وتحسين أوضاعها المالية والتشغيلية واسترداد هذه القروض من عوائد الخصخصة ناهيك عن ضرورة مشاركة البنوك في تقييم المشروعات ضماناً للوصول للتسعير العادل وصولاً لاسترداد أموالهم والقيام بوظائف المستشار المالي والتسويق لأسهم هذه الشركات<sup>(١٦٧)</sup>.

وعلى صعيد مشكلة التصرف في عوائد الخصخصة حيث تتعدد منافذ توزيعها بين تحويل جانب منها لخزانة الدولة وصناديق المعاشات والتأمينات والتأمين ضد البطالة للعمال وسداد الديون العامة الداخلية والخارجية وتمويل إعادة هيكلة الشركات المختارة للخصخصة، وأوضحت تجارب الدول عن إنشاء

---

<sup>(١٦٦)</sup> روندوج كاستيللو : "تمويل تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص"، في ستيف هانكي (محرر) "تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص"، ترجمة محمد غنيم، دار الشروق، القاهرة، ١٩٩١، ص ١٢٠-١٢١ .

- يتم البيع في السواق المالية بالإكتتاب العام محلياً ودولياً مباشرة أو من خلال وسطاء ومؤسسات مالية، وهو ماي ستلزم الإفصاح عن كافة المعلومات للشركات وتحسين الأوضاع المالية للشركات والقدرة الإستيعابية لأسواق المال حتى يمكن توسيع نطاق الملكية للاستفادة من الطاقات والقدرات المالية راجع : علي حسين : "التحول نحو اقتصاد السوق بين النظرية والتطبيق"، أفاق اقتصادية، عدد ٦٢، مجلد ١٦، ١٩٩٥، ص ٤٥-٤٦ .

<sup>(١٦٧)</sup> Guy, (P) : "Private business in developing countries, improved prospects", the world Bank international finance corporation, discussion paper, No. 1, 1988, pp. 20-23.

- محسن أحمد الخضيرى : "الخاصخصة : منهج اقتصادي متكامل لإدارة عمليات التحول إلى القطاع الخاص على مستوى الاقتصاد القومي والوحدة الاقتصادية"، مكتبة الأنجلو المصرية، ١٩٩٣، ص ٥٢-٥٣ .

- منير إبراهيم هندي : "أساليب وطرق خصخصة المشروعات العامة، خلاصة الخبرات العالمية"، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ١٩٩٥، ص ٣٨ .

- تمثل مقايضة الديون أحد حلول معوقات الخصخصة حيث تنقل الدولة ملكيتها للأموال إلى الدائن في مقابل سداد الدين حيث تعرض عليه أخذ أصولاً وسلع بدلاً من دينه أو تقدم له أسهما، وهو ما يوفر الوقت والجهد والأموال المستنفذة في الشراء، كما تخفف من حدة المديونية الدولية على الدول وجذب المستثمرين الجدد في الشركات والأسواق المالية وزيادة الصادرات، راجع : علي حسين، مرجع سابق، ص ٤٩ .

الدول لصندوق إيرادات المخصصة أو فتح حساب بنكي أو تمويلها لخزانة الدولة باعتبارها إيرادات عامة<sup>(١٦٨)</sup>، ومن جانبنا نرى ضرورة إنشاء لجنة مستقلة تتصف بالنزاهة والشفافية تقوم باستثمار هذه العوائد لتعظيم أرباحها على أن يتم الإنفاق من هذه الأرباح دون رأس مال هذه العوائد.

وبالنسبة للتخوف من سيطرة رأس المال الأجنبي على النشاط الاقتصادي الداخلي ناهيك عن المساس بسيادة الدول، ويمكن للدول التخفيف من هذا التخوف بدعم رأس المال المحلي لشراء الشركات وتيسير شروط حصوله على التمويل لذلك، وتمويل صغار المستثمرين الراغبين في الشراء لتوسيع قاعدة الملكية<sup>(١٦٩)</sup>، ومن جانبنا نرى أنه في ظل العولة المالية والاقتصادية وتبني آليات السوق والحرية الاقتصادية أضحت من الصعوبة بمكان الفصل بين الأسواق وبت ضرورياً استفادة الدول من التدفقات الإستثمارية الدولية ونقل الخبرات والتكنولوجية الحديثة خاصة وأن هذه الإستثمارات تدمج هياكل الإنتاج المحلية مع الهيكل الإنتاجي العالمي وتعظم مكانة الدولة على الصعيد الدولي وتوثيق الأواصر مع باقي الدول.

وهناك العديد من المشاكل المثارة بمناسبة تنفيذ برنامج المخصصة منها احتمالية ظهور احتكارات خاصة على غرار الاحتكارات العامة ويكمن العلاج بإصدار حزمة قوانين تحمي المنافسة وتحد من الممارسات الاحتكارية وتعزز حماية المستهلك، وبالنسبة لضعف قدرات رأس المال الخاص المحلي على استيعاب شراء الشركات المرشحة المخصصة ولعلاج ذلك يمكن تقديم الحوافز الضريبية ترغيباً له للشراء وتيسير حصوله على القروض الميسرة من الجهاز المصرفي، وتوريق الديون التي يملكها القطاع الخاص في هذه الشركات ووضع المدخرات الخاصة في صناديق الاستثمار لتمويل عمليات الشراء<sup>(١٧٠)</sup>، وبالنسبة

(١٦٨) د/ حازم الببلاوي: "محنة الاقتصاديين"، دار الشروق، ١٩٨١، ص ٢٠٦.

(١٦٩) د/ أمل صديق عفيفي: "المخصصة في مصر"، الهيئة العامة المصرية للكتاب، ٢٠٠٣، ص ١٠٣.

- لمواجهة السيطرة الأجنبية واعتبارات الأمن القومي احتفظت الحكومة البريطانية بحق تعيين مجالس إدارات الشركات المخصصة وملكية بعض السهم ذات الطبيعة الخاصة جداً بالإضافة لممارسة ضغوط غير رسمية على هذه الشركات، راجع د/ رفعت عبد الحليم الفاعوري، "تجارب عربية في المخصصة"، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠٠٤، ص ٤٢.

(١٧٠) توفيق عبد الوهاب أبو العينين: "دور البنوك في دعم وتنشيط برنامج المخصصة"، رسالة ماجستير، كلية التجارة جامعة عين شمس، ١٩٩٩، ص ٦١-٦٨.

لضعف القدرات المؤسسية والبنية الأساسية المتطلبة للخصخصة حيث اتضح أن هناك قصور يتمثل في نقص الكفاءات المالية والإدارية والتسويقية ومهام أساليب الخصخصة واختيار الشركات المرشحة والتسعير والتقييم وإعادة الهيكلة المالية والإدارية<sup>(١٧١)</sup>، ولذلك يلزم على إدارة الدولة الإستعانة بالخبرات الاستشارية الدولية في الخصخصة وتزويد إدارة الخصخصة عن مهارات البيع والتفاوض والتقييم وإعادة الهيكلة، والاستفادة من خبرات الدول، وبالنسبة لتكاليف التوجه نحو الخصخصة والتمثلة في التكاليف الإدارية والإهلاك وإعادة الهيكلة المالية<sup>(١٧٢)</sup> وتسوية حقوق العاملين فيمكن تحمل المشتري للتكاليف الإدارية مقابل حصوله على حوافز ضريبية، وبالنسبة لباقي التكاليف فيمكن مشاركة البنوك والدولة المستثمرين والصندوق الاجتماعي، وبالنسبة لمشكلة توقيت الخصخصة فيجب على إدارة الخصخصة دراسة السوق والتدرج في عملية طرح الشركات والأسهم حتى لا تنخفض أسعارها وضرورة عدم وضع تاريخ نهائي لعملية البيع وهو ما يدعو للقول بمرونة عملية البيع، وتشير إحصائيات

---

- تستخدم العديد من الدول النامية والمتقدمة السهم الذهبي للرقابة الداخلية على الشركات حيث تمتلكه الدولة في الشركات المخصصة يمكنها من بعض الحقوق التصويتية المميزة إذا تعلق الأمر بمصلحة الدولة العليا ولا يعطىها صلاحيات الإدارة اليومية التنفيذية للشركة، وهو يخول الدول حق الاعتراض على قرارات مجلس الإدارة لمنع نفاذها، واستخدمته بريطانيا والأردن راجع، د/ عدلي شحادة قدح: "التخصيصية، أحدث نماذج التنمية الاقتصادية"، عمان ٢٠٠٣، ص ١٦٥-١٦٨ .

<sup>(١٧١)</sup> ترتبط التشريعات والسياسات المحتاجة لإعادة هيكلة بالمنافسة والتمويل والتسعير والعمالة وتطوير أجهزة الدولة في إطار زمني محدد، ولذلك فإن فشل الخصخصة في غرب أفريقيا نجمت عن فشل صياغة سياسات التسعير والتمويل المناسبة وهو ما أبانت عنه تجربة شيلي في الخصخصة مما يلزم تهيئة المناخ العام للخصخصة مثل خلق البيئة التنافسية غير الاحتكارية وتحرير الإئتمان المصرفي وسياسة تسعير تساهم في تحقيق الكفاءة الاقتصادية وسياسة عمالية ذات كفاءة وتطوير التشريعات المساندة وتطوير كافة أجهزة الدولة

\_ Shirley & Nellis : "Public enterprise reform : the lesson of experience", Washington, D.C, 1991, p. 57.

<sup>(١٧٢)</sup> يتضمن تصويب المركز المالي إعادة هيكلة الميزانية العمومية بإظهار بنودها الواقعية وإعادة تقييم الأصول في وقت سابق على الإعلان عن نية بيع الشركة، واتخاذ قرارات فيما يخص التزامات الشركة، وقد ينص القانون على سداد الدولة قيمة القروض كما في بلغاريا لتجنب المشاكل المحتملة مع الدائنين أو قد تتنازل الدولة عن القروض إذا كانت هي الدائنة، وقد تتخلص الدولة من جانب من هذه الأصول لسداد هذه القروض مثلما حدث في خصخصة هيئة السكة الحديد باليابان، أو إعادة جدولة هذه الديون، ويمكن بيع هذه الأصول للبنوك وإعادة استئجارها ثانية بموجب أقساط سنوية، راجع :

- Fukui : Japanese national railways privatization study : the experience of Japan and lessons for developing countries", World Bank, 1992, pp . 5-15.



البنك الدولي لزيادة عمليات الخصخصة في الدول النامية بين ١٩٨٨-١٩٩٥ من ١٣ دولة إلى ٤٧ دولة، كما باعت ٨٨ دولة بمبلغ ١١٧ مليار دولار من أصولها خلافاً (٣٨٠١) من عمليات الخصخصة، وأن دول أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي أكثر الدول تطبيقاً لها بمبيعات وصلت (٥٤) مليار دولار بنسبة (٤٦%) من مجموع المبيعات خلال ٨٨-١٩٩٥، تلتها دول شرق آسيا بمبيعات (٢٨) مليار دولار بنسبة (٢٤%) ثم دول وسط آسيا وأوروبا بمبيعات (٢٠) مليار دولار بنسبة ١٧% في حين شكلت الدول النامية ١٣% من المبيعات، كما جاء قطاع الاتصالات أكبر القطاعات المخصصة بنسبة ٦٠% تلاه قطاع الطاقة بنسبة (٣١%) في حين جاءت باقي القطاعات - الطرق، المطارات، المياه، السكة الحديد، الموانئ - (٩%)<sup>(١٧٣)</sup>.

وعلى صعيد تجارب الدول في تطبيق الخصخصة أبانت التجربة البريطانية<sup>(١٧٤)</sup> فيها عن بيع مباشر للعديد من الشركات الصغيرة العامة إلى شركات أخرى، كما بيعت شركات بالكامل إلى العمال أو إلى اتحاد من الإدارة والعمالة، كما باعت حصتها في الأسهم إلى مؤسسات استثمارية، ولتلافي المعارضة السياسية من الرأي العام لم تنتهج أسلوب البيع المباشر في عمليات الخصخصة الرئيسية مثل شركات بريتش للاتصالات والغاز والحديد وتم توجيه جانب كبير من أسهمها للأفراد لتمكينهم من الحصول على الأرباح لتدعيم الرأسمالية الشعبية وجذب "تاتشر" لجمهور الناخبين، والإقلال من طرح أساهم الشركات في البورصات الدولية ومن ثم التخفيف من سيطرة المستثمرين الأجانب على المشروعات المرشحة للخصخصة، واتبعت أسلوبين كتسعير الأسهم إما بسعر محدد للسهم في البورصة أو قبول العطاءات على أسعار الأسهم، ومنح برنامج الخصخصة البريطاني مزايا للعمالة في كافة الشركات المخصصة لأسعارهم بأنهم أصحاب حقوق الملكية الفعلية العاملين بها مما يمد من طلبات الزيادة في الأجور أو الإضراب عن العمل، ونظراً لتنفيذ معظم عمليات الخصخصة من خلال البورصة إلا أنها اتخذت العديد من السياسات لحفز العمالة على المشاركة فيها بالإضافة إلى البيع الكامل لإتحاد العاملين<sup>(١٧٥)</sup>،

(١٧٣) رفعت عبد الحليم الفاعوري : مرجع سابق، ١٤-١٥ .

(١٧٤) Aharoni (Y) : "The united kingdom: Transforming attitudes", in the promise of privatization : A challenge for U.S., policy, Raymond Vernon Editor, 1988, pp. 23-56.

(١٧٥) Miller, (A. N) : "British privatization : evaluating the results", the Columbia Journal of world business, 1995, p. 12.

ومن هذه الإجراءات إعطاء العمالة الأولوية في تخصيص الأسهم في الشركات المرشحة حتى ٥٠٠٠ سهم، كما منحهم خصماً على سعر الإصدار للسهم وصل إلى ١٠٪ بحد أقصى ٢٠٠٠ أو ٥٠٠٠ جنيه استرليني، كما منحت العمالة حق الحصول على الأسهم المجانية المتناسبة مع عدد السهم المشتراه منهم بحد أقصى ٣٠٠ جنيه استرليني من السهم المجانية، أو منحهم أسهم مجانية في الشركات العاملين بها بحد معين مثلاً حصل العمال في شركة بريتش للغاز على ما قيمته (٧٠٪) جنيه استرليني بالإضافة إلى (٢) جنيه عن كل سنة أمضاها عاملاً في الشركة كما وزعت بريتش للاتصالات (١٨) مليون جنيه في صورة أسهم مجانية على عدد (٢٣٠) ألف عامل بها، ودلت التجربة على ارتفاع أرباح الشركات المخصصة يزيد عن العائد من الاستثمارات في البورصة وزيادة كفاءتها بتحويلها للقطاع الخاص، وهو ما يكون خير رد على معارضي الخصخصة بمقولة ضياع إيرادات الخزانة العامة، كما أن الإيرادات الضريبية على أرباح الشركات المخصصة قد زادت بما يفوق إيراداتها قبل الخصخصة، وانتقدت عملية الخصخصة بتحديد أسعار أسهم للمشروعات العامة بصورة تقل عن قيمتها السوقية نظراً لصعوبة تحديد سعر عادل لعدم سبق التعامل عليها في البورصة أو لصعوبة التسعير أول عدم وجود شركات مماثلة لها يجري عليها التداول، ولكن هدفت الحكومة هذا التحديد - للمشروعات الكبيرة - عند البيع في البورصة لتوسيع قاعدة الملكية وتعزيز ديمقراطية المساهمين وحتى لا يعزف المستثمرون عن الشراء<sup>(١٧٦)</sup>، وعلى الرغم من ذلك فقد أفضت التجربة البريطانية في الخصخصة للعديد من الدروس المستفادة منها ضرورة إدارة برنامج الخصخصة بكفاءة لتعظيم الرضاء السياسي عن الحكومة، وضرورة الرقابة المركزية القوية والتنسيق بين كافة الهيئات المسئولة عن إعداد وتنفيذ الخصخصة، كما أن تمليك العمالة للأسهم في الشركات محفوف بمخاطر بيعهم لها مع إعاقة تقليص حجم العمالة، وضرورة الإستعانة بالخبرات الدولية في الخصخصة، كما أن الخصخصة لا تعني التخلص من الشركات

- Matthew, (B) & David, (T) : "Privatization in the UK", edited in V.V. Ramnodham", Privatization Global Perspective", London, 1993, p. 89.

(176) David Heald : "The relevance of U.K. privatization, for LDCs", paper presented to the conference of privatization in LDCs, 1980, p. 6

- د/ محمود صبح : "الخصخصة، ماذا، في، لماذا، كيف، المشكلات والحلول"، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٨٦

الخاسرة بل يجب زيادة كفاءة الشركات بالتخلص من العمالة الفائضة، وإختيار التوقيت المناسب لكل عملية، وتغيير إدارة الشركات الكبرى بإدارة كفوءة لتقودها نحو الخصخصة والتعامل مع آليات السوق وجذب المساهمين والأفراد للإكتتاب في رأسمالها، والإهتمام بتقييم الأصول المباعة حفاظاً على أموال الدولة، وأهمية سوق المال في إنجاح عملية الخصخصة خاصة للشركات الكبيرة لمنع تركز الملكية العامة المباعة لدى قلة من المستثمرين، وضرورة توسيع قاعدة ملكية الثروة القومية مع وضع برنامج يحفز الأفراد على الإحتفاظ بملكيتهم للأسهم مدة طويلة، وأهمية وضع برنامج محدد للخصخصة واضح الأهداف لضمان فعالية مساهمة غالبية الأفراد فيه من خلال حملات التوعية والدعاية، وتصميم حزمة تشريعية ودعم المنافسة وآليات السوق خاصة وأنه في بريطانيا كان للدولة دور رقابي لحماية المستهلك خاصة في الشركات المنتجة لسلع وخدمات كانت محتكرة بطبيعتها في ظل وجود منظم يحدد أسعار السلع وأرباح المنظمين<sup>(177)</sup>.

وانتهجت أمريكا الخصخصة منذ ثمانينات القرن العشرين بهدف الحد من حجم الحكومة وخفض القيود والإجراءات التنظيمية المعيقة لنشاط القطاع الخاص وعلاج عجز الموازنة المزمع والإقلال من الإنفاق العام، كما ستفضي المنافسة لخفض تكاليف الإنتاج وزيادة كفاءة المنتجات والربحية وتحسين شروط العمل، وتوفير السيولة النقدية لدى الحكومة، وشهدت عمليات الخصخصة تزايداً في قطاعات النقل والخدمات العامة والاجتماعية، وانخفاضاً في قطاعات التعليم والأمن، وانتهجت أساليب التعاقد على أكثر من (٨٠٪) من المشروعات الخصخصة، وكذلك عقود الإمتياز والمشاركة بين القطاعين العام والخاص، وتخفيف القيود على القطاع الخاص أي تخلي الدولة عن التحكم في المرافق العامة أو الحد من القيود والنظم والإجراءات العامة، ولإنجاح عمليات الخصخصة في أمريكا فقد نالت الدعم القوي من الحكومة لتلافي المعوقات التي تواجهها مع وضع أطر تنظيمية للمشروعات المرشحة وتعديل القوانين وتحديد تكاليف هذه المشروعات بدقة، ووضع برامج لعلاج الآثار الاجتماعية الناجمة

(177) Catherin et al. : "Privatization and Efficiency : industry effects of the sale of British Airways", Journal of financial economics, Vol. 43, 1997, p. 275.

عن المخصصة مثل مشكلة تسريح العمالة مع مراقبة الخدمات والسلع ومدى كفاءتها بعد المخصصة<sup>(١٧٨)</sup>.

ودخلت اليابان في المخصصة من خلال تمويل قطاع الاتصالات إلى القطاع الخاص للتخلص من البيروقراطية الإدارية وتكاليف الصيانة والتخفيف من عجز الموازنة والإستفادة من التطورات التكنولوجية، وكان البيع المباشر الأكثر استعمالاً، وهو ما أفضى لزيادة الربحية والكفاءة وخفض التكاليف والأسعار<sup>(١٧٩)</sup>.

وعلى صعيد المخصصة في الدول النامية هدفت ماليزيا بذلك الحد من الدور الاقتصادي للمشروع العام وخفض الديون الدولية وجذب الإستثمارات وتحقيق الأهداف التنموية وزيادة الكفاءة الإنتاجية، وتخفيف الأعباء المالية والإدارية بخفض عجز الموازنة العامة من خلال خفض الإنفاق العام، وانتهجت أساليب البيع المباشر والتأجير للأصول وعقود الإدارة وعقود B.O.T ، وأنشأت لجنة رقابية تنظيمية خاصة بكل قطاع كالكهرباء والاتصالات والنقل لضمان جودة الخدمات والتسعير العادل واستمرارية وانتظام أداء الخدمات بكفاءة، وألزمت الحكومة المشتريين الجدد بعدم تسريح العمالة من الشركات المخصصة، وبالإضافة إلى تخصيص نسبة معينة من رأس مال الشركة للعاملين بها ويتم السداد وفق شروط ميسرة، ومنحت قوانين الإستثمار والضرائب حوافز ضريبية على الدخل والواردات<sup>(١٨٠)</sup>.

وانتهجت المكسيك سياسة المخصصة هادفة لخفض عجز الموازنة والديون المحلية والدولية والتخلص من خسائر القطاع العام، وزيادة ربحية الشركات المخصصة ومن ثم زيادة الإيرادات الضريبية، وبلغت حصيلة المخصصة ٢٣ مليار دولار حيث تم خصخصة ما يزيد عن ٨٨٪ من الشركات

(178) Goodman & Lovemand : "Does privatization serve the public interest?", Harvard Business Review, issue, 6, Vol. 69, Nov/Dec, 1991, pp.25-27.

(179) Harumasa (S) & Rodney (S) : "Telecommunications in Japan : After privatization and liberalization", Columbia Journal of World, Spring 1998, pp. 30-40.

(180) Ahmed Galal : "Saving and privatization", ECES working paper, No. 8, Dec., 1996, p. 9.

- Neal, S, Zank : "Perspectives on privatization in LDCs : Encouraging economic growth and efficiency", in Attiat, F, Ott and Keith Hartley, (eds), " Privatization and economic efficiency", Edward Elgar, England, 1991, pp. 164-196.

العامة، واستخدمت هذه الحصيلة لسداد الدين العام وخفض أعبائه، وزادت بذلك المخصصات للتعليم والصحة<sup>(١٨١)</sup>. وانتهجت شيلي الخصخصة<sup>(١٨٢)</sup> بهدف ضخ المزيد من الإستثمارات وزيادة الكفاءة الاقتصادية للمشروعات العامة المخصصة وإنخفاض الأسعار وهو ما شهده قطاعي الإتصالات والكهرباء حيث سادت المنافسة وتعدلت الأطر التشريعية والمؤسسية لتتوافق مع السياسات الإقتصادية الحديثة، وتم تقسيم الشركات لتيسير خصخصتها، وبالنسبة للتجارب العربية في الخصخصة يلاحظ تشابه دوافعهم وآليات الخصخصة لديهم منها توسيع دور القطاع الخاص وديمقراطية المساهمين وتوسيع ملكية الأفراد للثروة القومية والحد من عجز الموازنة وحفز الإستثمارات الدولية والمحلية وعلاج الإختلالات الهيكلية وزيادة كفاءة المشروعات العامة وزيادة المنافسة وكآلية للتحويل نحو اقتصاد السوق، وتعددت الأساليب منها بيع الأسهم في البورصات المحلية بطريق الإكتتاب العام، وعقود الإيجار والإدارة والتشغيل وبيع الأصول ناهيك عن تقليص مشاركة الدولة في المشروعات وتطوير الإدارة واستقلال الشركات والمؤسسات مالياً وإدارياً وتحريرها من القيود والإجراءات المقيدة وكذلك الدمج والفصل، وأنشأت هيئات متخصصة تشرف على تنفيذ الخصخصة تختص بكل قطاع أو تشرف عليها كاملة، وتباينت النتائج المتحققة منها نظراً لتباين النظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية وحادثة التجربة، حيث زادت كفاءة الاقتصاد العام والمؤسسات وزادت المنافسة في تقديم المنتجات<sup>(١٨٣)</sup> والخدمات وزادت كفاءتها، وتخفيف أعباء الموازنة العامة وزيادة الإستثمارات، واعتماد آليات السوق وعلاج الإختلالات الهيكلية المالية والإدارية، وزيادة الإيرادات الضريبية، وفي مصر طرحت أصول وشركات القطاع العام للبيع التابعة للقانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ وكذلك مساهمات الدولة في الشركات المشتركة وتحديث الشركات وحوكمة إدارتها وبلغت عمليات الطرح هذه (١٣٣) عملية في الفترة من

(181) World Bank : "Privatization : the lesson of Experience", Country Economics department, 1995, p. 10.

(182) Dominique (H) & Luder, (R) : "Privatization in chile-an economic appraisal", an international center for economic growth publication press, 1993, pp. 3-62.

- Fischer , (R) et al. : "The effects of privatization on firms : "the Chilean case", in "privatization in Latin America", Myths & Reality, (eds) by, Chang & L'opez, World Bank, 1995, pp. 201-205.

(183) د/حسين عمر : "الجات والخصخصة"، جار الكتاب الحديث، ٢٠٠١، ص ٩٥-١٠١.

٢٠٠٠/٢٠٠٦، وتوزعت الحصيلة بين وزارة المالية (٤٥٪) بقيمة ٦,٦ مليار جنيه حتى ٢٠٠٣/٦/٣٠ و٤.٥ مليار جنيه للبنوك صاحبة المديونية على الشركات العامة و(٩ مليار جنيه) للإصلاح الإداري والفني للشركات غير المباشرة ووفق قرار وزير الإستثمار رقم ٣٤٢ لسنة ٢٠٠٥ بإيداع حصيلة الخصخصة في حساب بالبنك المركزي خلال (٧) أيام عمل من تاريخ الحصيلة حيث خصصت وزارة المالية (١,٢) مليار جنيه لتمويل إعادة هيكلة الشركات العامة واستخدم ١.١٢ مليار جنيه لتسوية مديونيات هذه الشركات، وكان عدد شركات القطاع العام ٣١٤ شركة قبل الخصخصة تنضوي تحت (٢٧) شركة قابضة ولكن بعد الخصخصة أضحت ١٧٥ شركة توزعت على ٩ شركات قابضة في يونيو ٢٠٠٤، وتعددت الأساليب منها بيع شركات كأصول (٤٦ شركة) وبيع حصص أقلية في البورصة (١٧ شركة) وبيع لا تحاول العاملين مساهمين (٢٩ شركة) وبيع لمستثمر رئيس (٣٦ شركة) وبيع أغلبية أو كامل الأسهم بالبورصة (٣٩ شركة) <sup>(١٨٤)</sup>.

#### ٤/٥ تحرير التجارة الدولية في إطار منظمة التجارة العالمية:

جاء إنعقاد الجولة الثامنة من جولات الجات المتعلقة بتحرير التجارة الدولية من القيود الجمركية والكمية والتي وقعت في ١٥/٤/١٩٩٤ في مراكش، والتي بمقتضاها أنشأت منظمة التجارة العالمية W.T.O في ١/١/١٩٩٥، والتي تولت متابعة تطبيق وتنفيذ الاتفاقيات المتفق عليها في جات ١٩٩٤ والمتعلقة بتحرير التجارة الدولية في قطاعات السلع الزراعية والصناعية والخدمات والملكية الفكرية والاستثمار وإدارة النظام التجاري الدولي من خلال آليات صنع القرارات دخل المنظمة — وآلية فض المنازعات وآلية مراجعة السياسات التجارية وآلية مكافحة الإغراق والدعم والوقاية، وآلية المؤتمر الوزارية للمنظمة والذي يعقد كل سنتين على الأقل بإتفاق الدول الأعضاء <sup>(١٨٥)</sup>.

<sup>(١٨٤)</sup> وزارة الإستثمار : "التقرير الربع سنوي يناير/ مارس للعام المالي ٢٠٠٥/٢٠٠٦"، وحدة الإفصاح وتداول البيانات، جمهورية مصر العربية، ٢٠٠٦ .

- وزارة الإستثمار : "مركز معلومات القطاع العام"، ٢٠٠٦ .

<sup>(١٨٥)</sup> د/ نبيل حشاد : "الجات وانعكاساتها على اقتصاديات الدول العربية"، بنك الكويت الصناعي، ١٩٩٤، ص ١٠ .

- عدنان شومان : "اتفاقية الجات الدولية، الراجحون دوماً والخاسرون دوماً، دار المستقبل، دمشق، ١٩٩٩،

ص ١٨٨ . =

وتتضمن WTO قواعد شاملة وتطبق على أساس دائم ويلزم لإقرارها إتخاذ إجراءات تشريعية في برلمانات الدول الأعضاء ومن ثم تستمد أساسها القانوني كما أنها تغطي التعاملات في السلع والخدمات والملكية الفكرية ويوجد بها جهاز لتسوية المنازعات يعمل تلقائياً يتصدى لكافة المنازعات التجارية الدولية ويختص بتشكيل فريق التحكيم وإعتماد التقارير الخاصة بالنزاعات والتنازلات<sup>(٨٦)</sup>.

وتتمثل مبادئ منظمة التجارة العالمية في مبدأ الدولة الأولى بالرعاية وبموجبه تتعهد الدولة بمنح كافة المزايا التي تعطيها لدولة أخرى في المستقبل والماضي إلى الدول الأعضاء في المنظمة سواء ما يتعلق بقيام إتحدات جمركية أو مناطق حرة أو أي معاملات خاصة بالقيود التعريفية أو القيود الكمية، ومن المبادئ إعطاء امتيازات للدول النامية لزيادة صادراتها ونفاذها إلى الأسواق الدولية، ومبدأ المشاورات والمفاوضات التجارة لحل كافة المنازعات سلمياً لدعم النظام التجاري الدولي<sup>(٨٧)</sup>، ومبدأ الشفافية.

ووقعت وزارة التجارة المصرية على (٢٨) إتفاقية منبثقة عن منظمة التجارة العالمية وجرى العمل بها منذ ١/١/١٩٩٥، فبالنسبة لاتفاقية الزراعة تضمنت النفاذ إلى الأسواق والدعم المحلي ودعم الصادرات والإجراءات الوقائية والصحية<sup>(٨٨)</sup> وأعطت إمتيازات للدول النامية ولتحقيق النفاذ إلى الأسواق نصت على تحويل كافة القيود والإجراءات غير الجمركية التي تفرضها الدول على

---

- محمد سليم : اتفاقية الجات وآثارها على دول الخليج العربي"، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، الإمارات، ١٩٩٧، ص ١١ .

(٨٦) إبراهيم العيسوي : "الجات وأخواتها"، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت ١٩٩٥، ص ١٣ .

(٨٧) عبد الهادي يموت : "الاقتصاد اللبناني أمام تحديات اتفاقية الجات"، المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق، بيروت ١٩٩٧، ص ٥٧-٥٩ .

- سعيد النجار : "اتفاقية الجات وآثارها على البلاد العربية"، الصندوق العربي للإتصاف والاقتصادي والاجتماعي، صندوق النقد العربي، الكويت، ١٩٩٥، ص ١١-١٦ .

(٨٨) نبيل حشاد : "الجات ومنظمة التجارة العالمية، أهم التحديات في مواجهة الاقتصاد العربي"، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ٢٠٠١، ص ٢٤٣ .

- إجلال راتب : "أثر تطبيق أحكام دورة أوجواي للسلع الغذائية على الاقتصاديات العربية"، المجلة المصرية للتنمية والتخطيط، المجلد الخامس، العدد الثاني، ديسمبر ١٩٩٧، ص ٥-٢٠ .

الواردات إلى قيود سعرية، وفتح الأسواق أمام الواردات الخاضعة لقيود كمية<sup>(١٨٩)</sup> بحيث تمثل وارداتها ٣٪ في ١٩٩٥ تصل إلى ٥٪ على مدى ٦ سنوات في عام ٢٠٠٠، وبالنسبة لالتزامات الدعم المحلي يلتزم الأعضاء بخفض الدعم المحلي لقطاع الزراعة وفق الجداول الخاصة بها والذي يرد بالموازنة العامة ويقدم للمزارعين على أن يخفض على مدى ٦ سنوات بنسبة ٢٪ من متوسط الدعم المقدم بين ١٩٨٦-١٩٨٨ للدول المتقدمة و١٣.٣٪ للدول النامية<sup>(١٩٠)</sup> ويعفي إلزام التخفيض عدة أنواع من الدعم مثل الإحتفاظ بالمخزون لأغراض الأمن الغذائي والمدفوعات الحكومية المباشرة وغير المباشرة للتخفيف عن المنتجين المتضررين لأسباب طبيعية، ومساعدات التعديل الهيكلي المقدم لتشجيع اعتزال المنتجين الزراعيين أو مساعدات الإستثمارات أو سحب الموارد من الإستعمال، وبالنسبة لدعم الصادرات في الأسواق الدولية، وألزامت الدول المتقدمة بخفض قيم الدعم ٣٦٪ من متوسط الدعم لفترة ٨٦-١٩٨٨ أو ٩١-١٩٩٢ أيهما أكبر خلال ٦ سنوات إعتباراً من ١٩٩٥ في حين تلتزم الدول النامية بخفض دعم الصادرات بنسبة ٢٤٪ من متوسط الدعم لفترة ٨٦-١٩٨٨ أو ٩٠-١٩٩١ على أقساط متساوية لمدة ١٠ سنوات بواقع ٢,٤٪، كما تلتزم الدول المتقدم بخفض كمية الصادرات المدعومة بنسبة ٢١٪ لمتوسط الفترة ٨٦-١٩٨٨ أو ٩١-١٩٩٢ على مدى ٦ سنوات، وفي المقابل تلتزم الدول النامية بخفضها بنسبة ١,٤٪ لمدة ١٠ سنوات، وفيما يتعلق بالإجراءات الصحية فدعت الإتفاقية لأهميتها لحماية صحة الإنسان. وبالنسبة لإتفاقية المنسوجات والملابس فقد مثلت أهمية لصادرات الدول الأعضاء خاصة النامية، وجاءت الإتفاقية لتلغي نظام الحصص الإستيرادية على (٤) مراحل خلال عشر سنوات فالمرحلة الأولى في ١/١/١٩٩٥ تحرر كل دولة ١٦٪ من إجمالي قيمة وارداتها في عام ١٩٩٥، وفي المرحلة الثانية في ١/١/١٩٩٨ تحرر كل دولة ١٧٪ من إجمالي قيمة وارداتها في ١٩٩٠، وفي المرحلة الثالثة في ١/١/٢٠٠٢ تحرر كل دولة ١٧٪ من إجمالي قيمة وارداتها في ١٩٩٣، وفي المرحلة الرابعة في ١/١/٢٠٠٥ تحرر كل دولة النسبة المتبقية ٤٩٪ من قيمة وارداتها لعام ١٩٩٠<sup>(١٩١)</sup>.

<sup>(189)</sup> El-Naggar, (S): "GATT agreement and its implications on the Arab countries", (ed), Kuwait : AFESD, 1995, pp. 13-17.

<sup>(190)</sup> Kirmani, et al. : "International trade policies : the Uruguay round and beyond", Vol. II, Washington, D,C, 1994, pp. 10-30.

<sup>(191)</sup> De Melo & Tarr : "Welfare costs of US quotas in Texile, steel and autos", Review of economics and statistics, Vol. 72, No. 3, 1995, pp. 480-490.



وبالنسبة لإتفاق إجراءات الإستثمار المرتبطة بالتجارة فقد منع استخدام كل تدبير لا يتفق مع مبدأ المعاملة الوطنية أو مع مبدأ استخدام التعريفية الجمركية وحدها من هذا التدبير، كما أن هذا الإتفاق يطبق على تدابير الإستثمار المتصلة بالتجارة في السلع وحدها<sup>(١٩٣)</sup>.

وجاءت الإتفاقية العامة لتجارة الخدمات وشملت الخدمات المالية والنقل الجوي والاتصالات وانتقال العمالة، كما جاء اتفاق الجوانب التجارية المرتبطة بحقوق الملكية الفردية لينص على إجراءات فعالة تكفل حصول أصحاب الحقوق على حقوقهم دون أن يعيق التجارة<sup>(١٩٣)</sup> على أن يبدأ الإلتزام بهذه الاتفاقية في ١٩٩٦/١/١ مع منح الدول النامية مدة زمنية أطول لتطبيق في ٢٠٠٠/١/١ كما تمتد فترة (٥) سنوات أخرى لبعض أجزاء الإتفاق والتي تشمل على براءات إختراع.

ومن المفيد القول أنه عقب نجاح جولة أورو جواي ساد اعتقاد بأن النظام التجاري الدولي سيشهد فتح الأسواق المتنافسة على الصعيد الدولي مباشرة ودون تمييز، وإنهاء كافة الممارسات الإحتكارية وإلغاء دعم الصادرات والحماية من منافسة الواردات<sup>(١٩٤)</sup> إلا أن الواقع يشهد على ضعف موقف الدول النامية في العلاقات الاقتصادية الدولية.

ويترتب على تحرير التجارة الدولية العديد من المنافع على الرغم ما تصاحبها من زيادة التكاليف الاقتصادية تتمثل في انخفاض الإيرادات العامة الجمركية ومخاطر تكيف الشركات في ظل تزايد حدة المنافسة، ولكن يخفف من ذلك ما أبانت عنه العديد من الدراسات التطبيقية على العديد من الدول هو إرتفاع المستويات المعيشية والرفاهية للسكان وزيادة الكفاءة التخصيصية والتوزيعية للموارد على كافة القطاعات الإنتاجية والتحيز لصالح الصادرات وتبني برامج الإصلاح الإقتصادي وزيادة معدلات النمو الاقتصادي.

---

(١٩٢) عبد الهادي عبد القادر سويقي: "قراءات في اقتصادات الوطن العربي"، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة ١٩٩٩، ص ٤٧٥ .

- ماجدة بركة: اتفاقية الإستثمار المتعددة الأطراف والتحديات التي تطرحها بالنسبة للمستقبل الاقتصاد العربي في القرن الواحد والعشرين"، في د/ محمود عبد الفضيل (تحرير) "الاقتصاد العربي في مواجهة تحديات القرن الواحد والعشرين"، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٢٠٦ .

(193) Graham Dunkley "The free trade adventure, uruguay Round and Globalism", Melbourne University Press, 1997, pp. 174-176.

(194) Martin, (W) & Winters (A): "The uruguay Round and the developing countries", Cambridge University Press, 1996, pp. 1-3.

وتشير الدراسات إلى أن تحرير التجارة من خلال خفض التعريفات على الواردات يفضي لخفض أسعارها محلياً ناهيك عن توفير السلع المتنوعة ذات الكفاءة المرتفعة من خلال الإندماج في الاقتصاد الدولي، مما يسهم في زيادة الرفاهية للمستهلكين، وزيادة كفاءة تخصيص الموارد إلى الأنشطة الإنتاجية التي تتميز فيها الدول بمزايا نسبية وتنافسية، هذا بالإضافة إلى أنه نظراً للمنافسة الشديدة بين المنتج المحلي والأجنبي تدفع الشركات المحلية إلى زيادة كفاءة منتجاتها، كما أن خفض الضريبة الجمركية على مدخلات الإنتاج المستوردة يسهم في خفض تكلفة المنتجات وزيادة القدرات التنافسية للصادرات منها في الأسواق الدولية<sup>(195)</sup>، وأكدت إحدى الدراسات على مصر أهمية إنتهاج سياسة الحوافز بكافة القطاعات الاقتصادية حتى يمكن إحداث زيادة في كفاءة تخصيص الموارد، ونظراً لانتهاء برنامج الإصلاح الاقتصادي والإنضمام إلى منظمة التجارة العالمية فقد انخفضت معدلات الحماية لقطاعات التعدين والزراعة إلا أن القطاع الصناعي لا زال يتمتع بالحماية والتي تتفاوت من نشاط صناعي إلى آخر وهو ما يتطلب خفض معدلات القيود التجارية عند تطبيق المعايير والاشتراطات الفنية الدولية والحد من تشتت معدلات الحماية الفعالة، كما أن الإندماج في التجارة الدولية والتشابك في العلائق الإنتاجية الدولية يحقق زيادة مستويات الكفاءة الإقتصادية ووفورات النطاق والإستفادة من المعارف التكنولوجية<sup>(196)</sup>.

ويسهم تحرير التجارة في زيادة التحيز لصالح الصادرات وأبانت إحدى الدراسات على مصر عن أن خفض معدلات التعريفات الجمركية يحفز الصادرات خاصة وأن المنتجين المحليين يفضلون بيع سلعهم محلياً لإرتفاع معدلات الحماية الجمركية لهم بما يفوق التعويضات الممنوحة للمصدرين الذين يتحملون ضريبة جمركية مرتفعة على المدخلات الإنتاجية

(195) Lewis, William : "The power of productivity : why some countries are rich, why most are poor and what we can do", Chicago : University of Chicago, Press, 2003, pp. 1-20.

- Hanson et al. : "Vertical production networks in multinational Firms", NBER working paper, No. 9323, Cambridge, 2003, pp.1-15.

(196) أحمد جلال، وأمر رفعت : "آثار تحرير التجارة على الاقتصاد المصري"، آراء في السياسة الاقتصادية، العدد

(16)، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، القاهرة، يونيو 2001، ص 3-1 .

- Ng, (F) & Yeats, (A): "Production sharing in east Asia : who does what for whom and why"? world Bank, policy research paper, No. 921, Washington, D.C, 2000, pp. 5-20.

المستوردة<sup>(١٩٧)</sup>، كما تشهد تجارب الدول على ذلك فماليزيا خفضت المتوسط العام للتعريفات الجمركية من ١١٪ إلى ٤٪ مما ساهم في زيادة حصيلتها وحصتها من الصادرات والحال كذلك للصادرات الشيلية<sup>(١٩٨)</sup>.

ويسهم تحرير التجارة الدولية وفق الدراسات على التجارب الدولية على زيادة معدلات النمو الاقتصادي بسبب زيادة معدلات الإندماجات في الاقتصاد الدولي في ظل سياسات نقدية ومالية رشيدة وكفاءة واستقرار أسعار الصرف وانخفاض معدلات القيود التجارية، هذا مع العلم بأن تحرير التجارة هو أحد آليات برنامج التكيف الهيكلي للإصلاح الاقتصادي والذي يتطلب خفض لمعدلات الحماية الجمركية وحوكمة الأدوار الجمركية مؤسسياً وخفض الوقت والجهد والنفقات للمعاملات الجمركية الأمر الذي يعزز فرص المنافسة الدولية<sup>(١٩٩)</sup>.

وعلى الرغم من النتائج الإيجابية المتحققة في ظل تحرير التجارة دولياً ومحلياً على حفز الصادرات وزيادة معدلات النمو والإصلاح الاقتصادي إلا أن الجدل يثور حول تأثير ذلك التحرير على انخفاض الإيرادات الحكومية من الضرائب الجمركية، ولكن الدراسات التطبيقية أبانت عن ذلك التحرير لا يفضي حتماً لتناقص هذه الإيرادات وأن ارتفاع معدلات التعريفات يفضي لتهرب المستوردين من دفعها وأن انخفاضها وخفض فئاتها يحفزهم على سدادها وبالتالي زيادة الإيرادات، وكشفت دراسة على الصين أن زيادة الرسوم الجمركية بنسبة ١٪ تنخفض بالتبعية الحصيلة الجمركية ٣٪، كما قد يفضي انخفاض هذه التعريفات على الواردات إلى انخفاض أسعارها محلياً مع زيادة الطلب عليها إلى ثبات الحصيلة أو زيادتها، وأوضحت دراسات على غانا وماليزيا ومالاوي والسنغال وجنوب أفريقيا والفلبين ودول منطقة الكاريبي

(197) Kheir Eldin (H) : "Evaluation of the structure of protection and anti-export bias in the 1986, customs tariffs in Egypt" L'egypte contemporaine, 417-418, June, Oct, 1989, pp. 23-46.

- د/ أحمد جلال، د/ سميحة فوزي : "لغز الصادرات في مصر"، آراء في السياسة الاقتصادية، العدد (٩)، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، القاهرة، أغسطس، ٢٠٠١، ص ١-٤ .

(198) Mandani, (D) & Marelo, (O) : "Politically optimal tariffs : An application to Egypt", policy research working paper, No. 2882, Washington, D, C, World Bank, 2002, pp. 1-25.

(199) El-Mikawy, (N) & Ghoneim (A): "Political economy Aspects of trade reform in Egypt", in institutional and policy challenges facing the Egyptian economy, edited by Nassar, (H) & Ghoneim, (A), Cairo : CEF, Cairo University, 2003, pp. 10-30.

والمكسيك عن أن تحرير التجارة الدولية وخفض متوسطات التعريفة الجمركية نجم عنه زيادة في الإيرادات بنسب مختلفة حيث عوضت الزيادة في الطلب على الواردات النقص الحادث في الحصيلة بسبب انخفاض تعريفاتها، وذلك بسبب زيادة مرونة الطلب السعرية للواردات فانخفاض معدلات التعريفة يفضي لانخفاض نسبي في أسعار الواردات وبالتالي زيادة في الطلب عليها بنسبة تفوق نسبة انخفاض معدلات التعريفة الجمركية ، وبالتالي تزيد الإيرادات الجمركية<sup>(٢٠٠)</sup>.

### ٥/٥ التكتلات الاقتصادية والمشاركة الإقليمية والدولية :

خلقت العولمة الاقتصادية مبدأ الإعتماد الإقتصادي المتبادل في ظل تشابكية الأسواق الدولية واندماجها وهو ما أفضى لسعي الدول لزيادة قدراتها التنافسية استفادة من الميزات التنافسية التي تتمتع بها، وتنامي التوجه نحو إقامة التكتلات الاقتصادية والذي أفرز اقتصاديات المشاركة الدولية<sup>(٢٠١)</sup>، والتي تمر بعدة مراحل تبدأ بإقامة منطقة تجارة حرة بين دولتين أو أكثر والتي يمكن أن تتحول إلى اتحاد جمركي ثم إلى سوق مشتركة والتي تتحول إلى اتحاد اقتصادي والذي قد ينتهي بولادة كتل اقتصادي<sup>(٢٠٢)</sup>، وقد تشهد العلاقات الاقتصادية وجود علاقة بين دولة ودولة أخرى من خلال دولة أخرى في صناعة محددة وهو ما شهدته الواقع من وجود اتفاقية الكويز بين مصر وإسرائيل والأردن وإسرائيل عبر أمريكا في صناعة المنسوجات فيما عرف

(200) Marquez,(J) : "Long-period stable trade elasticities for Canda, Japan and the United States", Review of international Economics, 7, 1999, pp.102-116.

- Ebrill et al. : "Fiscal dimensions of trade liberalization in development, trade and the WTO", edited by Bernard Hoekman et al., Washington, D.C, the World Bank, 2002, pp. 1-25.

- Stotsky, et al. : "Trade liberalization in the Caribbean", Finance and development, 37, No.2, Washington, D.C. IMF, 2000, pp. 3-22.

(٢٠١) عادل أحمد حشيش، مجدي محمود شهاب : "أساسيات الاقتصاد الدولي"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ٢٠٠٣، ص ٢٧١-٢٧٢ .

(٢٠٢) سليمان ناصر : "التكتلات الاقتصادية الإقليمية، مجل الباحث، جامعة ورقلة، العدد (١)، ٢٠٠١، ص ٨٧ .

- Marrewijk, (C,V) : "International trade and world economy", Oxford University, U.S.A., 2002, pp.237-239.

بالمناطق الصناعية المؤهلة<sup>(٢٠٣)</sup>، كما أن العولة المالية شهدت وجود اتفاقيات بين الشركات متعددة القومية ودول من الاقتصاديات النامية أو المتقدمة.

ويترتب على هذه التكتلات تغير نمط التجارة بين الدول الأعضاء فيها والدول غير الأعضاء، كما هناك العديد من الآثار الناجمة عن ذلك تتمثل في خلق التجارة حيث يتزايد الطلب على الواردات بسبب خفض الرسوم الجمركية وبذلك تتزايد الرفاهية الاقتصادية، وهناك أثر تحول التجارة<sup>(٢٠٤)</sup>، وهو تحول الطلب على الواردات من مناطق إنتاجها ذات التكاليف المنخفضة خارج التكتل إلى المنظمين الأعلى تكلفة داخل هذا التكتل مما يؤثر سلبياً على الرفاهية الاقتصادية وهذا الانتقال للسلع جاء بسبب حرية التجارة<sup>(٢٠٥)</sup>، كما أن هناك آثاراً أخرى تتمثل في خفض المعوقات التجارية بين دول التكتل والحد من الاحتكارات وتوسيع نطاق وحجم الأسواق وزيادة فرص التوظيف والاستثمار، وزيادة معدلات التجارة البينية والتبادل التجاري الدولي وزيادة نصيب هذا التكتل من حجم التجارة الدولي وتعظيم مستويات الرفاهية الاقتصادية<sup>(٢٠٦)</sup>.

وتتعدد التكتلات الاقتصادية في النظام الاقتصادي العالمي وهي الاتحاد الأوروبي، وتكتل الناftا لدول أمريكا الشمالية، وتكتل الآسيان في آسيا وتكتل الأندين في أمريكا الجنوبية وتكتل الكوميسا في أفريقيا، وهذه التكتلات تتميز بأنها قارية تأسست داخل كل قارة، وأنها تضم دولة متقدمة أو دول نامية أو خليط فيما بينهما، وأن هذه التكتلات نشأت لمواجهة السياسات الاقتصادية للتكتلات الأخرى فمثلاً تأسس تكتل الناftا بين أمريكا وكندا والمكسيك لمواجهة الإتحاد الأوروبي، ويلاحظ على هذه التكتلات أن الناجحة منها تضم الدول المتقدمة صناعياً كالناftا والإتحاد الأوروبي والآسيان وهو ما يؤثر إيجابياً في زيادة حجم التجارة الدولية وزيادة المنافسة بينهم، وفي المقابل فإن الوزن النسبي للتكتلات التي تضم الدول النامية ضعيفة وتحتاج لمزيد من الجهد

---

(٢٠٣) أمال رفعت : "تقييم تأثير بروتوكول المناطق الصناعية المؤهلة (الكويز) على صناعة المنسوجات والملابس الجاهزة"، المجلة المصرية للتنمية والتخطيط، المجلد ١٨، العدد (٢)، ديسمبر ٢٠١٠، ص ٢٠٢-٢٢٠.

(204) Kapstein: "Distributing the gains : Justice and international trade", Journal of international affairs, New York, Vol. 52, No. 2, Spring, 1999, p. 540.

- Thirl Wall : "Growth and development", 4<sup>th</sup> edition, London, 1989, p. 358.

(205) Wayne Nefziger : "The economic of developing countries", 2<sup>nd</sup> edition, inc, 1993, p. 352.

(206) Dedora spar : "Multinational enterprises and the prospects for justice", Journal of international Affairs, New York, Vol. 52, No. 2, Spring, 1999, p. 559.

والتنسيق وجاء نموذج المشاركة الأوروبية المتوسطة بين الاتحاد الأوروبي و(١٢) دولة من شرق البحر المتوسط من خلال إتفاقية مشاركة تعقد بين كل دولة على حدة وبين الإتحاد الأوروبي، وتهدف هذه الإتفاقيات للمشاركة والتعاون الإقتصادي والمالي والسياسي والأمني والمشاركة والتعاون في المجالات الثقافية والإنسانية والاجتماعية.

وبناء على ما سبق بات ضرورياً على الدول التحول من الميزة النسبية إلى الميزة التنافسية حيث كانت الدول تعتمد على المزايا النسبية الموروثة في تجارتها والتي تقوم على ما تملكه من موارد طبيعية ووفرة الموارد البشرية، ولكن عليها التحول إلى ما أفرزه التقدم التكنولوجي والعلمي من تحقيق مزايا نسبية حديثة مصنوعة ومكتسبة بفضل الثورة العلمية التكنولوجية عرفت بالمزايا التنافسية، والتي ساهمت في تطوير قوى الإنتاج وتعديل العلاقات الإنتاجية وضحت بصورة جلية في نمو نشاط الشركات متعددة الجنسيات في ظل تقسيم العمل الدولي الحديث<sup>(٢٠٧)</sup> ودعم مراكز البحث العلمي والتطوير (R & D) والذي تقدمه هذه الشركات، ولذلك يجب على الدولة دعم الإستثمارات وتهيئة المناخ لجذبها وإيجاد بيئة مناسبة للأعمال ووضع مواصفات قياسية فنية لكافة السلع والخدمات المحلية والأجنبية، وتدخل الدولة للحد من الآثار السلبية الضارة للقرارات الإقتصادية للوحدات الإقتصادية والتي تجعل تكاليف إنتاج السلعة وتكاليف الوحدات الاقتصادية المتضررة يتحملها المنتج وبذلك تكون التكاليف الاجتماعية أكبر من التكاليف الخاصة لإنتاج السلعة، وبالتالي سينتج السوق كميات أكبر من الكميات التي يطلبها المجتمع لهذه السلعة، ويفشل نظام السوق في عكس الآثار الخارجية الضارة لذلك الإنتاج وسيستخدم موارد اقتصادية أكبر من تلك التي يستخدمها المجتمع لإنتاجها وهذه سيء استخدام الموارد المتاحة.

### ٦/٥ إنتهاج استراتيجية التصنيع من أجل التصدير :

إزاء عدم تحقيق الدول النامية أهدافها التنموية في ظل قيام هيكلها الإنتاجي الصناعي على استراتيجية الإحلال محل الواردات، ونظراً للتحويلات

(207) Liepietz : "Imerialism or the beast of the apocalypse", capital & class, No. 22, 1984, pp. 81-109.

- إبراهيم حلمي عبد الرحمن : "التنافسية في ظل العولمة"، ورقة مقدمة لمؤتمر صناعة الإدارة العليا، الإسكندرية، أكتوبر ١٩٩٦، ص ٧ .

الإقتصادية الدولية من تحرير التجارة الدولية في ظل العولمة ومنظمة التجارة العالمية جاء توجه هذه الدول نحو اعتماد استراتيجية التوجه التصديري الهادفة لتوفير الإحتياجات من النقد الأجنبي لتغطية الواردات وتقليل الفجوة بين الصادرات والواردات<sup>(٢٠٨)</sup>.

وتركز هذه الإستراتيجية على الصناعات التي يتوافر فيها القدرات والمزايا التنافسية التصديرية والتي تمكن الإنتاج الصناعي من النفاذ إلى الأسواق الدولية، ولذلك فإن الدول التي طبقتها بصورة صحيحة استفادت منها في تحقيق معدلات مرتفعة من النمو الاقتصادي مثل دول شرق آسيا والمكسيك والبرازيل حيث تميزت منتجاتها بانخفاض التكاليف واستفادت من مزايا التخصص وتقسيم العمل الدولي وأنماطه الجديدة<sup>(٢٠٩)</sup> وهو ما أفضى لخلق قاعدة تصديرية ساهمت في تنويع مصادر الدخل القومي ونمو الاقتصاد القومي وخلق اقتصاد تصديري قادر على إحداث التعديلات الهيكلية في الاقتصاد تسهم في تنوع الهياكل الإنتاجية مستخدمة التكنولوجيا الحديثة مدعومة بالتقدم التكنولوجي والعلمي الأمر الذي يفضي إلى إعادة هيكلة الصادرات<sup>(٢١٠)</sup>.

وتتعدد الأسباب الداعية لإعتماد الدول النامية لإستراتيجية التصنيع من أجل التصدير أهمها توافق هذه الإستراتيجية مع تحرير النظام التجاري الدولي حيث تمكن الدول من الحصول على رأس المال والتكنولوجيا وتيسير النفاذ إلى

---

(٢٠٨) مجلس الشورى : سلسلة تقارير مجلس الشورى - التوجه للتصدير ومستقبل صادرات مصر السلعية"، لجنة الشئون المالية والاقتصادية، التقرير رقم ١٩، أكتوبر ١٩٩٤، ص ١٣ .

(٢٠٩) محمد عدنان وديع : "برنامج سياسات دعم القدرة التنافسية"، المعهد العربي للتخطيط بالكويت، يناير ٢٠٠١، ص ٤ - هدى الشرقاوي : "التصنيع في جمهورية كوريا : الهيكل الاستراتيجي" مركز الدراسات الآسيوية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية جامعة القاهرة، ١٩٩٦، ص ٣٨ .

- زادت الصادرات كنسبة من الناتج المحلي في الصين من ٨% إلى ٢٦% وفي كوريا من ٣٣% إلى ٤٥%، وفي ماليزيا من ٥٧% إلى ١٢٥% وفي تايلاند من ٢٤% إلى ٥٦% خلال ١٩٩٩-٢٠٠٠ راجع:

W.T.O. : Trade indicators, 2002.

(٢١٠) ينبغي لحفز الصادرات وخلق فرص العمل المنتجة والمستدامة زيادة الاستثمارات الموجهة للتصدير خاصة الصادرات التقليدية ذات الاستخدام الكثيف للعمالة، والصادرات الجديدة غير التقليدية في الصناعات التحويلية والقطاعات السلعية والخدمية راجع : د/ نجلاء الأهواني : "تحليل أوضاع سوق العمل في إطار الاقتصاد الكلي"، في د/ إبراهيم عوض : "تحو سياسة للتشغيل في مصر"، مكتب العمل الدولي، الهيئة العامة للكتاب، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٦٥ .

التجارة الدولية وزيادة قدراتها التنافسية<sup>(٢١١)</sup>، كما أنها تعتمد على المشروعات كثيفة رأس المال أو العمالة وسواء كان لدى الاقتصاد مزايا نسبية أو تنافسية، كما أن لهذه الإستراتيجية أثرها الإيجابي على النمو الاقتصادي وزيادة أداء وإنتاجية عناصر الإنتاج ونمو الصادرات وتنمية القطاعات السلعية خاصة الصناعات التحويلية، وكفاءة تخصيص الموارد والاستفادة من مزايا الإنتاج الكبير ووفورات الحجم وإدخال التقنيات الحديثة في التصنيع لمواجهة المنافسة الدولية الشرسة في التجارة الدولية، ناهيك عن أنها تستحدث صناعات و سلع متطورة قادرة على المنافسة واستعمال الفنون الإنتاجية المعاصرة لكسب مزيد من السواق، فضلاً عن أنها تخلق المزيد من فرص العمل خاصة أنها تنقل الاقتصاد من اقتصاد محلي إلى اقتصاد دولي متنوع صادراته بين سلع صناعية وزراعية.

ويتوافق إعتقاد هذه الإستراتيجية مع التوجه نحو اقتصاد السوق والحرية الاقتصادية واستفادتها من حركات الأموال والتجارة والتكنولوجيا لتأهيل الصناعة نحو المنافسة الدولية، كما أنه جاء الأخذ بها في ظل تبني برنامج الإصلاح الهيكلي وخاصة وأن تنمية الصادرات يزيد من معدلات النمو الاقتصادي من خلال زيادة معدل التكوين الرأسمالي والنمو والأداء في إنتاجية عناصر الإنتاج وإعادة تخصيص الموارد وفق المزايا التنافسية، والاستفادة من التطور التكنولوجي لمواجهة تنافسية الأسواق الدولية والمحلية، وهو ما يستوجب الاهتمام بالبحوث العلمية والتطبيقية والتدريب المستمر للعماله وزيادة مستويات التنظيم الإنتاجي والإداري والتسويقي<sup>(٢١٢)</sup>.

ويتطلب لوضع استراتيجية الإنتاج من أجل التوجه التصديري في إطارها السليم ينبغي تحديد الأهداف الإستراتيجية للصادرات من خلال خطة عمل ذات رؤية قومية تحقق نمو متزايد من الصادرات السلعية والخدمات، وإعادة هيكلة الصادرات في ظل برنامج متكامل للإصلاحات الاقتصادية لكافة

---

(٢١١) أسهمت اتفاقيات منظمة التجارة العالمية في إصلاح التشوهات في هيكل التعريفات الجمركية حيث أن التعريفات المرتفعة على مستلزمات الإنتاج المستوردة تخلق نوعاً من التحيز ضد الصادرات وتضر بالمصدرين والمنتجين، ولذلك ينبغي الإقلال من تشنت التعريفات والتعريفات التصاعديّة لزيادة الصادرات، راجع :

- Handoussa, (H) et al. : "Creating an enabling environment in Egypt", paper presented to a conference on", Towards on Industrial policy", Dec, 2003, pp. 38-39.

(٢١٢) Dasgupta, (D) et al. : "making trade work for Jobs", international Evidence and lessons for MENA, world Bank, Washington, D.C., Oct, 2002, pp. 12-16.



السياسات الاقتصادية والحد من القيود وتعميق التنافسية، وحفز القطاع الخاص على تنمية صادراته بتحسين القدرات التنافسية لصادراته والسماح له بدخول الأنشطة التصديرية، وإحداث تعديلات جوهرية في أسواق المعاملات التجارية الدولية لتسويق الصادرات في الأسواق العربية والأفريقية والأوروبية ودول شرق أوروبا، والإهتمام بزيادة الصادرات السلعية على حساب الصادرات الخدمية من خلال بناء قاعدة تصديرية سلعية قوامها إنتاج السلع ذات الإمكانيات التصديرية والقطاعات التصديرية الواعدة في إطار من الاستفادة من المزايا التنافسية وضرورة الأخذ بنظام الجودة الشاملة، وضرورة وضع الحوافز الإستثمارية لجذب الإستثمارات الموجهة للتصدير<sup>(٢١٣)</sup> بإقامة المناطق الصناعية الحرة العملاقة المتخصصة في التصدير، وإقامة تحالفات استراتيجية بين القطاع الخاص المحلي والشركات متعددة القومية للاستفادة من خبراتها الإنتاجية والتسويقية والنفاذ إلى الأسواق، ويلزم أيضاً وضع أطر مؤسسية وبنية أساسية لزيادة الصادرات وذلك من خلال تحسين مناخ النشاط التصديري ومناخ الإستثمار الموجه للتصدير بإزالة القيود التي تحد من نمو الصادرات، وهي إعادة هيكلة الإجراءات الجمركية وخفض الرسوم والدفوعات<sup>(٢١٤)</sup> واعتماد الخصخصة وتيسير الحصول على التمويل الإستثماري لأنشطة التصدير، وحماية حقوق الملكية وإنشاء شبكة معلومات للتصدير تجمع فيها كافة المعلومات الإقتصادية والتجارية والأسواق الخارجية وفرص التصدير، وإنشاء مكاتب لتيسير التصدير وتنظيم الحملات التسويقية وتوفير الدعم الفني والتدريب في التصدير لإعداد كوادر ذات كفاءة في التسويق الدولي<sup>(٢١٥)</sup>، وخفض الأعباء الضريبية على المستثمرين حيث تؤثر هذه الأعباء على صافي أرباح الشركات وتعوق الاستثمارات الحالية والمستقبلية والتي تؤثر سلباً على الحيلولة دون خلق مزيد

<sup>(213)</sup> Ahuja, (R) : "Export incentives in India within WTO framework", Indian council for research on international Economic relations, New Delhi, Working paper, N. 72, 2001, pp. 10-1.

Sakr, (M, F): "Physical capital and challenges of rapid growth, the case of Egypt", paper presented to a conference on towards an Egyptian industrial policy : the Horizontal dimension, cenhter for Europeau studies, Cairo University and industrial Modernization center, Dec, 2003, pp. 78-80.

<sup>(214)</sup> Cherniavstiy, (B) : "Tax policy and job creation : specific Employment incentive programs, working paper 96-3, Ottawa, , 1996, p. 1-20.

<sup>(215)</sup> World Bank : "The east Asian Miracle : Economic growth and publicly", Washington, D, C, 1993, P.V. , VII, 1-8.

من فرص العمل<sup>(٢١٦)</sup>، مع ضرورة تبسيط الإجراءات الضريبية وزيادة كفاءة الإدارة الضريبية لزيادة الثقة بين الممولين والإدارة الضريبية ومكافحة الفساد والمدفوعات النقدية غير الرسمية، وأهمية أن تكون آلية فض المنازعات الضريبية أكثر فعالية وكفاءة وخفض تكلفتها وخفض وقت إنجازها<sup>(٢١٧)</sup>.

ويأتي ذلك في ظل اهتمام الحكومات بتشجيع الصادرات حيث العلاقة الوثيقة بين التصدير والإستثمارات الأجنبية المباشرة لتحقيق معدلات النمو والتنمية المستدامة، ولذلك تركز استراتيجية التصنيع من أجل التصدير للعديد من الإصلاحات التشريعية والمؤسسية والاقتصادية لتحفز الإستثمارات وخلق المناخ المناسب للتصدير وزيادة القدرات التنافسية للصادرات ونقل التكنولوجيا<sup>(٢١٨)</sup>، وذلك لأن الشركات متعددة القومية تسيطر على هذه الإستثمارات وما تملكه من خبرات في الولوج إلى الأسواق الدولية من خلال العلاقات الإقتصادية الدولية التي تملكها وقنوات الإتصال العالمية، ولقد أشارت العديد من الدراسات إلى أن زيادة القدرات التنافسية للصادرات تتطلب زيادة حصصها وتنوع هياكلها وزيادة معدلات نموها باستمرار وتحسين محتواها تكنولوجياً وتقنياً ومهارياً وتوسيع قاعدة الشركات المحلية ذات القدرات التنافسية الدولية<sup>(٢١٩)</sup>، وهو ما تشهد عليه التجارب التنموية الناجحة لدول شرق وجنوب شرق آسيا.

وكما هو معلوم فإن الإستثمارات في ظل صغر حجم أسواق الدول ستجبه للأنشطة الإنتاجية التصديرية وبذلك تستخدم هذه الدول كمنصة تصديرية إلى الأسواق الدولية مما يزيد من حجم الإنتاج مع زيادة الواردات من السلع الوسيطة والرأسمالية المستخدمة في هذا الإنتاج التصديري وهو ما

(216) Tohamy, (S): "Tax administration and transaction costs in Egypt, the Egyptian center for economic studies, ECES, w.p. No. 33, 1998, p. 10.

(217) Samalouti, (G,F) : "The main characteristics of the proposed in come taxes law", unpublished presentation, Faculty of Economics and political science, Cairo University, May, 2004, pp. 1-19.

(218) في إطار تمهيد الحكومة المصرية لإنتهاج استراتيجية التوجه التصديري صدرت التشريعات المهيئة لها مثل قانون ١٥٥ لسنة ٢٠٠٢ لتنمية الصادرات، والقانون ٨٣ لسنة ٢٠٠٢ للمناطق الاقتصادية ذات الطبيعة الخاصة، وقانون الملكية الفكرية وتبسيط إجراءات الإستثمار، والقانون ٩١ لسنة ٢٠٠٥ للضرائب على الدخل، والتعريفات الجمركية الجديدة في ٢٠٠٤، وقانون تنظيم المنافسة ومنع الاحتكار.

(219) مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية : "الشركات غير الوطنية والقدرة التنافسية التصديرية"، تقرير الإستثمار العالمي، ٢٠٠٢، ص ١-٥٠.

استفادت منه العديد من الدول مثل مصر وكوريا وتايوان والمكسيك والبرازيل وهونج كونج وسنغافورة، كما تبحت الإستثمارات الأنشطة الإستخراجية وضمان إحتياجات بها لزيادة الصادرات منها، ناهيك عن توجه الإستثمارات نحو صناعة المكونات والتي قد تنتج في أكثر من دولة ويتم تجميعها في دول أخرى ويتم التبادل بينهما كما قد تتجه الإستثمارات صوب إنتاج السلع والخدمات التي تلبي طلب المستهلكين وتمتاز بالكفاءة وتنتعش على إثرها الصادرات والواردات، وبالتالي ينجم عن ذلك تحقق مزايا نسبية خلاقة تفضي إلى التخصص في إنتاج سلع معنية كنتيجة مباشرة لتبادل وإنتقال المعارف بين الدول، وهو ما أبانت عنه تجارب التنمية الصناعية في دول شرق وجنوب شرق آسيا وزيادة المزايا النسبية والتي ساهمت في تعميقها الشركات اليابانية والتي نقلت معارفها التكنولوجية لهذه الدول<sup>(٢٢٠)</sup>، والإهتمام بتطوير التكنولوجيا والإنتاج والتوزيع والتسويق، والتركيز على القيمة المضافة الأكثر استخداماً للمعرفة، وإزاء اعتماد الدول لهذا النمط من التصنيع مثل التشيك والمكسيك والصين تزايدت فرص نفاذ صادراتها إلى الأسواق الدولية إثر تغير هيكل المنتجات التصديرية والاعتماد على الأنشطة رفيعة التكنولوجيا، واستفادت كل دولة من المزايا المتاحة لديها فالحجم الإقتصادي الكبير للصين سمح لها بتحقيق وفورات الحجم مما أسهم في زيادة صادراتها، أما المكسيك فقد ساهم إنضمامها إلى إتفاقية الناftا إلى فتح الأسواق الكندية والأمريكية أمام صادراتها<sup>(٢٢١)</sup>.

وبناء على ما سبق يمكن القول أن الإستثمارات المرتبطة باستراتيجية التصنيع من أجل التصدير تفضي إلى تحقيق أهداف الدولة المتمثلة في تنمية الصادرات ونقل المعارف التكنولوجية وعلاج البطالة وتحسين تنافسية المصنوعات المحلية، وزيادة التنافس بين الدول للاستحواذ على هذه الإستثمارات

<sup>(220)</sup> Unido : "Industry in the 1980s : "Structural change and interdependence", New York, United nations, 1985, p. 78.

- Balassa, (B): "A 'stages' Approach to comparative advantage", in "the newly industrializing countries in the world Economy", pergamon press Inc, New York, USA, 1981, pp. 150-166.
- Ozawa : "Foreign direct investment and economic development", transnational corporations, Vol. 1, No. 1, Feb, 1992, pp. 30-50.

<sup>(221)</sup>Fry, (M) : "How foreign direct investment in pacific Asia Improves incurrent account", Journal of Asian Economies, 1996, pp. 460-480.

- Balasubramanyam et al. : "Foreign direct investment and growth in PE countries", The economic Journal, Vol. 106, No. 434, Jan, 1996, pp. 95-100.

وتحديد القطاعات الاقتصادية المستهدفة بالإستثمار التصديري، وهو ما أكدته الدراسات على دول آسيوية منها تايلاند والفلبين وسنغافورة وكوريا والهند وماليزيا من وجود آثار ايجابية على الصادرات والنمو الإقتصادي للتدفقات الإستثمارية المباشرة، وخفض التكاليف التصديرية للمشروعات المحلية في المكسيك خاصة وأن الشركات المصدرة تمتاز بارتفاع الكثافة الإنتاجية والرأسمالية والتكنولوجية<sup>(٢٢٢)</sup>.

**٧/٥ سيادة العولمة الإقتصادية :**

شهد الاقتصاد الدولي في العقد الأخير من القرن العشرين العديد من التطورات الإقتصادية بفعل ثورة المعلوماتية والتكنولوجية، وأضحى السوق العالمي يستوعب كل المتعاملين في نطاقه سواء الحكومات والمنظمات الدولية والشركات متعددة القومية والتكتلات الإقتصادية العملاقة الإقليمية والدولية، وهو ما استوجب إزالة القيود وتحرير المعاملات التجارية في نطاق الأخذ بآليات السوق وبذلك ظهر مفهوم جديد هو "العولمة" زاع إنتشاره على كافة القطاعات الإنتاجية والتمويلية والمالية والتكنولوجية والتسويقية والإدارية بل إن العولمة ذاتها تعددت بين عولمة اقتصادية ومالية وسياسية وثقافية واجتماعية<sup>(٢٢٣)</sup>.

وتتعدد التعريفات الخاصة بالعولمة فيقصد بها زيادة الاعتماد الإقتصادي المتبادل وتعميقه بين الدول<sup>(٢٢٤)</sup>، وتنويع وتكامل المعاملات عبر الحدود، وزيادة مساهمة الدول والتكتلات والشركات في العلاقات الإقتصادية الدولية وزناً وحجماً في إنتاج السلع والخدمات وعوامل الإنتاج<sup>(٢٢٥)</sup>، وضرورة

(222) Kishor, (S): "Export growth in India : has FDI played a Role", Economic growth center, Yale University , July, 2000, pp. 1-15.

- Aitken, et al. : "Spillovers, Foreign investment and Export, Behavior", NBER, working papers, No. 4967, 1994, pp.5-20.

(223) Sirageldin : "Globalization, regionalization and recent trade agreement: "impact on Arab economies", ERF, working paper, No. 9817, 1998, pp. 1-20.

(224) United nations : "World public sector report, Globalization and the state", 2001, pp.55-56.

عبد القادر محمد عبد القادر: "قضايا اقتصادية معاصرة"، كلية التجارة جامعة الإسكندرية ٢٠٠٤/٢٠٠٥، ص ١-٧.

- Ricupero , (R) : "Globalization, competitiveness and development", Un, Unctad, New York & Geneva, p. 3.

- د/ محمود محي الدين : "العولمة وأسلوب الإدارة الاقتصادية، منظور مصري"، في د/ علي الصادق ود/ علي أحمد

(تحريير)، أبو ظبي، صندوق النقد العربي وصندوق النقد الدولي، ٢٠٠٠، ص ٢٧٤-٢٧٦ .

(٢٢٥) عبد الرحمن يسري أحمد : "قضايا اقتصادية معاصرة"، الدار الجامعية، مصر، ٢٠٠٠، ص ٢٨٥ .

استحداث نمط جديد للتخصص وتقسيم العمل الدولي، كما أن العولمة هي تحول العالم إلى سوق واحد بسبب ثورتي المعلوماتية والتكنولوجية وحرية التجارة الدولية وانخفاض تكاليف النقل وبذلك اشتعلت المنافسة في أسواق رأس المال والعمل والسلع والخدمات في ظل تطبيق اتفاقيات منظمة التجارة العالمية<sup>(٢٣٦)</sup>، كما أنها كما يراها البعض ناجمة من ظواهر اقتصادية هي تحرير الأسواق والخصخصة وانحسار دور الدولة الاقتصادي وتغير نمط التكنولوجيا والتوزيع الدولي من خلال تكاملية الأسواق المتنافسة والمتسابقة الرأسمالية والاستثمار الأجنبي المباشر<sup>(٢٣٧)</sup>.

وبناء على ما سبق يتضح لنا أن العولمة هي عولمة الإنتاج ورأس المال الإنتاجي وقوى الإنتاج الرأسمالي وعلاقات الإنتاج الرأسمالية وهو ما يعني عولمة النشاط الإنتاجي والمالي واندماج الأسواق، والتوسع المتزايد في تدويل الإنتاج من الشركات متعددة الجنسيات، وأنها أحد الآليات المفصلة للتغيرات الحادثة في الاقتصاد الدولي والتي أفضت لزيادة حجم التجارة الدولية في السلع والخدمات وزيادة درجة تبادل عناصر الإنتاج خاصة العمل ورأس المال<sup>(٢٣٨)</sup>.

وتتعدد العولمة فيما بين عولمة الإنتاج – من خلال عولمة التجارة الدولية واتفاقيات تحريرها وزيادة معدلات نموها ونمو الإستثمارات الأجنبية المباشرة

(226) Eswar Prasad et al. : "Effects of financial globalization on developing countries : some empirical evidence", IMF, March, 17, 2003, pp. 1-22.

(227) محمود خليل : "العولمة والسيادة: إعادة صياغة وظائف الدولة"، سلسلة كراسات استراتيجية، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، الأهرام، العدد ١٣٦، ٢٠٠٤، ص ٣.

- بول هيرست وآخرون : "مسألة العولمة : الاقتصاد الدولي وإمكانات التحكم، ترجمة إبراهيم فتحى، المشروع القومي للترجمة، المجلس الأعلى للثقافة، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٢٩.

- د/ محمود أمين العالم : "العولمة وخيارات المستقبل"، ط١، أكتوبر ١٩٩٩، ص ١٤.

(228) Schmukler, (S) & Zoido-Sobaton : "Financial globalization : opportunities and challenges for developing countries", World Bank, Washington, D, C, 2001, pp. 5-21.

- Agenor, (P, R) : "Does globalization hurt the poor?", The world Bank : policy rsearch, working paper, No. 2992, p. 3.

- د/ عمرو محي الدين : "العولمة والتغيرات الجوهرية في بنية الاقتصاد العالمي : إندماج وتكامل هيكل التجارة العالمية وتفكك هيكل الإنتاج الصناعي العالمي"، سلسلة رسائل البنك الصناعي، ديسمبر، العدد (٧١)، ص ٥.

- تشير البيانات إلى وجود (٦٥) ألف شركة متعددة القوميات تتبعها نحو (٨٥٠) ألف شركة تعمل في العالم بلغت نسبة صادراتها إلى إجمالي الصادرات العالمية (٢٦%، ٣٤%) في ١٩٩٠، ٢٠٠١، كانت غالبيتها من الصناعات مرتفعة التكنولوجيا.

- UNCTAD : World investment report", 2002, p. 4-153.

— والعولمة المالية حيث تنمو المعاملات المالية الدولية من خلال التحرير المالي بفعل الشركات متعددة الجنسيات وتكاملية الأسواق وتشابكها وزيادة أثر الثورة التكنولوجية<sup>(٢٢٩)</sup>.

وتتعدد العوامل المفضية لتنامي ظهور العولمة الاقتصادية وهي تكاملية الاقتصاد الدولي وزيادة التوجه نحو الاقتصاد التبادلي بين كافة أطراف النشاط الاقتصادي الدولي وهم الدول والشركات متعددة الجنسيات والتكتلات الاقتصادية الدولية والإقليمية، والتي يدعمها تأسيس منظمة التجارة العالمية والتي وحدت مواصفات السلع محل التبادل ونمو حركة التجارة الإلكترونية ونمو حركة البورصات الدولية وشبكة الإنترنت والتدفقات الإستثمارية الدولية<sup>(٢٣٠)</sup>، ومن العوامل أيضاً زيادة توجه الدول النامية نحو الاندماج في الاقتصاد الدولي<sup>(٢٣١)</sup> حيث زاد نصيبها في حركة التجارة الدولية وأخذها ببرامج الإصلاح الاقتصادي<sup>(٢٣٢)</sup> وكذلك التحرير المالي وتحرير حساب رأس المال وكافة المعاملات المتعلقة بالإستثمار الأجنبي المباشر وغير المباشر، والتقدم التكنولوجي في مجال الاتصالات والمعلومات وإعادة هيكلة صناعة الخدمات المالية وظهور الأدوات المالية الحديثة مثل عقود المشتقات<sup>(٢٣٣)</sup>. ناهيك عن تأثير التحرير

---

(٢٢٩) عيبر فرحات علي : "المؤسسات ومنظمات الأعمال في ظل العولمة" ورقة مقدمة إلى المؤتمر السنوي العاشر، وحدة بحوث الأزمات، كلية التجارة جامعة عين شمس، ٢٠٠٥، ص ٧٨٤.

د/ عادل محمد المهدي : "الديمقراطية والنمو الاقتصادي في ظل العولمة"، المؤتمر العلمي الثاني لقسم الاقتصاد.  
(230) Hanaa Khair-El-Din & Heba El-Laithy : "Economic growth, human development and globalization : Egypt's Experience and prospects (1995-1999)", 7<sup>th</sup> Annual conference of economics department, Faculty of Economic and political science, Cairo University, 12-14, May, 2001, p.1

البنك الدولي: "العولمة والنمو والفقير : بناء اقتصاد عالمي شامل، تقرير البنك الدولي عن بحوث السياسات، ترجمة هشام عبد الله ، بيروت، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ٢٠٠٣، ص ٥ .

(231) UN : "annual review of developments in globalization and regional integration in the countries of the escwa Region", U.S.A, 2002, pp. 1-2.

- IMF : "Globalization : Threat or opportunity"? 2000, at : www.imf.org.

(232) IMF : "Globalization and the opportunities for developing countries", World economic outlook, Washington, D, C, 1997, May, pp. 75-90.

(٢٣٣) حسين عبد المطلب الأسرج : "دور سوق الأوراق المالية في تنمية الإيداع في مصر"، رسالة ماجستير، كلية التجارة جامعة بنها فرع الزقازيق، ٢٠٠٢، ص ٣٩-٤٤ .

- أميمة عبد العزيز، أحمد هاشم خاطر : "العولمة والفرص المتاحة للدول النامية"، المجلة المصرية للتنمية والتخطيط، المجلد الخامس، العدد الثاني، ١٩٩٧، ص ١٦٩-١٧١ .

المالي في زيادة تدفقات رؤوس الأموال الدولية وحرية أسعار الصرف، وزيادة حجم المدخرات والفوائض المالية المحلية وعجز الأسواق المحلية عن استيعابها مما أفضى لتدفقها إلى الأسواق الدولية بحثاً عن الفرض الاستثمارية الأفضل مما أدى لتزايد العولة المالية، كما أن انخفاض أسعار الفائدة بالدول الغنية المتقدمة أدى لخروج هذه الأموال بحثاً عن معدلات أعلى من الربحية خاصة وأنه في ظل نمو الرأسمالية المالية انخفضت ربحية القطاعات الاقتصادية الزراعية والصناعية عن أرباح الأدوات المالية – التوريق وصناديق الاستثمار وعقود المشتقات والنقود الإلكترونية<sup>(٢٣٤)</sup>.

ونمو أسواق إصدار وتداول السندات في ظل تنامي حجم السندات الحكومية المتداولة، وواجهت العولة سيل من الإنتقادات<sup>(٢٣٥)</sup> انطلاقاً من أنها تفضي لضعف سلطة وسيادة الدولة وتآكلها، وتخليها عن دورها الاقتصادي والسياسي والاستراتيجي والتوزيعي حيث يرى البعض لضعف الدور السياسي للدولة في مواجهة المستثمرين والشركات دولي النشاط ومنظمات المجتمع المدني والتي تقوم ببعض أدوار الدولة اجتماعياً وسياسياً وثقافياً<sup>(٢٣٦)</sup>، وعلى الصعيد الاقتصادي تخلت الدول عن سياسة سعر الصرف الثابت وتقييد حركة رؤوس الأموال وضرورة تحرير سعر الفائدة ناهيك عن ما تمثله

---

- الأمم المتحدة : "العولمة والتكنولوجيا الجديدة"، في تقرير الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات، أنسيب، ٢٠٠١، ص ٥-١ .

-Wolfensohn, (J,D) : "The challenges of globalization : the role of the world Bank", World Bank group, Berlin, Germany, April 2001, pp. 1-25.

(٢٣٤) ليلي شحاتة : "إدارة المنشآت المالية"، ج١، مطابع الطوبجي التجارية، ١٩٨٧، ص ٦٥ .

- أحمد محمد صلاح : "الأدوات المالية المشتقة : تحد جديد للمراجعين"، المؤتمر العلمي السنوي الثالث لكلية تجارة بنها "ما بعد الإصلاح المالي في مصر، رؤية مستقبلية في ضوء تحديات القرن الحادي والعشرون"، بنها ١٠-١١ نوفمبر ١٩٨٨، ص ٧٥٩-٧٦٥ .

- تشام فاروق : "العولمة المالية وآثارها على القطاع المصرفي والنمو الاقتصادي في البلدان العربية"، المؤتمر العلمي الأول لكلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة العلوم التطبيقية، عمان ٢٠٠٣، ص ٣-٤ .

(٢٣٥) د/ محمد حسن العازي : "تحديات العولمة والنظام المالي المصري"، مجلة البحوث الإدارية، العدد الرابع، أكتوبر ١٩٩٩، ص ٤ .

(٢٣٦) د/ عبد الحميد الغزالي : "تدوة حول المستقبل الاقتصادي : طوفان العولمة واقتصادياتنا المسلمة" على موقع [www.albayan.co.ae/](http://www.albayan.co.ae/)

- Dirlik, (A) : "Globalization as the end and the beginning of history: the contradictory implication of a new paradigm", history department, Duke University, Nc27708, U.S.A. , pp. 5-8.

رؤوس الأموال من ضغوط على الدول وسياستها المالية بضرورة تقديمها الحوافز الضريبية لها، كما أن العولمة الاقتصادية والمالية أفضت لانتهاج الدول برامج الخصخصة وتحرير أسواق رؤوس الأموال والاندماج والاستحواذ المصرفي وخصخصة البنوك وخفض الرسوم والقيود الجمركية التعريفية والكمية وهو ما يخفض إيرادات الدولة<sup>(٢٣٧)</sup>، هذا بالإضافة لتدهور أسعار صرف العملات المحلية للدول النامية وعجز بنوكها المركزية عن دعمها في ظل المضاربة عليها نظراً لانخفاض الاحتياطيات الدولية لديها من العملات الأجنبية، كما أن الدولة لم تعد قادرة على ممارسة دورها في إعادة توزيع الدخل القومي لصالح الفقراء ومحدودي الدخل في ظل الأخذ بآليات السوق وخفض الدعم المخصص لهذه الفئات نقدياً وعينياً، وخصخصة القطاع العام وتخلي الدولة عن سياسة التسعير الإداري للمنتجات ذات البعد الاجتماعي، وخفض الإنفاق العام الجاري والإستهلاكي والإستثماري إثر تبني برامج الإصلاح الاقتصادي، وتحرير الأسعار والتجارة الخارجية وإنحسار الدور الإقتصادي للدولة وإفساح المجال لريادة القطاع الخاص للنشاط الإقتصادي.

وأبانت العديد من الدراسات والتجارب للدول عن أن من التداعيات السلبية للعولمة تتمثل في انخفاض معدلات التبادل التجاري الدولي للدول النامية لصالح الدول المتقدمة نظراً لانخفاض القدرات التنافسية لصادراتها الغير مطابقة للمواصفات القياسي والمعايير البيئية في ظل القيود الجمركية التي تواجهها من جانب الدول المتقدمة مثل الإجراءات الوقائية والإغراق والدعم، وفي المقابل زادت صادرات الدول المتقدمة من السلع والخدمات إلى أسواق الدول النامية والتي تميزت بوجودتها وأسعارها المناسبة، ناهيك عن أن معظم صادرات الدول النامية من السلع الأولية منخفضة الأسعار ذات القيمة المضافة المنخفضة وتستورد سلع نهائية الصنع مرتفعة الأسعار ذات القيمة المضافة المرتفعة<sup>(٢٣٨)</sup>.

(237) Kane, Sera : "The Wealth of the world and poverty of nations, Finance & development", Vol. 36, Jun, 1999, p. 52.

(٢٣٨) د/ علي لطفى : "دور الدولة في التنمية في ظل الاقتصاد الحر مع إشارة خاصة لدور الدولة في مصر في التنمية البشرية"، بحث مقدم لمؤتمر دور التنمية البشرية في تحقيق التنمية الاقتصادية"، وحدة التنمية البشرية، كلية التجارة جامعة عين شمس، القاهرة ١٨ أبريل ٢٠٠٤، ص ١٥ .

- جيرد ها وسلر : "عولمة التمويل"، التمويل والتنمية مجلد ٣٩، عدد (١) مارس ٢٠٠٢، ص ١٠-١١ .



كما تفاقمت مشكلة البطالة مع سيادة العولمة المالية والاقتصادية والتوجه نحو تبني برنامج التثبيت والتكيف الهيكلي وتلاشي دور النقابات العمالية ناهيك عن عدم توافق مخرجات منظومة التعليم التقليدي مع متطلبات سوق العمل التكنولوجي والإلكتروني والرقمي والمعلوماتي، وهو ما أفضى لزيادة بطالة المتعلمين في أسواق الدول النامية وهجرتها إلى الخارج وهو ما يحرمها من مواردها البشرية ونفقات الفرص البديلة، كما أن المشروعات كثيفة رأس المال تستخدم عمالة أقل، وتعرضت هذه الدول للعديد من المخاطر المالية تمثلت في أن زيادة التدفقات للإستثمارات الأجنبية في الأجل القصير يفضي لإرتفاع أسعار صرف العملات المحلية وزيادة التضخم وزيادة الإستهلاك وارتفاع أسعار العقارات ويترتب على خروج هذه الإستثمارات المفاجئ إنخفاض سعر العملة المحلية وأسعار الأصول وفقدان ثقة المستثمرين في الاقتصاد وانخفاض حجم الاحتياطي من العملات الدولية لدى البنوك المركزية، وتزداد المضاربات على العملات المحلية إثر تحرير أسواق صرف العملات والتي أضحت تتحرك ألياً بحثاً عن الأسواق الأفضل ربحية وهو ما نجم عنه حدوث أزمات العملة والمديونية وأسواق رأس المال، كما تعرضت البنوك للإفلاس والتعثر جراء التحرير المالي غير الحصيف<sup>(٢٣٩)</sup>.

وتحرير أسعار الصرف حيث يؤدي إرتفاع سعر الصرف للدولار مثلاً إلى زيادة التزامات البنوك وهو ما حدث في الأزمة المصرفية بالمكسيك عام ١٩٩٤، وبالتالي تفضي هذه الأزمات إلى تخلي الأفراد عن التمسك بعملتهم الوطنية وظهور الدلورة وهروب المدخرات المحلية إلى الخارج مما يخفض من قدرة الدولة

- = هناء محمد سعيد كرارة : "النظام الاقتصادي الجديد والعولمة"، بحث مقدم للمؤتمر السنوي السادس لكلية حقوق المنصور بعنوان "التأثيرات القانونية والاقتصادية والسياسية للعولمة على مصر والعالم العربي"، القاهرة، مارس ٢٠٠٢، ص ١١-٢٥ .

- نيفين حسين شمت : "القطاع الصناعي المصري وتحديات العولمة مع التطبيق على الصناعات الكيماوية"، بحث مقدم للمؤتمر العلمي الخامس والعشرين للاقتصاديين المصريين بعنوان قضايا العولمة وتأثيرها على الدول النامية، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، القاهرة ٥-٦ أبريل ٢٠٠٦، ص ١ .

- د/ أحمد رشاد موسى : "دور الدولة في النظام الاقتصادي المعاصر"، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٩٩، ص ٣٠-٣١ .

(٢٣٩) د/ جودة بعد الخالق : "إدارة الأزمات المالية والمصرفية وسبل التحوط منها"، بحث مقدم إلى منتدى القياديين حول إشكاليات الإدارة الاقتصادية الحديثة، المعهد العربي للتخطيط ومعهد التخطيط القومي، شرم الشيخ، القاهرة ٢٧-٢٨ سبتمبر ٢٠٠٤، ص ١-١٣ .

على التراكم الرأسمالي يؤدي سلبياً على ميزان المدفوعات، كما تزايدت عمليات غسل الأموال في ظل هشاشة الرقابة على الصرف<sup>(٢٤٠)</sup> وصعوبة التعرف على مصادر الأموال القذرة غير المشروعة.

وإزاء هذه الآثار السلبية لظاهرة العولة فإن على الدولة دوراً رقابياً للأسواق والأسعار للتصدي لمخاطرها، ودوراً في زيادة الاستثمارات والنمو الاقتصادي وخفض البطالة وزيادة إنتاجية عناصر الإنتاج والأخذ بالفنون الإنتاجية الحديثة، وضرورة اهتمامها برأس المال البشري من خلال تطوير مستويات التعليم والتدريب وتنمية مهارات قوة العمل، وعلى الدولة تهيئة الظروف اللازمة لإنجاح العولة من خلال العمل على تحقيق الإستقرار الإقتصادي الكلي وتحديث المؤسسات المالية والمصرفية وزيادة الإحتياطات الدولية لدى البنوك المركزية وتحقيق الإستدامة المالية<sup>(٢٤١)</sup>، ويلزم تطوير القاعدة الإنتاجية من تحسين الكفاءة الإنتاجية وخفض التكاليف الإنتاجية لزيادة القدرات التنافسية لهذا الإنتاج في الأسواق الدولية، ومواجهة الممارسات الإحتكارية ودعم المنافسة من خلال حزمة تشريعات حازمة تراقب الأسعار والأسواق مع ضرورة التنبؤ بالأزمات المالية والمصرفية والرقابة الصارمة على الأموال الساخنة المضاربة على العملة وداخل البورصات، ورقابة البنوك من خلال الإشراف للبنوك المركزية لضبط الإئتمان، وضرورة وضع حوافز لتشجيع المدخرات المحلية على الإستثمار، والدمج المصرفي للبنوك الصغيرة لحمايتها من مخاطر الإفلاس والتعثر وزيادة قدراتها التنافسية في الأسواق المصرفية وأخذها بأنشطة البنوك الشاملة، ناهيك عن ضرورة الإهتمام بمراكز البحوث التطوير العلمية والتكنولوجية خاصة في سرعة انتقال الابتكارات والإختراعات، وإنتهاج سياسات مالية ونقدية وتجارية رشيدة والإقلال من الفجوة بين الواردات والصادرات<sup>(٢٤٢)</sup>.

**٨/٥ الإتجاه نحو الحكم الرشيد والإدارة الرشيدة :**

(240) International Monetary Fund : "From eris is to recovery in the emerging market economies", World economic outlook, Oct., 1999, pp. 36-49.

(241) United nations Economic commission for Africa, The challenge to Affrica of Globlization and information age, 2000, pp. 60-66.

- Zid Qureshi : "Globalization : New opportunities, though challenges", Conference, Economic globalization : impact on Arab Business : "Cairo, 20-30, 1996, p. 31.

(242) International Monetary Fund : "World economic out look and the challenges of global adjutment", World Economic Outlook, Oct., 1999, pp. 6-8.

يعد الأخذ بالحوكمة أحد التحولات الاقتصادية الهامة في ظل وضع معايير دولية حاكمة للشركات والبورصات والدول خاصة وأنها أحد آليات العولة لتطبيق الإدارة الرشيدة<sup>(٢٤٣)</sup> وذلك لضمان حماية كافة المتعاملين مع المؤسسات والشركات، وتنامي الأخذ بحوكمة الشركات والمصارف والحكومات في ظل تعرضهم للأزمات المالية والمصرفية وإفلاس العديد من الشركات الأمريكية الكبرى عقب أحداث (١١) سبتمبر ٢٠٠١<sup>(٢٤٤)</sup>، وبدا أنه في ظل التوجه نحو فصل الملكية عن الإدارة عملاً بآليات السوق والخصخصة حدوث الفساد المالي والإداري والاقتصادي وعدم الشفافية والإفصاح في ميزانيات الشركات والمؤسسات والتلاعب فيها، ولذلك فإن انتهاج آلية الحكومة أضحت ضرورة خاصة وأنها مجموعة نظم متكاملة لرقابة أداء الشركات والرقابة المالية وغير المالية، كما أنها حزمة من القواعد والأساليب التي يتثبت بها المستثمرون وإدارة الشركات من تحقق الربحية وتعظيمها<sup>(٢٤٥)</sup>، والتي تحدد العلاقة بين إدارة الشركة والمساهمين وحملة السندات والعمال وأصحاب المصالح، وتوزيع الحقوق والالتزامات بين كافة القائمين على إدارة الشركة، ولا تقتصر الحوكمة على الشركات والبنوك بل تمتد إلى الحكم السياسي والتنمية والحد من الفقر وهو ما يستوجب عرضه فيما يلي :

#### أولاً: مفهوم الحكم الرشيد من المنظور السياسي :

تعد التنمية نتيجة للتغيرات الجوهرية التي تنتهجها الدولة أياً ما كان نظامها الاقتصادي إشترافي أم حر في توزيع الموارد المادية والبشرية على كافة القطاعات الاقتصادية مستخدمة في ذلك العديد من القرارات، وبذلك تعد التنمية عملية سياسية ولذلك جاء برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ليعتبر البعد

<sup>(243)</sup> Alex, (P) : "Strengthening corporate governance regulation", Journal of investment compliance, Vol. 6, No. 4, 2005, pp. 78-82.

<sup>(244)</sup> Anita, (G) : "No More hot Air", Global Finance, Vol. 20, No. 6, June 2006, pp. 22-24.

<sup>(245)</sup> Krambia et al. : "The elimination of corporate governance principles in an Emerging economy : Acritique of the situation in Cypurs", Corporate governance, Vol. 14, No.2, March 2006, pp. 128-137.

- د/ محمد عبد الفتاح العشماوي : "إطار محاسبي مقترح لدور حوكمة الشركات في تنشيط سوق الأوراق المالية : مدخل تحليلي لتفعيل اقتصاد المعرفة، المؤتمر العلمي الدولي السنوي الخامس لاقتصاد المعرفة والتنمية الاقتصادية، كلية الاقتصاد والعلوم الأردنية، جامعة الزيتونة الأردنية، عمان، الأردن، أبريل ٢٠٠٥، ص ٥ .

السياسي أحد عناصر التنمية البشرية<sup>(٢٤٦)</sup>، وعليه يعد الحكم الرشيد أحد الآليات الهامة لتحليل التنمية البشرية الإستدامة، خاصة وأن من الأمور الهامة والمتفق عليها للتنمية هي الإستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة ووجود الشرعية والمشروعية القانونية وغياب البيروقراطية وعدم المساس بالأمن القومي، ولذلك يعتبر مفهوم الحكم الرشيد عملية اتخاذ القرارات في كافة القطاعات الإدارية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية وهو ما يعكس أهمية البعد السياسي في التنمية، ولذلك يمكن الإستدلال على العلاقة بين السياسة والحكم الرشيد من خلال تفسير الأزمات السياسية والاقتصادية الدولية خاصة في تفكك الدولة السوفيتية وإنهيار الكتلة الشرقية والأزمات في دول جنوب شرق آسيا والاضطرابات في البورصات الدولية، ولذلك جاء تقرير الأمم المتحدة لعام ١٩٩٣ ليعرف الحكم الرشيد بأنه ممارسة السلطة السياسية والاقتصادية والإدارية لإدارة الشؤون على كافة المستويات، وتضم الآليات والعمليات والمؤسسات التي يمكن للأفراد والجماعات من خلالها التعبير عن مصالحهم وممارسة حقوقهم القانونية والوفاء بالتزاماتهم وتسوية خلافاتهم<sup>(٢٤٧)</sup>.

ويتضح من ذلك أن الحكم الرشيد يضم الحكومة والاقتصاد والمجتمع والقطاع الخاص، ويلزم لقيام الحكم الرشيد الجيد تضمينه المشاركة والمساواة والشفافية والمساءلة والعدالة ودولة القانون مع ضرورة تخصيص الموارد ووضع الأولويات السياسية والاقتصادية تبعاً لرغبات واحتياجات الفئات الأكثر فقراً والتي تمثل للأغلبية في المجتمع - الكفاءة والفاعلية<sup>(٢٤٨)</sup>، وإذا كانت الحوكمة ترتبط بالجوانب الاقتصادية والإدارية فإنها ترتبط أيضاً بأسلوب الحكم والجوانب السياسية، خاصة وأن إتخاذ القرارات العليا الخاطئة ستفضي لآثار سلبية يصعب على المؤسسات الإدارية تلافيتها والتي تؤثر سلباً على التنمية ومن

(٢٤٦) د/ مصطفى كامل السيد : "الحكمانية : البعد السياسي للتنمية المستدامة"، في "الحكم الرشيد والتنمية في مصر"، تحرير د/ مصطفى كامل السيد، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٣٩-٥٦ .

(٢٤٧) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ١٩٩٣، ص ٣ .

- د/ مصطفى كامل السيد : "حكمانية التنمية البشرية المستدامة في الدول العربية"، بحث مقدم إلى اللجنة الاقتصادية لغرب آسيا، أبريل ٢٠٠٠، ص ٢٤-٢٨ .

(248) Adebayo, (A), (ed) : "Comprehending and Mastering African conflicts: The Search for sustainable peace and good governance", London, 1999, p. 43.

ثم فإن إدارة الدولة تحتاج للحكم الرشيد، ولذلك فعلى الصعيد السياسي يمارس الحكم الرشيد من خلال السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وإداراتها، والأنشطة الاقتصادية الحكومية أو من خلال القطاع العام، والأنشطة الاجتماعية.

وتشهد الدول العديد من الأزمات المالية والمصرفية - أثراً بمفعول عدوى الأزمات حيث تنتقل إليها من دول أخرى مثلما حدث في الأزمة الآسيوية ١٩٩٧ والأزمة المالية العالمية ٢٠٠٨، ومن ثم ذهب جانب من الاقتصاديين للقول بأن هذه التقلبات والأزمات الدولية ترجع للإفتقار إلى الحكم الرشيد ولذلك اهتمت تقارير الأمم المتحدة للتنمية البشرية بالحكم الرشيد الدولي وتحسينه وتجديده لتلافي حدوث الأزمات مجدداً وللتخفيف من مخاطر التقلبات الدولية الحادة في الأسواق المالية والمصرفية، ومواجهة التهديدات لأمن الدول والأفراد على المستوى الدولي مثل انتهاكات حقوق الإنسان ومواجهة أمراض الإيدز والسرطان وأنفلونزا الخنازير والطيور والتلوث البيئي<sup>(٢٤٩)</sup>، ويلزم على الدولة لتفعيل الحكم الرشيد تعميق المساواة بين كافة الأفراد في الحقوق والواجبات وخفض الفجوة بين الفقراء والأغنياء والتمكين الاقتصادي والقانوني والسياسي للفقراء والمرأة<sup>(٢٥٠)</sup>، وديمقراطية النظام السياسي وتعميق لا مركزية الإدارة وتوفير البيئة الإقتصادية المناسبة<sup>(٢٥١)</sup>.

ويقع على عاتق منظمات المجتمع المدني دعم الحكم الرشيد من خلال تقديمها الخدمات الاجتماعية التي تقدمها الدولة خاصة عندما يصعب عليها الوصول إلى المستفيدين منها أو عندما تنعدم ثقة الأفراد في الحكومات غير الديمقراطية، ولذلك فإن الحكم الرشيد أحد ركائز التنمية البشرية المستدامة والحد من الفساد وإدارة القطاع العام وتنمية المواهب والقدرات.

وأضحى الحكم الرشيد ضرورة حتمية لكل دولة فكما أوضحت كافة برامج المؤسسات الاقتصادية الدولية على ضرورة إنحسار دور الدولة الإقتصادي وإفساح المجال للقطاع الخاص، والذي أصبح شرطاً للحصول على القروض والمساعدات الدولية، كما أن هناك ضغوط العولمة المالية والاقتصادية التي

(٢٤٩) تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٩، ص ١-١٢ .

(٢٥٠) Emma Porio : "Urban governance and poverty alleviation in south East Asia, Manila", Guri, 1997, pp. 1-20.

(٢٥١) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يناير ١٩٩٧، ص ٩-١٤ .

تفرض ضرورة تعزيز القدرات التنافسية لصادرات الدول وإزالة القيود والإجراءات المعيقة للنشاط الإقتصادي وتخفيف القيود الجمركية التي تحد من نفاذ التجارة الدولية إلى الأسواق، كما أن القطاع العام والخاص لن يمكنهم العمل بكفاءة وفاعلية إنتاجية في ظل تجاهل الحقوق السياسية والمدنية والاقتصادية والاجتماعية للعمال والمواطنين.

وتربط بعض الدراسات بين الحكم الرشيد والديمقراطية إلا أن الواقع العملي قد كشف عن أن هذا الارتباط ليس حتمي على اعتبار أن سياسة الرئيس الأمريكي "بوش" في العراق مثلاً ليست دليلاً على الحكم الرشيد حيث زاد الإنفاق العسكري وزادت الضرائب وتجميد الخدمات الاجتماعية، كما أن هناك دولاً مثل كوريا وماليزيا تقدمت اقتصادياً لأخذها ببعض جوانب الحكم الرشيد، ولذلك ضم الحكم الرشيد العديد من المؤشرات<sup>(٢٥٢)</sup> منها حكم القانون وعدم تركيز السلطة والرشادة في اتخاذ القرارات، ومشاركة المعنيين في اتخاذ القرار، والشفافية في وضوح قواعد اتخاذ القرار، والمساءلة من خلال ارتباط السلطة بالمسئولية، ومدى استجابة الحكومة لرغبات الرأي العام، والتكافؤ والعدالة بين كافة أفراد المجتمع في توزيع منافع وتكاليف السياسات العامة والحكم، وتوافر الرؤية والأهداف الإستراتيجية المستقبلية لدى الحكومة، وفعالية نظام الحكم في الوصول إلى أهدافه، وخفض تكاليف تحقيق الغايات من العمل العام.

### ثانياً: حوكمة الشركات :

ألقت الأزمات المالية والمصرفية الدولية بظلالها على تعارض المصالح داخل الشركات بين كافة الأطراف أصحاب المصالح خاصة وأنها تعرضت لمخاطر الإفلاس والتعثر الأمر الذي تطلب الإهتمام بحوكمة الشركات حيث أساءت الإدارة - مجلس الإدارة والمديرين والموظفين - في إدارة الشركة مالياً وإدارياً وتسويقياً وإنتاجياً على حساب المساهمين والدائنين والمستهلكين والموردين، وأبانت الدراسات عن أن الممارسة الجيدة للإدارة تفضي لمساعدة الشركات والمؤسسات والدولة على جذب المزيد من الإستثمارات ودعم القدرات التنافسية من خلال الشفافية في إجراءات المحاسبة والمراجعة ومعاملات الشركات وخفض الفساد للحفاظ على أموال الشركات ودعم قدراتها

(٢٥٢) د/ مصطفى كامل السيد : مرجع سابق، ص ٥١-٥٦ .

التنافسية، وتحسين مستوى إدارة الشركة وحفزها على تطوير استراتيجيتها، وتبني معايير الشفافية في التعامل مع المستثمرين والدائنين للحد من الأزمات المالية والمصرفية<sup>(٢٥٣)</sup>، كما يفضي التطبيق الرشيد لقواعد الإدارة وحماية حقوق الأقلية من حاملي الأسهم إلى ديمقراطية المساهمين وتوسيع قاعدة الملكية.

ويمكن تعريف حوكمة الشركات على أنها نظام يحتوي على علاقات متعددة الأطراف بين إدارة الشركة التنفيذية ومجلس إدارتها والمساهمين فيها والأطراف الأخرى من أصحاب المصالح<sup>(٢٥٤)</sup>، أو أنها حزمة من الحوافز والضوابط التي تدير على خطاها إدارة الشركات وصولاً لتعظيم الربحية لصالح حملة الأسهم<sup>(٢٥٥)</sup>، أو أنها مجموعة من المبادئ والقواعد والقوانين والأساليب التي تدار بها الشركة تضعها لجنة داخلية وتحدد العلاقة بين كافة الأطراف الرئيسية والتي تتأثر بهذه القواعد.

وتتضمن المبادئ الأساسية لحوكمة الشركات والتي صاغتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية تضم خمسة مبادئ أولها حقوق المساهمين<sup>(٢٥٦)</sup> : وتضم الحصول على حصص في أرباح الشركات وانتخاب أعضاء مجالس الإدارة والتصويت والمشاركة في الجمعيات العمومية ونقل وتحويل الأسهم والحصول على معلومات عن الشركة وتأمين طرق وأساليب تسجيل الملكية، والحصول على كافة القرارات المتصلة بطرح أسهم إضافية وبيع الشركة وتعديل النظام الأساسي للشركة والإفصاح عن الترتيبات الرأسمالية التي تمنح المساهمين

(٢٥٣) عبد الناصر محمد سيد درويش : "دور الإفصاح المحاسبي في التطبيق الفعال لحوكمة الشركات دراسة تحليلية ميدانية"، مجلة الدراسات المالية والتجارية، كلية التجارة جامعة القاهرة، فرع بني سويف، العدد الثاني، يوليو ٢٠٠٣، ص ٤١٩ .

(٢٥٤) منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية : "مبادئ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في مجال أساليب ممارسة الإدارة في الشركات"، ١٩٩٨، ص ٢ .

(٢٥٥) شهيرة عبد الشهيد : "قواعد إدارة الشركات : تصبح سعياً دولياً: ماذا يمكن عمله في مصر"، إدارة البحوث وتنمية الأسواق، بورصة القاهرة والإسكندرية، ٢٠٠١، ص ٤ .

(٢٥٦) مركز المشروعات الدولية الخاصة : "مبادئ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في مجال أساليب ممارسة سلطات الإدارة في الشركات"، الإصلاح الاقتصادي اليوم، العدد الرابع، أكتوبر ص ٣٠-٣٢ .

- Peter, (C) & Sundeep : "Prominent figures in the world of corporate governance", Financile times, London, Dec, 2004, p. 2.

- Silvia (A) : "Corporate Europe is skeptical about new governance codes", Asian Ivallatreet Journal, N, Y, Oct, 2004, p. 8.

حقوق الرقابة، وشفافية رقابة أسواق المال على المساهمين في التصويت من كل فئة وحصولهم على كافة المعلومات المتصلة بذلك، ويجب التصويت بواسطة الأمناء أو المفوضين، وعدالة الإجراءات المتصلة باجتماعات المساهمين وخفض تكاليف التصويت، وتداول السهم يتسم بالشفافية والإفصاح، ويجب أن يطلب من أعضاء مجالس الإدارات أو المديرين التنفيذيين الإفصاح عن ثمة مصالح خاصة بهم ذات صلة بعمليات الشركة، وثالث هذه المبادئ : دور أصحاب المصالح في أساليب ممارسة سلطات الإدارة بالشركات : ويتضمن ضرورة تأكيد احترام حقوق أصحاب المصالح التي يحميها القانون، وحق أصحاب المصالح في الحصول على تعويضات عند انتهاك حقوقهم، ووجود آليات لمشاركة أصحاب المصالح وكفالتها لتحسين مستويات الأداء، وحق أصحاب المصالح في الحصول على المعلومات المتصلة بإدارة الشركة، ورابع هذه المبادئ الإفصاح والشفافية : يجب على إدارة الشركة تحقيق الإفصاح الدقيق لكافة العمليات المتصلة بتأسيس الشركة والموقف المالي والأداء والملكية وأسلوب ممارسة السلطة، وضرورة أن يشمل الإفصاح أهداف الشركة والنتائج المالية والتشغيلية وحق الأغلبية من حيث المساهمة وحقوق التصويت وهياكل وسياسة ممارسة سلطات الإدارة بالشركة<sup>(٢٥٧)</sup>، والمعلومات عن مجلس الإدارة والمديرين التنفيذيين ومرتباتهم ومزاياهم وعوامل المخاطرة والمسائل المادية المتصلة بالعاملين وجماعات أصحاب المصالح، كما يجب مراجعة المعلومات وإعدادها والإفصاح عنها بطريقة تتفق مع المعايير المحاسبية والمالية والمراجعة، كما يجب قيام مراجع مستقل بالمراجعة السنوية للتدقيق في القوائم المالية، ووجوب حصول مستخدمي المعلومات عليها في الوقت المناسب وبتكلفة ملائمة، وخامس هذه المبادئ : يتعلق بمسئوليات مجلس الإدارة حيث يجب على أعضاء مجلس الإدارة العمل على أساس توافر كامل للمعلومات والنوايا الحسنة وسلامة القواعد المطبقة وتحقيق مصالح المساهمين والشركة، والعمل على تحقيق المعاملة العادلة بين كافة المساهمين عندما تتباين قرارات مجلس الإدارة<sup>(٢٥٨)</sup>،

(257) Monks, (R) & Minow, (N) : "Corporate governance", Blackwell business, Massachusetts, U.S.A, 2001, pp. 1-30.

- Institute of international finance : "Policies of corporate governance and transparency in emerging Markets", Feb., 2002, IIF, Equity advisory group, Feb, 2002, pp. 18-50.

(258) James (R) : "Good governance doesn't just happen : Judging ourselves", vital speeches of the day, Vol. 69, No. 15, May 2003, p. 1.



وضمن التوافق مع القوانين السارية، ومراجعة وتوجيه استراتيجية الشركة وخطط وسياسات العمل والمخاطرة والموازنات السنوية، ومتابعة التنفيذ وأداء الشركة والإشراف على الإنفاق الرأسمالي وعمليات الإستحواذ وبيع الأصول، واختيار المسؤولين التنفيذيين وتقرير المرتبات والحوافز ومراجعة مستوياتها، وضمن شفافية ترشيح أعضاء مجلس الإدارة، ومتابعة إدارة صور تعارض المصالح بين كافة الأطراف الفاعلة بالشركة مثل إساءة استخدام أصول الشركة أو التعامل مع أطراف على علاقة بهم<sup>(259)</sup>، وضمن سلامة التقارير المالية والمحاسبية للشركة من خلال الاستعانة بمراجع مستقل ووجود نظم رقابية مناسبة لمتابعة المخاطرة والرقابة المالية والالتزام بالقوانين، والإشراف على عملية الإتصالات والإفصاح وممارسة التقييم الموضوعي لإدارات الشركة استقلالاً عن إدارة الشركة التنفيذية وذلك من خلال التقييم المستقل للأعمال<sup>(260)</sup>.

ويتطلب لوضع مبادئ الحوكمة السابقة موضع التطبيق توافر العديد من الأطر حتى يتحقق ما تصبوا إليه وهي وجود بورصات أوراق مالية تمتاز بالكفاءة والفاعلية ووجود جهاز مصرفي جيد يوفر التمويل والسيولة خاضع للرقابة المصرفية الفعالة، وتوافر نظام يحمي حقوق الملكية ويبين وسائل الجمع بينها وتبادلها وتسجيلها، وتوافر آليات قانونية شفافة تسمح بتصفية الشركات وتقرير إفلاسها، واتباع الشفافية والعدالة والإفصاح في إجراءات الخصخصة والمنظومة الضريبية وكفاءة الجهاز الإداري التنفيذي.

### ثالثاً: حوكمة الإدارات الحكومية :

تأتي حوكمة دولاب العمل الإداري العام ضرورة حتمية تفرضها التحولات الاقتصادية المعاصرة خاصة وأن الموازنة العامة سواء موازنة البنود أو الإنفاق تظهر بنود الإنفاق العام على الأجور ومستلزمات التشغيل والمشروعات، دونما إفصاح للبرامج والمشروعات وهو ما يصعب قياس أدائها في ظل ندرة المعلومات، وبالتالي لا تتضح الأهداف ويزداد الفساد المالي والإداري في توظيف وتخصيص الموارد العامة، ولذلك تذهب التجارب المعاصرة صوب حوكمة

<sup>(259)</sup> William, Di : "Corporate governance : what has happened and where we need to go?", Business Economics, July, 2003, p.123.

<sup>(260)</sup> Silvia, (A) : "Corporate Europe is skeptical About New Governance Codes", Asian Ivall Atreet Journal, N.Y. Oct., 2004, p. 8.

الإدارات العامة من خلال شفافية حسابات الحكومة وإدارة البرامج والأنشطة العامة تأسيساً على قواعد الشفافية والمساءلة والمشاركة<sup>(٢٦١)</sup>.

وتقتضي قاعدة الشفافية تنفيذ القوانين والإجراءات الكفيلة بضمان رقابة الرأي العام لتصرفات الموظفين الحكوميين ونشر المعلومات الخاصة بذلك دونما قيود أو تكلفة، وهو ما يعزز الديمقراطية والتمكين من حق الإعتراض على الأعمال والتصرفات العامة غير المشروعة، كما يسهم نشر المعلومات في التعريف للمواطنين بحقوقهم وخشية الموظفين من رقابة ومساءلة الأفراد، وهو ما يفضي إلى مشاركة المجتمع المدني في العمل العام مما يزيد من كفاءته، ويمكن للأفراد والرأي العام رقابة كافة المؤسسات المالية المصرفية والإدارية سواء في البورصات والبنوك و عقود المناقصات والمزايدات لمكافحة الفساد<sup>(٢٦٢)</sup>.

وبالنسبة لقاعدة المساءلة تقتضي إعطاء الأفراد ومنظمات المجتمع المدني مكنة رقابة الموظفين العموم ومساءلتهم، وهو ما يفضي لكشف الممارسات غير المشروعة لهؤلاء الموظفين ورقابتهم باستمرار وضمان كفاءة وفاعلية أداء المؤسسات العامة، ويمكن أداء ذلك من خلال حضور المجالس الشعبية المحلية والنيابية وتقديم الشكاوى إلى مجالس الآباء وحقوق الإنسان والمنظمات الحقوقية وجمعيات حماية البيئة والمستهلك والنقابات وموظفي الإنسان والمنظمات الحقوقية وجمعيات حماية البيئة والمستهلك والنقابات وموظفي الضبطية القضائية<sup>(٢٦٣)</sup>.

وبالنسبة لقاعدة المشاركة يمكن من خلالها إعطاء الأفراد والمنظمات غير الحكومية فرصة المشاركة في وضع وتنفيذ السياسات العامة، وذلك استفادة من الخبرات والأفكار المطروحة باعتبارهم المستفيدين من هذه الإدارات الحكومية، حتى يمكن تلافي القصور والسلبيات ويتأتى ذلك من خلال

(261) Collin et al.: "Changing governance of European : Local production systems", New York, Oxford University Press, 2004, pp. 28-40.

- World Bank Economic : "governance indicators", World Bank Policy Research, Working paper, No. 3195, 2001, pp. 2-12.

(262) IMF : "Revised Manual on Fiscal Transparency", Washington, D.C., IMF, 2001, pp. 6-30.

- صديق عفيفي : "الحوكمة لمراقبة وتحسين الأداء الحكومي"، مؤتمر تطوير الوحدات الإدارية بالقطاع الحكومي، الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٣٨٧-٣٩٦ .

(٢٦٣) البنك الدولي : "الحكم الجيد لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تحسين التصميمية والمساءلة"، تقرير التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ٢٠٠٣ .

مشاركتهم في اجتماعات الإدارات العامة، وعرض القضايا على جمهور الناخبين من خلال المرشحين أو دعوتهم لحضور جلسات الجالس الشعبية في جلسات استماع لأفكارهم وشكواهم وآليات حل المشاكل المطروحة في المجتمع المحيط<sup>(٢٦٤)</sup>.

## ٩/٥ الأزمات المالية :

شهدت ظاهرة العولمة ولادة النظام الاقتصادي الدولي المعاصر وقوامه التحرير المالي والإقتصادي، وإزالة القيود وتنامي الاندماجات بين أسواق السلع والخدمات وأسواق رؤوس الأموال في ظل ثورة المعلومات والرقمنة والاتصالات، وتزايد حركة التجارة الدولية بإزالة القيود على إنتقال الأموال والسلع مما أفضى لزيادة نصيبها في الاقتصاد العالمي وانخفاض تكلفة التمويل والإنتقال وتنامي التدفقات الإستثمارية بين كافة الدول، وساهمت هذه التحولات الدولية في تزايد وقوع الأزمات المالية والإقتصادية وانتشارها بين اقتصاديات الدول بفعل عدوى الأزمات، والتي كشفت عن هشاشة السياسات الاقتصادية والنظم المالية حيث تعدت آثار هذه الأزمات حدود الدول التي وقعت بها لتتأثر بها الأسواق الدولية<sup>(٢٦٥)</sup>، وهو ما تطلب وضع ترتيبات دولية رقابية لعلاج النظم الرقابية الداخلية الهشة وتلافي أوجه القصور في المؤسسات المالية والمصرفية من خلال صندوق النقد الدولي والبنك الدولي وبنك التسويات الدولية ولجنة بازل للرقابة المصرفية، وذلك بهدف تلافي التداعيات السلبية لمخاطر هذه الأزمات وتقوية النظم المالية<sup>(٢٦٦)</sup>، والمصرفية الدولية خاصة في ظل تكرار حدوثها في العقود الثلاثة الأخيرة والتي هددت تداعياتها السلبية الإستقرار السياسي والإقتصادي والاجتماعي للدول التي وقعت فيها أو تأثرت بها.

---

(٢٦٤) الأمم المتحدة، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي : "برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، علاقة الدولة بالمجتمع المدني في الدول العربية"، نيويورك، الأمانة العامة، ٢٠٠٣ .

(٢٦٥) د/ حاتم القرنساوي : "التفسير الاقتصادي للأزمة"، في أزمة البورصات العالمية في سلسلة المنتدى الاقتصادي، المنتدى الثالث، في أكتوبر ١٩٩٧، صادرة عن مركز صالح كامل للاقتصاد الإسلامي بجامعة الأزهر، ١١/٢٢/١٩٩٧، ص ٢٠-٣٤ .

(٢٦٦) أحمد غنيم : "الأزمات المصرفية والمالية، الأسباب والنتائج، العلاج"، بدون تاريخ ودار نشر، ص ١-١٠ .

وأضحى تكرار وقوع الأزمات يثير الذعر بين كافة الدول ونظمها المالية والمصرفية<sup>(٢٦٧)</sup> منذ إنهار نظام بريتون وودز ومروراً بأزمة المديونية عام ١٩٨٢ وإنهار بورصة نيويورك عام ١٩٨٧، وأزمة النقد الأوروبي ١٩٩٢، وأزمة المكسيك ١٩٩٤-١٩٩٥ والأزمة الآسيوية ١٩٩٧ وأزمة روسيا والبرازيل عام ١٩٩٨-١٩٩٩ وأزمة الأرجنتين ٢٠٠١، والأزمة المالية العالمية المعاصرة (أزمة الرهن العقاري) في ٢٠٠٨، ونجم عن هذه الأزمات العديد من الاضطرابات الاجتماعية والسياسية وتزايد حدة البطالة لحدوث الإنكماش والركود الاقتصادي وخسارة الدول لاحتياطياتها من النقد الأجنبي وإفلاس وتعثر الشركات والمؤسسات المالية والمصرفية، وإنتهاج السياسات المالية والنقدية التوسعية لدعم هذه الشركات والمؤسسات المتأثرة بهذه الأزمات وإعادة هيكلة القطاعات والنظم المالية والمصرفية، وللحد من مخاطرها السلبية وهو ما تطلب تقديم المساعدات المالية الدولية<sup>(٢٦٨)</sup>.

وتعددت أسباب وقوع الأزمات المالية<sup>(٢٦٩)</sup>، والتي تمثلت في تطبيق سياسات اقتصادية غير مناسبة نجم عنها حدوث اختلالات على مستوى الاقتصاد الكلي حيث انتهجت العديد من الدول للسياسات المالية والنقدية التوسعية أفضت لتنامي أسواق القروض والإئتمان والذي ساهم في نمو القطاع العقاري وارتفاع أسعار أسهمه وحدث التضخم والذي يستلزم سياسات نقدية ومالية إنكماشية لضبط الأسعار مما يفضي لانخفاض معدلات النمو الاقتصادي وتعثر البنوك، كما أفضى انتهاج سعر الصرف الثابت لتعرض العملات المحلية للضغوط والمضاربة عليها مما يفقد الدول لاحتياطياتها من النقد الأجنبي وحدثت الأزمات كما حدث في الأرجنتين والمكسيك، هذا بالإضافة للتشوهات السائدة في القطاع المالي والمتمثلة في تدخل الدولة في تخصيص الإئتمان وتسعيره والتحرير المالي غير الحصيف وتشوهه نظام الحوافز في الجهاز المصرفي وضعف الرقابة

---

<sup>(٢٦٧)</sup> فريد كورتيل: "الأزمة المالية العالمية وأثرها على الاقتصاديات العربية"، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة سكيكدة، الجزائر، على:

[www.jinan.ed.lb/conf/money/1/kourtel.pdf](http://www.jinan.ed.lb/conf/money/1/kourtel.pdf)

<sup>(٢٦٨)</sup> رنا محمد البطرنى: "الترتيبات الإقليمية والدولية لإدارة الأزمات المالية المعاصرة في الدول النامية"، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية التجارة جامعة عين شمس، ص ١٥-١٩.

<sup>(٢٦٩)</sup> د/ أحمد طلفاح: "الأزمات المالية وأزمات سعر الصرف وأثرها على التدفقات المالية"، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، ٢٠٠٥، ص ١٣-٢٧.

المصرفية بجانب انتشار الفساد وزيادة القروض الرديئة في البنوك<sup>(٢٧٠)</sup>، هذا بالإضافة لتعرض الاقتصاديات للأزمات وللصدمات الخارجية متمثلة في العجز في الميزان التجاري نظراً لتراجع الصادرات وعجز إيراداتها عن تغطية الواردات والتقلبات في أسعار الفائدة على المستوى الدولي وتداعياتها السلبية على زيادة تكلفة الإقراض والتدفقات الإستثمارية المباشرة وغير المباشرة بين الدول<sup>(٢٧١)</sup>. وتتعدد الأزمات<sup>(٢٧٢)</sup> بين أزمة المديونية الخارجية التي تنجم عن عجز الدولة عن سداد ديونها الدولية وأعباء خدماتها، وبين أزمة انهيارات أسواق المال إثر تزايد حدة المضاربة على أسعار الأوراق المالية وإتباع سلوك القطيع من جانب المستثمرين الذين يندفعون لبيع الأصول المالية لديهم تأثراً بحدوث الأزمة في بلد ما دونما دراسة والإ انسحاب من هذه الأسواق، وبين أزمة العملة نظراً للمضاربة على قيمة العملة المحلية وتدهور بذلك قيمتها ويستتبع ذلك تدخل البنوك المركزية بما لديها من احتياطات دولية لحماية العملة من الإنهيار لقيمتها وقوتها الشرائية، وبين الأزمة المصرفية والتي تنجم عن عجز البنوك عن سداد التزاماتها والتي قد تتحول إلى أزمة مالية تعصف بالنظام المالي كله. ويترتب على هذه الأزمات العديد من التداعيات السلبية تتمثل في زيادة معدلات البطالة وآثارها الاجتماعية وانخفاض معدلات الأجور وفقدان الوظائف وزيادة معدلات الفقر وانخفاض معدلات الرفاهية والمستويات المعيشية، وسوء تخصيص الموارد، وزيادة القروض المتعثرة وعدم فعالية السياسة النقدية في ضبط الأسعار واستهداف التضخم، وتكاليف إعادة هيكلة القطاع المالي. وفيما يلي عرض للأزمات المالية التي تعرضت لها ودور الدول في مواجهتها والحد من آثارها :

### أولاً: أزمة دول جنوب شرق آسيا :

جاء العام ١٩٩٧ ليشهد على تعرض دول جنوب شرق آسيا لأزمات مالية بعدما حققت هذه الدول خفضاً لمعدلات التضخم وارتفاع مستويات المعيشة

(270) Martin, H., Wolfson: "Minsky's theory of financial crises ina global context", Journal of economic issues, Vol. 36, No. 2, June, 2002, pp. 395-399.

(271) Kregel : "Using minsky to analyze the impact of international development finance on international financial stability", working paper, No. 33, April 2004, on : <http://www.cfeps.org/pubs/wp-pdf/wb33>.

(272) د/ محمد الفنيش : "البلاد النامية والأزمات المالية العالمية، حول استراتيجيات منع الأزمات وإدارتها"، البنك الإسلامي للتنمية، جدة ٢٠٠٠، ص ١٦ .

وتوازن موازين المدفوعات وارتفاع معدلات النمو الإقتصادي والإدخار والاستثمار المادي والبشري، ولكن أحدثت هذه الأزمة تداعيات سلبية تمثلت في انخفاض التدفقات الإستثمارية إلى الداخل وزيادة العجز في الحساب الجاري وتباطؤ نمو الصادرات وزيادة الديون قصيرة الأجل<sup>(٢٧٣)</sup>.

وبدأت جذوة هذه الأزمة في تايلاند<sup>(٢٧٤)</sup> ثم ما لبثت بالإنتشار في دول جنوب شرق آسيا حيث انهارت أسعار صرف عملاتها في مواجهة الدولار الأمريكي في سنغافورة وتايلاند والفلبين وماليزيا وهونج كونج وتايوان وكوريا الجنوبية، وانعكس هذا الإنهيار في تدهور مؤشرات الأسهم في أسواق المال بها، وكانت بداية الإنهيار للباهت العملة الوطنية لتايلاند وصاحبه زيادة في عجز الميزان الجاري وتضخم عبء المديونية الخارجية وتباطؤ التدفقات الإستثمارية إلى الداخل والمضاربة على سعر العملة مما خفض من قيمتها وهو ما استوجب تدخل الدولة باحتياطاتها الدولية لساندة عملتها، والتحول من سياسة سعر الصرف المرتبط بالدولار إلى سعر الصرف المدار والذي يتحدد وفق العرض والطلب، وعلى الرغم من ذلك إلا أن ذلك لم يمنع من وقف تدهور سعر صرف الباهت التايلاندي وإنهيار المؤسسات المالية وتسريح العمالة بها والإغلاق المؤقت لمؤسسات التمويل<sup>(٢٧٥)</sup>.

وبمفعول عدوى الأزمات انتقلت عدوى الأزمة التايلاندية إلى باقي الدول بجنوب شرق آسيا حيث تدهورت عملة ماليزيا "الريخت" واضطرت أسواقها المالية نظراً لزيادة حدة المضاربة على عقود المشتقات مما انعكس سلبياً على العملة بخفض قيمتها، كما تدهورت عملة الفلبين "البيزو" مقابل

(273) Camdessus, (M) : "The Asian crisis and the international response", on I.M.F. website : <http://www.imf.org>.

- Casmdessus, (M) : "The IMF and its programs in Asia", on I.M.F website : <http://www.imf.org>.

(274) Thailand letter of intent, November 25, 1997, on the IMF website : <http://www.imf.org>.

- بدأت الأزمة التايلاندية بزيادة عجز الحساب الجاري وارتفاع حجم الديون الخارجية قصيرة الأجل وتباطؤ نمو الصادرات، وارتفاع سعر الدولار مقابل الباهت وتهاوت الفقاعة العقارية وانخفضت التدفقات الإستثمارية للداخل، وزادت المضاربات على الباهت التايلاندي مما استنزف الاحتياطات الدولية من العملة الأجنبية، وإزاء تزايد حدة الأزمة تدخلت الحكومة برقابة الصرف الأجنبي ورفعت أسعار الفائدة، وإزاء زيادة التدفقات النقدية إلى الخارج ألغت تايلاند ربط عملتها بالدولار مما سمح بتعويم عملتها ومن ثم انخفضت العملة بنسبة ١٠%. راجع د/ نديم الحق : "الأزمة الآسيوية"، ورقة عمل رقم (٣٠)، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، يونيو ١٩٩٨، ص ٣.

(275) Sugisaki, (S) : "Economic crises in Asia", on I.M.F. website : <http://www.I.M.F.org>.

الدولار، وفي أندونيسيا تدهورت عملتها "الروبية"<sup>(٢٧٦)</sup> والحال كذلك لعملات هونج كونج وتايوان وكوريا الجنوبية<sup>(٢٧٧)</sup> حيث سادت الاضطرابات بأسواقها المالية وإنهيار أسعار الأسهم والسندات، ويبين من أزمات هذه الدول هو أنها بدأت بأزمة عملات ألفت بتداعياتها السلبية على أسواق الأوراق المالية بها، وما نجم عن ذلك زيادة حجم الديون المدومة لدى البنوك والناجمة عن تعثر الشركات والمؤسسات عن سداد مديونياتها تجاه البنوك، وتوجهها نحو الإقراض الخارجي لمواجهة إلتزاماتها الإئتمانية نحو الشركات المحلية مما فاقم من أزمة هذه البنوك وتعرضها للإفلاس، وهو ما فاقم من حدة الفقر والبطالة والتضخم وتعرض الاقتصادات لحالة من الركود<sup>(٢٧٨)</sup>.

وأبانت تجارب هذه الدول عن تعدد الأسباب المؤدية لوقوع هذه الأزمات<sup>(٢٧٩)</sup> بها تمثلت في تزايد العجز في موازين الحسابات الجارية لهذه الدول نجم عن انخفاض صادراتها بسبب ضعف القدرات التنافسية لصادراتها كثيفة العمالة ذات الأجور المرتفعة في مقابل الصادرات الصينية منخفضة الأجور، وانخفاض سعر صرف اليوان الصيني وأثره على انخفاض قيمة الصادرات الصينية وزيادة قدراتها التنافسية مقابل ارتفاع أسعار صرف عملات هذه الدول مما خفض من قدراتها التنافسية لصادراتها، ناهيك عن زيادة الواردات وعجز

---

<sup>(٢٧٦)</sup> أفضى إنهيار الباهت إلى إعادة تفكير المستثمرين في إعادة تقييم أوضاعهم الإستثمارية في دول جنوب شرق آسيا، كما تزايد القلق بخصوص العملات المحلية والتي حققت عجزاً كبيراً في موازين الحسابات الجارية حيث ارتبطت عملاتها بالدولار ومن ثم سمحت القليلين بتعويم البيزو في ١١ يوليو، واتجهت ماليزيا لخفض سعر الصرف بدلاً من رفع سعر الفائدة راجع د/ نديم الحق : مرجع سابق، ص ٣ .

<sup>(٢٧٧)</sup> وقعت كوريا في فخ الأزمة بتزايد المضاربات على عملتها المحلية وخفضت تايوان سعر صرف عملتها وسمحت هونج كونج بارتفاع سعر الفائدة مما أفضى لانخفاض أسعار الأسهم بنسبة ٢٣% راجع :

Ficher, (S) : "The Asian Crisis : "A view From the I.M.F., on website : <http://www.imf.org>.

<sup>(278)</sup> Camdessus, (M) : "Reflections on the crisis in Asia", on I.M.F. website : <http://www.imf.org>.

<sup>(٢٧٩)</sup> د/ عمرو محي الدين : "أزمة النمر الآسيوية"، الجذور والآليات والدروس المستفادة، دار الشروق، ٢٠٠٠، ص ١١٢ .

- د/ عمرو محي الدين : "ماذا حدث في شرق وجنوب شرق آسيا؟"، بنك الكويت الصناعي الدائرة الاقتصادية، نوفمبر ١٩٩٧، ص ٦٣ .

- التقرير الاستراتيجي العربي : "دروس للعرب من انفجار أسواق المال الآسيوية"، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، الأهرام، القاهرة، ١٩٩٧، ص ٩٢-١٠٣ .

الصادرات عن تغطية الواردات في ظل تحرير التجارة الدولية وتيسير نفاذ السلع والخدمات إلى الأسواق الدولية بخفض وإلغاء القيود التي كانت تعيق حركتها بالإضافة لتنامي الطلب المحلي على السلع الإستهلاكية والكمالية<sup>(٢٨٠)</sup>، وإزاء هذه الفجوة بين الصادرات والواردات لجأت هذه الدول للإقراض الخارجي مما فاقم من أزمة مديونياتها، كما أن من أسباب هذه الأزمة المضاربة على عملات هذه الدول من جانب المضاربين مما دفع ببنوكها المركزية للتدخل لحمايتها من هذه المضاربة بما لديها من احتياطات من العملات الدولية ونظراً لعدم كفايتها نظراً لاستخدامها في سداد العجز في موازين مدفوعاتها، وهو ما دفع بالسلطات النقدية للتدخل برفع سعر الفائدة على العملات المحلية وخفضها على الأجنبية لحفز أصحاب الودائع ذات العملات الأجنبية من تحويلها إستفادة من هذا الإرتفاع، ولكن هذا دفع مالكي الأسهم والسندات لبيعها في البورصات والإستفادة من ارتفاع أسعار الفائدة الأمر الذي انهارت معه أسعارها نظراً لزيادة العروض منها عن الطلب عليها<sup>(٢٨١)</sup>، كما يعد من الأسباب عدم قدرة الجهاز المصرفي وهشاشته في مواجهة الصدمات الدولية وهذا ينجم من زيادة حجم القروض المحلية قبل وقوع الأزمة لتمويل شراء العقارات والإستهلاك وتمويل المشروعات لإحداث توسعاتها الإستثمارية مع عدم الإهتمام بضمانات القروض العينية والشخصية، وهو ما فاقم من حجم الديون المصرفية المتعثرة الأمر الذي انهارت وأفلست معه البنوك<sup>(٢٨٢)</sup>، ناهيك عن انخفاض معدلات الإدخار عن الاستثمار وزيادة التدفقات الإستثمارية إلى الداخل بهذه الدول قبل حدوث الأزمة بحثاً عن فرص استثمارية إثر سيادة الركود الاقتصادي في أمريكا واليابان وعند انتعاش اقتصادياتهما سارعت هذه التدفقات النقدية للهروب من

(280) Gilpin, (R) : "The challenge of global capitalism, Princeton University press, New Jersey, U.S.A., 2000, p. 143.

(281) د/ محمد عبد الحليم عمر : "التفسير الإسلامي لأزمة البورصات العالمية"، في أزمة البورصات العالمية، مرجع سابق، ص ٤٧-١٠٥ .

(282) Lucarelli, (B) : "The cast Asian Financial meltdown", Journal of contemporary Asia, Vol. 23, Oct., 2002, p.500.

- Pedro Alba et al. : "The role of macro-economic and financial sector linkages in east Asia's financial crisis", World Bank and Economic Research Forum, Cairo Oct., 1999, pp. 1-2.



أسواق دول جنوب شرق آسيا مما أحدث عجزاً في موازين مدفوعاتها<sup>(٢٨٣)</sup>، وانخفاض قيم عملاتها الوطنية وزيادة اقتراضها الخارجي وإنهيار بورصاتها واستنزاف أرصدها من احتياطياتها الدولية<sup>(٢٨٤)</sup>.

وتسارعت الجهود لعلاج هذه الأزمات بين برامج دولية وتدابير تصحيحية محلية، صعيد البرامج الدولية لعلاج هذه الأزمة حمل لوائها صندوق النقد الدولي وقدم ثلاثة برامج إصلاحية وافقت عليها كوريا الجنوبية وأندونيسيا وتايلاند مقابل حصولها على (١١٠) مليار دولار (٥٧ مليار دولار لكوريا و١٨ مليار لتايلاند و٣٥ مليار لأندونيسيا)، وتمثل دور الصندوق في علاج أزمة الفلبين بالإشراف اقتصادياً، واعتمد ماليزيا في مواجهة هذه الأزمة على مواردها الذاتية وانتهاج سياسة نقدية إنكماشية لخفض معدلات الإئتمان وخفض العجز في الحساب الجاري، وهدفت برامج الصندوق خفض معدلات التضخم وزيادة الاحتياطيات الدولية لدى البنوك المركزية وزيادة الناتج القومي وتعزيز المنافسة والحد من الممارسات الاحتكارية وورق تدهور العملات المحلية وسادد الديون الخارجية وأعبائها، وإصلاح القطاع المالي والمصرفي، ولتحقيق هذه الأهداف انتهاج سياسات مالية نقدية تقييدية فيما يخص سعر الفائدة وخفض الإنفاق العام لعلاج العجز في الموازنة العامة وتحقيق الإستدامة المالية، هذا بالإضافة لدمج المؤسسات المالية والمصرفية الصغيرة لزيادة قدراتها على المنافسة وزيادة ملاءمتها المالية وإغلاق المتعسرة منها وزيادة كفاءة النظم الرقابية والإشرافية المالية، والحد من الإحتكارات وتعميق المنافسة<sup>(٢٨٥)</sup>، ومن المفيد القول بأن هذه البرامج الثلاثة للصندوق لم تحقق أهدافها المرجوة نظراً لاستمرار تدهور العملات والأسهم والسندات وتفاقم المشكلات في البنوك والمؤسسات المالية والتجارية لتزايد قيم ديونها المستحقة عليها بالعملات

<sup>(٢٨٣)</sup> د/إيهاب محمد يونس : "حول الأزمة الحقيقية للرأسمالية، رؤية تأصيلية، مصر المعاصرة، العدد ٤٩٣، السنة المائة، يناير ٢٠٠٩، القاهرة، ص ٣٥٤ .

<sup>(٢٨٤)</sup> د/ محمد جميل الشيشيري : "الأزمة الآسيوية وصعود الاقتصاد المالي"، مركز المعلومات، بيت التمويل الكويتي، مجلة النور العدد ١٥٨، الكويت، أبريل ١٩٩٨، ص ٢٢ .

- عبد الفتاح الجبالي : "الأزمة المالية في جنوب شرق آسيا، الأسباب والدروس"، كراسات استراتيجية، مركز الدراسات السياسية، والإستراتيجية، الأهرام، ١٩٩٨، ص العدد ٦٨، ص ٢٢ .

<sup>(285)</sup> Folkerts-Landau et al. : "Toward a framework for financial stability", I.M.F. paper, Sep., 1997, pp. 1-20.

- Camdessus, (M) : "The role of the IMF, past, present and future", on I.M.F. website : <http://www.imf.org>.

الأجنبية مقومة بالعملة المحلية التي انخفضت قيمها وهو ما تطلب تعديل هذه البرامج لتتوافق مع المتغيرات الجديدة. وبالنسبة للتدابير التصحيحية المحلية التي نفذتها دول جنوب شرق آسيا لاحتواء تداعيات وآثار هذه الأزمات حيث خفضت العجز في الحساب الجاري بخفض الواردات وتنشيط الصادرات وخفض الفجوة بينهما، وإعادة هيكلة القطاع المالي بغلق المؤسسات المتعرضة للإفلاس ودمج المؤسسات الصغيرة والغير قادرة على مواجهة الأزمات والمنافسة، وخفض الإنفاق العام الإستثماري لخفض عجز الموازنة<sup>(٢٨٦)</sup>.

### ثانياً: الأزمات المالية في دول أمريكا اللاتينية :

واجهت دول أمريكا اللاتينية أزمة مديونية في الثمانينات نظراً لتبنيها استراتيجية التصنيع القائمة على الإحلال محل الواردات، وتماشياً مع العولمة المالية والاقتصادية والخضوع لإتفاقيات منظمة التجارة العالمية انتهجت هذه الدول برامج التحرير والإصلاح الاقتصادي وتحرير تجارتها الدولية، وكانت دلائل هذه الأزمة قد وضحت في انخفاض معدلات الرفاهية وعدم العدالة في توزيع الدخل وتراجع نصيب الفرد من الناتج المحلي وتدهور معدلات النمو الاقتصادي<sup>(٢٨٧)</sup> وارتفاع التضخم والذي جاوز ١٠٠٠٪ في نهاية الثمانينيات، وانهارت أسعار صادراتها من المواد الأولية وانخفاض الإنفاق العام الإستثماري وأثرهما السلبي على القطاع الصناعي، بالإضافة لارتفاع معدلات الإقتراض الخارجي.

وتعددت أسباب أزمة المديونية في دول أمريكا اللاتينية والتي تتلخص في تدهور أسعار المواد الأولية المصدرة للخارج - البن والقطن والسكر والكاكاو والقصدير والفضة - وبذلك تدهورت شروط التبادل التجاري الدولي<sup>(٢٨٨)</sup>

<sup>(٢٨٦)</sup> أمير الفونس حنا : "تصميم نظام للإنذار المبكر للأزمات المالية والاقتصادية في مصر بالإسترشاد بالأزمة الآسيوية والروسية"، رسالة دكتوراه، كلية التجارة جامعة عين شمس ٢٠٠٣، ص ٣١ .  
- حنان غانم : "أثر الأزمة المالية الدولية في العائد والمخاطرة دراسة تطبيقية"، رسالة ماجستير، كلية الإدارة والاقتصاد، بغداد ٢٠٠٦، ص ٥٩-٦٠ .

<sup>(٢٨٧)</sup> Dornbusch, (R) : "Stabilization policies in developing countries : what have we learned ?" World development, 1982, pp. 1-8.

<sup>(٢٨٨)</sup> نجم عن سيادة الركود العالمي في (١٩٨٠-١٩٨٢) انخفاض معدل النمو في الدول الصناعية فبلغ ١.٣٪، ١٪ - ٠.٢٪ في ١٩٨٠، ١٩٨١، ١٩٨٢، وكذلك انخفاض حصيللة صادرات الدول النامية للدول الصناعية مما خفض معدل النمو السنوي لحصيللة صادرات الدول النامية من ٣.٤٪ إلى ٠.٥٪ بين ١٩٨٧٣-١٩٨٠، ٨٠-١٩٨٢، راجع البنك الدولي : تقرير عن التنمية في العالم ١٩٨٣، ص ١٣-٢٢ .

وانخفضت عوائد صادراتها وهروب الأموال للخارج، وزيادة عبء خدمة القروض والتي ساهم فيها زيادة قيمة الدولار عملة الإقراض الخارجي، بالإضافة لارتفاع أعار الفائدة إلى نحو ١٩% مما زاد من حدة أزمة المديونية<sup>(٢٨٩)</sup>، ناهيك عن أنه عقب أزمة المكسيك عام ١٩٨٢ قامت البنوك التجارية بتشديد شروط منح القروض والتأكد من الجدارة الائتمانية للدولة المفترضة ومن ثم أفضى خفض حجم القروض الممنوحة إلى تداعيات سلبية على القطاعات الاقتصادية لهذه الدول خاصة وأنها كانت تستهلك الديون القديمة بديون جديدة<sup>(٢٩٠)</sup>.

وإزاء تفاقم هذه الأزمة بات من الضروري على دول أمريكا اللاتينية وضع السياسات الاقتصادية لمواجهةها والتخفيف من حدتها، وذلك بخفض الإنفاق العام لعلاج عجز الموازنة وخفض الأجور الحكومية، وخفض قيم عملاتها لحفز الصادرات وكبح الواردات وضغطها بزيادة القيود الجمركية لتحسين الميزان التجاري وتقليل الفجوة بين الصادرات والواردات، ولكن هذه السياسات لم تمنع زيادة معدلات التضخم بصورة متسارعة متجاوزاً أربعة أرقام في ظل تمويل عجز الموازنة بالإصدار النقدي الجديد نظراً لصعوبة الحصول على القروض الخارجية<sup>(٢٩١)</sup>.

وطبقت الأرجنتين والبرازيل وبيرو خطط لعلاج الأزمة وتلافي تداعياتها وكبح التضخم، وهدفت خطة بيرو خفض العملة المحلية وزيادة الأجور وتجميد الأسعار وخفض معدلات التضخم وهو ما انعكس إيجابياً على زيادة معدلات الإستهلاك، أما خطة البرازيل هدفت إحداث إصلاحات نقدية وتجميد الأسعار وخفض التضخم، أما خطة أو سترال الأرجنتينية هدفت تجميد الأجور والأسعار وثبات سعر الصرف وخفض عجز الموازنة وخفض التضخم ولكن هذه الخطط الثلاث لم تنجح في استقرار معدلات التضخم والذي ما لبث أن زادت معدلاته ثانية بعد انخفاضه<sup>(٢٩٢)</sup>.

---

<sup>(٢٨٩)</sup> زادت أسعار الفائدة في الأسواق المالية الدولية من ١٠% إلى ١٦% بين ٧٣-١٩٨٠، ٨١-١٩٨٢، وزادت الفائدة على الدولار من ٢%، ٣% في ٧٦-١٩٨٠ إلى ٧%، ٧.٥% في ١٩٨٢، ١٩٨٤ راجع البنك الدولي : تقرير عن التنمية في العالم، ١٩٨٥، ص ١٩ .

<sup>(٢٩٠)</sup> Helpman, (E) & Assaf (R) : "Exchange rate management : inter temporal trade-offs", American Economic review , Vol. 77, No. 10, 1987, pp. 7-23.

<sup>(٢٩١)</sup> Calvo, (G) et al. : "Capital inflows to Latin America : the 1970, and 1990s", I.M.F, Working paper 92/85, Oct., 1992, pp. 1-20.

<sup>(٢٩٢)</sup> Rodriguez, (C) : "The Argentina stabilization plan of December 20", World development, Vol. 10, No. 80, 1982, pp. 1-11.=

وحاولت هذه الدول مواجهة أزمة المديونية من خلال المؤتمرات والمبادرات والمفاوضات الجماعية التي عقدت في كراكاس وكويتو وقرطاجنة ومونت فيديو، واتفقوا على أزمة المديونية ترجع للصدمات الخارجية التي تعرضت لها اقتصادياتها كما أنها تتطلب تضافر جهود كافة الدول لحلها المدينة والدائنة والمؤسسات المالية الدولية، وحدثت شروط الوفاء بأعباء الديون دون المساس بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتعضيداً لذلك جاء مشروع وزير الخزانة الأمريكي "بيكر" في ١٩٨٥ بالتخلص من الديون عن طريق النمو حيث تقدم القروض لعشر دول بقيمة ٢٩ مليار دولار على مدار ثلاث سنوات مقابل انتهاجها سياسات إصلاحية اقتصادية قوامها إفساح المجال الاقتصادي للقطاع الخاص وتطوير البورصات وتحرير أسعار الصرف والفائدة وتحرير التجارة وحفز الاستثمارات الدولية والإصلاحات المالية والضريبية، ولكن أخفق هذا المشروع في تحقيق ما كان يصبو إليه.

وجاء اجتماع قادة دول أمريكا اللاتينية في "بونتادي ليست" في الأورجواي لرفض سداد المديونية مقابل التضحية بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والاستقرار السياسي وإزاء عدم إتمامهم على موقف موحد فضلت كل دولة التفاوض منفردة مع جامعة الدائنين، وفي عام ١٩٨٧ اجتمعت هذه الدول في "أكابولكو" واتفقوا على ضرورة تحقيق معدلات مستدامة من النمو الاقتصادي وتحسين معدلات الرفاهية والمستويات المعيشية مع ضرورة حل أزمة المديونية الخارجية، وفي عام ١٩٨٩ جاءت مبادرة وزير المالية الأمريكي "برادلي" والتي طالبت بضرورة خفض جانب من ديون هذه الدول وذلك بشطب ديون الدول الأكثر فقراً، ولذلك طالبت المبادرة البنوك الدائنة بخصم (٧٠) مليار دولار من إجمالي الديون (٣٤٠) مليار دولار وشطب (٢٠) مليار دولار وهذا الخصم يكون من خلال مقايضة الديون بأسهم وسندات أو بيع الدين للمدين مقابل خصم معين من أصل الدين، في مقابل القيام بإصلاحات اقتصادية بإشراف صندوق النقد الدولي، ولكن هذه المبادرة لم تسهم في خفض الديون إلا بقدر محدود ولكنها سمحت بالتدفقات الإستثمارية إلى الداخل ثانية.

وعلى صعيد مواجهة الأزمة انتهجت هذه الدول سياسات تصحيحية حيث قامت بتحرير التجارة بخفض القيود والحواجز الجمركية وغير

---

- = Dornbusch, (R) & Alejandro, (W) : "Mexico : Stabilization, Reform and no growth ", Brookings papers on economic activity, Washington, D.C, 1994, pp. 253-315.

الجمركية وإزالة القيود على سعر الصرف وانتهاج سياسة مالية تقييدية بخفض الإنفاق العام وزيادة الإيرادات العامة واعتماد سياسة الخصخصة للمشروعات العامة.

### ثالثاً : الأزمة الاقتصادية العالمية المعاصرة :

كانت بداية هذه الأزمة بحدوث الاختلالات المالية منذ منتصف ٢٠٠٧ حيث تفجرت أزمة القروض مرتفعة المخاطر والرهونة بعقارات في أمريكا، والتي وصلت لذروتها في سبتمبر ٢٠٠٨ بحدوث الأزمة المالية والمصرفية والتي أفضت لتدهور قيم الأصول المصرفية وإفلاس العديد من البنوك والمؤسسات المالية - مثل بنك ليمان براذر<sup>(٢٩٣)</sup> - والتي تعاضمت تداعياتها السلبية نظراً لتباطؤ تدخل الدولة الأمريكية بأدوات السياسة المالية والنقدية وهشاشة الرقابة المصرفية على أنشطة هذه المصارف خاصة فيما يتعلق بهذه القروض العقارية الرديئة من جانب الاحتياطي الفيدرالي الأمريكي، ناهيك عن انتهاج الدولة للحرية الاقتصادية والمناعة لتدخلها في الاقتصاد، فضلاً عن عدم التنسيق بين كافة الجهات الرقابية على الرغم من تعددها وهو ما أدى لتأثر باقي أنشطة القطاع المالي بأزمة التمويل العقاري<sup>(٢٩٤)</sup>، وانتقلت عدوى هذه الأزمة وحدتها المالية في كافة الاقتصاديات الدولية والمؤسسات والمصارف العالمية نظراً للعلاقات التشابكية فيما بينها، وتكامل وترابط الأسواق في ضوء العولة المالية والاقتصادية وثورتي المعلوماتية والتكنولوجية والحرية الاقتصادية ناهيك عن الوزن النسبي للاقتصاد الأمريكي في الاقتصاد الدولي<sup>(٢٩٥)</sup> ونسبة مساهمته بنحو ٢٠% من الاقتصاد الدولي، وأوضحت المؤشرات الاقتصادية تباطؤ نمو الاقتصاد الدولي حيث انخفض إلى (٢,٦%) في عام ٢٠٠٨/٢٠٠٧ مقابل (٣,٤%) في عام ٢٠٠٧/٢٠٠٦ كما تباطؤ نمو الاقتصاد الأمريكي ليصل إلى ٢,٢%<sup>(٢٩٦)</sup>.

ويبين من هذه الأزمة أنها جمعت بين أزمة للرهون العقارية وأزمة الأسواق المالية وأزمة أسواق لأسهم والبنوك بل وهي أزمة ثقة في النظام النقدي

<sup>(293)</sup> Lawrence (J) : "Reorganizations, Exemption of financial assets", American Bankruptcy institute Journal, 2009, Vol. 27, No. 10, pp. 11-14.

<sup>(294)</sup> Liu, Rui & Rizzi, (J) : "Present financial crisis and human greed :Some musings", Business Renaissance Quarterly, Vol. 3, No. 3, 2008, pp. 147-152.

<sup>(295)</sup> Markowitz, (H) : "Proposals concerning the current financial crisis", Financial analysts Journal, Vol. 65, No. 1, 2009, pp. 26-36.

<sup>(٢٩٦)</sup> البنك المركزي المصري، التقرير السنوي ٢٠٠٧/٢٠٠٨ .

والإئتماني الدولي وهشاشة النظم والإجراءات الرقابية المالية والمصرفية الدولية، خاصة وأنها جاءت عقب أزمة ارتفاع أسعار البترول وارتفاع أسعار السلع الغذائية بسبب زيادة الطلب عليها وندرة المعروض منها. وتتعدد أسباب هذه الأزمة والتي تتلخص فيما يلي<sup>(٢٩٧)</sup> :

● الإفراط في منح الإئتمان العقاري بأمريكا دونما مراعاة ضوابط منحة<sup>(٢٩٨)</sup> حيث أقرضت البنوك شركات المقاولات والأفراد لشراء هذه العقارات دونما ضمانات وبما يفوق قدراتهم المالية الأمر الذي أفضى لتعثرهم في السداد خاصة وأنها لم تراعي السقوف الإئتمانية القصوى لمنح هذه القروض<sup>(٢٩٩)</sup> ، وهذا بالإضافة لاستحواذ القطاع العقاري على غالبية الإئتمان المنوح مقابل قدر قليل موجه لباقي القطاعات الأخرى في ظل تهافت الأفراد والشركات على شراء العقارات بغض النظر عن مدى قدرتهم على السداد مما أفضى لنشوب أزمة القروض عالية المخاطر.

● الفساد المالي والإداري والمحاسبي في المؤسسات المالية والمصرفية حيث منحت القروض دون ضوابط ونقص البيانات الخاصة بالرهون العقارية دونما التقيد بمعايير كفاية رأس المال، وعدم تقييم الأصول بصورة سليمة والإهمال في التأكد من صحة بيانات القوائم المالية، ناهيك عن ضعف الإجراءات المحاسبية والإفصاح خاصة فيما يتعلق بنسبة الديون المدومة في محافظ البنوك الإئتمانية<sup>(٣٠٠)</sup> .

---

<sup>(٢٩٧)</sup> د/ عبد الله إبراهيم، ود/ راند جميل : "إدارة مخاطر الإئتمان والرهن العقاري في ظل الأزمة الاقتصادية"، بحث مقدم للمؤتمر العلمي الدولي السابع "تداعيات الأزمة الاقتصادية العالمية على منظمة الأعمال"، نوفمبر ٢٠٠٩، ص ٨-٦ .

<sup>(٢٩٨)</sup> ساهم انخفاض سعر الفائدة في توجيه القروض نحو تمويل شراء العقارات في ظل ازدهار سوق العقارات الأمريكية، وطول مدة سداد القروض بين (١٥-٣٠ سنة)، راجع د/ حسني على خربوش : "دور الجهاز المصرفي الإسلامي في ظل تداعيات الأزمة المالية العالمية، ورقة عمل مقدمة للمؤتمر العلمي الدولي السابع كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة الزرقاء الخاصة ١٠-١١ نوفمبر ٢٠٠٩، الزرقاء، الأردن، ص ٧-٨ .

<sup>(299)</sup> Kyung-Chun (M) : "Effects of exchange rate fluctuations on Equity Market volatility and correlations :Evidence from the Asian Financial crisis", Quarterly Journal of Finance and Accounting Vol. 47, No. 3, 2008, pp. 77-103.

<sup>(300)</sup> Partnoy, (F) & Kreuger, (i): "Historical perspectives on the financial crisis : the credit-rating agencies and two theories about the function and dysfunction of markets" Yale Journal on Regulation, Vol. 26, No. 2, 2009, pp. 435-444.

● استخدام عقود المشتقات في إعادة بيع الرهون العقارية والقروض الرديئة في صورة أوراق مالية تتداول في البورصة، وقامت الشركات بشراء القروض وطرح سنداتها للبيع بأسعار تزيد عن قيمتها الإسمية نظراً لإضافة الفائدة على أصل القرض، كما أن التأمين على القروض العقارية زاد من عبئها<sup>(٣٠١)</sup>.

● غياب الرقابة المالية للإحتياطي الفيدرالي الأمريكي على المؤسسات المالية والمصرفية خاصة في ظل أنشطة المشتقات والتوريق خارج الميزانية، ويأتي هذا في ظل تقصير مؤسسات التصنيف الدولية والتي كانت تعطي تصنيفات مرتفعة للبنوك والمؤسسات المالية الأمريكية دون النظر لمحافظ الأصول والسندات العقارية، هذا بالإضافة لعدم قدرة صندوق النقد والبنك الدوليين عن التنبؤ بهذه الأزمة وتحذير الأسواق من مخاطر تنامي التعامل بالمشتقات<sup>(٣٠٢)</sup>.

● أدى إرتباط المؤسسات المالية الأوروبية والآسيوية بالأسواق المالي الأمريكي إلى تأثر شركات القروض العقارية والمصارف وصناديق التحوط وشركات الإستثمار والأسواق المالية في كافة دول العالم.  
**سمات ومعالم الأزمة المالية العالمية المعاصرة :**

● توقف العديد من المدينين في فبراير ٢٠٠٧ عن سداد قروض الرهن العقاري مما أفضى لإفلاس المؤسسات المالية والمصرفية الدائنة، وفي الفترة من شهر أبريل حتى شهر يوليو ٢٠٠٧ تعمقت الأزمة دون أن يتخذ حيالها أي إجراء اقتصادي لوقف تداعياتها، وفي شهر أغسطس ٢٠٠٧ تدهورت الأسواق المالية مما اضطرت معه البنوك المركزية بضخ مزيد من السيولة في الأسواق المصرفية<sup>(٣٠٣)</sup>، وفي ٢٢/١/٢٠٠٨ خفض الإحتياطي

---

- Sharm Manwani & Shore, (B) : "The financial crisis on wall street : complexity, stability and information technology", Journal of global information technology management, Vol. 12, No. 1, 2009, pp. 4-10.

<sup>(301)</sup> Simms, (C) & Rowson , (M) : "Effect of the financial crisis and rescue plan on ordinary Americans", The Lancet, London, Jan, 10-16, 2009, Vol. 373, No. 9658, pp. 120-129.

<sup>(302)</sup> Weissman, Lilach : "Treasury rescue plan : the finance ministry's plan does not address the financial crisis", Tribune Business news, Washington, D.C., Nov, 20, 2008.

<sup>(٣٠٣)</sup> شريف محمد حجازي : "الأزمة المالية العالمية ... والاقتصاد الإسلامي"، على موقع

<http://pu/pit.alwatanvoice.com/content.1670//.html>. =

الفيدرالي الأمريكي معدل الفائدة بنحو (٤/٣) نقطة لتصل إلى ٣,٥٪ واستمر الخفض ليصل إلى ٢٪ في نهاية أبريل ٢٠٠٨، ومنذ فبراير إلى أغسطس ٢٠٠٨ ظهرت مؤشرات الأزمة بوضوح في الأسواق المالية الأمريكية والأوروبية وعلى إثرها قامت الحكومة البريطانية بتأميم "بنك نورذرن روك" في ٢٠٠٨/٢/١٧، ما وضعت وزارة الخزانة الأمريكية مؤسستين (فاني ماي وفريدي ماك) في ٢٠٠٨/٩/٧ تحت الوصاية وإعادة هيكلتها مالياً وذلك نظراً لتوريقهم قروض الرهن العقاري رديئة الجودة وعدم قدرتهم على استشراف المخاطر لهذه القروض المورقة على الرغم من كونهم أكبر المؤسسات المالية للرهن العقاري في أمريكا، وفي ٢٠٠٨/٩/١٥ أعلن عن إفلاس بنك "ليمان براذرز" والتي كان قيمة أصوله تقدر بنحو ٦٣٩ مليار دولار مما أحدث ذعراً مالياً تمثل في بيع واسع النطاق للأسهم، وفي سبتمبر ٢٠٠٨ اشترى "بنك أوف أمريكا" بنك ميريل لينسن، وفي ٢٠٠٨/٩/١٦ تأممت شركة (AIG) ولايت تعد أكبر شركة للتأمين في العالم وتم مساعدتها بنحو (٨٥) مليار دولار، وإزاء هذه التداعيات تعمقت الأزمة المالية وانهارت الأسواق المالية، وتراجعت معدلات القروض وحاولت البنوك المركزية ضخ مزيد من السيولة في المؤسسات المالية<sup>(٣٠٤)</sup>، وزادت عمليات إفلاس المؤسسات وبيع المؤسسات المهددة بالإفلاس، وفي ٢٠٠٨/١٠/٨ أعادت الحكومة البريطانية هيكلة ثمانية مؤسسات مصرفية بريطانية، وفي ٢٠٠٨/١٠/١٥ اتفقت دول الاتحاد الأوروبي على ضخ مزيداً من السيولة النقدية في المصارف المتعثرة وإعطاء ضمانات للقروض بين المصارف<sup>(٣٠٥)</sup>.

### الجهود الدولية المبذولة لمواجهة الأزمة المالية العالمية :

#### ١- خطة الإنقاذ الأمريكية :

=<http://www.Aljazeera.net/NR/exeres/98.Aff91D-83Fo-4658-8DD2-16DBDA6F67A9.htm>.

Aff91D-83Fo-4658-8DD2-16DBDA6F67A9.htm.

(٣٠٤) مريم محمد: "الأزمة المالية وآثارها الاقتصادية على العالم"، تاريخ النشر ٢٠٠٨/١٠/٩، على موقع :

<http://news.maktoob.com/artick/2114594/%D8%A7%D9%48%D8%A3%D8%B2%D9%8S%D8%A9>.

(٣٠٥) نورة عبد الرحمن اليوسف : "أسباب الأزمة المالية العالمية"، على الموقع :

<http://www.Alaswaq.net/views/2008/10/12/18895.html>.



وضع هذه الخطة "هنري بولسون" وزير الخزانة الأمريكي بقيمة (٧٠٠) مليار دولار لمواجهة مخاطر هذه الأزمة، وعرضت على مجلس النواب الأمريكي في ٢٠٠٨/٩/٣٠ ولكنها رفضت وأدخلت عليها بعض التعديلات وعرضت على مجلس الشيوخ والتي أقرها ثم أعيد عرضها على مجلس النواب في ٢٠٠٨/١٠/٣ ووافق عليها، وتتمحور هذه الخطة حول شراء الدولة الأصول المقترنة بالرهون العقارية، وبذلك تدخلت الدولة الأمريكية في الاقتصاد مخالفة بذلك مبادئ الرأسمالية المعتمدة، وهدفت هذه الخطة حماية المدخرات والعقارات وحفز النمو الاقتصادي وتعظيم العائد على الاستثمارات، وتلافي الآثار السلبية للأزمة خاصة ما يتعلق بالمصارف وأسواق المال، ولذلك طبقت الخطة على مراحل مع إمكانية تمديدتها لمدة سنتين من تاريخ إقرارها<sup>(٣٠٦)</sup>، وسمحت لوزارة الخزانة الأمريكية بشراء الأصول الهالكة بقيمة (٢٥٠) مليار دولار في المرحلة الأولى مع إمكانية السماح بزيادتها حتى (٣٥٠) مليار دولار بناء على طلب من الرئيس الأمريكي، وللكونجرس حق الاعتراض على هذا الشراء الذي يتجاوز هذه المبالغ، وتحصل الحكومة على حصتها في رؤوس الأموال والأرباح في الشركات الداخلة في خطة الإنقاذ، وكلفت الخطة وزير الخزانة متابعة التنسيق مع البنوك المركزية في كافة دول العالم لوضع خطط إنقاذ لاقتصادياتها أسوة بالخطة الأمريكية، كما سمحت الخطة برفع سقف الضمانات للمودعين من (١٠٠) ألف دولار إلى (٢٥٠) ألف دولار في العام الواحد، وأقرت الخطة إعفاءات ضريبية بنحو (١٠٠) مليار دولار للشركات والأفراد، ووضعت الخطة إجراءات لحماية أصحاب العقارات المهددين بمصادرة عقاراتهم البالغة حوالي (٢) مليون عقار، ودفع تعويضات لمدرء الشركات المسرحين أو المستقيلين<sup>(٣٠٧)</sup> مع تحديد سقف المكافآت المالية لهؤلاء المديرين بنحو (٥٠٠) ألف دولار، وضرورة استرجاع العلاوات المالية المدفوعة لهم عن أرباح لم تتحقق بعد، كما ضمت الخطة رقابة مكتب

---

(٣٠٦) د/ وفيق حلمي الأغا، د/ سمير مصطفى أبو مدلل: "أثر الأزمة العالمية على العلاقات الاقتصادية الدولية"، على موقع :

[Email.w\\_el\\_gha@yahoo.com](mailto:Email.w_el_gha@yahoo.com).

(٣٠٧) Seidenberg, (S) : "Salvage plan", ABA Journal, Chicago : May 2009, Vol. 95, No. 5, pp. 55-60.

- Drucker, (J) : "News in depth : the financial crisis : series of obscure tax breaks increase cost of U.S. Rescue plan", The wall street Journal Asia, Hong Kong, Oct., 20, 2008, p. 17.

المحاسبة التابع للكونجرس لعمليات الشراء وتدقيق الحسابات وتعيين مفتش عام مستقل يراقب قرارات وزير الخزانة، مع دراسة القضاء لها<sup>(٣٠٨)</sup>.

## ٢- خطة الإنقاذ الأوروبية :

أقرت بريطانيا استثمار ٢٥ مليار جنيه استرليني في حصص أسهم وتدخلت من خلال دفع بنك لويدز لشراء بنك "إتش بي أو أس" بنحو (١٢) مليار جنيه استرليني واستحوذ بنك (Lloyds TSB) على (HBOS) ، كما دعمت إنعاش سوق العقارات بضخ ٥٠٠ مليون جنيه استرليني، كما أمدت في فبراير ٢٠٠٨ بنك Northern Rock، كما ضمنت نحو ٢٥٠ مليار جنيه استرليني قروضاً بين الشركات المالية، كما قدمت نحو (٢٠٠) مليار جنيه استرليني لدعم السيولة كما قدمت (٣٧) مليار جنيه استرليني لتوفير أرصدة أمانة لدى المصارف لتقديم القروض، كما ضمنت الودائع كاملة<sup>(٣٠٩)</sup>.

وفي فرنسا وافق البرلمان الفرنسي على خطة الحكومة المقترحة لإنقاذ المؤسسات المالية والمصرفية بنحو (٣٦٠) مليار يورو لبث الثقة في الأسواق المالية والمصرفية وضمان إعادة تمويلها.

وفي ألمانيا أسست الحكومة صندوقاً لإعادة الإستقرار للنظام المالي والمصرفي بتخصيص (٤٠٠) مليار يورو له، وفي روسيا أقر البرلمان الروسي خطة إنقاذ بنحو (٦٣) مليار يورو كما ضخ المركزي الروسي نحو ٣٧ مليار دولار في شكل قروض طويلة الأجل للمصارف، وخفض نسبة الإحتياطي القانوني لدى البنوك إلى نحو (٠.٥٪) لزيادة السيولة في القطاع المصرفي، كما اشترت الحكومة سندات الشركات الروسية بنحو (٥) مليار يورو<sup>(٣١٠)</sup>.

## ٣- خطة الإنقاذ في آسيا :

قام البنك المركزي الياباني بضخ (١٤.٢) مليار دولار في الأسواق للإقلال من تداعيات هذه الأزمة السلبية على الأسواق المالية والمصرفية، كما قامت الصين بإلغاء الضرائب المفروضة على شراء الأسهم واشترت الأسهم لمؤسسات

<sup>(٣٠٨)</sup> وجيه العلي : "الأزمة المالية العالمية تطول الأغنياء والفقراء"، على موقع :

[http://www.Iraqoftomorrow.org/civil\\_studies/67841.htm](http://www.Iraqoftomorrow.org/civil_studies/67841.htm).

<sup>(٣٠٩)</sup> Sara, (M) & Cimilluca, (D) : "Financial crisis & Repair Banks haggle over U.K's rescue plani pricey guarantees and dividend policy spark complaints". Wall street Journal, (Europe), Brussels : Oct., 16, 2008, pp. 1-6.

<sup>(٣١٠)</sup> محمد يوسف : "الأزمة المالية العالمية، تداعياتها ومخاطرها"، ٢٠٠٩، على موقع :

[www.Aleqtisadi.net/Mohamed\\_usef\\_21-2009.do](http://www.Aleqtisadi.net/Mohamed_usef_21-2009.do).

مالية عامة، وضخ المركزي الصيني نحو (٥٨٦) مليار دولار لتحفيز الاقتصاد الصيني<sup>(٣١١)</sup>.

#### ٤- خطة الإنقاذ لدول مجلسي التعاون الخليجي :

قامت الحكومة الكويتية بضخ نحو مليار دينار سيولة في الأسواق المالية والمصرفية كما عرض المركز الكويتي الأموال توفيراً للسيولة إثر هبوط الأسهم بالبورصة، وفي الإمارات منح المركزي الإماراتي نحو ٥٠ مليار درهم، وتخصيص تسهيلات مصرفية للبنوك لاستخدامها كقروض ودعم السيولة النقدية، ولذلك اشترى كل شهادات الإيداع توفيراً للسيولة وفي قطر قررت هيئة الإستثمار شراء ما بين (١٠%-٢٠%) من رؤوس أموال البنوك المسجلة في السوق لزيادة جدارتها الإئتمانية وتوفير السيولة لديها وزيادة ثقة المتعاملين معها، كما اشترت أسهم محلية دعماً للبورصة، وفي السعودية قدمت الحكومة (١٠) مليار ريال لتقديم القروض للمواطنين دون فوائد من خلال البنك السعودي للتسليف والإدخار، كما خفضت أسعار الفائدة وخفض الإحتياطي القانوني لدى البنوك لزيادة السيولة النقدية لديها<sup>(٣١٢)</sup>.

#### دور الدولة في مواجهة الأزمات المالية والاقتصادية :

- إتخاذ الدولة إجراءات عقابية حازمة مع شركات التمويل العقاري والمديرين التنفيذيين وإدارات الإئتمان ومكافحة الفساد بها، كما يجب عليها إعادة طرح العقارات التي سبق لها أن وضعت يدها عليها للبيع إلى الشركات العقارية وتسعيرها وفق القيمة السوقية بعد إسقاط الديون والفوائد عليها حتى يمكنها الوفاء بالتزاماتها، ودمج كافة الشركات للتمويل العقاري الفلسفة لتوحيد التعامل مع كافة العملاء<sup>(٣١٣)</sup>.
- الرقابة الحازمة للبنوك المركزية على الأنشطة المصرفية كافة، وإنشاء محافظ مالية متخصصة لشراء أصول الشركات مع إصدار سندات قابلة

<sup>(311)</sup> Hitt (G) & Solomon (D) : "News in depth: the financial crisis : Treasury should act fast to buy distressed assets, details of financial-rescue plan still need to be hammered out", the wall street Journal Asia, Hong Kong :Oct., 6, 2008, pp. 16-17.

<sup>(312)</sup> تامر عبد العزيز : "إجراءات دول الخليج في مواجهة أزمة المال"، يومية الجريدة، العدد ٤٦٢، الصادرة بتاريخ ٢٧/١١/٢٠٠٨، ص ٢٧ على موقع :

www.Aljarida.Com.

<sup>(313)</sup> Richard, Cooper : "The subprime solution :How Today's Global Financial Crisis happened and what to do About it?". Foreign affairs, 2009, Vol. 88, No. 2, pp. 143-149.

للرهن لدى البنوك يمكن الشركات من الحصول على السيولة النقدية، واستقلال إدارة أسواق المال وتطوير الأطر المؤسسية والقانونية للبورصة وحوكمتها وزيادة الإفصاح، وزيادة الرقابة على التداول في البورصة للحد من المضاربات، ووضع قواعد حاكمة وحازمة للتعامل في الأسواق المالية من خلال عقود المشتقات والتوريق، والالتزام بمعايير الرقابة المصرفية الفعالة واتفاقية بازل (٢)، وإعادة النظر في صناديق التحوط ذات السيولة النقدية الكبيرة نظراً للمخاطر الناجمة عن العمليات القائمة بها داخل البورصات<sup>(٣١٤)</sup>.

- ضرورة تيسير تدفق المنح والمساعدات الدولية للدول المتأثرة بالأزمة خاصة النامية منها وإصلاح نظام الإقراض الذي تمنحه مؤسسات التمويل الدولية، وضرورة إنشاء هيئة دولية اقتصادية شفافة مهمتها الإنذار المبكر للأزمات المتوقعة ووضع حلول ناجعة لها، التأكد قبل منح القروض من الجدارة الائتمانية للمقترضين وتقديم ضماناتها لتلافي الإعسار والإفلاس.
- ضرورة تهيئة الدولة لجذب الإستثمارات في الاقتصاد العيني وليس الاقتصاد المالي، والدخول في الاندماجات الدولية والتكتلات الاقتصادية.

## المبحث السادس

### المبررات الداعية لتدخل الدولة في الاقتصاد

١/٦ مقدمة :

جاء تطور النظام الاقتصادي تطوراً تلقائياً بتأثيرات التطورات التكنولوجية والقوى الاجتماعية السائدة مع ظهور الثورة الصناعية – الرأسمالية الصناعية – وجاءت أفكار التقليديين بتأصيل "ادم سميث" لنظرية اقتصاد السوق والتوفيق بين المصالح الخاصة والعامّة من خلال اليد الخفية، ووجه رواد هذا الفكر النقد له حيث انتقد "ريكاردو" طبقة الملاك وفكرة الريع الاقتصادي، وأكد "مالتس" على قسوة الطبيعة وحتمية الآلام البشرية وحتمية تقديم النظام الاقتصادي للتضحيات، ونادى "ستيوارت ميل"

<sup>(314)</sup> Pierdzioch, (C), Brnd, (K) & Daniel, (H) : "Economic and financial crises and the predictability of U.S. Stock", June 2008, Vol. 15, Journal of Empirical Finance, pp. 470-479.

بالتخفيف من حدة المظالم ببعض الإجراءات لاستهداف الفقراء، وعلى الرغم من هذا النقد فضل النظام الرأسمالي رغم حاجته للتصويب هو النظام الطبيعي، وفي المقابل ظهر فكر راديكالي رافضاً للرأسمالية داعياً للملكية العامة تزعمه "كارل ماركس" و"فرديريك أنجلز" بصدور الإعلان الشيوعي ١٨٤٨ وكتاب رأس المال لماركس، ودعت الشيوعية الماركسية الأوروبية لإقامة نظام جديد على أنقاض الرأسمالية، وباستيلاء الحزب الشيوعي على الحكم في روسيا ١٩١٧ رفض النظام الاشتراكي الملكية الخاصة وآليات السوق والحرية الاقتصادية، وارتكز على الملكية العامة وإدارة الاقتصاد مركزياً والتخطيط المدار له، والملكية الجماعية لوسائل الإنتاج، وإزاء وقوع الأزمة المالية العالمية ١٩٢٩ فقد شهد العالم تحولاً في الدور الاقتصادي للدولة من الدولة الحارسة إلى المتدخلة وفق الأفكار الكينزية<sup>(٣١٥)</sup> ليتسع دورها اقتصادياً واجتماعياً في ظل زيادة القطاع الخاص للنشاط الاقتصادي حيث تتدخل الدولة لإحداث التوازن والاستقرار الاقتصادي والاجتماعي وبذلك تغير مبدأ حياد المالية العامة، وتغير غرض النفقات العامة من ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد إلى التأثير في حجم الدخل القومي وتوزيعه على الأفراد لرفع مستويات معيشتهم، وزاد غرض الإيرادات العامة من مجرد تغطية النفقات العامة إلى استهداف التضخم وإزالة الفوارق بين الطبقات<sup>(٣١٦)</sup> - الدخل والثروة - وبالتالي اقتضت هذه السياسات القبول بمبدأ عجز الموازنة والخروج على مبدأ توازن الميزانية واعتماد النفقات العامة غير العادية والتمويل بالتضخم - المالية الوظيفية -، ونجم عن الاشتراكية الإنتاجية ولادة الدولة المنتجة التي تملك وسائل الإنتاج والتوزيع والتسويق في ظل خطة قومية، وبذلك تغيرت طبيعة وغرض النظام المالي حيث تدخلت الدولة في الاقتصاد من خلال النظام المالي لتنفيذ الخطة القومية الاقتصادية والاجتماعية وتمويلها، ولعبت الدولة دورها الاجتماعي في توزيع الدخل القومي بعدالة<sup>(٣١٧)</sup> وإعادة توزيع الثروات وألغت الملكية الفردية لوسائل الإنتاج، وبعد هذا العرض سنتناول مبررات تدخل الدولة في الاقتصاد.

<sup>(315)</sup> John, M, Keynes : "The end of Laissez Faire", pp. 46-47.

<sup>(316)</sup> Prest, (A,R): "Public finance", London, 1974, pp. 10-40.

<sup>(317)</sup> Kelly & Brian, (H): "State involvement in Business", Dublin, 1980, pp. 10-50.

## ٢/٦ مبررات تدخل الدولة في الاقتصاد لعلاج قصور السوق : ١/٢/٥ تقديم السلع العامة :

تقدم الدولة السلع العامة التي تشبع حاجات عامة تحوز اهتمامات جماعية<sup>(٣٨)</sup> مثل خدمات الأمن والعدالة والدفاع والتعليم والصحة والبنية الأساسية، والتي لا يمكن للمستهلك تحديد أنواع وكميات السلع العامة ليطلبها من الحكومة أو لا يمكنه تحديد المنافع المتوقعة من استهلاكه لهذه السلع العامة مقارنة بالسلع الخاصة، وتكمن الدافعية وراء إنتاجها هو مصلحة الجماعة مقابل تعظيم الربحية للقطاع الخاص، وتتنوع هذه السلع العامة بين سلع عامة بحتة وأخرى شبه عامة.

### ١/١/٢/٦ السلع العامة البحتة :

تمتاز هذه السلع بالعديد من الخصائص<sup>(٣٩)</sup>.

### ١/١/٢/٦ خاصية الاستهلاك غير التنافسي :

يصعب تقسيم السلع العامة على أفراد المجتمع بالتساوي بينهم ومن ثم فإن استهلاك أحدهم لها لا يقلل من الكمية المتاحة للآخرين، وبالتالي لا فائدة من ملكية الأفراد لها تحقيقاً لربحية خاصة بهم، وعليه تتاح منافعها باستمرار للكافة دون منافسة نظراً لعدم خضوعها للحيازة والتملك كالعدالة والأمن والدفاع.

### ٢/١/٢/٦ خاصية عدم إمكانية الاستبعاد :

يقصد بذلك عدم إمكانية استبعاد أي فرد من استهلاكها أو التمتع بها لعدم قبولها للرفض مثل الوظائف التقليدية للدولة، وفي المقابل يرتبط مبدأ الاستبعاد بالسلع الخاصة لاستحواذ البعض على حقوق الملكية التي تخولهم الاستمتاع بها دون الآخرين من خلال آليات السوق، حيث يدفع الأفراد الثمن مقابل حصولهم على السلع، ويستبعد السوق الذين لم يدفعوا الثمن مقابل

(318) Crew, (M, A) & Kleindorfer, (P, R) : "The economics of public utility regulation", Mit Press, Great Britain, 1986, pp. 2-20.

(319) Keiser (N, F) : "Macroeconomic, Fiscal policy and economic growth", New York 1967, pp. 3-30.

حصولهم عليها<sup>(٣٢٠)</sup>، لتمييزها بالمنافسة وأن زيادتها لدى أحد الأفراد ينقص الوحدات المتاحة لدى الباقين<sup>(٣٢١)</sup>.

### ٣/١/٢/٦ تعظيم المنافع العامة عن الخاصة :

يفضي إنتاج السلع العامة لتعظيم العائد الاجتماعي للمنفعة الناتجة عن السلع العامة حيث أنها تعد ضرورة لوجود المجتمع نظراً لعمومية منافعها للجماعة والتي تكون أكبر من المنافع الخاصة والتي تتوقف على الكمية المتاحة من السلع الخاصة.

### ٢/١/٢/٦ السلع شبه العامة :

تتمتع هذه السلع ببعض خصائص السلع العامة – شبه جماعية وشبه خاصة – فطبيعتها مختلطة، فعلى الرغم من عدم قابلية السلع العامة للتجزئة بحسب الأصل إلا أنها استثناء تقبل التجزئة، مثل خدمة التعليم والذي تعود منفعه على كل أفراد المجتمع، والذي يسهم في توفير رأس المال البشري اللازم للصناعة وزيادة كفاءة العمالة المتدربة وزيادة التقدم الاقتصادي، كما تعود منافع التعليم الخاصة على الفرد المتعلم وأسرته حيث يزداد دخله الحقيقي ويرتفع مستواه الاجتماعي.

وبعد هذا العرض لأنواع وخصائص السلع العامة يتضح أنه في ظل مجانية السلع العامة سيتزايد أعداد المنتفعين بها، ونظراً لانفصام العلاقة بين المنتجين للسلع العامة والمنتفعين بها الأمر الذي يستفاد منه عدم معرفة القطاع الخاص لرغباتهم وتفضيلاتهم، وبذلك سيفشل السوق في تقديمها لأن العرض منها سيساوي صفر، وهو ما يحتم تدخل الدولة في الاقتصاد<sup>(٣٢٢)</sup>.

### ٢/٢/٦ الآثار الخارجية لقرارات الوحدات الاقتصادية :

(٣٢٠) د/ عادلة محمد رجب : "الأساليب المختلفة لتطوير ورفع كفاءة قطاع الكهرباء في مصر"، ورقة مقدمة إلى مؤتمر إنعكاسات برنامج الخصخصة على الاقتصاد المصري، مركز البحوث والدراسات الاقتصادية، جامعة القاهرة، أكتوبر ٢٠٠٢، ص ٣٥١-٣٥٥ .

(321) Blank, (R,M) : "When can public policy makers rely on private markets? The effective provision of social security", NBER, Working paper, No. 7099, April, 1999, pp. 1-15.

(٣٢٢) يؤكد أنصار المشروع العام على فشل السوق في تخصيص الموارد بكفاءة حيث نادوا بضرورة تحمل الحكومات لتكاليف السلع العامة تفادياً للآثار السلبية للمنافسة واستهداف الفقراء مما أفضى لإزاحة المشروع العام للمشروع الخاص :

- Boadway, (R): "Public sector economics", Winthrop publishers, inc, Cambridge, Massachusetts, 1979, pp. 20-35.
- Rens, Ray : "Public enterprise economics", London School of economics, 1975, pp. 1-50.

تتبع كفاءة الأسواق في تخصيص وتوزيع الموارد الاقتصادية على كافة القطاعات الاقتصادية والاستخدامات المختلفة من استقلالية القرارات الاقتصادية للوحدات الاقتصادية العاملة في نطاق السوق، وإنعكاس العلاقة بين هذه الوحدات من خلال آليات السوق حيث سيفضي إنعكاسها من خارج السوق إلى فشله في التخصيص الأمثل للموارد و حدوث آثار خارجية لهذه القرارات تتمثل في آثار نافعة وضارة<sup>(٣٣٣)</sup> .

**١/٢/٢/٦ الآثار النافعة :**

تعود هذه الآثار على الوحدات الاقتصادية حيث تنجم عن قرارات وحدات اقتصادية أخرى تنصل العلاقة بينهم من خلال نظام السوق، ولا تتحمل الوحدات المستفيدة ثمة تكاليف مالية كأن تستفيد شركة من العمالة المسرحة من شركة مخصصة حيث لم تتحمل تكلفة التدريب والتأهيل رغم استفادتها من خبراتهم<sup>(٣٣٤)</sup> .

**٢/٢/٢/٦ الآثار الضارة :**

تتحمل الوحدات الاقتصادية التكاليف المالية جراء قرارات لوحدات اقتصادية أخرى دون دفع تعويض للمتضررين، مثل التلوث الناجم عن مصانع الأسمت والحديد والصلب والبتروكيماويات، ناهيك عن التكاليف الأخرى التي يتحملها المجتمع تتمثل في التلوث البيئي والنظافة والصحة والوضوء.

ويلاحظ بعد هذا العرض أنه في ظل الآثار النافعة تكون المنافع الاجتماعية المتحققة من إنتاج أو إستهلاك سلعة ما تتضمن المنافع الخاصة المحققة من قرارات الوحدات الاقتصادية من خلال السوق، وأيضاً المنافع المتحققة بقرارات خارج قوى السوق، وهذا يفضي لأن يستخدم نظام السوق كميات أقل من الموارد الاقتصادية التي يستخدمها المجتمع في إنتاجها والذي سينتج كميات أقل من المطلوبة من المجتمع، وبالتالي يحقق السوق الرفاهية لأفراد المجتمع، وبالنسبة للآثار الضارة فسيتحمل المنظم تكاليف إنتاج السلعة وتكاليف الوحدات الاقتصادية المتضررة من هذه الآثار وبالتالي تكون التكاليف الاجتماعية أكبر من التكاليف الخاصة لإنتاج السلعة، وبذلك سينتج السوق كميات أكبر من تلك التي يطلبها المجتمع، ومن ثم سيفشل السوق في أن يعكس

<sup>(٣٣٣)</sup> د/ عاطف النقلي، د/ محمود الطنطاوي الباز : "مقدمة في الاقتصاد المالي"، بدون دار نشر وبدون تاريخ، ص ٢٣ .

<sup>(324)</sup> Killick, (T) : "The adaptive economy", EDI, development studies, world Bank, 1993, pp. 75-76.



الآثار الضارة للإنتاج وبالتالي سيستخدم موارد اقتصادية أكبر من تلك التي يستخدمها المجتمع لإنتاج السلعة مما يفضي لسوء تخصيص الموارد<sup>(٣٢٥)</sup> .

وكما تقدم فإن هذه الآثار الخارجية تحدث فارق بين المنافع والتكاليف الاجتماعية الخاصة، وتنتج هذه الآثار لعدم تحديد حقوق الملكية لبعض الموارد بين أفراد المجتمع، وهذه الآثار غير قابلة للاستبعاد حيث سينتفع أو يضر منها المجتمع، ولذلك يكون من الضروري على الدولة التدخل في الاقتصاد عندما يتسع الفارق بين هذه المنافع والتكاليف لتصحيح هذه الفجوة والاختلالات، ففي الآثار النافعة يمكن للدولة مراقبة الصناعة التي تحدثها لضمان الحجم الأمثل في إنتاج هذه الصناعة وتقديم الإعانات للصناعة الحديثة لها تعويضاً للتكاليف الزائدة الناجمة عن زيادة الإنتاج للسلع والخدمات، أما في حالة الآثار الضارة فتفرض الدولة الضرائب على هذه الصناعة لإجبارها على إدخال تكاليفها في إنتاج السلع، ناهيك عن عدم الترخيص لمثل هذه الأنشطة الضارة أو فرض الغرامات عليها أو حماية المجتمع منها بالنظافة أو تقديم الرعاية الصحية.

٣/٢/٦ الإحتكار :

يتطلب لتحقيق كفاءة الأسواق وجود العديد من المشروعات لضمان تزايد التكاليف الحدية في الصناعة ولتحد من نمو حجم المنشآت بصورة تؤثر على حجم الإنتاج والأسعار مما يمنع كفاءة الأسواق في تخصيص الموارد الاقتصادية على كافة القطاعات الاقتصادية، وذلك لأن المحتكر سينتج عند مستوى أقل من طلب المجتمع ويحصل على أعلى سعر يفوق ما يطلبه السوق في ظل المنافسة الكاملة<sup>(٣٢٦)</sup> ، ومن ثم سيحقق أقصى ربحية ممكنة بتساوي الإيراد الحدي مع التكاليف الحدية، وبذلك تتحدد الكمية التوازنية لإنتاج السلع المحتكرة مما يفضي إلى سوء توزيع الدخل القومي لصالح المحتكرين الذين حققوا أرباحاً احتكارية على حساب المستهلكين، ويفضي هذا الإحتكار لتدخل الدولة في الاقتصاد لزيادة كفاءة استخدام الموارد وتوزيعها وحماية المستهلكين من خلال القرارات واللوائح والقوانين ومراقبة الأسعار وفرض الأسعار المناسبة مع التكاليف الحدية للسلع.

(٣٢٥) د/ حامد محمود موسى، د/ إيمان علي محفوظ : "اقتصاديات المالية العامة"، قسم الاقتصاد كلية التجارة جامعة قناة السويس، بدون تاريخ، ص ٩٧-١٠٩ .

(٣٢٦) Vickers, (J) & Yarrow, (G) : "Economic perspectives on privatization", Journal of economic perspectives, Vol. 5, No. 2, Spring 1991, pp. 330-341.

وإزاء إتفاق معظم الاقتصاديين على أن كل الأسواق ليست تنافسية ناهيك عن أن هناك أسواق تنافسية لكنها تفشل في تحقيق الأهداف الاقتصادية الأمر الذي يستوجب تدخل الدولة في هذه الأسواق لتنظيم السلوك الاقتصادي فيها<sup>(٣٢٧)</sup>، ولقد فشلت آليات السوق في الإحتكارات الطبيعية وكما هو معلوم فقد خضعت العديد من المرافق والمشروعات العامة للتنظيم الحكومي، نظراً لأن معايير كفاءة هذه المرافق تفرض وجود منظم وحيد هو الدولة، وذلك لأن نفقات إنتاج هذه المرافق فيما يخص الكميات المطلوبة لتلبية الطلب عليها في الأسواق في مشروع واحد تقل عن إجمالي نفقة الإنتاج لنفس الكميات المنتجة في مشروعين أو أكثر، ناهيك عن تميزه بتناقص النفقات المتوسطة ووفورات النطاق بتكلفة أقل عن ما إذا قدمت كل خدمة بصورة منفصلة<sup>(٣٢٨)</sup>.

وتتصف هذه المشروعات العامة بكثافة رأس المال الضخم والنفقات الثابتة الكبيرة مقارنة بالنفقات المتغيرة الأمر الذي يفضي لصعوبة دخول القطاع الخاص في سوق هذه المشروعات الأمر الذي يفضي لعدم التوسع في الإنتاج وبذلك يحقق المنظم العام المحتكر أرباحاً بتزايد الطلب على منتجاتها وبالتالي يدفع المستهلك ثمناً يفوق سعرها لضمان بقاء إنتاج هذه المنتجات<sup>(٣٢٩)</sup>.

ولذلك أكد أنصار المشروع العام فشل اقتصاد السوق في تخصيص الموارد بكفاءة نظراً للسمات التي تتميز بها السلع العامة، ولذلك فعلى الدولة التدخل لتحمل تكاليف هذه السلع لتفادي التداعيات السلبية للمنافسة وحماية الفقراء وهو ما أفضى لإزاحة القطاع العام للمشروع الخاص<sup>(٣٣٠)</sup>.

ويلزم لتحقيق الكفاءة الاقتصادية في ظل الاحتكارات الطبيعية أن يكون الحد الأدنى لحجم المشروع كبير جداً حتى تنخفض نفقات إنتاجها وأثمانها للمستهلكين ولتحقيق ذلك يكون منه خلال قله من المشروعات أو مشروع وحيد

(327) Shirley, (M) & Walsh, (P) : "Public versus private ownership : the current state of debate", Working paper no. 2420, world Bank development research group regulation and competition policy, August, 2000, pp. 1-25.

(328) Baumol, (W), et al. : "Contestable markets and the theory of industry structure", San Diego, pp. 10-50.

- Winston, (C): "Efficient transportation infrastructure policy", Journal of economic perspectives, Vol. 5, No. 1, Winter, 1991, pp. 1-27.

(329) Stiglitz et al. : "Technological change, sunk costs and competition", Brookings papers on economic activity, 1987, pp. 10-30.

- Vickers & Yarrow : "Economic perspectives on privatization", Journal of economic perspectives, Vol. 5, No. 2, Spring, 1991, pp. 330-345.

(330) Musgrave, (R.A) : "The theory of public finance", New York, Toronto, London, 1959, pp. 10-50.

(كما سبق بيانه) ضخم يستثمر وفورات الحجم، لأن تعدد المشروعات سيفضي لتحميل كل مشروع في السوق نفقاته الثابتة الضخمة على حجم أكبر من الإنتاج ليصل إلى مستوى منخفض من النفقة المتوسطة وبذلك ستتجه المشروعات إلى المنافسة الشرسة لخفض الأسعار الأمر الذي سيؤدي لخسارة بعض المشروعات وخروجها من الأسواق أو إندماج الباقي في مشروع وحيد، وسيسعى المحتكر الخاسر لتعويض خسارته بتثمين سلعه بأسعار مبالغ فيها وسيمنع دخول منظمين جدد ولذلك يكون من الأفضل ترك مجال إنتاجه للدولة لمنع الأضرار اللاحقة بالمستهلكين جراء المنافسة<sup>(٣٣١)</sup>.

٤/٢/٦ تقديم السلع العامة من خلال الأشكال المتعددة للمشروعات العامة

١/٤/٢/٦ المشروع العام

٢/٤/٢/٦ مقدمة :

تمتلك الدولة المشروعات العامة وتديرها مباشرة أو من خلال إحدى هيئاتها أو بالمشاركة مع القطاع الخاص بغرض إنتاج سلع وخدمات تشبع تفضيلات المستهلكين<sup>(٣٣٢)</sup>، وقد يكون هذا المشروع وحدة اقتصادية منفصلة عن الدولة تتمتع بالشخصية المعنوية العامة والمستقلة وتتشابه نشاطها مع القطاع الخاص وتخضع لرقابة الدولة، وتقدم هذه المشروعات المنتجات الزراعية والصناعية والتجارية والخدمية، وقد تحتكر الدولة إنتاج سلعة ما كالتبغ مثلاً لتعظيم ربحيتها، وقد يشاركها القطاع الخاص إنتاج بعض الصناعات واستخراج البترول والغاز<sup>(٣٣٣)</sup>، كما قد تستقل المشروعات بشخصيتها المستقلة عن الدولة وتدار بأسلوب القطاع الخاص لكن تخضع لرقابة الدولة لارتباطها بخطة الدولة الاقتصادية، ويجب عدم تعارض الرقابة مع استقلالية المشروعات لذلك يجب قصرها على المسائل المتصلة بخطط التنمية فيما يتعلق بالأجور والتسعير والاستثمارات والقروض والتسويق والإنتاج، وتبدو أهمية الرقابة والتنظيم في تحديد أسعار المنتجات وتحسين الكفاءة.

(٣٣١) د/ عادل محمد رجب : "آثار تحرير المرافق العامة على الكفاءة الاقتصادية"، مسح مرجعي، أوراق اقتصادية، مركز البحوث والدراسات الاقتصادية والمالية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، العدد (٢٢)، نوفمبر ٢٠٠٣، ص ٢٠.

(332) Crew, Michael, (A): "Competition and the regulation of utilities", Kluwer Academic publishers, eds, London, 1991, pp. 10-20.

(333) Laffont, (J) : "Institutions, Regulation and develop, ECES, Lecture No. 16 Cairo, Feb., 2001, pp. 1-5.

- Galbiati, (R) : "An institutional analysis of liberalization and privatization : the case of public utilities in Italy", University of Siena, March-April, 2003, pp. 1-15.

### ٣/٤/٢/٦ المرافق العامة :

يقصد بالمرافق العامة كافة الأنشطة الاقتصادية التي تمارسها الدولة لتحقيق نفع عام، وقد تملكها الدولة وتديرها بنفسها مباشرة أو في حيازة القطاع الخاص وتراقبها وتشرف عليها الدولة، وتعمل بانتظام واضطراب، ويسوع البعض في مفهومها لتشمل كافة مرافق النشاط الاقتصادي وكذلك المرافق الإدارية العامة الداخلة في الوظيفة الإدارية للدولة والتي يفشل السوق في تقديمها على نحو أمثل ولا تدر ربحية كالعدالة والأمن والدفاع، وكذلك المرافق التنظيمية العامة المختصة برقابة النشاط المهني، وكذلك المرافق الاقتصادية ذات الطابع التجاري والصناعي والزراعي والتي تحقق الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية ويغلب عليها النفع الخاص مقابل غلبة النفع العام للمرافق الإدارية والتنظيمية الممولة من الموازنة العامة مقابل تمويل المرافق الاقتصادية من ثمن الخدمة المقدم من المنتفعين<sup>(٣٣٤)</sup>.

### ٤/٤/٢/٦ الخدمات العامة :

يقصد بها تلك الخدمات المقدمة من خلال المشروعات والمرافق العامة تلبية لحاجات عامة، ويجب على الإدارة احترام قواعد المساواة والإستمرارية والموائمة، وتتطلب المساواة أن يحصل كل الأفراد عليها مع المساواة في السعر والسداد وضمان حق الشكوى والتقاضى، وأما بالنسبة للإستمرارية فتتطلب إتاحة الخدمة للأفراد باستمرار، أما بالنسبة للموائمة فتتطلب توفير الخدمات بكفاءة وفاعلية وفق الفنون التكنولوجية المتطورة<sup>(٣٣٥)</sup>.

### ٥/٤/٢/٦ المنتجات العامة الاجتماعية والحاجات الجديدة بالإشباع:

يقصد بها المنتجات التي تولد آثاراً جانبية في الاستهلاك حيث تتسم بظاهرة تزايد غلة الحجم في الإنتاج وتشبع حاجات عامة وتنقسم إلى :

### ١/٥/٤/٢/٦ حاجات جديدة بالإشباع :

تتسم هذه الحاجات بإمكانية إشباعها عن طريق السوق ولكن ما يحققه السوق يقل عن المستويات المطلوبة اجتماعياً نظراً لتحقيقها آثاراً جانبية عن

<sup>(334)</sup> Peltzman, (S) & Winston, (C) : "Deregulation of net work industries, what's Next? AEI-Brookings joint center for regulatory studies, Washington, D,C, 2000, pp. 1-20.

<sup>(335)</sup> Clarke, (G), & Wallsten : "Universally Bad service : providing infrastructure services to rural and poor urban consumer's", World Bank, Working paper No. 2868, July, 2002, pp. 5-15.

- Ehrhardt, (D) & Burdon : "Free entry in infrastructure", Working paper, No. 2093, World Bank, March, 1999, pp. 5-19.

استهلاكها مثل التعليم والصحة والتي تحقق منافع اجتماعية مترتبة على إشباع هذه الحاجات تفوق المنافع الخاصة مثل زيادة الدخل القومي وإنتاجية الأفراد وانخفاض حالات الفساد، وتتميز هذه الحاجات بإمكانية الاستبعاد وظاهرة الآثار الجانبية سواء كانت هذه الآثار في المنافع الجانبية في الاستهلاك وظاهرة الحجم أو التكاليف الجانبية للمشروع أي الفرق بين التكاليف الاجتماعية والخاصة بسبب استعمالها للموارد الأولية المجانية لذلك نادى "بيجو" بفرض الضريبة على المشروعات الخاصة التي تنتج في ظل النفقة المتزايدة وصولاً إلى حجم الإنتاج الأمثل اجتماعياً عندما يتساوى الإيراد الحدي الاجتماعي مع التكاليف الحدية الاجتماعية نظراً لتخفيض العنصر الإنتاجي المجاني من تكاليف الإنتاج لهذا المشروع الخاص، وفي حالة تزايد غلة الحجم فيدعو "بيجو" بأن تمنح الدولة إعانة لهذه الصناعات لتستفيد من تناقص التكاليف<sup>(٣٣٦)</sup>.

#### ٢/٥/٤/٢/٦ الحاجات الاجتماعية :

يقصد بها تلك الحاجات الإنسانية التي يخفق السوق في إشباعها كالدفاع والأمن والعدالة، والتي تتسم بعدم القدرة على الاستبعاد والاستهلاك غير التنافسي ولذلك تتدخل الدولة لتوفيرها بتمويل من الموازنة العامة. ويتضح بعد هذا العرض أن الدولة تتمتع بمركز احتكاري في إنتاجها وغالباً ما يكون الطلب عليها غير مرن الأمر الذي قد يرتب على إسناد إنتاجها للقطاع الخاص نشوء الاحتكارات الخاصة، ولكن البعض يرى أن مرونة الطلب ليست السبب الجوهرى لإسناد إنتاجها للدولة فقد ترتفع مرونة الطلب كالطلب على الطاقة للصناعة، ولكن الدولة تتدخل عندما تتعاضم الحاجة الرأسمالية لإنتاج السلع والخدمات ويتحقق العائد في الأجل الطويل ولا يقبل القطاع الخاص على إنتاجها وتزايد مخاطرها كمرفق السكك الحديدية أو يفوق عائدها الاجتماعي عن العائد الخاص، كما أن هناك خدمات يصعب تخصيص نفقاتها وبيعها للمنتفعين كالترع والسدود والطرق والكباري.

(٣٣٦) د/ عادل أحمد حشيش: أصول الفن المالي للاقتصاد العام، مدخل لدراسة أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠١، ص ٤٤-٤٥.

٦/٤/٢/٦ السمات المميزة للمشروعات العامة :

١/٦/٤/٢/٦ كثافة الإستثمارات :

تتسم المشروعات العامة بكثافة رأس المال المستثمر وتمثل النفقات الثابتة نسبة مرتفعة من إجمالي التكاليف الكلية للإنتاج وبذلك ينخفض معدل دوران رأس المال وتطول مدة استرجاع القيمة الرأسمالية للأصول الثابتة من الإيراد السنوي الصافي للمشروع، ولذلك تتدخل الدولة لإنتاج هذه الخدمات مثل السكة الحديد والمطارات والموانئ والطاقة والطرق، والتي لا يقبل القطاع الخاص على إنتاجها والتي تتطلب استشراف الطلب عليها حتى لا يستثمر فيها ما يزيد عن الطلب المستقبلي وهو ما يفضي لاستحالة استرداد هذه الاستثمارات<sup>(٣٣٧)</sup>.

٢/٦/٤/٢/٦ الطاقة الإنتاجية الفائضة :

تتسم المشروعات العامة بالطاقة الإنتاجية الفائضة لمواجهة الزيادة في الطلب المتوقع على منتجاتها مثل إنتاج الطاقة الكهربائية وهو ما يستلزم زيادة الاستثمارات والتنبؤ الدقيق بالطلب خاصة في السلع الغير قابلة للتخزين، وكذلك الإدارة الرشيدة لتوفيرها ومرونة التسعير<sup>(٣٣٨)</sup>.

٣/٦/٤/٢/٦ تناقص التكاليف (تزايد الغلة) :

يأتي تزايد الغلة من الوفورات الداخلية للمشروعات الناتجة من زيادة أحجامها ومن الوفورات الخارجية الناشئة عن زيادة معدل الإنتاج في الصناعة ككل، ويتسم الاحتكار الطبيعي بأن القوانين أكدته حيث تتناقص تكلفة الوحدة بتزايد حجم الإنتاج من المنتجات، حيث لا يتسع السوق للعديد من المشروعات وتنتهي المنافسة الكاملة، ويكون توازن الصناعة في الأجل الطويل بوجود مشروع وحيد منتج للخدمة أو السلعة<sup>(٣٣٩)</sup>.

٥/٢/٦ تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية

١/٥/٢/٦ التخصيص الأمثل للموارد الاقتصادية :

يذهب أنصار المشروع العام أن تدخل الدولة في الاقتصاد يضمن التخصيص الأمثل للموارد الاقتصادية بما يعني توزيع الموارد المحدودة في

<sup>(337)</sup> Harris, (C) : "Private participation in infrastructure in developing countries trend, impacts and policy lessons", World Bank, Working paper, No. 5, March, 2003, pp. 1-20.

<sup>(338)</sup> Brueckner, Jam : "Air port congestion when carriers have market power", American economic review, Vol. 92, No. 5, December, 2002, pp. 3-18.

<sup>(339)</sup> Galal, (A) et al. : "Welfare consequences of selling public enterprise : an Empirical analysis", A World Bank Book, Oxford University Press, 1994, pp. 1-40.

الاقتصاد بما يحقق أقصى إشباع ممكن للمنتفعين وأقصى ربح للمنظمين<sup>(٣٤٠)</sup>، ولما كانت مشكلة الندرة تمثل الفجوة بين الموارد المتاحة وحاجات الأفراد نظراً لمحدودية الموارد، ولما كانت الأرض والعمل عناصر محدودة كانت السلع المنتجة محدودة، وتتحدد السلع الرأسمالية بتصرفات الأفراد والاتجاه نحو الإدخار والاستهلاك والاستثمار، وترتبط بالتكنولوجية المساهمة في تحديث هذه السلع، ومن ثم فإن ندرة الموارد يفرضي لندرة المنتجات الموجهة لتفضيلات الأفراد المتزايدة خاصة في ظل النمو السكاني المتزايد بمعدلات تفوق نمو السلع ناهيك عن زيادة معدلات تفضيلات وأذواق المستهلكين تفوق المعرفة التكنولوجية في الدول النامية والتي يتباطئ فيها معدل استيعاب التقنيات الحديثة وحيث تزداد الواردات والتقليد للأنماط الإستهلاكية الحديثة المستوردة.

وإزاء وجود فجوة بين الطلب والحاجات من جانب وبين الموارد والسلع المطلوبة من جانب آخر فإنه يتطلب تخصيص الموارد وتوزيعها على كافة القطاعات والاستخدامات بكفاءة، وبالتالي يكون الإختيار بين حاجة وأخرى والتضحية ببعض الحاجات من أجل إشباع حاجات أخرى، وهو ما يتطلب تحديد السلع والكميات التي ستنتج، وتحديد الأساليب والفنون التكنولوجية المستخدمة في الإنتاج، وتحديد شروط تخصيص المنتجات وإتاحتها للمنتفعين، ولذلك بات ضرورياً على الدولة التدخل لإشباع السلع العامة الحائزة لرغبات المستهلكين، ولتخصيص الموارد المتاحة لدى النشاط الخاص خاصة عندما تكون هناك فوارق بين المنافع والتكاليف الاجتماعية والمنافع والتكاليف الخاصة، كما يلزم تدخلها عند وجود الآثار الخارجية للقرارات الاقتصادية والإحتكار وعدم الاستخدام الأمثل للموارد من جانب الأفراد، وتحقيق كفاءة هذا التدخل من جانب الدولة بتحقيق أقصى منفعة عامة وأقل ضرر ممكن وتحديد الأهداف التي تسعى الدولة لتحقيقها ووضع الأساليب المحققة لهذه الأهداف، وكذلك تحديد المنافع والتكاليف الاجتماعية<sup>(٣٤١)</sup>.

<sup>(340)</sup> Megginson & Netter : "From state to market : A survey of empirical studies on privatization", Journal of economic literature, Vol. 39, June, 2001, pp. 1-20.

- Guasch et al. : "renegotiation of concession contracts in Latin America", Working paper No. 3011, World Bank, Washington, D.C, 2003, pp. 5-20.

<sup>(341)</sup> Stiglitz, (J) : "the invisible hand and modern welfare", in D.Vines and Stevenson (eds), information, strategy and public policy, Blackwell, 1991, pp. 5-18.

## ٢/٥/٢/٦ تحقيق التوازن والإستقرار الاقتصادي :

تتدخل الدولة في الإقتصاد بهدف تحقيق التوازن والاستقرار الاقتصادي من خلال الحد من التقلبات الحادثة في الأسعار والإنتاج وزيادة معدلات النمو الاقتصادي والتنمية والاهتمام بتوظيف العمالة وتوزن ميزان المدفوعات.

## ١/٢/٥/٢/٦ توظيف معدلات مرتفعة من العمالة :

يحدث التوظيف الكامل عندما يتم توظيف كافة عناصر الإنتاج ووصول حجم الإنتاج إلى أقصى طاقة ممكنة في الإقتصاد في ظل الفنون الإنتاجية السائدة، ويعاني الإقتصاد من حالة الكساد أو البطالة عند التوظيف غير الكامل لعناصر الإنتاج، ولما كانت البطالة تخفض مستويات الرفاهية في الإقتصاد خاصة في ظل إنخفاض حجم الإنتاج ومن ثم يكون من الأفضل للإقتصاد تحقيق مستويات مرتفعة من توظيف العمالة، ويرتبط مستوى الإنتاج بعلاقة طردية مع عنصر العمل وإن ارتبط حجم الإنتاج بالإيرادات المتوقعة أو الناجمة من بيعه والتي تتوقف على مستوى الطلب الكلي على هذا الإنتاج، وبالتالي فالعلاقة طردية أيضاً بين مستوى العمالة والطلب الكلي ومن ثم فإن ارتفاع الطلب الكلي يفضي لارتفاع الإيرادات المتوقعة وزيادة الإنتاج وبالتالي زيادة الطلب على العمالة هذا في حالة الإنتعاش الاقتصادي أما في حالة الركود والكساد الاقتصادي يحدث العكس، ويمكن للدولة التدخل من خلال السياسة المالية بزيادة الطلب الكلي لزيادة مستويات التوظيف للعمالة، وذلك بزيادة حجم الإنفاق العام لتعويض النقص في الطلب الخاص وبذلك يزداد طلب الدولة على السلع والخدمات، أو من خلال خفض الضريبة على دخول الأفراد مما يزيد استهلاكهم وتعظيم الطلب الخاص والتبعية زيادة الطلب الكلي<sup>(٢٤٢)</sup>.

## ٢/٢/٥/٢/٦ إستهداف التضخم واستقرار الأسعار :

تهدف الدولة من خلال تدخلها بسياساتها النقدية تحقيق استقرار الأسعار وذلك بمعدل منخفض ومستقر للتضخم يكون من ١٪-٣٪ تقريباً، الأمر الذي يفضي لعدم التأثير على قرارات المنظمين والمستهلكين فيما يتعلق بالإنتاج والإستثمار والإستهلاك، كما أن تحقيق النمو الاقتصادي المستدام يتطلب إستقرار الأسعار والتحكم في كمية النقود المعروضة<sup>(٢٤٣)</sup>.

<sup>(٢٤٢)</sup> د/ نجوى على خشبة : "المالية العامة، دراسة الاقتصادية النشاط العام"، ٢٠٠٧، ص ٤٧-٤٨ .

<sup>(٣٤٣)</sup> Hoggarth, (G) : "Introduction to monetary policy, handbook in central banking", No. 1, Bank of England, U.K, 1996, pp. 1-2.



ويقصد بالتضخم الإرتفاع المستمر بمعدل مرتفع في المستوى العام للأسعار، وتتعدد أسبابه في النظريات الاقتصادية هي الإفراط في الطلب النقدي والإرتفاع في تكلفة العرض وأسباب هيكلية تتمثل في الاختلالات بين علاقات النمو بين القطاعات الاقتصادية<sup>(٣٤٤)</sup>، أما الدراسات التطبيقية فأرجعت أسباب التضخم إلى أسباب داخلية تتمثل في زيادة نمو عرض النقود لتمويل عجز الموازنة العامة والتغيرات في سعر الصرف الأسمى، وأسباب هيكلية مؤسسية تتمثل في درجة الحرية الاقتصادية والمنافسة في السوق ونسبة مساهمة القطاع العام في الاقتصاد وخصائص الهيكل الاقتصادي، وأسباب خارجية تتمثل في صدمة أسعار الفائدة عالياً وتدهور معدلات التبادل التجاري الدولي والحروب والصراعات الدولية والإقليمية.

وتسعى الدول بتدخلها إلى استهداف التضخم نظراً لآثاره السلبية والمتمثلة في إنخفاض الدخل الحقيقية لأصحاب الدخل الثابتة وبالتالي سوء توزيع الدخل والثروة، وتدهور القوة الشرائية للعملاء والاتجاه نحو الدولار أو شراء الأصول العقارية، وارتفاع تكاليف الإنتاج والأسعار إثر الزيادة في أجور العمالة، ناهيك عن سوء توزيع الموارد الاقتصادية بين كافة الاستثمارات حيث تستخدم الأموال في المضاربة على الأراضي والعقارات على حساب الإنتاج، والتأثير السلبي على تكاليف الإنتاج وخفض الصادرات بالتبعية كما تزداد تكلفة الواردات جراء خفض سعر صرف العملة مما يزيد العجز في الميزان التجاري، وفي إطار ذلك تتدخل الدولة من خلال بنوكها المركزية التي تستخدم مرتكزات للسياسة النقدية وهي مرتكز سعر الصرف والإستهداف النقدي والنتائج القومي الإجمالي الإسمى واستهداف التضخم<sup>(٣٤٥)</sup>.

ويلزم عند تدخل الدولة لاستهداف التضخم مراعاة العديد من الضوابط لتحقيق كفاءة هذا التدخل من خلال أن يتم تحديد معدلات التضخم المستهدفة والمرحلة الإنتقالية اللازمة لتحقيق هذا المعدل، وانضباط السياسة المالية ومتانة الوضع المالي للإقلال من التمويل التضخمي من خلال الإستمرار

<sup>(٣٤٤)</sup> د/ سعيد النجار : "آليات التضخم في "آليات التضخم في مصر"، د/ هناء خير الدين (تحرير)، مركز البحوث والدراسات الاقتصادية والمالية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٩٢، ص ٧-١٤ .

<sup>(٣٤٥)</sup> Mishkin & Hebbel : "One decade of inflation targeting in the world, what do we know and what do we need to know", central bank of chile, w.p. No. 101, 2001, pp. 19-26.

- Khan, (G) : "Nominal GNP :an anchor for monetary policy", Federal Reserve Bank of Kansas City, U.S.A, 1998, pp. 16-30.

الجاد في خفض عجز الموازنة كنسبة من الناتج المحلي، وخفض نسبة التمويل المصرفي إلى العجز الكلي والتوجه صوب التمويل طويل الأجل، وكبح الزيادة في الدين العام<sup>(٣٤٦)</sup>، وضرورة تطوير أسواق المال لتوفير التمويل للموازنة العامة من خلال الأوراق المالية طويلة الأجل التي تصدرها الدولة والبنك المركزي، وتعميق استقلالية البنك المركزي والمحافظة على استقرار سعر الصرف نظراً لانتقال أثر تغييراته على المستوى العام للأسعار، والتوجه المستقبلي للسياسة النقدية حيث أن نجاح السياسة النقدية في تحقيق أهدافها يعتمد على جودة التوقعات التي تركز عليها<sup>(٣٤٧)</sup>، وهذا بالإضافة إلى تطوير الجهاز المصرفي من خلال زيادة العمق المصرفي ونشر الوعي المصرفي وتقليل درجة التركيز في منح الإئتمان التلافي مشاكل التعثر التي يتعرض لها الجهاز المصرفي<sup>(٣٤٨)</sup>.

ويمكن للدولة التدخل أيضاً من خلال السياسة المالية لعلاج التضخم وذلك بخفض حجم الطلب الكلي وذلك بخفض مكوناته من استهلاك واستثمار وإنفاق عام وذلك بفرض الضرائب على الدخل لخفض معدلات القوة الشرائية والطلب على السلع والخدمات، وفرض الضرائب على أرباح الشركات لخفض الحافز على الإستثمار وبذلك ينخفض الطلب الكلي الخاص على السلع الإستثمارية، ناهيك عن خفض الإنفاق العام، وبالتالي سيفضي ذلك لزيادة الإيرادات وخفض النفقات ويتحقق بذلك فائض في الموازنة.

### ٣/٢/٥/٢/٦ توازن ميزان المدفوعات :

تستخدم الدول سياستها الاقتصادية لإحداث التوازن في ميزان المدفوعات من خلال زيادة الصادرات وخفض الواردات، وتعد السياسة المالية أحد الآليات لتحقيق ذلك حيث يمكن دعم الصادرات بالإعانات المباشرة لها أو بالإعانات المقدمة للإنتاج الصناعي أو إعفاء الصادرات من كافة الضرائب، أو من خلال زيادة الإنفاق العام الإستثماري على مرافق البنية الأساسية التي تخدم الإنتاج والتصدير، كما قد تزيد الضرائب على الواردات خاصة الكمالية منها لخفضها

(٣٤٦) د/ إبراهيم العيسوي : "الاقتصاد المصري في ثلاثين عاماً، تحليل التطورات الكلية منذ ١٩٧٤، وبيان تداعياتها الاجتماعية مع تصور نموذج تنموي بديل، المكتبة الأكاديمية، القاهرة، ٢٠٠٧، الفصل السادس.

(٣٤٧) Kamal & Farrag : "Measuring the degree of central bank independence in Egypt", ERF, 12<sup>th</sup>, annual conference, 2005, pp. 20-26.

- Alan Greenspan : "Risk and uncertainty in monetary policy", American Economic Review, May, 2004, pp. 5-15.

(٣٤٨) د/ سلوى العنترى : "القطاع المالي وتمويل التنمية في مصر، التطور والاستشراف حتى ٢٠٢٠"، منتدى العالم الثالث، المكتبة الأكاديمية، القاهرة ٢٠٠٥، ص ٧٤-٧٦ .

وخفض الطلب المحلي، بالإضافة للإجراءات التنظيمية التي تفرضها الدول للتأثير على الميزان التجاري تحقيقاً لتوازن ميزان المدفوعات، والذي يعد هدفاً للدول المتقدمة والنامية على السواء خاصة وأن الدول النامية تستخدم عملات الدول الغنية احتياطياً لديها الأمر الذي يفضي لأن يكون هذا التوازن مبعثاً للثقة في عملاتها ويحافظ على إستقرار الأسواق الدولية، كما تعتمد الدول النامية على التجارة الدولية في تنمية ناتجها القومي ومن ثم فإن العجز في الميزان يفقدها جدارتها الإنتمانية وقدرتها على الدفع وصعوبة الحصول على الواردات اللازمة للنمو والتنمية الاقتصادية خاصة السلع الرأسمالية، وتسرب قدر كبير من الإنتاج الجاري ووهن القدرات الإنتاجية وانخفاض مستويات الرفاهية لأفراد المجتمع وزيادة معدلات الفقر، ولذلك يمكن للدول في سبيلها لخفض هذا العجز وصولاً للتوازن بزيادة الإدخار أو الإقلال من الاستثمار، ولكن لا ينصح بخفض الإستثمارات تحقيقاً للتنمية الاقتصادية وزيادة الطاقة الإنتاجية ولكن يمكن تمويل الإستثمارات من خلال الإدخار العام والخاص لزيادة القدرات الإنتاجية للاقتصاد<sup>(٣٤٩)</sup>.

#### ٤/٢/٥/٢/٦ تحقيق التنمية الاقتصادية :

أضحى تحقيق التنمية الاقتصادية أحد وظائف الدول الاقتصادية الساعية نحو النمو والتنمية خاصة وأنها حزمة من الإجراءات التي تفضي لزيادة الإنتاج حيث تزداد دخول الأفراد الحقيقية باستمرار، والتي يصاحبها تغيرات في الهيكل الاقتصادي والاجتماعي للمجتمع، وهذه الزيادة في الإنتاج تتم من خلال زيادة عوامل الإنتاج كمياً ونوعياً وزيادة كفاءتها، وبالتالي يمكن للدول التدخل لتحسين الفنون الإنتاجية للمساهمة في زيادة كفاءة الموارد الاقتصادية المتاحة في الاقتصاد من خلال زيادة التمويل الحكومي للبحث العلمي وصولاً للفنون الإنتاجية الحديثة المناسبة<sup>(٣٥٠)</sup>.

ويمكن للدول زيادة معدلات التنمية بتوجيه المدخرات نحو الإستثمارات طويلة الأجل وبالإضافة لاستخدام الإعفاءات الضريبية لهذه الإستثمارات، أو باستخدام الإجراءات المقيدة أو الدافعة للإستثمارات، أو من خلال زيادة معدل الإهلاكات لرؤوس الأحوال المساهمة في التنمية أو بإعفاءها من الضرائب.

(٣٤٩) د/ نجوى على خشبة : مرجع سابق، ص ٥٥-٥٩ .

(٣٥٠) Michio, (M) : "Why has Japan succeeded", Western Technology and the Japaness ethos, Cambridge, U.K, 1982, pp. 10-40.

وتقتضي عملية التنمية زيادة الإنفاق العام على البنية الأساسية المساندة لعملية التنمية خاصة وأن الإستثمار فيها غير مرغوب من جانب القطاع الخاص بسبب توجهه نحو الإستثمار قصير الجمل متعاظم الربحية وابتعد عن الإستثمارات طويلة الأجل ناهيك عن عدم إستثماره في البنية الأساسية نظراً لصعوبة استرداد الأموال المستثمرة أو عدم حدوث الربح أو حدوثه في الأجل الطويل أو تعرض هذه الاستثمارات للعديد من المخاطر السوقية وسعر الصرف وتقلب الأسعار، كما أن عدم توجه القطاع الخاص نحو إحداث تراكم رأسمالي لزيادة معدلات التنمية وهو ما دعا الحكومة إلى حفز ودعم القطاع الخاص من خلال تقديم الإعانات النقدية والعينية والقروض المدعومة والميسرة له والإعفاءات الجمركية لواردات القطاع الخاص من السلع الرأسمالية مما يزيد من حجم أرباحه وزيادة حجم إستثماراته<sup>(٣٥١)</sup>.

ويتطلب أيضاً من الدولة لدعم التنمية زيادة كفاءة عناصر الإنتاج من خلال تحسين نوعية وجودة العمالة ويتأتى ذلك بزيادة التمويل للتعليم المهني والتقني والبحث العلمي والرعاية الصحية الأمر الذي تزداد معه إنتاجيتهم وتصبح رأس مال بشري في الاقتصاد، كما يمكن للدولة زيادة إنتاجية وكفاءة الموارد الأولية بزيادة الإنفاق على البحث والتنقيب عن المعادن والبتروال والغاز والمياه الجوفية والاستخدام الأمثل للأرض بزراعتها أكثر من مرة في العام وحمايتها من التصحر، ويمكن تنمية رأس المال من خلال الإدخار الذي يسهم في إحداث التراكم الرأسمالي وزيادة الإستثمارات<sup>(٣٥٢)</sup>.

### ٦/٢/٥/٢ إعادة توزيع الدخل والثروة :

يعد الدخل والثروة أحد المؤشرات الهامة لقياس مستوى الرفاهية للأفراد لأنهما يعكسان ما بحوزتهم من أصول وموارد، وترتبط مستويات الرفاهية بمستوى إستهلاك السلع والخدمات في الاقتصاد المرتبط بكيفية توزيع الدخل والذي يجب على الدولة القيام به نظراً لقصور المجتمع في القيام بهذه الوظيفة. وتتفاوت دخول الأفراد تبعاً لمصدر الدخل، فالتفاوت في الدخل المكتسبة مرجعه عنصر العمل نظراً للتفاوت في مستويات التعليم والخبرة فالمهارات

(٣٥١) د/ رأفت شفيق : "مفهوم ومضمون إدارة التنمية والتخطيط في مصر"، في "تطور مناهج التخطيط وإدارة التنمية في الاقتصاد المصري في ضوء المتغيرات الدولية"، معهد التخطيط القومي، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية في مصر، سبتمبر ١٩٩٢، ص ٨٢ .

(٣٥٢) Eckstein : "Individualism and the role of state in economic growth", Economic development and cultural change, Vol. 71, No.20, Jan, 1982, pp. 395-419 .

والقدرات وأيضاً لعدم تحقق شروط المنافسة الكاملة في سوق العمل نظراً لوجود الإحتكارات والمساومة الجماعية والنقابات العمالية ناهيك عن قوانين العمل ذات التمييز ضد المرأة، وبذلك أفضت هذه الظروف إلى استغلال فئة لأخرى والتباين في مستويات الدخل، وبالنسبة للدخول غير المكتسبة فيعتمد التباين على كيفية توزيع الثروة داخل المجتمع والتي تتعلق بالقوانين وأحكام الإرث والعوامل الاقتصادية والسياسية ذات الأثر العميق في توزيع الثروات، وتبدو أن الفوارق في توزيعات الدخل غير المكتسبة أكثر من تلك الدخل المكتسبة، وهو ما يستفاد منه تمتع القلة بمعظم دخول و ثروات المجتمع في مقابل الغالبية من أفراد الشعب لا تستحوذ إلا على نسبة قليلة من هذه الدخل والثروات، وهذا التفاوت في الدخل والثروات يفضي لتفاوت في معدلات الإدخار ناهيك عن أن ملكية الثروة يمنح أصحابها الفرصة للتعليم والتدريب وتنمية المهارات والقدرات مما يزيد من الدخل المكتسبة وتزداد معه الفوارق بينها<sup>(٣٥٣)</sup>.

وبناء على ما سبق بات ضرورياً على الدولة التدخل لكي تعيد توزيع الدخل والثروات بعدالة إنطلاقاً من أن إعادة التوزيع للدخل يتسم بخصائص السلع العامة السابق الحديث عنها حيث تتسم بعدم القابلية للاستبعاد ولا يمكن تجزئتها، وتتفوق المنافع الاجتماعية لها عن المنافع الخاصة، وبناء على ما سبق يمكن للدولة التدخل عن طريق السياسة المالية لإعادة توزيع الدخل والثروة داخل الاقتصاد وذلك بفرض الضريبة التصاعدية على الدخل وأرباح الشركات أو بفرض ضريبة مرتفعة على أصحاب الثروات الكبيرة، وبذلك تستخدم الدولة هذه الإيرادات في تمويل الإنفاق العام على السلع العامة والخدمات الاجتماعية مثل التعليم والصحة والبحث العلمي والتدريب الأمر الذي يخفف من حدة هذا التفاوت في الدخل والثروات ويخفض معدلات الفقر ويزيد من مستويات الرفاهية، كما يمكن للدولة زيادة الإنفاق العام الموجه لبرامج الدعم والمنح النقدية والعينية وشبكات الأمان الاجتماعي ودعم منظمات المجتمع المدني التي توجه برامجها لاستهداف الفقراء<sup>(٣٥٤)</sup>.

(٣٥٣) د/ نجوى على خشبة، مرجع سابق، ص ٦٤-٧٤ .

- Buiter Willem, (H): "Some thoughts on the role of fiscal policy in stabilization and structural adjustment in developing countries", world development report , 1988, pp. 1-10.

(٣٥٤) Radwan, (S) & Riesco, (M) : "The changing role of the state", the economic research forum, Cairo, 2007, pp. 1-20.

## المبحث السابع

### الدور الرقابي والتنظيمي للدولة الداعم للمنافسة وآليات السوق

١/٧ مقدمة :

إحتدم الجدل حول إعادة صياغة جديدة للعلاقة بين الدولة وآليات السوق، وشكل الدور الرقابي والتنظيمي المتناغم مع الحرية الاقتصادية حتى يفضي اقتصاد السوق إلى تحقيق المنافسة والاستخدام الأمثل للموارد وارتفاع معدلات الرفاهية الاقتصادية، ودلت التجارب العملية في العديد من الدول المتقدمة والنامية على أهمية هذا الدور الرقابي وإلغاء الدولة للإجراءات المقيدة للنشاط الاقتصادي وانسحابها من العملية الإنتاجية، ولعل من المفيد القول زيادة أداء وكفاءة هذا الدور منوط بتوجه الدولة ومؤسساتها نحو حفز المنافسة والحرية الاقتصادية ويكون ذلك وفق ما أكدته تجارب الدول من خلال دعم الدولة للمنافسة وتجريم الإحتكار وممارساته بفرض القوانين التي تحد من الأنشطة غير التنافسية، وكذلك الحد من دور الدولة بانسحابها وذلك بإلغاء الإجراءات المعيقة للدخول والخروج من الأسواق تدعيماً للمنافسة الحرة، وجاء تقرير البنك الدولي لعام ٢٠٠٤ ليشير من خلال تجارب الدول على صياغة علاقة تعاون جديدة بين الدولة والسوق محفزة للحرية الاقتصادية<sup>(٣٥٥)</sup>، وفيما يلي سنعرض لدوافع إنسحاب الدولة وأهدافه.

### ٢/٧ العوامل المحددة لانسحاب الدولة والحد من قيود النشاط الاقتصادي :

بات ضرورياً على الدول المنتهجة لآليات السوق العمل على الحد من التدخل الحكومي في النشاط الاقتصادي وذلك بتخفيف الإجراءات المنظمة للنشاط الاقتصادي والحد منها مثل إجراءات الترخيص ومزاولة النشاط وتصفيته وتنفيذ العقود وتلك المتعلقة بالصحة العامة والبيئة والأمن والسلامة، ولذلك فإن دوافع الإنسحاب تتمثل في التدخل الواسع للدولة من وضع الإجراءات المنظمة للنشاط الإقتصادي والعبء الإقتصادي لهذا التدخل، والمزايا التي تعود على الاقتصاد جراء هذا الإنسحاب، وناهيك عن ضغط الظروف والمتغيرات الدولية والمحلية الدافعة نحو إنحسار هذا الدور.

- Heba Handoussa : "the role of the state, the case of Egypt", in, "the new institutional economics and third world development", Edited by, John Harris et al., London, 1995, pp. 136-139.

<sup>(355)</sup> World Bank : "Doing business in 2004 : Understanding Regulations, Washington, D,C, 2004.

## ١/٢/٧ الإفراط في الإجراءات المقيدة والمنظمة للنشاط الاقتصادي :

تشير البيانات الواردة بتقرير البنك الدولي العام ٢٠٠٥ إلى تعدد الإجراءات المقيدة والمنظمة للنشاط الاقتصادي فبالنسبة لعدد إجراءات بدء النشاط مثلاً تبلغ (٩) إجراء أما بالنسبة لعدد إجراءات تسجيل حقوق الملكية تبلغ (٦) إجراء أما مؤشر مدى تدخل المحاكم في التصفية (٥٢) إجراء في جانب من الدول النامية مثل المكسيك والأردن وتونس وماليزيا، وهو ما يعكس نظام مركزية متخذ القرار على مستوى الدولة وانخفاض معدلات الشفافية وإهدار للوقت والجهد والنفقات، وبلغت مؤشرات الإفصاح والشفافية والمركزية لذات الدول ٤،٤،٣ على التوالي وهو ما يستفاد منه إنخفاض مستويات هذه المؤشرات وبالتالي هذا الإنخفاض في مؤشر الشفافية يستفاد منه عدم علم الشركات بالتطورات الحادثة في السياسات العامة المؤثرة عليها أما الإنخفاض في مؤشر الإفصاح يعني عدم جودة نظم الإفصاح عن المعلومات والبيانات، أما ما يخص مؤشر المركزية يعني مركزية القرار على المستوى القومي، وبناء على ما سبق يتضح لنا حجم الدولة الكبير وتدخلها المفرط في النشاط الاقتصادي من خلال قواعد وإجراءات تنظيم النشاط الاقتصادي، وعدم شفافية المعلومات ومركزية اتخاذ القرار<sup>(٣٥٦)</sup>، خاصة وأن الشفافية تمنع حدوث الإنحرافات ويتحقق علم كافة أطراف التعامل في السوق بحقوقهم وواجباتهم، ولذلك ربط البعض بين الأسواق المتخلفة ومشكلات الشفافية وعدم توافر المعلومات، ودلت التجارب في دول شرق أوروبا وجنوب شرق آسيا عن أن غياب المعلومات التقنية والتجارية تسببت في فشل إجراء المزايدات التنافسية، كما أن غياب الشفافية أفضى لعدم إختيار الأساليب المناسبة لتحرير المرافق العامة، ولذلك فقد أشارت الدراسات إلى احتمال إنتشار الفساد والرشوة عندما تتدخل المؤسسات الحكومية لحجب المعلومات عن البعض وإفشائها للبعض الآخر مما يؤثر سلبياً على الشفافية وعلى قرارات المستثمرين بالتبعية<sup>(٣٥٧)</sup>.

<sup>(356)</sup> World Bank : "Doing business in 2005 : Removing obstacles to growth", Washington, D,C, 2005.

- World economic forum 2004, Global competitiveness report 2003-2004, New York, Oxford Press.

<sup>(357)</sup> Brada, Josef : "Privatization is transition or is it?", Journal of economic perspectives, Vol .10, No. 2, Spring, 1996, pp. 1-15.

- Galal, (A) & Nauriyal, (B): "Regulation of telecom in developing countries : outcomes, incentives and commitment", working paper, No. 9513, ERF, 1995, pp. 5-18.

## ٢/٢/٧ فشل الحكومة في تحقيق كفاءة المؤسسات العامة :

أبانت الدراسات على تجارب الدول النامية في مراحل التحول الاقتصادي عن أن زيادة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي يفضي لانخفاض كفاءة أداء المؤسسات العامة ومن ثم تتعدم المنافسة والتسعير الأمثل، وبالتالي تنخفض كفاءة تخصيص الموارد وتوزيعها ومن ثم لا يتحقق أقصى إشباع ممكن للمستهلكين ولا أقصى ربح للمنظمين<sup>(٣٥٨)</sup>.

ويفضي إنخفاض كفاءة المؤسسات العامة الناجم عن التدخل المفرط للدولة في الاقتصاد إلى زيادة التكاليف المادية خاصة وأن تعدد الإجراءات والقيود على النشاط الاقتصادي أدى إلى ظهور القطاع غير المنظم وزيادة نصيبه في الاقتصاد وانتشار الفساد والتحيز ضد المشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر، وأوضحت الدراسات عن أن زيادة الإجراءات الجمركية المقيدة إلى ارتفاع أسعار الواردات مما يخفض من رفاهية الأفراد في الأرجنتين والمكسيك وشيلي والبرازيل<sup>(٣٥٩)</sup>.

وتذهب الدراسات التطبيقية للتأكيد على أن الكفاءة الاقتصادية لا تتحقق إلا في المنافسة الكاملة في الأجل الطويل من خلال وصول الشركات والمؤسسات إلى أعلى كفاءة في استخدام مواردها وبذلك ستنتج عند الحجم الأمثل للإنتاج الذي يتناسب مع أدنى نفقة متوسطة ممكنة والتي ستساوي الثمن وهذا يصب في صالح المستهلكين حيث سيدفعوا أثمان أقل وتتحقق الرفاهية، كما ذهبت الدراسات القياسية لتفسير تراجع معدلات النمو الاقتصادي إلى التدخل المفرط للدولة في الاقتصاد وتعدد الإجراءات وتراجع إنتاجية عناصر الإنتاج، وانخفاض معدلات الاستثمار كمحدد للنمو بسبب هذا التدخل<sup>(٣٦٠)</sup>، وكما سبق القول فإن فرض مزيد من الإجراءات المقيدة

- د/ منى الجرف: "البدائل المؤسسية لإعادة التوازن بين دور الدولة والأسواق في مصر"، ورقة عمل رقم (١٠٤)، أغسطس ٢٠٠٥، ص ٣-٨

<sup>(358)</sup> Beesley (M,E) : "Privatization regulation and Deregulation", Routledge, London, 1992, pp. 10-20.

<sup>(359)</sup> Djankov, et al. : "The regulation of entry", Quarterly Journal of Economics, 117, (1), 2002, pp. 1-37.

- Guasch, (L) & Hahn, (R): "the cost and benefits of regulation : implications for developing countries, the world bank observer, 14, (1), Feb., 1999, pp. 137-158.

<sup>(360)</sup> Alesina et al. : "Regulation and investment", Working paper No. 9560, Cambridge, NBER, 2003, pp. 1-19.

- Nicoletti, (G) & Stefano, (S) : "Regulation, productivity and growth : the OECD evidence", Working paper, No. 2944, Washington, D,C, 2003, pp. 5-19.



والمعيقة للنشاط الاقتصادي لم يعالج قصور الأسواق في تحقيق المنافسة والتخصيص الأمثل للموارد نظراً لتراخي السياسات المانعة للإحتكارات، ناهيك أن هذا التدخل المفرط قد ساهم في زيادة الأنشطة غير الرسمية والعمالة غير الماهرة، وأشارت الدراسات أن بوليفيا تشهد تدخلاً مفرطاً من جانب الدولة بالإجراءات والقيود فقد بلغ القطاع غير الرسمي لديها أكثر من ٨٠٪ من النشاط الاقتصادي لديها<sup>(٣٦١)</sup>، وهو ما أفضى لتداعيات سلبية في العديد من الجوانب الاقتصادية والاجتماعية وتفشي حالات التهرب الضريبي وحرمان الدولة من رسوم تراخيص مزاولة النشاط، والظروف غير المناسبة للعمالة تتمثل في حرمانهم من حقوقهم العمالية والصحية والاجتماعية وتعرضهم لعسف أصحاب هذه الأعمال، وهذا من شأنه أن يعيق تحقيق النمو الاقتصادي المستدام وانخفاض التدفقات الإستثمارية الأجنبية إلى الداخل<sup>(٣٦٢)</sup>، لأن الدراسات التطبيقية أثبتت أن من المحددات الاقتصادية للإستثمار الأجنبي المباشر هي حجم السوق المحلي ومعدل النمو الاقتصادي المحتمل حيث يؤثران في إختيار الموقع للإستثمار الأجنبي خاصة وأن العامل المقدر للنتاج المحلي الإجمالي كمتغير تقريبي لحجم السوق للدول المتلقية للإستثمارات يكون معنوياً إحصائياً يكون مرتبطاً إيجابياً بحجم السوق، كما تعكس تكاليف العمل أثراً معنوياً على الشركات الإلكترونية ناهيك عن تأثير نوعية قوة العمل ومهاراتها والتي تعد من العناصر المؤثرة في قرار الاستثمار<sup>(٣٦٣)</sup>.

### ٣/٢/٧ النتائج الاقتصادية للحد من دور الدولة في الاقتصاد :

<sup>(361)</sup> World Bank 2004, op. cit.

- Bismut, (S) : "Enhancing market openness through regulatory reform", in the OECD review of regulatory reform of turkey, Paris, 2002, pp. 1-30.

<sup>(362)</sup> Calderon, (C) et al. : "Greenfield foreign direct investment and mergers and acquisition : feed back and macro economic effects", worldbank policy research working paper 3192, Jan, 2004, on <http://www.worldbank.org/>

- Mody, et al. : "The role of information in driving FDI flows : Host country transparency and source country specialization, NBER, working paper, 9662, May, 2003, on <http://www.nber.org/>

<sup>(363)</sup> Haskel, et al. : "Does in ward foreign direct investment boost the productivity of domestic firms? NBER, working paper 8724, Jan, 2002, on <http://www.NBER.org/>

- Brown, et al. : "The effect of Maltinational production on wages and working condition in developing countries, NBER, working paper 9669, May, 2003, on <http://www.NBER.org/>

- Lipsey, (R) & Fredrik, (S) : "Foreign direct investment and wages inindonesian manufacturing", NBER, working paper 8299, May, 2001, on <http://www.NBER.org/>

- في ذات السياق د / منى الجرف ، مرجع سابق ، ص ٨

أبانت العديد من الدراسات التطبيقية على تجارب العديد من الدول التي شهدت تقليصاً لدور الدولة في النشاط الاقتصادي وذلك بخفض المعوقات الإجرائية المنظمة للنشاط الاقتصادي عن زيادة معدلات الإستثمار والحد من تفاقم مشكلة البطالة بزيادة التوظيف<sup>(٣٦٤)</sup> وزيادة إنتاجية عناصر الإنتاج، وزيادة معدلات الكفاءة الإنتاجية<sup>(٣٦٥)</sup>، وانخفاض أسعار العديد من المنتجات مما أفضى لارتفاع المستويات المعيشية للأفراد وزيادة معدلات النمو في الاقتصاد القومي، ولكن هذا الإنسحاب للدولة من دائرة النشاط الاقتصادي لا يكفي وحده لتحقيق هذه النتائج بقدر ما يتزامن مع هذا التقليص وجود إرادة حقيقية للدولة في تفعيل وجود الأسواق التنافسية وتغيير هيكل لسوق من سيطرة الدولة عليه من خلال القطاع العام إلى السماح للقطاع الخاص بمشاركتها فيه أو بريادته للنشاط الاقتصادي، وتبني برامج التحرير الاقتصادي<sup>(٣٦٦)</sup>، وإلا فلن تتحقق هذه النتائج وتشهد الدول زيادة في معدلات البطالة وانخفاض التدفقات الإستثمارية وزيادة معدلات التضخم<sup>(٣٦٧)</sup>.

ولم يكن التحول في الدور الاقتصادي للدولة وإصلاح دورها الرقابي والتنظيمي دافعه الظروف والمتغيرات والاختلالات الهيكلية الداخلية بل كان مدفوعاً بضغوط خارجية تمثلت في الدور الاقتصادي للشركات متعددة القوميات وضغطها في اتجاه الحد من دور الدولة في النشاط الاقتصادي، بالإضافة للضغوط الهائلة التي مثلتها الثورة التكنولوجية للتوجه نحو اقتصاد السوق حيث لا تناسبها الإجراءات الحكومية المتدخلة في عمل الأسواق والحد من المنافسة، ناهيك عن أن تفعيل الدور الرقابي والتنظيمي للدولة وإصلاحه وإعادة هيكلته كان بتوجه من الدول ذاتها للدفع نحو زيادة معدلات النمو الاقتصادي وعلاج عجز الموازنة العامة ومشكلة المديونية، وهو ما أفضى إلى

<sup>(364)</sup> Megginson, (W) & Netter, (J) : "From state to market : a survey of empirical studies on privatization", Journal of economic review, 2001, on [www.hiebs.hku/working\\_papers\\_up\\_dates/pdf/wp/1111.pdf](http://www.hiebs.hku/working_papers_up_dates/pdf/wp/1111.pdf).

<sup>(365)</sup> Green,(A) & Sakamoto, (A): "Models of high skills in national competition strategies", in Brown, (P), Green, (A) & Laudier, "high skills globalization, competitiveness and skill formation, Oxford, 2001, pp. 56-160.

<sup>(366)</sup> Jason, (S): "Privatization and the transition to a market economy", Federal reserve bank of Dallas, Economic Review, 1998, pp. 1-15.

<sup>(367)</sup> Aly (H) & Strazicich, (M) : "Is government size optimal in the gulf countries of the middle east?, An empirical investigation", international review of applied economics, New York, Oct., 2000, Vol. 14, pp. 476-485.

- Dar (A) & Amirkhalkhali : "The impact of government size on economic growth : A time series cross country study", development policy review, Mar 1999, Vol. 17, pp. 60-66.

تبني معظم الدول النامية لبرامج التحرير الإقتصادي، كما أن الحكومة قد فشلت في حل القصور الموجود في منظومة آليات السوق وحدوث الثورة التكنولوجية وتطبيقاتها في خدمات المرافق العامة وزيادة التدفقات الإستثمارية الدولية إلى مراجعة الأفكار والسياسات بشأن تدخل الدولة في هذه المرافق، وهو ما أضحى معه القول بأن آليات السوق تفشل في القيام بالاحتكارات الطبيعية غير ذي جدوى في معظم الدول، ومن ثم يمكن تحقيق المنافسة الكاملة في هذه المرافق على الرغم من تعدد خصائص هذه المرافق والتي سبق تناولها في هذه الدراسة، حيث تدخل القطاع الخاص في العديد من المرافق كالاتصالات والنقل والمياه والكهرباء والطرق والمطارات خاصة وأن المؤسسات العامة قد حالفها القصور في تقديمها بكفاءة، وعجز كثير من الدول على تمويل الإستثمارات العامة فيها<sup>(368)</sup>.

## ٣/٧ البدائل المؤسسية للتوازن بين الأسواق ودور الدولة في إطار تفعيل الدور الرقابي والتنظيمي لها : ١/٣/٧ مقدمة :

أفضت الأزمات المالية والمصرفية والمديونية التي واجهت العديد من الدول، وتسارع العديد من الدول في الإندماج في الاقتصاد الدولي تحت تأثير العولمة المالية والاقتصادية ومنظمة التجارة العالمية إلى تهافت العديد من الدول للحد من دورها في الاقتصاد بالحد أو بإلغاء الإجراءات المعيقة للنشاط الإقتصادي، وتميز هذا التحول في دور الدولة بالنسبية، فقد شهدت العديد من اقتصاديات الدول تسارعاً نحو الأخذ بآليات السوق وتغير في استراتيجية التنمية التي تقودها الدولة بتدخلها المفرط في الاقتصاد إلى التنمية القائمة على زيادة النشاط الخاص لها، وتبني برامج الإصلاح الاقتصادي بشقيه التثبيت والإصلاح الهيكلي والإندماج في الاقتصاد الدولي والدخول في إتفاقات الشراكة الاقتصادية الدولية والإقليمية، ناهيك عن أن حدوث العديد من الأزمات المالية العالمية والتي أفضت لتعرض الدول للإفلاس وهروب الأموال إلى الخارج وارتفاع أسعار الفائدة والتضخم والبطالة مما أضحى معه القول بوجود الحد من الدور المفرط للدولة في

(368) Perrot & Chatelus : "Financing of Major infrastructure and public service project :Lessons from French experience throughout the world", (eds), trans. Sachs, R., presses de L'ecole Nationale des pontset chaussées, 2000, pp. 1-20.

- Lipton, (D) & Sachs : "Privatization in eastern Europe : The case of Poland", Brookings papers on Economic Activity, Vol. 2, 1990, pp. 1-30.

د / منى الجرف ، مرجع سابق ، ص ١٢-١٦

الاقتصاد وإلغاء القيود، وضرورة إصلاح التشريعات المنظمة للنظم المالية والمصرفية والإستثمارية، وتهيئة البيئة الجاذبة للإستثمارات وإلغاء الإجراءات المقيدة لحرية الدخول والخروج من الأسواق<sup>(٣٦٩)</sup>، وهناك العديد من الدول مثل اليابان اهتمت بتدعيم المنافسة للاقتصاد القومي والكفاءة التخصيصية والتوزيعية للموارد على كافة القطاعات الاقتصادية وزيادة حجم التجارة الدولية وتيسير النفاذ إلى الأسواق الدولية، كما أن هناك دولاً انتهجت التدرج في التحرير الاقتصادي وتنافسية الأسواق في قطاعات اقتصادية معينة مع تقييد قطاعات اقتصادية أخرى، وأخيراً هناك بعض الدول انسحبت كلياً من النشاط الاقتصادي والاجتماعي والبيئي وهو ما تطلب مراجعة لكافة الإجراءات المنظمة لهذه الأنشطة تحقيقاً لأهداف الحرية الاقتصادية<sup>(٣٧٠)</sup>.

### ٢/٣/٧ الآليات المؤسسية للحد من تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية :

أبانت الدراسات التي أجريت على تجارب الدول المتقدمة والنامية على السواء الخاصة بمراجعة الدور الرقابي والتنظيمي للدولة ووضع الآليات المؤسسية للحد من تدخل الدولة في الاقتصاد عن وجود العديد من الأطر المؤسسية للنهوض بدور الدولة الرقابي والتنظيمي كما يلي :

#### أولاً: إنشاء هيئة قومية وزارية لإصلاح الدور الرقابي والتنظيمي للدولة :

انتهجت هذه الآلية في العديد من الدول النامية والصاعدة مثل المكسيك وكوريا وأنيط بهذه الهيئة وضع برامج وخطط تكفل إنسحاب الدولة من الاقتصاد وإلغاء القيود على الأعمال الاقتصادية، وتتابع مدى تنفيذ الهيئات الرقابية الأخرى وكافة الوزارات لخطة تقليص دور الدولة، وتستعين هذه الهيئة بأصحاب المصالح ومنظمات المجتمع المدني وكافة المستفيدين لتنفيذ خططها لضمان التأييد المجتمعي لها وتحقيق أفضل النتائج من حيث حرية إنسياب المعلومات وتدقيقها وتمثيلها وخفض تكلفة المعاملات التجارية، ونظراً لأهمية الدور المنوط بهذه الهيئة يترأسها رئيس الوزراء أو أحد وتضم في عضويتها وزراء الاقتصاد والمالية والعمل وممثلين عن المنظمين والمستهلكين والمستفيدين والمجتمع المدني المتصل عمله بحماية البيئة والمستهلك، وتتبعها

(369) Healy & Krishna : "The fall of en Ron" :Journal of Economic Perspectives, Vol. 17, No. 2, Spring, 2003, pp. 1-20.

- Demski, (J,S) : "Corporate conflicts of interest", Journal of Economic perspectives, Vol. 17, No. 2, Spring 2003, pp. 1-20.

(370) Moise, (E) & Ghafele, (R) : "Enhancing market openness through regulatory reform", in the OECD review of regulatory reform in France, Paris, 2003, pp. 5-15.

العديد من اللجان لتيسير عملها ولضمان تنفيذ الخطط الخاصة بالحد من دور الدولة<sup>(٣٧١)</sup>.

## ثانياً: قيام الوزارات بمهام رقابية تحدد آليات الحد من دور الدولة وحرية الأسواق :

انتهجت هذه الآلية العديد من الدول المتقدمة كاليابان وألمانيا حيث أنيط بالوزارات المختصة المهام الرقابية لتعظيم حرية الأسواق وإنحسار دور الدولة التدخلية في الاقتصاد، واتبعت أسلوب التدرج في إلغاء القيود والإجراءات المنظمة للنشاط الاقتصادي حيث تم إلغاء هذه الإجراءات في بعض الأسواق دون غيرها وهو ما يستفاد منه أن إصلاح الدور الرقابي لم يكن على المستوى القومي لكل الدولة ولكن لبعض القطاعات دون غيرها.

### ثالثاً: مركزية الجهة الرقابية لكافة القطاعات الاقتصادية :

انتهجت هذه الآلية في العديد من الدول مثل نيوزيلندا وأستراليا حيث تأسست لجنة المنافسة والتي أنيط بها إنسحاب الدولة من الاقتصاد ودعم آليات السوق والمنافسة الحرة ودعم اللامركزية السياسية والإدارية واتخاذ القرارات، وإنتهج المصادقية والشفافية لحرية المعلومات والإعلان عن القوانين واللوائح والإجراءات المتبعة من جانب الدولة، وهو ما أفضى لتحقيق معدلات من النمو الاقتصادي المستدام ودعم القدرات التنافسية لكافة القطاعات الاقتصادية<sup>(٣٧٢)</sup>.

### رابعاً : إستقلال كل قطاع إقتصادي بهيئة رقابية خاصة به :

تتعدد الهيئات الرقابية بتعدد القطاعات الاقتصادية وهو ما أخذت به أمريكا، ويتفق هذا الأسلوب الرقابي مع النمط الاقتصادي السائد هناك من المنافسة الحرة والأسواق التنافسية والدور المحدود للدولة في الاقتصاد، وإعتماد اللامركزية في القرارات الأمر الذي إنعكس إيجابياً على النشاط الاقتصادي.

(371) Atul Dar & Saleh Amir Khalkhali : "The impact of government size on economic growth : A time series cross country study", development policy review, Mar 1999, Vol. 17, pp. 60-66.

- د / منى الجرف ، مرجع سابق ، ص ١٤-٢٥

- Cordova, Novion et al. : "Government capacity to assure high quality regulation, in the OECD review of regulatory reform in the Czech republic, Paris, 2001, pp. 5-35.

(372) James Manar : "The promise and limitations of decentralization", Institute of development studies, University of Sussex, 1999, pp.1-50.

- World Bank, 2005, op. cit.

## ٤/٧ تحقيق القطاع الخاص للكفاءة الاقتصادية في إطار الدور التنظيمي والرقابي للدولة ١/٤/٧ مقدمة :

مثلت المشروعات والمرافق العامة حجر الزاوية في تحقيق التنمية الاقتصادية والنمو الاقتصادي حيث تقاس القدرات الاقتصادية على المنافسة لأي إقتصاد بما يتوافر لديه من كفاءة وجودة أداء لهذه المشروعات والمرافق ومنتجاتها، ومدى تحقيقها لأقصى إشباع ممكن لكافة المستفيدين، وإزاء ما تتطلبه المرافق العامة خاصة لإستثمارات ضخمة وتميزها بخصائص فنية وإنتاجية مرتفعة كانت تحتكر معظم الحكومات ملكيتها وتقديم خدماتها، وخاصة في ظل فشل آليات السوق في تحقيق الكفاءة الاقتصادية لهذه المرافق ولذلك بات ضرورياً على الدول المتقدمة والنامية الإعتماد على المشروع العام في تقديم السلع والخدمات العامة منذ الفترة الممتدة من نهاية الحرب العالمية الأولى وحتى منتصف السبعينيات، وإزاء فشل الدولة منذ نهاية السبعينيات في تقديم مشروعات ومرافق عامة تملكها وتديرها تقدم خدمات وسلع ذات كفاءة ، فقد أخذ الإحتكار العام لهذه المشروعات يفقد مبرره خاصة في ظل ما أفضت إليه الثورة التكنولوجية من خفض تكاليف إنشاء هذه المشروعات وزيادة كفاءة منتجاتها والسماح للقطاع الخاص بالمشاركة فيها وتقديمها وإدارتها وملكيتها، وذلك إنطلاقاً من عجز الموازنة العامة الممولة لهذه المشروعات وزيادة كفاءة هذه المشروعات وخدماتها المقدمة وزيادة القدرات التمويلية للقطاع الخاص<sup>(٣٧٣)</sup> ، وأشارت تقارير البنك الدولي زيادة التوجه نحو تحرير المرافق والمشروعات العامة من إحتكار الدولة لها حيث ساهم القطاع الخاص في عام ٢٠٠١ فيما يزيد عن ٢٥٠٠ مشروع وقدرت الإستثمارات بحوالي ٧٥٥ مليار دولار<sup>(٣٧٤)</sup> ، وإزاء فشل القطاع الخاص أيضاً في توفير خدمات المشروعات العامة ذات كفاءة نظراً لانخفاض إنتاجيتها وربحيتها وارتفاع أسعارها عن ما كانت تابعة للدولة فإن التوجه السائد هو المشاركة والارتباط بين القطاعين العام والخاص وليس الإزاحة

<sup>(373)</sup> Assaad, (M,S) : "The impact of privatization of employment in Egypt : case of spinning and weaving industry", Faculty of Economics and political science, economic department, ph.D, Thesis not published, Cairo University, 2002, pp. 10-30.

<sup>(374)</sup> Harris, (C) : "Private participation in infra structures in developing countries, Trends, impacts and policy lessons", Working paper No. 5, World bank Washington, D,C, March, 2003, pp. 1-20.

بينهما، وبعد هذا العرض سيتم دراسة آليات تحقيق الكفاءة الاقتصادية ودور التنظيم في تحقيقها في ضوء تطبيقات بعض الدول المتقدمة والنامية<sup>(٣)</sup>.

## ٢/٤/٧ العلاقة بين الكفاءة الاقتصادية وملكية المشروع العام : ١/٢/٤/٧٦ التحرير الاقتصادي للمشروع العام :

تعمل استراتيجية التحرير الاقتصادي على تهيئة بيئة النشاط الاقتصادي أمام القطاع الخاص وذلك بتحرير السياسات المالية والنقدية والتجارية والتسعير والتوزيع والتسويق وأسواق العمالة والخصخصة، وهو ما يستفاد منه إفساح المجال أمام القطاع الخاص لزيادة النشاط الاقتصادي، وإنحسار دور الدولة في المشروعات التي تعمل فيها آليات السوق بكفاءة، وبذلك تنعكس فلسفة التحرير الاقتصادي إيجابياً على الكفاءة الاقتصادية وإتساع حجم ونطاق الأسواق التنافسية وتوسيع قاعدة ونطاق الملكية، ولذلك يعد التحرير الاقتصادي سلسلة من الإجراءات المطلوبة لإصلاح كافة القطاعات الاقتصادية وذلك من خلال قواعد منظمة لأنشطتها أو إنشاء مشروعات ومؤسسات تتمتع بالحرية والاستقلال، وإعطاء القطاع الخاص الحق في إنشاء المرافق والمشروعات المحتكرة من الدولة أو المشاركة فيها<sup>(٣٧٥)</sup>، وبذلك تتحقق المنافسة وانخفاض الأسعار للمنتجات ذات الكفاءة وتكلفة الإنتاج لها مما يعود بالفائدة على المستهلكين وتزداد دخولهم الحقيقية وترتفع مستوياتهم المعيشية، ويتطلب التحرير الاقتصادي أعمال سياسة الخصخصة التي هي تمويل ملكية القطاع العام إلى القطاع الخاص وبذلك تتغير أهداف المشروعات والمرافق والمؤسسات وحوافزها والتحسين في الأداء والإدارة والربحية وبذلك ينحسر دور الدولة وتزيد المنافسة مما يفضي لزيادة الكفاءة الاقتصادية من خلال تغيير شكل وطبيعة الملكية والتنظيم والسوق<sup>(٣٧٦)</sup>.

ويثور الجدل بين الاقتصاديين فيما ذهب إليه البعض للقول بأن زيادة القطاع الخاص للنشاط الاقتصادي وملكيته لوسائل الإنتاج يعد من متطلبات تحقيق الكفاءة الإنتاجية والتخصيص الأمثل للموارد وتوزيعها على كافة القطاعات الإنتاجية في ظل عجز الموازنة العامة وضعف التمويل العام

(٣) د / عادل محمد رجب : " آثار تحرير المرافق العامة على الكفاءة الاقتصادية ، مرجع سابق ، ص ١-٤٦

(375) Nellis, (J) : "Time to rethink privatization in transition economies"? Finance and development : a quarterly publication of the international monetary fund, June, 1999, pp. 5-12.

(376) Vickers & Yarrow : "Privatization : An economic analysis", The Mit press, Cambridge, Massachusetts, 1988, pp. 18-25.

للمشروعات العامة وتدني كفاءة منتجاتها<sup>(٣٧٧)</sup>، وفي ذات السياق ذهب البعض للقول أن الكفاءة والأداء الاقتصادي لا يعتمد على نمط الملكية فقط بل يعتمد أيضاً على هيكل السوق والرقابة والأهداف المرجو تحقيقها والتي تعتمد على تحرير الإدارة والمنافسة، ولذلك فلكي تنجح الخصخصة فلا بد من إتخاذ إجراءات تحويل الملكية وإعادة الهيكلة قبل الخصخصة وإصلاح هيكل السوق لخلق المنافسة، وتعزيز الدور التنظيمي للدولة حتى تنجح خطوات التحرير الاقتصادي.

وتحت مظلة التحرير الاقتصادي والخصخصة ظهر مفهوم آخر لهم هو إلغاء القيود أو اللاتحكم أو اللاتنظيم<sup>(٣٧٨)</sup> والذي يهدف للحد من دور الدولة في الاقتصاد وتطبيق شروط المنافسة الكاملة من حرية الدخول والخروج من الأسواق وحرية تداول المعلومات وتبادلها وتحرير الأسعار والحد من القيود الكمية، وهو ما يستفاد من أن اللاتحكم هو الأسلوب الأمثل لخفض تكلفة الإنتاج وزيادة أرباح المنظمين وارتفاع مستوى معيشة الأفراد<sup>(٣٧٩)</sup>، إلا أن معارضي هذا الأسلوب يرون أن الأسواق والمنافسة الحرة سينجم عنهم تدني كفاءة الخدمات، وللحفاظ على مستويات الكفاءة للخدمات المقدمة فقد نادوا بإعادة التنظيم وذلك بتدخل الدولة لتنظيم المشروعات والمرافق العامة بالتحكم في أسعار ونوعية الخدمات والمنتجات المقدمة لحماية المستهلكين والإشراف على مقدمي هذه الخدمات من القطاع الخاص لضمان إستمرارية تحقيق المنافسة<sup>(٣٨٠)</sup>.

ويذهب جانب من الاقتصاديين للقول بأهمية مشاركة القطاع الخاص للدولة في مشروعات المرافق العامة سواء بالتمويل الجزئي أو الكامل أو بعقود

<sup>(377)</sup> Shleifer (A) : "State versus private ownership", Journal of economic perspectives, Vol .12, No. 4, 1998, pp. 316-320.

<sup>(378)</sup> Laughlin, (K,W): "Effects of the crisis in trust on Electricity Deregulation in the United States", CIGRe, Paris, August, 2002, pp. 30-35.

<sup>(379)</sup> Button, et al. : "Flying into the future", Edward Elgar publishing inc, Massachusetts, U.S.A., 1998, pp. 10-15.

<sup>(380)</sup> Borenstein, (S) & Rose, (N.L) : "Competition policy in Network Industries :the impact of bankruptcy on Air Line services levels", AEA papers and proceedings vol. 93, No. 2, May, 2003, pp. 1-30.



الامتياز - عقود B.O.T. وأخواتها - ويتحمل القطاع الخاص كافة المخاطر وأعمال الصيانة<sup>(٣٨١)</sup>.

وكما سبق بيانه في هذه الدراسة من أن جانب من الاقتصاديين يؤيد تدخل الدولة في تقديم السلع والخدمات العامة إنطلاقاً من أن كل الأسواق ليست تنافسية خاصة وأن الأسواق الحرة المتنافسة قد تفشل أحياناً في تحقيق الكفاءة الاقتصادية وتخصيص الموارد خاصة الإحتكارات الطبيعية وبذلك خضعت للتنظيم العام ملكية وإدارة إنطلاقاً من حتمية إنتاجها وتقديمها من خلال منتج واحد حيث تمتاز بتناقص النفقات المتوسطة ووفورات النطاق والكثافة الرأسمالية المرتفعة والنفقات الثابتة الضخمة كما أنها غير قابلة للاستبعاد وبذلك لن يتوافر لدى القطاع الخاص الحافز على إنتاجها، ومن ثم كان تدخل الدولة لتحمل تكاليف إنتاج خدمات هذه المرافق وحماية الفقراء ومحدودي الدخل وتلافي الآثار السلبية للمنافسة<sup>(٣٨٢)</sup>، ولكن الواقع الدولي المعاصر أثبت عدم جدوى تدخل الدولة في تقديم خدمات المرافق العامة إزاء ما تعانيه من عدم الكفاءة الإنتاجية وسوء تخصيص الموارد والذي إنعكس سلبياً على جودة الخدمات المقدمة وأثمانها خاصة وأن معظم الدراسات على تجارب الدول النامية قد أبانت عن أن تدخل الدولة من خلال المشروع والمرفق العام لم يكن الحل الأمثل لقصور الأسواق كما أنها فشلت في تحقيق كفاءة تخصيص الموارد والخدمات والسلع المقدمة وعدم عدالة توزيع الدخل القومي، ومن ثم أضحى القول بعدم قدرة القطاع الخاص على تقديم سلع وخدمات المرافق العامة والمرافق ذات الإحتكار الطبيعي غير مقبول في ظل تجارب العديد من الدول التي أثبت لديها القطاع الخاص نجاحاً مبهرًا في تقديمها<sup>(٣٨٣)</sup>.

**٢/٢/٤/٧ الكفاءة الاقتصادية في ظل نمط الملكية السائد وهيكل السوق :**

يقصد بالكفاءة الاقتصادية في رأي معظم الاقتصاديين هي كفاءة تخصيص الموارد وتوزيعها على كافة القطاعات الاقتصادية بما يحقق أقصى منفعة للمنتفعين ربحية للمنظمين، ويذهب أنصار المشروع الخاص إلى أن

<sup>(381)</sup> Izaguire, (A.K) : "Private participation in the transmission and distribution of natural gas : recent trends", public policy for the private sector not No. 176, World Bank, Washington, D,C, April, 1999, pp. 1-30.

<sup>(382)</sup> Winston, (C) : "Efficient transportation infrastructure policy", Journal of Economic perspectives, Vol. 5, No. 1, Winter, 1991, pp. 10-20.

<sup>(383)</sup> Bellier (M) & Zhou, (y) : "Private participation in infrastructure in China, Issues and recommendations for the road, water and power sectors", world bank, working paper, No. 2, Washington, D,C, March, 2003, pp. 7-18.

الكفاءة الاقتصادية لا تتحقق إلا في ظل الأسواق التنافسية والأخذ بآليات السوق وذلك باستخدام الأمثل للموارد المتاحة، كما أنها تتحقق عندما تتساوى النفقة المتوسطة مع الثمن وعندما تتساوى النفقة الحدية مع الثمن الذي يمثل كفاءة توزيع الموارد مع استخداماتها والذي يقيس مدى منفعة السلع، كما أن النفقة الحدية بتوجيه الموارد للإنتاج والحصول على وحدات إضافية من السلعة تقيس قدر التضحية أي أن المنفعة تساوي التضحية وبذلك نصل إلى الاستخدام الأمثل للموارد وتوزيعها في الاقتصاد<sup>(٣٨٤)</sup>.

ويرى أنصار المشروع العام أهمية تقديم الخدمات والسلع العامة من خلال المشروعات والمرافق العامة التي تملكها الدولة حتى يملكها تلامي الأثار الضارة التي تصيب المنتفعين بسبب سيادة المنافسة الكاملة والأسواق الحرة والممارسات الاحتكارية، وبذلك يرون تحقق الكفاءة في المشروعات والمرافق العامة من خلال زيادة حجم المشروع وبذلك تنخفض تكاليف إنتاج السلعة والخدمة مما يفضي لانخفاض الثمن بالنسبة للمنتفعين وبذلك ترتفع مستوى رفاهية أفراد المجتمع، وهذا لن يتحقق إلا من خلال مشروع وحيد كبير جداً أو عدة مشروعات قليلة كبيرة جداً حتى يمكنهم استغلال وفورات الحجم والنطاق، خاصة وأن هذه المشروعات كبيرة الحجم ستحمل التكاليف الثابتة على الإنتاج الكبير حتى يمكن خفض النفقة المتوسطة وهذا لن يحدث إلا في ظل المشروع العام لأنه إن حدث في الأسواق التنافسية ستضطر المشروعات الخاسرة للخروج من الأسواق جراء تسابقها لخفض أسعار منتجاتها أو قد تضطر للإندماج مع غيرها لتلافي الخسائر المتحققة وبذلك يتحقق الاحتكار الخاص الذي سيسعى لتعويض خسائره السابقة ويمنع دخول غيره من المشروعات إلى الأسواق، وعليه فضل أنصار المشروع العام تدخل الدولة لتقديم هذه المنتجات خاصة مرافق الاحتكار<sup>(٣٨٥)</sup> الطبيعي.

وإزاء المبررات التي ساقها أنصار المشروع العام لأحقية الدولة في الاحتكار الطبيعي فإن الفكر الاقتصادي والتجارب العملية التطبيقية للدول جاءت بنظرية الأسواق المتسابقة<sup>(٣٨٦)</sup> والتي تقول بتجزئة المرافق العامة الإحتكارية إلى

<sup>(384)</sup> Ménard, et al. : "The welfare effects of private sector participation in urban water supply in Guinea", World Bank, Working paper No. 2361, 2000, pp. 3-15.

- د / عادل محمد رجب ، مرجع سابق ، ص ١٩-٢٠

<sup>(385)</sup> Ehrhardt, (D) & Burdon, (R) : "op. cit., pp. 2-19.

<sup>(386)</sup> Baumol, (W) et al. : op. cit., pp. 3-18.

أجزاء متنافسة وأخرى إحتكارية وبالتالي ستفقد المرافق العامة ذات الاحتكار الطبيعي خصائصها والمتمثلة في ضخامة النفقات الثابتة الضخمة والتي شوهدت الكفاءة الاقتصادية للمرافق وسيكون هناك تخصيص أمثل للموارد المتاحة وسيتمكن المنظمون من الدخول والخروج بحرية من الأسواق بجانب توافر وتمائل المعلومات عن الأسواق والمنتجات والطلب عليها.

وتشير الدراسات التطبيقية أن الكفاءة الفنية الاقتصادية تتحقق لدى المدير والنشاط الخاص، كما أنها إن تحققت لدى المشروع العام فذلك لأنه تابع للمشروع الخاص ومن ثم لا تتحقق الكفاءة بالمشروع العام إستقلالاً والسبب في ذلك هو توافر الحافز المباشر على الربحية الخاصة لدى المشروع الخاص أكثر من المشروع العام، وفي ذات السياق ذهب البعض للقول بأن الكفاءة التخصيصية دالة في هيكل السوق وليست في نمط الملكية السائد ومن ثم فإنها لن تتحقق إلا في وجود المنافسة الكاملة وبذلك يجب تحرير المنافسة والأسواق من القيود والإجراءات والقواعد المقيدة للنشاط الاقتصادي وصولاً لتحقيق كفاءة تخصيص الموارد وتوزيعها في إطار المنافسة العادلة الخالية من الممارسات الاحتكارية خاصة وأن الكفاءة التخصيصية الاقتصادية لن تتحقق أيضاً في ظل الاحتكار الخاص، وبذلك يتضح لنا ارتباط الكفاءة الاقتصادية سواء الفنية أو التخصيصية بالملكية وهيكل السوق<sup>(387)</sup> وهو ما سنعرضه فيما يلي.

---

<sup>(387)</sup> Leibenstein, (H): "Allocative efficiency, vs, Efficiency" AER papers and proceedings, Vol. 56, June, 1966, pp. 8-20.

## ١/٢/٢/٤/٧ إعادة صياغة هيكل السوق لزيادة الكفاءة والمنافسة :

نظراً للخصوصية التي تتصف بها المرافق العامة ذات الإحتكار الطبيعي فإن خضوعها لإستراتيجية التحرير الإقتصادي وإدارتها بفكر الإدارة الخاصة، ودخولها إلى الأسواق المتنافسة وآليات السوق ، وفي إطار استمرار تقديمها لخدمات متميزة تتصف بالكفاءة الاقتصادية منخفضة التكلفة والأثمان والتي تحقق أقصى إشباع ممكن للمنتفعين وربحية للمنظمين ، فإن الأمر يتطلب إنتهاج العديد من الآليات لتحقيق هذه الأهداف لغرض لها فيما يلي.

## ١/١/٢/٢/٤/٧ تجزئة أنشطة المرافق العامة :

تذهب التطبيقات العملية والدراسات إلى أنه يلزم لإخضاع المرافق العامة للمنافسة الحرة أن يتم تجزئة أنشطتها إلى أجزاء مستقلة في الإنتاج والتوزيع والتسويق والتوليد ويتم إسنادها لمنظمين متعددين ومختلفين، وبذلك يرى أنصار التجزئة تحقق المنافسة والتي ستفضي لخفض تكاليف الإنتاج وتزداد الكفاءة الاقتصادية في تخصيص الموارد وتوزيعها<sup>(٣٨٨)</sup> ، وفي المقابل فإن معارضي تجزئة النشاط يرون أنه تجزئة الأنشطة قد لا تتناسب مع كل المرافق وخدماتها لذلك يجب إختيار المرافق ذات الإحتكار الطبيعي التي تتناسب طبيعتها وخدماتها مع أسلوب تجزئة النشاط<sup>(٣٨٩)</sup> ، كما يرون عدم جدوى التجزئة إذا فقدت المرافق بتجزئتها خاصية وفورات الحجم التي تسهم في خفض التكلفة الإنتاجية للخدمات المنتجة في المدى الطويل، ولذلك يدعون بحذر التوجه نحو تجزئة النشاط وضرورة حساب تكاليف الإنتاج وأثرها في تحقيق الكفاءة الاقتصادية المرجوة مع أهمية تحقيق الوفورات الداخلية والخارجية في ظل المنافسة أكثر من الإحتكار الطبيعي<sup>(٣٩٠)</sup> ، ودلت التجارب إلى نجاح أسلوب تجزئة النشاط في سوق الكهرباء خاصة في قطاعي التوزيع والتوليد في بريطانيا

<sup>(388)</sup> Ligett, (W): "The changing structure in electric power industry 2000, an up date", Energy information administration, U.S.A, chapter 1, 2000, on [www.EiA.doe.gov](http://www.EiA.doe.gov).

- Muller & Jentsch : "The development of electricity markets in the Euro-Mediterranean area, trends and prospects for liberalization and regional integration", world bank technical paper No. 491, March, 2001, pp. 1-18.

<sup>(389)</sup> Joskow, (P,L) : "Deregulation and regulatory reform in the U.S.A. Electric power sector", in sam peltzman & Winston (eds), "Deregulation of network industries what's Next?," AEI-Brookings joint center for regulatory studies, Washington, D, C,20000, pp. 5-30.

<sup>(390)</sup> Newbery, (D,M) : "Privatization, restructuring and regulation of network utilities", the walras –pareto lectures, the Mit press, Massachusetts, 1999, pp. 70-80.

وأمریکا وأستراليا وأفضى ذلك إلى زيادة الكفاءة والإنتاجية والربحية<sup>(٣٩١)</sup>، وتحققت زيادة في الإنتاجية والربحية في شيلي وبيرو وبوليفيا والأرجنتين كنتيجة لتفكيك حزمة النشاط<sup>(٣٩٢)</sup>.

**٢/٨/٢/٢/٤/٧ تنافسية الأسواق :**

يرى أنصار تخلي الدولة عن الإحتكار الطبيعي وتفكيك أنشطته إلى أجزاء يجب أن يتم ذلك في إطار أسواق متنافسة ومتسابقة حيث لا وجود للنفقات الثابتة الضخمة وبذلك يكون أمام المنظمين حرية الدخول والخروج إلى هذه الأسواق وحرية المعلومات الأمر الذي ينهي الإحتكار العام والخاص المحتمل، وتخفض الأسعار ويستفيد بذلك المنتفعين وبذلك تزداد رفاهيتهم ويرتفع مستوى معيشتهم.

ويسمح تجزئة النشاط في ظل الأسواق المتنافسة والمتسابقة للمنظمين الجدد في هذه المرافق بالقيام بأعمال الصيانة والتجديد والتحديث وإدخال التكنولوجيا إلى هذه المرافق مما يسهم في تطوير الخدمات المقدمة<sup>(٣٩٣)</sup>، ويتم إسناد عقود هذه الأنشطة من خلال المناقصات العلنية التنافسية، وهو ما يفضي لتعظيم كفاءة الخدمات والمنافع للمستهلكين، وعليه ينتفي مبررات الحكومة في إحتكارها لتقديم خدمات المرافق العامة<sup>(٣٩٤)</sup>، ولكن لم يسلم أسلوب تنافسية الأسواق من النقد حيث تخوف البعض من سيادة الإحتكار الخاص بدلاً من الإحتكار العام وانخفاض المنافسة وزيادة التركيز في الأسواق هذا بالإضافة لضخامة النفقات الثابتة وبالتالي لن تستقبل الأسواق منظمين جدد وبالتالي لن تتغير الأحوال بعد تفكيك النشاط ولكن هذا مردود عليه بأن طبيعة الأسواق المتنافسة والمتسابقة contestable markets تحد من المخاطر الإحتكارية وحفز المنافسة<sup>(٣٩٥)</sup>.

<sup>(391)</sup> Laughlin, (K,W) : "effects of the crisis in trust on electricity deregulation in the united states", CiGRE, Paris, August, 20002, pp. 8-20.

<sup>(392)</sup> Kwoka, (JR) : "Privatization deregulation and competition : A survey on economic performance", Private sector development department, paper No. 27 wp18906, World Bank, sep. 1996, pp. 1-18.

<sup>(393)</sup> Button, et al. : "Air transport Net works : theory and policy implications", Edward Elgar publishing inc, Massachusetts, U.S.A, 20000, pp. 30-50.

<sup>(394)</sup> Estache, et al. : "A rgentina's transport privatization and re-regulation : ups and downs of a daring decade -long experience", working paper, No. 2249, world bank, 1999, pp. 1-16.

<sup>(395)</sup> Stiglitz et al. : "Technological change sunk costs and competition", op. cit., pp. 10-20.

## ٣/١/٢/٢/٤/٧ تحرير أسعار خدمات المرافق العامة :

تمثل عملية تحرير أسعار خدمات المرافق العامة بعد خضوعها لآليات السوق من المسائل محل الجدل بين الاقتصاديين، على الرغم من أن التخصيص المثل للموارد وتوزيعها على القطاعات الاقتصادية المختلفة لن يتم إلا في الأسواق المتنافسة وفق آليات السوق، إذ يتخوف البعض من أن تحرير المرافق العامة من الإحتكار الطبيعي وخضوعها للمنافسة سيفضي لزيادة الأسعار وتكاليف الخدمات على المنتفعين وفق معيار التكلفة والعائد وليس بأسعار مدعومة من الدولة مثلما كان في الإحتكار الطبيعي، وزادت حالة الخوف من تحول الإحتكار العام إلى إحتكار خاص لتعظيم الربحية وزيادة الممارسات الإحتكارية في ظل عدم وجود منافسين حقيقيين جدد مما تنعدم معه الكفاءة، ولذلك طالب البعض إزاء كل ذلك بضرورة خضوع خدمات المرافق العامة الخاضعة للتحرير لرقابة جهاز التنظيم الذي ينشأ في كل مرفق حتى يمكن وضع تسعير عادل لخدماتها يراعي مصالح المنتفعين - الحصول على خدمات بأسعار منخفضة وكفاءة مرتفعة - والمنظمين - ضمان تحقيق الربح المناسب - والدولة وهو أن تعمل المرافق العامة بانتظام وبكفاءة عالية<sup>(٣٩٦)</sup>.

ولضمان وضع تسعيرة عادلة وحييدة لخدمات المرافق العامة المحررة نادى البعض باعتماد أسلوب معدل العائد والذي يضمن للمنظمين استرداد الإستثمارات الثابتة وتكاليف الصيانة والإنتاج<sup>(٣٩٧)</sup>، ولكن يعاب عليه عدم إفصاح المنظم عن تكاليف التشغيل الحقيقية ويسمح بتعريفات متعددة للخدمة وهو الأمر الذي تغيب معه الكفاءة حيث تظهر عدم تماثل المعلومات<sup>(٣٩٨)</sup>، ولكن على الرغم من ذلك أكدت بعض الدراسات استمرارية استعمال هذا الأسلوب في أمريكا اللاتينية وبعض القطاعات في أمريكا.

<sup>(396)</sup> Hayashi, et al. : "An analysis of pricing and production efficiency of electric utilities by mode of owner ship", in Michael, A, crew (ed), "Regulating utilities in an era of deregulation", st. Martin's press, New York, 1987, pp. 70-80.

<sup>(397)</sup> Mansfield , (E) : "Managerial economics, theory applications and cases", Norton, New York, 2000, pp. 15-19.

<sup>(398)</sup> Salem, (O) : "Private participation in infrastructure in Egypt and Tunisia" in Imed Limam(ed), "institutional reform and development in the Mena region", ERF, Egypt, 19999, pp. 18-30.

ويذهب جانب آخر من الاقتصاديين لتفضيل أسلوب وضع سقفاً شاملاً لأسعار خدمات المرافق العامة تضعه هيئة التنظيم بكل مرفق وهو ما يشكل نوعاً من الرقابة العامة لأسعار الخدمات ضماناً لرفاهية المنتفعين وعدم تأثرهم بتحرير المرفق وعدم مغالاة المنظمين في التسعير لضمان تعظيم الربحية ولتلافي الممارسات الإحتكارية، وضمان عدم خسارة المنظمين حتى تقدم الخدمة بكفاءة، ولذلك نادى البعض لضرورة تمتع هيئة التنظيم المنوط بها وضع التسعيرة تمتعها بالشفافية والمصادقية.

### ٤/١/٢/٢/٤/٧ دور التنظيم في تحقيق الكفاءة الاقتصادية :

إرتأت الدول التي حررت مرافقها العامة ذات الإحتكار الطبيعي إلى خضوعها لآليات السوق والمنافسة أن تخضع لرقابة هيئات التنظيم بكل مرفق لضمان تدفق الخدمة باستمرار وتسعيرها العادل الجيد وتحسين كفاءتها وتلبية الطلب في أوقات الذروة، ولتبيد مخاوف المنتفعين من أن التحرير الاقتصادي لهذه المرافق سيذهب بالمزايا التي كانوا يحصلون عليها في ظل إحتكار الدولة لتقديمها، وبالتالي فإن التنظيم لن يعيق هذه المرافق عن الإنتاج ولن يضع العوقات والقيود والإجراءات في سبيل تقديمها للخدمات ولكنه سيحافظ على مصالح كافة الأطراف من منتفعين ومنظمين والدولة ويمنع التعارض بينها<sup>(٣٩٩)</sup>، ولضمان تحقيق الكفاءة في ظل التنظيم يجب أن يتصف بعدة صفات منها الشفافية والمصادقية حتى يمكن تلافي عدم توافر وتمائل المعلومات ومنع الفساد والإنحرافات وإعلام كل الأطراف بالحقوق والواجبات، ووضع كافة المعلومات والبيانات الفنية والاقتصادية والتجارية أمام أطراف التعامل والداخلين في المناقصات والمزايدات وعقود الإمتياز الخاصة بتحرير المرافق العامة ذات الإحتكار الطبيعي<sup>(٤٠٠)</sup>، وضرورة وضوح كافة البنود والشروط والالتزامات بالعقود وتحديد المسؤوليات والقوانين المنظمة والخاضعة لها وجهات التقاضي أو التحكيم والقانون الواجب التطبيق عند حدوث المنازعة، وآليات حل المنازعات، ولذلك نادى البعض إلى ضرورة القيام بالإصلاحات

(٣٩٩) البنك الدولي، الدولة في عالم متغير، تقرير عن التنمية في العالم، ١٩٩٧ .

(٤٠٠) Brada (J) : "op. cit., pp. 5-10.

- د/ أحمد جلال : "تنظيم المرافق العامة أم مشاريع التشييد والتشغيل ثم النقل (BOT) : أي البديلين أفضل" في د/ سلطان أبو علي (محرر)، "الآثار المالية والاجتماعية لتمويل القطاع الخاص مشروعات البنية الأساسية والاجتماعية"، الصندوق العربي للإئماء الاقتصادي والاجتماعي، الكويت، سبتمبر، ٢٠٠٢، ص ١-١٥ .

المؤسسية والقانونية والقضائية وعلى أن تسبق عملية التحرير الاقتصادي لهذه المرافق لضمان الحد من الفساد والرشوة والمحسوبية في إسناد هذه المرافق إلى جماعات أصحاب المصالح الذين على علاقة مع السلطة السياسية أو أصحاب النفوذ السياسي الأمر الذي يذهب بعملية التحرير برمتها وضياع حقوق المنتفعين وتحول الإحتكار العام إلى إحتكار خاص في ظل غياب الأجهزة الرقابية والتنظيمية.

وفي المقابل فإنه يتوجب على المنظمين الجدد التمتع بالشفافية والمصادقية في الإفصاح عن كافة البيانات المتعلقة بتكاليف إنتاج الخدمات والموارد المتاحة في الاقتصاد والتوريدات وذلك لضمان تماثل المعلومات ولضمان جودة التسعير<sup>(٤٠١)</sup>، مع أهمية تحفيز إدارة المؤسسات والمشروعات على الإفصاح بما لديهم من معلومات سليمة حتى لا تتعرض للتحريف والتشويه، وضرورة تمتع موظفي جهاز التنظيم بالكفاءة والمهارات والقدرات التي تمكنهم من كشف خداع المنظمين وتطوير المرافق بالتكنولوجية الحديثة.

وترتبط الملكية الخاصة بالحوافز التي تسهم في خفض تكاليف الإنتاج للسلع والخدمات وهو ما يعظم القيمة المضافة، وفي المقابل تفتقر إدارة المشروع والمرفق العام لحوافز العمل بكفاءة تأسيساً على عدم ملكيتهم للموارد ولا يحققوا ثمة ربح منها، وبذلك يكون لدى المشروع الخاص الدافعية للعمل بكفاءة أكبر من المشروع العام، إنطلاقاً من فصل الملكية عن الإدارة وتلعب الحوافز للإدارة دورها في زيادة المزايا النقدية والعينية والتي تزيد من تكاليف إنتاج المنتجات وانخفاض ربحية المنظمين<sup>(٤٠٢)</sup>.

(401) Mayer, (C) & Alexander, (I): "Creating incentives for private infrastructure companies to become more efficient", private sector development department world bank, working paper, No. 1736, Jan, 1997, pp. 2-19.

(402) Sappington (D,E,M) : "Incentives in principal-agent relationships", Journal of economic perspectives, Vol.5, No. 2, Spring, 1991, pp. 8-18.



## المبحث الثامن دور الدولة في الاقتصاد المصري

١/٨ مقدمة :

تباين الدور الاقتصادي للدولة في الاقتصاد المصري وتباينت معه سياستها الاقتصادية، حيث إنتهجت النموذج الإشتراكي والتدخل المفرط في الإنتاج عقب ثورة يوليو ١٩٥٢<sup>(٤٠٣)</sup>، وانتهجت سياسة الإنفتاح الاقتصادي وبداية الأخذ بآليات السوق والتحول قليلاً عن الإشتراكية عقب حرب أكتوبر ١٩٧٣، ومع بداية عام ١٩٩١ تبنت برنامج الإصلاح الاقتصادي والحرية الاقتصادية، وبذلك إتسع نطاق وحجم تدخل الدولة خلال هذه المراحل وهو ما سيتم تناوله فيما يلي.

٢/٨ التدخل المفرط للدولة في الاقتصاد المصري ١٩٥٢-١٩٧٣ :

إعتمدت السياسة الاقتصادية في الفترة ١٩٥٢-١٩٦٠ على القطاع الخاص البالغة استثماراته (٨٥%) من إجمالي الإستثمارات في بداية الخمسينيات في القطاعات الخدمية والإنتاجية<sup>(٤٠٤)</sup> وفي المقابل تركزت الإستثمارات العامة في مرافق البنية الأساسية التي يعزف عنها القطاع الخاص<sup>(٤٠٥)</sup>، وكان القطاع الخاص يوظف ٩٥% من العمال ويستحوذ على غالبية الإنتاج القومي والقطاعات الزراعية والصناعية والمصرفية والتجارة المحلية والدولية، وسمح القانون ١٥٦ لسنة ١٩٥٣ للمستثمرين الأجانب بتحويل ١٠% من أرباحهم للخارج وتحويل القيم النقدية والعينية المستوردة بعد مضي (٥) سنوات من إستيرادها، وتقررت الحوافز الضريبية للإستثمارات الأجنبية بموجب القانونين ٤٣٠، ٤٧٥ لسنة ١٩٥٣ مع حق إعادة تصدير كل الإستثمارات للخارج بعد مضي سنة من بداية النشاط.

<sup>(٤٠٣)</sup> قدر حجم القطاع العام عام ١٩٥٢ (١٣%) من الناتج المحلي مقابل مساهمة القطاع الخاص ٨٧% منه، راجع د/

سلطان أبو علي : "مبادئ الاقتصاد التجميعي مع الإشارة للاقتصاد المصري"، بدون دار نشر، ١٩٨٨، ص ٣ .

<sup>(٤٠٤)</sup> د/ محمد علي رفعت : "الإستثمارات الأجنبية في مصر، ماضيها ومستقبلها"، بحث مقدم للمؤتمر العلمي السنوي الخامس للاقتصاديين المصريين ٢٧-٢٩ مارس ١٩٨٠، "رؤية مستقبلية للاقتصاد المصري في ظل التطورات العالمية والإقليمية، تحرير د/ زكي شافعي، القاهرة، ١٩٨٣، ص ٢٢٧-٢٢٨ .

<sup>(٤٠٥)</sup> د/ محمد إبراهيم عبد الرحمن : "مدى أمثلية التوجهات الإستثمارية للقطاع العام المصري خلال عقد الستينات"، مجلة مصر المعاصرة، السنة (٨٠) العددان ٤١٥-٤١٦، يناير/أبريل القاهرة ١٩٨٧٩، ص ٩٤ .

وكان تدخل الدولة في الاقتصاد من خلال التخطيط الجزئي بإنشاء المجلس القومي الدائم للإنتاج عام ١٩٥٣ للتنمية الإقتصادية والاجتماعية<sup>(٤٠٦)</sup>، كما دخلت الدولة في شراكة مع القطاع الخاص في الشركات الموجودة فعلاً للسكر والأسمدة والحديد والصلب وبنك القاهرة بنسبة مساهمة ٤٥٪ مقابل ٥٥٪ للقطاع الخاص، وأنشأت الدولة شركات تكرير البترول والثروة المعدنية، وقدمت القروض الصناعية لتمويل الشركات الصناعية من خلال البنك الصناعي.

وأنشأ المجلس القومي للخدمات ١٩٥٣ للنهوض بالخدمات والتنمية الاجتماعية وتحسين جودة التعليم والصحة، كما أنشأ المجلس الأعلى للتخطيط برئاسة رئيس الجمهورية ولجنة التخطيط برئاسة وزير التخطيط، وتدخلت الدولة في إدارة حصتها في الشركات التي تنشئها أو المساهمة فيها<sup>(٤٠٧)</sup>، وإعادة توزيع الدخل والثروة صدر قانون الإصلاح الزراعي والقوانين المكمل له لإعادة توزيع الملكية الزراعية وتأممت قناة السويس، وتمت مصادرة أصول البنوك وشركات التأمين، وتأسست المؤسسة الاقتصادية عام ١٩٥٩ والتي أُنيط بها تأسيس القطاع العام حيث آلت إليها ملكية ٤٥٪ من البنوك وشركات التأمين وتم تأميم بنك مصر والاستحواذ على الشركات الصناعية والتجارية<sup>(٤٠٨)</sup>، واحتكرت الدولة التعامل في النقد الأجنبي للعملاء القابلة للتمويل بعلاوة تتغير نسبتها تبعاً للغرض وتعددت أسعار الصرف<sup>(٤٠٩)</sup>، ولمواجهة

---

(٤٠٦) د/ محمد علي سلامة :: الإفتتاح الاقتصادي وآثاره الاجتماعية على الأسرة"، دار الوفاء الإسكندرية، ٢٠٠٢، ص ٦١.

(٤٠٧) المرجع السابق، ص ٦١-٦٢ .

(٤٠٨) د/ إبراهيم حلمي عبد الرحمن، د/ سلطان أبو علي : "دور القطاعين العام والخاص مع التركيز على التخصيصية، حالة مصر"، بحث مقدم للندوة التخصيصية والتصحيحات الهيكلية في الوطن العربي، صندوق النقد العربي، أبو ظبي، ١٩٨٨، ص ٢٥٦-٢٥٧ .

- د/ محمد عمران : "أداء ومصادر النمو الاقتصادي : دراسة تطبيقية على الاقتصاد المصري"، صندوق النقد العربي، ديسمبر، ٢٠٠٢، ص ٣ .

- Mohieldin, (M) & NASR (S) : "On privatization in Egypt: with reference to the experience of the Czech republic & Mexico", paper presented in, "privatization in Egypt, the debate in the people's Assembly", Center of political research & studies, Cairo University, 1996, pp. 32-33.

(٤٠٩) رانيا عبد الحليم رضا عبد العال : "أثر سياسات سعر الصرف على قيمة الجنيه المصري"، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية التجارة جامعة عين شمس، ٢٠٠٤، ص ١٨١-١٨٣ .

القصور في العملات الأجنبية عقدت الدولة العديد من اتفاقات الدفع الثنائية في مجال التجارة الدولية وتسوية المعاملات وفق المقاصة الثنائية مع عدم تجاوز سقف المديونية المتفق عليه، وحققت هذه الاتفاقات مزايا تسويقية للصادرات المصرية والقضاء على معوقات الدفع بالعملات الأجنبية، كما أنها آلية رقابية غير مباشرة على الصرف الأجنبي والموازنة بين المدفوعات والمتحصلات ولكن يشوبها عيب التمييز في المعاملات بين الدول لتضمنها شرط الأولى بالرعاية وتقييد التجارة.

وبدأت مرحلة التخطيط الشامل بين ١٩٦٠-١٩٦٦ بحركة التأميمات الكبرى إثر صدور قوانين يوليو الإشرافية بتأميم (٨٠) شركة وبنك<sup>(٤١٠)</sup>، كما شاركت الدولة في (٨٣) شركة بما لا تقل نسبة المساهمة عن (٥٠%)، وتحديد ملكية الأفراد في رؤوس أموال (١٤٥) شركة بنحو (١٠.٠٠٠ جنيه)، وهدفت حركة التأميمات تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية وتوجيه المدخرات نحو التنمية إثر فشل القطاع الخاص المحلي في المساهمة في الإنتاج نظراً لاستحواذ الأجانب والمتمصرين على القطاعات الاقتصادية الهامة، وتضخم دور القطاع العام في مقابل انحسار دور القطاع الخاص إثر تأميم المطاحن والمخابز ومضارب الأرز وتصفية البنوك الأجنبية العاملة في مصر وشركات البترول، وبذلك سيطر القطاع العام على (٩٠%) من نشاط قطاع الأعمال، وبذلك زاد نصيبه في الناتج المحلي واستيعاب العمالة، وأنيط بشركات القطاع العام الإستيراد وبذلك زادت الفجوة بين الإنتاج والإستهلاك<sup>(٤١١)</sup>، وشهدت هذه المرحلة وضع أول خطة خمسية ١٩٦٥/٦٤-٦١/٦٠ لزيادة الدخل القومي بنسبة ٤٣%، ولكن

---

(٤١٠) بلغت قيمة الأموال المؤممة لشركات التأمين والفحم والأسمنت والكهرباء والبنوك (٢٠٠) مليون جنيه وبلغت قيمة الأموال المؤممة بقوانين يونيو الإشرافية (٧٠٠) مليون جنيه، د/ إبراهيم العيسوي، د/ سعد الدين عبد اله : "تجربة مصر مع القطاعين العام والخاص ومستقبل التجربة، بحث مقدم لندوة القطاع العام والقطاع الخاص في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، القاهرة، ١٩٩٠، ص ٢٣٩ .

- بلغ عدد الشركات المؤممة كلياً وجزئياً بموجب القوانين ١١٧، ١١٨، ١١٩ لسنة ١٩٦١ (٣٠٥) شركة، راجع د/ عبد المغني سعيد : "التكامل بين القطاعين العام والخاص"، بحث مقدم للمؤتمر العلمي السنوي للاقتصاديين المصريين الثالث عشر - دور الاستثمار الخاص في تحقيق أهداف التنمية"، القاهرة ٢٤-٢٦ نوفمبر ١٩٨٨، القاهرة ١٩٨٩، ص ٢٤٦ .

(٤١١) فايز عبد الهادي أحمد : "سياسة الإصلاح الاقتصادي وأثرها على اقتصاديات صناعة الخزف والصيني في مصر"، رسالة ماجستير، كلية التجارة جامعة عين شمس، ٢٠٠٠، ص ٦ .

ما تحقق ٣٨٪ بنسبة ٨٦٪ من المستهدف، وأنيط بالقطاع العام تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتقديم السلع والخدمات المدعومة، وبلغت الاستثمارات العامة (٩٣.٥٪) تقريباً من إجمالي الاستثمارات المنفذة مقابل مساهمة القطاع الخاص بنسبة (٦.٥٪)، وصدرت القوانين المنظمة للأجور وساعات العمل وتحديد الإجراءات وتنظيم العلاقة بين المالك والمستأجر<sup>(٤١٣)</sup>، وبالنسبة للسياسة النقدية توحدت العلاوات والرسوم للمتحصلات والمدفوعات من كافة العملات بنسبة واحدة بلغت ٢٠٪ بغض النظر عن نوع العملة بموجب القرار الوزاري ١٤٩٢ لسنة ١٩٦١، وتماشياً مع أول خطة خمسية فقد تم الأخذ بموازنة النقد الأجنبي ونظمت عملية الإستيراد بدون تحويل عملة بشرط عدم تواجد إنتاج محلي مماثل، ويدفع المستورد بالعملة الأجنبية نصف القيمة الإسمية الصادر بها الترخيص، ولجأت مصر للاقتراض الخارجي لتعويض النقص في الموارد من العملات الأجنبية<sup>(٤١٣)</sup>، ونظراً لتزايد الدور الاقتصادي للدولة فقد زاد نصيب القطاع العام في الناتج الإجمالي ١٨٪ وفي الاستثمار القومي إلى ٧٤٪ من إجمالي الاستثمارات الكلية المنفذة<sup>(٤١٤)</sup>.

وفي الفترة بين ١٩٦٦-١٩٧٣ المعروفة باقتصاديات الحرب عجز القطاع العام عن توفير السلع والخدمات للقطاعات المدنية والعسكرية وتزايد عجز الموازنة العامة والعجز في ميزان المدفوعات الدولية وزادت المديونية المحلية والدولية وزيادة حدة التضخم وانخفض سعر صرف الجنيه، وزادت الفجوة بين الصادرات والواردات وانخفاض مستويات المعيشة والرفاهية<sup>(٤١٥)</sup>، واستوعب الجيش الزيادة في العمالة بعد حرب ١٩٦٧، وزاد عجز الميزان التجاري من ٨١ مليون جنيه إلى ٢٢٦ مليون جنيه بين ١٩٦٨، ١٩٧٣ على التوالي وانخفض معدل متوسط النمو الاقتصادي إلى ٣.٣٪ وصلت لأقل من ١٪ للفترة السابقة، وبلغ متوسط نمو الناتج القومي الإجمالي ٢٪ سنوياً مقابل نمو سكاني ٢.٣٪ وبلغ معدل الاستثمار ١٣.٤٪

(٤١٣) سيد عبد الله سيد شعبان: الآثار التوزيعية لسياسات الإصلاح الاقتصادي في مصر في الفترة من ١٩٨٧-١٩٩٥، رسالة ماجستير، كلية التجارة الإسماعيلية جامعة قناة السويس ١٩٩٨، ص ٨٦-٨٧ .  
(٤١٣) رانيا عبد الحليم رضا عبد العال : مرجع سابق، ص ١٩٠-١٩٢ .  
(٤١٤) د/ سلطان أبو علي : "مبادئ الاقتصاد التجميعي"، مرجع سابق، ص ٥ .  
(٤١٥) سيد عبد الله سيد شعبان : مرجع سابق، ص ١١ .

مما أفضى لتمويل الاستثمارات بموارد خارجية<sup>(٤١٦)</sup>، وتميزت هذه الفترة بندرة المعروض من النقد الأجنبي حيث استنزف في دفع تعويضات التأميمات والسودان عن بناء السد العالي وتكاليف حرب اليمن ومواجهة الإنفاق العسكري، ولذلك فرضت علاوة (٣٥%) لحفز العاملين بالخارج لتحويل مدخراتهم إلى مصر، وسمح بفتح حسابات مصرفية بالعملات الأجنبية لتمويل الواردات<sup>(٤١٧)</sup>، ونال القطاع العام نسبة ٩٠% من الاستثمارات الكلية لعام ١٩٧٣ في الصناعة والنقل والتجارة والبنوك والتأمين والوسطاء الماليين ومعظم شركات الإنشاء والتشييد<sup>(٤١٨)</sup>، وتضاعفت أعداد السلع والخدمات الخاضعة لرقابة الدولة بقصد إعادة توزيع الدخل القومي وزيادة الخدمات الاجتماعية وزيادة التوظيف<sup>(٤١٩)</sup>.

وبعد هذا العرض يتضح لنا هيمنة القطاع العام على النشاط الاقتصادي وتضخم دور الدولة المفرط في الاقتصاد حيث تدخلت مباشرة في الإنتاج والاستثمار والملكية العامة لوحدات الإنتاج، كما تدخلت بطريقة غير مباشرة من خلال فرض القيود والإجراءات والتنظيم والرقابة والتدخل من خلال السياسات المالية والنقدية والتجارية وتوسعت الدولة في التوظيف وتشغيل العمالة في الشركات والهيئات والمؤسسات والإدارات العامة ووحدات الحكم المحلي والوزارات وهيئاتها التابعة لها، وتضخم دور الدولة في تقديم الخدمات الاجتماعية كالتعليم والصحة والإسكان والدعم العيني ودعم الطاقة والنقل والمواصلات والمواد الغذائية والمنتجات الصناعية، وسيطرة الدولة على التجارة الخارجية إستيراداً وتصديراً من خلال القطاع العام والحال كذلك بالنسبة للتجارة الداخلية، وانتهجت الدولة سياسة الإحلال محل الواردات وفرضت الرسوم الجمركية لحماية الإنتاج المحلي من الواردات، وحددت حصص للواردات وتم تدعيم الصناعة المحلية والصادرات لزيادة قدراتها التنافسية

---

(٤١٦) د/ مصطفى السعيد : "الإفتتاح الاقتصادي واستراتيجية الاعتماد على الذات"، بحث مقدم للمؤتمر العلمي السنوي السادس للاقتصاديين المصريين "تحو اقتصاد مصري يعتمد على الذات"، القاهرة ٢٦-٢٨ مارس ١٩٨١، تحرير د/ زكي شافعي، د/ رمزي زكي، القاهرة، ١٩٨٤، ص ٨٨ .

(٤١٧) رانيا عبد الحليم رضا عبد العال : مرجع سابق، ص ١٩٣-١٩٤ .

(٤١٨) د/ عبد المنعم راضي : "موسوعة مصر الحديثة"، المجلد الثاني "الاقتصاد"، الهيئة العامة المصرية للكتاب بالتعاون مع INC البنك الدولي، ٢٠٠٠، ص ١٠ .

(٤١٩) د/ سلطان أبو علي : "مبادئ الاقتصاد التجميعي"، مرجع ساب، ص ٦-٧ .

- د/ أحمد سالم حسين : "الدولة والقطاع العام"، جماعة خريجي المعهد القومي للإدارة العليا، ١٩٨٩، ص ٤٩-٥١ .

وفرضت القيود على الصرف الأجنبي وحددت سعره تحكيمياً مما أفضى لزيادة حدة المضاربة<sup>(٤٢٠)</sup>، وتدخلت الدولة بإفراط في أسواق النقد والإئتمان وسيطرت على الجهاز المصرفي، وإشراف البنك المركزي على البنوك وملكية الدولة لبنوك القطاع العام، وتحديد البنك المركزي للإئتمان كمياً ونوعياً ووضع سقفاً للإئتمان الموجه للقطاع الخاص مقابل تحرير الإئتمان الموجه للقطاع العام وتحديد أسعار الفائدة وثبات سعر الخصم والتوسع الحكومي في الاقتراض المحلي من الجهاز المصرفي لتمويل الإنفاق العام المرتبط بالتدخل المفرط للدولة في الاقتصاد، وتدهورت البورصة إثر تأميم ومصادرة الدولة للشركات الأجنبية وبذلك انعدمت الأوراق المالية من التعامل حيث تأممت (٩٣) شركة مسجلة بالبورصة.

وتدخلت الدولة بإفراط في كافة القطاعات الاقتصادية ففي قطاع الزراعة وضعت قانون الإصلاح الزراعي ليضع حد أقصى للملكية الزراعية مع حظر تملك الأجانب للأراضي مع تعويض الملاك السابقين للأرض، ولزيادة رقعة الأراضي استصلحت الدولة ما يقرب من (٩٠٠) ألف فدان ١٩٦٠-١٩٧٠، وأنشأت الجمعيات الزراعية ووفرت الأسمدة والمبيدات والآلات لزيادة الإنتاجية، وتولت تسويق المنتجات الزراعية وحصولها على الحاصلات الزراعية بأسعار منخفضة<sup>(٤٢١)</sup>، وبالنسبة للقطاع الصناعي نفذت الدولة استراتيجية الإحلال محل الواردات<sup>(٤٢٢)</sup> من خلال المشروع العام وأنشأت الصناعة الثقيلة وراعت البعد الاجتماعي في تسعير منتجات القطاع العام، وبالنسبة لقطاع التجارة الخارجية فقد مولت الدولة عجز ميزان المدفوعات بالذهب والعملات الأجنبية نظراً لزيادة الواردات من المعدات والآلات ومستلزمات الإنتاج وتمويل صفقات السلاح

(420) Kamar, (B) & Bakardzhieva, (D) : "Economic trilemena & Exchange rate management in Egypt", Paper presented of the annual conference of economic research forum for the Arab countries, Dec, 2003, p. 5.

- Rania Al-Mashat : "Financial sector development and growth in Egypt : 1960-1999", E.F.R., Working paper, No. 200387, economic research forum, August, 2003, p. 6.

(421) Hansen, Bent : "The political economy of poverty, equity and growth : Egypt and Turkey", Oxford, World Bank, 1991, p. 155.

- د/ محمود منصور عبد الفتاح "مستقبل الزراعة المصرية، دراسة لمدى إمكانية مساهمة القطاع الزراعي المصري في تحقيق الاعتماد على الذات"، بحث مقدم للمؤتمر العلمي السنوي السادس للاقتصاديين المصريين "تحو اقتصاد مصري يعتمد على الذات"، القاهرة ٢٦-٢٨ مارس ١٩٨١، ص ٢٤٥-٢٤٦.

(422) د/ سامية عمار : "الافتتاح التجاري في مصر"، مصر المعاصرة، العدد ٤٩٧، السنة ٩٦، يوليو ٢٠٠٥، ص ١٩٢-١٩١.

بالاقتراض الخارجي، وسيطر القطاع العام على التجارة الخارجية والمحلية، ولخفض الواردات رفعت الدولة سعر الدولار الخاص بالواردات مما يفضي لارتفاع أسعارها محلياً مما يخفض الطلب عليها وعلى الدولار بالتبعية<sup>(٤٢٣)</sup>، وفرضت الدولة الحظر على الاستيراد وسددت حصص الواردات لبعض السلع، ودعمت السلع المصدرة لزيادة قدراتها التنافسية في الأسواق الدولية<sup>(٤٢٤)</sup>.

وبإطلالة على كفاءة دور الدولة المتدخل في الاقتصاد بإفراط في الفترة ١٩٧٣-١٩٥٢ نرى تضخم الجهاز الإداري نظراً للتوظيف غير الرشيد للعمالة ناهيك عن انتشار الفساد الإداري والسياسي والوظيفي الأمر الذي حد من نجاح هذا الدور التدخلية للدولة والإقلال من كفاءته<sup>(٤٢٥)</sup>، ناهيك عن صدور العديد من التشريعات التي تتطلبها هذه المرحلة وتدعيماً لدور الدولة التدخلية والتي واجهت الإدارة التنفيذية صعوبات في تنفيذها وعصفت بالحقوق والحريات الفردية والعامية<sup>(٤٢٦)</sup>، كما لوحظ سيطرة الدولة على كافة السلطات الثلاث والنقابات العمالية والمهنية الذي أضعف من دورها الاقتصادي<sup>(٤٢٧)</sup>. كما أن التوسع في الدعم العيني والنقدي للسلع والخدمات والصادرات والواردات أثقل من كاهل الدولة وتسبب في عجز ميزان المدفوعات والموازنة العامة للدولة، وبذلك انخفضت كفاءة هذا الدور التدخلية للدولة مما أفضى لحدوث العديد من المشكلات المالية والاقتصادية والاجتماعية.

### ٣/٨ الدور التدخلية للدولة بالتزامن مع إفساح النشاط الاقتصادي للقطاع الخاص : ١٩٩٠-١٩٧٤

جاءت ورقة أكتوبر ١٩٧٤ لتحديد السياسة الاقتصادية الجديدة الهادفة لدعم خطة التعمير وتطوير الاقتصاد حتى عام ٢٠٠٠، وزيادة النمو الاقتصادي،

<sup>(٤٢٣)</sup> د/ أحمد سعيد دويدار : "تظام سعر الصرف في مصر" مصر المعاصرة، العدد ٤٠٢، أكتوبر ١٩٨٥، ص ٦ .  
<sup>(٤٢٤)</sup> Thissen, (M) & Kerkhof, (P) : "The dynamics of reform policy : a new political economy model with an application to Egypt", C.D.S., Report, No. 5, Uniersity of Groningen, Netherlands, 1998, pp. 11-12.

<sup>(٤٢٥)</sup> د/ أحمد صقر عاشور : "الأزمة الاقتصادية والإصلاح المؤسسي في مصر"، كراسة استراتيجية، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، كراسة رقم (٩٩) ٢٠٠١، ص ١٠ .

<sup>(٤٢٦)</sup> د/ إبراهيم شحاته : "الإطار القانوني للإصلاح الاقتصادي في مصر"، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، المحاضرة المتميزة رق (١٥) أكتوبر ١٩٩٦، ص ٦ .

<sup>(٤٢٧)</sup> د/ حسين توفيق : "الدولة والتنمية في مصر الجوانب السياسية، دراسة مقارنة"، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ٢٠٠٠، ص ١٦٤ .

مع إفساح المجال للقطاع الخاص وانتهاج سياسة الانفتاح الاقتصادي وتبني آليات السوق، وذلك في إطار زيادة القطاع العام للاقتصاد والذي أنيط به تنفيذ الخطط القومية والبنية الأساسية<sup>(٤٢٨)</sup>، وتعصيماً لهذه السياسة جاء صدور القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٤ والمعدل بقانون ٣٢ لسنة ١٩٧٧ لحفز الاستثمارات العربية والأجنبية لكافة القطاعات وإنشاء البنوك الاستثمارية والمتعاملة بالنقد الأجنبي والبنوك المشتركة وفروع البنوك التجارية، ومنح الحوافز للمشروعات كالإعفاء من الضرائب للأرباح والسماح بتحويلها للخارج مع عدم جواز المصادرة والتأميم للمشروعات، والسماح للقطاع الخاص بالتصدير والإستيراد بدون تحويل عملة، ولزيادة الثقة صدرت قوانين تصفية الحراسات ونقل التوكيلات التجارية إلى الرأسمالية الوطنية<sup>(٤٢٩)</sup>، وصدرت في الفترة من ١٩٧١-١٩٧٩ ستة قوانين محفزة وجاذبة للاستثمارات هي القانون ٦٥ لسنة ١٩٧١ لإنشاء الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة، والقانون ٤٣ لسنة ١٩٧٤، والقانون ١٧٣ لسنة ١٩٧٤ الذي سمح للأفراد بفتح حسابات بالنقد الأجنبي، القانون ١٢٠ لسنة ١٩٧٥ الذي سمح للبنك المركزي بتحديد أسعار الفائدة والخصم على القروض والودائع، والقانون ٩٧ لسنة ١٩٧٦ الذي سمح للبنوك بالدخول في عمليات لموازنة الصرف ومعاملات صرف آجلة والإقراض بالنقد الأجنبي، والقانون ٥٢٠ لسنة ١٩٧٩ الذي أنشأ الهيئة العامة لسوق المال<sup>(٤٣٠)</sup>.

وعلى الرغم من التوجه نحو اقتصاديات السوق في الفترة ١٩٧٤-١٩٨١ إلا أن الدولة ظلت مهيمنة على الاقتصاد من خلال القطاع العام بصورة مباشرة وغير مباشرة<sup>(٤٣١)</sup>، حيث زاد الإستثمار العام والدعم ومساهمة القطاع العام في الناتج

(٤٢٨) د/ سلطان أبو علي: مبادئ الاقتصاد التجميعي، مرجع سابق، ص ٦-٨ .  
 - د/ محمود محي الدين: "العولمة وأسلوب الإدارة الاقتصادية" منظور مصري في ندوة "العولمة وإدارة الاقتصاديات الوطنية" معهد السياسات الاقتصادية، صندوق النقد العربي، نوفمبر ٢٠٠١، ص ٢٨٦.  
 (٤٢٩) د/ عبد الهادي النجار: "محاولات ترشيد أداء القطاع العام الصناعي بالاقتصاد المصري"، بحث مقدم للمؤتمر العلمي الأول للاقتصاديين المصريين "التنمية والعلاقات الاقتصادية الدولية"، ص ٤٨٦-٤٨٧ .  
 (٤٣٠) د/ فائقة الرفاعي: "الوساطة المالية، كفاءة النظام المصرفي في التنمية المالية في الأسواق الناشئة"، التجربة المصرية، (تحرير) د/ محمد العريان، د/ محمود محي الدين، ترجمة د/ محمد جمال إمام، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٣٤ .  
 (٤٣١) د/ صلاح الدين زين: "تحرير الاقتصاد ومستقبل التخطيط في مصر: نموذج مصري لاقتصاد السوق الاجتماعي"، المؤتمر العلمي السنوي السادس عشر للاقتصاديين المصريين بعنوان "تحرير الاقتصاد المصري" تحرير د/ سلطان أبو علي، ديسمبر ١٩٩١، ص ٥٧ .



المحلي، وزاد الإستثمار العام الموجه لتعمير مدن القناة والبنية الأساسية وإنشاء المدن الجديدة حيث ساهم القطاع العام في تنفيذ (٨٠%) من الإستثمارات وهو ما أفضى لنمو العمالة به لتصل إلى ١٠% في ١٩٨١ .

وفي الفترة ١٩٨٢-١٩٩٠ استمر توظيف الدولة للعمالة في الوحدات الإدارية والخدمية فوصلت العمالة ٤.٥ مليون عامل أما بالقطاع العام فوصلت ٣.٨ مليون موظف في ١٩٨٨ الأمر الذي أفضى لتضخم العمالة عن طاقة هذه الوحدات الفعلية<sup>(٤٣٣)</sup>، وزادت نسبة الأجور من الإنفاق العام واستمر الإنفاق العام الموجه للدعم والخدمات الاجتماعية، وعلى صعيد السياسة النقدية أباح القانون ١٢٠ لسنة ١٩٧٥ للبنك المركزي حرية تحديد أسعار الفائدة وإعفاء الفائدة على الودائع من ضريبة إيرادات الأموال المنقولة، واستخدمت السقوف الإئتمانية للحد من التوسع في الإئتمان للتحكم في عرض النقود واستهداف التضخم وتوجيه الإئتمان وفق أولويات الخطة الاقتصادية، كما ألزم البنك المركزي في ١٥/١٠/١٩٨١ البنوك بعدم تجاوز مطلوبات القطاع العام والخاص نسبة ٦٥% من أرصدة الودائع لذات القطاعين خلال العام المالي ١٩٨٢/٨١، كما لا يتجاوز طلب القطاع الخاص التجاري والقطاع العائلي عن ٩%، ٧.٥% على التوالي عن نفس المدة<sup>(٤٣٣)</sup>، وتدخلت الدولة في تحديد أسعار الفائدة لكل قطاع ونشاط اقتصادي وتشوهت أسعار الفائدة لذلك واتسم هيكلها بالجمود النسبي نظراً لتحديدها من الدولة وليس وفق آليات السوق، حيث فرضت الدولة القيود والإجراءات التنظيمية على أسواق النقد والإئتمان وسعر الصرف مع عدم تفعيل سوق المال لغياب القوانين المنظمة له، وتعديل هيكل الضريبة الجمركية في عام ١٩٧٥ لتتوافق مع سياسة الإنفتاح الاقتصادي حيث رفعت حدود التعريفة وتقررت بعض الإعفاءات وخضعت المواد الأولية لتعريفة إسمية تراوحت بين ١٠%، ١٥% وخضعت السلع الإستهلاكية لتعريفة اسمية تراوحت بين ١٥٠%، ١٧٥% في حين تقع تعريفة السلع الوسيطة بين هذين الحدين، وأفضت هذه التعريفة لتوجيه الاستثمارات الخاصة نحو الصناعات المتمتعة بالحماية الجمركية المرتفعة كالأحذية والمنظفات والبلاستيك والصناعات الكيماوية ومواد البناء والصناعات الهندسية الكهربائية والملابس الجاهزة والمياه الغازية بين ١٩٧٥-١٩٨٢

(٤٣٣) د/ صديق محمد عفيفي: "المتطلبات الإدارية لفعالية تحرير الاقتصاد المصري"، المؤتمر العلمي السنوي السادس

عشر للاقتصاديين المصريين "تحرير الاقتصاد المصري"، مرجع سابق، ص ٢٧٠ .

(٤٣٣) البنك المركزي المصري: "المجلة الاقتصادية"، المجلد (٢٨)، القاهرة، ١٩٨٧/١٩٨٨، ص ٦٢ .

حيث خضعت الواردات من هذه السلع لتعريفة جمركية بين ٥٠٪ - ٢٥٠٪ بينما تراوحت التعريفة على مستلزمات الإنتاج بين ٥٪ - ١٠٪ وفق جدول تعريفة عام ١٩٧٥<sup>(٤٣٤)</sup>، وتم تطوير السوق الموازية لعلاج سعر صرف الجنيه وتحولت إليها معاملات مصر الخارجية عام ١٩٧٨، وشمل سعر الصرف التشجيعي كافة المعاملات المنظورة وغير المنظورة، وتعد سياسة الاستيراد بدون تحوي لعملة أحد ركائز سياسة الإنفتاح الإقتصادي بهدف توفير مستلزمات الإنتاج وجذب مدخرات العاملين بالخارج<sup>(٤٣٥)</sup>، وتحددت قواعد الاستيراد بدون تحويل عملة للقطاعين العام والخاص ونقلت الإجراءات إلى البنوك التجارية<sup>(٤٣٦)</sup>، كما فرض القرار رقم ٦٠٠ لسنة ١٩٧٩ بدفع الرسوم الجمركية بالعملات الأجنبية واستبدال ما يقابل قيمة الرسوم الجمركية المستحقة على السلع المستوردة بدون تحويل عملة بالعملات الأجنبية بهدف زيادة الموارد من العملات والحد من الواردات وبذلك يتضح حجم تدخل الدولة في التجارة الدولية والتي كان هيكلها مقيداً ويخضع للقيود الإدارية على الواردات مع فرض هيكل حماية متحيز ضد الصادرات، وضرورة حصول القطاع الخاص على تراخيص للتصدير أو الاستيراد<sup>(٤٣٧)</sup>.

ويلاحظ على كفاءة دور الدولة التدخل في الفترة ١٩٧٤-١٩٨١ تميز بإعتماد القطاع الخاص على الدولة في القيام بدوره في النشاط الاقتصادي حيث قدمت له الحوافز والتسهيلات والإعفاءات الجمركية والضريبية ومنح التراخيص والموافقات، وفي إطار الدور الاجتماعي للدولة تدخلت بتسعير منتجات القطاع العام إدارياً وتوظيف العمالة به رغم زيادة هذا التوظيف عن الطاقة التوظيفية الفعلية له مما خفض ربحيته وإنتاجيته وضعف الرقابة والتخطيط داخل وحداته، مما أفضى لخفض أدائه الاقتصادي حيث زاد العجز للمشروعات غير المالية من ١٪ في بداية السبعينات إلى أكثر من ٦٪ في بداية الثمانينات والذي

(٤٣٤) د/ هدى مجدي السيد: "هيكل الحماية وأثره على التجارة الخارجية، دراسة تطبيقية على مصر خلال الفترة من ١٩٦٠-١٩٨٤"، رسالة دكتوراه، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، القاهرة، ١٩٨٧، ص ٣١٥.

(٤٣٥) د/ علي حافظ منصور: "مستقبل التجارة الخارجية لمصر في ظل الاتجاهات الحماية والتكتلات الاقتصادية"، بحث مقدم للمؤتمر العلمي السنوي الخامس للاقتصاديين المصريين "رؤية مستقبلية للاقتصاد المصري"، ص ١٨٢-١٨٦.

(٤٣٦) معهد التخطيط القومي: "تقييم سياسات التجارة الخارجية والنقد الأجنبي وسبل ترشيدها"، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم (١٣) القاهرة، ١٩٨٠، ص ٧٦.

(٤٣٧) Hanaa Kheir-Eldin & Shrine El-Shawarby: "Trade and foreign exchange regime in Egypt", Paper presented at FEMiSE, Research, No. 99/B1-01, 2001, pp. 14-15.

مثل ٢٥٪-٣٠٪ من العجز الإجمالي للحكومة، ويجدر بالذكر أن عدد شركات القطاع العام بلغت ٣٧٢ شركة برأس مال مستثمر ٧.٣٣٧ مليون جنيه في ١٩٧٨ بعمالة قدرها ١.٢٠٥.٠٠٠ مليون عامل وبلغت قيمة إنتاجه ٥.٢٦٥ مليون جنيه<sup>(٤٣٨)</sup>، وبذلك تعد خسائر القطاع العام أحد بنود عجز الموازنة نظراً لتسعير منتجاته بأقل من التكلفة الاقتصادية الحقيقية وتعثر شركاته وزيادة الطاقات العاطلة لديه مما فاقم أزمة المديونية لدى شركاته وعدم القدرة على الوفاء بالتزاماتها المالية، وضعف كفاءته الإدارية والتنظيمية والفنية وتدني مستوى عمالته وضعف كفاءته الإنتاجية وزيادة نسبة الفاقد والمنتج المعيب والراكد<sup>(٤٣٩)</sup>، وكذلك فالتسعير الإداري للسلع العامة يفضي لانخفاض كفاءة القطاع العام ولا تتسق مع الأسعار الدولية الماثلة مما يزيد من حجم الديون وسوء تخصيص الموارد وعدم الاستخدام الأمثل لها وعدم الربحية<sup>(٤٤٠)</sup> خاصة وأنه يعتمد على السلع الوسيطة والاستثمارية المستوردة والتي ترتفع أسعارها في ظل انخفاض كفاءته الاقتصادية، وانخفاض قيمة الجنيه وتجميد أسعار منتجاته الأمر الذي فاقم خسائره<sup>(٤٤١)</sup> وحاجته المستمرة للتمويل واختلال الهياكل التمويلية لشركاته وعدم كفاية رأس المال العامل وتراكم المخزون وعدم واقعية ميزانيات شركاته<sup>(٤٤٢)</sup>، وبذلك أصبحت مصر أحد أكبر الدول المدنية حيث وصل حجم الدين الخارجي (٤٠) مليار دولار عام ١٩٨٧، وخفضت الدولة منذ النصف الثاني نم الثمانينيات المعدل السنوي للتشغيل حيث عجزت قطاعات المقاولات والغير منظمة عن استيعاب المزيد من العمالة بسبب التشبع أو خفض الإنفاق الاستثماري مع انخفاض الطلب الخارجي عليها مما ساهم في بلاغ

(٤٣٨) د/ هبة ضدوسة : "مستقبل القطاع العام في مصر"، بحث مقدم للمؤتمر العلمي السنوي السادس للاقتصاديين المصريين " نحو اقتصاد مصري يعتمد على الذات"، مرجع سابق، ص ٤٠٧-٤٠٨ .

(٤٣٩) دعاء محمد سالماني : "دور سياسات الإصلاح الاقتصادي في تهيئة المناخ الاستثماري في مصر"، رسالة ماجستير كلية التجارة جامعة عين شمس، ص ١٨٤ .

- فاطمة أحمد الشربيني : "مشاكل القطاع العام في مصر"، مجلة الإدارة، العدد الأول، القاهرة، يوليو ١٩٨٤، ص ٧-٨ - World Bank : "African development indicator's" Washington, D,C, 1996, p. 63. (٤٤٠)

(٤٤١) البنك الأهلي المصري : "النشرة الاقتصادية"، العدد الثالث، المجلد (٤٥) القاهرة، ١٩٩٢، ص ١٦٧-١٦٨ .  
(٤٤٢) عادل السيد مرزوق : "الأداء الاقتصادي الأمثل لقطاع الأعمال العام المصري في ظل قواعد آليات السوق"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ١٩٩٦، ص ١٩٥-١٩٦ .

معدل البطالة ١٠.٧٪ بسبب حالة الركود الاقتصادي والمشروعات كثيفة رأس المال<sup>(٤٤٣)</sup>.

ويلاحظ أن تدخل الدولة في الاقتصاد صاحبه عدم كفاءة الأطر المؤسسية وضعف أداء القطاع العام، وأدى إتساع دور الدولة وأجهزتها ومؤسساتها إلى ارتباط مصالح القطاع الخاص بالقطاع العام، كما انخفضت كفاءة المؤسسات والهيئات العامة والأطر التشريعية والسياسية بالإضافة للتشوهات في النظام الضريبي كالإعفاءات وسيادة الاحتكارات وسوء تخصيص الموارد وانتشار الفساد السياسي والإداري، وتدخل الدولة في التسعير الإداري لمنتجات القطاع العام وإصدارها القرارات المتعلقة بالإنتاج والتسويق والتوزيع والتشغيل والاستثمار والتمويل، وظهرت البطالة المقنعة وتدهور الإنتاجية والأجور الحقيقية وزيادة خسائر القطاع العام، وزيادة عجز الموازنة العامة وميزان المدفوعات واختلال هيكل الصادرات كمياً ونوعياً وضعف قدراتها التنافسية في الأسواق الدولية، وانخفضت الاحتياطيات الدولية من العملات الحرة نظراً لتراجع إيرادات الصادرات وإيرادات قناة السويس والسياحة وتحويلات العاملين في الخارج<sup>(٤٤٤)</sup>، وتراجع معدلات النمو لكافة القطاعات الاقتصادية وهو ما أفضى لحدوث خلل بين الإنتاج والإستهلاك وعدم توفير السلع الضرورية الأمر الذي يقود عملياً للتضخم وزيادة الواردات وارتفاع الأسعار وزيادة عجز الموازنة وميزان المدفوعات وتنامي الدين العام الداخلي والخارجي<sup>(٤٤٥)</sup>.

<sup>(٤٤٣)</sup> د/ سامي السيد فتحي: "التوزيع القطاعي للقطاعي القوى العاملة وعلاقته بالبطالة"، بحث مقدم للمؤتمر العلمي السنوي الرابع عشر للاقتصاديين المصريين "الموارد البشرية والبطالة، ٢٣-٢٥ نوفمبر ١٩٨٩ تحرير د/ سلطان أبو علي، القاهرة، ١٩٩١، ص ٤٧٤-٤٧٩ .

- ياسمين محمد فؤاد: "أثر برنامج الإصلاح الاقتصادي على التضخم والبطالة في مصر"، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ديسمبر ١٩٩٦، ص ٩٩-١٠١ .

- د/ إبراهيم عوض: "سياسة التشغيل" في د/ إبراهيم عوض (تحرير) "تحو سياسة للتشغيل في مصر" الهيئة العامة المصرية للكتاب، ٢٠٠٥، ص ١٢ .

<sup>(٤٤٤)</sup> البنك الأهلي المصري: "النشرة الاقتصادية" العدد (٤) ، المجلد (٤٦)، القاهرة، ١٩٩٣، ص ٣٨٩ .

- البنك الأهلي المصري: "النشرة الاقتصادية"، العدد (٣)، المجلد (٤٨)، القاهرة، ١٩٩٥، ص ٣٣٢ .

<sup>(٤٤٥)</sup> I.M.F.: "Arab republic of Egypt", Recont economic development, 1992, p. 1.

- عمرو جمال الدين محمد: "الدين العام الداخلي وأثره على تهيئة المناخ الاستثماري في مصر"، رسالة ماجستير، كلية التجارة جامعة عين شمس، ٢٠٠٢، ص ١٤٨ .

## ٤/٨ الدور الاقتصادي للدولة في مرحلة التحرير الاقتصادي ١٩٩١-٢٠١١

انتهجت مصر خلال الفترة بين ١٩٩١-١٩٩٨ برنامج الإصلاح الاقتصادي بشقيه برنامج التثبيت مع صندوق النقد الدولي وبرنامج التكيف الهيكلي مع البنك الدولي من خلال إتفاقيتين في أبريل ومايو ١٩٩١ وذلك بهدف القضاء على الإختلالات الهيكلية الداخلية والخارجية وتحقيق كفاءة استخدام الموارد، والسماح للقطاع الخاص بالتدخل في النشاط الاقتصادي وتحقيق التنمية الاقتصادية<sup>(٤٤٦)</sup>، وإصلاح السياسات الاقتصادية الكلية لتحقيق التوازن الكلي من خلال علاج عجز الموازنة والحد من الإئتمان وعرض النقود وتحرير أسعار الصرف<sup>(٤٤٧)</sup>، وكان تنفيذ الاتفاق مع صندوق النقد شرطاً لإلغاء تدريجي لحوالي ٥٠٪ من الدين الخارجي في إطار نادي باريس، وبذلك انخفض حجم الدين الخارجي من ١٨٥.٢٪ من الناتج المحلي في ١٩٨٩/٨٨ إلى ٢٨.٣٪ في ٢٠٠٠/٩٩ وبذلك انخفض معدل خدمة الدين من ٤٩.٢٪ إلى ٧.٢٪ خلال نفس المدة، ونظراً للموقف السياسي والعسكري المصري المساند لحرب الخليج أسقطت العديد من الدول الدائنة لديونها على مصر فألغت أمريكا ٦.٧ مليار دولار ديوناً عسكرية، وألغت دول الخليج ٧.٧ مليار دولار كما ألغت كندا (٤٠٪) وفرنسا وإيطاليا ٥٠٪ من ديونهم، وتمت جدولة الديون وفق قواعد نادي باريس وتم التخفيض على ثلاث مراحل (١٥٪، ١٥٪، ٢٠٪)<sup>(٤٤٨)</sup>.

وفي إطار برنامج التثبيت انتهجت سياسة مالية تقييدية للتحكم في عجز الموازنة المزمّن الذي انخفض من ٢٠٪ إلى أقل من ١٠٪ إلى ٣٪ ثم ١٪ أعوام ١٩٩٢/٩١،

- - عبد المنعم الشحات محمد علي: تقييم سياسات الإصلاح الاقتصادي في تحقيق الأهداف الإنمائية للاقتصاد المصري، دراسة قياسية، رسالة دكتوراه، كلية التجارة جامعة عين شمس، ٢٠٠٠، ص ٤٧-٤٨ .

(446) World Bank : "Trends in developing economics", Washington, D, C, 1996, pp. 152-156 .

(447) El-Serafay, (S): "Structural adjustment in ret respect some critical rejections", conference on :aspects of structural reform with special reference to the Egyptian economy, economics department. Faculty of economics and political science, Cairo University , April, 13-14, 2003, pp. 67-68.

(448) Ahmed Galal : "Adjustment and development : the case of Egypt : Adjustment policies and development strategies in the Arab world", (eds) by El-Nagar, papers presented at seminar, U.A.E., Feb., 16-18, 1987, I.M.F., pp. 78-82.

- د/ رمزي زكي : "المغلاة في الإحتياطات الدولية هل يمكن استخدامها للخروج من المأزق الراهن للاقتصاد المصري"، المجلة المصرية للتنمية والتخطيط، المجلد الثاني، العدد الأول يونيو ١٩٩٤، ص ٥٣-٥٤ .

- سمية أحمد عبد المولى : "سياسات الإصلاح الاقتصادي وتوزيع الدخل، حالة مصر"، رسالة دكتوراه، كلية التجارة وإدارة الأعمال، جامعة حلوان، ٢٠٠٢، ص ١٢٣ .

والاستثماري حيث خفض الاعتماد المخصص لبند الأجور سواء بعدم زيادتها أو بتجميد الوظائف وعدم التعيين في وظائف جديدة، والتشجيع على الإجازات بدون أجر وتسريح العاملة من شركات القطاع العام<sup>(٤٤٩)</sup>، وعلى الرغم من زيادة الأجور الإسمية يمنحها العلاوات السنوية إلا أن الأجور الحقيقية ظلت أقل من معدلات التضخم وهو ما أثر سلباً على الفقراء ومحدودي الدخل وخفض رفاهيتهم ومستوياتهم المعيشية<sup>(٤٥٠)</sup>، كما أثر خفض المخصصات الموجهة للدعم على السلع الغذائية والتموينية حيث تقلص الدعم العيني والنقدي مما أفضى لزيادة الخلل بهيكل الأجور والأسعار والتضخم<sup>(٤٥١)</sup>، وتدهورت كفاءة وأداء الخدمات الاجتماعية جراء خفض الإنفاق العام على التعليم والصحة حيث تتجه غالبية المخصصات للأجور والقليل الباقي للاستثمارات، وهو ما أفضى لفقد الفقراء حقوقهم المادية والعينية وزيادة تكلفة الفرص البديلة لهم الأمر الذي يدفع أبنائهم للتسرب من التعليم والتوجه صوب العمل في القطاع غير المنظم للاستفادة من دخولهم<sup>(٤٥٢)</sup>، كما ترتفع التكلفة الحدية للخدمة الصحية

---

(٤٤٩) د/ سميحة فوزي، د/ عبد الفتاح الجبالي: 'فعالية الإنفاق العام بين موازنة الإنفاق إلى موازنة الأداء'، في الموازنة العامة اتجاهات رؤى جديدة، تحرير د/ سلوى شعراوي جمعة، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ٢٠٠٤، ص ١٣٤ .

(٤٥٠) فاطمة أحمد حسن: "أثر برنامج الإصلاح الاقتصادي في مصر على الفقر وسوق العمل"، في أعمال المؤتمر السنوي الخامس للباحثين الشباب "بين الشعار والحقيقة"، خطابات وبرامج الإصلاح في عالم متغير، قضايا التنمية، العدد ٣٤، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ج٢، القاهرة ٢٠٠٤، ص ٩١٥ .

- ريهام عبد الحكم: "أر سياسات الإصلاح الاقتصادي على مشكلة البطالة، دراسة مقارنة بين مصر وإسرائيل"، رسالة ماجستير، كلية التجارة جامعة عين شمس، ٢٠٠٠، ص ١٣٨ .

(٤٥١) شاهيناز عطية على عبد الكريم: "مدى ملائمة سياسات الإصلاح الاقتصادي لمجابهة الآثار الناجمة عن انقلاق المشاركة المصرية الأوروبية"، رسالة ماجستير، كلية التجارة جامعة عين شمس، ٢٠٠٥، ص ٣٦ .

- كريمة كريم: "الآثار الاقتصادية والاجتماعية لسياسات الإصلاح الاقتصادي في مصر"، مصر المعاصرة، العددان ٤٤٢-٤٤٤، السنة ٨٤، يناير/أبريل ١٩٩٦، ص ٢٤-٢٥ .

(٤٥٢) د/ هدى صبحي، د/ نيفين كمال: "دور الموازنة العامة للدولة في دعم الفقراء" بحث منشور في الموازنة العامة، تحرير د/ سلوى شعراوي جمعة، ٢٠٠٤، ص ٢٩٠-٢٩١ .

- World Bank : "Egypt-Alleviating poverty during structural adjustment", 1991, U.S.A. pp. 39-75.

لهم وتدهورت بذلك الرعاية الصحية وزادت الأمراض المتوطنة<sup>(٤٥٣)</sup>، كما تناقصت المعاشات قياساً على التضخم، وتأثرت البنية الأساسية سلباً جراء خفض الإنفاق العام الإستثماري وانخفاض بالتبعية الطلب على العمالة فزادت البطالة، وهدف برنامج التثبيت زيادة الإيرادات العامة وإصلاح النظام الضريبي وزيادة مرونته وشفافيته والحد من معوقات التصدير والإنتاج، وصدرت حزمة من التشريعات الضريبية القانون ١١ لسنة ١٩٩١ الخاص بضريبة المبيعات وتعديل قانون ضريبة الدخل بالقانون ١٨٧ لسنة ١٩٩٣، وطرحت الدولة أذونات الخزنة لتمويل عجز الموازنة العامة.

وهدفت السياسة النقدية خفض الطلب الكلي بامتصاص فائض السيولة والحد من التوسع في منح الإئتمان والتحكم في عرض النقود لاستهداف التضخم، ولذلك انتهجت الدولة سياسة نقدية إنكماشية قوامها تحرير وتوحيد سعر الصرف وتحرير سعر الفائدة وإلغاء السقوف الائتمانية واستخدام سياسة السوق المفتوحة وتعديل نسب السيولة والاحتياطي وإصلاح الأطر المؤسسية النقدية<sup>(٤٥٤)</sup>، ولذلك فقد تحررت أسعار الفائدة الدائنة والمدينة وفق آليات السوق بدلاً من تحديدها إدارياً<sup>(٤٥٥)</sup>، وخفضت السقوف الائتمانية حتى ألغيت كما أنشأت سوقين للصرف الأول إدارة البنك المركزي وتجميع فيه حصيلة صادرات القطاعين العام والخاص والعملات الأجنبية التي لدى البنك المركزي، في حين

---

(٤٥٣) سمية أحمد عبد المولى: "آثار الإصلاح الاقتصادي على التنمية البشرية، دراسة لتقويم آثار الإصلاح الاقتصادي على الصحة في مصر"، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٩٧، ص ٢٦٦-٢٦٨ .

- د/ منال متولي: "أثر السياسة المالية على النمو الاقتصادي مع دراسة خاصة بالاقتصاد المصري، بحث مقدم للمؤتمر العلمي السنوي لقسم الاقتصاد "تحديات النمو والتنمية في مصر والبلدان العربية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، تحرير د/ باهر عتلم، ٤-٦ مايو ١٩٩٨، دار المستقبل العربي، ص ٣٢٥-٣٢٦ .

- د/ عبد المنعم عبيد: "تحو هيكلية اجتماعية اقتصادية شاملة لقطاع الرعاية الصحية في مصر"، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ورقة رقم (١٨) أغسطس ٢٠٠٤، ص ١٥ .

(٤٥٤) أرفند سوبرامانيان: "تجربة مصر في الاستقرار الاقتصادي"، ترجمة سمير كريم، سلسلة أوراق العمل، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، رقم ١٨، أكتوبر ١٩٩٧، ص ٣ .

(٤٥٥) مدوح حبسة: "آليات التضخم من خلال التوسع النقدي وسعر الفائدة"، في ندوة آليات التضخم في مصر، تحرير د/ هناء خير الدين، مركز البحوث والدراسات الاقتصادية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٩٢، ص ٢٦١-٢٦٣ .

ضم الثاني إيرادات السياحة، وفي ١٨/١٠/١٩٩١ حررت الحكومة سعر الصرف ووحدة السوقين في السوق الحرة للنقد الأجنبي وخفضت قيمة الجنيه ٢٣٪ مقابل الدولار وسمحت بتداول النقد الأجنبي خارج البنوك في شركات الصرافة<sup>(٤٥٦)</sup>، وتعطلت نسبة الإحتياطي والسيولة فألزم البنك المركزي كافة البنوك - عدا بنك الإسكان والتعمير - الاحتفاظ بأرصدة دائنة دون فوائد لديه لا تقل عن ١٥٪ من إجمالي ودائع الجنيه، وتحفظ لديه بنسبتين للسيولة بحد أدنى ٢٠٪ للجنيه و٢٥٪ للعملاء الأجنبية إعتباراً من ١/١/١٩٩١<sup>(٤٥٧)</sup>، واستخدمت الدولة السوق المفتوحة للتأثير على عرض النقود حيث يتم بيع وشراء الأوراق المالية<sup>(٤٥٨)</sup> وتمويل عجز الموازنة بإصدار وطرح أذونات الخزنة، واستخدم البنك المركزي سعر إعادة الخصم للأوراق المالية للبنوك التجارية لديه للتحكم في كمية النقود المعروضة، وفي إطار إصلاح وتهيئة البيئة المؤسسية النقدية صدر القانون ٣٧ لسنة ١٩٩٢ لدعم الدور الإشرافي للبنك المركزي وتوسيع نشاط البنوك الأجنبية كما صدر القانون ١٠١ لسنة ١٩٩٣ الذي أجاز للبنوك الأجنبية التعامل في الجنيه المصري، وصدر القانون ٣٨ لسنة ١٩٩٤ المنظم للتعامل في النقد الأجنبي وألغى القيود المعيقة للمدفوعات الخارجية وألغى التجريم المنظم لها مما أفضى لزيادة الاستثمارات المباشرة وغير المباشرة وزيادة الإحتياطيات الدولية النقدية، كما جاء صدور القانون ٢٠٥ لسنة ١٩٩٠ الخاص بسرية الحسابات والتأمين على الودائع، وتقرر في ١٧/١/١٩٩١ أن لا يقل رأس مال البنوك الأساسي المسجلة لدى البنك المركزي عن ٨٪ من الأصول الخطرة

(٤٥٦) د/ علي سليمان: "تأثير استقرار سعر الصرف على تدفق الاستثمارات الأجنبية المباشرة إلى مصر"، في مصر المعاصرة، يوليو / أكتوبر، العددان ٤٥٩/٤٦٠، ٢٠٠٠، ص ٢٢٢ .

- د/ سامية عمار : "أثر انحراف سعر الصرف الحقيقي عن مستواه التوازني على النمو الاقتصادي في مصر"، في مصر المعاصرة، العددان ٤٦٩/٤٧٠، يناير / أبريل ٢٠٠٣، ص ٦٢-٦٣ .

(٤٥٧) د/ نجوى عبد الله سمك: "علاقة النمو المالي بالنمو الاقتصادي بالتطبيق على مصر، والمغرب والأردن"، بحث مقدم لمؤتمر قسم الاقتصاد بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية ٤-٦ مايو ٢٩٩٨، "تحديات النمو والتنمية في مصر والبلدان العربية"، تحرير د/ باهر عتلم ص ٢١٧ .

(٤٥٨) د/ السيد عطية عبد الواحد : "التحليل الاقتصادي الكلي"، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٤١٣-٤١٧ - IMF, A,R,E: "Recent economic development", 1992, pp. 33-34.



باستثناء فروع البنوك الأجنبية، ومنحت شركات القطاع العام حرية التعامل مع كافة البنوك الأجنبية والمحلية<sup>(٤٥٩)</sup>.

ووقعت مصر مع البنك الدولي اتفاقية التكيف الهيكلي في ١٩٩١/٦/١٨<sup>(٤٦٠)</sup> بعد الموافقة على خطاب النوايا المصري والتي هدفت لتحرير الاقتصاد والتأثير على جانب العرض من خلال حفز القطاع الخاص على زيادة النشاط الاقتصادي ولذلك أصدرت الدولة حزمة تشريعات اقتصادية بهدف جذب الاستثمارات والتحرير المالي حيث صدر القانون ٩٥ لسنة ١٩٩٢ لتنشيط البورصة والاستثمار في كافة القطاعات<sup>(٤٦١)</sup>، كما صدر القانون ٣٧ لسنة ١٩٩٢ المحفز للبنوك على المساهمة في رؤوس أموال المشروعات الصناعية، وأنشأت صناديق الاستثمار كما صدر القانون ٨ لسنة ١٩٩٧ لتقديم الحوافز الاستثمارية والقانون ٩٥ لسنة ١٩٩٥ الخاص بالتأجير التمويلي للأصول الرأسمالية، وهدف برنامج التكيف الهيكلي التحرير الأسعار للسلع والخدمات وإزالة التشوهات السعرية فتحررت أسعار قطاع الزراعة مثل أسعار المحاصيل الزراعية وألغى التوريد الإجباري للأرز وزيادة أسعار توريد القمح والأرز والقطن وقصب السكر وخفض الدعم على المدخلات الزراعية كالأسمدة والتقاي والمبيدات الحشرية، وأضحت القروض الزراعية بسعر السوق بانخفاض العم الموجه إلى سعر الفائدة<sup>(٤٦٢)</sup>، ولم تعد تتدخل الدولة في التركيب المحصولي ونمط الإنتاج وتم تحرير التسويق للسلع الزراعية وتحرر التمويل والإستثمار الزراعي<sup>(٤٦٣)</sup>، وتحررت أسعار القطاع الصناعي لترتفع إلى مثيلاتها العالمية، وتحررت أسعار المواصلات مع إجراء زيادة سنوية لتعريفة النقل بالسكة الحديد والأتوبيسات، وزادت أسعار المنتجات

<sup>(٤٥٩)</sup> د/ سهير معنوق : "أثر تحرير التجارة في الخدمات المالية على القطاع المصرفي المصري"، مصر المعاصرة، يوليو / أكتوبر ١٩٩٥، العددان ٤٣٩-٤٤٠، ١٩٩٥، ص ٥٨-٥٩

<sup>(٤٦٠)</sup> د/ إبراهيم شحاتة : "تحو الإصلاح الشامل"، دار سعاد الصباح، القاهرة، ١٩٩٣، ص ١٥٢ .

<sup>(٤٦١)</sup> د/ نجوى عبد الله سمك : "التخصيصية في الاقتصاد المصري"، مجلة قضايا التنمية، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، القاهرة، ١٩٩٦، ص ٥٢ .

<sup>(٤٦٢)</sup> د/ أحمد حسن إبراهيم : "التكيف الهيكلي والتنمية البشرية في مصر"، في سياسة التكيف الهيكلي في مصر، الأبعاد الاجتماعية، أعمال الندوة السنوية الثانية لقسم الاجتماع ١٥-١٦ مايو ١٩٩٥، ص ٦٦-٦٧ .

<sup>(٤٦٣)</sup> د/ هبة نصار : "بعض الآثار الاجتماعية لبرامج الإصلاح الاقتصادي في مصر"، في د/ جودة عبد الخالق، د/ هناء خير الدين "تحرير"، مؤتمر الإصلاح الاقتصادي وآثاره التوزيعية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ٢١-٢٣ نوفمبر ١٩٩٢، ص ١١١ .

البتروولية والطاقة والبنزين والغاز والبوتاجاز والمياه<sup>(٤٦٤)</sup>، وتحررت التجارة الخارجية بخفض التعريفة الجمركية وتبني استراتيجية التوجه التصديري وإلغاء بعض التفضيلات الجمركية<sup>(٤٦٥)</sup>، ورفعت الدولة الحد الأدنى للتعريفة من ٠.٧٪ إلى ٥٪ مع خفض الحد الأعلى من ١٠٠٪ إلى ٢٠٪، مصدر القرار الجمهوري رقم ٣٨ لسنة ١٩٩٤ والذي خفض التعريفة في حدها الأعلى إلى ٧٠٪، كما صدر القرار الجمهوري رقم ٦٤ لسنة ١٩٩٥ لخفض التعريفة على مجموعة من السلع بنسبة ١٠٪، كما تحررت القيود الجمركية غير التعريفية والمتمثلة في القيود الكمية على الصادرات والواردات أو القيود السعرية حيث أصدرت الدولة قائمة بالسلع المحظور استيرادها عام ١٩٨٦<sup>(٤٦٦)</sup>، وألغيت لجان ترشيد الإستيراد الكمية والحصص المقيدة لواردات القطاع الخاص، وفي عام ١٩٩٠ بلغ عدد السلع المحظور إستيرادها (٥٧١) سلعة مع مرونة في نظام الحظر حيث سمح باستيراد السلع لأغراض السياحة وصناعة التجميع المحلي<sup>(٤٦٧)</sup>، وفي مايو ١٩٩٠ رفع عدد من السلع المحظورة فأضحت تضم ١٠٥ سلعة فقط في مايو ١٩٩١ والتي وصلت إلى ٧٨ سلعة في أغسطس ١٩٩٢ وألغى في مارس ١٩٩٤ مقدم الإستيراد بالقرار الوزاري رقم ٩٩ لسنة ١٩٩٤ كما ألغى التحيز لصالح القطاع العام فيما يخص النقد الأجنبي، وسمح لشركات القطاع الخاص في مايو ١٩٩١ لأول مرة بالاستيراد من دول الإتفاقيات الثنائية عدا بعض السلع — الخشب ولب الورق والكرتون — والتي ظلت شركات القطاع العام تحتكر إستيرادها، وفي مارس ١٩٩٤ سمح لكافة الهيئات والشركات والأفراد عقد صفقات متكافئة لتبادل السلع والخدمات بشرط أن يكون عقد الصفقة لمدة لا تتجاوز ٥ سنوات بعد أن كان مقصوراً على السلع المتطورة فقط عام ١٩٩١، وطبقت مصر برنامج للخصخصة والتي شملت العديد من الأساليب مثل البيع لمستثمر رئيسي وبيع لاتحاد العاملين المساهمين والبيع الجزئي وبيع الأصول والإدارة وعقود B.O.T، وبلغت قيمة ما تم بيعه حتى ٢٠٠٤ نحو ٧٧٣٧ مليون دولار، وشملت الشركات المرشحة لبرنامج

(٤٦٤) عبد المجيد محمد راشد: "مستقبل سياسة الإصلاح الاقتصادي بمصر في ظل نظام العولمة"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة المنصورة، ٢٠٠٥، ص ٨٦-٨٧.

(٤٦٥) Collier, (P) & Gunning, (J, W) : "Aid and exchange rate adjustment in African Trade Liberalization", The economic journal, Vol. 102, July 1992, p. 162.

(٤٦٦) Trade policy review, Egypt, Vol. 2, GATT, 1992, p. 10.

(٤٦٧) Said El-Naggar : "Foreign and intra trade policies of the Arab countries", New York, IMF, 1992, pp. 282-292.

الخصخصة الشركات الخاضعة للقانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ مملوكة ١٠٠٪ للدولة وكذلك أصول الشركات الخاضعة للقانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ وكذلك أسهم في شركات خاضعة للقانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ وكذلك أسهم في شركات خاضعة للقانون ١٥٩ لسنة ١٩٨١، وكذلك الأسهم في الشركات الخاضعة لقانون ٢٠٣ لسنة ١٩٨٩ .

وبعد هذا العرض يتضح لنا أنه في خلال الفترة ١٩٩١-١٩٩٨ أنه إزاء سيطرة شركات القطاع العام على أكثر من نصف الإنتاج الصناعي وإحتكار معظم أنشطة التصدير والإستيراد والسيطرة على الجهاز المصرفي والاستثمارات العامة فقد حدثت العديد من الاختلالات والتشوهات الاقتصادية والتضخم في دور وحجم الدولة في النشاط الاقتصادي الأمر الذي دعا لتبني مصر برنامج الإصلاح الاقتصادي، وعلى الرغم من دور الدولة في مجال الإصلاحات المؤسسية والقانونية والقضائية والإدارية والقانونية إلا أن هذا الدور قد شابه القصور نظراً لبيروقراطية الجهاز الإداري وتدني كفاءته وأدائه<sup>(٤٦٨)</sup>، كما شاب القصور تنفيذ القوانين والأحكام القضائية وعدم استقلالية القضاء وتبعية البرلمان للسلطة التنفيذية والتداخل السافر من السلطة التنفيذية في أعماله واختصاصاته وسيطرة الحزب الوطني على أغلبية مقاعد البرلمان بمجلسيه الشعب والشورى وتهميش دور المعارضة فيهما الأمر الذي أفرز للوجود دولة رخوة أهمل فيها تطبيق القانون وعدم إعمال قواعد الشفافية والإفصاح والمساءلة وانتشار الفساد السياسي والإداري والاقتصادي، وسيطرة جماعات أصحاب المصالح ورجال الأعمال المقربين من السلطة الحاكمة على كافة المنافع والأنشطة الاقتصادية الرئيسية.

وعلى الرغم من ذلك إلا أن هناك من النتائج الإيجابية التي تحققت في إطار برنامج الإصلاح الاقتصادي فقد أبانت العديد من الدراسات عن تحقيق الشركات المخصصة لمعدلات ربحية مرتفعة بين عامي ١٩٩٤، ٢٠٠٠ فزاد معدل العائد على الاستثمار من ٠.٧٥٪ إلى ٣.٥٪ ومن ٠.٧٪ إلى ٠.٩٨٪ لشركات قطاع الأعمال العام الغير مخصصة وهو ما يستفاد منه تحسن أداء الشركات<sup>(٤٦٩)</sup>،

(468) Privatization coordination & support unite : "privatization in Egypt", USAiD, monitoring services project April, 2002, pp. 34-35.

- Samir Youssef : "Business strategies in a transition economy : the case of Egypt", Journal of the Academy of Business & Economy, April, 2003, pp. 1-3.

(469) Mohamed Omran : "The performance of state-owned enterprises and Newly privatized firm", empirical evidence from Egypt, 2001, pp. 10-15.

كما انخفض عجز الموازنة من ٢٠٪ إلى ٠.٩٪ بين ١٩٩١/٩٠، ١٩٩٧/٩٦ على التوالي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي كما انخفض معدل التضخم من ١٩.٥٪ إلى ٦٪ بين ١٩٩١، ١٩٩٨ كما انخفض حجم الدين الخارجي من ٦٠٪ إلى ١٨٪ بين ١٩٩٣، ٢٠٠٢ ، وأفضى تحرير سعر الفائدة على زيادة معدلات الاستثمار المحلي وانخفاض تكلفة الإئتمان، كما أفضى تحرير سعر الصرف على خفض العجز في ميزان المدفوعات نظراً لزيادة إيرادات السياحة وتحويلات العاملين بالخارج.

وبالنسبة للفترة التي أعقبت إتمام تنفيذ برنامج الإصلاح الاقتصادي ١٩٩٩-٢٠١١ فإن الدولة استمرت في نهجها نحو استمرار الأخذ بآليات السوق وانسحابها التدريجي من النشاط الاقتصادي فقد استمرت في برنامج خصخصة<sup>(٤٧٠)</sup>، الشركات العامة وتحرير المرافق العامة ذات الاحتكار الطبيعي واستمرت في نهجها بالسياسة المالية التقيدية حيث استمرت في عدم تعيين العمالة سواء في القطاع العام أو الحكومي على الرغم من زيادة معدل البطالة إلى ٩.٤٪ في ٢٠٠٨/٢٠٠٩، وعلى الرغم من انخفاض الدعم إلا أنه مع تعويم سعر صرف الجنيه في يناير ٢٠٠٣ زادت أعداد السلع المدعومة في البطاقة التموينية، ونظراً لزيادة أسعار القمح العالمية زادت نسبة الدعم ومن ثم زادت نسبة الدعم الغذائية للأفراد، ولكن تتسم سياسة إدارة الدعم في مصر بالعديد من السمات هي زيادة تكلفة الدعم النقدي الموجه للسلع والخدمات وانخفاض كفاءته الاقتصادية وعدم العدالة الاجتماعية لسياسة الدعم<sup>(٤٧١)</sup> وهو ما يكشف عن هشاشة دور الدولة في استهداف الفقراء والتوزيع العادل للدخل القومي وحسن توزيع الموارد<sup>(٤٧٢)</sup>، واستمرت سياسة الإنفاق على التعليم والصحة كما هي دونما تغيير الأمر الذي أفضى لذات النتائج السابقة وهو التسرب من التعليم وعدم

(٤٧٠) بلغ عدد العمليات المنفذة على شركات وأصول رئيسية وأراضي قطاع عام وخصص في شركات مشتركة وشركات قطاع عام تابعة للقانون ٩٧ لسنة ١٩٨٣ نحو (٢٥، ١٠، ٧، ١٣، ٢٨، ٦٦) عملية خصخصة وبقية بيعية، ٣٨١، ٩٥٢، ١١٣، ٥٤٢، ٥٦٤٣، ١٥١٣٥ مليون جنيهه خلال السنوات ٢٠٠٠/٢٠٠١، ٢٠٠١/٢٠٠٢، ٢٠٠٢/٢٠٠٣، ٢٠٠٣/٢٠٠٤، ٢٠٠٤/٢٠٠٥، ٢٠٠٥/٢٠٠٦، ٢٠٠٦/٢٠٠٧، وهو ما يشهد على تصاعد عمليات الخصخصة نظراً ل طرح أراضي الدولة غير المستغلة بلغت (٤٠) عملية، كما ارتفعت الحصيلة، راجع د/عاليه المهدي، د/ منال متولي : مرجع سابق، ص ١٨-١٩ .

(٤٧١) د/ أمنية حلمي :دعم الأسعار أم دعم القدرات في مصر"، آراء في السياسة الاقتصادية، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، يوليو ٢٠٠٨، ص ١-٣ .

(472) World Bank : "A.R.E., poverty assessment update, social and economic development group M.E.N.A., Report, No. 39885, Egypt, 2007, p. 32.

كفاءة المخرجات التعليمية وعدم توافقها مع سوق العمل، وتدهور الرعاية الصحية وانتشار الأمراض والفقر والبطالة والامية.

واستمر الانخفاض للإنفاق العام الإستثماري كنسبة من الناتج المحلي وهو ما يعد تقليصاً لدور الدولة<sup>(٤٧٣)</sup>، وفي المقابل شهدت الإيرادات الضريبية تزايداً تزامناً مع التعديلات التي دخلت على قانون المبيعات و صدور القانون الجديد للدخل ٩١ لسنة ٢٠٠٥ وتحريم السياسة التجارية والجمركية وهو ما يكشف دور مفرط للدولة في تغيير وتعديل وتحديث المنظومة التشريعية لديها بما تتوافق مع المتغيرات الدولية هذا على الرغم مما تحدثه زيادة الإيرادات الضريبية من الأضرار بالفئات الفقيرة ومحدودي الدخل حيث تخفض الدخول الحقيقية لديهم ومعدلات الإدخار نظراً لارتفاع أسعار السلع والخدمات المفروضة عليها والذين يتعاضم لديهم الميل الحدي للاستهلاك<sup>(٤٧٤)</sup>.

وعلى الرغم من جهود الدولة في استهداف التضخم إلا تحرير أسعار الصرف في ٢٠٠٣ وارتفاع أسعار المواد البترولية والغذاء عالياً تسبب في زيادة التضخم حيث وصل ١٢.٨% في مارس ٢٠٠٧، ١٠.٧% في مارس ٢٠١٠ وهو ما تطلب زيادة الإنفاق الموجه للدعم ليصل إلى ٣٠% من الإنفاق العام الجاري لعام ٢٠٠٨/٢٠٠٧ مما شكل عبئاً على الموازنة العامة<sup>(٤٧٥)</sup>، وأفضى تحرير سعر صرف الجنيه في يناير ٢٠٠٣ إلى زيادة معدلات التضخم ليصل إلى ١٢.١% في ٢٠٠٦، كما سمح ذلك بحرية تداول النقد الأجنبي في البنوك وشركات الصرافة وذلك بهدف زيادة الاستثمارات إلى الداخل وزيادة الإحتياجات النقدية لدى البنك المركزي ولكن هذا التحرير انعكس على الزيادة في أسعار الواردات وزيادة أسعار السلع في الداخل وهو ما انعكس سلبياً على الفقراء ومحدودي الدخل<sup>(٤٧٦)</sup>.

واستمرت مصر في سياستها نحو إجراء تحرير السياسة التجارية والجمركية لدعم سياسة التوجه التصديري وذلك من خلال تحرير القيود الجمركية وغير الجمركية والصرف الأجنبي، ولكن على الرغم من الدور

(473) IMF : "A,R,E :Staff report for 1993 article 17, consultation and request for extended arrangement", Aug. 24, 1993, pp. 7-8.

(٤٧٤) جنات السمالوطي: "الإصلاح المالي والضريبي في مصر"، مصر المعاصرة، العددان ٤٣٩-٤٤٠، يوليو/ أكتوبر ١٩٩٥، ص ٢٣٧-٢٤٣.

(٤٧٥) د/ فوزي حليم رزق: "البيات ترشيد الدعم ووصوله لمستحقيه" مصر المعاصرة، العدد ٤٨٩، يناير ٢٠٠٨، ص ٣٣-٣٢.

(٤٧٦) وزارة التنمية الاقتصادية: "تقرير متابعة التنمية الاجتماعية لخطة عام ٢٠٠٦/٢٠٠٧، ص ٤٦.

الاقتصادي للدولة إلا أنه لم يوتي ثماره نظراً لانتشار الفساد والرشوة والمحسوبية من الطبقة الحاكمة وبين الوزراء والنخبة ورجال الأعمال وتوجه الدولة نحو إرساء مبدأ التوريث للحكم وتسخير كافة مقدرات الدولة من أجل هذا المشروع، وهو ما أفضى لزيادة الفقراء ومحدودي الدخل فقراً مدقعاً وهو ما كشفت عنه ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ حيث كشفت وقائع الفساد السياسي والاقتصادي عن نهب ثروات مصر لصالح الأثرياء والوزراء ومحسوبيهم، ويأتي هذا في ظل القصور التشريعي وانعدام المصداقية والشفافية<sup>(٤٧٧)</sup>.

## ٥/٨ إستراتيجية كفاءة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي المصري : ١/٥/٨ مقدمة :

تشير الدراسات التطبيقية إلى أهمية إنحسار الدور الاقتصادي للدولة لضمان استدامة النمو الإقتصادي، حيث يفضي هذا التدخل لإعاقة إحداث التراكم الرأسمالي المادي والبشري بل وعلى الإنتاجية الكلية، ولذلك ترى هذه الدراسات ضرورة عدم تدخل الحكومة المصرية في أسواق الصرف والمال والعمالة والإئتمان المصرفي، وضرورة تحسين الكفاءة المؤسسية وإرساء حكم القانون والديمقراطية والتي تؤثر إيجابياً على النشاط الإقتصادي، وذلك أن خفض حجم تدخل الدولة يفضي لزيادة كفاءتها خاصة وأن الإفراط في التدخل من جانب الحكومة المصرية أثر سلباً على الكفاءة المؤسسية<sup>(٤٧٨)</sup>، وكما أبانت التجربة في إنتهاج مصر لبرنامج الإصلاح الاقتصادي قد تحسنت الإنتاجية الكلية لكافة عناصر الإنتاج وزيادة المنافسة والتوجه نحو اقتصاد السوق، خاصة وأن مرحلة التدخل المفرط للدولة في مرحلة الإشتراكية أو مرحلة الإنفتاح الاقتصادي قد شهدت تدني في مستويات الكفاءة الاقتصادية والإنتاجية الكلية، وهو ما أثر سلباً على انخفاض معدلات النمو الاقتصادي في تلك الفترة، وتحسنت الإنتاجية في الفترات التي شهدت إنحسار لدور الدولة في الاقتصاد<sup>(٤٧٩)</sup>، إلا

(477) Mahmoud Mohieldin & Sahar Nasr : Op. cit., p. 57.

(478) يقصد بكفاءة الدولة هي كفاءة الإدارة المؤسسية للدولة والتي يعبر عنها بمؤشرات حفظ القوانين والنظم واللوائح وحماية العقود والملكية وتنفيذ أحكام القضاء والديمقراطية ورصد الفساد للسياسيين والمؤسسات العامة، ويقصد بكفاءة حجم تدخل الدولة هو تدخل الدولة من خلال السياسة المالية والنقدية والتجارية وتنظيم كافة الأسواق وتوفير الأطر المؤسسية السليمة. راجع :

- Economic freedom Index, Economic Freedom of the world, Annual Report.

(479) Mustapha, (K,A) : "Politics and economic growth in Egypt : 1950-2000", paper presented to a project of the global development Network, Global research project on explaining growth : Cairo, 2003, pp. 1-10.

أنه وكما سبق القول فإنه يتوجب على الدولة إجراء مزيد من الإصلاحات المؤسسية خاصة السياسية والقضائية والتشريعية وذلك لضمان تحقيق النمو والتنمية الاقتصادية، وفي إطار ذلك سيتم دراسة أثر هذا التدخل على الإنتاجية الكلية والنمو الاقتصادي، وآليات الإصلاح المؤسسي لتعزيز كفاءة دور الدولة في الاقتصاد.

### ١/٥/٨ العلاقة بين حجم وكفاءة الدولة في مصر وبين الإنتاجية الكلية والنمو الاقتصادي :

تمثل الإنتاجية العلاقة بين الناتج النهائي المتحقق وبين المدخلات المستخدمة لتحقيقه، وبالتالي تعكس مدى كفاءة استخدام عناصر الإنتاج وتوضح مستوى الأداء للنظام الاقتصادي ككله أو بالنسبة لكل عنصر من عناصر الإنتاج<sup>(٤٨٠)</sup>، وتتناقص مستويات الإنتاجية كلما زاد دور الدولة المفرط في الاقتصاد، وكما هو معلوم فإن الدولة تتدخل مستخدمة السياسة المالية والسياسة النقدية من خلال زيادة الإنفاق العام وزيادة الإيرادات العامة وزيادة كمية النقود المعروضة في الاقتصاد وزيادة التدخل من خلال التنظيم لأسواق المال والعمل والسلع والنقد والإئتمان وهو ما أفضى لإحداث التشوهات السعرية وعدم الاستخدام الأمثل للموارد خاصة أن الإيرادات الممولة للإنفاق العام توجهت صوب الإنفاق على مخصصات الدعم النقدي والعيني والأجور والخدمات الاجتماعية دونما توجيهها للإستثمارات العامة، كما أن المنظومة الضريبية اتسمت بعدم الكفاءة وتباين نظمها وهو ما انعكس سلبياً على الإنتاجية الكلية والنمو الاقتصادي المستدام<sup>(٤٨١)</sup>، وهذا بالإضافة لتدهور مؤشرات الربحية وكفاءة الأداء لشركات قطاع الأعمال العام قبل الخصخصة حيث ارتفع معدل العائد على رأس المال المستثمر في المتوسط من ٤.٤٪ - قبل الخصخصة - إلى ٤.٧٪ بعد الخصخصة، كما ارتفع معدل العائد على الأصول من ٦.٣٪ - قبل

(480) Muellbauer, (J) : "The assessment, productivity and competitiveness in British manufacturing", Oxford Review of economic policy, vol. 2, No. 3, pp. 1-3.

- د/ إبراهيم العيسوي : "نظرة إجمالية لقضية الإنتاجية في الإنتاجية والأجور والأسعار، معهد التخطيط القومي، القاهرة، ١٩٩٠، ص ٨-٢٥ .

(481) Hanaa Kheir El-Din & Tarek Abdel Fattah Moursi : "Sources of economic growth and technical progress in Egypt : An aggregate perspective", paper presented to a project of the global development network, global research project on explaining growth : Cairo, 2002, pp. 10-13.

الخصخصة - إلى ١٢.٤٪ بعد الخصخصة، كما زاد معدل العائد على حقوق الملكية من ٢٣.٤٪ قبل الخصخصة إلى ٣٤.٥٪ بعد الخصخصة<sup>(٤٨٢)</sup>، وعليه يستفاد بأن شركات قطاع الأعمال العام كانت تعاني قبل خصخصتها من مشاكل مالية وإدارية وتسويقية أفضت لتدني كفاءتها خاصة في ظل التسعير الإداري لمنتجاته مراعاة للبعد الاجتماعي الذي لم يكن هناك حافز على الربحية وتحقيق الكفاءة وانعدام روح المبادرة والابتكار<sup>(٤٨٣)</sup>.

وسيطرت الدولة على الإئتمان المحلي وتوجيهه نحو القطاع العام على حساب القطاع الخاص على الرغم من خسائره بسبب تسعير منتجاته بأقل من التكلفة الحقيقية لها وتعثر شركاته وزيادة الطاقات العاطلة لديه وزيادة نسبة الفاقد لديه وضعف كفاءته الإدارية والتنظيمية والفنية<sup>(٤٨٤)</sup>، وزاد عجز المشروعات العامة غير المالية من ١٪ كنسبة من الناتج المحلي في بداية السبعينيات إلى أكثر من ٦٪ في بداية الثمانينيات ليمثل ٢٥-٣٠٪ من إجمالي عجز الحكومة<sup>(٤٨٥)</sup>، ولذلك يربط البعض بين انعدام كفاءة القطاع العام ومشكلات الاقتصاد القومي من تسارع التضخم والبطالة والدين الخارجي وتدني معدلات النمو الاقتصادي حيث انخفضت إنتاجية الجنيه أجر لسعر السوق لتقتصر على ٥.٧١ جنيه عام ٨٧/٨٦ مقابل ٦.٦١ في ١٩٧٥ وانخفاض صافي ربح الجنيه أجر إلى ٠.٤٤ جنيه في ٨٧/٨٦ مقابل ٠.٩٣ في ١٩٧٧، وهو ما يكشف عن اختلال هيكلية بسبب التدخل المفرط للدولة في الاقتصاد<sup>(٤٨٦)</sup>.

ودلت الدراسات التطبيقية على أهمية التحرير التجاري وزيادة الإستثمار الخاص والحد من الإستثمارات العامة والسياسات الحمائية والحد من القيود التعريفية وغير التعريفية لتحقيق كفاءة الدولة والإنتاجية وتخصيص الموارد. ومن المفيد القول أن تدخل الدولة في الاقتصاد ليس كله شر خاصة وأن

---

<sup>(٤٨٢)</sup> د/ عاليه المهدي، د/ منال متولي: تقييم الأداء المالي والاقتصادي للشركات في ظل تطبيق برنامج الخصخصة في الاقتصاد المصري"، في د/ عاليه المهدي، تحرير، في تطور دور الاستثمار الخاص وأثره على الاقتصاد المصري ١٩٩٠-٢٠٠٧، ص ٣٠-٣١.

<sup>(٤٨٣)</sup> عادل السيد مرزوق: "الأداء الاقتصادي الأمثل لقطاع الأعمال العام المصري في ظل قواعد آليات السوق"، رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية الحقوق جامعة الإسكندرية، ١٩٩٦، ص ١٩٥-١٩٦.

<sup>(٤٨٤)</sup> World Bank: "African development indicator's", op. cit., p. 63.

<sup>(٤٨٥)</sup> د/ هبة أحمد صندوق: "مستقبل القطاع العام في مصر"، مرجع سابق، ص ٤٠٧-٤٠٨.

<sup>(٤٨٦)</sup> البنك الأهلي المصري: العدد (٣)، المجلد (٤٥)، مرجع سابق، ص ١٦٨.



تدخلها قد يكون محفزاً للنمو الاقتصادي ورفع مستوى التنمية البشرية مثل توجيه الإنفاق العام على بنود الدعم السلعي ودعم القطاع العام الإنتاجي وتوظيف العمالة حداً للبطالة وزيادة الأجور، ومن ثم يفضي هذا الإنفاق لخفض معدلات الفقر والبطالة، كما أن الإستثمار العام في الخدمات الاجتماعية والبنية الأساسية له دور محوري في تحقيق النمو والتنمية على الأقل حتى يمكن للقطاع الخاص أن يحل محل الدولة في زيادة النشاط الاقتصادي، ناهيك عن دور الحكومة المصرية في تعبئة الإيدار المحلي وتوجيه نمو الإستثمار العام خاصة في تعمير مدن القناة وإقامة المدن والمناطق الصناعية الجديدة وتزويدها بالبنية الأساسية<sup>(٤٨٧)</sup>.

وبعد هذا العرض يتضح لنا أهمية خفض دور الدولة في الاقتصاد بالتزامن مع زيادة كفاءة قدر الدور الذي تتدخل فيه الدولة لتعظيم النمو الاقتصادي والقيام بالإصلاحات المؤسسية والسياسية والاقتصادية مع تبني آليات السوق، والسؤال الذي يطرح نفسه هو هل الدور المفرط للدولة في الاقتصاد يفضي لانخفاض القدرات المؤسسية لها وبالتالي تنخفض كفاءة دورها التدخلية أم أن هذا التدخل المفرط يأتي مدفوعاً بانخفاض الكفاءة المؤسسية لها؟؟ يشهد الواقع العملي والتطبيقي على أنه كلما زادت كفاءة الدولة وتحسنت كلما انخفض حجم تدخلها في النشاط الاقتصادي، كما أن زيادة دورها المفرط المتدخل في الاقتصاد يفضي لتدني الكفاءة المؤسسية خاصة في ظل انعدام الحجم الأمثل للجهاز الإداري الحكومي، وتعاضم كثافة الإجراءات التنظيمية المقيدة للنشاط الاقتصادي المحلي والخارجي، وانتشار الرشوة والمحسوبية والفساد السياسي والإداري والمالي والاقتصادي وتهميش دور المنظمات الأهلية والمجتمع المدني<sup>(٤٨٨)</sup>، وتدني كفاءة الخدمات العامة المقدمة وعدم تنفيذ أحكام القضاء وتعطيل أحكام القانون واغتصاب السلطة التنفيذية لأعمال واختصاص السلطة التشريعية، وبذلك فإن تحسن كفاءة دور وحجم الدولة يفضي لتعظيم الإنتاجية الكلية والعكس صحيح، وأن تحقيق معدلات مستدامة من النمو الاقتصادي يتطلب إرساء قواعد الديمقراطية والحريّة السياسية

(٤٨٧) سمية أحمد عبد المولى :سياسات الإصلاح الإقتصادي وتوزيع الدخل، حالة مصر"، مرجع سابق، ص ١١٠ .

(٤٨٨) منظمة الشفافية الدولية : نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، ٢٠٠٥، على موقع :

والاقتصادية والقضاء على الفساد ومحاكمة رموزه وهو ما نأمله بعد قيام ثورة  
٢٥ يناير ٢٠١١ .

### ٢/٥/٨ الحجم الأمثل للجهاز الإداري الحكومي في مصر:

يرتبط الاتجاه نحو تحديد الحجم الأمثل للجهاز الإداري الحكومي بالتغيرات الحادثة في دور الدولة، وسادت العديد من التوجهات في معظم الدول تقليص أجهزتها الإدارية الحكومية بهدف خفض الإنفاق العام، وزيادة كفاءة الخدمات التي تقدمها المرافق العامة، وواجه تحديد الحجم الأمثل العديد من المعوقات السياسية والإدارية وتراجع العديد من الدول عن هذا التوجه وعدول البعض الآخر<sup>(٤٨٩)</sup>، وواجه الجهاز الإداري المصري السياسات العامة المتمثلة في تحمله عناء توظيف العمالة، ولذلك دائماً ما تثور التساؤلات والتوجهات والمبررات حول تحديد الحجم الأمثل للجهاز الإداري والتي تتمثل في تحقيق الكفاءة الاقتصادية وأن هذا يرتبط بالدور الجديد للدولة وضرورة منح دور أكبر لآليات السوق، وضرورة تبني مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع والذي يركز على الشراكة بين المؤسسات الحكومية والخاصة ومنظمات المجتمع المدني في تسيير دفة الاقتصاد والمجتمع، وهو ما استتبع تقليص حجم الإدارات الحكومية واعتماد سياسة الخصخصة للمشروعات العامة وتحرير المرافق العامة<sup>(٤٩٠)</sup>.

ويتحدد الحجم الإداري الحكومي بعدة أساليب منها التحديد الكمي والذي يعتمد على إجمالي العمالة إلى القوة العاملة وإجمالي الإنفاق العام ونسبته إلى الناتج المحلي الإجمالي والوظائف المنوطة بالدولة القيام بها كالدفاع والعدالة والأمن وتقديم السلع والخدمات العامة<sup>(٤٩١)</sup>، كما يتحدد هذا الحجم بالتحديد الكيفي والذي يتعلق بجودة وكفاءة وفاعلية العمل الحكومي والقدرات المؤسسية ومستوى التعليم للموظفين، وآليات التعبير عن الرأي والمشاركة

<sup>(489)</sup> "Trends in public sector pay in OECD countries",

<http://www.oecd.org>.

- "civil service reform : a review of world bank assistance", <http://www.worldbank.org>.

<sup>(490)</sup> Hamish McRae : "Is Big Government Doomed?", fortune (ASIA), 10/6/2000, vol. 142, Issue.9, p. 32.

- Philip, a.Klein : "Downsizing government : size and institutionalism principles". Journal of economics issues, June 97, Vol. 31, Issue, 2, p. 595.

- Michele Micheletti : "end of big government : is it happening in the nordic countries?", governance : an international journal of policy and administration April 2000, vol.13, Issue, 2. pp. 15-16.

<sup>(491)</sup> John, C. Pierce : "Defending big government : why big government works ", The American political science review, Menasha, Mar 2001, Vol. 95, issue I, pp. 217-218.

السياسية، وأخيراً يتحدد هذا الحجم بالتحديد الإداري والذي يرتبط بالتضخم الوظيفي وهو زيادة العمالة عن حجم العمل المطلوب تبعاً لمقاييس الأداء وهو ما ينعكس سلبياً على كفاءة العاملين وإنتاجيتهم والمؤسسات العامة، كما قد تزيد أعداد العمالة عن إجمالي حجم الإنتاج من السلع والخدمات العامة أو بقائها دون زيادة في ظل تنامي حجم العمالة<sup>(٤٩٣)</sup>، وبذلك يقتضي التحديد الإداري توافق عدد العاملين مع قدر العمل المطلوب إنجازه تبعاً لمقاييس الأداء حتى نصل إلى جهاز إداري عام ذا كفاءة وفاعلية ويقدم خدمات عامة ذات كفاءة وجودة مرتفعة ويحسن الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة دونما إهدار لرأس المال البشري أو المادي.

وتكمن الصعوبة في تحديد عدد العاملين في الجهاز الإداري الحكومي<sup>(٤٩٣)</sup> نظراً لتعدد البيانات والإحصائيات ناهيك عن صعوبة حصر كافة وحدات الجهاز الإداري كما أن أسلوب الإحصاء أحياناً يعتمد على الوظائف الدائمة دون المؤقتة أو معاً أو يعتمد على الوظائف الواردة في الموازنة العامة الخاصة بالجهاز الإداري، وبلغت نسبة عدد العاملين في الجهاز الإداري إلى إجمالي العاملين بالدولة ٢٦.٢٪<sup>(٤٩٤)</sup> عام ١٩٩٨، وفي يناير ٢٠٠٢ أعلنت وزارة التنمية الإدارية من أن عدد الجهاز الإداري بلغ ٥.٨ مليون وظيفة تقريباً، وهذا يعد معدل مرتفع جداً قياساً على عدد السكان والذي يفضي لمعدل مرتفع من البطالة المقنعة حيث يواجه العاملون نقص التشغيل، وبذلك يشكل تضخم الجهاز الإداري أحد المشاكل الإدارية الكبيرة في ظل انعدام المعروض من الوظائف وزيادة المخصص لها في بند الأجور، ووجود فائض في توظيف العديد من التخصصات، ومن ثم فإنه إذا كان

---

(٤٩٣) د/ عبد الحميد بهجت : "مؤشرات التضخم الوظيفي في أجهزة الخدمة المدنية"، مجلة الإدارة العامة، الرياض مايو ١٩٨١، ص ٧ .

- محمد العوضي جلال الدين : "الموارد البشرية في منطقة الخليج وتحديد احتياجات الإدارة العامة"، ورقة مقدمة إلى مؤتمر إدارة القوى البشرية العاملة من أجل تطوير قدرات المواطنين في الوظيفة العامة، معهد التنمية الإدارية، أبو ظبي ٥-٦ نوفمبر ١٩٨٩، ص ١٤ .

(٤٩٣) بلغ إجمالي عدد العاملين بالحكومة والهيئات الاقتصادية لعام ٢٠٠٧/٢٠٠٨ (٢٢٩٠٣٢١) في وظائف دائمة مقابل إجمالي الدرجات المشغولة ٥٦٣٥٩٦١، في الجهاز الإداري والإدارة المحلية والهيئات الخدمية والهيئات الاقتصادية، راجع وزارة المالية، الجدل الإحصائي للموازنة العامة للدولة ٢٠٠٧/٢٠٠٨ .

(494) Elizabeth Ruppert : "Rationalizing public sector employment in the Mena Region, Washington, D,C, world Bank, Dec., 2000, pp. 5-6.

الجهاز الإداري يحتاج لتقليص العمالة في جانب ولكنه يحتاج لجذب العديد من التخصصات النادرة<sup>(٤٩٥)</sup>.

وعلى صعيد الحد من التضخم الوظيفي في الجهاز الإداري انتهجت وزارة التنمية الإدارية العديد من الإجراءات الهادفة لخفض أعداد موظفي الجهاز الإداري منها وقف التعيين في وظائف جديدة وعدم الإعلان عنها إلا لضرورة ملجئة وإلغاء الوظائف غير المرغوب فيها واستخدام مخصصاتها المالية لتمويل الوظائف الجديدة المبررة، وإعادة النظر في الاستعانة بالخبراء في دواوين الوزارات، وفي أوائل عام ١٩٩٨ أنهت وزارة التنمية الإدارية عقود (١٠) آلاف خبير محلي بكافة أجهزة الدولة، وإعادة النظر في عقود أكثر من (٧٢) ألف خبير آخر والذين يتقاضون مرتبات وحوافز ومكافآت باهظة<sup>(٤٩٦)</sup>، ويجدر بالذكر أن أحد أهداف ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ هو التخلص من كافة هؤلاء الخبراء والمستشارين بالوزارات وتحويل مكافآتهم ومرتباتهم إلى الفقراء ومحدودي الدخل من موظفي الدولة. وعلى الرغم من توجه الدولة نحو عدم التعيين في الجهاز الإداري إلا أنها كانت تعلن عن حاجتها للتعين في وزارة التعليم لتوفير المدرسين وحاجتها لأئمة المساجد، وعلى الرغم من وجاهة تقليص حجم الجهاز الإداري لزيادة كفاءته ولكن شاب هذا التقليص العديد من الأخطاء عند التطبيق أثرت سلبياً على الإنتاجية وتحقيق أهداف المؤسسات والهيئات ونقص المهارات والتأخير في إنجاز المهام والأعمال<sup>(٤٩٧)</sup>.

<sup>(٤٩٥)</sup> إزاء عدم قدرة الدولة على جذب الكفاءات المطلوبة لتسيير العمل في الجهاز الإداري بكفاءة فقد أقام البعض هياكل موازية تحصل على دخول مرتفعة من عدة مصادر مما أفضى لظهور العديد من المشاكل مثل تجزئة الهيكل الإداري للدولة وما يستتبعه من ازدواجية القرارات وتعدد الآراء المتعارضة، والشعور بالإحباط واليأس لدى العاملين التقليديين فضلاً عن عدم ضمان استمرار النظم الموازية لأنها تكون في القطاع الغير رسمي، كما تنعدم لديهم القدرة على اتخاذ القرار لعدم تأهيلهم. راجع عبد الفتاح الجبالي: "سياسات ونظم الأجور والحوافز"، تحرير د/حمدي عبد العظيم، منتدى السياسات العامة، مركز استشارات ودراسات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٥٣.

<sup>(٤٩٦)</sup> وزارة التنمية الإدارية: "الإصلاح الإداري، ٥ مايو ٢٠٠٢.

Inside-02-htm/http://www.edara.gov.eg.

- وزارة التنمية الإدارية: "الإصلاح الإداري في مصر" يوليو ١٩٩٧-٢٠٠٧.

<sup>(٤٩٧)</sup> Paul Light : "The true size of government" Washington, D.C, Brookings institution press, 1999, p. 3.

- يستحوذ الجهاز الإداري على معظم العاملين بالكادرات الخاصة والتي بلغت في موازنة ٢٠٠٧/٢٠٠٨ (٩٢٧١٤٨) مقابل (١٠٨٦٧٠) في الهيئات الخدمية، وفي المحليات (٧٨٦) وظيفة دائمة، ناهيك عن أن هناك ١.٥ معلم بمديرية

ويستفاد من تجارب الدول النامية والمتقدمة والدراسات التطبيقية في تقليص حجم الجهاز الإداري اقتراحها العديد من الإجراءات والسياسات منها حفز الاستثمارات الخاصة لخلق فرص العمل الحقيقية، وكذلك دور شبكات الأمان الحديثة والتي يعد الصندوق الاجتماعي للتنمية أحد أدواتها لحل مشكلة البطالة<sup>(٤٩٨)</sup>، ودعم المشروعات الصغيرة وتقديم القروض الميسرة، والإستثمار في رأس المال البشري من خلال زيادة الإنفاق على التعليم والصحة والتدريب والتأهيل وإصلاح سوق العمل تشريعياً أو مؤسسياً، وتشجيع القطاع غير الرسمي ودوره في جذب العمالة، وعلاج المعوقات التي تواجه المشروعات الصغيرة المتمثلة في المعوقات التسويقية والتمويلية والفنية<sup>(٤٩٩)</sup>، كما يتطلب الأمر مرونة في القوانين التي تنظم العمل الإداري الحكومي والتي تمكن الإدارة الحكومة الاستغناء عن العمالة، وضرورة وضع تأمين وإعانات ضد البطالة، ووضع نظام عادل للثواب والعقاب لتحقيق انضباط للعمالة وذلك لخفض عوامل جذب العمالة للقطاع الحكومي.

وتوجد بدائل أخرى لخفض تركيز العمالة بالجهاز الإداري بالدولة منها تجميد التعيينات في الوظائف التي شغرت بسبب الترقى أو الوفاة والتقاعد والاستقالة والرفق ولكن هذه الآلية يجب التخطيط لها حتى لا يحدث الاختلال في المهارات الناجم عن عدم التوظيف في هذه الوظائف الشاغرة، كما يمكن وضع سقف أعلى لعدد العمالة في كل مؤسسة، كما يمكن تحفيز العمالة على المعاش المبكر<sup>(٥٠٠)</sup> وترك الخدمة بإرادتهم مع إغرائهم بحزمة حوافز تتلخص في

---

التربية والتعليم والأزهر بعد العمل بالقانونين ١٥٥، ١٥٦ لسنة ٢٠٠٧ يعملون بكادر خاص. راجع وزارة المالية، المجلد الإحصائي للموازنة العامة للدولة ٢٠٠٧/٢٠٠٨ .

(٤٩٨) جيهان محمد الحفناوي: "الخصخصة وتأثيرها على إصلاح الخلل الموجود في هيكل العمالة في قطاع الأعمال العام"، رسالة ماجستير ١٩٩٧، أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، ص ٢٨.

(٤٩٩) أشرف محمد جمعه البنان: "دور الصناعات الصغيرة في حل مشكلة البطالة في مصر"، رسالة دكتوراه، كلية حقوق القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٩٠ .

(٥٠٠) د/ محمود صبح: "الخصخصة، ماذا، متى، لماذا، كيف، المشكلات والحلول، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٩٢ .

- محمد منير موسى: "دراسة لبعض المشكلات والقضايا العمالية التي تنشأ في ظل تطبيق برنامج الخصخصة في قطاع الأعمال العام المصري"، رسالة ماجستير، كلية التجارة جامعة الإسكندرية، ٢٠٠٠، ص ٣٨-٣٩ .

زيادة مكافأة نهاية الخدمة<sup>(٥٠١)</sup> وتقديم دعم نقدي لأبناء العمالة في التعليم والصحة، والمساهمة المالية في إنشاء مشروعات تجارية لهم<sup>(٥٠٢)</sup>، ويجب التخطيط لذلك جيداً حتى لا يصبح هؤلاء عبء على هيئة التأمينات والمعاشات، وهناك آلية العمل لجزء من الوقت والتي تفضي لزيادة عرض فرص العمل، وهناك التدريب التحويلي للاستفادة من الطاقات العاطلة وتوجيهها نحو المؤسسات التي لديها فائض في التوظيف<sup>(٥٠٣)</sup>، وهناك آلية الاستخدام الأمثل للموارد البشرية من خلال إعادة توزيع العمالة على كافة الإدارات العامة التي تتوافق مع مؤهلاتهم وهذا يتطلب وضع دراسات تبين الفائض والعجز بكل مؤسسة حتى يمكن توجيه العمالة صوبها لتلافي عدم وضع العمالة في الوظائف غير المناسبة، وهناك آلية التخطيط الإستراتيجي لقوة العمل من خلال تحديد رأس المال البشري المطلوب وتحديد سمات العمالة المطلوبة للعمل لتحقيق أهداف المؤسسات والإدارات وتوفير المهارات المطلوبة، وهناك آلية إيجاد وظائف جديدة للعمالة الجديدة وهو ما يتطلب توافر المعلومات عن الطلب على العمالة ومهاراتهم ويمكن تحقيق ذلك من خلال المشروعات كثيفة العمالة وضرورة ربط الحافز والمكافأة المنوحة للعامل بالأداء الفعلي<sup>(٥٠٤)</sup>.

### ٣/٥/٨ آليات الإصلاح المؤسسي لتعزيز كفاءة دور الدولة في الاقتصاد :

تكمن عملية الإصلاح المؤسسي لكافة الإدارات والمؤسسات العامة في ضرورة القيام بإصلاحات اقتصادية وإدارية وسياسية وقانونية وتنظيمية، والعمل على تعزيز حكم القانون والمشاركة والشفافية والمصادقية والمساءلة وكفاءة التنظيم والخدمات والسياسات العامة، وأهمية وجود مؤسسات مالية ونقدية وتنظيمية ذات كفاءة وفاعلية، واستقلالية القضاء ووجود منظمات المجتمع المدني تعمل بحرية وتحرير الأعلام من القيود الإدارية والبيروقراطية، وإعمال الديمقراطية والحرية السياسية ولا مركزية الإدارة المحلية وكفالة

(٥٠١) د/ ليلى الخواجه: "التعطل المستتر في القطاع العام" ورقة مقدمة إلى مؤتمر لتعطل في دول الإسكوا، الأمم المتحدة، منظمة العمل الدولية، ١٩٩٣، ص ٢٢٣ .

(٥٠٢) روبرت بول : "العقبات السياسية في وجه تحويل الملكية العامة إلى الخاصة"، في ستيف هانكي، ترجمة مصطفى غنيم "تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص"، دار الشروق، القاهرة، ١٩٩٠، ص ٤٤-٤٥ .

(٥٠٣) محمد مفرح آل سريع : "إتجاهات العاملين نحو الخصخصة وأثرها على السعودة والأمن الوظيفي"، رسالة ماجستير، أكاديمية نايف العربية للعلوم الإدارية، الرياض، ٢٠٠٢، ص ١٣١ .

(٥٠٤) محمد منير محمد: مرجع سابق، ص ٥٢ .

الحقوق والحريات وتحرير البرلمان من سيطرة السلطة التنفيذية على اختصاصاته.

وبعد هذا العرض سيتم دراسة هذه الإصلاحات المؤسسية من خلال التعرض لما يلي :

### ١/٣/٥/٨ الإصلاحات المؤسسية لبرنامج الخصخصة :

تعد الخصخصة أحد مكونات برنامج التكيف الهيكلي للإصلاح والتحرير الاقتصادي المصري منذ ١٩٩١ في الوقت الذي واجهت شركات القطاع العام العديد من المشكلات منها انخفاض الإنتاجية وضعف هيكلها التمويلية وانخفاض القدرات التنافسية لمنتجاتها، وجاء صدور القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ لتكوين الشركات القابضة لزيادة مرونة إدارة هذه الشركات، وصدر القانون ٩٥ لسنة ١٩٩٢ لتيسير طرح أسهم هذه الشركات في البورصة لتوسيع قاعدة الملكية، وكان بين أهداف برنامج الخصخصة رفع كفاءة أداء المشروعات العامة وتحسين ربحيتها في ظل نقلها للقطاع الخاص، وزيادة قدرات هذه الشركات التنافسية وتيسير نفاذها إلى الأسواق وتطوير الموارد البشرية والعمالة في الشركات المخصصة<sup>(٥٠٥)</sup>.

وأبانت الدراسات التطبيقية على برنامج الخصخصة وأداء الشركات قبل وبعد تنفيذ برنامج تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص عن المحددات الرئيسية لنجاح هذا البرنامج يتمثل في سيادة المنافسة في الأسواق والحد من الاحتكارات المانعة من دخول الشركات الجديدة إلى أسواق الإنتاج والاستثمار وبذلك تحقق الشركات المخصصة أسوة بالقطاع الخاص الربحية والكفاءة في ظل قواعد المنافسة<sup>(٥٠٦)</sup>، كما يلزم وجود أطر مؤسسية وتشريعية لتوفير نجاح هذا البرنامج وهو ما يتطلب توافر الشفافية والإفصاح ومكافحة الفساد والاستقرار السياسي وحماية التعاقدات وحقوق الملكية من خلال تحقيق حوكمة رشيدة للشركات العامة ماليا وإدارياً قبل الخصخصة بما يسمح بإلغاء الديون أو مبادلتها بأسهم، كما أنه يلزم لإنجاح برنامج الخصخصة يجب

(٥٠٥) د/ منى الجرف: "تقييم أداء الشركات التي تم خصصتها وفقاً لأسلوب البيع المستثمر رئيسي"، في تقرير التنمية البشرية في مصر (٢٠٠١-٢٠٠٣)، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ٢٠٠٥، ص ١٥-١.

(٥٠٦) Saving, (J): "privatization and the transition to a market economy", Federal reserve bank of Dallas, Economic review, 1999, pp. 1-30.

التدرج فيها من المشروعات الأصغر حجماً تليها المشروعات الكبرى حتى يثق الأفراد في هذا البرنامج وحفز للاستثمارات وتعظيم المنافع للمنتفعين<sup>(٥٠٧)</sup>. وتبنت وزارة الاستثمار العديد من الإجراءات لتفعيل مبادئ الحوكمة التي تم وضعها عام ٢٠٠٤/٢٠٠٥ وهي تحديث دليل الإجراءات والإرشادات العامة لبرنامج إدارة الأصول والاستثمارات العامة، وإصدار دليل حوكمة شركات القطاع الخاص المقيدة بالبورصة والمتضمن لقواعد عم الشفافية والإفصاح وأيضاً إصدار دليل حوكمة الشركات العامة، وتبني سياسات تهدف لتطوير وتنمية الموارد البشرية والتنمية الإدارية لزيادة كفاءة سياسات التحرير الاقتصادي<sup>(٥٠٨)</sup>.

### ٢/٣/٥/٨ الإصلاح المؤسسي لدور الدولة التنظيمي :

يتزامن مع توجه الدولة صوب التحرير الاقتصادي القيام بدور تنظيمي كفاء حيث أنه عقب تحرير المشروعات والمرافق العامة خضوعها للرقابة والتنظيم لما تمثله من أنشطة اقتصادية هامة للاقتصاد، ولا يضطلع المنظم بدور المنتج ولكن يهدف لمنع الإحتكارات الخاصة وحماية مصالح المستهلكين والاستخدام الأمثل للموارد وتخصيصها وتوزيعها على كافة القطاعات الاقتصادية بكفاءة، ورقابة بيع الخدمات بما يتفق مع التكلفة الفعلية مع ضمان الربحية للمنظمين الجدد، ومنع الممارسات غير المشروعة المانعة من تحقيق الكفاءة<sup>(٥٠٩)</sup>، وحفز المنافسين بتهيئة المناخ المناسب للمنظمين الجدد، وتدل الخبرات على أهمية التنظيم القانوني للدور التنظيمي الذي تقوم به الإدارة لتحقيق الأهداف السابقة لضمان الحقوق والواجبات، وتشير التجارب إلى إمكانية خضوع مؤسسات التنظيم لجهة الإدارة أو تستقل عنها، ودلت أيضاً أن آليات نجاحها يتوقف على المرونة الواسعة لها وحرية إتخاذ القرار واستقلالية التمويل

(507) John Nellis : "Privatization and enterprise reform in transition economics, world bank , 2002, pp. 1-20.

(508) وزارة الاستثمار : ٢٠٠٦، التقرير الربع سنوي يناير/مارس للعام المالي ٢٠٠٥/٢٠٠٦، وحدة الإفصاح وتداول المعلومات ج.م.ع.

(509) بيبيرجيوزلان : "الخصخصة البنوية الأساسية" ترجمة د/ محمود عبد الحي، أميمة عبد العزيز، المجلة المصرية للتنمية والتخطيط ، المجلد السابع، العدد الأول، ج-٢، ١٩٩٩، ص ١٢٣-١٣٨.



من رسوم الترخيص، ولذلك يجب أن ينهض على مسؤولية التنظيم إدارة محترفة مستقلة مالياً لتعمل بعيداً عن تأثيرات المنظمين وتتصف بالشفافية<sup>(٥١٠)</sup>.

وفي إطار تفعيل الدولة لدورها التنظيمي يجب عليها تهيئة المنافسة في إطار من الوضوح والشفافية وإضفاء الثقة بين الحكومة والمستثمرين، وتوفير كافة المعلومات عن الخصخصة والإستثمار والأسواق، وإعداد دراسات الجدوى لكافة المشروعات من النواحي الاقتصادية والبيئية والفنية والمقارنة بين عائد وتكلفة تنفيذ المشروعات، ومنح التراخيص للمشروعات وإلغاء قوانين الحجز الإداري والمصادرة والتأميم، وتدريب الكوادر القائمة بعملية التنظيم، ويلزم كفاءة الإجراءات التنظيمية حتى لا تفضي لوجود القطاع غير المنظم ونشوء الاحتكارات، ولذلك يلزم المراجعة المستمرة للإجراءات التنظيمية وتقييمها<sup>(٥١١)</sup>.

### ٣/٣/٥/٨ الإصلاح المؤسسي للسياسات المالية والنقدية والتجارية :

يستلزم لتحقيق السياسات المالية والنقدية والتجارية أهدافها توفير الأطر المؤسسية السليمة لضمان تحقيق هذه السياسات لأهدافها، فعلى صعيد السياسة المالية يستلزم إنتهاج سياسة مالية رشيدة تضمن تحقق الاستدامة المالية لعلاج عجز الموازنة وزيادة الإيرادات العامة ورشادة الإنفاق العام<sup>(٥١٢)</sup>، وتمثل الإصلاحات المؤسسية لها أن تتمتع الإدارة الضريبية بالشفافية والمصادقية والعدالة تجاه كل الممولين وبث الثقة بينها وبين الممولين وزيادة كفاءة موظفي هذه الإدارة، والحد من الحوافز الضريبية وبساطة الإجراءات الضريبية وخفض الشرائح الضريبية، كما يتطلب تمتع بيانات الموازنة العامة بالشفافية وإعلانها للكافة وخضوعها للرقابة التدقيق والمراجعة المالية وأجهزة الرقابة وشفافية الرقابة البرلمانية، وأن يكون الإنفاق وفق المخصصات المعتمدة من البرلمان<sup>(٥١٣)</sup>، وتقديم التقارير المالية لمجلس الشعب<sup>(٥١٤)</sup>.

<sup>(510)</sup> Richard green : "Regulators and poor, Lessons from the united kingdom", world bank, working paper, No. 2380, 2000 pp.2-16.

<sup>(511)</sup> OECD : "Recommendation of the council of the OECD on improving the quality of government regulation", 1995, pp. 12-22.

<sup>(512)</sup> Buiter, (W) : "Ten commandments for a fiscal rule in the E(M)U", Oxford Review of economic policy, Vol. 19, No.1, Spring 2003, pp. 85-97.

<sup>(513)</sup> Abdel-Rahman, (A,M) : "The Egyptian tax system : Recent developments of tax policy and administration", Tax system of North Africa and European countries, Kluwer, 1994, pp. 10-23.

<sup>(514)</sup> Atta, Abdel Hamid : "Tax reform and its relation with economic progress in Egypt", paper presented at the federation of Egyptian industries conference 1999, towards a new perspective on industry in Egypt, 2000, pp. 1-10.

وعلى صعيد الإصلاحات المؤسسية للسياسة النقدية يجب ضمان استقلالية البنك المركزي وعدم تبعيته للحكومة ليتمكن من تحقيق أهداف السياسة النقدية، ويتحتم على البنك المركزي إعلان البيانات وتحديثها واتسامها بالمصداقية والشفافية، وإعلان ميزانيته السنوية، وضرورة وضع إطار رقابي على أعمال موظفيه وتفعيل مبدأ الثواب والعقاب وإعداد الميزانية وفق المعايير المحاسبية والمراجعة المصرية والدولية المتسقة معها وإعلانها في التقرير السنوي للبنك<sup>(٥١٥)</sup>، وإعلان توجهات السياسة النقدية وإستهداف التضخم وحجم النقود المعروضة ونشرها في الدوريات والنشرات الصادرة عن البنك بصفة دورية ووضعا على موقع البنك على الإنترنت<sup>(٥١٦)</sup>.

وعلى صعيد الإصلاحات المؤسسية للسياسة التجارية تشير الدراسات وتجارب الدول إلى فعالية وكفاءة هذه السياسة لا تتوقف فقط على تحريرها وتوافقها مع إتفاقيات منظمة التجارة العالمية WTO بخفض القيود التعريفية وغير التعريفية ولكن ضرورة إصلاح المناخ المؤسسي لها من خلال إصلاح المنظومة الإدارية والتشريعية والسياسية خاصة وأن أسباب ضعف مستوى أداء الإدارة الجمركية تكمن في ارتفاع تكلفة المعاملات الاقتصادية حيث ترتفع تكلفة الرسوم المالية ويطول زمن التخليص الجمركي وتتعدد الإجراءات الجمركية وعدم وضوحها، وينخفض معدل تحصيل الضريبة الجمركية وكثرة المنازعات الجمركية، كما أن هناك عدة أسباب تفضي للعديد من المشاكل عند التعامل مع الإدارة الجمركية منها ما يتعلق بهيكل الحماية الجمركية التي تعد مرتفعة نظراً لزيادة فرض رسوم الخدمات والفحص والرسوم الإضافية كنسبة من قيمة الواردات شاملة الضريبة الجمركية<sup>(٥١٧)</sup>، وكما تتعدد فئات التعريفية (٢٩)<sup>(٥١٨)</sup>، كما تستخدم الرقابة النوعية

<sup>(515)</sup> Alesina (A) & Summers, (L) : "Central bank independence and macroeconomic performance : some comparative evidence ", Journal of Money Credit and Banking, 1993, pp.152-160.

<sup>(516)</sup> Ball, Laurence : "Efficient rules for monetary policy", NBER, working paper 5952, pp. 1-20.

- Clarida et al. : "The science of Monetary policy : a new Keynesian perspective", Journal of economic literature, Vol. 37, pp. 1660-1662.

<sup>(517)</sup> Djankov et al. : "The regulation of entry", quarterly Journal of Economics, Feb., 2002, pp. 1-15.

<sup>(518)</sup> Hors, Irene : "Fighting corruption in customs administration : what can we learn from recent experiences ""? OECD, Technical paper, No. 175, April 2001, pp. 1-20.

كبديل لحظر الواردات<sup>(٥١٩)</sup>، ومن ثم يفضي هيكل الحماية إلى تهرب التجار من سداد الضريبة الجمركية والضغط للحصول على إعفاءات واستثناءات<sup>(٥٢٠)</sup>.

ومن هذه المشاكل أيضاً القواعد والإجراءات الجمركية التي رجال الأعمال والجمارك إلى إنتهاج سلوكيات لا تتسم بالكفاءة الاقتصادية ومن هذه القواعد الكشف العيني على البضائع واستخدام القيمة التعاقدية لتثمين الواردات والمراجعة اللاحقة لدفاتر التجار<sup>(٥٢١)</sup>، والإفتقار في استخدام تكنولوجيا المعلومات، ولإصلاح هذه المثالب يلزم تحصيل الضريبة الجمركية من خلال أدوات الدفع الحديثة، وتنمية الموارد البشرية العاملة في الإدارة الجمركية والتدريب الفعال لها، ووضع قاعدة بيانات إلكترونية تضم كافة المعلومات الخاصة بالضريبة الجمركية وأسعارها وطريقة الدفع والتخليص الجمركي، وكالتعاون مع المتعاملين والمستفيدين من الإدارة الجمركية لتطوير أدائها<sup>(٥٢٢)</sup>، وبما يضمن التوازن بين الرقابة السليمة وتيسير تدفق التجارة الخارجية إلى الأسواق والإستثمار وتوفير حصيلة جمركية مناسبة وإنتهاج برنامج إصلاح يعتمد على الخبرات الدولية والفنية والمالية من المنظمات الدولية، وضرورة تعديل هيكل الحماية الجمركية وغير الجمركية وإعادة هيكلة القواعد والإجراءات الجمركية، وتطبيق أساليب إدارية حديثة قوامها استخدام الرقابة الانتقائية والأدوات الفنية لإدارة المخاطر<sup>(٥٢٣)</sup>، وتحسين أسلوب فض المنازعات من خلال المحكمين المتخصصين في هذه المنازعات الجمركية<sup>(٥٢٤)</sup>.

(519) Kheir-Eldin, (H): "Enforcement of product standards as barriers to trade : the case of Egypt". In trade policy developments in the MENA, edited by Hoekman & Kheir-Eldin, Mediterranean development forum, 2000, pp. 1-20.

(520) Hoekman & Kostecki : "The political economy of the world trading system", 2<sup>nd</sup> edition, Oxford , 2001, pp. 1-10.

(521) Rege (V) : "Customs valuation and customs reform", in development trade and the WTO, world Bank, 2002, pp. 1-40.

(522) Graham Glenday : "Trade liberalization and customs revenues :Does trade liberalization lead to lower customs revenues? The case of Kenya", AEP, paper No. 44, 2000, pp. 3-18.

(523) United Nations : "Trade facilitation in a Global Trade Environment Economic and social council", Economic commission for Europe, March, 2002, pp. 5-20.

- WTO : "Egypt trade policy review", WTO, Geneva, August, 1999, A, pp. 4-14.

- World Bank : "Increasing the effectiveness of pre-shipment inspection services", PREM notes, Economic policy, No. 53, May, 2001, pp. 10-40.

(524) IMF : "Nobel laureate north argues institutions have crucial role in economic growth", 2002, pp. 1-15.

- North Douglas : "Institutional and economic change" distinguished lecture series no. 12. ECES, Cairo, Feb. 1998, pp. 1-10.

## ٤/٣/٥/٨ الإصلاح المؤسسي للنظم القانونية والقضائية والسياسية :

تحتاج الدولة وهي بصدد إنحسار دورها في الاقتصاد والقيام بدورها الرقابي والإشرافي والتنظيمي إحداث العديد من الإصلاحات المؤسسية للتشريعات والمؤسسة القضائية والمشاركة السياسية، فعلى صعيد الإصلاحات التشريعية يجب الفصل المطلق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وحرمان الأخيرة من القيام باختصاصات السلطة التشريعية ، مع وجوب صياغة القانون من اللجان البرلمانية القانونية وتوافقها مع الواقع السياسي والاجتماعي والاقتصادي، ووضع قاعدة بيانات تتضمن كل التشريعات التي صدرت عن البرلمان ومراجعة القوانين التي تحتاج لإعادة صياغة وتعديل وتحديث بما يتوافق مع المرحلة الراهنة، والتي تتطلب تشريعات تحث على المنافسة والحرية الاقتصادية وتحث من الممارسات الاحتكارية وتحمي العقود وحقوق الملكية وإستقلالية المؤسسات المالية والاقتصادية عن تدخلات الحكومة، وزيادة القدرات الإدارية لموظفي البرلمان ، وتفعيل دور البرلمان في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وإصدار التشريعات التي تحظى بقبول من كافة أفراد المجتمع، ناهيك عن ضرورة وضوح القوانين وشفافيتها ومتاحة للكافة وتيسير سبل الحصول عليها، وانتخاب برلمان حر نزيه ينهض بمهمة سن التشريعات الكفيلة بحماية المواطنين<sup>(٥٢٥)</sup>.

وبالنسبة للإصلاحات المؤسسية للسلطة القضائية فوجب استقلال السلطة القضائية عن وزارة العدل الأمر الذي يزيد من كفاءة جهاز القضاء ويتضمن الإستقلال التعيين والترقية والميزانية والتأديب، ويجب احترام أحكام القضاء بتفعيل تنفيذ أحكامه، وإدخال تكنولوجيا المعلومات في الممارسات القضائية اليومية وعمل أرشيف قضائي إلكتروني وقاعدة بيانات للمحاكم تشمل كافة الأحكام والتشريعات الصادرة والنافذة لتيسير عمل القضاة في الجلسات، وتنمية الكوادر البشرية الإدارية والفنية وتدريبها على كافة الأعمال لزيادة كفاءتها، وإنشاء محاكم متخصصة لكل منازعة على حدة في كل محافظة مثل محاكم جنائيات وأخرى للجنح وأخرى للتعويضات وأخرى للأحوال الشخصية وأخرى للمحاكم الاقتصادية منفصلة كلها عن بعضها

(٥٢٥) د/ علي الصادوي: "دور البرلمان في الإصلاح الاقتصادي"، مصر المعاصرة، عدد يوليو / أكتوبر العدد ٤٥٥ -

٤٥٦، السنة التسعون، ١٩٩٩، القاهرة، ص ٢٠٠-٢١٩ .

لزيادة فعالية العمل القضائي وسرعة الفصل في المنازعات وعدالة  
المحاكمات<sup>(٥٢٦)</sup>.

وإذا كانت المنظومة التشريعية والقضائية تحتاج لإصلاحات مؤسسية فإن الدستور أيضاً يجب أن يطاله التغيير خاصة بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ والتي ألغت العمل بدستور ١٩٧١ والآن هي على مشارف وضع دستور جديد يتناسب مع المرحلة القادمة يعلي من شأن مبدأ سيادة القانون وترسيخ القيم الديمقراطية والتعددية السياسية، ويجب أن يكون الدستور متضمناً أن مصر دولة نظامها ديمقراطي يقوم على أساس التعددية السياسية التي ينظمها القانون، وضرورة مراجعة الأساس الاقتصادي من النظام الإشتراكي إلى الحرية الاقتصادية والتحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص، وضرورة تعزيز مبدأ تكافؤ الفرص لكافة المواطنين والمواطنون لدى القانون سواء والمساواة في الحقوق والواجبات، كما أنه في ظل التطورات الاقتصادية والاجتماعية فإن القطاع العام وتعيين الحد الأقصى للملكية الزراعية لم يعد مقبولين في ظل تبني آليات السوق وانحسار دور الدولة في النشاط الاقتصادي كما أنه لم يعد يستقيم الحديث عن المكاسب الإشتراكية في ظل سيادة القيم الليبرالية الحديثة<sup>(٥٢٧)</sup>، كما أنه يجب إعادة النظر في تخصيص ٥٠٪ من مقاعد مجلس الشعب للعمال والفلاحين على الأقل قد فقد مبرره الآن حيث أنه يميز فئة على أخرى كما أن هذا التخصيص مساس بمبدأ المساواة بين المواطنين الذين هم متساوون في الحقوق والواجبات كما أن القيام بالعمل العام ومنه العضوية بالبرلمان هي تكليف وليست مجاًلاً للمحاباة والتمييز<sup>(٥٢٨)</sup>، كما أنه يجب إلغاء تخصيص مقاعد للمرأة والتي سبق للمحكمة الدستورية أن حكمت بعدم دستورية ذلك بعد صدوره بالقانون ٤١ لسنة ١٩٧٩ لإخلاله بمبدأ المساواة وعدم جواز التمييز بين المواطنين حتى لا يقود لتخصيص مقاعد برلمانية لفئات أخرى كالشباب أو الأقليات، كما يلزم أن

(٥٢٦) صالح الببلي عمر عبد الحي: "التحليل الاقتصادي للفساد"، دراسة نظرية، مجلة البحوث التجارية المعاصرة، مصر، جامعة جنوب الوادي، كلية التجارة، سواهج المجلد ١٣، العدد (١) يونيو ١٩٩٩، ص ٢٤٢-٢٤٨.

(٥٢٧) Ahmed El-Rahidy : "the legal frame work of economic liberalization and privatization in Egypt, in Wadouda Badran and Azza Wahby (eds), privatization in Egypt : The debate in the people's", Assembly, Cairo : center for political research & studies, Cairo University, 1996, pp. 183-186.

(٥٢٨) د/ محمد أبو زيد محمد: "الإزدواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية: دراسة مقارنة وتطبيقه على النظام الدستوري المصري، القاهرة، الهيئة العامة المصرية للكتاب، ١٩٩٥، ص ٦٥٦-٦٦٦.

يحترم البرلمان أحكام القضاء خاصة قضاء محكمة النقض المختصة بالتحقيق في صحة الطعون المقدمة إلى المجلس بعد إحالتها إليها من رئيسه حيث لم يكن المجلس يحترم هذه الأحكام وينفذها تحت مسمى أن المجلس هو الذي يستقل وحده بمسألة الفصل في صحة عضوية أعضائه - المجلس سيد قراره - وبذلك لا يصح أن يكون المجلس خصماً وحكماً في نفس الوقت ومن ثم يجب تعديل النص الذي لا يتسق مع المبادئ القانونية العامة لأن الفصل في صحة العضوية هي مسألة قانونية تتعلق بصحة وسلامة العملية الانتخابية إجرائياً وموضوعياً<sup>(٥٢٩)</sup>.

وبالنسبة لاختصاص البرلمان بإقرار الموازنة العامة يجب اختصاصه بإدخال التعديل على مشروع الموازنة دون حاجة لموافقة الحكومة لأن مهمته الرقابة المالية ومنها اقتراح تعديل الموازنة، كما يجب عرض الحساب الختامي للموازنة على البرلمان في مدة من ٣-٦ شهور (وليس سنة) من تاريخ انتهاء السنة المالية لتجنب تكرار الخطأ وتداركه في الوقت المناسب، كما يلزم تعديل النصوص الخاصة بتعيين الوزراء ورئيس الوزراء ورئيس الجمهورية بأن تحرم مزدوج الجنسية من تقلد هذه المناصب حتى لا تستخدم كآلية للفرار من العقاب ومحاربة الفساد وهو ما كان يحدث في النظام الحاكم السابق الذي خلعته ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ حيث كان وزير المالية ورجال الأعمال مزدوجي الجنسية وهو ما يصعب من مهمة ملاحقتهم أمنياً وقضائياً، وفي ذات السياق يجب تضمين الدستور مواد لحاكمة ومساءلة هذه المناصب السابقة سياسياً وجنائياً وإدارياً وبالنسبة لمجلس الشورى فكان ولا زال الجدل مثار بشأنه وجدواه حيث يرى البعض عدم جدواه تشريعياً ورقابياً ويستوجب إلغائه تخفيفاً لتكلفته المرتفعة عن عاتق الموازنة العامة.

وتتطلب عملية الإصلاح السياسي خاصة بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ تدعيم المشاركة السياسية والتحول صوب التعددية والديمقراطية، وإصلاح النظام الانتخابي بما يسمح بمساهمة كافة جمهور الناخبين في العملية الانتخابية، وتنقية الجداول الانتخابية والسماح بالتصويت الإلكتروني، وعدم جواز الجمع بين عضوية البرلمان وعضوية الحكومة لتفعيل أداء وكفاءة البرلمان في رقابته

(٥٢٩) د/ محمد رفعت عبد الوهاب: "القانون الدستوري"، الإسكندرية، منشأة المعارف، ص ٧، ٦٢-٦٦، ص ٣٦٦ وما بعدها.

على الحكومة، وضرورة عرض كافة أعمال ومناقشات اللجان البرلمانية والبرلمان على الشعب ليمارس دوره الرقابي على أعضائه، واختيار لجنة أو جمعية تأسيسية لوضع الدستور ينظم شكل الدولة والعلاقة بين السلطات ويتم الفصل المطلق بين السلطات الثلاث ويكون الشعب هو الرقيب باعتباره صاحب السلطة والسيادة، وضرورة تأمين الإشراف القضائي ومنظمات المجتمع المدني المحلي والدولي لضمان شفافية العملية الانتخابية، كما يتطلب الوضع إفساح المجال لتأسيس الأحزاب السياسية مع وضع ضوابط موضوعية لتأسيسها تمارس أنشطتها بعلانية ورقابة على مواردها ومصادر تمويلها وأن لا تكون ذات مرجعية دينية أو طائفية أو إقليمية، ووضع قاعدة بيانات للأحزاب وبرامجها وأهدافها وأعضائها منشورة ومعلنة على الإنترنت لكي يستطيع الأفراد الإطلاع عليها والتمييز فيما بينها.

### **٥/٣/٥/٨ الإصلاحات المؤسسية للجهاز الإداري الحكومي والتوجه صوب اللامركزية:**

تبدو أهمية الإصلاحات المؤسسية للجهاز الإداري الحكومي حيث يناط به تنفيذ البرامج والخطط والسياسات العامة وتقديم المنتجات العامة بكفاءة وفاعلية، ولذلك نادت الدراسات التطبيقية بضرورة توافر الموارد البشرية المؤهلة ذات الكفاءة لتيسير تنفيذ ذلك بالإضافة للموارد المادية والبنية الأساسية، وتفعيل مبدأ الثواب والعقاب والمساءلة النزيهة في ظل مناخ ديمقراطي سياسي واقتصادي.

وعليه يلزم لتطوير كفاءة منظومة العمل الإداري العام يتطلب وضع برامج تدريبية للموظفين لتواكب المتطلبات المستقبلية، وأن يكون إختيار الموظفين وفق الكفاءة والخبرة وتقديم الأجور والحوافز المناسبة لهم، وتدريبهم على سرعة الإنجاز للمعاملات والتخفيف من حدة القيود والإجراءات البيروقراطية التي تفضي لحدوث الفساد المالي والإداري ويزيد من تكلفة المعاملات، وضرورة استخدام تكنولوجيا المعلومات وشفافية ووضوح القرارات الإدارية واللوائح والقوانين المنظمة لدولاب العمل الإداري<sup>(٥٣٠)</sup>.

ويجب خضوع العمل الإداري العام للتقييم الذاتي والخارجي وربط الأداء بالنتائج وعدم إعفاء أي مؤسسة أو هيئة أو موظفيها من المساءلة والتقييم

<sup>(530)</sup> Smoke Poul : "Local government fiscal reform in developing countries", Lesson from Kenya, World development, Vol. 21, No. 6, June, 1993, pp. 902-920.

تفعيلاً للشفافية وإعمال حكم القانون وزيادة الثقة في الحكومة، كما يلزم تعزيز حماية الأسواق المالية والمصرفية والنقدية والسلع والخدمات لضمان تنافسيتها وتجريم الممارسات الاحتكارية والمساواة بين كافة المؤسسات والمنظمين العاملين في الاقتصاد خاصة بين القطاعين العام والخاص، وضرورة تفعيل دور الأجهزة الرقابية لحماية المستهلكين وخضوع كافة أعمال الحكومة من مزادات ومناقصات ومشتراوات للشفافية والإعلان عنها لضمان التنافسية بين الداخلين فيها<sup>(531)</sup>.

كما يجب توجه الدولة صوب اللامركزية والتي تتعدد أشكالها بين لا مركزية سياسية كلية تقوم بتوزيع الوظائف الحكومية الثلاث بين الحكومة في العاصمة وحكومات المحافظات وهذا يفرض لاتساع نطاق السلطة دون تهديد لوحدة الدولة، وهناك اللامركزية السياسية الجزئية حيث تتوزع سلطة الحكم على نطاق جزئي للوحدات المحلية التي تساهم في صنع السياسات العامة، وهناك اللامركزية الإدارية الكلية حيث توزع معظم صلاحيات الوظيفة الإدارية على مؤسسات خارج السلطة المركزية كالوحدات المحلية عن طريق التفويض - نظام الإدارة المحلية أو اللامركزية الإدارية الإقليمية -، أما اللامركزية الإدارية الجزئية تتوزع فيها جانب من صلاحيات المرافق العامة من خلال التفويض - اللامركزية المرفقية -<sup>(532)</sup>.

ويستفاد مما سبق أن اللامركزية تحويل جانب من وظيفة الدولة بالتفويض إلى وحدات الجهاز الإداري أو بالنقل لهيئات مستقلة قانوناً سواء لوظائف الدولة الثلاث أو الوظيفة الإدارية فقط، وبالتالي تتضمن اللامركزية تحويل سلطة إصدار القرار إلى الوحدات الحكومية الأدنى أو إلى ممثلي المواطنين، وبذلك يكون التخطيط إقليمي وتخدم السياسات الأقاليم وتنميتها، وهو ما يسهم في تعزيز لامركزية السوق وزيادة كفاءته بإنتاج المنتجات في ظل آلياته،

(531) Parker, Andrew : "Decentralization : the way for ward for rural development", world bank paper, No. 1475, 1995, p. 17.

- Knight, (J) & Shili: "Fiscal decentralization , incentives, redistribution and reform in China", Oxford development studies, Vol. 27, Feb., 1999, pp. 6-30.

(532) د/ على الصاوي : إشكاليات التنظيم المحلي في مصر، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، سلسلة قضايا إدارية، العدد الثالث، ١٩٩٩، ص ٤٣-٤٦ .

- د/ حسن عبد المطلب العلواني : "تنظيمات المجالس المحلية في الدول النامية مع إشارة خاصة لمصر"، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٧٦، ص ١٣-٢٢ .



وبذلك يفضي ذلك الوضع لإعادة توزيع القوى والأنشطة بين الحكومة المركزية والوحدات غير المركزية<sup>(٥٣٣)</sup>.

ويمكن القول بأن إنتهاج اللامركزية أضحي ضرورة لتواكب عمليات الإصلاح السياسي والاقتصادي والتغيرات التكنولوجية والإندماج في الاقتصاد العالمي، وضعف الحواجز الجمركية بين الدول، مع تزايد دور القطاع الخاص في تقديم الخدمات العامة<sup>(٥٣٤)</sup>، وإنهيار النظم السياسية الإشتراكية والإقتصادية المعتمدة على التوجيه المركزي وبالتالي يمكن قيام المحليات بتحديد وتحصيل الضرائب المحلية وتمويل أنشطة التعليم والصحة والطرق والنقل والمواصلات والطاقة من خلال حكومة منتخبة مسؤولة أمام ناخبها<sup>(٥٣٥)</sup>، ولذلك فإن هناك العديد من المزايا تقف وراء إعتماد اللامركزية منها تعزيز المساءلة الشعبية وخفض الفساد الحكومي ودعم المشاركة الشعبية وكفاءة تخصيص الموارد وإحداث تنمية اقتصادية محلية<sup>(٥٣٦)</sup>.

---

(533) Dennis, et al. : "Decentralization in developing countries", World Bank, Working paper, No. 581, 1984, pp. 13-18.

- James Manar : "The promise and limitations of decentralization IDS, University of fsussex, 19999, pp. 1-3.

- Philip, (M) : Local government in the 3<sup>rd</sup> world : experience of decentralization in tropical Africa, London, 1993, p. 3.

(534) Omar Azfar et al. : "Decentralization, Governance and public services : the impact of institutional arrangements", A review of the literature, University of Maryland, 1999, pp. 1-3.

(535) World Bank : "Sector studies series : rethinking decentralization in developing countries, 1999, pp. 4-6.

- Ariel Fizbein : "Decentralizing education in transition societies : case studies from central and eastern Europe", World Bank in statute, 2000, p. 71.

(536) Albert, (B) : "Competitive government :an economic theory of politics and public finance", Cambridge, 1996, p. 127.

- Samuel Paul : "Accountability in public services : exit, voice and control", world development, vol. 29, No. 7, 1999, pp. 1057-1059.

- البنك الدولي : تقرير عن التنمية في العالم، الدولة في عالم متغير، ترجمة مركز الأهرام للترجمة والنشر، القاهرة، ١٩٧٧، ص ١٣٠-١٣٣.

- Jennie Litvack et al. : "Rethinking decentralization at the World Bank", Washington, D,C, 1999, pp. 8-9.

## الخاتمة والنتائج والتوصيات

تضم هذه الدراسة ثمانية مباحث وتناولت المباحث الأربعة الأولى الفكر الاقتصادي المؤيد لدولة الحد الأدنى في الاقتصاد، والفكر الاقتصادي المؤيد لتدخل الدولة المفرط في الاقتصاد، والفكر الاقتصادي المؤيد لتدخل الدولة والحرية الاقتصادية، والدور الاقتصادي للدولة في ضوء نظريات النمو الاقتصادية الحديثة، وقد تم عرض أسباب ومبررات كل فكر لتدخل الدولة أو إنحسار دورها من النشاط الاقتصادي، ومدى تأثير حجم هذا التدخل على كفاءة دور الدولة وتحقيق النمو الاقتصادي ورأينا كيف تدخلت الدولة بشكل محدود في الاقتصاد لخدمة الإنتاج الزراعي ونموه وفي المقابل فإن تدخلها لا يتسم بالكفاءة من خلال التدخل في الأجور والأسعار والتنظيم في الفكر الطبيعي، أما الفكر الكلاسيكي يؤمن بكفاءة اليد الخفية وآليات السوق والحرية الاقتصادية وانعدام الثقة في كفاءة الدور التدخلية للدولة في الاقتصاد، وفي المقابل جاء الفكر التجاري يرى تدخل الدولة بإفراط في النشاط الاقتصادي إعمالاً لفكر الدولة القومية وزيادة ثروتها، وجاء الفكر الاشتراكي لينادي بالتدخل المفرط للدولة والريادة للنشاط الاقتصادي وتحقيق العدالة والضمان الاجتماعي وتملك وسائل الإنتاج، وأطل علينا الفكر الاقتصادي المؤيد لتدخل الدولة بالتزامن مع الحرية الاقتصادية حيث نادت المدارس المؤسسية ودولة الرفاه والفكر الكينزي والنيوكلاسيكية بتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي تحقيقاً للاستقرار والتوازن الاقتصادي والاجتماعي ودعم الأسواق الحرة المتنافسة، وتناولنا دور الدولة الاقتصادي في ضوء نظريات النمو الحديثة حيث اضطلعت العديد من الدول بمهمة تحقيق النمو والتنمية الاقتصادية عقب تحقق استقلالها والتخلص من الفقر والتخلف حيث نادت نماذج النمو الكينزية والدفعة القوية والنمو المتوازن وغير المتوازن والازدواجية والتبعية لتدخل الدولة المفرط لإحداث النمو الاقتصادي المستدام، وفي المقابل فإن نماذج النمو الليبرالية- نماذج النمو النيوكلاسيكية - نادت بانتهاء آليات السوق والمنافسة والتحرير الاقتصادي لتحقيق معدلات مرتفعة من النمو الاقتصادي، وفي حين نادت الأفكار النيوكينزية - نماذج النمو الداخلي - بانتهاء التحرير الاقتصادي بالتزامن مع دور الدولة في تحقيق معدلات مرتفعة من النمو الاقتصادي، وتناولنا في المبحث الخامس دور الدولة في ضوء المتغيرات الاقتصادية الدولية .

وتعرضت الدراسة في المبحث السادس للمبررات الداعية لتدخل الدولة في الإقتصاد في ظل المراحل التاريخية للدول عقب استقلالها عن الدول المستعمرة ودخولها معترك التنمية الإقتصادية والاجتماعية خاصة وأن المشروعات والمرافق العامة التي اطلعت الدولة بتنفيذها تتطلب استثمارات ضخمة وتتميز بخصائص فنية وإنتاجية مرتفعة حتى ظلت هذه الدول محتكرة لتقديم السلع والخدمات العامة منذ ما بعد الحرب الكونية الثانية وحتى منتصف السبعينات، خاصة وأن الفكر الاقتصادي المؤيد لتدخل الدولة في الإقتصاد كان يؤمن بفشل آليات السوق المتنافسة في تحقيق نتائج أفضل فيما يخص المشروع العام وخاصة خدمات المرافق العامة، ولذلك اعتمدت الدول الرأسمالية على القطاع العام في تقديم خدمات المرافق العامة وهو ما أفضى لتملك الدول النامية بالتبعية للمشروعات وتشغيلها وتمويلها وتنظيمها، وخاصة أن الأسواق كلها ليست تنافسية حتى أن التنافسية منها قد تفشل في تحقيق أهدافها، وهو ما دعا الدولة للتدخل لتنظيم السلوك الاقتصادي في هذه الأسواق خاصة في فشل القطاع الخاص في أداء خدمات المرافق العامة ذات الإحتكار الطبيعي، والتي خضعت للتنظيم الحكومي حيث حتمت معايير الكفاءة ضرورة تقديمها من خلال منتج وحيد حيث تنخفض تكلفة إنتاج هذه الخدمات اللازمة لتلبية الطلب عليها عما لو تم إنتاجها في أكثر من مشروع، كما أنها تتسم بوفورات النطاق وانخفاض نفقتها المتوسطة، ناهيك عن كثافة رأسمالها المرتفعة والنفقات الثابتة الضخمة الأمر الذي يمنع من دخول منظمين جدد لأسواق إنتاج هذه الخدمات، كما أنها تتسم بخاصية الإستهلاك اللاتنافسي وعدم قابليتها للاستبعاد، وفشل السوق في حالات وجود الوفورات الخارجية.

وتناولنا في المبحث السابع الدور الجديد للدولة الرقابي والتنظيمي الداعم للمنافسة وآليات السوق لإعادة العلاقة بين الحكومة والسوق وطبيعة هذا الدور ليتسق مع آليات مع آليات السوق التي تحقق المنافسة وكفاءة تخصيص الموارد وزيادة معدلات الرفاهية الاقتصادية، وانتهجت العديد من الدول متقدمة ونامية لهذا الدور مسجلة انسحاباً لدورها الإقتصادي وإلغاؤها للقيود والإجراءات الحاكمة للنشاط الإقتصادي، وشهدت تجارب هذه الدول على زيادة كفاءة هذا الدور الرقابي والتنظيمي من خلال زيادة تنافسية الأسواق وحرية الدخول والخروج منها والحد من الممارسات الإحتكارية والأنشطة غير التنافسية، ومن خلال هذا الدور تكون العلاقة بين الدولة والأسواق تكاملية وليست تنافسية،

وبالتالي يزداد كفاءة دور وحجم الدولة من خلال إنحسار دورها في الإقتصاد بإلغائها القيود المعيقة للمنافسة والحاكمة للنشاط الإقتصادي، وتبين لنا من خلال تحرير المشروعات والمرافق العامة وعلاقة ذلك بالكفاءة الإقتصادية بأن الكفاءة لا ترتبط فقط بالملكية ولكن أيضاً بهيكل السوق، وأنه يمكن تقسيم المشروعات والمرافق العامة ذات الأحجام الكبيرة إلى أقسام رأسية أو أفقية فيما عرف بالأسواق التنافسية أو المتسابقة وبالتالي في ظل غياب النفقات الثابتة الضخمة بعد التجزئة يكون لدى المنظمين حرية الدخول والخروج من هذه الأسواق وستتوافر المعلومات الكاملة عن الأسواق، وبالتالي تتطور المشروعات تكنولوجيا وتنخفض بذلك تكلفة الإنتاج والأسعار وتتحقق بذلك الكفاءة الفنية للمشروعات التنافسية والمنتجة لذات السلع وتبيع بذات الأسعار، كما تتحقق الكفاءة التخصيصية بالتوجيه الأمثل للموارد على كافة القطاعات الاقتصادية بما يلبي رغبات وتفضيلات المنتفعين ويخفض تكاليف الإنتاج، لذلك قيل بحق ضرورة إلغاء القيود المفروضة على قوى السوق من أجل وجود المنافسة، ولذلك يساهم هيكل السوق في تحقيق الكفاءة الاقتصادية من خلال تفكيك الأنشطة ووجود الأسواق التنافسية والتسعير المناسب لخدمات المرافق العامة.

وتناولت الدراسة في المبحث الثامن الدور الاقتصادي للدولة في الإقتصاد المصري حيث مر بالعديد من المراحل حتى الوقت الحاضر، وذلك بانتهاء الإقتصاد الاشتراكي الموجه والمخطط مركزياً ويدار من خلال الدولة، وريادة القطاع العام للنشاط الاقتصادي في الفترة من ١٩٥٢-١٩٧٣، ولكن في الفترة من ١٩٧٤-٢٠١١ بدأت الدولة بانتهاء نظام اقتصادي مختلط والتحرير الجزئي لبعض القطاعات الاقتصادية المصرفية والاستثمارية والإنتاجية بالتزامن مع التدخل الحكومي والتخطيط المركزي والإجراءات الإدارية والتنظيمية في قطاعات أخرى، ودخل الإقتصاد مرحلة التحرير الإقتصادي منذ ١٩٩١ حيث تبنت مصر برنامج الإصلاح الاقتصادي وذلك كمحاولة لعلاج الإختلالات الهيكلية الداخلية والخارجية وضغوط صندوق النقد والبنك الدوليين واستجابة لتحديات العولمة، وهذا دونما تطوير وتحسين للآليات والأطر المؤسسية، نقول هذا على الرغم من تحقيق مصر للعديد من النتائج الإيجابية على صعيد السياسة المالية والنقدية وتمويل عجز الموازنة والخصخصة وحفز القطاع الخاص وتحرير الأسعار والتجارة الخارجية إلا أن الإقتصاد المصري ظل يعاني من إفراط الإجراءات التنظيمية المعوقة للاستثمار والتصدير والاستيراد وسوق العمل

وانخفاض كفاءة الدولة في حماية حقوق الملكية وتنفيذ العقود والتشوهات في إدارة السياسات العامة التجارية والنقدية والمالية نظراً للدور المفرط للدولة المتدخل فيها، ولذلك يجب إنحسار الدور الحكومي في الإقتصاد تعظيماً للكفاءة الاقتصادية والوصول إلى الحجم الأمثل للدولة حيث يفضي الإفراط في التدخل لحدوث آثار سلبية على الإنتاجية الكلية وتراكم رأس المال البشري والمادي، ومن ثم فعلى الدولة التخلي عن التدخل في سياسات وأسواق الصرف والعمل والمال والإئتمان أو التجارة الخارجية، وذلك حتى يمكن تحقيق معدلات مستدامة من النمو الاقتصادي في الأجل الطويل، وضرورة تحسين الدور المؤسسي للدولة لتعظيم كفاءتها ومن ثم يمكن القول أنه من خلال التطبيق العملي أن انخفاض حجم الدولة المتدخل يحسن من كفاءة الدولة كما أن هذا التدخل المفرط ينعكس سلباً على الكفاءة المؤسسية للدولة حيث تزداد كفاءة الدولة المؤسسية بمناخ الحرية الاقتصادية والمنافسة والأسواق الحرة ومن ثم لا مناص من ضرورة تحسين الكفاءة المؤسسية في ظل إنتهاج الدولة للتحرير الإقتصادي وإعتماد آليات السوق، ولذلك بات ضرورياً العمل على تحديد الحجم الأمثل للجهاز الإداري ووضع آليات مؤسسية تسهم في دعم الشفافية والمصادقية والمشاركة والمساءلة وتفعيل حكم القانون في ظل العديد من التحديات التي تواجه الإقتصاد المصري والمتمثلة في التوجه نحو إقتصاد السوق كخيار استراتيجي والعولة ومنظمة التجارة العالمية والتوجه نحو الإندماج في الإقتصاد الدولي، ومن ثم يمكن إنتهاج دور مختلط للدولة يجمع بين الأفكار الليبرالية والمؤسسية والكينزية، حيث لا مناص من دور للدولة في استهداف الفقراء من خلال الموازنة العامة وحفز المجتمع المدني على ذلك وتمويل برامج البحث العلمي والتطوير ودعم التعليم والصحة والضمان الاجتماعي وبرامج الإسكان ودعم المشروعات الصغيرة والمتوسطة وحفز الصادرات وإنماء القدرات التكنولوجية، وقيام الدولة بإصلاح شامل لكافة مؤسسات الدولة، مع ترك آليات السوق تعلم في قطاعات الإنتاج والاستثمار والعمل والإئتمان والأسعار والصرف والفائدة.

وفي إطار تعزيز استراتيجية زيادة الحجم الأكفأ لدور الدولة المتدخل ضرورة تزامن العديد من الإصلاحات المؤسسية للجهاز الإداري والمؤسسات العامة، ومساهمة المجتمع المدني في عملية الإصلاح والقيام بإصلاح السلطة التشريعية

والقضائية والتنفيذية والمحليات وتنقية القوانين وتنفيذ الأحكام والسياسات المالية والنقدية والتجارية إصلاح برنامج الخصخصة.

وبعد هذا العرض توصي الدراسة بوجوب خفض حجم تدخل الدولة في الإقتصاد حتى يمكن تحقيق نتائج إيجابية للنمو الإقتصادي وزيادة كفاءة الدولة وزيادة مستوى الكفاءة المؤسسية، وضرورة قيام الدولة بانتهاج سياسات جادة وحازمة لتحرير النشاط الإقتصادي في كافة قطاعاته وصولاً لتحسين مستوى الكفاءة المؤسسية وزيادة معدلات الإنتاجية الكلية، وخاصة إصلاح المؤسسات السياسية والقضائية والبرلمانية لن سيطرة القطاع العام على النشاط الإقتصادي صاحبه تدهور الإنتاجية الكلية في ظل انعدام الحرية الاقتصادية وتدني الكفاءة المؤسسية والكفاءة الاقتصادية، وضرورة وجود دور أمثل لهذا التدخل مقترناً بتحسين كفاءة الأطر المؤسسية لضمان فعالية دورها.

## المراجع

### أولاً :- المراجع العربية :-

- (١) إبراهيم العيسوي : "الاقتصاد المصري في ثلاثين عاماً، تحليل التطورات الكلية منذ ١٩٧٤، وبيان تداعياتها الاجتماعية مع تصور نموذج تنموي بديل، المكتبة الأكاديمية، القاهرة، ٢٠٠٧، الفصل السادس.
- (٢) العجات وأخواتها"، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت ١٩٩٥.
- (٣) تحرير الاقتصاد ودور الدولة في تحقيق التنمية في الوطن العربي"، سلسلة محاضرات العامة للمعهد العربي للتخطيط بالكويت، مارس ١٩٩٢.
- (٤) نظرة إجمالية لقضية الإنتاجية في الإنتاجية والأجور والأسعار، معهد التخطيط القومي، القاهرة، ١٩٩٠.
- (٥) تحرير الاقتصاد ودور الدولة في تحقيق التنمية في الوطن العربي"، سلسلة المحاضرات العامة، المعهد العربي للتخطيط بالكويت، الكويت، كتاب رقم (١٣)،
- (٦) إبراهيم حلمي عبد الرحمن : "التنافسية في ظل العولة"، ورقة مقدمة لمؤتمر صناعة الإدارة العليا، الإسكندرية، أكتوبر ١٩٩٦ .
- (٧) إبراهيم حلمي عبد الرحمن، د/ سلطان أبو علي : "دور القطاعين العام والخاص مع التركيز على التخصصية، حالة مصر"، بحث مقدم للندوة التخصصية والتصحيحات الهيكلية في الوطن العربي، صندوق النقد العربي، أبو ظبي، ١٩٨٨ .
- (٨) إبراهيم شحاتة : "نحو الإصلاح الشامل"، دار سعاد الصباح، القاهرة، ١٩٩٣ .
- (٩) الإطار القانوني للإصلاح الاقتصادي في مصر"، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، المحاضرة المتميزة رقم (١٥) أكتوبر ١٩٩٦ .
- (١٠) إبراهيم علي ملحم : "التخصصية، التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص، وإمكان تطبيقها في المملكة العربية السعودية"، المجلة الدولية للعلوم الإدارية، مجلد ٢، عدد ٣، ١٩٩٧ .
- (١١) إبراهيم عوض : "سياسة التشغيل" في د/ إبراهيم عوض (تحرير) "نحو سياسة للتشغيل في مصر" الهيئة العامة المصرية للكتاب، ٢٠٠٥ .
- (١٢) إجلال راتب : "أثر تطبيق أحكام دورة أورجواي للسلع الغذائية على الاقتصاديات العربية"، المجلة المصرية للتنمية والتخطيط، المجلد الخامس، العدد الثاني، ديسمبر ١٩٩٧ .
- (١٣) أحمد جامع: "الرأسمالية الناشئة"، دار المعارف، القاهرة، بدون تاريخ .
- (١٤) أحمد جلال : "تنظيم المرافق العامة أم مشاريع التشييد والتشغيل ثم النقل (BOT) : أي البديلين أفضل" في د/ سلطان أبو علي (محرر)، "الأثار المالية والاجتماعية لتمويل القطاع الخاص ومشروعات البنية الأساسية والاجتماعية"، الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، الكويت، سبتمبر، ٢٠٠٢ .
- (١٥) أحمد جلال، د/ سميحة فوزي : "لغز الصادرات في مصر"، آراء في السياسة الاقتصادية، العدد (٩)، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، القاهرة، أغسطس، ٢٠٠١ .

- (١٦) أحمد جلال، وأمر رفعت : "أثار تحرير التجارة على الاقتصاد المصري"، آراء في السياسة الاقتصادية، العدد (١٦)، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، القاهرة، يونيو ٢٠٠١، .
- (١٧) أحمد جمال الدين موسى : "مبادئ الاقتصاد السياسي"، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، .
- (١٨) أحمد حسن إبراهيم : "التكيف الهيكلي والتنمية البشرية في مصر"، في سياسة التكيف الهيكلي في مصر، الأبعاد الاجتماعية، أعمال الندوة السنوية الثانية لقسم الاجتماع ١٥-١٦ مايو ١٩٩٥ .
- (١٩) أحمد رشاد موسى : "دور الدولة في النظام الاقتصادي المعاصر"، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٩٩، ..
- (٢٠) أحمد سالم حسين : "الدولة والقطاع العام"، جماعة خريجي المعهد القومي للإدارة العليا، ١٩٨٩، .
- (٢١) أحمد سعيد دويدار : "نظام سعر الصرف في مصر" مصر المعاصرة، العدد ٤٠٢، أكتوبر ١٩٨٥، .
- (٢٢) أحمد صقر عاشور : "الأزمة الاقتصادية والإصلاح المؤسسي في مصر"، كراسة استراتيجية، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، كراسة رقم (٩٩) ٢٠٠١، .
- (٢٣) أحمد صقر عاشور : "التحويل إلى القطاع الخاص"، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ١٩٩٦، .
- (٢٤) أحمد طلفاح : "الأزمات المالية وأزمات سعر الصرف وأثرها على التدفقات المالية"، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، ٢٠٠٥، .
- (٢٥) أحمد غنيم : "الأزمات المصرفية والمالية، الأسباب والنتائج، العلاج"، بدون تاريخ ودار نشر، .
- (٢٦) أحمد محمد صلاح : "الأدوات المالية المشتقة : تحد جديد للمراجعين"، المؤتمر العلمي السنوي الثالث لكلية تجارة بنها "ما بعد الإصلاح المالي في مصر، رؤية مستقبلية في ضوء تحديات القرن الحادي والعشرون"، بنها ١٠-١١ نوفمبر ١٩٨٨، .
- (٢٧) أرفند سوبرامانيان : "تجربة مصر في الاستقرار الاقتصادي"، ترجمة سمير كريم، سلسلة أوراق العمل، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، رقم ١٨، أكتوبر ١٩٩٧، .
- (٢٨) أسامة محمد الفولي، د/ زينب حسين عوض الله : "مبادئ الاقتصاد السياسي"، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٧، .
- (٢٩) إسماعيل سفر، د/ عارف ليلة : "تاريخ الأفكار الاقتصادية"، دار الكتاب، دمشق، ١٩٩٤، .
- (٣٠) أشرف محمد جمعه البنان : "دور الصناعات الصغيرة في حل مشكلة البطالة في مصر"، رسالة دكتوراه، كلية حقوق القاهرة، ٢٠٠٢، .
- (٣١) أمال رفعت : "تقييم تأثير بروتوكول المناطق الصناعية المؤهلة (الكويز) على صناعة المنسوجات والملابس الجاهزة"، المجلة المصرية للتنمية والتخطيط، المجلد ١٨، العدد (٢)، ديسمبر ٢٠١٠، .
- (٣٢) أماني قنديل : "التحول نحو القطاع الخاص : تحليل المفهوم والقضايا" في أماني قنديل (تحرير) ندوة "القطاع الخاص والسياسات العامة في مصر"، مركز البحوث والدراسات السياسية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية جامعة القاهرة، ١٩٨٩، .
- (٣٣) أمل صديق عفيفي : "الخصخصة في مصر"، الهيئة العامة المصرية للكتاب، ٢٠٠٣، .



- (٣٤) الأمم المتحدة : "الخصخصة في دول الإسكوا"، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا ١٩٩٥،
- (٣٥) الأمم المتحدة : "العولة والتكنولوجيا الجديدة"، في تقرير الهيئة الدولية لراقبة المخدرات، أنسيب، ٢٠٠١،.
- (٣٦) الأمم المتحدة، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي : "برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، علاقة الدولة بالمجتمع المدني في الدول العربية"، نيويورك، الأمانة العامة، ٢٠٠٣ . .
- (٣٧) أمير الفونس حنا : "تصميم نظام للإنذار المبكر للأزمات المالية والاقتصادية في مصر بالإستشارة بالأزمة الآسيوية والروسية"، رسالة دكتوراه، كلية التجارة جامعة عين شمس ٢٠٠٣ . .
- (٣٨) أميمة عبد العزيز، أحمد هاشم خاطر : "العولة والفرص المتاحة للدول النامية"، المجلة المصرية للتنمية والتخطيط، المجلد الخامس، العدد الثاني، ١٩٩٧ . .
- (٣٩) إيمان جمال الدين محمد حسن : "نماذج الإصلاح الاقتصادي الرئيسية المقترحة من خبراء صندوق النقد الدولي مودى ملائمتها للإصلاح الاقتصادي بمصر"، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية التجارة جامعة الإسكندرية، ١٩٩٧ . .
- (٤٠) إيمان كوزي، يسوار براساد، ماركو أي تيروتز : "الإقدام على العمل الحاسم دون التعرض للضرر"، التمويل والتنمية مجلد ٤١، عدد ٤، ديسمبر ٢٠٠٤ . .
- (٤١) إيهاب محمد يونس : "حول الأزمة الحقيقية للرأسمالية، رؤية تأصيلية، مصر المعاصرة، العدد ٤٩٣، السنة المائة، يناير ٢٠٠٩، القاهرة، . .
- (٤٢) باهر عتلم : "تاريخ التحليل الاقتصادي"، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١ . .
- (٤٣) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يناير ١٩٩٧ . .
- (٤٤) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ١٩٩٣ . .
- (٤٥) البنك الأهلي المصري : "النشرة الاقتصادية"، العدد (٣)، المجلد (٤٨)، القاهرة، ١٩٩٥ . .
- (٤٦) النشرة الاقتصادية"، العدد الثالث، المجلد (٤٥) القاهرة، ١٩٩٢ . .
- (٤٧) النشرة الاقتصادية" العدد (٤) ، المجلد (٤٦)، القاهرة، ١٩٩٣ . .
- (٤٨) البنك الدولي : "الحكم الجيد لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تحسين التصميمية والمساءلة"، تقرير التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ٢٠٠٣ . .
- (٤٩) تقرير التنمية في العالم ١٩٩٧"، الدولة في عالم متغير، واشنطن ١٩٩٧ . .
- (٥٠) تقرير التنمية في العالم، ٢٠٠١/٢٠٠٠ . .
- (٥١) تقرير عن التنمية في العالم، الدولة في عالم متغير، ترجمة مركز الأهرام للترجمة والنشر، القاهرة، ١٩٧٧ . .
- (٥٢) العولة والنمو والفقير : بناء اقتصاد عالمي شامل، تقرير البنك الدولي عن بحوث السياسات، ترجمة هشام عبد الله ، بيروت، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ٢٠٠٣ . .
- (٥٣) الدولة في عالم متغير، تقرير عن التنمية في العالم، ١٩٩٧ . .
- (٥٤) البنك المركزي المصري : "المجلة الاقتصادية"، المجلد (٢٨)، القاهرة، ١٩٨٧/١٩٨٨ . .

- (٥٥) البنك المركزي المصري، التقرير السنوي ٢٠٠٧/٢٠٠٨ .
- (٥٦) بول هيرست وآخرون : "مسألة العولة : الاقتصاد الدولي وإمكانات التحكم، ترجمة إبراهيم فتحي، المشروع القومي للترجمة، المجلس الأعلى للثقافة، القاهرة، ١٩٩٩ .
- (٥٧) بيير جيوزلان : "خصخصة البنية الأساسية" ترجمة د/ محمود عبد الحي، أميمة عبد العزيز، المجلة المصرية للتنمية والتخطيط ، المجلد السابع، العدد الأول، ج٢، ١٩٩٩ .
- (٥٨) تامر عبد العزيز : "إجراءات دول الخليج في مواجهة أزمة المال"، يومية الجريدة، العدد ٤٦٢، الصادرة بتاريخ ١٦/١١/٢٠٠٨ .
- (٥٩) تشام فاروق : "العولة المالية وآثارها على القطاع المصرفي والنمو الاقتصادي في البلدان العربية"، المؤتمر العلمي الأول لكلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة العلوم التطبيقية، عمان ٢٠٠٣ .
- (٦٠) تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٩ .
- (٦١) تودج بوشهرلز : "أفكار جديدة من اقتصاديين راحلين : مقدمة في الفكر الاقتصادي الحديث"، ترجمة د، نزيده الأفندي، عزه الأفندي، المكتبة الأكاديمية، ١٩٩٦ .
- (٦٢) جمال الدين محمد سعيد : "النظرية العامة لكينز، بين الرأسمالية والاشتراكية"، دار الجيل للطباعة، ١٩٦٥ .
- (٦٣) جنات السمالوطي : "الإصلاح المالي والضريبي في مصر"، مصر المعاصرة، العددان ٤٣٩-٤٤٠، يوليو/ أكتوبر ١٩٩٥ .
- (٦٤) جودة بعد الخالق : "إدارة الأزمات المالية والمصرفية وسبل التحوط منها"، بحث مقدم إلى منتدى القياديين حول إشكاليات الإدارة الاقتصادية الحديثة، المعهد العربي للتخطيط ومعهد التخطيط القومي، شرم الشيخ، القاهرة ٢٧-٢٨ سبتمبر ٢٠٠٤ .
- (٦٥) جون كينيث جالبريت : "تاريخ الفكر الاقتصادي، الماضي صورة للحاضر"، ترجمة د/ أحمد فؤاد بلبع، عالم المعرفة، رقم (٦)، الكويت ٢٠٠٠ .
- (٦٦) جيمس جوارتيني، ريجارد أستروب : "الإقتصاد الكلي، الإختيار العام والخاص"، مترجم، دار المريخ، السعودية، ١٩٩٩ .
- (٦٧) جيهان محمد الحفناوي : "الخصخصة وتأثيرها على إصلاح الخلل الموجود في هيكل العمالة في قطاع الأعمال العام"، رسالة ماجستير ١٩٩٧، أكاديمية السادات للعلوم الإدارية .
- (٦٨) حاتم الفرنساوي : "التفسير الاقتصادي للأزمة"، في أزمة البورصات العالمية في سلسلة المنتدى الاقتصادي، المنتدى الثالث، في أكتوبر ١٩٩٧، صادرة عن مركز صالح كامل للاقتصاد الإسلامي بجامعة الأزهر، ١٩٩٧/١١/٢٢ .
- (٦٩) حازم الببلاوي : "النظام الاقتصادي الدولي المعاصر"، مركز الأهرام للترجمة والنشر، ط٢، ٢٠٠٥ .
- (٧٠) محنة الاقتصاديين، دار الشروق، ١٩٨١ .
- (٧١) دليل الرجل العادي إلى تاريخ الفكر الاقتصادي، الهيئة العامة المصرية للكتاب، القاهرة، ١٩٩٦ .
- (٧٢) دور الدولة في الاقتصاد، دار الشروق، القاهرة، ١٩٩٧ .

- (٧٣) النظرية النقدية، مقدمة إلى نظرية التجميعي"، مطبوعات جامعة الكويت، رقم (٥)، ١٩٧١ .
- (٧٤) حامد عبد المجيد دراز، ود/ السيد المرسي حجازي : "مبادئ الاقتصاد العام"، القسم الأول، الدار الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٩ .
- (٧٥) حامد محمود موسى، د/ إيمان علي محفوظ : "اقتصاديات المالية العامة"، قسم الاقتصاد كلية التجارة جامعة قناة السويس، بدون تاريخ .
- (٧٦) حسن سلطان، د/ منجد عبد اللطيف الخشابى : "فاعلية الدولة بين النموذج الشمولي والنموذج التحرري"، مجلة التعاون، مجلس التعاون الخليجي، السنة (١٩)، العدد (٥٩)، يونية ٢٠٠٤ .
- (٧٧) حسن عبد المطلب العلواني : "تنظيمات المجالس المحلية في الدول النامية مع إشارة خاصة لمصر"، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٧٦ .
- (٧٨) حسن محمد سليم : محاضرات في النقود والبنوك والأسواق المالية"، معهد التخطيط القومي، القاهرة، مذكرة داخلية رقم ٨٣، أبريل ١٩٧٠ .
- (٧٩) حسني خليل محمد : "دور المؤسسات المالية في عملية التخصصية في مصر"، مؤتمر تطبيقات قطاع الأعمال العام، القاهرة، يناير ١٩٩٣
- (٨٠) حسين توفيق : "الدولة والتنمية في مصر الجوانب السياسية، دراسة مقارنة"، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ٢٠٠٠ .
- (٨١) حسين عبد المطلب الأسرج : "دور سوق الأوراق المالية في تنمية الإيداع في مصر"، رسالة ماجستير، كلية التجارة جامعة بنها فرع الزقازيق، ٢٠٠٢ .
- (٨٢) حسين عمر : "التطور الاقتصادي"، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٨ .
- (٨٣) حسين عمر : "الجات والخصخصة"، جاز الكتاب الحديث، ٢٠٠١ .
- (٨٤) حمدي عبد العظيم، منتدى السياسات العامة، مركز استشارات ودراسات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، القاهرة، ٢٠٠٨ .
- (٨٥) حمدية زهران : " أزمة النقد العالمي والبلاد المنتجة والمصدرة للبتروال " ، الناشر مكتبة عين شمس ، ١٩٧٩
- (٨٦) حنان غانم : " أثر الأمة المالية الدولية في العائد والمخاطرة دراسة تطبيقية"، رسالة ماجستير، كلية الإدارة والاقتصاد، بغداد ٢٠٠٦ .
- (٨٧) حورية مجاهد : "الفكر السياسي من أفلاطون إلى محمد عبده"، مكتبة الأنجلو المصرية، ط٣، ١٩٩٩
- (٨٨) خليفة أبو الليل : " سياسة التحرير الإقتصادي والأداء الإقتصادي الكلي " ، مجلة البحوث التجارية المعاصرة ، كلية التجارة بسوهاج ، جامعة جنوب الوادي ، العدد (١١) ، يونيو ١٩٩٧ .
- (٨٩) دعاء محمد سلمان : "دور سياسات الإصلاح الاقتصادي في تهيئة المناخ الاستثماري في مصر"، رسالة ماجستير كلية التجارة جامعة عين شمس .
- (٩٠) رافت شفيق : " مفهوم ومضمون إدارة التنمية والتخطيط في مصر"، في "تطور مناهج التخطيط

- وإدارة التنمية في الاقتصاد المصري في ضوء المتغيرات الدولية"، معهد التخطيط القومي، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية في مصر، سبتمبر ١٩٩٢، .
- (٩١) رانيا عبد الحليم رضا عبد العال : "أثر سياسات سعر الصرف على قيمة الجنيه المصري"، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية التجارة جامعة عين شمس، ٢٠٠٤ .
- (٩٢) رفعت المحجوب : "الطلب الفعلي" دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧١، .
- (٩٣) المالية العامة"، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٠، .
- (٩٤) رمزي زكي : "الليبرالية المتوحشة، حول التوجهات الجديدة للراسمالية المعاصرة"، دار المستقبل العربي، القاهرة، ١٩٩٣ .
- (٩٥) فكر الأزمة"، القاهرة، مكتبة مدبولي، ١٩٨٧، .
- (٩٦) المغالاة في الإحتياطات الدولية هل يمكن استخدامها للخروج من المازق الراهن للاقتصاد المصري"، المجلة المصرية للتنمية والتخطيط، المجلد الثاني، العدد الأول يونيو ١٩٩٤، .
- (٩٧) علاقة التضخم بالتراكم الرأسمالي في البلاد الآخذة في النمو"، معهد التخطيط القومي، القاهرة، مذكرة رقم ٦٩١، سبتمبر ١٩٦٦، .
- (٩٨) الصراع الفكري والاجتماعي حول عجز الموازنة العامة في العالم الثالث"، القاهرة، دار ابن سينا، ١٩٩٢، .
- (٩٩) الموقف الراهن حول ظاهرة التضخم الركودي"، بحوث ومناقشات اجتماع خبراء بالكويت ١٦-١٨ مارس ١٩٨٥، .
- (١٠٠) رنا محمد البطرني : "الترتيبات الإقليمية والدولية لإدارة الأزمات المالية المعاصرة في الدول النامية"، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية التجارة جامعة عين شمس.
- (١٠١) روبرت بول : "العقبات السياسية في وجه تحويل الملكية العامة إلى الخاصة"، في ستيف هانكي، ترجمة مصطفى غنيم "تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص"، دار الشروق، القاهرة، ١٩٩٠، .
- (١٠٢) ريهام عبد الحكم : "أر سياسات الإصلاح الاقتصادي على مشكلة البطالة، دراسة مقارنة بين مصر وإسرائيل"، رسالة ماجستير، كلية التجارة جامعة عين شمس، ٢٠٠٠، .
- (١٠٣) زهدي الشامي : "الخصخصة ومشكلات الانتقال إلى السوق : التجربة الروسية"، المجلة المصرية للتنمية والتخطيط، المجلد الثاني، العدد الأول، يونيو ١٩٩٤، .
- (١٠٤) زينب حسين عوض الله، د/ مجدي شهاب، د/ أسامة الفولي : "أصول الاقتصاد السياسي"، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٠، .
- (١٠٥) سامي السيد فتحي : "التوزيع القطاعي للقطاعي القوى العاملة وعلاقته بالبطالة"، بحث مقدم للمؤتمر العلمي السنوي الرابع عشر للاقتصاديين المصريين "الموارد البشرية والبطالة، ٢٣-٢٥ نوفمبر ١٩٨٩ تحرير د/ سلطان أبو علي، القاهرة، ١٩٩١، .
- (١٠٦) سامي عفيفي حاتم : "النظرية الاقتصادية، مدخل لدراسة الموضوعات الاقتصادية"، الكتاب الأول، الدار المصرية اللبنانية، القاهرة، ١٩٩٢، .
- (١٠٧) سامية عمار : "أثر انحراف سعر الصرف الحقيقي عن مستواه التوازني على النمو الاقتصادي

- في مصر"، في مصر المعاصرة، العددان ٤٦٩/٤٧٠، يناير / أبريل ٢٠٠٣، .
- (١٠٨) الانفتاح التجاري في مصر"، مصر المعاصرة، العدد ٤٩٧، السنة ٩٦، يوليو ٢٠٠٥، .
- (١٠٩) سعد لبيب محمد بدير: "اقتصاديات التحول للسوق، قياس ومعالجة بعض الآثار السلبية في الاقتصاد المصري"، رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية حقوق جامعة الإسكندرية، .
- (١١٠) سعيد الخضري: "الفكر الاقتصادي المعاصر وتحريك الاقتصاد المصري"، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق جامعة عين شمس، العدد الثاني، السنة (٣٨)، يوليو ١٩٩٦، .
- (١١١) سعيد النجار: "اتفاقية الجات وأثارها على البلاد العربية"، الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، صندوق النقد العربي، الكويت، ١٩٩٥، .
- (١١٢) الاقتصاد العالمي والبلاد العربية في عقد التسعينات"، دار الشروق، ١٩٩١، .
- (١١٣) آليات التضخم في "آليات التضخم في مصر"، د/ هناء خير الدين (تحرير)، مركز البحوث والدراسات الاقتصادية والمالية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٩٢، .
- (١١٤) سلوى العنزي: "القطاع المالي وتمويل التنمية في مصر، التطور والاستشراف حتى ٢٠٢٠"، منتدى العالم الثالث، المكتبة الأكاديمية، القاهرة ٢٠٠٥، .
- (١١٥) سليمان ناصر: "التكتلات الاقتصادية الإقليمية، مجل الباحث، جامعة ورقلة، العدد د، ٢٠٠١، .
- (١١٦) سمية أحمد عبد المولى: "سياسات الإصلاح الاقتصادي وتوزيع الدخل، حالة مصر"، رسالة دكتوراه، كلية التجارة وإدارة الأعمال، جامعة حلوان، ٢٠٠٢، .
- (١١٧) سمية أحمد عبد المولى: "آثار الإصلاح الاقتصادي على التنمية البشرية، دراسة لتقويم آثار الإصلاح الاقتصادي على الصحة في مصر"، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٩٧، .
- (١١٨) سميحة فوزي، د/ عبد الفتاح الجبالي: "فعالية الإنفاق العام بين موازنة الإنفاق إلى موازنة الأداء"، في الموازنة العامة اتجاهات رؤى جديدة، تحرير د/ سلوى شعراوي جمعة، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ٢٠٠٤، .
- (١١٩) سميرة أبو الفتوح صالح: "تحديث مصر لمواجهة تحديات العولمة، رؤى استراتيجية"، بحث مقدم لمؤتمر كلية حقوق المنصورة بعنوان: "التأثيرات القانونية والاقتصادية والسياسية للعولمة على مصر والعالم العربي"، القاهرة ٢٦-٢٧ مارس ٢٠٠٢، .
- (١٢٠) سهير معتوق: "أثر تحرير التجارة في الخدمات المالية على القطاع المصرفي المصري"، مصر المعاصرة، يوليو / أكتوبر ١٩٩٥، العددان ٤٣٩-٤٤٠، ١٩٩٥، .
- (١٢١) سوليوس (تحرير): الاقتصاد السياسي للاشتركية"، دار التقدم، موسكو، بدون تاريخ .
- (١٢٢) سيد عبد الله سيد شعبان: "الآثار التوزيعية لسياسات الإصلاح الاقتصادي في مصر في الفترة من ١٩٨٧-١٩٩٥"، رسالة ماجستير، كلية التجارة الإسماعيلية جامعة قناة السويس ١٩٩٨، .
- (١٢٣) السيد عبد المولى: "أصول الاقتصاد"، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٧، ..
- (١٢٤) السيد عطية عبد الواحد: "التحليل الاقتصادي الكلي"، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، .
- (١٢٥) شاهيناز عطية على عبد الكريم: "مدى ملائمة سياسات الإصلاح الاقتصادي لمواجهة الآثار

الناجمة عن اتفاق المشاركة المصرية الأوروبية"، رسالة ماجستير، كلية التجارة جامعة عين شمس، ٢٠٠٥.

- (١٣٦) شريف محمد حجازي : "الأزمة المالية العالمية ... والاقتصاد الإسلامي"، على موقع .
- (١٣٧) شهيرة عبد الشهيد : "قواعد إدارة الشركات : تصبح سعياً دولياً؛ ماذا يمكن عمله في مصر"، إدارة البحوث وتنمية الأسواق، بورصة القاهرة والإسكندرية، ٢٠٠١، .
- (١٣٨) صالح البيلي عمر عبد الحي : "التحليل الاقتصادي للفساد"، دراسة نظرية، مجلة البحوث التجارية المعاصرة، مصر، جامعة جنوب الوادي، كلية التجارة، سوهاج المجلد ١٣، العدد يونيو ١٩٩٩ .
- (١٣٩) عادل أحمد حشيش : "أصول الفن المالي للاقتصاد العام، مدخل لدراسة أساسيات المالية العامة"، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠١ ..
- (١٣٠) صديق عفيفي : "الحوكمة لمراقبة وتحسين الأداء الحكومي"، مؤتمر تطوير الوحدات الإدارية بالقطاع الحكومي، الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، القاهرة، ٢٠٠٦، .
- (١٣١) عادل أحمد حشيش، د/ مصطفى رشدي شيحة : "مقدمة في الاقتصاد العام"، دار المعرفة الجامعية الإسكندرية، ١٩٩٠.
- (١٣٢) عادل أحمد حشيش، مجدي محمود شهاب : "أساسيات الاقتصاد الدولي"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ٢٠٠٣.
- (١٣٣) عادل السيد مرزوق : "الأداء الاقتصادي الأمل لقطاع الأعمال العام المصري في ظل قواعد آليات السوق"، رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية الحقوق جامعة الإسكندرية، ١٩٩٦، .
- (١٣٤) عادل القضاة : "التخاصية في الأردن"، المؤتمر الأول لرجال الأعمال والمستثمرين الأردنيين، عمان، سبتمبر ١٩٩٨، .
- (١٣٥) عادل المهدي : "نظرية التوقعات في السياسة النقدية"، مجلة الاقتصاد والتجارة، كلية التجارة جامعة عين شمس، العدد الثالث، ٢٠٠١، .
- (١٣٦) الديمقراطية والنمو الاقتصادي في ظل العولمة"، المؤتمر العلمي الثاني لقسم الاقتصاد .
- (١٣٧) عادلة محمد رجب : "آثار تحرير المرافق العامة على الكفاءة الاقتصادية"، مسح مرجعي، أوراق اقتصادية، مركز البحوث والدراسات الاقتصادية والمالية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، العدد (٢٢)، نوفمبر ٢٠٠٣، .
- (١٣٨) الأساليب المختلفة لتطوير ورفع كفاءة قطاع الكهرباء في مصر"، ورقة مقدمة إلى مؤتمر إنعكاسات برنامج الخصخصة على الاقتصاد المصري، مركز البحوث والدراسات الاقتصادية، جامعة القاهرة، أكتوبر ٢٠٠٢، .
- (١٣٩) عاطف النقلي، د/ محمود الطنطاوي الباز : "مقدمة في الاقتصاد المالي"، بدون دار نشر وبدون تاريخ، .
- (١٤٠) عاطف قيرصي : "إعادة النظر في دور الدولة في التنمية الاجتماعية والاقتصادية"، ورقة عمل مقدمة إلى اجتماع الخبراء حول الحكم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية ومكافحة الفقر"، القاهرة، نوفمبر ٢٠٠١، الأمم المتحدة، نيويورك ٢٠٠٢، .

- (١٤١) عاليه المهدي، د/ منال متولي : "تقييم الأداء المالي والاقتصادي للشركات في ظل تطبيق برنامج الخصخصة في الاقتصاد المصري"، في د/ عاليه المهدي، تحرير، في تطور دور الاستثمار الخاص وأثره على الاقتصاد المصري ١٩٩٠-٢٠٠٧، ٢٠٠٨، .
- (١٤٢) عبد الحميد الغزالي : "ندوة حول المستقبل الاقتصادي : طوفان العولة واقتصادياتنا المسلمة".
- (١٤٣) عبد الحميد بهجت : "مؤشرات التضخم الوظيفي في أجهزة الخدمة المدنية"، مجلة الإدارة العامة، الرياض مايو ١٩٨١،
- (١٤٤) عبد الرازق الفاس : "الحكومة والفقراء والإنفاق العام، دراسة لظاهرة عجز الموازنة وآثارها الاقتصادية والاجتماعية في البلدان العربية"، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ط١، ١٩٩٧، .
- (١٤٥) عبد الرحمن يسري أحمد : "تطور الفكر الاقتصادي"، كلية التجارة جامعة الإسكندرية، قسم الإقتصاد، ١٩٨٧ معتز بالله عبد الفتاح : "الوظيفة الإقتصادية للدولة"، دراسة في الأصول والنظريات، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، كلية الإقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٩٨، .
- (١٤٦) قضايا اقتصادية معاصرة"، الدار الجامعية، مصر، ٢٠٠٠، .
- (١٤٧) عبد الفتاح الجبالي : "الأزمة المالية في جنوب شرق آسيا، الأسباب والدروس"، كراسات استراتيجية، مركز الدراسات السياسية، والإستراتيجية، الأهرام، ١٩٩٨، العدد ٦٨، .
- (١٤٨) (تحرير) : "الإقتصاد المصري من التثبيت إلى النمو"، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، ٢٠٠٠، .
- (١٤٩) عبد القادر محمد عبد القادر: "قضايا اقتصادية معاصرة"، كلية التجارة جامعة الإسكندرية ٢٠٠٤/٢٠٠٥، .
- (١٥٠) عبد الكريم صادق بركات، د/ حامد عبد المجيد دراز : "مبادئ المالية العامة"، الدار الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع، ١٩٨٧، .
- (١٥١) عبد الله إبراهيم، ود/ رائد جميل : "إدارة مخاطر الإئتمان والرهن العقاري في ظل الأزمة الاقتصادية"، بحث مقدم للمؤتمر العلمي الدولي السابع "تداعيات الأزمة الاقتصادية العالمية على منظمة الأعمال"، نوفمبر ٢٠٠٩، .
- (١٥٢) عبد المجيد محمد راشد : "مستقبل سياسة الإصلاح الاقتصادي بمصر في ظل نظام العولة"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة المنصورة، ٢٠٠٥، .
- (١٥٣) عبد المطلب عبد الحميد : "دور الجهاز المصرفي في دعم برنامج الخصخصة وتنشيط سوق الأوراق المالية في مصر" مؤتمر الإستثمار والتمويل الأول : الخصخصة وسوق الأوراق المالية، كلية التجارة جامعة عين شمس، ١٦-١٧ مارس، ١٩٩٦، .
- (١٥٤) عبد النعم الشحات محمد علي : "تقييم سياسات الإصلاح الاقتصادي في تحقيق الأهداف الإنمائية للاقتصاد المصري، دراسة قياسية"، رسالة دكتوراه، كلية التجارة جامعة عين

شمس، ٢٠٠٠، .

- (١٥٥) عبد المنعم عبيد : "نحو هيكلية اجتماعية اقتصادية شاملة لقطاع الرعاية الصحية في مصر"، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ورقة رقم (١٨) أغسطس ٢٠٠٤، .
- (١٥٦) عبد الناصر محمد سيد درويش : "دور الإفصاح المحاسبي في التطبيق الفعال لحوكمة الشركات دراسة تحليلية ميدانية"، مجلة الدراسات المالية والتجارية، كلية التجارة جامعة القاهرة، فرع بني سويف، العدد الثاني، يوليو ٢٠٠٣، .
- (١٥٧) عبد المنعم راضي : "موسوعة مصر الحديثة، المجلد الثاني "الاقتصاد"، الهيئة العامة المصرية للكتاب بالتعاون مع INC البنك الدولي، ٢٠٠٠، .
- (١٥٨) عبد الهادي النجار : "محاولات ترشيد أداء القطاع العام الصناعي بالاقتصاد المصري"، بحث مقدم للمؤتمر العلمي الأول للاقتصاديين المصريين "التنمية والعلاقات الاقتصادية الدولية"، .
- (١٥٩) عبد الهادي عبد القادر سويقي : "قراءات في اقتصادات الوطن العربي"، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة ١٩٩٩، .
- (١٦٠) عبد الهادي يموت : "الاقتصاد اللبناني أمام تحديات اتفاقية الجات"، المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق، بيروت ١٩٩٧، .
- (١٦١) عدنان شومان : "اتفاقية الجات الدولية، الراجون دوماً والخاسرون دوماً، دار المستقبل، دمشق، ١٩٩٩، .
- (١٦٢) عشاوي على عشاوي : "برامج التكيف التي يدعمها صندوق النقد الدولي"، مجلة مصر المعاصرة، عدد يناير/ أبريل ١٩٨٩، .
- (١٦٣) على الصاوي : إشكاليات التنظيم المحلي في مصر، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، سلسلة قضايا إدارية، العدد الثالث، ١٩٩٩، .
- (١٦٤) دور البرلمان في الإصلاح الاقتصادي"، مصر المعاصرة، عدد يوليو / أكتوبر العدد ٤٥٥-٤٥٦، السنة التسعون، ١٩٩٩، القاهرة.
- (١٦٥) علي حافظ منصور : "مستقبل التجارة الخارجية لمصر في ظل الاتجاهات الحمائية والتكتلات الاقتصادية"، بحث مقدم للمؤتمر العلمي السنوي الخامس للاقتصاديين المصريين "رؤية مستقبلية للاقتصاد المصري"، .
- (١٦٦) علي سليمان : "تأثير استقرار سعر الصرف على تدفق الاستثمارات الأجنبية المباشرة إلى مصر"، في مصر المعاصرة، يوليو / أكتوبر، العددان ٤٥٩/٤٦٠، ٢٠٠٠، .
- (١٦٧) علي عبد الرحمن علي : "حماية الملكية الفكرية في المنطقة العربية"، المجلة المصرية للتنمية والتخطيط، المجلد السابع عشر، العدد الثاني، ديسمبر ٢٠٠٩، .
- (١٦٨) علي لطف : "اقتصاديات السوق، السلبيات وكيفية التغلب عليها"، بحث مقدم للمؤتمر العلمي السنوي (٢٦) للاقتصاديين المصريين، القاهرة ١٥-٢٦، نوفمبر ٢٠٠٧، .
- (١٦٩) دور الدولة في التنمية في ظل الاقتصاد الحر مع إشارة خاصة إلى مصر"، بحث مقدم للمؤتمر العلمي السنوي الحادي والعشرون "دور الدولة في مصر في ضوء التطورات الاقتصادية المعاصرة"،



الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي، ٢١-٢٣ أكتوبر ١٩٩٩.

- (١٧٠) دور الدولة في التنمية في ظل الاقتصاد الحر مع إشارة خاصة لدور الدولة في مصر في التنمية البشرية"، بحث مقدم لمؤتمر دور التنمية البشرية في تحقيق التنمية الاقتصادية"، وحدة التنمية البشرية، كلية التجارة جامعة عين شمس، القاهرة ١٨ أبريل ٢٠٠٤ .
- (١٧١) عمر سالمان : "دعم وتطوير سوق المال في مصر" العهد المصرفي، البنك المركزي المصري، ١٩٩٢ .
- (١٧٢) عمرو جمال الدين محمد : "الدين العام الداخلي وأثره على تهيئة المناخ الاستثماري في مصر"، رسالة ماجستير، كلية التجارة جامعة عين شمس، ٢٠٠٢ .
- (١٧٣) عمرو محي الدين : "أزمة النمر الآسيوية"، الجذور والآليات والدروس المستفادة، دار الشروق، ٢٠٠٠ .
- (١٧٤) ماذا حدث في شرق وجنوب شرق آسيا؟"، بنك الكويت الصناعي الدائرة الاقتصادية، نوفمبر ١٩٩٧، التقرير الاستراتيجي العربي : "دروس للعرب من انفجار أسواق المال الآسيوية"، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، الأهرام، القاهرة، ١٩٩٧ .
- (١٧٥) العولمة والتغيرات الجوهريّة في بنية الاقتصاد العالمي : إندماج وتكامل هيكل التجارة العالمية وتفكك هيكل الإنتاج الصناعي العالمي"، سلسلة رسائل البنك الصناعي، ديسمبر، العدد (٧).
- (١٧٦) فاطمة أحمد الشربيني : "مشاكل القطاع العام في مصر"، مجلة الإدارة، العدد الأول، القاهرة، يوليو ١٩٨٤ .
- (١٧٧) فاطمة أحمد حسن : "أثر برنامج الإصلاح الاقتصادي في مصر على الفقر وسوق العمل"، في أعمال المؤتمر السنوي الخامس للباحثين الشباب "بين الشعار والحقيقة"، خطابات وبرامج الإصلاح في عالم متغير، قضايا التنمية، العدد ٣٤، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ج٢، القاهرة ٢٠٠٤ .
- (١٧٨) فائقة الرفاعي : "الوساطة المالية، كفاءة النظام المصرفي في التنمية المالية في الأسواق الناشئة"، التجربة المصرية، (تحرير) د/ محمد العريان، د/ محمود محي الدين، ترجمة د/ محمد جمال إمام، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، القاهرة، ١٩٩٨ .
- (١٧٩) فريد كورتيل : "الأزمة المالية العالمية وأثرها على الاقتصاديات العربية"، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة سكيكدة، الجزائر .
- (١٨٠) فوزي حليم رزق : "آليات ترشيد الدعم ووصوله لمستحقيه" مصر المعاصرة، العدد ٤٨٩، يناير ٢٠٠٨ .
- (١٨١) فوزي سمير عزيز : " دور الدولة الإقتصاري في ظل المتغيرات الإقتصادية الدولية المعاصرة مع الإشارة إلى مصر " ، رسالة ماجستير ، كلية التجارة جامعة عين شمس .
- (١٨٢) كارين (سويدسكي) : "الإصلاح الاقتصادي في اقتصاد مخطط"، حالة بولندا"، مجلة التمويل والتنمية، صندوق النقد الدولي، يونيو ١٩٨٨ .
- (١٨٣) كريمة كريم : "الأثار الاقتصادية والاجتماعية لسياسات الإصلاح الاقتصادي في مصر"، مصر المعاصرة، العددان ٤٤١-٤٤٢، السنة ٨٤، يناير/أبريل ١٩٩٦ .
- (١٨٤) لبيب شقير: "تاريخ الفكر الاقتصادي"، دار نهضة مصر، القاهرة، ١٩٦٦ .

- (١٨٥) ليلى أحمد الخواجة : "أسواق عمل الدول النامية في ظل برامج الإصلاح الاقتصادي"، مصر المعاصرة ، العدد ٤٣١، السنة (٨٤)، القاهرة يناير ١٩٩٣ .
- (١٨٦) التعتل المستر في القطاع العام" ورقة مقدمة إلى مؤتمر لتعتل في دول الإسكوا، الأمم المتحدة، منظمة العمل الدولية، ١٩٩٣ .
- (١٨٧) ليلى شحاتة : "إدارة المنشآت المالية"، جا، مطابع الطوبجي التجارية، ١٩٨٧ .
- (١٨٨) ماجدة بركة : اتفاقية الإستثمار المتعددة الأطراف والتحديات التي تطرحها بالنسبة للمستقبل الاقتصاد العربي في القرن الواحد والعشرين"، في د/ محمود عبد الفضيل (تحرير) "الاقتصاد العربي في مواجهة تحديات القرن الواحد والعشرين"، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، ١٩٩٨ .
- (١٨٩) مايكل أبدجمان : "الإقتصاد الكلي" ترجمة محمد إبراهيم منصور، دار المريخ، ١٩٨٨ .
- (١٩٠) مجلس الشورى : "سلسلة تقارير مجلس الشورى – التوجه للتصدير ومستقبل صادرات مصر السلعية"، لجنة الشؤون المالية والاقتصادية، التقرير رقم ١٩، اكتوبر ١٩٩٤ .
- (١٩١) محسن أحمد الخضيري : "الخاصة : منهج اقتصادي متكامل لإدارة عمليات التحول إلى القطاع الخاص على مستوى الاقتصاد القومي والوحدة الاقتصادية"، مكتبة الأنجلو المصرية، ١٩٩٣ .
- (١٩٢) محسن كاظم : "تاريخ الفكر الاقتصادي، إبتداء بنشأته وانتهاء بالماركسية"، جامعة الكويت، ١٩٨٩ .
- (١٩٣) محمد إبراهيم عبد الرحمن : "مدى أمثلية التوجهات الإستثمارية للقطاع العام المصري خلال عقد الستينات"، مجلة مصر المعاصرة، السنة العددان ٤١٥-٤١٦، يناير/أبريل القاهرة ١٩٨٧٩ .
- (١٩٤) محمد أبو زيد محمد : "الإزدواج البرلاني وأثره في تحقيق الديمقراطية : دراسة مقارنة وتطبيقه على النظام الدستوري المصري، القاهرة، الهيئة العامة المصرية للكتاب، ١٩٩٥ .
- (١٩٥) محمد أحمد علي الحاوري : "مدى فاعلية السياسة المالية والنقدية في معالجة الموازنة في اليمن"، رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية التجارة ببورسعيد جامعة قناة السويس، ١٩٩٨ .
- (١٩٦) محمد العوضي جلال الدين : "الموارد البشرية في منطقة الخليج وتحديد احتياجات الإدارة العامة"، ورقة مقدمة إلى مؤتمر إدارة القوى البشرية العاملة من أجل تطوير قدرات المواطنين في الوظيفة العامة، معهد التنمية الإدارية، أبو ظبي ٥-٦ نوفمبر ١٩٨٩ .
- (١٩٧) محمد الفينش : "البلاد النامية والأزمات المالية العالمية، حول استراتيجيات منع الأزمات وإدارتها"، البنك الإسلامي للتنمية، جدة ٢٠٠٠ .
- (١٩٨) محمد جميل الشيشيري : "الأزمة الآسيوية وصعود الاقتصاد المالي"، مركز المعلومات، بيت التمويل الكويتي، مجلة النور العدد ١٥٨، الكويت، أبريل ١٩٩٨ .
- (١٩٩) محمد حامد دويدار : "دراسات في الاقتصاد المالي"، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧٩ .
- (٢٠٠) محمد حسن العزازي : "تحديات العولة والنظام المالي المصري"، مجلة البحوث الإدارية، العدد الرابع، أكتوبر ١٩٩٩ .

- (٢٠١) محمد حسونة : الخصخصة وإصلاح القطاع العام" مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، مؤسسة الأهرام، القاهرة، ٢٠٠٠، .
- (٢٠٢) محمد رفعت عبد الوهاب : "القانون الدستوري"، الإسكندرية، منشأة المعارف، ص ٧، ٦٢-٦٦، ص ٣٦٦ وما بعدها.
- (٢٠٣) محمد سليم : اتفاقية العجات وأثارها على دول الخليج العربي"، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، الإمارات، ١٩٩٧، .
- (٢٠٤) محمد سويلم : "إدارة البنوك وبورصات الأوراق المالية، القاهرة، بدون ناشر وبدون تاريخ.
- (٢٠٥) محمد عبد الحليم عمر : "التفسير الإسلامي لأزمة البورصات العالمية"، في أزمة البورصات العالمية، مرجع سابق، .
- (٢٠٦) محمد عبد العزيز عجمية، د/ عبد الرحمن يسري أحمد : "التنمية الاقتصادية"، دار الجامعات المصرية، الإسكندرية، ١٩٧٩، .
- (٢٠٧) محمد عبد الفتاح العشماوي : "إطار محاسبي مقترح لدور حوكمة الشركات في تنشيط سوق الأوراق المالية : مدخل تطليلي لتفعيل اقتصاد المعرفة، المؤتمر العلمي الدولي السنوي الخامس لاقتصاد المعرفة والتنمية الاقتصادية، كلية الاقتصاد والعلوم الأردنية، جامعة الزيتونة الأردنية، عمان، الأردن، أبريل ٢٠٠٥، .
- (٢٠٨) محمد عدنان وديع : "برنامج سياسات دعم القدرة التنافسية"، المعهد العربي للتخطيط بالكويت، يناير ٢٠٠١، .
- (٢٠٩) محمد علي سلامة : "الإنتفاخ الاقتصادي وأثاره الاجتماعية على الأسرة"، دار الوفاء الإسكندرية، ٢٠٠٢، .
- (٢١٠) محمد عمر شابرا : "الإسلام والتحدى الإقتصادي"، المعهد العالمي للفكر الإسلامي والمعهد العربي للدراسات المالية والمصرفية، عمان، الأردن، ١٩٩٦، .
- (٢١١) محمد عمران : "آداء ومصادر النمو الاقتصادي : دراسة تطبيقية على الاقتصاد المصري"، صندوق النقد العربي، ديسمبر، ٢٠٠٢، .
- (٢١٢) محمد غرس الدين : "النظرية الاقتصادية الكلية"، بدون دار نشر، ٢٠٠٣، .
- (٢١٣) محمد ماجد خشبة : "مفهوم وأساليب تحرير القطاع الصناعي" سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم ٢٨٨ معهد التخطيط القومي، القاهرة، ١٩٩٤، .
- (٢١٤) محمد محروس إسماعيل، د/ أحمد رمضان نعمة الله : "مبادئ علم الاقتصاد الجزئي"، قسم الاقتصاد، كلية التجارة جامعة الإسكندرية، ١٩٩٤، .
- (٢١٥) محمد مفرح آل سريح : "إتجاهات العاملين نحو الخصخصة وأثرها على السعودة والأمن الوظيفي"، رسالة ماجستير، أكاديمية نايف العربية للعلوم الإدارية، الرياض، ٢٠٠٢، .
- (٢١٦) محمد منير موسى : "دراسة لبعض المشكلات والقضايا العمالية التي تنشأ في ظل تطبيق برنامج الخصخصة في قطاع الأعمال العام المصري"، رسالة ماجستير، كلية التجارة جامعة الإسكندرية، ٢٠٠٠، .

- (٢١٧) محمد يوسف : "الأزمة المالية العالمية، تداعياتها ومخاطرها"، ٢٠٠٩، .
- (٢١٨) محمود الطنطاوي الباز : مدخل لدراسة الاقتصاد السياسي"، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٥.
- (٢١٩) محمود أمين العالم : "العولمة وخيارات المستقبل"، ط١، أكتوبر ١٩٩٩، .
- (٢٢٠) محمود خليل : "العولمة والسيادة، إعادة صياغة وظائف الدولة"، سلسلة كراسات استراتيجية، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، الأهرام، العدد ١٣٦، ٢٠٠٤، .
- (٢٢١) محمود صبح : "الخصخصة، ماذا، في ، ماذا، كيف، المشكلات والحلول"، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٩٩، .
- (٢٢٢) محمود محي الدين : "العولمة وأسلوب الإدارة الاقتصادية" منظور مصري في ندوة "العولمة وإدارة الاقتصاديات الوطنية" معهد السياسات الاقتصادية، صندوق النقد العربي، نوفمبر ٢٠٠١، .
- (٢٢٣) العولمة وأسلوب الإدارة الاقتصادية، منظور مصري"، د/ علي الصادق ود/ علي أحمد (تحرير)، أبو ظبي، صندوق النقد العربي وصندوق النقد الدولي، ٢٠٠٠، .
- (٢٢٤) محمود منصور عبد الفتاح "مستقبل الزراعة المصرية، دراسة لدى إمكانية مساهمة القطاع الزراعي المصري في تحقيق الاعتماد على الذات"، بحث مقدم للمؤتمر العلمي السنوي السادس للاقتصاديين المصريين "نحو اقتصاد مصري يعتمد على الذات"، القاهرة ٢٦-٢٨ مارس ١٩٨١، .
- (٢٢٥) المرسي السيد حجازي : "محددات دور الدولة في النشاط الاقتصادي في مصر خلال التسعينات"، مجلة كلية التجارة جامعة الإسكندرية للبحوث العلمية، المجلد (٢٨)، العدد ، ١٩٩١، .
- (٢٢٦) مركز المشروعات الدولية الخاصة : "مبادئ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في مجال أساليب ممارسة سلطات الإدارة في الشركات"، الإصلاح الاقتصادي اليوم، العدد الرابع، أكتوبر .. -
- (٢٢٧) مريم محمد : "الأزمة المالية وآثارها الاقتصادية على العالم"، تاريخ النشر ٩/١٠/٢٠٠٨، .
- (٢٢٨) مصطفى السعيد : "الإنفتاح الاقتصادي واستراتيجية الاعتماد على الذات"، بحث مقدم للمؤتمر العلمي السنوي السادس للاقتصاديين المصريين "نحو اقتصاد مصري يعتمد على الذات"، القاهرة ٢٦-٢٨ مارس ١٩٨١، تحرير د/ زكي شافعي، ..
- (٢٢٩) مصطفى العبد الله الكفراوي : "مصطلح اقتصاديات السوق" كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، سوريا، ٢٠٠٥، .
- (٢٣٠) مصطفى رشدي شيحة : "الاقتصاد العام للرفاهية"، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩١، .
- (٢٣١) مصطفى كامل السيد : "حكمانية التنمية البشرية المستدامة في الدول العربية"، بحث مقدم إلى اللجنة الاقتصادية لغرب آسيا، أبريل ٢٠٠٠، .
- (٢٣٢) الحكمانية : البعد السياسي للتنمية المستدامة"، في "الحكم الرشيد والتنمية في مصر"، تحرير د/ مصطفى كامل السيد، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ٢٠٠٦، .
- (٢٣٣) مصطفى كمال فايد : "أصول المذاهب الاقتصادية بين التجاربيين والتوجيه الإقتصادي"، دار

- الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٥١ .
- (٢٣٤) معهد التخطيط القومي : "السياسات القطاعية في ظل التكيف الهيكلي" ، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية في مصر ، رقم ٩٥ ، أبريل ١٩٩٥ .
- (٢٣٥) تقييم سياسات التجارة الخارجية والنقد الأجنبي وسبل ترشيدها" ، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم (١٣) القاهرة ، ١٩٨٠ .
- (٢٣٦) ممدوح حيسه : "آليات التضخم من خلال التوسع النقدي وسعر الفائدة" ، في ندوة آليات التضخم في مصر ، تحرير د/ هناء خير الدين ، مركز البحوث والدراسات الاقتصادية ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، ١٩٩٢ .
- (٢٣٧) منال متولي : "أثر السياسة المالية على النمو الاقتصادي مع دراسة خاصة بالاقتصاد المصري ، بحث مقدم للمؤتمر العلمي السنوي لقسم الاقتصاد "تحديات النمو والتنمية في مصر والبلدان العربية ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، تحرير د/ باهر عتلم ، ٤-٦ مايو ١٩٩٨ ، دار المستقبل العربي .
- (٢٣٨) منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية : "مبادئ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في مجال أساليب ممارسة الإدارة في الشركات" ، ١٩٩٨ .
- (٢٣٩) منظمة الشفافية الدولية : نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد ، ٢٠٠٥ .
- (٢٤٠) منى الجرف : "تقييم أداء الشركات التي تم خصصتها وفقاً لأسلوب البيع المستثمر رئيسي" ، في تقرير التنمية البشرية في مصر (٢٠٠١-٢٠٠٣) ، مركز دراسات وبحوث الدول النامية ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، ٢٠٠٥ .
- (٢٤١) منى الجرف : "البدائل المؤسسية لإعادة التوازن بين دور الدولة والأسواق في مصر" ، ورقة عمل رقم (١٠٤) ، أغسطس ٢٠٠٥ .
- (٢٤٢) منى مصطفى البرادعي ، د/ منال محمد متولي : "البعد البشري والنمو الاقتصادي ، النظرية والتطبيق" ، سلسلة أوراق بحثية ، قسم الاقتصاد ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، العدد (١٧) ، سبتمبر ٢٠٠١ .
- (٢٤٣) منير إبراهيم هندي : "أساليب وطرق خصخصة المشروعات العامة ، خلاصة الخبرات العالمية" ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، القاهرة ، ١٩٩٥ .
- (٢٤٤) مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية : "الشركات غير الوطنية والقدرة التنافسية التصديرية" ، تقرير الإستثمار العالمي ، ٢٠٠٢ .
- (٢٤٥) المؤسسة العربية لضمان الاستثمار : مناخ الاستثمار في الدول العربية لعام ٢٠٠٧ ، الكويت ٢٠٠٧ .
- (٢٤٦) ميلتون فريد مان : "الراسمالية والحرية" ، ترجمة يوسف عليان ، الأردن ، مركز الكتب الأردني ، ١٩٨٧ .
- (٢٤٧) ناجي التوني : "الأزمات المالية" جسر التنمية ، المعهد العربي للتخطيط ، السنة الثالثة ، العدد (٢٩) ، الكويت ، مايو ٢٠٠٤ .
- (٢٤٨) نبيل حشاد : "العجات وانعكاساتها على اقتصاديات الدول العربية" ، بنك الكويت الصناعي ، ١٩٩٤ .

- (٢٤٩) نبيل حشاد : "العجات ومنظمة التجارة العالمية، أهم التحديات في مواجهة الاقتصاد العربي"، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ٢٠٠١.
- (٢٥٠) نجوى عبد الله سمك : "التخصيصية في الاقتصاد المصري"، مجلة قضايا التنمية، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، القاهرة، ١٩٩٦ .
- (٢٥١) علاقة النمو المالي بالنمو الاقتصادي بالتطبيق على مصر، المغرب والأردن"، بحث مقدم لمؤتمر قسم الاقتصاد بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية ٤-٦ مايو ٢٩٩٨، "تحديات النمو والتنمية في مصر والبلدان العربية"، تحرير د/ باهر عتلم.
- (٢٥٢) نجوى على خشبة : "المالية العامة، دراسة لاقتصاديات النشاط العام"، ٢٠٠٧.
- (٢٥٣) نديم الحق : "الأزمة الآسيوية"، ورقة عمل رقم (٣٠)، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، يونيو ١٩٩٨.
- (٢٥٤) نورة عبد الرحمن اليوسف : "اسباب الأزمة المالية العالمية"، .
- (٢٥٥) نيفين حسين شمت : "القطاع الصناعي المصري وتحديات العولة مع التطبيق على الصناعات الكيماوية"، بحث مقدم للمؤتمر العلمي الخامس والعشرين للاقتصاديين المصريين بعنوان قضايا العولة وتأثيرها على الدول النامية، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، القاهرة ٥-٦ أبريل ٢٠٠٦ .
- (٢٥٦) هانس تيرمارتين، هار الدشومان : "فخ العولة"، ترجمة د/ عدنان عباس، مراجعة د/ رمزي زكي، عالم المعرفة، أغسطس ٢٠٠٣ .
- (٢٥٧) هبة ضروسه : "مستقبل القطاع العام في مصر"، بحث مقدم للمؤتمر العلمي السنوي السادس للاقتصاديين المصريين "نحو اقتصاد مصري يعتمد على الذات"، القاهرة ٢٦-٢٨ مارس ١٩٨١ .
- (٢٥٨) هبة نصار : "بعض الآثار الاجتماعية لبرامج الإصلاح الاقتصادي في مصر"، في د/ جودة عبد الخالق، د/ هناء خير الدين "تحرير"، مؤتمر الإصلاح الاقتصادي وآثاره التوزيعية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ٢١-٢٣ نوفمبر ١٩٩٢.
- (٢٥٩) هدى الشرقاوي : "التصنيع في جمهورية كوريا : الهيكل الاستراتيجي" مركز الدراسات الآسيوية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية جامعة القاهرة، ١٩٩٦ .
- (٢٦٠) هدى صبحي، د/ نيفين كمال : "دور الموازنة العامة للدولة في دعم الفقراء" بحث منشور في الموازنة العامة، تحرير د/ سلوى شعراوي جمعة، ٢٠٠٤ .
- (٢٦١) هدى مجدي السيد : "هيكل الحماية واثره على التجارة الخارجية، دراسة تطبيقية على مصر خلال الفترة من ١٩٦٠-١٩٨٤"، رسالة دكتوراه، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، القاهرة، ١٩٨٧ .
- (٢٦٢) هشام متولي : "النظام النقدي الدولي وحقوق السحب الخاصة"، مصر المعاصرة، العدد ٣٣٩ .
- (٢٦٣) هناء محمد سعيد كرامة : "النظام الاقتصادي الجديد والعولة"، بحث مقدم للمؤتمر السنوي السادس لكلية حقوق المنصور بعنوان "التأثيرات القانونية والاقتصادية والسياسية للعولة على مصر والعالم العربي"، القاهرة، مارس ٢٠٠٢ .
- (٢٦٤) وجيه العلي : "الأزمة المالية العالمية تطول الأغنياء والفقراء" .

- (٢٦٥) وزارة الإستثمار : "التقرير الربع سنوي يناير/ مارس للعام المالي ٢٠٠٥/٢٠٠٦"، وحدة الإفصاح وتداول البيانات، جمهورية مصر العربية، ٢٠٠٦ ..
- (٢٦٦) مركز معلومات القطاع العام"، ٢٠٠٦ ..
- (٢٦٧) وزارة التنمية الإدارية : "الإصلاح الإداري في مصر" يوليو ١٩٩٧-٢٠٠٧ .
- (٢٦٨) الإصلاح الإداري، ٥ مايو ٢٠٠٢ .
- (٢٦٩) وزارة التنمية الاقتصادية : "تقرير متابعة التنمية الاجتماعية لخطة عام ٢٠٠٦/٢٠٠٧، .
- (٢٧٠) وزارة المالية، المجلد الإحصائي للموازنة العامة للدولة ٢٠٠٧/٢٠٠٨ .
- (٢٧١) وفيق حلمي الأغا، د/ سمير مصطفى أبو مدله : "اثر الأزمة العالمية على العلاقات الاقتصادية الدولية"، على موقع :
- (٢٧٢) ياسمين محمد فؤاد : "اثر برنامج الإصلاح الاقتصادي على التضخم والبطالة في مصر"، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ديسمبر ١٩٩٦
- (٢٧٣) يوسكن وآخرون : "الاقتصاد السياسي غير الماركسي المعاصر، تحليل نقدي"، ترجمة عصام الخفاجي، جا مركز الأبحاث والدراسات الاشتراكية في العالم العربي، دمشق، ط١، ١٩٨٦،

## ثانياً :- المراجع الأجنبية :-

1. Abdel-Rahman, (A,M) : "The Egyptian tax system : Recent developments of tax policy and administration", Tax system of North Africa and European countries, Kluwer, 1994,.
2. Abram Bergson : "A reformulation of certain aspects of welfare economics", quarterly journal of economics, February, 1948.
3. Adebayo, (A), (ed) : "Comprehending and Mastering African conflicts: The Search for sustainable peace and good governance", London, 1999□
4. Agenor, (P, R) : "Does globalization hurt the poor?", The world Bank : policy rsearch, working paper, No. 2992.
5. Aharoni (Y) : "The united kingdom: Transforming attitudes", in the promise of privatization : A challenge for U.S., policy, Raymond Vernon Editor, 1988,□
6. Ahmed El-Rahidy : "the legal frame work of economic liberalization and privatization in Egypt, in Wadouda Badran and Azza Wahby (eds), privatization in Egypt : The debate in the people's", Assembly, Cairo : center for political research & studies, Cairo University, 1996, .
7. Ahmed Galal : "Saving and privatization", ECES working paper, No. 8, Dec., 1996.
8. Ahmed Galal : "Adjustment and development : the case of Egypt : Adjustment policies and development strategies in the Arab world", (eds) by El-Nagar, papers presented at seminar, U.A.E., Feb., 16-18, 1987, I.M.F.
9. Ahuja, (R) : "Export incentives in India within WTO framework", Indian council for research on international Economic relations, New Delhi, Working paper, N. 72, 2001.
10. Aitken, et al. : "Spillovers, Foreign investment and Export, Behavior", NBER,

working papers, No. 4967, 1994, .

11. Alan Greenspan : "Risk and uncertainty in monetary policy", American Economic Review, May, 2004 .
12. Alan Sweezy et al. : "The Keynesian revolution and its pioneers", American economic review, May, 1972..
13. Albert, (B) : "Competitive government :an economic theory of politics and public finance", Cambridge, 1996.
14. Alen, N.,Miller : "British privatization : Evaluating the Results", The Columbia Journal of World Business, Winter, 1995 .□
15. Alert, O. Hirschmani : "The strategy of economic development", 1958,.
16. Alesina (A) & Summers, (L) : "Central bank independence and macroeconomic performance : some comparative evidence ", Journal of Money Credit and Banking, 1993, .
17. Alesina et al. : "Regulation and investment", Working paper No. 9560, Cambridge, NBER, 2003,
18. Alex, (P) : "Strengthening corporate governance regulation", Journal of investment compliance, Vol. 6, No. 4, 2005, .□
19. Alexandro Portes : "Neoliberalism and the sociology of development emerging trends and unanticipated facts", population and development review 23, June, 1997,.
20. Aly (H) & Strazicich, (M) : "Is government size optimal in the gulf countries of the middle east?, An empirical investigation", international review of applied economics, New York, Oct., 2000, Vol. 14.
21. Anita, (G) : "No More hot Air", Global Finance, Vol. 20, No. 6, June 2006 □
22. Anne, O.Krueger : "Economic liberalization in development countries", Basil black-Well, London, 1986.
23. Ariel Fizbein : "Decentralizing education in transition societies : case studies from central and eastern Europe", World Bank in statute, 2000,
24. Arnold Harberger : "Monopoly and resource allocation", American economic review, proceedings, 44, May, 1954.
25. Arrow, (K.J) : "The economic implication of learning be doing", Review of economic studies, Vol. 29, 1962..
26. Assaad, (M,S) : "The impact of privatizationof employment in Egypt : case of spinning and weaving industry", Faculty of Economics and political science, economic department, ph.D, Thesis not published, Cairo University, 2002, .
27. Atta, Abdel Hamid : "Tax reform and its relation with economic progress in Egypt", paper presented at the federation of Egyptian industries conference 1999, towards a new perspective on industry in Egypt, 2000.
28. Atul Dar & Saleh Amir Khalkhali : "The impact of government size on economic growth : A time series cross country study", development policy review, Mar 1999, Vol. 17,
29. Austin et al. : "Privatizing state owned enterprises : Hopes and realities", Colombia Journal of World Business, 1986 .
30. Azaridis, (C) & Drazen : "Threshold extemalities in economic development", quarterly journal of economics, Vol. 105, No. 2,1990,.



31. Balaam, (D, N) & Veseth, (M) : "Introduction to international political economy", New Jersey, 2<sup>nd</sup> edition, 2001 .□
32. Balassa, (B) et al. : "Toward Renewed Economic growth in Latin America", Washington, D.C., IIE, 1986,.
33. Balassa, (B): "A 'stages' Approach to comparative advantage", in "the newly industrializing countries in the world Economy", pergamon press Inc, New York, USA, 1981,.
34. Balassa, (B): "the lesson of east Asian development", economic development and change, 1988,
35. Balasubramanyam et al. : "Foreign direct investment and growth in PE countries", The economic Journal, Vol. 106, No. 434, Jan, 1996, .
36. Ball, Laurence : "Efficient rules for monetary policy", NBER, working paper 5952,
37. Barro & Salai-i-Martin : "Economic growth", New york; Mc Graw Hill, 1995,□
38. Barth et al. : "Coordinating stabilization and structural reform", IMF institute , Washington, D.C, 1994, .□
39. Bator, (F,M) : "The simple analytics of welfare Maximization", American economic review, 47, March, 1957, .
40. Bauer, (P.T) : "Reality and rhetoric : studies in the economics of development", London, 1984, . □
41. Baumol, (W), et al. : "Contestable markets and the theory of industry structure", San Diego, .
42. Bayer , (P.T) : "Equality, the third world and economic delusion", London, 1981, .□
43. Beesley (M,E) : "Privatization regulation and Deregulation", Routledge, London, 1992.
44. Bellier (M) & Zhou, (y) : "Private participation in infrastructure in China, Issues and recommendations for the road, water and power sectors", world bank, working paper, No. 2, Washington, D,C, March, 2003, .
45. Bhagwati, (J.N) : "The generalised theory of distortions and welfare", in J.N. Bhagwati, R.W. Jones, R.A. Mundell and J.Vanek, eds, Tradetrade Balance of payments and growth : paper in international Economics in Honour of charles P. Kindel Berger, Amesterdam :North Holland, 1971,.
46. Bismut, (S) : "Enhancing market openness through regulatory reform", in the OECD review of regulatory reform of turkey, Paris, 2002,
47. Blank, (R,M) : "When can public policy makers rely on private markets? The effective provision of social security", NBER, Working paper, No. 7099, April, 1999,
48. Blommestein et al. : "Privatising Large Enterprise : over view of issues and case studies, methods of privatizing large enter prises", Paris: OECD, 1993.
49. Boadway, (R): "Public sector economics", Winthrop publishers, inc, Cambridge, Massachusetts, 1979,.
50. Borenstein, (S) & Rose, (N.L) : "Competition policy in Network Industries :the impact of bankruptcy on Air Line services levels", AEA papers and proceedings vol. 93, No. 2, May, 2003, .

51. Borensztein, et al. : "How does foreign direct investment affect economic growth"? NBER, working paper series, No. 5057, March, 1995, .□
52. Borgatti, (J) : "Methods of privatization of stateowned enterprise", Workshop, Un, 1993.□
53. Brada, Josef : "Privatization is transition or is it?", Journal of economic perspectives, Vol .10, No. 2, Spring, 1996, .
54. Brown, et al. : "The effect of Maltinational production on wages and working condition in developing countries, NBER, working paper 9669, May, 2003,
55. Brueckner, Jam : "Air port congestion when carriers have market power", American economic review, Vol. 92, No. 5, December, 2002, .
56. Buiter Willem, (H): "Some thoughts on the role of fiscal policy in stabilization and structural adjustment in developing countries", world development report , 1988□
57. Buiter, (W) : "Ten commandments for a fiscal rule in the E(M)U", Oxford Review of economic policy, Vol. 19, No.1, Spring 2003, .
58. Bulent Gultekin : "Privatization in Turkey", (Ed) Ramandham, "Privatization : A Global perspective", Routtedge, London, 1993.
59. Bustel O, Pablo : "Challenging the convention wisdom on the roles of state intervention and import protection in east Asia and Latin America", [www.ucm.es/info/eid/pb/ilas98.htm](http://www.ucm.es/info/eid/pb/ilas98.htm).
60. Button, et al. : "Air transport Net works : theory and policy implications", Edward Elgar publishing inc, Massachusetts, U.S.A, 20000, .□
61. Button, et al. : "Flying into the future", Edward Elgar publishing inc, Massachusetts, U.S.A., 1998,.
62. Calderon, (C) et al. : "Greenfield foreign direct investment and mergers and acquisition : feed back and macro economic effects", worldbank policy research working paper 3192, Jan, 2004, on Mody, et al. : "The role of information in driving FDI flows : Host country transparency and source country specialization, NBER, working paper, 9662, May, 2003, .
63. Calvo, (G) et al. : "Capital inflows to Latin America : the 1970, and 1990s", I.M.F, Working paper 92/85, Oct., 1992, .
64. Camdessus, (M) : "The role of the IMF, past, present and future", on I.M.F. website : <http://www.imf.org>.
65. Camdessus, (M) : "Reflections on the crisis in Asia", on I.M.F. website : <http://www.imf.org>. □
66. Camdessus, (M) : "The Asian crisis and the international response", on I.M.F. website : <http://www.imf.org>.
67. Carles Boix : "Democracy, development and public sector", American journal of political science, Vol. 45, Jan, 2001, .□
68. Casmdessus, (M) : "The IMF and its programs in Asia", on I.M.F website : <http://www.imf.org>. □
69. Catherin et al. : "Privatization and Efficiency : industry effects of the sale of British Airways", Journal of financial economics, Vol. 43, 1997,.
70. Chandra (R) & Sandilands (R.J) : " Does investment cause growth? A test of an endogenous demand driven theory of growth applied to India " 19650-1996",

paper presented in conference : old and new growth theories : Pisa university, Italy, 5-7 Oct., 2001,.

71. Chenery, Hollis, et al. : "Redist Ribution with the growth", World Bank Publications, Oxford University Press, London, 1974.
72. Cherniavstiy, (B) : "Tax policy and job creation : specific Employment incentive programs, working paper 96-3, Ottawa, , 1996, .
73. civil service reform : a review of world bank assistance", (1) Hamish McRae : "Is Big Government Doomed?", fortune (ASIA), 10/6/2000, vol. 142, Issue.9,
74. Clarida et al. : "The science of Monetary policy : a new Keynesian perspective", Journal of economic literature, Vol. 37, .
75. Clarke, (G), & Wallsten : "Universally Bad service : providing infrastructure services to rural and poor urban consumer's", World Bank, Working paper No. 2868, July, 2002.
76. Collier, (P) & Gunning, (J, W) : "Aid and exchange rate adjustment in African Trade Liberalization", The Samir Youssef : "Business strategies in a transition economy : the case of Egypt", Journal of the Academy of Business & Economy, April, 2003
77. Collin et al.: "Changing governance of European : Local production systems", New York, Oxford University Press, 2004 .
78. Cordova, Novion et al. : "Government capacity to assure high quality regulation, in the OECD review of regulatory reform in the Czech republic, Paris, 2001, .
79. Cortright, (J) : "New growth theory technology and lesrning :A practitioners guide", Reviews of economic development literature and practice, No. 4, 2001.
80. Crew, (M, A) & Kleindorfer, (P, R) : "The economics of public utility regulation", Mit Press, Great Britain, 1986, .
81. Crew, Michael, (A): "Competition and the regulation of utilities", Kluwer Academic publishers, eds, London, 1991, .
82. Dar (A) & Amirkhalkhali : "The impact of government size on economic growth : A time series cross country study", development policy review, Mar 1999, Vol. 17,.
83. Dasgupta, (D) et al. : "making trade work for Jobs", international Ebidence and lessons for MENA, world Bank, Washington, D.C., Oct, 2002. □
84. David Brown, et al.: "Does privatization Raise productivity? Evidence from comprehensive panal data on manufacturing firms in hunmgary, Romaina, Russia and Ukraina", Institute of economics, H.A.S, Discussion papers, No. 25, 2004,.
85. David Donaldson & Dileep Wagles : "Privatization, Principals" the World Bank international Finance Corporation, Washington, D.C., 1997, .
86. David Heald : "The relevance of U.K. privatization, for LDCs", paper presented to the conference of privatization in LDCs, 1980, .
87. David, R.M. & Robert (E): "The two faces of privatization", Public administration review , 1988,
88. De Melo & Tarr : "Welfare costs of US quotas in Texile, steel and autos", Review of economics and statistics, Vol. 72, No. 3, 1995, .□
89. Dedora spar : "Multinational enterprises and the prospects for justice", Journal

- of international Affairs, New York, Vol. 52, No. 2, Spring, 1999, .
90. Demski, (J,S) : "Corporate conflicts of interest", Journal of Economic perspectives, Vol. 17, No. 2, Spring 2003, .
  91. Dennis, (A,R) : "Strategic management of privatization: a frame work for planning and Implementation", Public administration and development, 1996, Vol. /16, No. 3, □
  92. Dennis, et al. : "Decentralization in developing countries", World Bank, Working paper, No. 581, 1984.
  93. Dewett, (K) : "economics of growth and development", New Delhi, 1985, .
  94. Dirlik, (A) : "Globalization as the end and the beginning of history: the contradictory implication of a new paradigm", history department, Duke University, Nc27708, U.S.A. , .
  95. Djankov et al. : "The regulation of entry", quarterly Journal of Economics, Feb., 2002, .
  96. Djankov, et al. : "The regulation of entry", Quarterly Journal of Economics, 117, , 2002, .
  97. Dominique (H) & Luder, (R) : "Privatization in chile-an economic appraisal", an international center for economic growth publication press, 1993,.
  98. Dornbusch, (R) & Alejandro, (W) : "Mexico : Stabilization, Reform and no growth ", Brookings papers on economic activity, Washington, D.C, 1994..
  99. Dornbusch, (R) : "Stabilization policies in developing countries : what have we learned ?" World development, 1982, .
  100. Drucker, (J) : "News in depth : the financial crisis : series of obscure tax breaks increase cost of U.S. Rescue plan", The wall street Journal Asia, Hong Kong, Oct., 20, 2008, .
  101. Ebrill et al. : "Fiscal dimensions of trade liberalization in development, trade and the WTO", edited by Bernard Hoekman et al., Washington, D.C, the World Bank, 2002.
  102. Eckstein : "Individualism and the role of state in economic growth", Economic development and cultural change, Vol. 71, No.20, Jan, 1982, .
  103. Economic freedom Index, Economic Freedom of the world, Annual Report.
  104. economic journal, Vol. 102, July 1992.
  105. Ehrhardt, (D) & Burdon : "Free entry in infrastructure", Working paper, No. 2093, World Bank, March, 1999, .
  106. Ekelund, (R,B) & Hebert, (R,F) : "A history of economic theory and method", MC Graw-Hill publishing company, 1990, .
  107. Elizabeth Ruppert : "Rationalizing public sector employment in the Mena Region, Washington, D,C, world Bank, Dec., 2000, .
  108. Elliot Berg : "Privatization, Experience and prospects", Vol. 14, No. 4, 1990,.
  109. El-Mikawy, (N) & Ghoneim (A): "Political economy Aspects of trade reform in Egypt", in institutional and policy challenges facing the Egyptian economy, edited by Nassar, (H) & Ghoneim, (A), Cairo : CEF, Cairo University, 2003 .
  110. El-Naggar, (S): "GATT agreement and its implications on the Arab countries", (ed), Kuwait : AFESD, 1995.
  111. El-Serafay, (S): "Structural adjustment in ret respect some critical rejections",

conference on :aspects of structural reform with special reference to the Egyptian economy, economics department. Faculty of economics and political science, Cairo University , April, 13-14, 2003, .

112. Elwan Ibrahim : "Privatization, deregulation and macroeconomic policies : the case of Pakistan, "Structural adjustment and Macro economic policy issues", IMF, 1992, .
113. Emma Porio : "Urban governance and poverty alleviation in south East Asia, Manila", Guri, 1997.
114. Estache, et al. : "A rgentina's transport privatization and re-regulation : ups and downs of a daring decade –long experience", working paper, No. 2249, world bank, 1999.□
115. Eswar Prasad et al. : "Effects of financial globalization on developing countries : some empirical evidence", IMF, March, 17, 2003,.
116. Evans, Peter : "Impeded Autonomy : States and industrial transformation", Princeton University Press, 1995, .
117. Evsey Domar : "Capital expansion, rate of growth and employment", economica, vol. 14. 1946,.
118. Evsey, Domar : "Essays in theory of economic growth", New York, 1957, .
119. Experience of Asia-Pacific Economic", Tokyo, 1996,.
120. Ferguson, (J,M): "Land marks of economic thought", Longmans green and Co., New York, 1959.
121. Ficher, (S) : "The Asian Crisis : "A view From the I.M.F., on website : <http://www.imf.org>.
122. Fischer , (R) et al. : "The effects of privatization on firms : "the Chilean case", in "privatization in Latin America", Myths & Reality, (eds) by, Chang & L'opez, World Bank, 1995.
123. Folkerts-Landau et al. : "Toward a framework for financial stability", I.M.F. paper, Sep., 1997,.
124. Fry, (M) : "How foreign direct investment in pacific Asia Improves incurrent account", Journal of Asian Economies, 1996, .
125. Fukui : Japanese national railways privatization study : the experience of Japan and lessons for developing countries", World Bank, 1992,□
126. Fusfeld, (D,R): "The age of the economist", Harper college publishers, New York, 1994, .
127. Galal, (A) & Nauriyal, (B): "Regulation of telecom in developing countries : outcomes, incentives and commitment", working paper, No. 9513, ERF, 1995, .
128. Galal, (A) et al. : "Welfare consequences of selling public enterprise : an Empirical analysis", A World Bank Book, Oxford University Press, 1994, .
129. Galbiati, (R) : "An institutional analysis of liberalization and privatization : the case of public utilities in Italy", University of Siena, March-April, 2003.
130. Gardner Ackly : " MACROECONOMIC Theory," the Mac Millan Company, New york ,5<sup>th</sup> edition,1963,.
131. Gerald Sirkin : "The visible hand : the fundamentates of economic planning", New York MCGraw-hill, 1968.□
132. Gerhard, (C) & Geiger, (T): "Country programming as a guide to development",

the brookings institution, 1962..

133. Ghai Dharam : "Basic needs and its critics, down o Basic : Reflections on the basic needs debate", IDS Bulletin, Vol. 9. No. 4, June, 1978,.
134. Ghai, Dharam : "What is a Basic needs approach to development all about?", in D.P. Ghai, D.P. et al., the Basic needs approach to development, some issues regarding concept and methodology, ILO, Geneva, 1978, .
135. Giffith, (S,W) : "Managing privatization", Harvard Business Review, July, August, 1993 □
136. Gilpin, (R) : "The challenge of global capitalism, Princeton University press, New Jersey, U.S.A., 2000, .
137. Goodman & Lovemand : "Does privatization serve the public interest?", Harvard Business Review, issue, 6, Vol. 69, Nov/Dec, 1991, .
138. Goodman : "Does privatization serve the public interest?", Harvard Business Review, Issues, Vol. 69, Nov/Dec., 1991, .
139. Graham Dunkley "The free trade adventure, uruguay Round and Globalism", Melbourne University Press, 1997,.
140. Graham Glenday : "Trade liberalization and customs revenues :Does trade liberalization lead to lower customs revenues? The case of Kenya", AEP, paper No. 44, 2000.
141. Green,(A) & Sakamoto, (A): "Models of high skills in national competition strategies", in Brown, (P), Green, (A) & Laudier, "high skills globalization, competitiveness and skill formation, Oxford, 2001, .
142. Greenway, (D), Bleaney, (M) & Stewart, : "Companion to contemporary economic thought", .
143. Grossman, (G.M) & Helpman, (E): "Endogenous innovation in the theory of growth", Journal of Economic perspectives, Vol. 8, No. 1, Winter, 1994,.
144. Guasch et al. : "renegotiation of concession contracts in Latin America", Working paper No. 3011, World Bank, Washington, D.C, 2003, .
145. Guasch, (L) & Hahn, (R): "the cost and benefits of regulation : implications for developing countries, the world bank observer, 14, , Feb., 1999, .
146. Guy, (P) : "Private business in developing countries, improved prospects", the world Bank international finance corporation, discussion paper, No. 1, 1988,.
147. Halm George : "Economic systems, a comparative analysis", London, 1951, Reprinted 1971, .
148. Hanaa Khair-El-Din & Heba El-Laithy : "Economic growth, human development and globalization : Egypt's Experience and prospects (1995-1999)", 7th Annual conference of economics department, Faculty of Economic and political science, Cairo University, 12-14, May, 2001.
149. Hanaa Kheir El-Din & Tarek Abdel Fattah Moursi : "Sources of economic growth and technical progress in Egypt : An aggregate perspective", paper presented to a project of the global development network, global research project on explaining growth : Cairo, 2002, .
150. Hanaa Kheir-Eldin & Shrine El-Shawarby : "Trade and foreign exchange regime in Egypt", Paper presented at FEMiSE, Research, No. 99/B1-01, 2001, .
151. Handoussa, (H) et al. : "Creating an enabling environment in Egypt", paper

- presented to a conference on", Towards on Industrial policy", Dec, 2003, .□
152. Hansen, Bent : "The political economy of poverty, equity and growth : Egypt and Turkey", Oxford, World Bank, 1991, .
  153. Hanson et al. : "Vertical production networks in multinational Firms", NBER working paper, No. 9323, Cambridge, 2003.
  154. Harik : "Privatization : The issue, the prospects and the fears", in Harik & Sullivan, "Privatization and Liberalization in the middle east", New Jersey, 1992,.
  155. Harrod, (R.E): "An essay in Dynamic theory's", economic journal, Vol. 49, 1939,.
  156. Harris, (C) : "Private participation in infra structures in developing countries, Trends, impacts and policy lessons", Working paper No. 5, World bank Washington, D,C, March, 2003, .
  157. Harris, (C) : "Private participation in infrastructure in developing countries trend, impacts and policy lessons", World Bank, Working paper, No. 5, March, 2003, .
  158. Harumasa (S) & Rodney (S) : "Telecommunications in Japan : After privatization and liberalization", Columbia Journal of World, Spring 1998,.
  159. Haskel, et al. : "Does inward foreign direct investment boost the productivity of domestic firms? NBER, working paper 8724, Jan, 2002, .
  160. Hayashi, et al. : "An analysis of pricing and production efficiency of electric utilities by mode of ownership", in Michael, A, crew (ed), "Regulating utilities in an era of deregulation", st. Martin's press, New York, 1987, .□
  161. Healy & Krishna : "The fall of en Ron" :Journal of Economic Perspectives, Vol. 17, No. 2, Spring, 2003,.
  162. Heba Handoussa : "the role of the state, the case of Egypt", in, "the new institutional economics and third world development", Edited by, John Harris et al., London, 1995.
  163. Heller & Schiller : "The fiscal impact of privatization with some examples from arab countries", World development Vol, 17, No. 5, 1989,.
  164. Helpman, (E) & Assaf (R) : "Exchange rate management : inter temporal trade-offs", American Economic review , Vol. 77, No. 10, 1987, .
  165. Hemming & Mansoor, (A): "Is privatization the answer"? Finance and development, sep.
  166. Henry C.Kliu : "Global economy : Power and the new world order : [www.atimes.com](http://www.atimes.com).□
  167. Higgs, (R): "Where Figures Fail : Measuring the growth of big government", Liberty Haven Foundation, vol. 33, No. 3, March 1983,.
  168. Hirschman, Alberto : "Essays in Trespassing economics to politics and beyond", Cambridge University Press, 1981,.
  169. Hitt (G) & Solomon (D) : "News in depth: the financial crisis : Treasury should act fast to buy distressed assets, details of financial-rescue plan still need to be hammered out", the wall street Journal Asia, Hong Kong :Oct., 6, 2008, .□
  170. Hoekman & Kosteci : "The political economy of the world trading system", 2nd edition, Oxford , 2001 .
  171. Hoggarth, (G) : "Introduction to monetary policy, handbook in central banking",

- No. 1, Bank of England, U.K, 1996, .
172. Hopkins, Michal : "Basic needs approach to development planning, a view", working paper, (WEP-2-32/wp3), ILO, Geneva, May, 1977, .□
  173. Hors, Irene : "Fighting corruption in customs administration : what can we learn from recent experiences "? OECD, Technical paper, No. 175, April 2001, .
  174. I.M.F.: "Arab republic of Egypt", Recont economic development, 1992, .
  175. ILO : "Employment, growth and basic needs, A one-world problem", ILO, Geneva, 1976, .□
  176. IMF : "A,R,E :Staff report for 1993 article 17, consultation and request for extended arrangement", Aug. 24, 1993, .
  177. IMF : "Globalization : Threat or opportunity"? 2000, at : [www.imf.org](http://www.imf.org).
  178. IMF : "Globalization and the opportunities for developing countries", World economic outlook, Washington, D, C, 1997, May.
  179. IMF : "Revised Manual on Fiscal Transparency", Washington, D.C., IMF, 2001, .
  180. IMF : "Nobel laureate north argues institutions have crucial role in economic growth", 2002, .
  181. IMF, A,R,E : "Recent economic development", 1992, .
  182. Inside-02-htm/<http://www.edara.gov.eg>.
  183. Institute of international finance : "Policies of corporate governance and transparency in emerging Markets", Feb., 2002, IIF, Equity advisory group, Feb, 2002. □
  184. International Labour Office : "Privatization , employment and social protection", in World Labour Report No. 8, Geneva, 1995, .
  185. International Monetary Fund : "From eris is to recovery in the emerging market economies", World economic outlook, Oct., 1999, .
  186. International Monetary Fund : "World economic out look and the challenges of global adjustment", World Economic Outlook, Oct., 1999, .□
  187. Izaguirre, (A.K) : "Private participation in the transmission and distribution of natural gas : recent trends", public policy for the private sector not No. 176, World Bank, Washington, D,C, April, 1999, .
  188. Jacques, V. Dinavo : "Privatization in developing countries, its impact on economic development and democracy", London, 1995,..
  189. James (R) : "Good governance doesn't just happen : Judging ourselves", vital speeches of the day, Vol. 69, No. 15, May 2003, .□
  190. James Manar : "The promise and limitations of decentralization IDS, University o fsussex, 19999,
  191. James Manar : "The promise and limitations of decentralization", Institute of development studies, University of Sussex, 1999.
  192. Jason, (S) : "Privatization and the transition to a market economy", Federal reserve bank of Dallas, Economic Review, 1998, .
  193. Jennie Litvack et al. : "Rethinking decentralization at the World Bank", Washington, D,C, 1999,
  194. Joan Robinson : "An Eassy on Marxian Economics , London, 1949, .
  195. John Moore : "British privatization –Taking capitalism to the people", "Harvard



Business Review, Jan/Feb, 1992.

196. John Nellis : "Privatization and enterprise reform in transition economics, world bank , 2002, .
197. John Nellis: "Privatization: A summary Assessment", Center for Global development, Working paper, No.
198. John, C. Pierce : "Defending big government : why big government works ", The American political science review, Menasha, Mar 2001, Vol. 95, issue I, .
199. John, M, Keynes : "The end of Laissez Faire",.
200. Joskow, (P,L) : "Deregulation and regulatory reform in the U.S.A. Electric power sector", in sam peltzman & Winston (eds), "Deregulation of network industries what's Next?", AEI-Brookings joint center for regulatory studies, Washington, D, C, 2000 □
201. Journal of Economic : "The Hungarian reform process", Lanoskornai, Dec, 1988, Vol. 24,
202. Kamal & Farrag : "Measuring the degree of central bank independence in Egypt", ERF, 12th , annual conference, 2005.
203. Kamar, (B) & Bakardzhieva, (D) : "Economic trilemena & Exchange rate management in Egypt", Paper presented of the annual conference of economic research forum for the Arab countries, Dec, 2003.
204. Kane, Sera : "The Wealth of the world and poverty of nations, Finance & development", Vol. 36, Jun, 1999.
205. Kapstein: "Distributing the gains : Justice and international trade", Journal of international affairs, New York, Vol. 52, No. 2, Spring, 1999.
206. Katchanovsti, (i) : Divergence in growth in communist countries", Journal of Public policy, Vol. 20, No.1, 2000,..
207. Katouzian, (H) : "ideology and method in economics", London, Macmillan, 1980 Bardhan, Prenab : "the New institutional Economics and development theory, A brief critical assessment", World development, sep, 1989 .□
208. Keiser (N, F) : "Macroeconomic, Fiscal policy and economic growth", New York 1967.
209. Kelly & Brian, (H): "State involvement in Business", Dublin, 1980, ..
210. Keon, (S) chi : "Privatization in state government", Public Administration review, July/August, 1998, Vol. 58, No. 4, .
211. Kevin, R. Mc Donald : "Why privatization is not enough", Harvard Business Review, May/June, 1993,.
212. Keynes, (J.M) : "The general theory of employment, interest and money", London, 1936,
213. Khan, (G) : "Nominal GNP :an anchor for monetary policy", Federal Reserve Bank of Kansas City, U.S.A, 1998, .
214. Khandwalla, (P,N) : "Some lessons for the management of public enterprises", ISMO, 14, No. 2-3, 1984..
215. Kheir Eldin (H) : "Evaluation of the structure of protection and anti-export bais in the 1986, customs tariffs in Egypt" L'egypte contemporaine, 417-418, June, Oct, 1989,
216. Kheir-Eldin, (H): "Enforcement of product standards as barriers to trade : the

- case of Egypt". In trade policy developments in the MENA, edited by Hoekman & Kheir-Eldin, Mediterranean development forum, 2000, .
217. Killick, (T) : "The adaptive economy", EDI, development studies, world Bank, 1993, .
218. Killik, Tony: "Adjustment and financing in the world, Role of I.M.F.", I.M.F., 1982.□
219. Kindleberger : "Economic development", 1958, .
220. Kirmani, et al. : "International trade policies : the Uruguay round and beyond", Vol. II, Washington, D,C, 1994, .
221. Kishor, (S): "Export growth in India : has FDI played a Role", Economic growth center, Yale University , July, 2000.
222. Knight, (J) & Shili: "Fiscal decentralization , incentives, redistribution and reform in China", Oxford development studies, Vol. 27, Feb., 1999, .
223. Krambia et al. : "The elimination of corporate governance principles in an Emerging economy : Acritique of the situation in Cypurs", Corporate governance, Vol. 14, No.2, March 2006, .
224. Kregel : "Using minsky to analyze the impact of international development finance on international financial stability", working paper, No. 33, April 2004,□
225. Krueger, (A,O): "The political economy of the rontseeking society", American Economic Review, 1974, Vol. 64, No. 3, June. .
226. Krugman, (P) : "Trade accumulation and uneven development", Journal of development economics, Vol. 8, No. 2, 1981,.
227. Kwoka, (JR) : "Privatization deregulation and competition : A survey on economic performance", Private sector development department, paper No. 27 wp18906, World Bank, sep. 1996,□
228. Kyung-Chun (M) : "Effects of exchange rate fluctuations on Equity Market volatility and correlations :Evidence from the Asian Financial crisis", Quarterly Journal of Finance and Accounting Vol. 47, No. 3, 2008,.
229. Laffont, (J) : "Institutions, Regulation and develop, ECES, Lecture No. 16 Cairo, Feb., 2001,
230. Laider". Some evidence on the : demand for money ."Journal of Political Economy, Feb., 1966,□
231. Lal, (D) : "The poverty of development economics", London, I.E.A., 1983. Onis, Ziya : "The limits of neoliberalism : Toward a reformulation of development theory", Journal of economic issues, Vol. 29, No. 1, March 1995, Little, Ian : "Economic development theory, policy and international relations, Atwentieth century Fund", New York, 1982, .□
232. Lall, (S): "The east Asian Miracle : Does the Bell Toll for industrial strategy?" World development, Vol. 22, No. 4, . □
233. Laughlin, (K,W) : "effects of the crisis in trust on electricity deregulation in the united states", CiGRE, Paris, August, 20002, .□
234. Laughlin, (K,W): "Effects of the crisis in trust on Electricity Deregulation in the United States", CIGRe, Paris, August, 2002, .
235. Lawrence (J) : "Reorganizations, Exemption of financial assets", American Bankruptcy institute Journal, 2009, Vol. 27, No. 10, .□

236. Leibenstein, (H): "Allocative efficiency, vs, Efficiency" AER papers and proceedings, Vol. 56, June, 1966, .
237. Lewis, (W, A) : "The evaluation of the world economic order", Princeton university Press, 1978,.
238. Lewis, William : "The power of productivity : why some countries are rich, why most are poor and what we can do", Chicago : University of Chicago, Press, 2003, .
239. Liepietz : "Imerialism or the beast of the apocalypse", capital & class, No. 22, 1984, .
240. Ligett, (W): "The changing structure in electric power industry 2000, an up date", Energy information administration, U.S.A, chapter 1, 2000, on .
241. Lim, Ewe-ghee : "Determinants of and the relation between foreign direct investment and growth : A summary of the recent literature", international monetary fund, working paper, wp/01/175, November, 2001, on <http://www:Nber.org>.
242. Lipsey, (R) & Fredrik, (S) : "Foreign direct investment and wages inindonesian manufacturing", NBER, working paper 8299, May, 2001, on Megginson, (W) & Netter, (J) : "From state to market : a survey of empirical studies on privatization", Journal of economic review, 2001, papers,
243. Lipton, (D) & Sachs : "Privatization in eastern Europe : The case of Poland", Brookings papers on Economic Activity, Vol. 2, 1990,
244. Liu, Rui & Rizzi, (J) : "Present financial crisis and human greed :Some musings", Business Renaissance Quarterly, Vol. 3, No. 3, 2008,.
245. Lucarelli, (B) : "The cast Asian Financial meltdown", Journal of contemporary Asia, Vol. 23, Oct., 2002, .
246. Lucas, (R) : "On the mechanism of economic development", Journal of Monetary economics, Vol. 22, No. 1, July, 1988, ...
247. Madeson (P) : Privatization :Theory, Practice and Choise", London, 1988.
248. Magnusson, (L) : "Mercantilist economics", Boston, 1993,.
249. Mair, (D) & Mill, (A,G) : "A modern guide to economic thought", Edward Elgar, England, 1991,
250. Mandani, (D) & Marelo, (O) : "Politically optimal tariffs : An application to Egypt", policy research working paper, No. 2882, Washington, D, C, World Bank, 2002,., □
251. Mansfield , (E) : "Managerial economics, theory applications and cases", Norton, New York, 2000, □
252. Markowitz, (H) : "Proposals concerning the current financial crisis", Financial analysts Journal, Vol. 65, No. 1, 2009,.
253. Marquez,(J) : "Long-period stable trade elasticities for Canda, Japan and the United States", Review of international Economics, 7, 1999.
254. Marrewijk, (C,V) : "International trade and world economy", Oxford University, U.S.A., 2002, □
255. Martin, (W) & Winters (A): "The uruguay Round and the developing countries", Cambridge University Press, 1996. .
256. Martin, H., Wolfson: "Minsky's theory of financial crises ina global context",

Journal of economic issues, Vol. 36, No. 2, June, 2002,.

257. Mary, M, Shirley : "The reform of state owned enterprises : Lessons from world bank lending", The world bank policy and research series, No. 4, 1989 .
258. Mary, M., Shirley : "Managing state-owned – enter prises ", World Bank, working paper, No. 577, 1983,.
259. Matsuyama, (K) : "Agricultural productivity, comparative advantage and economic growth", Journal of economic theory, Vol. 58, No. 2, 1992,.
260. Mattew, (B) & Thompson (D): "Privatization in the UK, Edited in Ramnodham", Privatization Global Perspective", London, 1993.
261. Matthew, (B) & David, (T) : "Privatization in the UK", edited in V.V. Ramnodham", Privatization Global Perspective", London, 1993.
262. Maxim Boycko et al. : "A theory of privatization", The Economic Journal, March, 1996,.
263. Mayer, (C) & Alexander, (I):" Creating incentives for private infrastructure companies to become more efficient", private sector development department world bank, working paper, No. 1736, Jan, 1997.
264. Megginson & Netter : "From state to market : A survey of empirical studies on privatization", Journal of economic literature, Vol. 39, June, 2001,
265. Meier, (G) & Rauch, (J) : "Leading issues in economic development", Oxford University Press, 2000, .
266. Meier, Gerald : "Leading issues in economic development", fifth edition, Oxford University Press, New York, 1989.
267. Ménard, et al. : "The welfare effects of private sector participation in urban water supply in Guinea", World Bank, Working paper No. 2361, 2000.
268. Michele Micheletti : "end of big government : is it happening in the nordic countries?", governance : an international journal of policy and administration April 2000, vol.13, Issue, 2.
269. Michio, (M) : "Why has Japan succeeded", Western Technology and the Japaness ethos, Cambridge, U.K, 1982.
270. Miller, (A. N) : "British privatization : evaluating the results", the Columbia Journal of world business, 1995.
271. millon Friedman : " The Role of monetary pogicy" , The American Economic Review, vol.8, No.1, Mar.1988, .
272. Milton. Friedman: The quantity theory of money -"a restatement in Melton Friedman, ed" .studies in the theory of money ."Chicago University Press, 1965, □
273. Mishkin & Hebbel : "One decade of inflation targeting in the world, what do we know and what do we need to know", central bank of chile, w.p. No. 101, 2001.
274. Mohamed Omran : "The performance of state-owned enterprises and Newly privatized firm", empirical evidence from Egypt, 2001.
275. Mohamed, A. , Ayub & Hegstod : "Manegement of public industrial enterprises", Research observer, No. 1, January, 1987, .
276. Mohieldin, (M) & NASR (S) : "On privatization in Egypt: with reference to the experience of the Czech republic & Mexico", paper presented in, "privatization in Egypt, the debate in the people's Assembly", Center of political research & studies, Cairo University, 1996, .

277. Moise, (E) & Ghafele, (R) : "Enhancing market openness through regulatory reform", in the OECD review of regulatory reform in France, Paris, 2003, .
278. Monks, (R) & Minow, (N) : "Corporate governance", Blackwell business, Massachusetts, U.S.A, 2001.
279. Morawetz, David : "Twenty-Five years of economic development, 1950-1975", World bank, Washington, D,C, 1977,. □
280. Moudud, (J.K) : "State policies and warranted growth rate", working paper No. 349, July, 2002,
281. Muellbauer, (J) : "The assessment, productivity and competitiveness in British manufacturing", Oxford Review of economic policy, vol. 2, No. 3, .
282. Muller & Jentsch : "The development of electricity markets in the Euro-Mediterranean area, trends and prospects for liberalization and regional integration", world bank technical paper No. 491, March, 2001, .
283. Musgrave, (R.A) : "The theory of public finance", New York, Toronto, London, 1959,.
284. Mustapha, (K,A) : "Politics and economic growth in Egypt : 1950-2000", paper presented to a project of the global development Network, Global research project on explaining growth : Cairo, 2003, .
285. Neal, S, Zank : "Perspectives on privatization in LDCs : Encouraging economic growth and efficiency", in Attiat, F, Ott and Keith Hartley, (eds), " Privatization and economic efficiency", Edward Elgar, England, 1991,.
286. Neal, S. Zank : "Perspectives on privatization in LDCs : Encouraging Economic growth and efficiency in Attiat, F. Ott & Reith hartly (eds)" Privatization and Economic efficiency a comparative analysis of developed and developing countries", Edward Elgar, U.K. & U.S.A., 1991.
287. Nellis, (J) : "Time to rethink privatization in transition economies "? Finance and development : a quarterly publication of the international monetary fund, June, 1999, .
288. Newbery, (D,M) : "Privatization, restructuring and regulation of network utilities", the walras –pareto lectures, the Mit press, Massachusetts, 1999.
289. Ng, (F) & Yeats, (A): "Production sharing in east Asia : who does what for whom and why"? world Bank, policy research paper, No. 921, Washington, D.C, 2000 .□
290. Nicolas Kaldor : "Essays on economic stability and growth", 1960.
291. Nicolas van de walle : "Planning for privatization", in United nations" methods and practices of privatization" department for development support and management services, 1993, .
292. Nicolas, (V,W) : "Privatization in developing countries : A review of the issues", World development vol. 17, No. 5, 1989,.
293. Nicoletti, (G) & Stefano, (S) : "Regulation, productivity and growth : the OECD evidence", Working paper, No. 2944, Washington, D,C, 2003, .
294. North Douglas : "Institutional and economic change" distinguished lecture series no. 12. ECES, Cairo, Feb. 1998, .
295. North, (D) : "Economic performance through time", American Economic Review, 84, 3, June 1994..
296. Nurkse, (R) : "Problems of capital formation in under-developed countries, 1953,

297. OECD : "Recommendation of the council of the OECD on improving the quality of government regulation", 1995, .
298. Oliver,(W) : "The institutions and governance of economic development and Reform", World Bank, D, C, 1994 .
299. Olourn, (D) : "perspectives on improving institutional capacities of third world Administration systems with special reference to Africa", Work shop in political theory & Policy Analyses, Indiana University, June, 2003, .
300. Olson, (M) : "The rise and decline of nations", Yale university press, 1982, Johnson, (H,G) : "The Keynesian revolution and the monetarist counter revolution", American Economic Review, 61, 1971 .
301. Omar Azfar et al. : "Decentralization, Governance and public services : the impact of institutional arrangements", A review of the literature, University of Maryland, 1999, .
302. Onis, Ziya : "The limits of neoliberalism : Toward a reformutation of development theory", Journal of economic Issues, Vol. 29, No. 1, March, 1995,.
303. Ozawa : "Foreign direct investment and economic development", transnational corporations, Vol. 1, No. 1, Feb, 1992, .
304. Parker, Andrew : "Decentralization : the way for ward for rural development", world bank paper, No. 1475, 1995, .
305. Partnoy, (F) & Kreuger, (i): "Historical perspectives on the financial crisis : the credit-rating agencies and two theories about the function and dysfunction of markets" Yale Journal on Regulation, Vol. 26, No. 2, 2009, .
306. Paul cook and Kirkpatrick : "Privatization employment and social protection in developing countries", in paul Cook et al. (eds) "privatization enterprise development and economic reform : Experiences of developing and transitional economies", U.K. & U.S.A. 1996, .
307. Paul Light : "The true size of government" Washington, D.C, Brookings institution press, 1999,
308. Pedro Alba et al. : "The role of macro-economic and financial sector linkages in east Asia's financial crisis", World Bank and Economic Research Forum, Cairo Oct., 1999, .
309. Peltzman, (S) & Winston, (C) : "Deregulation of net work industries, what's Next? AEI-Brookings joint center for regulatory studies, Washington, D,C, 2000.
310. Perrot & Chatelus : "Financing of Major infrastructure and public service project :Lessons from French experience throughout the world", (eds), trans. Sachs, R., presses de L'ecole Nationale des pontset chaussées, 2000.
311. Pesek, (B".(Determinants of the Demand for money ."Review of economic and statistics, Vol. 45, Nov., 1963,.
312. Peter mihaly : "Corporate governance during and after privatization, the lessons from hungary ", in Eckehard, Retal, edited , England, 2000.
313. Peter, (C) & Sundeep : "Prominent figures in the world of corporate governance", Financile times, London, Dec, 2004.
314. Philip, (M) : Local government in the 3rd world : experience of decentralization in tropical Africa, London, 1993, .
315. Philip, a.Klein : "Downsizing government : size and institutionalism principles".

Journal of economics issues, June 97, Vol. 31, Issue, 2,.

316. Pierdzioch, (C), Brnd, (K) & Daniel, (H) : "Economic and financial crises and the predictability of U.S. Stock", June 2008, Vol. 15, Journal of Empirical Finance,.
317. Portes, (A) : "Neoliberalism and the sociology of development : Emerging trends and unanticipated .
318. Pregory, T., Jedzejczak : "Privatization in Poland" (ed) Ramand Ham : "Privatization : A global perspective", London, 1993 .
319. Prest, (A,R): "Public finance", London, 1974, .
320. Privatization coordination & support unite : "privatization in Egypt", USAiD, monitoring services project April, 2002, .
321. Pual Samuel : "Emerging issues : privatization and the public sector", World Bank, Working Papaers No. 80, Washington, D.C., Sep. 1988, .
322. Radwan, (S) & Riesco, (M) : "The changing role of the state", the economic research forum, Cairo, 2007.
323. Ram and Ham : "From Evaluation to privatization London Busines School, 1987, □
324. Ramanadbam : "Privatization in developing countries", London, 1989, .
325. Randall, (F): "When government goes private"?, New York, 1988,.
326. Rania Al-Mashat : "Financial sector development and growth in Egypt : 1960-1999", E.F.R., Working paper, No. 200387, economic research forum, August, 2003, .
327. Rege (V) : "Customs valuation and customs reform", in development trade and the WTO, world Bank, 2002.
328. Ress, Ray : "Public enterprise economics", London School of economics, 1975 □
329. Richard green : "Regulators and poor, Lessons from the united kingdom", world bank, working paper, No. 2380, 2000
330. Richard, Cooper : "The subprime solution :How Today's Global Financial Crisis happened and what to do About it?". Foreign affairs, 2009, Vol. 88, No. 2,□
331. Ricupero , (R) : "Globalization, competitiveness and development", Un, Unctad, New York & Geneva.
332. Rodriguez, (C) : "The Argentina stabilization plan of December 20", World development, Vol. 10, No. 80, 1982, .
333. Roll, Eric : "A history of economic thought", 4<sup>th</sup> edition, Faber and Faber LTD, London, 1973, □
334. Romer (P.M) : "Endogenous technological change", Journal of political economy, Vol. 98, No. 5, October, 1990,.
335. Romer, (P.M) : "Increasing returns and long-run growth", Journal of political economy, Vol. 94, No. 5, 1986,.
336. Romer, (P.M) : "The origins of endogenous growth", Journal of political economy, Vol. 8, No. 1, Winter,
337. Romer, (P.M) : Endogenous technological change", Journal of political economy, Vol. 98, No. 5, 1990,.
338. Rosenstein, Rodan : "Notes on the theory of Big Push", Economic development of Latin America, 1961,.
339. Rountledge, London, 1991.

340. Rubens Ricupero : "Privatization the state and international institutions",  
Journal of international Affairs, Winter, 1997, Vol. 50, No. 2,.
341. Said El-Naggar : "Foreign and intra trade policies of the Arab countries", New  
York, IMF, 1992,
342. Sakr, (M, F): "Physical capital and challenges of rapid growth, the case of  
Egypt", paper presented to a conference on towards an Egyptian industrial  
policy : the Horizontal dimension, cenhter for Europeau studies, Cairo  
University and industrial Modernization center, Dec, 2003, □
343. Salem, (O) : "Private participation in infrastructure in Egypt and Tunisia" in  
Imed Limam(ed), "institutional reform and development in the Mena region",  
ERF, Egypt, 19999,
344. Salvage plan", ABA Journal, Chicago : May 2009, Vol. 95, No. 5, 87, March,  
2006
345. Samalouti, (G,F) : "The main characteristics of the proposed in come taxes law",  
unpublished presentation, Faculty of Economics and political science, Cairo  
University, May, 2004
346. Samuel Paul : "Accountability in public services : exit, voice and control", world  
development, vol. 29, No. 7, 1999,
347. Sappington (D,E,M) : "Incentives in principal-agent relationships", Journal of  
economic perspectives, Vol.5, No. 2, Spring, 1991
348. Sara, (M) & Cimilluca, (D) : "Financial crisis & Repair Banks haggle over U.K's  
rescue plani pricey guarantees and dividend policy spark complaints". Wall  
street Journal, (Europe), Brussels : Oct., 16, 2008,.
349. Savas , (E.S): "Privatization : A powerful new tool for government", The  
privatization Review, Vol. 1, No. 1, 1985
350. Savas: "Privatization : The key to better government chathan house publisher,  
inc, New Jersey, 1987,.
351. Saving, (J): "privatization and the transition to a market economy", Federal  
reserve bank of Dallas, Economic review, 1999,
352. Schmukler, (S) & Zoido-Sobaton : "Financial globalization : opportunities and  
challenges for developing countries", World Bank, Washington, D, C, 2001,
353. Schultz, thedro : "investment in human capital, the role of education and of  
research", the free press, New York, 1971,.
354. Sharm Manwani & Shore, (B) : "The financial crisis on wall street : complexity,  
stability and information technology", Journal of global information technology  
management, Vol. 12, No. 1, 2009,
355. Shawkat Ali(F): "Bangladesh inAsian productivity organization, privatizing state  
owned enterprises :
356. Sheahan, (J) : "Market oriented Economic policies and political repression in  
Latin America", Economic development and cultural change, 28, January, 1980,.
357. Sheshinski, (E) & Luis (F): "Privatization and its benefits :Theory and  
evidence", CESIFO, Economic studies, Vol. 49, No. 3, 2-03
358. Shirley & Nellis : "Public enterprise reform : the lesson of experience",  
Washington, D.C, 1991, □
359. Shirley, (M) & Walsh, (P) : "Public versus private on wership : the current state



- of debate", Working paper no. 2420, world Bank development research group regulation and competition policy, August, 2000,
360. Shleifer (A) : "State versus private ownership", Journal of economic perspectives, Vol .12, No. 4, 1998,.
  361. Shoner, (A) : "Free market economics", New York, 1985,. □
  362. Silvia (A) : "Corporate Europe is skeptical about new governance codes", Asian Ivalatreet Journal, N, Y, Oct, 2004□
  363. Silvia, (A) : "Corporate Europe is skeptical About New Governance Codes", Asian Ival Atreet Journal, N.Y. Oct., 2004
  364. Simms, (C) & Rowson , (M) : "Effect of the financial crisis and rescue plan on ordinary Americans", The Lancet, London, Jan, 10-16, 2009, Vol. 373, No. 9658,.
  365. Singh, Aijt : "State intervention and mark-friendly approach to development : a critical analysis of the world bank theses", in Amitava K.Dutt, Kwan, S., Kim and Aijt singh, eds, the state markets and development London : Elgar soesastro-H, 1998 Long-term implications for developing countries in, R.Mc Leod and R.Gamaut eds, East, 1994
  366. Sirageldin : "Globalization, regionalization and recent trade agreement: "impact on Arab economcs", ERF, working paper, No. 9817, 1998.
  367. Smoke Poul : "Local government fiscal reform in developing countries", Lesson from Kenya, World development, Vol. 21, No. 6, June, 1993,.
  368. Solow, (R) : "Perspectives on growth theory", Journal of economic perspectives, Vol. 8, No.1, Winter, 1994,.
  369. Solow, (R) : "Technical change and the aggregate production function", Review of economics and statistics, Vol. 39, 1957
  370. Stephen, (M) Parker (D) : "The impact of privatization : ownership and corporate performance in the U.K.", Routledge, U.K. & USA, 1997.
  371. Stiglitz et al. : "Tecnological chang, sunk costs and competition", Brookings papers on economic activity, 1987,
  372. Stiglitz, (J) : "the invisible hand and modern welfare", in D.Vines and Stevenson (eds), information, strategy and public policy, Blackwell, 1991
  373. Stijin Clessens & Simeon (D) : "Enterprise performance and management, tron over in the czeck republic", European economic review, Sep. 43, Berlin, 1999,.
  374. Stotsky, et al. : "Trade liberalization in the Caribbean", Finance and development, 37, No.2, Washington, D.C. IMF, 2000.
  375. Sugisaki, (S) : "Economic crises in Asia:, on I.M.F. website : <http://www.I.M.F.org>.
  376. Thailand letter of intent, November 25, 1997, on the IMF website : <http://www.imf.org>.
  377. The economic research forum for the Arab countries, Iran and Turkey, Economic Trends in the Mena Region, Cairo, 1998,.
  378. Thirl Wall : "Growth and development", 4th edition, London, 1989.
  379. Thissen, (M) & Kerkhof, (P) : "The dynamics of reform policy : a new political economy model with an application to Egypt", C.D.S., Report, No. 5, Uniersity of Groningen, Netherlands, 1998,
  380. Toatu, (T) : "From institution to governance : getting the structure right for

- optimal growth economic performance", Australian National University, Economic & Government School, 2003, □
381. Todaro, (M, P) & Smith : "Economic development, 2003,.
382. Tohamy, (S): "Tax administration and transaction costs in Egypt, the Egyptian center for economic studies, ECES, w.p. No. 33, 1998
383. Trade policy review, Egypt, Vol. 2, GATT, 1992,
384. Trends in public sector pay in OECD countries",
385. U.N. : "Human development Report", 2002,.
386. UN : "annual review of developments in globalization and regional integration in the countries of the escwa Region", U.S.A, 2002
387. UNCTAD : World investment report", 2002 □
388. UND P: Human Development Reports, 1990.
389. Unido : "Industry in the 1980s : "Structural change and interdependence", New York, United nations, 1985,
390. United Nation Public Administration & Finance : "National program for strengthening good government for poverty reduction in Rwanda", March, 2002. □
391. United nations : "World public sector report, Globalization and the state", 2001
392. United Nations : "Trade facilitation in a Global Trade Environment Economic and social council", Economic commission for Europe, March, 2002
393. United nations Economic commission for Africa, The challenge to Affrica of Globlization and information age, 2000,
394. Uzawa, (H) : "Optimum technical change in an aggregate model of economic growth", international economic review, Vol. 6, No.1, January, 1965,.
395. Vickers & Yarrow : "Economic perspectives on privatization", Journal of economic perspectives, Vol. 5, No. 2, Spring, 1991
396. Vickers & Yarrow : "Privatization : An economic analysis", The Mit press, Cambridge, Massachusetts, 1988
397. Vickers, (J) & Yarrow, (G) : "Economic perspectives on privatization", Journal of economic perspectives, Vol. 5, No. 2, Spring 1991,.
398. Vuylestke, (C) : "Techniques of privatizing the state owned Enterprises", World Bank, Technical Paper, No. 88, 1998 □
399. Vuylsteke : "Techniques of Privatization of state-owned enterprises", Vol. 1, World Bank , Technical paper, No. 88, 1988, □
400. Walters, (A) : (Professor friedman on the demand for money : "Journal of political economy, Vol. 73, Oct., 1965,.
401. Wayne Nefziger : "The economic of developing countries", 2nd edition, inc, 1993,
402. Weissman, Lilach : "Treasury rescue plan : the finance ministry's plan does not address the financial crisis", Tribune Business news, Washington, D.C., Nov, 20, 2008.
403. William, Di : "Corporate governance : what has happened and where we need to go?", Business Economics, July, 2003,
404. William, L. Megginson : "The financial and operating performance of Newly privatized firms", An international Empirical Analysis, the Journal of Finance, 1994.
405. Williamson, (O) : "The institutions and governance of economic development

- and reform", in proceedings of the world Bank Annual conference on development Economics, Washington, D.C., 1994,
406. Winston , (C): "Efficient transportation infrastructure policy", Journal of economic perspectives, Vol. 5, No. 1, Winter, 1991,
407. Winston, (C) : "Efficient transportation infrastructure policy", Journal of Economic perspectives, Vol. 5, No. 1, Winter, 1991,
408. Wolfensohn, (J,D) : "The challenges of globalization : the role of the world Bank", World Bank group, Berlin, Germany, April 2001, □
409. World Bank Economic : "governance indicators", World Bank Policy Research, Working paper, No. 3195, 2001□
410. World Bank : "African development indicator's" Washington, D,C, 1996,
411. World Bank : "Global development finance", Country tables, 2000.
412. World Bank : "Privatization : the lesson of Experience", Country Economics department, 1995, □
413. World Bank : "A.R.E., poverty assessment update, social and economic development group M.E.N.A., Report, No. 39885, Egypt, 2007,
414. World Bank : "Doing business in 2004 : Understanding Regulations, Washington, D,C, 2004.
415. World Bank : "Doing business in 2005 : Removing obstacles to growth", Washington, D,C, 2005.
416. World Bank : "Egypt-Alleviating poverty during structural adjustment", 1991, U.S.A
417. World Bank : "Increasing the effectiveness of pre-shipment inspection services", PREM notes, Economic policy, No. 53, May, 2001,
418. World Bank : "Sector studies series : rethinking decentralization in developing countries, 1999,
419. World Bank : "The east Asian Miracle : Economic growth and publicly", Washington, D, C, 1993, P.V. , VII, 1-8.
420. World Bank : "Trends in developing economics", Washington, D, C, 1996.,
421. World Bank : "World development Report", New York : Oxford University Press, 1991.
422. World Development Report : "A better investment climate for every one", 2005.,
423. World Development Report : "Building institution for markets", 2001.,
424. World economic forum 2004, Global competitiveness report 2003-2004, New York, Oxford Press.
425. World Economic outlook, IMF, May 1994.,
426. WTO : "Egypt trade policy review", WTO, Geneva, August, 1999, A
427. [www.jinan.ed.lb/conf/money/1/kourtel.pdf](http://www.jinan.ed.lb/conf/money/1/kourtel.pdf) □
428. Zid Qureshi : "Globalization : New opportunities, though challenges", Conference, Economic globalization : impact on Arab Business : "Cairo, 20-30, 1996,

## ثالثاً :- الإنترنت

- <http://pu/pit.alwatanvoice.com/content.1670//.html>. □
- <http://www.Aljazeera.net/NR/exeres/98>.
- Email.w\_el\_gha@yahoo.com. □ □
- [Aff91D-83Fo-4658-8DD2-16DBDA6F67A9.htm](http://Aff91D-83Fo-4658-8DD2-16DBDA6F67A9.htm). □
- [ww.Aleqtisadi.net/Mohamed usef 21-2009.do](http://ww.Aleqtisadi.net/Mohamed_usef_21-2009.do). □
- [www.Aljarida.Com](http://www.Aljarida.Com). □
- [www1.worldbank.org/publisector/anticorrupt/index.CFM](http://www1.worldbank.org/publisector/anticorrupt/index.CFM). □
- <http://www.oecd.org>.
- [www.lcps-lebanon.org](http://www.lcps-lebanon.org).
- [http://www.world bank.org](http://www.worldbank.org).
- [www.EiA.doe.gov](http://www.EiA.doe.gov).
- <http://www.NBER.org/>
- on <http://www.NBER.org/>
- <http://www.NBER.org/>
- on [www.hiebs,hku/working](http://www.hiebs,hku/working)
- [http://www.world bank.org/](http://www.worldbank.org/)
- <http://www.cfeps.org/pubs/wp-pdf/wb33>.
- <http://news.maktoob.com/artick/2114594> □
- <http://www.Alaswaq.net/views/2008/10/12/18895.html>. □
- [http://www.Iraqoftomorrow.org/civil\\_studies/67841.htm](http://www.Iraqoftomorrow.org/civil_studies/67841.htm).

□

## مستخلص

### الدور الإقتصادي للدولة في ضوء التحولات الإقتصادية المعاصرة مع الإشارة للحالة المصرية للدكتور/ عصام حسني محمد عبد الحليم أبو زيد

تعرضت الدراسة لبيان الدور الإقتصادي للدولة في المدارس الفكرية المختلفة سواء للفكر المناهض للدولة الحد الأدنى والفكر القائل بالتدخل المفرط للدولة في الإقتصاد، والفكر المؤيد للتدخل بالتزامن مع الحرية الإقتصادية، والدور الإقتصادي للدولة في إطار نماذج النمو المختلفة ، ودور الدولة في ضوء المتغيرات الإقتصادية الدولية المعاصرة ، وتعرضت الدراسة لمبررات تدخل الدولة في الإقتصاد، ثم تناولت الدراسة الدور الرقابي والتنظيمي للدولة الداعم لآليات السوق، وأخيراً تعرضت الدراسة لتدخل الدولة المصرية في الإقتصاد عبر المراحل المختلفة في الفترة ١٩٥٢-٢٠١١ .

\*\*\*\*\*

## Abstract

### The economic role of the state in the light of the modern economies changes With the application on Egyptian case .

Dr. : Essam Hosny Mohamed Abd El-Halim Abo-Zaid

This study aimed to show the economic role of the state in the economic theory, it showed the thought of minimalist state and the thought of highly centralized state and market friendly intervention, it showed the role of the state in the growth approach.

The study analyzes the state's Role in the Light of new global economic developments.

It showed the causes of state intervention in the economic, and the regulatory and institutional role of the state. It showed the role of the Egyptian state within the time of 1952-2011.

# رؤية مستقبلية لدستور مصر الجديد

إعداد

أ.د/ عبد المنعم أحمد سلطان عيد

رئيس قسم الشريعة الإسلامية

كلية الحقوق – جامعة المنوفية

## تمهيد :

فى هذا البحث سوف نتعرض لبيان المدة التى يجب أن يمارس رئيس الجمهورية فى مصر خلالها مهام منصبه فى الدستور القادم . وذلك لاستعراض هذا الأمر فى الفقه الإسلامى والتشريعات الوضعية المقارنة ومنها على سبيل المثال التشريع الفرنسى والتشريع المصرى وذلك على النحو التالى .

## المطلب الأول

### المدة التى تجرى البيعة عليها ومقارنتها بالمدة المحدد لممارسة الرئيس

#### المنتخب مهامه الرئاسية فى كل من فرنسا ومصر

عند حديثنا عن المدة التى يباشر فيها الحاكم فى الفقه الإسلامى مهام منصبه كرئيس للدولة الإسلامية وهل هناك مدة محددة لتوليته أم أن الفقه الإسلامى لم يتعرض لهذا التحديد مع المدة التى يمارس فيها رئيس الجمهورية مهام منصبه فى كل من مصر وفرنسا وسيكون بياننا لذلك على النحو التالى:

**الفرع الأول :** المدة التى يمارس فيها الحاكم فى الفقه الإسلامى مهام منصبه .

**الفرع الثانى :** المدة التى حددها الدستور الفرنسى لممارسة مهام منصب رئاسة الجمهورية .

**الفرع الثالث :** المدة التى حددها الدستور المصرى لكى يمارس رئيس الجمهورية مهام منصبه خلالها .

**الفرع الرابع :** إجراء مقارنة بين كل من الفقه الإسلامى والفقه الوضعى ( الفرنسى - المصرى ) فيما يتعلق بمدد مباشرة مهام منصب رئاسة الجمهورية

## الفرع الأول

### المدة التي يمارس فيها الحاكم فى الفقه الإسلامى

#### مهام منصبه الرئاسى للدولة

عقد البيعة هو علاقة بين طرفين أحدهما الأمة ، وثانيهما رئيس الدولة ( الخليفة ) ولكن السؤال الذى يثور وي طرح نفسه هذا العقد محدد المدة مثل باقى العقود ينتهى بعدها العقد ويصبح كل طرف فى حل من الطرف الآخر ؟ أم يظل هذا العقد قائما ومنتجا لآثاره القانونية دون تحديد لمدة معينة؟

أو بمعنى آخر هل الفقه الإسلامى وضع مدة محددة تنتهى بانتهائها رئاسة الحاكم للدولة فى الإسلام أم يظل يمارس مهام منصبه طوال حياته وإلى أن يموت ؟

وقبل الإجابة على ذلك نبين أن قواعد النظام السياسى الإسلامى خاصة ما يتعلق منها بعملية اختيار ومبايعة رئيس الدولة وتحديد سلطاته واختصاصاته ومحاسبه ومراقبة أعماله وتصرفاته وغيرها كل هذه القواعد كانت من اجتهاد المسلمين بدأ بها صحابة رسول الله صلى الله عليه وسلم وقد استوحوها من أصول الشريعة الإسلامية العامة واستقر رأي المسلمين عليها وأصبحت مدرسة لجميع المسلمين فى كل عصر وزمان ، كما أن هذه القواعد الدستورية متطورة وتساير تطورات المجتمع الحديث فى كل مراحل الزمنية وذلك نجد أن طريقة اختيار أول خليفة للمسلمين بعد وفاة الرسول صلى الله عليه وسلم وهو أبو بكر الصديق تختلف عن طريق اختيار الخليفة عمر بن الخطاب رضى الله عنه .

كذلك الخليفة الثالث عثمان بن عفان والخليفة الرابع على بن أبى طالب رضى الله عنهم أجمعين فإن أساليب اختيار كل منهم تختلف عن الآخر وجميع الوسائل التى تم بها وصول كل منهم إلى الحكم شرعية ومستوحاة من نظام الإسلام ومبادئه السياسية (1)

(1) انظر فى ذلك :

- نظام الحكم والإدارة فى الإسلام : سليمان الطماوى - مرجع سابق ص ٤٠١ ، ط ، دار الفكر العربى .
- محاضرات فى النظم الإسلامية : محمد عبد الله العربى - من منشورات معهد الدراسات الإسلامية بالقاهرة ج١ ص ١١ : ط : مطبعة الشرق العربى القاهرة - بدون سنة طبع .



ولبيان ما إذا كان الفقه الإسلامي قد وضع مدة محددة يمارس الحاكم مهام منصبه خلالها وتنتهي مهام منصبه بعد انتهاء . نقول : إن النظام السياسي الإسلامي لم يحدد مدة محددة لعقد البيعة ينتهي هذا العقد بانتهائها ويترك الحاكم أمور الحكم لكي يتولاها غيره وهو ما يسمى بتأقيت مدة الرئاسة بمدة محددة مثل ما فعلت النظم السياسية المعاصرة .

رغم أن المدة التي تولى فيها رئاسة الدولة الإسلامية الأولى فى عهد الخلفاء الراشدين كانت حوالي ثلاثون سنة من سنة ١١ هـ إلى ٤١ هـ الجماعة الذي تولى فيها معاويه ، ورغم أن فقهاء السياسة الشرعية الذين تصدوا لنظام رئاسة الدولة وأجهدوا أنفسهم فى تحديد اشروط المطلوبة للخليفة وكيفية اختياره والوسائل المتبعة فى ذلك إلا أنهم لم يتعرضوا لموضوع تحديد مدة زمنية يتولاها المبايع له برياسة الدولة فى الإسلام يترك بعدها الحكم لشخص آخر ، وذلك لأن مثل هذا الموضوع لم يثر بشأنه أى مشكلة حتى يتصدوا لها (1) . فقد بويج أبو بكر وبقى فى الخلافة حتى مات وكانت فترة بيعته سنتين ، وبويج بعده عمر وبقى عشر سنوات حتى مات ، وبويج بعده عثمان بن عفان وبقى فى الخلافة عشر سنوات حتى مات وبويج بعده على وبقى فى الخلافة خمس سنوات حتى مات (2) ، فكان ذلك إجماعا من الصحابة على أنه ليس للخلافة مدة محددة بل هي مطلقة فإذا بويج ظل خليفة حتى يموت وأيضا إن نص البيعة الوارد فى الأحاديث الدالة على وجوب ابيعة من السنة النبوية المطهرة قد جاءت مطلقة ولم تقيد بمدة محددة (3) .

---

- المجتمع الإسلامي وأصول الحكم : محمد الصادق عفيفي - دار الاعتصام بالقاهرة - الطبعة الأولى ١٤٠٠ هـ - ١٩٨٠ ، ص ٨٠ .

(١) العقد السياسي دراسة مقارنة بين عقد البيعة الإسلامي والعقد الاجتماعي : على عبد القادر مصطفى - مرجع سابق ص ١٧٥ ، ١٧٦ .

(٢) مآثر الإثافة فى معالم الخلافة : القلقشندي ج١ - ص ٨٣ ، ٩٤ ، ٩٥ ، ١٠٠ .

(٣) البيعة فى الإسلام : إبراهيم جعفر سقا ص ٧٩٤ ، الوسيط فى النظم السياسية : عاطف البنا ، ص ٢٦٣ مرجع سابق .

- الإسلام وأوضاعنا السياسية : عبد القادر عوده ، مرجع ص ٣٠٣ .

- نظام الحكم فى الإسلام : محمد يوسف موسى مرجع سابق ص ١١٧ .

ولكن يجب أن يلاحظ أن عقد البيعة وإن كانت نصوص الشريعة لم تقيد بمدة معينة إلا أن ذلك مقيدا بكون المبايع له برياسة الدولة فى الإسلام محافظا على الشرع منفذا لأحكامه سائسا وقادراً على القيام بشئون الدولة ومصالح الأمة ولم يصدر من المبايع له ما يوجب عزله ، ولذلك فإن تحديد مدة لعقد البيعة يعد مجانبا للصواب .<sup>(4)</sup>

وهذا ما أرجحه وأميل إليه لأنه لا معنى لعقد البيعة ما دام قادرا على القيام بموجبات عقد البيعة ، ويظهر ذلك م ناقوال بعض العلماء ، فقد ذهب سعد الدين التفتازاني إلى القول " ينحل عقد الأمانة بما يزول به مقصود الإمامة كالردة والجنون المطبق وصورته أسيراً لا يرجى خلاصه ، وكذا بالمرض الذس ينسبه العلوم والصمم والخرس وكذا يخلع نفسه عن القيام بمصالح المسلمين وإن لم يكن ظاهرا بل استشعره فى نفسه ، وأما خلعه لنفسه فى أن فيه خلاف وكذا فى خلعه للفسق والأكثرون على أنه لا ينعزل وهو المختار من مذهب الشافعي رضى الله عنه وأبي حنيفة رضى الله عنه وعن محمد رضى الله عنه روايتان<sup>(1)</sup> .

- وذكر الماوردي أن الإمام يخرج عن الإمامة بأحد شيئين ( أحدهما : جرح فى عدالته والثاني نقص فى بدنه )<sup>(2)</sup> .

وذكر النووي أن من الأمور التى تنتهى بها مدة البيعة إذا اختل شرط من شروط انعقد البيعة كأن ارتد والعياذ بالله عن الإسلام .<sup>(3)</sup>

ويرجع عدم تحديد الخلفاء الراشدين مدة لمباشرة مهام منصبهم الرئاسي للدولة فى الإسلام وكذلك من وافقوا على عقد البيعة وهم ( أهل الحل والعقد ) فى البيعة الخاصة وجمهور المسلمين فى البيعة العامة ولم يشر أى فرد من المسلمين لهذا الموضوع — وذلك لأن بيد المسلمين سلاح أقوة من تحديد المدة وهو سلاح العزل — إذا خالف ما جاء به الإسلام من أصول وأحكام ، كما أن الخلفاء أنفسهم قد نبهوا المسلمين إلى هذا الحق وأنهم أصحاب السلطة العليا ، مما

(٤) البيعة فى الإسلام : إبراهيم جعفر سقا - مرجع سابق ص ٧٩٤ .

(١) شرح السعد على المقاصد : التفتازاني ج ٢ ، ص ٢٠٧ مرجع سابق .

(٢) الأحكام السلطانية للماوردي ص ١٦ .

(٣) صحيح مسلم بشرح النووي ج ١٢ ، ص ٢٢٨ مرجع سابق .

جعل المسلمين لا يفكرون فى هذا الأمر<sup>(4)</sup> هذا بالإضافة إلى الرقابة الداخلية التى تتبع من نفس وذات الخليفة وتتمثل فى خشية الله تعالى ومراقبته فى السر والعلن فى كل ما يصدر عنه من تصرفات ، هذا بالإضافة إلى أن البيعة لدى الحياة توفر ميزة الاستقرار السياسي فى الدولة وذلك بالتقليل من مشاكل الاختيار والخلاف على الرئاسة<sup>(5)</sup>

وسأسوق أمثلة على رقابة الأمة على الحكام المسلمين مما يؤمن حكمه وإن طالت مدته ولم تحدد بمدة معينة . فقد قال أبو بكر الصديق غداة توليه رئاسة الدولة " ياأيها الناس إة قد وليت عليكم ولست بخيركم فإن أحسنت فأعينوني وإن أسأت فقوموني " ثم قال " " أطيعوني ما أطعت الله ورسوله فإذا عصيت فلا طاعة لى عليكم " <sup>(1)</sup> كما أكد هذا المبدأ عمر بن الخطاب رضى الله عنه عندما تولى أمر الخلافة حيث قال " أطيعوني ما أطعت الله فيكم فإن عصيت فلا طاعة لى عليكم " وقد رد أحد الحاضرين على الخليفة عمر بن الخطاب حيث قال " والله لو رأينا فيك اعوجاجا لقومناه بسيوفنا " ويقول عمر بن الخطاب رضى الله عنه للرعية " اتقوا الله عباد الله ، وأعينوني على أنفسكم يكفها عني وأعينوني على نفسي بالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر وإحضاري النصيحة فيما ولاني الله من أمركم " <sup>(2)</sup> .

- 
- (٤) العقد السياسي : على عبد القادر المرجع السابق ص ١٧٧ .  
(5) الدولة فى ميزان الشريعة : ماجد راغب الطلو مرجع سابق ص ١٩٧ .  
- الإسلام وأوضاعنا السياسية : عبد القادر عودة مرجع سابق ص ٣٠٤ .  
- اختيار الحكام فى نظام الدولة الإسلامية والنظم المعاصرة : يوسف مصطفى مهدي ص ٢١٥ - جامعة الأزهر - كلية الشريعة - رسالة دكتوراة سنة ١٩٨٣ .  
(١) انظر فى ذلك : الإمامة واسلياسة لابن قتيبية ج ١ ص ١٦ مرجع سابق .  
- الطبقات الكبرى : ابن سعيد مرجع سابق المجلد الثالث ص ٧٦ .  
- السيرة النبوية لابن هشام ج ٤ ص . دار التراث الحديث ص ٢٢٨ .  
- حياة الصحابة : محمد يوسف الكاندهلوي ج ٢ ص ١٦ - ١٧ ط : مكتبة الوحي المحمدي - القاهرة .  
- خلفاء الرسول : خالد محمد خالد - دار ثابت مرجع سابق ص ١٠٤ .  
(٢) حياة الصحابة الكاندهلوي - المرجع السابق ج ٢ ص ٣٢ .  
- خلفاء الرسول : خالد محمد خالد مرجع سابق ص ١٩١ .  
- الإمامة والسياسة : ابن قتيبية ص ١٦ ، وما بعدها ، السيرة النبوية لابن هشام ج ٤ ص ٣٤١ ط محيي الدين - القاهرة .

فهذه المبادئ الصادرة من أحكام الدولة الإسلامية تؤكد الصلة والتعاون الذي يكون بين رئيس الدولة والشعب ، بين الحكام والمحكومة كما تؤكد أيضا على نظام الرقابة الشعبية والمشاركة فى المسئولية لأن نظام الدولة ليس ملكاً لأحد .... وأن هدف الدولة وغايتها هما أساس التعامل بين الحكام والمحكومة كما أن المصلحة العامة للمسلمين وتحقيق العدالة بينهم والمساواة الكاملة للجميع هي أساس قيام الدولة (3) .

وقد جرت السوابق التاريخية على أن يبقى الخليفة فى منصبه مدى الحياة ما لم يرغب هو فى اعتزال المنصب كما فعل الحسن بن على ومعاوية بن زيد أو ما لم يعزل من منصبه لسبب كما عزل إبراهيم ابن الوليد ومروان بن محمد الأمويان . (4)

وأخيرا فإنه رغم ما تقدم فإن قواعد الشريعة الإسلامية ليس فيها ما يمنع من إمكان تحديد مدة البيعة للحاكم بحيث تنتهى سلطات هذا الحاكم بعد انتهاء مدة عقد البيعة الذي بينه وبين الأمة الإسلامية ، أو جعل البيعة دورية ، قابلة للتجديد أو غير قابلة إذا وجدت المصلحة فى ذلك بعد أن ضعفت التقوى فى القلوب وزاد انصراف ولاة الأمور عن الآخرة إلى الأولى وقل فى الناس من يجرؤ على قول الحق عند سلطان جائر ، ذلك لأ البيعة عقد بين الأمة والخليفة والقاعدة أن لطرفي العقد أن يضمناه من الشروط ما يريانه مناسبا ما دامت هذه الشروط لا تتنافى مع طبيعة العقد . (1)

وذلك لأن تحديد المدة لرئيس الدولة فى الإسلام يدخل ضمن التفاصيل الجزئية التى يكون كل جيل فى كل عصر أقدر على البت فيها ، والقرآن الكريم فى هذا الأمر اكتفى بالتوجيهات الكلية وترك التفاصيل الجزئية يصوغها كل جيل وفق ما يخدم مصالحه ويفي بجادات زمانه وهنا نشهد مرة أخرى المرونة التى هي من خصائص النظام السياسي الإسلامى فى القرآن والسنة ، وإذن لا نخرج عن هدى القرآن الكريم إذا نحن حددنا مدة المنصب أو مدة البيعة بعدد معين من السنين وأجزنا للحاكم المبايع له ولذي انقضت

(٣) العقد السياسي : على عبد القادر مصطفى - مرجع سابق ص ١٧٧ .

(٤) الإسلام سعيد حوي - مرجع سابق ص ٣٦٧ ، الإسلام وأوضاعنا السياسية : عبد القادر حوي ص ٣٠٣ - ٣٠٤ .

، اختيار الحكام فى نظام الدولة الإسلامية والنظم المعاصرة : يوسف مصطفى مهدي ، مرجع سابق ص ٢١٥ .

(١) الدولة فى ميزان الشريعة : ماجد راغب الحلو ، مرجع سابق ص ١٩٧ ، ١٩٨ .

مدته أن يتقدم للأمة الإسلامية يعيد ترشيح نفسه مرة أخرى ولا نخرج عن هدى القرآن الكريم إذا حددنا هذه المدة ببلوغه سنا معينة أو إذا قررنا أن تكون رئاسة الدولة الإسلامية مدى الحياة كل هذه الأوضاع جائزة شرعا ما دام لا يوجد نص معارض (2) .

## الفرع الثاني

### المادة التي حددها الدستور الفرنسي لمباشرة

### مهام منصب رئاسة الجمهورية

إن المادة 6 من الدستور ١٩٥٨ الفرنسي تنص على أن " رئيس الجمهورية يختار لمدة سبع سنوات عن طريق الانتخاب العام المباشر (1) .

فطبقا لدستور ١٩٥٨ والتعديل الخاص به الصادر عام ١٩٦٢ فإن انتخاب رئيس الجمهورية في فرنسا يتم لمدة سبع سنوات يباشر الرئيس خلالها مهام منصبه بلا انقطاع (1) ولكن يلاحظ في الواقع أن المدة السباعية قد بدأت في الظهور في الجمهورية الثالثة وبالتحديد في ٢٠ نوفمبر ١٨٧٣ م ثم استمر تحديد هذه المدة بسبع سنوات في الجمهورية الرابعة والخامسة والتي قرر مؤسسوها أن مدة السبع سنوات كانت مطابقة تماما لروح الدساتير التي أعدها ، حيث كانت المدة السباعية متفقة تماما مع رئيس الجمهورية الرابعة المنتخب عن طريق هيئة البرلمان وكذلك مع الفكر القانوني لدستور ١٩٥٨ ، وقد ذكر أنصار المدة السباعية أن اشتراطها يوفر للرئيس الوقت الكافي لكي يحقق الرئيس الانجازات الكثيرة في المجال الدبلوماسي والخارجي كذلك يعطي الحكم دفعة نحو الاستقرار ويعمل على تجنب كل انحراف للمؤسسات داخل الدولة (2) كذلك أيضا فإن المدة السباعية ( رغم انتقاد البعض لها بأنها مدة طويلة وهو

(٢) نظام الحكم في الإسلام : محمد عبد الله العربي ص ٧٨ - الناشر دار الفكر ص ١٩٦٨ ، قلة الخلافة - السنهوري ص ١٩٦ مرجع سابق ، الوسيط في النظم السياسية : عاطف البنا ، مرجع سابق ص ٢٦٤ ، ٢٦٥ .

(١) راجع كذلك : د/ محمود عاطف البنا ، الوسيط في النظم السياسية ، ١٩٩٥ - ١٩٩٦ ، ص ٣٢٤ .

(1) Georges Bourdeau, Francais Haman, Michel trop: op.cit.p.(1) 304 , philippe ardant: op. cit .p.440., Dmitri Georges lavroff: Le droit consitutionnel, op. cit. p. 450., Pierre pactet: op.cit.p. 319. Christen Bigont : droit constitutionnel et institutions politiques, 1993. P.7.

(2) Jean- Claud Zarka: op. cit. p.28.

ما سببته ) فإنها تعطي للرئيس دفعة قوية نحو تحقيق وتنفيذ سياساته إذا ما جاءت انتخابات الجمعية الوطنية بأغلبية مؤيدة له على النحو الذي حدث فى فرنسا عام ١٩٨١ مما مكن اليسار الفرنسي من تحقيق الكثير من برنامجه ، وعندما رفض الشعب الفرنسي الاتجاه اليساري نحو حل المشاكل الاقتصادية اتجه فى انتخابات الجمعية الوطنية نحو اليمين ، وأصبح الرئيس ينتمي لليسار والوزير الأول ( رئيس مجلس الوزراء ) ينتمي إلى اليمين ن وهذا الوضع يؤثر على سير العجلة الحكومية إلا أنه يوقفها عند الإرادة الشعبية ، فإذا اعترض الرئيس على مشروعات القوانين التى يوافق عليها البرلمان الوطني فمعنى ذلك إعطاء الحق فى الاعتراض عليها وقد جنح الدستور الفرنسي إلى عدم اشتراط أغلبية خاصة عند اعتراض الرئيس بل اكتفى بإعادة البحث من جديد ، وهذا ما حدث أخيرا فى الانتخابات الفرنسية عام ١٩٩٧ حيث أن رئيس الجمهورية ( جاك شيراك ) ينتمي إلى اليمين وليست له أغلبية برلمانية بينما الوزير الأول (رئيس الوزراء) " لينون جو سبان " ينتمي إلى اليسار وتعززه أغلبية برلمانية (1) وقد قرر المجلس الدستوري فى أحد أحكامه أن مدة التفويض للرئيس الجديد الذي تم انتخابه هي ما نص عليها الدستور فى مادته السادسة " أى سبع سنوات " (2) وفى حكم آخر قرر المجلس الدستوري بأن تفويض رئيس الجمهورية الذي انتهت مدته التى بدأت من يوم إعلانها يتم بعد مرور سبع سنوات ، ومع ذلك فإن الرئيس الذي انتهت ولايته يمكن فى تاريخ لاحق لجولة الانتخابات النهائية بالنسبة لتعيين خلفه أن يعجل بإنهاء وظيفته . (3)

**الاقتراحات الخاصة بتعديل مدة رئاسة الجمهورية فى فرنسا من سبع سنوات إلى خمس سنوات :**

إن تحديد المدة التى يمارس فيها رئيس الجمهورية المنتخب مهام منصبه سبع سنوات قد وجدت الكثير من المحاولات والاقتراحات الخاصة بتقصيرها إلى خمس سنوات وقد وجدت هذه الاقتراحات فى فترات مختلفة وقد كانت هذه المبادرات من رؤساء سابقين وخاصة فى الجمهورية الخامسة كما كانت فى صورة مشاريع قوانين تقدم بها أشخاص فى فترات مختلفة ، إلا أنه لم يكتب لهذه

(1) Jean- Claud Zarka: op. cit. p.28.

(2) Proclamation du 11 Mai 1988, Rec, cons, constit, p.62.

(3) Proclamation du 15 Mai 1981, Sol. imp . Rec, cons, constit, p.80.

المحاولات النجاح ولم تصل إلى نتيجة نهائية<sup>(4)</sup> وكانت حجج أنصار هذا الاتجاه كآتي :

- إن فرنسا هي الدولة الديمقراطية الوحيدة التي لا تزال المدة الرئاسية فيها سبع سنوات كما لاحظ الأستاذ Olivier Duhamel إن الولايات المتحدة الأمريكية تكتفى بأربع سنوات وأن أغلب الدول الأوروبية تكتفى في هذا الصدد بخمس سنوات ويسير في نفس الاتجاه المنظمات الدولية الكبرى بالنسبة لمديريها .
- إن المدة السباعية لرئاسة الجمهورية في فرنسا تشجع على ممارسة الانفراد بالسلطة .
- إن نظام المدة السباعية لرئاسة الجمهورية لا يتناسب مع معطيات العصر ويعمل على تجميد الحياة السياسية الفرنسية بما فيها المعارضة لأن يكون تقليداً للأنظمة والأوضاع القديمة التي لا تتناسب مع مجتمعاتنا الحديثة .
- وأن المدة الخماسية تسمح بخفض أو تقليل الفارق بين إيقاع وسير الحياة في العصر الحديث الذي يسير بسرعة كبيرة وبين سير وإيقاع الحياة السياسية الذي يمر ببطء شديد .
- مثل ما كتب الرئيس الأسبق جيسكار ديستان في ٢١ أبريل سنة ١٩٩٤ في جريدة ( Le monde ) وأكثر من ذلك فإن المدة السباعية تسبب ظاهرة استهلاك أو تآكل السلطة الرئاسية وذلك مما يظهر من المدة السباعية الثانية وفرنسا ميتران بالإضافة إلى ذلك فإن المدة الخماسية المقترحة الآن كان لها الفضل الأكبر في أفضل الأنظمة السياسية في ظل الجمهورية الرابعة<sup>(1)</sup> .

---

(4) Dimitri Georges lavroff : Le droit consitutionnel, op. cit. p. 450., Le droit constitutionnel et institutions politiques, Deug droit. 1993. P.7.er annee insitute d'etudes politiques centre de pubication univeristier , 1995, p.224 .

(1) Jean- Claud Zarka: op. cit. p.29.

- وأخيرا فإن التعديل الخاص بالمدة التي يمارس فيها رئيس الجمهورية اختصاصاته بعد اليوم مسألة محورية وتعديل هذه المدة وتقصيرها إلى خمس سنوات يعد المؤشر الحقيقي للإصلاح الدستوري وإن الرأي العام الفرنسي يبدو بالكامل مهياً لهذا التعديل والتحقيق الذي أجراه مركز Stfres-Figoro والمنشور ى ١١ يوليه سنة ١٩٩١ يظهر بوضوح أن ٧٥٪ من الشعب الفرنسي يرون ان رئيس الجمهورية كان يجب أن ينتخب لمدة خمس سنوات ، ومن ناحية أخرى فإن أغلبية الأحزاب السياسية ورؤسائها مؤيدا أرائهم لصالح هذا النظام الخمسي واليسار كان دائما فى أغلبيته مؤيدا لاختصار مدة الرئاسة وقد كان هذا الإصلاح الدستوري والتعديل الخاص بتقصير مدة الرئاسة فى السابق مدرجا فى البرنامج العام للحكومة الموقع عام ١٩٧٢ .

- أما بالنسبة لليمين فإن الرئيس جورج بومبيدر هو الذي اقترح فى عام ١٩٧٣ تعديل الدستور من اجل تخفيض المدة الرئاسية إلى خمس سنوات ولكن هذا التعديل اذلي تم التصويت عليه عن طريق المجلسين ( الشيوخ والنواب ) لم يصل إلى نهايته (1)

### الفرع الثالث

## المدة التي حددها الدستور المصرى لكي يمارس رئيس الجمهورية فى مصر مهام منصبه خلالها

لقد اتجهت جميع الدساتير المصرية فى عهد الجمهورية ومنذ صدور دستور ١٩٥٦ وحجتى دستور ١٩٧١ على تحديد فترة الرئاسة بمدة ست سنوات (2) فقد كانت المادة (٧٧) من دستور عام ١٩٧١ قبل تعديلها فى عام ١٩٨٠ تنص على أن مدة الرئاسة ست سنوات (3) .

(1) Jean- Claud Zarka: op. cit. p.27.

(2) تولية رئيس الدولة : سعد محمد خليل - مرجع سابق ص ٣٥٤ .

(3) النظام الدستوري فى مصر : محسن خليل - مرجع سابق ص ٣٩٤ ، د/ محمود عاطف البنا ، الوسيط فى النظم السياسية ١٩٩٥ - ١٩٩٦ ، ص ٣٣٤ .



فمدة الرئاسة وفقا لنص المادة (٧٧) من دستور عام ١٩٧١ هي ست سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء<sup>(4)</sup> وكان يجوز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لمدة تالية ومتصلة<sup>(5)</sup> وتمثل الحكمة من توقيت وتحديد فترة الرئاسة فى النظم السياسية المعاصرة بصفة عامة يؤدي إلى فرض رقابة شعبية متجددة على رئيس الدولة تسمح بإبعاده عن السلطة واستبدال غيره إذا انحرف أو حاد عن الطريق الذي يرضيه الشعب .<sup>(6)</sup>

ومفاد نص المادة (٧٧) من دستور ١٩٧١ قبل تعديلها أنه لا يجوز بقاء شخص فى منصب الرئيس أكثر من اثنتي عشرة سنة متصلة لأن الدستور لا يجيز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية إلا يمددة واحدة تلى المدة السابقة وتتصل بها أى أنه إذا انتهت مدة الرئاسة الأولى لرئيس الجمهورية وقام مجلس الشعب بترشيح نفس الشخص لتولى الرئاسة وأيد الشعب ذلك فى الاستفتاء فإنه يجوز له البقاء فى منصبه ست سنوات أخرى ولكن لا يجوز بعد ذلك إعادة انتخابه رئيسا للجمهورية مدة ثلاثة<sup>(1)</sup> .

وقد تم تعديل هذه المادة فى شهر مايو سنة ١٩٨٠ حيث كان النص السابق لهذه المادة يحدد مدة الرئاسة بمدتين تاليتين ولكن التعديل الجديد لهذه المادة جاء على الصورة الآتية :

" مدة الرئاسة ست سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء ويجوز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية مدد أخرى ، فالتعديل الجديد لهذه المادة بمقتضاه أصبح جائزا أن يشغل نفس الشخص منصب رئيس الجمهورية فى مصر عدة مرات بحيث يمكن أن ينتخب لمدة مرات متتالية " .

ولقد انتقد هذا التعديل من جهة البعض حيث ذهب إلى القول " بأن هذا التعديل لا يجد ما يبرره ، فهو من شأنه أن يغلق الباب أمام تكوين القادة السياسيين ويحول دون قيام معارضة مستنيرة تكشف أخطاء الحكام ، بل إن هذا التعديل قد يخلق أوضاعا بالغة الخطورة حين يحاول تيار سياسي معين فرض

(4) النظم السياسية والقانون الدستوري لأستاذنا الدكتور / محمد أنس قاسم جعفر ص ٤٨١ .

(5) الوسيط فى النظم السياسية : عاطف البنا مرجع سابق ص ٢٦٢ .

(6) الدولة فى ميزان الشريعة : ماجد راغب مرجع سابق ص ١٩٧ .

(1) القانون الدستوري : محمد حسنين عبد العال ، مرجع سابق ص ٢١٧ .

رئيس الدولة مدة حياته أو لمدة طويلة ولا تجد القيادات السياسية الأخرى متنفساً يدمقراطيا سليما للتعبير عن معارضتها لذلك" (2) .  
وتنتهي مدة الرئاسة بانتهاء المدة المقررة سالفه الذكر " وتبدأ الإجراءات لاختيار رئيس الجمهورية الجديد قبل انتهاء مدة رئيس الجمهورية بستين يوما .

ويجب أن يتم اختياره قبل انتهاء المدة بأسبوع على الأقل فإذا انتهت هذه المدة دون أن يتم اختيار الرئيس الجديد لأي سبب كان استمررار الرئيس السابق فى مباشرة مهام الرئاسة حتى يتم اختيار خلفه كما نصت عليه المادة ٧٨ من دستور سنة ١٩٧١ .

### الفرع الرابع

#### إجراء مقارنة بين كل من الفقه الإسلامى والفقه الوضعى

( الفرنسى – المصرى ) فيما يتعلق بمدة مباشرة مهام منصب رئيس الدولة عند مقارنة الفقه الإسلامى والفقه الفرنسى والمصرى فيما يتعلق بالمدة التى يمارس فيها الحاكم للدولة مهام منصبه يتبين الآتى :

- إن الفقهاء القدامى لم يضعوا مدة محددة يباشرفيها الحاكم المبايع له برياسة الدولة فى الإسلام مهام منصبه إذ يظل يمارس مهام هذا المنصب ما دام قادرا على العطاء وما دام ملتزما بكتاب الله تعالى وسنة رسوله (ص) فى تسيير أمور الدولة وما لم تتأتى منه الأشياء التى توجب عزله كما قدمنا من ردة وعجز وفسق الخ ....

- إلا أن بعض الفقهاء المحدثين قد ذهب إلى أن قواعد الشريعة الإسلامية العامة لا تمنع من تحديد مدة معينة كخمس سنوات مثلا يباشرفي خلالها مهام منصبه ولا مانع من أن يعرض نفسه على الأمة لكي

(2) انظر فى المراجع الآتية :

- الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة فى النظام الرئاسى : حميد الساعدي ، مرجع سابق ص ٩٣ .
- الوسيط فى النظم السياسية : عاطف البنا مرجع سابق ص ٢٦٣ .
- القانون الدستوري : محمد حسنين عبد العال ، مرجع سابق ص ٢١٧ .
- النظام الدستوري فى مصر : محسن خليل ، مرجع سابق ص ٣٩٤ .

تنتخبه وتبايعه مرة أخرى إن رأت أنه أحق بهذا الأمر من غيره وكان دليل المحدثين فى ذلك أن تحديد المدة عند الفقهاء الأوائل لم يبحث لأنه لم يكن لديهم أى مشكلة فيما يتعلق بتحديد هذه المدة لأن الوازع الديني والإيماني كان قويا عند الحكام الأوائل ، لشدة خوفهم ورقابتهم لله سبحانه وتعالى وكذلك لم يكن عند الأمة وأهل الحل والعقد أدنى درجة من درجات الخوف من بطش الحكام إذا هم قوموهم وأرشدوهم إلى الحق ، ولكن عندما تأخرت العصور وضعف الوازع الديني عند الأمة بصفة عامة فقد رأى المحدثون أنه لا مانع من تحديد مدة معينة للحاكم يمارس فيها مهام منصبه حتى لا يطغى فى حكمه ولا يسعى إلى الانفراد باسلطة .

- إن القننون الدستوري الفرنسي قد حدد مدة مباشرة مهام منصب رئاسة الجمهورية بسبع سنوات وقدمنا أن هقد كانت هناك اقتراحات بتقصير هذه المدة إلى خمس سنوات إلا أنها لم تصل إلى النجاح وقد أيد البعض المدة السباعية لأنها تؤدي إلى استقرار نظام الحكم ومؤسسات الحكومة ولكن البعض الأهر انتقد طول المدة مقترحا تعديلها والاستعاضة عنها بخمس سنوات لأنها تؤدي إلى تكريس الديمقراطية فى المجتمع الفرنسي والحياة السياسية الفرنسية .

- وعندما نخرج على النظام السياسي المصرى نجد أن الدستور الصادر سنة ١٩٧١ قد حدد هذه المدة فى مادته (٧٧) بست سنوات ميلادية يمارس خلالها رئيس الجمهورية مهام منصبه على أن ينتخب لمدة تالية فقد رأى أن رئيس الجمهورية ينتخب لمدين فقط أى لاثنا عشر عاما ثم يترك بعدها الحكم لغيره من القيادات السياسية ، ولكن حينما عدلت المادة ٧٧ فى مايو عام ١٩٨١ ترتب على هذا التعديل جواز انتخاب الرئيس لفترات متتالية أى كلما انتهت فترة رئاسته رشح نفسه لرئاسة الجمهورية إلى ما لا نهاية أو إلى وفاته .

## الخاتمة :

بعد استعراض آراء الفقهاء فى الفقه الإسلامى التى تبين منها أن المدة التى يمارس فيها رئيس الجمهورية مهام منصبه غير محددة وإنما مرتبطة بمدى صلاحيته للقيام بهذه المسئولية وأن القانون الفرنسى حدد هذه المدة بسبع سنوات رغم اعتراض البعض على هذا .

وأن الدستور المصرى الصادر عام ١٩٧١ حدد هذه المدة بست سنوات والإعلان الدستوري الصادر فى ٣١ مارس ٢٠١١ فى مصر وبعد الثورة قد حدد هذه المدة بأربع سنوات .

لذلك نقترح :

أن تحدد هذه المدة فى الدستور المصرى القادم بأربع سنوات ولفترتين فقط حتى تتجلى العدالة وعدم إساءة استخدام هذا المنصب سيراً بمصر للأمام والتقدم .

تم بحمد الله وتوفيقه ؛؛؛

# مقترحات للإصلاح القضائي في مصر

الدكتور

عبد الناصر أبو سمهدانة

دكتوراه في القانون العام جامعة عين

شمس

عضو الجمعية المصرية للقانون الدولي

عضو الجمعية المصرية للاقتصاد

السياسي والتشريع والإحصاء

الأستاذ

حسين إبراهيم خليل

دكتوراه كلية الحقوق جامعة عين شمس

ماجستير في العلوم القانونية

ماجستير في العلوم الشرعية

عضو الجمعية المصرية للقانون الدولي

عضو الجمعية المصرية للمالية العامة

والضرائب

## المقدمة

الحمد لله رب العالمين، والصلاة والسلام على أشرف خلق الله، سيدنا محمد وعلى اله وصحبه ومن استن بسنته واهتدى بهديه إلى يوم الدين، ثم أما بعد.

يعد القضاء العسكري من الموضوعات الهامة التي ألفت بظلالها على سطح الحياة، وبات الجميع يتكلم عنه، سواء عن علم أو غير علم، وكان ذلك نتيجة عن سماع الإحالة إلى القضاء العسكري بالنسبة لأشخاص مدنيين! على مقولة من أن هذا القضاء يتميز بالسرعة بعكس القضاء العادي الذي يتميز بالبطء، وأدى ذلك إلى تخيل الأفراد أن البطء سمة من سمات ضمانات المحاكمة.

ولقد خيل للبعض على غير الحقيقة إلى أن سرعة الإجراءات أمام المحاكم العسكرية يؤدي إلى إهدار ضمانات التقاضي.

وحيث إن البلد على أعتاب مرحلة جديد، تشرق بالخير، لوضع دستور جديد للبلاد، يكون معبراً عن آمال الجماهير، يحتوى على نصوص تضمن الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين، ويشعرهم بأدमितهم، التي أهدرت عبر العقود الماضية.

ومن ضمن الموضوعات التي يجب أن تأخذ حقتها في الدستور الجديد، مسألة استقلال السلطة القضائية بصفة عامة، واستقلال القضاء العسكري، وذلك بتوفير الضمانات الأساسية فيه، وعدم أحالت المدنيين إليه، ومن هذا المنطلق فيجب أن تكون صياغة ذلك صياغة محكمة، تناء عن التأويل والاجتهاد.

ونتناول في بحثنا هذا، الضمانات التي يجب توافرها في الدستور الجديد بالنسبة للقضاء العسكري، وذلك حتى لا يساء فهم المحاكمات العسكرية.

وعلى النحو السابق نقسم هذا البحث إلى ثلاثة مطالب كالتالي:

**المطلب الأول: ماهية القضاء العسكري.**

**المطلب الثاني: توافر ضمانات الدفاع .**

**المطلب الثالث: الاستقلال و المساواة أمام القضاء العسكري.**

## المطلب الأول ماهية القضاء العسكري

### تمهيد وتقسيم:

يعد بيان تحديد ماهية القضاء العسكري<sup>(١)</sup> مدخل طبيعي لبيان الضمانات الدستورية الواجب توافرها أمامه في الدستور الجديد، واستناداً لما سبق، نتناول تعريف القضاء العسكري، وخصائصه، فرع أول، ونعرج لبيان الطبيعة القانونية لهذا القضاء، من حيث هل يعد من قبيل القضاء الطبيعي أم من قبيل القضاء الاستثنائي، نظراً لتأثر ذلك بالضمانات الموجودة أمامه، فرع ثاني. وعلى النحو السابق نقسم هذا المطلب إلى فرعين كالتالي:

**الفرع الأول: تعريف وخصائص القضاء العسكري.**

**الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للقضاء العسكري.**

### الفرع الأول

#### تعريف وخصائص القضاء العسكري

نتناول فيما يلي تعريف القضاء<sup>(٢)</sup>، ثم نعرج لبيان خصائصه كالتالي:

**أولاً: تعريف القضاء.**

القضاء يعني في الاصطلاح فصل الخصومات وقطع المنازعات على وجه خاص صادر من ولاية عامة، ويمكن تعريفه بأنه "قول ملزم يصدر عن ولاية عامة أي أنه الحكم والإلزام"<sup>(٣)</sup>

#### ثانياً: خصائص القضاء العسكري.

يتميز القضاء العسكري بالعديد من الخصائص هي:

- ١- أنه يطبق على فئة معينة كأصل عام.
- ٢- نطاقه الزمني محصور.
- ٣- يتميز بالسرعة بعكس القضاء العادي.
- ٤- يتميز بالخصوصية .

## الفرع الثاني الطبيعة القانونية للقضاء العسكري

يثور التساؤل حول طبيعة القضاء العسكري، فهل يعد هذا القضاء من قبيل القضاء الطبيعي أم من قبيل القضاء الاستثنائي، وللإجابة على بيان طبيعته، يجدر بنا أن نبين ماهية القضاء الطبيعي أولاً، ثم توضيح طبيعة القضاء العسكري ثانياً.

### أولاً: فكرة القضاء الطبيعي

نشأت فكرة القضاء الطبيعي لأول مرة في العهد الأعظم "ألاجنا كارتا" عام ١٢١٥، ولقد اختلف الفقهاء في تحديد مفهوم القاضي الطبيعي إلى اتجاهات ثلاثة، لا يتسع المجال إلى سردها نظراً لخروجها عن إطار البحث<sup>(٤)</sup>.

### شروط القضاء الطبيعي

ينبغي لكي يكون القضاء طبيعياً توافر عدة شروط هي:-

١- إنشاء المحكمة وتحديد اختصاصاتها بقانون.

٢- إنشاء المحكمة وتحديد اختصاصاتها بقواعد مجردة.

٣- إنشاء المحكمة قبل نشوء النزاع.

٤- أن تكون المحكمة دائمة.

وعلى النحو السابق فيجب لنتع المحكمة بأنها محكمة طبيعية، أن تكون هذه المحكمة منشأة بموجب قانون صادر من السلطة التشريعية، وفقاً للمبادئ الدستورية، وأن يكون إنشاء هذه المحكمة وتحديد اختصاصاتها تم بقواعد مجردة لا يدخلها الهوى، وأن تكون المحكمة منشأة قبل نشوء الدعوى لكي يعلم الأفراد سلفاً من هو قاضيهم الطبيعي ولا يتأتى ذلك إلا بمعرفة المسبقة وليس المعرفة اللاحقة، وأخيراً يجب أن تكون المحكمة لتنتع بالطبيعية أن تكون دائمة بمعنى ألا يعلق وجودها بقيد زمني معين أو مناسبة معينة<sup>(٥)</sup>.

### طبيعة القضاء العسكري: من خلال ما سبق بيانه عن القضاء الطبيعي يتضح

جلياً، أن القضاء العسكري ما هو إلا قضاء طبيعي بيد انه ذو اختصاصات

محددة، ومن ثم فهذا القضاء لا يعد من قبيل القضاء الاستثنائي<sup>(٦)</sup>.

### القضاء العسكري قضاء طبيعي للعسكريين

أوصى المؤتمر الأول للجمعية المصرية للقانون الجنائي في خصوص القضاء العسكري بان " القضاء العسكري قضاء طبيعي فيما يتعلق بمحاكمة



العسكريين في الجرائم العسكرية البحتة، ويشترط لذلك أن يكون قضاة المحاكم العسكرية حائزين على الصفات المطلوبة لممارسة وظائف القضاء، وان يجاز الطعن في أحكامها أمام محكمة النقض".

## المطلب الثاني توافر ضمانات الدفاع

### تمهيد و تقسيم :

يجب لكي يتسم القضاء بكونه قضاءً طبيعياً أن تتوافر فيه ضمانات الدفاع، وهذه الضمانات متعددة وكثيرة، ونتناول أهمها، وما يجب توافره في القضاء العسكري.

ويعد من أهم ضمانات الدفاع التي يجب توافرها أمام القضاء العسكري، يتمثل في حق الأفراد في الدفاع عن أنفسهم سواء بالأصالة أو الوكالة ( فرع أول ) ، و من ناحية أخرى إقرار حق الطعن و علانية الجلسات ( فرع ثاني ) .

وعلي ماسبق نقسم هذا المطلب إلى فرعين كالتالي :

الفرع الأول : حق الدفاع .

الفرع الثاني : حق الطعن وعلانية الجلسات.

### الفرع الأول

#### حق الدفاع

يعد حق الدفاع المرفأ الذي يحتمي إليه الأفراد، عندما يواجهون بالاتهام، ونتناوله فيما يلي:

#### تعريف حق الدفاع

يعد حق الدفاع من الحقوق المعترف بها دستورياً، فقد نص عليه بموجب المادة ٢٢ من الإعلان الدستوري الصادر في ٢٠١١/٣/٣٠-تقابل المادة ٦٩ من دستور ١٩٧١ الساقط<sup>(٧)</sup> باعتباره حقاً طبيعياً" حق الدفاع أصالة أو بالوكالة مكفول"<sup>(٨)</sup> و يتكفل القانون الاجرائي- القضاء العسكري، المرافعات، الإجراءات الجنائية- بتنظيم هذا الحق من خلال ما يسمى بحقوق الدفاع<sup>(٩)</sup> .

وينتج عن حق الدفاع ما يعرف بحقوق الدفاع وهي عبارة عن مجموعة المزايا أو المكنتات الإجرائية المعترف بها لأطراف القضية أو ممثليهم للحصول على الحماية القضائية لحقوقهم و مصالحهم الخاصة<sup>(١٠)</sup> .

و مضمون تلك الحقوق هو تمكين الخصم من تقديم دفاعه أمام المحكمة و تلتزم المحكمة بتمكين الخصوم من ممارسة هذا الحق، و يجب عليها الاعتداد بما باشره الخصوم من سبل دفاع في الحكم الصادر منها، و لا بد أن ينبني الحكم على العناصر التي مكن الخصوم من مناقشتها و المرافعة فيها<sup>(١١)</sup>.

### أهمية حق الدفاع

يعد حق الدفاع من ضمانات التقاضي، بصفة عامة، كما يعد شرط المحاكمة العادلة بل يعد شرط اساسي لنعت المحاكمة بكونها محاكمة قانونية "المحاكمة المنصفة"، وهي المحاكمة التي عرفتها المحكمة الدستورية للمحاكمة القانونية، بأنها التي "تقع في إطارها مجموعة من الضمانات الأساسية تكفل بتكاملها مفهوما للعدالة يتفق بوجه عام مع المقاييس المعاصرة المعمول بها في الدول المتحضرة"<sup>(١٢)</sup>، وهي بذلك تتصل بتشكيل المحكمة، وقواعد تنظيمها وطبيعة القواعد الإجرائية المعمول بها أمامها وكيفية تطبيقها من الناحية العملية"<sup>(١٣)</sup>.

ومن خلال ما سبق يتضح أن ضوابط المحاكمة المنصفة، يتمحور حول الآتي:

- ١- صون كرامة الإنسان، ٢- حماية حقوق الإنسان الأساسية، ٣- كفالة حق الدفاع، ٤- عبء الإثبات يقع على النيابة العامة، ٥- الشك يفسر لصالح المتهم.

### مظاهر حق الدفاع

#### ١- وجوب حضور محامي مع المتهم في المحاكمة

يجب توافر الحد الأدنى لكفالة المحاكمة القانونية وهو أن يكون مع كل متهم في جنائية محام يدافع عنه، حيث أن حده الأقصى يقتضى بضرورة حضور المحامي مع المتهم كذلك في الجرح.

وهو ما اخذ به المجلس الأعلى للقوات المسلحة، حيث اصدر المرسوم بقانون رقم ٤٥ لسنة ٢٠١١، بتعديل بعض أحكام قانون القضاء العسكري الصادر بالقانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٦ حيث نصت المادة الأولى منه بان "يُستبدل بنص المادة ٧٤ من قانون القضاء العسكري الصادر بالقانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٦ النص

الآتي :

إذا لم يكن للمتهم بجناية أو جنحة معاقب عليها بالحبس وجوباً محام، وجب على المحكمة أن تندب له محامياً للدفاع عنه"<sup>(١٤)</sup>.

فالمشرع العادي- المجلس الأعلى للقوات المسلحة<sup>(١٥)</sup> - استجاب إلى ضرورة توافر حق الدفاع، وقام بتعديل قانون القضاء العسكري ليتسق مع قانون الإجراءات الجنائية الصادر بالقانون ١٥٠ لسنة ١٩٥٠، والمعدل ٢٠٠٦، وجعل وجوب حضور المحامي ضروري في الجنايات والجنح المعاقب عليها بالحبس وجوباً. ومرجع ذلك الأمر توفير الضمانات القانونية للمتهمين أمام القضاء العسكري، أسوة بالمتهمةين أمام القضاء العادي.

### الغرض من حضور المحامي

يرجع الغرض من وراء ذلك أن المحامي له القدرة بحكم ثقافته القانونية وحرفيته على إدارة دفاع المتهم<sup>(١٦)</sup> وهو القادر على توجيه المتهم بما يصون ويكفل من خلال الأدلة الواقعية والنصوص القانونية الحماية الواجبة لها سواء كان هذا المحامي منتدباً أو موكلاً .

وتذهب المحكمة الدستورية العليا في هذا الصدد بأن " حق النيابة في تقديم أدلة الاتهام موازنا بضمانة الدفاع التي يتكافأ بها مركز المتهم معها في إطار النظام الإختصاصي للعدالة الجنائية كي يتمكن بواسطتها من مقارعة حججها ودحض الأدلة المقدمة منها، وقد غداً أمراً مقضياً انه إذا كان حق الدفاع - في هذا المجال - يعنى في المقام الأول حق المتهم في سماع أقواله، فان هذا الحق يغدوا سرايا بغير اشتماله على الحق في سماعه عن طريق محاميه ذلك أن ما قد يبدوا واضحا في الأذهان لرجال القانون، يكون شائكا محاطا بغلالة كثيفة من الغموض بالنسبة إلى غيرهم آيا كان حظهم من الثقافة، وبوجه خاص إزاء الطبيعة المعقدة لبعض صور الاتهام وخفاء جوانبها المتعلقة بالقواعد التي تحكم الأدلة بما يعزز الاقتناع بأنه بغير معونة المحامي الذي يقيمه الشخص باختياره وكيلا عنه إذا كان قادرا على الوفاء بأتعابه أو معونة من تندبه المحكمة له إذا كان معسراً، فانه قد يدان بناء على أدلة غير متعلقة بواقعة الاتهام أو غير جائز قبولها"<sup>(١٧)</sup>.

### ٢ شرط صحة الدفاع

يشترط لصحة الدفاع، بصفة عامة وأمام القضاء العسكري بصفة خاصة- بوصفه قضاء جنائي- أن يكون دفاعاً حقيقياً لا صورياً في ذلك تذهب محكمة النقض إلى أن " مقتضى ما نص عليه القانون من وجوب حضور محام عن كل متهم بجناية للمرافعة عنه أمام محكمة الجنايات أن يكون الدفاع حقيقياً يبديه

المحامي بعد أن يكون قد ألم بكل ظروف الدعوى وما تم فيها، سواء في التحقيقات الابتدائية أو في التحقيقات التي تجريها المحكمة، ولما كان المتهم هو في الأصل صاحب الحق في اختيار من يقوم بالدفاع عنه من المحامين، فلا يصح أن يعين له محام إلا إذا كان هو لم يوكل محامياً، أو كان المحامي الذي وكله قد بدا منه العمل على عرقلة سير الدعوى. فإذا كان الثابت أن المحامي الموكل عن أحد المتهمين في جناية قتل قد اعتراه مرض فجائي في يوم الجلسة فلم يقدر على القيام بواجب الدفاع عن موكله رغم تأهبه لذلك، وأن محامياً آخر تقدم لمناسبة المناقشة في التأجيل لهذا العذر قائلاً إنه ينوب عن الوكيل، ثم سمعت الشهود بحضوره وأجلت الدعوى لليوم التالي لسماع المرافعة، وفي هذا اليوم حضر محام آخر غير الذي حضر في اليوم السابق ولم يبد في سبيل الدفاع عن المتهم إلا ما قاله من أن مركز هذا المتهم مثل مركز متهمه، ثم صدر الحكم في الدعوى بمعاقة هذا المتهم وبرائة المتهمين اللذين كان موكلاً بالدفاع عنهما المحامي الذي ترفع على الوجه السابق الذكر، فإن المحكمة تكون قد أخلت بحق المتهم في الدفاع، إذ كان من المتعين عليها، وقد طلب منها التأجيل للمرض الفجائي الذي أعتري المحامي الموكل، أن تجيب هذا الطلب، ولا يصح أن يتخذ من مسلك هذا المتهم بالجلسة قبوله لإنابة أحد من المحامين اللذين حضرا، فإنه - وقد صرح كل منهما في الجلسة بأن حضوره إنما كان نيابة عن المحامي الموكل - يكون في عدم اعتراضه معذوراً إذا أعتقد أن وكيله هو الذي اختارهما للنيابة عنه<sup>(٢٨)</sup>.

## ٢- مبدأ المواجهة<sup>(١٩)</sup>.

يتميز مبدأ المواجهة عن حق الدفاع فهو ليس وجه من وجوه بل مستقل عنه ويقصد به أن تكون جميع إجراءات القضية ونطاقها ومراحلها معلومة في الوقت المناسب لأطراف القضية<sup>(٢٠)</sup>.

ولقد قضت محكمة النقض بصدد مبدأ المواجهة بأن "القانون الاجرائي يقوم على مبدأ أساسي هو الحفاظ على حقوق الدفاع المقررة لخصوم الدعوى و التي تتركز في فكرة جوهرية هي مبدأ المواجهة بين الخصوم و يتحقق ذلك كلما فصل القاضي في طلبات أبدت في مواجهة باقي الخصوم كما يتحقق بالتعويل على مستندات أو أدلة طرحت على باقي الخصوم طرحاً صحيحاً و تجادلوا فيها"<sup>(٢١)</sup>.

ويهدف من وراء هذا المبدأ تمكين الطرف من مواجهة الطرف الآخر، بل إلزامه بهذه المواجهة و كذلك إلزام المحكمة بها حتى في حالة أن تقرر المحكمة جعل الجلسة سرية حفاظاً على النظام العام أو مراعاة للآداب أو لحرمة الأسرة (م ١١٠ مرافعات) .

وإذا كانت العلانية احد دعائم نزاهة القضاء فان المواجهة تعد من مقتضيات حق الدفاع<sup>(٣٣)</sup> .

### مظاهر مبدأ المواجهة

لمبدأ المواجهة مظاهر عديدة في نطاق القانون الاجرائي و تتمثل أهم هذه المظاهر في الحق في الإعلان بصحيفة الدعوى، و الحق في الحضور، و الحق في الاطلاع، و الحق في إبداء الدفع.

## الفرع الثاني

### حق الطعن وعلانية الجلسات

نتناول فيما يلي ضرورة إقرار حق الطعن وأن تكون جلسات المحاكم العسكرية علنية بصفة عامة، وذلك على النحو التالي:

#### أولاً: حق الطعن.

يعد من ضمانات التقاضي الأساسية، إقرار حق الطعن على الأحكام التي تصدر من المحاكم لكون هذا الأمر يشعر الأفراد بالارتياح من جهة، ولتحقيق هذا الأمر لمبدأ المساواة بين المواطنين من جهة أخرى نظراً لإقراره أمام المحاكم الأخرى.

#### تعريف الطعن

#### الطعن بالالتماس

نظمت هذا الأمر المادة ١١١ من قانون القضاء -الأحكام العسكرية - العسكري الصادر بالقانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٦ المعدل بالقانون رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٧، حيث نصت على أن " يختص مكتب الطعون العسكرية بالنظر في التماسات إعادة النظر في أحكام المحكمة العسكرية

العليا والمحكمة العسكرية المركزية لها سلطة العليا والمحكمة العسكرية المركزية الصادرة ضد العسكريين في الجرائم العسكرية الواردة بهذا القانون وعلى الوجه المبين فيه".

### الطعن بالنقض

كان حلم يراود الفقهاء أن يكون هناك محكمة نقض للنظر في الطعون على الأحكام العسكرية، وذلك لتحقيق المساواة بين المواطنين من جهة، ولتوحيد المبادئ القانونية التي تسير عليها المحاكم العسكرية من جهة أخرى، وهو الأمر الذي بات حقيقة ملموسة بموجب التعديل الذي حصل لقانون الأحكام العسكرية، فنشأ بموجبه محكمة النقض.

ونظمت هذا الأمر المادة ٤٣ مكرراً إلى قانون القضاء العسكري سالف الذكر حيث نصت على أن "المحكمة العليا للطعون العسكرية مقرها القاهرة. وتتولف من رئيس هيئة القضاء العسكري وعدد كاف من نوابه ومن القضاة العسكريين برتبة عقيد على الأقل، وتتكون من عدة دوائر يرأسها رئيس المحكمة أو أحد نوابه برتبة عميد على الأقل.

وتصدر الأحكام من خمسة قضاة عسكريين".

**وتختص هذه المحكمة دون غيرها بنظر الطعون المقدمة من النيابة العسكرية أو من المحكوم عليه في الأحكام النهائية التي تصدرها كافة المحاكم العسكرية في جرائم القانون العام على العسكريين أو المدنيين وتسرى على هذه الطعون القواعد والإجراءات الخاصة بالطعن بالنقض في المواد الجنائية المنصوص عليها في القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٥٩ في شأن حالات وإجراءات الطعن أمام محكمة النقض وذلك فيما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون و تكون أحكامها باتة دون حاجة لأي إجراء.**

**كما تختص هذه المحكمة دون غيرها بنظر طلبات إعادة النظر التي تقدم في أحكام المحاكم العسكرية الصادرة في جرائم القانون العام وذلك طبقاً للقواعد والإجراءات الخاصة بطلب إعادة النظر المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجنائية.**

ومتى صار الحكم بالإعدام باتاً وجب رفع أوراق الدعوى فوراً إلى رئيس الجمهورية ، وينفذ الحكم إذا لم يصدر الأمر بالعفو أو بإبدال العقوبة.

ولرئيس الجمهورية أو من يفوضه تخفيف الأحكام الباتة بعقوبة مقيدة للحرية أو وقف تنفيذها نهائياً أو لفترة محدودة".  
أسباب إنشاء محكمة النقض العسكري.

جاء بالمذكرة الإيضاحية للقانون رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٧" نظراً إلى الحاجة إلى توحيد المبادئ القانونية للقضاء العسكري، ضماناً لحسن تطبيق القانون وتأويله، فقد دعت الحاجة إلى إنشاء المحكمة العليا للطعون العسكرية لكي توازي محكمة النقض في وظيفتها، فتختص بنظر الطعون المقدمة في الأحكام الصادرة من المحاكم العسكرية في جرائم القانون العام، لكي تراقب حسن تطبيق القانون وتأويله توفيراً لأفضل الضمانات للمحالين إلى القضاء العسكري بما يكفل مزيداً من المحاكمة المنصفة".

### قصر التقاضي علي درجة واحدة دستوري

لم تتناول الدساتير بدءاً من دستور ١٩٢٣ انتهاءً بالإعلان الدستوري الذي ينظم البلاد الآن، نص يتعلق بوجوب التقاضي على درجتين، ومن ثم بات من المسلم به أن قصر التقاضي على درجة واحدة لا يتعارض مع الدستور، وفي تبرير هذا الأمر ذهبت المحكمة الدستورية العليا إلى أن " سلطة المشرع في تنظيمه لحق التقاضي هي سلطة تقديرية، جوهرها المفاضلة التي يجريها بين البدائل المختلفة التي تتصل بالموضوع محل التنظيم لاختيار أنسبها لفحواء، و أحرأها بتحقيق الأغراض التي يتوخاها، و أكفلها للوفاء بأكثر المصالح وزناً، و ليس من قيد علي مباشرة المشرع لهذه السلطة إلا أن يكون الدستور ذاته قد فرض في شأن مباشرتها ضوابط محددة تعتبر تخوماً ينبغي التزامها، و في إطار قيامه بهذا التنظيم لا يتقيد المشرع بإتباع أشكال جامدة لا يريم عنها تفرغ قوالبها في صورة صماء لا تبديل فيها، بل يجوز له أن يغير فيما بينها، و أن يقدر لكل حالة ما يناسبها علي ضوء مفاهيم متطورة تقتضيها الأوضاع التي يباشر الحق في التقاضي في نطاقها، و بما لا يصل إلي حد إهداره، ليظل هذا التنظيم مرناً ، فلا يكون إفراطاً يطلق الخصومة القضائية من عقالها انحرافا بها عن أهدافها، ولا تفريطاً مجافياً لمتطلباتها، بل بين هذين الأمرين قواماً و التزاماً بمقاصدها، باعتبارها شكلاً للحماية القضائية للحق في صورتها الأكثر اعتدالاً، و حيث إن المشرع قد قصر بالنص المطعون فيه نظر طلبات رد القضاة علي درجة واحدة ، عدولاً عن مسلكه السابق علي صدور القانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٩٢ السالف الذكر،

بنظرها علي درجتين، وذلك لمواجهة ظاهرة إساءة استعمال حق الرد بالإفراط فيه، و استخدامه سبيلاً للكيد في الخصومة و إطالة أمد الفصل فيها، دون تحسب لما يؤدي إليه ذلك الأمر من إيذاء للقضاة في اعتبارهم و مكانتهم و مشاعرهم . و كان قصر التقاضي علي درجة واحدة ، إنما يقع في إطار السلطة التقديرية التي يملكها المشرع في مجال تنظيم الحقوق ، و في الحدود التي يقتضيها الصالح العام ، فمن ثم يغدو ما قرره المشرع بالنص المطعون فيه لا يخالف أحكام الدستور، و هو ماتغدو معه الدعوي الماثلة جديرة بالرفض" <sup>(٢٣)</sup> .

### ثانياً: علانية الجلسات .

يعد مبدأ العلانية من المبادئ الدستورية التي درجت الدساتير المصرية على إيرادها بدءاً من دستور ١٩٢٣، انتهاءً بالإعلان الدستوري الحالي حيث نصت المادة ٥٢ منه على أن "جلسات المحاكم علنية إلا إذا قررت المحكمة جعلها سرية مراعاة للنظام العام أو الآداب ، و في جميع الأحوال يكون النطق بالحكم في جلسة علنية" .

### هدف العلانية .

تهدف العلانية إلى تحقيق رقابة شعبية على المحاكمة، و من ثم اطمئنان الأفراد على سير الإجراءات التي اتخذت في هذا الصدد.

### النطق بالحكم يجب أن يكون في جلسة علانية.

يجب في جميع الأحوال أن يكون النطق بالحكم في جلسة علنية، ويقصد بالنطق بالحكم تلاوته شفويماً إما بتلاوة منطوقة أو بتلاوة منطوقه وأسبابه، وذلك في جلسة علنية ولو كانت المرافعة قد تمت في جلسة سرية، حيث إن المشرع حرصاً منه على مراعاة النظام العام أو صون الآداب العامة قرر بان هناك أحوال لا يجوز أن تكون الجلسات علانية بيد أن ذلك لا يمنع إطلاقاً النطق بالحكم في جلسة علنية، فالنطق بالأحكام القضائية بصفة عامة يجب أن يكون في جلسة علنية ومخالفة ذلك يؤدي إلى انحدار الحكم الصادر إلى درجة البطلان، و مرجع ذلك إطلاع الرأي العام على الحكم <sup>(٢٤)</sup> .

والغاية من النطق بالحكم في جلسة علنية كما أوضحت محكمة النقض "تدعيم الثقة في القضاء و الاطمئنان إليه" <sup>(٢٥)</sup> .



## المطلب الثالث

### الاستقلال و المساواة أمام القضاء العسكري

#### تمهيد وتقسيم:

يعد من الأسس التي يجب توافرها في القضاء العسكري، لكونه من قبيل القضاء الطبيعي، أولاً أن يتحقق له الاستقلال التام، سواء في مواجهة السلطة التنفيذية، بمعنى ألا يكون تابعاً لهذه السلطة، وعلى ذلك قطع كل تبعية بهذه السلطة، ومن ثم إلغاء كل نص يجيز لهذه السلطة الإحالة إلى هذا القضاء لان ذلك لا يعد من قبيل الممارسة الدستورية، وثانياً استقلال مالي لاجتماعه أسوة بمحاكم القانون العام، ونتناول الاستقلال في فرع أول، ويجب كذلك توافر المساواة أمام هذا القضاء، والمساواة في هذا الإطار تعني، عدم جواز محاكمة المدنيين أمامه، لان في هذا الأمر إخلال بالمساواة التي تقضى بان من تتكافأ مراكزهم القانونية أن يعاملوا ذات المعاملة، وهو ما نتناوله في الفرع الثاني.

وعلى النحو السابق نقسم هذا المطلب إلى فرعين كالتالي:

#### الفرع الأول : استقلال القضاء العسكري.

#### الفرع الثاني: المساواة أمام القضاء العسكري.

### الفرع الأول

#### استقلال القضاء العسكري

يجدر بنا قبل الكلام عن استقلال القضاء العسكري بصفة خاصة، تناول استقلال القضاء بصفة عامة، نظراً لان الأول نوع من الثاني، ونكتفي في هذا الصدد ببيان الاستقلال من خلال المواثيق الدولية التي نظمت هذا الأمر.

#### استقلال القضاء بصفة عامة.

يعد مبدأ استقلال السلطة القضائية بصفة عامة من المبادئ المهمة التي عالجتها الدساتير الوطنية والمواثيق الدولية على السواء، نظراً لكون هذا الأمر يرتبط بحقوق وحرريات الأفراد كحق التقاضي والمساواة أمام القضاء دون تمييز، والحق في محاكمة علنية عادلة أمام محكمة مستقلة ونزيهة مشكلة وفقاً للقانون .

#### الاستقلال في المواثيق الدولية.

نصت على هذا الأمر المادة ٨ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عن هيئة الأمم المتحدة في ١٠ كانون الأول - ديسمبر عام ١٩٤٨ بان " لكل شخص الحق في أن يلجأ إلى المحاكم الوطنية لإنصافه الفعلي من أية أعمال تنتهك الحقوق

الأساسية التي يمنحها إياه الدستور أو القانون " وكذا المادة ١٠ من ذات الإعلان بان " لكل إنسان على قدم المساواة التامة مع الآخرين الحق في أن تنظر قضيته محكمة مستقلة ومحيدة ، نظرا " منصفا " وعلنيا " للفصل في حقوقه والتزاماته في أية تهمة جزائية توجه إليه "

وهو الأمر الذي حرصت المادة ١/١٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على إيراده حيث نصت على أن " الناس جميعا " سواء أمام القضاء ومن حق كل فرد لدى الفصل في أية تهمة جزائية إليه أو في حقوقه والتزاماته في أية دعوى مدنية أن تكون قضيته محل نظر منصف وعلني من قبل محكمة مختصة مستقلة حيادية منشأة بحكم القانون "

### **مبادئ الأمم المتحدة الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية**

اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة بمقتضى قرارها رقمي ٣٢/٤٠ في ٢٩ نوفمبر ١٩٨٥ و ١٤٦/٤٠ في ١٣ كانون الأول ١٩٨٥، استقلال القضاء حيث نصت المادة ١ منه على ان " تكفل الدولة استقلال السلطة القضائية وينص دستور البلد أو قوانينه ، ومن واجب جميع المؤسسات الحكومية وغيرها من المؤسسات احترام ومراعاة استقلال السلطة القضائية "

كما نصت المادة ٨ منه على ان " يحق لأعضاء السلطة القضائية كغيرهم من المواطنين التمتع بحرية التعبير والاعتقاد وتكوين الجمعيات والتجمع ومع ذلك يشترط أن يسلك القضاة دائما لدى ممارسة حقوقهم مسلكا يحفظ هيبة منصبهم ونزاهة واستقلال القضاء "

### **الاستقلال فيما يتعلق باختيار القضاة لشغل الوظائف القضائية**

نصت المادة ١٠ على انه " يتعين أن يكون من يقع عليهم الاختيار لشغل الوظائف القضائية أفرادا " من ذوي النزاهة والكفاءة وحاصلين على تدريب أو مؤهلات مناسبة في القانون ويجب أن تشمل أي طريقة لاختيار القضاة أن يتعرض أي شخص للتمييز على أساس العنصر أو الجنس أو الدين أو الآراء السياسية أو غيرها من الآراء أو المنشأ القومي أو الاجتماعي، أو الملكية أو الميلاد أو المركز، على أن لا يعتبر من قبيل التمييز أن يشترط في المرشح لوظيفة قضائية أن يكون من رعايا البلد المعني "

وعن حصانة القضاة فقد نصت المادة ١٦ على انه " ينبغي أن يتمتع القضاة بالحصانة الشخصية ضد أي دعاوى مدنية بالتعويض النقدي عما يصدر عنهم أثناء ممارسة مهامهم القضائية من أفعال غير سليمة أو تقصير وذلك دون إخلال

بأي إجراء تأديبي أو بأي حق في الاستئناف أو في الحصول على تعويض من الدولة وفقاً للقانون الوطني".

كما نصت المادة ١٨ على أنه "لا يكون القضاة عرضة للإيقاف أو العزل إلا لدواعي عدم القدرة أو دواعي السلوك التي تجعلهم غير لائقين لأداء مهامهم". ونصت المادة ١٢ من الميثاق العربي لحقوق الإنسان الصادر عن الجامعة العربية والمصادق عليه بالصيغة (ق.ق: ٢٧٠ و ٤٠ (١٦) - ٢٣ / ٥ / ٢٠٠٤ على أن "جميع الأشخاص متساوون أمام القضاء وتضمن الدول الأطراف استقلالاً وحماية القضاة من أي تدخل أو ضغوط أو تهديدات كما تضمن حق التقاضي بدرجات لكل شخص خاضع لولايتها"

إن استقلال القضاء لا يستمد وجوده من إعلانات حقوق الإنسان ولا من نصوص الدساتير فهو أسبق في الوجود من كل نص أو قانون إذ يستمد من مبادئ العدالة ذاتها التي تكره التحيز وتأبى الظلم ، فهي حق أصيل للإنسان نشأ منذ الأزل فإذا نصت عليه أحكام الدستور أو القانون فإنما تؤكد وتصوره ، وإذا لم تنص عليه فلا يجوز إهداره وإنكاره ، ولذلك لا يجوز أن يرد عليه التقييد فإذا صدر تشريع يقيد هذا الاستقلال أو ينتقص منه كان هذا التشريع باطلاً"<sup>(٢٦)</sup> .

### استقلال القضاء وليد مبدأ الفصل بين السلطات

يعد مبدأ استقلال السلطة القضائية وليد مبدأ الفصل بين سلطات الدولة الثلاث التشريعية و التنفيذية و القضائية و من مظاهر استقلال السلطة القضائية في مواجهة السلطة التشريعية أن لا تقوم تلك الأخيرة بأي عمل يعد اغتصاباً لسلطة القضاء ولا إتيان أي عمل من شأنه عرقلة سير العدالة سواء بطريق مباشر أو غير مباشر، فالمرشح لا يملك الحكم و القضاء و لا يملك تعديل الجزاءات أو نقض الأحكام أو منع تنفيذها، و لا يجوز للمشرع التدخل في أداء القضاء لمواجهة قضايا بعينها معروضة عليه بإصدار تشريعات يترتب عليها تعديل و لاية المحاكم أو تغيير وجه الحكم في القضايا المعروضة عليها مادام ذلك غير مقصود به تلك القضايا بالذات و إنما قصد به التشريع بصفة عامة و للمصلحة العامة وليس التدخل في عمل القضاء"<sup>(٢٧)</sup> .

لقد حرص الإعلان الدستوري الصادر من المجلس الأعلى للقوات المسلحة ومن قبله الدستور الساقط بثورة يناير ٢٠١١، على استقلال السلطة القضائية فنص في

المادة ١٦٥ منه علي أن "السلطة القضائية مستقلة، و تتولاها المحاكم علي اختلاف أنواعها و درجاتها، و تصدر أحكامها و فق القانون" .

وعلي أساس هذا المبدأ فإن السلطة القضائية مستقلة لا يجوز التدخل في وظيفتها و إلا أعتبر اخلال به حيث نصت المادة ٤٧ من الإعلان الدستوري علي أن " القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، و لا يجوز لأية سلطة التدخل في القضايا أو في شئون العدالة" .

علي أن استقلال السلطة القضائية ليس معناه أنها منفصلة الصلة عن غيرها من سلطات الدولة الأخرى، فمن المسلم به، استحالة الفصل التام بين السلطات الثلاث، لأنها تعمل جميعاً علي اختلاف مهامها في خدمة كيان واحد وهو الدولة<sup>(٢٨)</sup> .

وعلي النحو السابق فان استقلال القضاء لا يعني الاستقلال الكامل بين السلطتين التشريعية و التنفيذية فهذا الأمر نظرياً بحتاً .

### ضمانات استقلال القضاء

يجب لاستقلال القضاء توافر شروط أولها خارجية عن القضاة والأخرى ذاتية في القضاة .

### أولاً: الشروط الخارجية :

١. عدم التدخل في شئون القضاء .
٢. توفير حياة كريمة للقاضي .
٣. الحصانة ضد العزل .
٤. توفير الكفاية المهنية للقاضي .

### ثانياً: الشروط الذاتية :

وهي تتمثل في أن يكون القاضي محايداً، فالقضاء كما يذهب البعض — وبيقق - ميزان العدل، ومقتضى ذلك أن يكون مجرداً من التأثير بالمصالح أو العواطف الشخصية<sup>(٢٩)</sup> .

### استقلال القضاء العسكري.

يعد القضاء العسكري مستقلاً بالفعل، ونصت علي هذا الأمر المادة الأولى من قانون من قانون القضاء — الأحكام العسكرية - العسكري الصادر بالقانون رقم

٢٥ لسنة ١٩٦٦ المعدل بالقانون رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٧، بان " القضاء العسكري جهة قضائية مستقلة، تتكون من محاكم ونيابات عسكرية وفروع قضاء أخرى طبقاً لقوانين وأنظمة القوات المسلحة.

ويختص القضاء العسكري دون غيره بنظر الجرائم الداخلة في اختصاصه وفقاً لأحكام هذا القانون وغيرها من الجرائم التي يختص بها وفقاً لأي قانون آخر. وتقوم على شأن القضاء العسكري هيئة تتبع وزارة الدفاع".

كما نصت المادة الثانية منه على أن " يتكون القضاء العسكري من رئيس وعدد كاف من الأعضاء يتوافر فيهم ، فضلاً عن الشروط الواردة بقانون شروط الخدمة والترقية لضباط القوات المسلحة الصادر بالقانون رقم ٢٣٢ لسنة ١٩٥٩ ، الشروط الواردة في المادة ٢٨ من قانون السلطة القضائية الصادر بالقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ .

ويكون شأن شاغلي وظائف القضاء العسكري شأن أقرانهم في القضاء والنيابة العامة على النحو المبين بالجدول المرفق، في مجال تطبيق هذا القانون." كما نصت المادة الثالثة منه على أن " القضاة العسكريون مستقلون ولا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، وضباط القضاء العسكري، عدا عضو النيابة العسكرية برتبة ملازم أول، غير قابلين للعزل إلا من خلال الطريق التأديبي طبقاً للقانون رقم ٢٣٢ لسنة ١٩٥٩ في شأن شروط الخدمة والترقية لضباط القوات المسلحة ويقومون بذات الواجبات المنصوص عليها في قانون السلطة القضائية بالنسبة إلى القضاة وأعضاء النيابة العامة.

وفي غير حالات التلبس بالجريمة لا يجوز القبض على ضابط القضاء العسكري وحبسه احتياطياً

إلا بعد الحصول على إذن من لجنة هيئة القضاء العسكري" (٣٠)

فمن خلال المواد سالفه الذكر يتبين أن المشرع أضفى على هذا القضاء الاستقلال، بيد أننا نلاحظ أن هذا الاستقلال منقوص وذلك من حيث إن الفقرة الأخيرة من المادة الأولى نصت على أن " وتقوم على شأن القضاء العسكري هيئة تتبع وزارة الدفاع"، فالفقرة على النحو السابق، جعلت هناك تبعية لوزارة الدفاع، ونرى من الضروري تلافى هذا الأمر مستقبلاً، لكي لا تكون هناك أي منافذ يمكن من خلالها النفاذ إلى هذا القضاء.

## مستلزمات استقلال القضاء العسكري

يعد من مستلزمات استقلال القضاء العسكري، اختصاصه بكافة ما يتعلق به، وعلى ذلك فإن رد الاعتبار من الأحكام الصادرة من المحاكم العسكرية، يعقد لها دون غيرها، وفي هذا الصدد قضت محكمة القضاء الإداري بأنه " عن الدفع المبدي من الحاضر عن الدولة بعدم اختصاص المحكمة ولائياً بنظر الدعوى، فإن

المادة (١٨٣) من الدستور تنص على أن " ينظم القانون القضاء العسكري ويبين اختصاصاته في حدود المبادئ الواردة في الدستور"، وتنص المادة (١) من القانون رقم ٢ لسنة ١٩٦٩ بشأن رد الاعتبار من الأحكام الصادرة من المحاكم العسكرية على أن " تختص المحاكم العسكرية برد الاعتبار إلي كل محكوم عليه في جناية أو جنحه صدر بها الحكم من تلك المحاكم ، ويصدر الحكم برد الاعتبار من المحكمة العسكرية العليا"، وتنص المادة (٣) من ذات القانون على أن " يقوم طلب رد الاعتبار إلي قائد المحكوم عليه الذي يحيله إلي لنيابة العسكرية التي تقع في دائرة اختصاصها الوحدة ، ويقدم الطلب من غير الخاضعين لقانون الأحكام العسكرية إلي النيابة العسكرية الداخل في اختصاصها محل إقامة الطالب ... " وتنص المادة (٤) من القانون المذكور على أن " تجري النيابة العسكرية تحقيقاً بشأن الطلب....، وترفعه إلي المحكمة العسكرية المختصة في ثلاثة أشهر التالية لتقديمه بتقرير يدون فيه رأيها ويبين الأسباب التي بني عليها ويرفق بالطالب "، وتنص المادة (٥) على أن " تنظر المحكمة الطلب وتفضل فيه."

ومفاد هذه النصوص أن المشرع قد خصص القضاء العسكري قضاءً مستقلاً قائماً بذاته ، وعهد إليه بنظر بعض المنازعات وكذا رد الاعتبار إلي كل من حكم عليه في جناية أو جنحه صدر بها حكم من المحاكم العسكرية بناء على الطلب الذي يتقدم به صاحب الشأن إلي النيابة العسكرية والتي تقوم بدورها برفعة إلي المحكمة العسكرية العليا بعد تحقيق تجريه في هذا الطلب توضح فيه رأيها والأسباب التي استندت إليها ، وتفصل المحكمة العسكرية العليا في طلب رد الاعتبار" (٣١) .

## الفرع الثاني

### المساواة أمام القضاء العسكري

حرصت اغلب الدساتير على أن تتضمن القضاء العسكري صلب وثيقته الدستورية ذاتها مؤكدة بذلك شرعيه إنشائه، والبعض نظمه تنظيمياً تفصيلاً، واكتفى البعض الآخر بالإحالة إلى قانون عادي لتنظيمه، والمسلك الثاني هو الذي اتبعه الإعلان الدستوري الصادر من المجلس الأعلى للقوات المسلحة في ٣٠ مارس ٢٠١١، حيث انه أحال إلى القانون العادي لينظم القضاء العسكري<sup>(٣٢)</sup> ويبين اختصاصاته بيد انه قيد ذلك بان يكون ذلك التنظيم في حدود المبادئ الدستورية<sup>(٣٣)</sup> حيث نصت المادة ٥١ منه على أن "ينظم القانون القضاء العسكري ويبين اختصاصاته في حدود المبادئ الدستورية."<sup>(٣٤)</sup>

#### الخاضعون للقضاء العسكري

يختص القضاء العسكري بنظر الجرائم التي ترتكب من الفئات<sup>(٣٥)</sup> المنصوص عليها في المادتين الرابعة والخامسة، من القانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٦ بشأن الأحكام العسكرية.

ونصت المادة السادسة منه على أنه "مع مراعاة أحكام المادة السابقة تسرى أحكام هذا القانون على الجرائم المنصوص عليها في الباب الأول والثاني من الكتاب الثاني من قانون العقوبات العام التي تحال إلى القضاء العسكري من رئيس الجمهورية".

فالمادة الرابعة بينت الفئات الخاضعة لهذا القضاء، وبينت المادة السادسة انه من سلطة رئيس الدولة أحالت مدنيين إلى هذا القضاء. ويبدو من المادة السابقة أنها خالفت مبدأ المساواة الذي يعد عصب الديمقراطية الحديثة.

#### نظر قضايا الكسب غير المشروع.

اصدر المجلس الأعلى للقوات المسلحة المرسوم بقانون رقم ٤٥ لسنة ٢٠١١ بتعديل بعض أحكام قانون القضاء العسكري الصادر بالقانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٦، نص في مادته الثانية على أن "تضاف مادة جديدة برقم ٨ مكرراً "أ" إلى قانون القضاء العسكري الصادر بالقانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٦، نصها الآتي" يختص القضاء العسكري، دون غيره ، بالفصل في الجرائم المنصوص عليها في الأبواب ( الأول و

الثاني و الثالث و الرابع ) من الكتاب الثاني من قانون العقوبات و الجرائم المنصوص عليها في القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ في شأن الكسب غير المشروع التي تقع من ضباط القوات المسلحة الخاضعين لأحكام هذا القانون، و لو لم يبدأ التحقيق فيها إلا بعد تقاعدهم.

و يكون للنيابة العسكرية جميع الاختصاصات المخولة لهيئات الفحص و التحقيق المنصوص عليها في قانون الكسب غير المشروع.

و في جميع الأحوال تختص النيابة العسكرية ، دون غيرها، ابتداءً بالتحقيق و الفحص، فإذا تبين لها أن الواقعة لا علاقة لها بالخدمة العسكرية، أحالتها إلى جهة الاختصاص. **المساواة في قضاء الدستورية**

وبصدد مبدأ المساواة، قضت المحكمة الدستورية العليا بأنه " لئن فوض الدستور - بمقتضى المادة ١٨٣ - المشرع في تنظيم القضاء العسكري وبيان اختصاصاته ، إلا أنه قيد هذا التفويض - بنص غير مسبوق - بأن يكون ذلك التنظيم في حدود المبادئ الواردة في الدستور ، وإذ كان الدستور بما نص عليه في المادة ٦٨ من أن لكل مواطن حق الالتجاء إلي قاضيه الطبيعي ، قد دل - علي ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة - علي أن هذا الحق في أصل شرعته هو حق للناس كافة تتكافأ فيه مراكزهم القانونية في سعيهم لرد لعدوان علي حقوقهم دفاعاً عن مصالحهم الذاتية ، وأن الناس جميعاً لا يتمايزون فيما بينهم في مجال حقهم في النفاذ إلي قاضيه الطبيعي، ولا في نطاق القواعد الإجرائية أو الموضوعية التي تحكم الخصومة القضائية ولا في مجال التداعي بشأن الحقوق المدعي بها وفق مقاييس موحدة عند توافر شروطها ، إذ ينبغي دوماً أن يكون للخصومة الواحدة قواعد موحدة سواء في مجال اقتضاؤها أو الدفاع عنها أو الطعن في الأحكام التي تصدر فيها"<sup>(٣٦)</sup>.

**هدف المساواة، وتحققه.**

تهدف المساواة إلى إشعار المواطنين بكون القضاء العسكري، يعد قضاءً طبيعياً، ولتحقق هذه المساواة فقد أورد القانون ١٦ لسنة ٢٠٠٧، بشأن تعديل بعض أحكام قانون الأحكام العسكرية، جدول وظائف هيئة القضاء العسكري المعادلة لوظائف السلطة القضائية المرفق بالقانون

١- رئيس هيئة القضاء العسكري (رئيس المحكمة العليا للطعون العسكرية) = رئيس محكمة النقض



- ٢- نواب ومساعدو رئيس هيئة القضاء العسكري (نواب رئيس المحكمة العليا للطعون العسكرية)
- مدير المحاكم العسكرية والمدعى العام العسكري، رؤساء الأفرع القضائية بأجهزة القيادة العامة ،
- وقيادات الأفرع الرئيسية للقوات المسلحة، رؤساء المحاكم العسكرية العليا = نواب رئيس محكمة النقض، ورؤساء محاكم الاستئناف
- ٣- نائب المدعى العام العسكري = المحامي العام الأول
- ٤- أعضاء المحكمة العليا للطعون العسكرية ، مساعدو المدعى العام العسكري ، أعضاء المحاكم العسكرية العليا = القضاة بمحكمة النقض ومحاكم الاستئناف، المحامون العامون
- ٥- رؤساء المحاكم العسكرية المركزية لها سلطة العليا، رؤساء الأفرع القضائية بالجيش والمناطق العسكرية وما يعادلها، رؤساء النيابة العسكرية الكلية = الرؤساء بالمحاكم الابتدائية، ورؤساء نيابة.
- ٦- رؤساء المحاكم العسكرية المركزية، رؤساء النيابة العسكرية الجزئية، رؤساء الأقسام القضائية بأجهزة القوات المسلحة = قضاة، ووكلاء نيابة فئة ممتازة.
- ٧- أعضاء النيابة العسكرية = وكلاء نيابة.
- ٨- أعضاء النيابة العسكرية برتبة نقيب = مساعد نيابة.
- ٩ - أعضاء النيابة العسكرية برتبة ملازم أول = معاون نيابة.
- فمن خلال ما سبق يتبين دأب المشرع على تحقيق المساواة بمعناها العام.

## الخاتمة

في النهاية نقترح النص التالي في الدستور القادم ان شاء الله "القضاء العسكري مستقل وقضاته مستقلين، ويتم انشاؤه بموجب قانون وينحصر اختصاصه في محاكمة العسكريين فقط دون غيرهم، ولا يجوز إحالة المدنيين الي القضاء العسكري، اياً كان السبب فى ذلك الامر".

**كما نوصي بالتوصيات الآتية:**

أولاً: ضرورة استقلال القضاء العسكري عن وزارة الدفاع.  
ثانياً: ضرورة استقلال قضاة القضاء العسكري كما هو الحال بالنسبة لقضاة المدنيين

عمل ميزانية خاصة للقضاء العسكري.

ثالثاً: كفالة حق الدفاع أمام القضاء العسكري وذلك بتمكين المحامين بأداء دورهم.

رابعاً: عدم جواز إحالة المدنيين أياً كانت الجرائم المرتكبة من قبلهم للقضاء العسكري.

خامساً: ضرورة اقرار نظام مخصصة القضاء العسكريين كما هو الحال بالنسبة للقضاء المدنيين.

## المراجع

- أحمد السيد صاوى، الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية، ط ٢٠٠٨.
- أحمد السيد صاوى، الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية، معدلاً بالقانون ٧٦ لسنة ٢٠٠٧، والقانون ١٢٠ لسنة ٢٠٠٨، بإنشاء المحاكم الاقتصادية، ط ٢٠١١ .
- أحمد خليل مبدأ المواجهة و دورها في التنفيذ الجبري، دار المطبوعات الجامعية طبعة ٢٠٠٠.
- أحمد فتحي سرور، الشريعة الدستورية وحقوق الإنسان، دار النهضة العربية، ط ١٩٩٥.
- أحمد هندي - العلم القانوني - دار الجامعة الجديدة طبعة ١٩٩٩.
- أنور العمروسي، أصول المرافعات الشرعية في مسائل الأحوال الشخصية، ط ٣.
- حسين إبراهيم خليل، نقابة المحامين في مائة عام ١٩١٢-٢٠١٢، دراسة تفصيلية عن نقابة المحامين منذ إنشائها عام ١٩١٢ حتى ٢٠١٢، شركة ناس للطباعة ٢٠١٢.
- السعيد مصطفى السعيد، الأحكام العامة وقانون العقوبات، ط ١٩٦٢.
- سليم محمد سليم، حق المتهم في المحاكمة أمام قاضيه الطبيعي، دار النهضة العربية، ط ٢٠٠٩.
- سيد احمد محمود - أصول التقاضي، دار النهضة العربية، ط ٢٠٠٩.
- صلاح سالم جودة، القاضي الطبيعي، دراسة تأصيلية مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٩٧.
- عاشور مبروك، الوسيط في قانون القضاء المصري الكتاب الأول.
- عمر على نجم، دستورية القضاء العسكري، بين الإطلاق والتقييد، دار النهضة العربية، ط ٢٠٠٦.
- فاروق الكيلاني - استقلال القضاء - دار النهضة العربية - القاهرة ط ١٩٧٧.
- قذري عبد الفتاح الشهاوى، النظرية العامة للقضاء العسكري، المصري والمقارن، القوات المسلحة- هيئة الشرطة، منشأة المعارف، ط ١٩٧٥.
- مأمون محمد سلامة، قانون الأحكام العسكرية، العقوبات والإجراءات، دار الفكر العربي، ط ١٩٨٤.
- محمد عصفور، استقلال السلطة القضائية، مجلة القضاة، ع ٣ سنة ١٩٦٨.
- محمد نور شحاتة، استقلال القضاء من وجهة النظر الدولية والعربية والإسلامية، دار النهضة العربية.
- محمد وجدي عبد الصمد، حق الإنسان في اللجوء إلى القاضي الطبيعي، مجلة القضاة، السنة ٢٥ عدد ١ يناير، يونيو ١٩٩٢.
- مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري المصري، أساس السلطة السياسية في البلاد، مطابع السعدني، ط-٣، ٢٠١٠.
- وجدي راغب - مبادئ القضاء المدني - دار النهضة العربية طبعة ٢٠٠١.

(١) تواترت الدساتير المصرية بدءاً من دستور ١٩٢٣ انتهاءً بالإعلان الدستوري الصادر من المجلس الأعلى للقوات المسلحة في ٣٠/٣٠/٢٠١١، على النص في متنها على القضاء العسكري، فنصت المادة ١٣١ من دستور ١٩٢٣ على أن "يوضع قانون خاص شامل لترتيب المحاكم العسكرية وبيان اختصاصها والشروط الواجب توافرها فيمن يتولون القضاء فيها" ونصت المادة ١٢٠ من دستور ١٩٣٠ على أن "يوضع قانون خاص شامل لترتيب المحاكم العسكرية وبيان اختصاصها والشروط الواجب توافرها فيمن يتولون القضاء فيها"، ونصت المادة ١٨٢ من دستور ١٩٥٦ التي نصت على أن "ينظم القانون ترتيب المحاكم العسكرية وبيان اختصاصها والشروط الواجب توافرها فيمن يتولون القضاء فيها، وأخيراً نص دستور ١٩٧١ على أن "ينظم القانون القضاء العسكري، ويبين اختصاصاته في حدود المبادئ الواردة في الدستور"

(٢) بصدد بيان التطور التاريخي للقضاء العسكري في مصر، راجع باستفاضة، د. قدرى عبد الفتاح الشهاوى، النظرية العامة للقضاء العسكري، المصري والمقارن، القوات المسلحة- هيئة الشرطة، منشأة المعارف، ط ١٩٧٥، من ص ١٩ إلى ص ٢٩، وبصدد التطور التاريخي في التشريع المقارن- فرنسا، اليونان- بلغاريا- الاتحاد السوفيتي- يوغسلافيا- تشيكوسلوفاكيا- ألمانيا الديمقراطية- العراق- السودان- لبنان- سوريا- الأردن- الجزائر- الحبشة، ذات المؤلف، من ص ٢٩ إلى ص ٤٥

(٣) للمزيد حول معنى القضاء في اللغة والاصطلاح وفي الاسلام يراجع د. أنور العمروسي، أصول المرافعات الشرعية في مسائل الأحوال الشخصية، ط٣، ص٧ وما بعدها.

(٤) انظر هذه الاتجاهات تفصيلاً، لدى، د. صلاح سالم جودة، القاضي الطبيعي، دراسة تأصيلية مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٩٧، ص ٢٣ .

(٥) للمزيد في ذلك يراجع د. أحمد فتحي سرور، الشريعة الدستورية وحقوق الإنسان، دار النهضة العربية، ط١٩٩٥ ص ٣٢٧ وما بعدها، د. سليم محمد سليم، حق المتهم في المحاكمة أمام قاضيه الطبيعي، دار النهضة العربية، ط٢٠٠٩، ص ٥١ وما بعدها، محمد نور شحاتة، استقلال القضاء من وجهة النظر الدولية والعربية والإسلامية، دار النهضة العربية، ص٢٣٧ وما بعدها

(٦) د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري المصري، أساس السلطة السياسية في البلاد، مطابع السعدني، ط٣-، ٢٠١٠، بند ١٠٩، ص ١٠٤.

(٧) قضت محكمة القضاء الإداري بالقاهرة بأن " **المادة (٤٨) من الإعلان الدستوري (المقابلة للمادة (١٧٢) من الدستور الساقط)** وأحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة كجزء من النظام العام الدستوري والقضائي في البلاد." الطعن رقم ٥٧٩٢ لسنة ٦٥، ٢٠١١/٥/١٤ غير منشور .

كما قضت ذات المحكمة بأنه " ومن حيث إنه إذا كانت **ثورة ٢٥ يناير سنة ٢٠١١ المجيدة قد أزاحت النظام السياسي وأسقطته** وأجبرت رئيس الجمهورية السابق الذي هو رئيس الحزب الوطني الديمقراطي على التنحي في الحادي عشر من فبراير سنة ٢٠١١، فإن لازم ذلك قانوناً وواقعاً أن يكون الحزب قد أزيل من الواقع السياسي المصري رضوخاً لإرادة الشعب، ومن ثم، فلا

يستقيم عقلاً أن يسقط النظام دون أداته وهو الحزب، ولا يكون على هذه المحكمة إلا الكشف عن هذا السقوط، حيث لم يعد له وجود بعد الحادي عشر من فبراير سنة ٢٠١١ " الطعن رقم ٢٠٠٣ لسنة ٥٧، جلسة ١٦ /٤/ ٢٠١١، ص ٦٢.

(٨) ضمانات الدفاع لم تعد ترفاً يمكن التجاوز عنه وعليه قضت المحكمة الدستورية العليا بأنه "وكان الدستور تعريفاً منه لضمان الدفاع على هذا النحو لم يجز للسلطة التشريعية إهدار هذا الحق و تقليص محتواه بما يعطل فاعليته أو يحد منها" الدعوى رقم ٢٣ لسنة ١٤ ق دستورية جلسة ١٢ /٢ /١٩٩٤ ص ٢٨٣ .

(٩) د. وجددي راغب - مبادئ القضاء المدني - دار النهضة العربية طبعة ٢٠٠١ ص ٥٢٣.

(١٠) - د / سيد احمد محمود - أصول التقاضي ، دار النهضة العربية، ط ٢٠٠٩ ص ٣١٨.

(١١) د. وجددي راغب - مبادئ القضاء المدني، مرجع سابق، ص ٥٢٤.

(١٢) قضت محكمة القضاء الإداري بالقاهرة بأنه " من المبادئ الأساسية التي تقوم عليها دولة سيادة القانون - طبقاً لأحكام الدستور والقوانين - أن المتهم برئ حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية تكفل له فيها ضمانات الدفاع عن نفسه وأن حق الدفاع أصالة أو بالوكالة مكفول ، وتفريعاً على ذلك فإنه لا يجوز توقيع جزاء على أحد المسجونين إلا بعد إعلانه بالفعل المنسوب إليه وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، وأنه يتعين كقاعدة عامة أن يستوفى التحقيق مع المسجون القومات الأساسية التي يجب توافرها بصفة عامة في التحقيقات وأخصها توفير الضمانات التي تكفل للمسجون الإحاطة بالاتهام الموجه إليه وإبداء دفاعه وتقديم الأدلة وسماع الشهود وما إلى ذلك من وسائل تحقيق الدفاع إثباتاً أو نفياً ويكون التحقيق باطلاً كلما خرج على الأصول العامة الواجبة الأتباع في إجرائه وخرج على طبيعته الموضوعية المحايدة والنزيهة ما دام في أي من تلك العيوب التي تشوبه مساس بحق الدفاع ، وينبني على بطلان التحقيق بطلان الجزاء المبني عليه"

الطعن رقم ١٢٨٨٦ لسنة ٦٣ ق، جلسة ٢١ /٤/ ٢٠٠٩.

(١٣) المحكمة الدستورية العليا الدعوى رقم ٢٥ لسنة ١٦ ق جلسة ١٦ /٧/ ١٩٩٥ ، الدعوى رقم ٣١ لسنة ١٦ ق جلسة ٢٠ /٥/ ١٩٩٥، الدعوى رقم ١٣ لسنة ١٢ ق جلسة ٢ /٢/ ١٩٩٢.

(١٤) ظهرت فكرة المحاماة لأول مرة في تاريخ البشرية سنة ٢٧٧٨ ق.م، خلال حكم الأسرة الثالثة، ثم الرابعة وهي الأسرة التي بني ملوكها أهرامات الجيزة، حيث أنشئت المحاكم لفض المنازعات بين الناس وكان احد الأمراء هو الذي يتولى هذا العمل، ولقد ظل الحال على النحو السابق حتى حكم الأسرة الخامسة سنة ٢٥٩٣ ق.م، حيث اخذ القضاء طابعه المستقل و لم يعد مقصوراً على الأمراء بل أصبح حقاً لكل فرد من أفراد المجتمع، راجع جاك بيرين، تاريخ القواعد التأسيسية والقانون الخاص في مصر القديمة، ج، ط ١٩٣٢، ص ١٧٧، محمد فكرى أغا، المحاماة هي رسالة الحق والحرية والمساواة، مجلة المحاماة، السنة ٥١، ٧٤، سبتمبر ١٩٧١، ص ٨٣، حسين إبراهيم خليل، نقابة المحامين في مائة عام ١٩١٢-٢٠١٢، دراسة تفصيلية عن نقابة المحامين منذ إنشائها عام ١٩١٢ حتى ٢٠١٢، شركة ناس للطباعة ٢٠١٢، وتناول فيه كافة القوانين المنظمة لمهنة المحاماة طوال هذه الفترة.

(١٥) نصت المادة ٥٦ من الإعلان الدستوري الصادر من المجلس الأعلى للقوات المسلحة في ٣٠ مارس ٢٠١١ على أن " يتولى المجلس الأعلى للقوات المسلحة إدارة شئون البلاد، وله في سبيل ذلك مباشرة السلطات الآتية:

- ١- التشريع.
- ٢- إقرار السياسة العامة للدولة والموازنة العامة ومراقبة تنفيذها.
- ٣- تعيين الأعضاء المعيّنين في مجلس الشعب.
- ٤- دعوة مجلسي الشعب والشورى لانعقاد دورته العادية وفضها والدعوة لاجتماع غير عادي وفضه.
- ٥- حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها.
- ٦- تمثيل الدولة في الداخل والخارج، وإبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وتعتبر جزءاً من النظام القانوني في الدولة.
- ٧- تعيين رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم وإعفاؤهم من مناصبهم.
- ٨- تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين وعزلهم على الوجه المبين في القانون، واعتماد ممثلي الدول الأجنبية السياسيين.
- ٩- العفو عن العقوبة أو تخفيفها أما العفو الشامل فلا يكون إلا بقانون.
- ١٠- السلطات والاختصاصات الأخرى المقررة لرئيس الجمهورية بمقتضى القوانين واللوائح.

وللمجلس أن يفوض رئيسته أو أحد أعضائه في أي من اختصاصاته." (١٦) يعد "الحامون- كما تذهب المحكمة الدستورية العليا- شركاء للسلطة القضائية يغيثونها على توكيد سيادة القانون، والدفاع عن حقوق المواطنين وحررياتهم، ويعملون معها من أجل تحقيق العدالة كغاية نهائية لكل تنظيم قانوني يقوم على إرساء الحق وإنفاذه" الطعن رقم ٢٨ لسنة ١٧ ق جلسة ١٨ / ٥ / ١٩٩٦ مج س ٧ ج ١ ص ٦٣٧، حسين إبراهيم خليل، وجيز نقابة المحامين في مائة عام ١٩١٢: ٢٠١٢، شركة ناس للطباعة، حيث بين تطور مهنة المحاماة، وأهميتها، ودورها في حماية الأفراد.

(١٧) المحكمة الدستورية العليا الدعوى رقم ٦ لسنة ١٣ ق جلسة ١٦/٥/١٩٩٢ .  
(١٨) الطعن رقم ١٣٧٤ لسنة ١١ ق جلسة ١٤/٤/١٩٤١ المكتب الفني السنة ٥ ج ١، ص ٤٤٥، للمزيد يراجع مؤلفنا، موسوعة الإعلان الدستوري الصادر من المجلس الأعلى للقوات المسلحة في ٣٠ مارس ٢٠١١، مزوداً بأحدث التطبيقات القضائية حتى ٢٠١١، المركز القومي للإصدارات القانونية، ط ٢٠١٢، ص ٢٠٦

**S. A. Mahmoud: Le Principe du contradiction dans la procédure civile en France at en Egypte, Thèse. Rnnes 1990.**

مشار إليه د/ احمد خليل مبدأ المواجهة و دورها في التنفيذ الجبري ، دار المطبوعات الجامعية طبعة ٢٠٠٠ ص ١٤.

(٢٠) د/ احمد هندي - العلم القانوني - دار الجامعة الجديدة طبعة ١٩٩٩ ص ٥.  
(٢١) نقض جنائي جلسة ١١/٤/ ١٩٧٦ مجموعة أحكام النقض السنة ٢٧ رقم ٩٠ ص ٤١٨، نقض جنائي جلسة ١٥ / ١٠ / ١٩٧٣ مجموعة أحكام النقض السنة ٢٤ رقم ١٧٧ ص ٨٥٥.

(٢٢) د/ سيد احمد محمود - أصول التقاضي - ص ٣٢١.  
(٢٣) الدعوي رقم ٢٧٢ لسنة ٢٤ ق ، بتاريخ ٤/٧/٢٠١٠ ، الدعوي رقم ١٦ لسنة ٢٣ ق ، جلسة ١٣/٣/٢٠٠٥ ، الدعوي رقم ١٧٤ لسنة ٢٤ ق جلسة ٩/١/٢٠٠٥ ، الدعوي رقم ٢١٩ لسنة ٢١ ق جلسة ٢٢/٩/٢٠٠٢ .

(٢٤) عن العلانية بصفة عامة يراجع د. احمد مسلم، أصول المرافعات، التنظيم القضائي والإجراءات والأحكام في المواد المدنية والتجارية والشخصية، دار الفكر العربي، ط ١٩٧٩ ، بند ٤٦، ص ٤٧، د. احمد السيد صاوى، الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية، ط ٢٠٠٨ ص ٨٨ وما بعدها.

(٢٥) الطعن رقم ٣١ لسنة ٤٤، جلسة ٨/١٢/١٩٧٦ مجموعة الكتب الفنئ س ٢٧ ، ص ١٧٢١  
(٢٦) (( للمزيد عن ذلك الأمر يراجع، فاروق الكيلاني - استقلال القضاء - دار النهضة العربية - القاهرة ط ١٩٧٧ ص ١٨

(٢٧) د. عاشور مبروك ، الوسيط في قانون القضاء المصري الكتاب الأول ، ص ٤٤ وما بعدها .  
(٢٨) د. احمد السيد صاوى، الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية، معدلاً بالقانون ٧٦ لسنة ٢٠٠٧، والقانون ١٢٠ لسنة ٢٠٠٨، بإنشاء المحاكم الاقتصادية، ط ٢٠١١، ص ٨٢ .  
(٢٩) د. محمد عصفور ، استقلال السلطة القضائية ، مجلة القضاة ، ع ٣٤ سنة ١٩٦٨ ص ٣٠٠ وما بعدها، لشرح هذه الضمانات تفصيلاً ، يراجع الدكتور احمد فتحي سرور ، استقلال القضاء حق من حقوق الإنسان فى القانون المصري ، مجلة القانون والاقتصاد ، مرجع سابق ، ص ١١٤ وما بعدها

(٣٠) وفى هذا الصدد قضت محكمة القضاء الإداري بالقاهرة بأنه " عن الدفع المبدي من هيئة قضايا الدولة بعدم اختصاص المحكمة ولائياً بنظر الدعوى ، فإن المادة ( ١٨٣ ) من الدستور تنص على أن " ينظم القانون القضاء العسكري ويبين اختصاصاته في حدود المبادئ الواردة في الدستور" وتنص المادة (١) من قانون القضاء العسكري الصادر بالقانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٦ معدلاً بالقانون رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٧ على أن " القضاء العسكري جهة قضائية مستقلة تتكون من محاكم ونيابات عسكرية وفروع قضاء أخرى طبقاً لقوانين وأنظمة القوات المسلحة، ويختص القضاء العسكري دون غيره بنظر الجرائم الداخلة في اختصاصاته وفقاً لأحكام هذا القانون وغيرها من الجرائم التي يختص بها وفقاً لأي قانون آخر ٠٠٠" ، وتنص المادة ( ٢٨ ) من هذا القانون على أن " تمارس النيابة العسكرية بالإضافة إلى الاختصاصات المخولة لها وفق أحكام هذا القانون الوظائف والسلطات الممنوحة للنيابة العامة وللقضاة المنتدبين للتحقيق ولقضاة الإحالة في القانون العام "، وتنص المادة (٣٠) من القانون المذكور على أن" تختص النيابة العسكرية برفع الدعوى الداخلة في اختصاص القضاء العسكري ومباشرتها على الوجه المبين في القانون "، وتنص المادة ( ٣٨ ) من ذلك القانون على أن" إذا رأت النيابة العسكرية أن

الواقعة لا يعاقب عليها القانون، أو أن الأدلة على المتهم غير كافية ، تصدر أمراً بأن لا وجه لإقامة الدعوى..... ويصدر الأمر بالألا وجه لإقامة الدعوى في الجنايات من المدعى العام العسكري أو من يقوم مقامه".

ومن حيث إن مفاد ما تقدم أن الشارع أنشأ قضاءً مستقلاً بذاته هو القضاء العسكري بمقتضى قانون القضاء العسكري الذي حدد فيه اختصاص هذا القضاء وحدوده والضبط القضائي والتحقيق وبين فيه المحاكم العسكرية واختصاصاتها كما بين اختصاص النيابة العسكرية من أعمال الضبط والتحقيق والإحالة بالنسبة للجرائم التي يختص بها القضاء العسكري، وجعل من النيابة العسكرية عنصراً أصيلاً من عناصر القضاء العسكري، وبالتالي فإن ما تصدره النيابة العسكرية من قرارات في نطاق ما تجريه من تحقيقات في الجرائم التي اختص بها القضاء العسكري، لا تعد من قبيل القرارات القضائية التي ينعقد الاختصاص بالطعن عليها لمحكمة مجلس الدولة، وإنما تعد من قبيل القرارات القضائية الصادرة عن جهة القضاء العسكري التي جعل منها الدستور والقانون جهة قضائية مستقلة ، ومن ثم تخرج تلك القرارات عن الاختصاص الولاى لمجلس الدولة" الطعن رقم ٢٧٨٠٩ لسنة ٦٢ ق جلسة ٢٤ / ٣ / ٢٠٠٩ (٣١) الطعن رقم ٨٧٦٧ - لسنة ٦١ ق جلسة ٤ / ٧ / ٢٠٠٧

(٣٢) للمزيد عن الأصول التاريخية لقانون الأحكام العسكرية المصري يراجع د. السعيد مصطفى السعيد، الأحكام العامة وقانون العقوبات، ط ١٩٦٢ ص ٥٣ وما بعدها، د. مأمون محمد سلامة، قانون الأحكام العسكرية، العقوبات والإجراءات ، دار الفكر العربي، ط ١٩٨٤ ص ١٠ وما بعدها

(٣٣) د. عمر على نجم، دستورية القضاء العسكري، بين الإطلاق والتقييد، دار النهضة العربية، ط ٢٠٠٦، ص ٤.

(٣٤) تقابل هذه المادة ١٨٣ من دستور ١٩٧١ الساقط بقيام ثورة ٢٥ يناير.

(٣٥) في الفقه الإسلامي، لا يجوز لقاضى العسكر أو قاضى الجند الحكم على المدني، بمعنى أن نطاق الاختصاص لقاضى العسكر يقصر الحكم على العسكريين د. محمد وجدي عبد الصمد، حق الإنسان في اللجوء إلى القاضي الطبيعي، مجلة القضاة، السنة ٢٥ عدد ١ يناير، يونيو ١٩٩٢، ص ٩٣.

(٣٦) الطعن رقم ٢٢٤ لسنة ١٩ ق جلسة ٩ / ٩ / ٢٠٠٠، مكتب فني ٩ ج ١ ص ٧٠٩.



# الإصلاح القضائى فى مصر

المستشار

عبد الرحمن الجارحى

هيئة قضايا الدولة

ثورة ٢٥ يناير نموذج متفرد للثورات الشعبية ضد الفساد وقد جاءت على غير مثال سبق و كانت ثورة ملهمة ومعلمة لشعوب العالم من حيث نبل الغاية وسلامة وسلمية الوسيلة وسلوك الشعب المصرى الذى انجز هذه الثورة الرائدة والقول بان ما حدث فى مصر هو ثورة يستوجب ان تكون الاجراءات التى تتخذ والسياسات التى ترسم فى اعقابها تتناسب مع هذا المعنى ومن ثم توجب هذه الثورة القيام بعملية اصلاح حقيقى وجذرى لكل المشهد المصرى ولا يستثنى منة جزء او قطاع وان تكون هذه العملية الاصلاحية الكبرى الان وليس غدا ونعنى بداية العملية نحو الاصلاح

و الثورات فى تاريخ الشعوب استثناء وليس الاصل وبالتالي فان قيام ثورة هو امر لن يتكرر كثير ولا فان تكرر الثورات يشير الى فشل الثورة بالاساس لان الثورة تقوم لتهدم نظام فاسد وتطيح بحكام فاسدين لتقييم نظام اكثر عدلا ورشدا نظام يضع السلطة فى يد الشعب وهو يختار من يمثله وهى لحظة تاريخية فارقة ونادرة تجمع معظم الشعب على راي واحد وتحملهم جميعا على التوجه نحو تنفيذ هذا الهدف وفى هذه اللحظة التاريخية النادرة يكون الشعب متقبلا لجميع الاجراءات الاصلاحية الاكبرى ومساندتها وبالتالي يمكن تنفيذ هذه الاصلاحات فى لحظة المد الثورى والشعور الثورى ولكن بعد انصرام هذا الوقت سوف تعود الحالة العادية للشعوب وهى الميل الى الاستقرار والخوف من القلاقل والتوترات وبالتالي يعود الناس الى جزء كبير من السلبية الطبيعية التى تجعلهم بحكم انشغالهم بمستقبلهم وتركيزهم اكثر على شؤونهم الخاصة منصرفين عن المناذاة بالاصلاحات الكبرى والقبول بتصريف الشؤون اليومية العادية وبالتالي فان الاجراءات الكبرى للاصلاح يجب ان تتخذ فى وقت المد الثورى لان تاجيلها يعنى اننا امام مشروع ثورة او قل ثورة مع ايقاف التنفيذ

وفى مصر قبل ٢٥ يناير كان الفساد منتشرنا فى جميع مؤسسات الدولة وسلطاتها ولايستثنى منها هيئة او قطاع ومن ثم فان الحاجة ملحة لاعادة النظر الى هذه المؤسسات بنظرة ثورية وليس بنظر من يعمل فيها الذين سوف يكون المكتسبات التى تحققت لهم عامل مؤثر على رئيهم فى عملية الاصلاح هذه النظرة الثورية يجب ان تكون هى المحرك الاساسى فى اعادة ترتيب الاوضاع والقيام بعملية الاصلاح المرجوة والمرتبقة .

ومن هذا المدخل يجب ان ينظر الى المشهد القضائى فى مصر ومدى الحاجة الملحة الى اعادة صياغة هذا المشهد من حيث السلطة القضائية والهيئات القضائية ولن تحقق الثورة اهدافها بدون ايجاد نظام قضائى قادر وعادل وبدون هذا النظام فان وضع مبادئ الثورة موضع التطبيق فى قادم الايام لن يكون ممكن فيلزم ان توضع المبادئ التى تحكم المجتمع وجوهر هذه المبادئ التى تقيم مجتمع العدل والمساواة والحريات العامة والضامن لوضع هذه المبادئ موضع التطبيق فى اى وقت هو وجود نظام قضائى قادر وعادل ويجب ان يكون قادر على النهوض بالمهمة والقدرة قدرة فنية وعددية وان يكون عادل بان توضع القوانين التى تحقق العدالة وان يوكل الى رجال اكفاء وضع هذه القوانين موضع التطبيق لضمان الحقوق والحريا العامة ومحاسبة الخارج عن القانون دون تمييز بين حاكم او محكوم

### هذا النظام هو البداية الحقيقية لوجود نظام جديد فى مصر

وليس هناك شك فى ان الاصلاح القضائى الشامل ضرورة ملحة لمصر الان هذا الاصلاح يجب ان يكون حقيقى يحقق العدل الذى هو اساس بناء دولة وقيام حضارة فبدون العدل تنهار الدول وتزول الحضارات يقول ابن خلدون (اعلم أن العدوان على الناس في أموالهم، ذاهب بآمالهم في تحصيلها واكتسابها، لما يرونها حينئذ من أن غايتها ومصيرها، انتهابها من أيديهم، وعلى قدر الاعتداء ونسبته يكون انقباض الرعايا عن السعي في الاكتساب، والعمران ووفوره ، ونفاق أسواقه إنما هو بالأعمال، فإذا قعد الناس عن المعاش ، كسدت أسواق العمران، وانتقصت الأموال، وابدع-أي تفرق- الناس في الآفاق، وفي طلب الرزق، فخفت ساكن القطر، وختت دياره، وخربت أمصاره، واختل باختلافه حال النوبة ]  
واذا غاب العدل وحل الظلم قامت الثورات وحلت الاضطرابات وما قامت الثورة الفرنسية والثورة المصرية وغيرها من الثورات حول العالم غير بسبب غياب العدل وانتشار الظلم

وقد جعل القران الكريم العدل هدف ارسال الرسل وانزال الرسالات فقال تعالى (لَقَدْ أَرْسَلْنَا رُسُلَنَا بِالْبَيِّنَاتِ وَأَنْزَلْنَا مَعَهُمُ الْكِتَابَ وَالْمِيزَانَ لِيَقُومَ النَّاسُ بِالْقِسْطِ) الحديد ٢٥

وامر تعالى بالعدل والمساواة ولو على النفس واقرب الاقارب  
(يا أيها الذين آمنوا كونوا قوامين بالقسط شهداء لله ولو على أنفسكم أو

الوالدين والأقربين) النساء ١٣٥

ولاهمية العدل وخطورته امر الله عز وجل به واكد عليه فى قوله  
(إن الله يأمركم أن تؤدوا الأمانات إلى أهلها وإذا حكمتم بين الناس أن تحكموا

بالعدل إن الله نعمًا يعظكم به إن الله كان سميعًا بصيرًا) الاية ٥٨ النساء

ولن يتحقق العدل على النحو المتقدم غير بقضاء قادر على جعل هذا المعنى  
حقيقة وذلك بتطبيقه على الناس بان يعاقب المعتدى او من يخالف القانون  
وترد الحقوق الى اصحابها ويجد كل من ظلم قاضى عادل وقادر على ان

ينصفه ويرفع الظلم عنه وبشروط تحقق العدالة والتي ياتى على رسها الوقت

اعنى ان يرفع الظلم وتعاد الحقوق ويعوض من ظلم فى وقت معقول ولكن اذا

استطال الزمن فنحن ننتقل من العدل الى الاقتراب من الظلم بقدر طول المدة

التي يستغرقها صاحب الحق للوصول الى حقة والمظلوم لرفع الظلم عنه الى ان

نصل الى غياب العدالة بشكل كامل حالة اذا استطالت المدة بشكل كبير ومع

الاسف ففى مصر نكاد نصل الى غياب العدالة للبطء الشديد فى اجراءات

التقاضى .

وهذا يقودنا الى التساؤل وهل يتسبب الوضع الحالى للسلطة القضائية والهيئات

القضائية فى ذلك والاحابة بكل تأكيد نعم ومن يقل بغير ذلك كمثل من

يحاول اخفاء الشمس فى رابعة النهار ولبيان هذه المعانة والمعوقات يلزم ان

نبين اولا شكل الهيئات القضائية فى مصر والدورالذى تؤديه كل منها فى

المنظومة القضائية

والهيئات القضائية فى مصر ، هى المحكمة الدستورية العليا والقضاء ومجلس

الدولة، وهيئة قضايا الدولة والنيابة الادارية :وسوف نعرف باختصار بكل منها

**أولاً- المحكمة الدستورية العليا:**

المحكمة الدستورية العليا هى الهيئة القضائية المختصة بالنظر فى دستورية

القوانين واللوائح وتفسير النصوص التشريعية، وهى تختص بذلك دون غيرها،

وهى بذلك محكمة نوعية متخصصة وذات كيان مستقل.

## ثانياً :- القضاء:

تقوم المحاكم بفرعيها المدني والجنائي بالفصل في كافة المنازعات المدنية على اختلاف أنواعها، والجنائية المتعلقة بالجرائم المقررة قانوناً، وذلك طبقاً للقانون وفي إطار المنازعات المطروحة أمامها، وعلى هدى من المبادئ الدستورية القائمة، ووفقاً للنظم والإجراءات المقررة في قانون المرافعات المدنية المعمول به أمام المحاكم المدنية، أو قانون الإجراءات الجنائية المعمول به أمام المحاكم الجنائية. وقد نظم كل من القانونين درجات المحاكم وأنواعها ونطاق اختصاصها ودرجات الطعن في الأحكام الصادرة وسبل اللجوء للقضاء وإجراءات نظر الدعاوي والضمانات المقررة للخصوم والدفاع، وأجاز القانون للمضور من الجريمة الادعاء مدنياً بالتعويض أمام القضاء الجنائي عند نظره للدعاوي المتعلقة بالجرائم المنصوص عليها قانوناً، ومن بينها بطبيعة الحال الجرائم الخاصة بالانتهاكات الحاصلة على الحقوق والحريات العامة للأفراد.

## ثالثاً :- القضاء الإداري ومجلس الدولة:

ويشكل مجلس الدولة والقضاء الإداري وسيلة الانتصاف القضائية الميسر للكافة، حيث يتم اللجوء إليها طعنًا على كل ما يصدر عن السلطة التنفيذية من قرارات، سواء كانت صادرة بشكل إيجابي أو سلبي أو بالامتناع عن إصدار القرار أو القيام بالإجراء المطلوب، ويستطيع من يلجأ للقضاء الإداري طلب إلغاء القرارات المخالفة للقانون أو الاختصاص أو الشكل أو المعيبة لخطأ في التطبيق أو التفسير أو أساء استعمال السلطة وكذلك طلب التعويض عنها.

وقد حدد القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة اختصاص محاكم مجلس الدولة بالفصل في الطعون على القرارات النهائية وطلبات إلغاء القرارات الإدارية والتعويض عنها للأسباب سالفة الذكر، ويعتبر الامتناع عن اتخاذ القرار في حكم القرار الإداري، وكذلك الطعون على القرارات التأديبية، كما نظم القانون سبل وإجراءات ودرجات الطعن على الأحكام واعتبر القانون الأحكام الصادرة بالإلغاء حجة على الكافة، ويعتبر الامتناع عن تنفيذها جريمة مؤثمة طبقاً لقانون العقوبات المصري (المادة ١٢٣).

ويشكل مجلس الدولة بموجب القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة من ثلاثة أقسام هي القضائي والفتوى والتشريع ويتكون القسم القضائي من

المحكمة الإدارية العليا، ومحكمة القضاء الإداري، والمحاكم الإدارية والتأديبية، وهيئة مفوضي الدولة:

أ. القسم القضائي:

ويتكون من المحاكم الإدارية والتأديبية و محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا

وتشكل هيئة مفوضي الدولة على كافة درجات التقاضي بمجلس الدولة، وتختص بإعداد الرأي وفحص الدعاوى الإدارية.

ب. قسم الفتوى:

ويختص بإبداء الرأي فى المسائل التى يطلب فيها من الإدارات المختصة بالوزارات إبداء الرأي أو فحص التظلمات

ج. قسم التشريع:

ويختص بمراجعة القوانين والقرارات الجمهورية ذات الصفة التشريعية، ويجتمع بهيئة جمعية عمومية للنظر فى المسائل الدولية والمنازعات بين الجهات الحكومية

### رابعا / هيئة قضايا الدولة

وهى من اقدم الهيئات القضائية فى مصر حيث انشئت عام ١٨٧٥ وتنوب الهيئة عن الدولة المصرية بكافة سلطاتها امام الحاكم على اختلاف درجاتها وانواعها كما انها هى من تمثل مصر فى الخارج فى جميع المنازعات القضائية او الخاصة بالتحكيم الدولى الذى تكون الدولة المصرية طرفا فيه ولها فى كل محافظة مقر وهى هيئة قضائية مستقلة حسبما نص عليه قانونها رقم ١٠

لسنة ١٩٨٦

### خامسا - هيئة النيابة الإدارية:

ويتولى الإدعاء أمام المحاكم التأديبية المختصة بتأديب العاملين المدنيين بالدولة ومجازاتهم إدارياً عن المخالفات الإدارية أو المالية التى تنسب إليهم هيئة النيابة الإدارية، وهى هيئة قضائية مستقلة، وتختص بالتحقيق فى المخالفات المشار إليها، وإحالة ما تراه إلى المحاكم التأديبية وفقاً لمستويات العاملين المنسوب إليهم المخالفات الإدارية،

تلكم هي الهيئات القضائية فى مصر وهى المنوط بها تحقيق العدالة لجموع الشعب المصرى

وبعد نعود للسؤال ماهى المشكلة الاساسية التى يعانى منها المواطن المصرى حينما يتوجه الى المحكمة للحصول على حق او لدفع الظلم عن نفسه •  
ان اكبر مشكلة سوف تواجهها هى البطء الشديد فى اجراءات التقاضى •  
فكل من توجه يوما الى المحاكم سواء شاكيا او مشكو فى حقة او طلب حق اولدفع ظلم يعلم جيدا معنى بطء التقاضى فى مصر فقد اصبحت مشكلة مزمنة اكبر من ان تحل بالاسلوب التقليدى ولكن تحتاج حلول جذرية ثورية وغير تقليدية رائدها الصالح العام بغض النظر عن المصالح الشخصية للبعض هنا او هناك

فمتوسط بقاء الدعوى فى المحكمة خمس سنوات على اقل تقدير وذلك لدى جميع جهات التقاضى سواء امام القضاء العادى او مجلس الدولة وهناك دعاوى تستغرق مايزيد عن العشر سنوات والخمسة عشر سنة وذلك بعد استكمالها جميع درجات التقاضى وما يفرضه من الطعن امام الجهة الاعلى وماقد يصدر من احكام بالنقض والاعادة من محكمة النقض •

وهذا البطء الشديد فى اجراءات التقاضى ليست مسائلة خاصة بالمتقاضين وحسب بل هى اخطر واعمق من ذلك بكثير لانها تتعلق بامن واستقرار المجتمع لان العدل البطيء يخلق العديد من الظواهر السلبية التى سوف نكتفى بالاشارة اليها هنا ومنها قتل الاحساس بالوطنية والانتماء واعلاء مبداء اللا شرعية واللا قانون واندفاع الناس الى الحصول على حقوقهم بانفسهم خارج اطار القانون مع ما يتركه كل ذلك من اثار تؤدى او تقترب من تفتيت المجتمع ولعل القول الشهير ان العدل البطيء ظلم خير بيان لما نقوله هنا ونزيد عليه انه اشد مرارة من الظلم والمجتمع الذى يسوده الظلم لاشك هو مجتمع غير متماسك على حافة الانهيار ونعلم جميعا ان العدل هو اساس الملك اى اساس امن واستقرار المجتمع واستمرارة وبدون الامن ولاستقرار تتفكك المجتمعات والبديل عن العدل لابقاء المجتمع متماسك ظاهريا هو القمع والدكتاتورية وهذه لن تطول لان المجتمع الذى يسوده القمع وهو اخطر انواع الظلم هو اقرب الى الانهيار من غيرة وخير برهان عملى على ذلك ان الشعوب التى استقرت وتقدمت هى تلك التى اعلت من قيمة العدل وجعلته هو الاساس الذى تبنى عليه الدول-

( فقد قيل لتشرشل بعد الحرب العالمية الثانية: إن الفساد قد استشرى ودمرت البنى التحتية لبريطانيا فسأل عن القضاء فقيل له بخير، فقال إذن نحن بخير ومثله شارل ديغول الزعيم الفرنسي المعروف، سأل بعد أن رأى الدمار الذي حل بفرنسا بعد الحرب العالمية الثانية : ماذا عن التعليم و القضاء ؟ قالوا له بخير، قال : إذا نبداً البناء)

وملف اصلاح القضاء هو من اخطر الملفات فى هذه المرحلة وذلك لان التأسيس لدولة المستقبل التى يحلم بها جميع المصريين لن تتحقق فى الواقع غير بوجود عدالة لان العدل هو اساس الملك اى اساس امن واستقرار المجتمع واستمرارية .  
( ان الامن الاجتماعى يحتاج الى نظام قضائى ومستقيم ومقتدرو هذا النظام ليس مطلوب فقط لكفالة الحقوق ورد المظالم ولكن مطلوب للا اخطر وهو كفالة انتظام الجماعة فى شؤونها وحفظ القدر الكافى لتماسكها واطراد سيره)- المستشار طارق البشرى القضاء المصري بين الاستقلال والاحتواء  
( والقضاء بالحق اقوى الفرائض وافضل العبادات بعد الايمان بالله تعالى فبة يتم رفع التهاج ورد النوائب وقطع الخصومات ) النووى روض الطالبين ص ١٢٢ -----

"إن الظلم أينما كان يهدد العدل في كل مكان" مارتن لوثر كينغ--  
وكما اسلفنا فان غياب العدل يؤدى الى انتشار الظلم و المجتمع الذى يتفشا فيه الظلم هو مجتمع سوف ينهار لامحالة فيلزم ان نحدد مظاهر الاضرار بالعدالة واسباب غياب العدل بمفهومه المتعارف عليه فى مصر تمهيدا للبدء فى عملية اصلاح كبرى رائدها تحقيق مصلحة شعب مصر الذى يستحق ان يكون هو محور التفكير والاهتمام  
ولكى يتحقق العدل يلزم ابتداء الحصول على الترضية القضائية فى زمن معقول ويشار الية بالعدالة الناجزة .

والدولة ملزمة بان تكفل لكل من تم الاعتداء على حقة ان تعيد الية حقة ولكل من ظلم ان يرفع عنة الظلم وعنصر الزمن يدخل فى جوهر اكتمال العدل ولقد اثبت الله عزا وجل هذه الصفة للمحكمة الالهية التى هى معيار للمحاكمة

العادلة باطلاق —بسم الله الرحمن الرحيم—

----- قال الله سبحانه: (لِيَجْزِيَ اللَّهُ كُلَّ نَفْسٍ مَّا

كَسَبَتْ إِنَّ اللَّهَ سَرِيعُ الْحِسَابِ) (إبراهيم/٥١) والله تعالى لا يظلم أحداً، لأنه سريع



الحساب، (فلا خطأ في حسابه أبداً). قال الله سبحانه: (الْيَوْمَ تُجْزَى كُلُّ نَفْسٍ بِمَا كَسَبَتْ لَا ظُلْمَ الْيَوْمَ إِنَّ اللَّهَ سَرِيعُ الْحِسَابِ) (غافر/١٧) (فحتى الظالم يحتاج المحاكمة السريعة لكي يعرف النهاية التي تنتظره وهذه الآية الكريمة تشير الى ان تاخير القضاء او العدالة اذا كانت بطيئة اجريئاً بالمعنى القانوني فانها توصف بالظلم بغض النظر عن موضوع او مضمون الحكم-----  
وقد ورد في المادة ١٤ (٣) (ج) من العهد الدولي لحقوق الانسان ((لكل متهم بجريمة ان يتمتع اثناء النظر في قضيته وعلى قدم المساواة التامة بالضمانات الدنيا الآتية ..

٥٣٧

(ج) ان يحاكم دون تاخير لامبرلة

**ويقع على الدولة عبء تحقيق محاكمة عادلة سريعة**

والدستور المصري الصادر سنة ١٩٧١ الزم الدولة بان تكفل للمواطنين عدالة ناجزة سريعة فقد نصت المادة ٦٨ مئة على انة (((التقاضى حق مصون ومكفول للناس كافة ولكل موواطن حق اللجوء الى قاضية الطبيعي وتكفل الدولة تقريب جهات القضاء من المتقاضين وسرعة الفصل فى القضايا ويحظر النص فى القوانين على تحصين اى عمل او قرار ادارى من رقابة القضاء ((((( كما ورد التاكيد على ذات المعنى فى الاعلان الدستورى الصادر فى ٣٠ مارس لسنة ٢٠١١ والذى نقل ذات المادة بنصها فى المادة ٢١ مئة وقد ذهبت المحكمة الدستورية فى مصر الى حد اعتبار التأخير فى الفصل فى الدعاوى بمثابة انكار للعدالة وهى جريمة يعاقب عليها القانون فقالت ان انكار الحق فى الترضية القضائية سواء بمنعها ابتداء او باقمة

٥٣٧

((((ان على السلطات واجب الإسراع بنظر الدعوى. وإذا تقاعست عن مباشرة الإجراءات في أية مرحلة بسبب الإهمال، أو سمحت بالتباطؤ في التحقيق أو في وقائع نظر الدعوى، أو استغرقت وقتاً يجاوز الحد المعقول لإتمام بعض التدابير المعينة، فتعتبر المساحة الزمنية لنظر القضية قد استغرقت فترة تجاوز الحد المعقول. وبالمثل، فإذا أعاق نظام العدالة الجنائية نفسه النظر السريع للقضايا، فيجوز أن يعتبر هذا انتهاكاً لحق المتهم في الانتهاء من محاكمته في غضون فترة زمنية معقولة.

وقد وجدت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أن المادة ١٤ من "العهد الدولي" قد انتهكت في حالة استغرق فيها نظر دعوى الاستئناف في كندا حوالي ثلاث سنوات، وكان السبب الأول في ذلك التأخير هو أن إعداد محاضر جلسات المحاكمة استغرق ٢٩ شهراً.

واعتبرت المحكمة الأوروبية أن انقضاء ١٥ شهراً ونصف، بين رفع دعوى الاستئناف وإحالتها إلى مسجل محكمة الاستئناف ذات الصلة، فترة تجاوز الحد المعقول حيث قدمت السلطات تفسيرات غير مرضية لتبرير هذا التأخير.(((

دليل المحاكمات العادلة منظمة العفو الدولية ص ٥٣٤ وما بعدها لسنة ١٩٩٨

العراقيل فى وجة اقتضائها ؛ او بتقديمها متراخية متباطئة دون مسوغ ؛ او باحاطتها يقواعد اجرائية تكون معيبة فى ذاتها - انكار للعدالة واهدار للحماية التى يفرضها الدستور ؛ او القانون للحقوق التى وقع العدوان عليها للعدالة ( ٢ ) .

وقالت ايضا - ضمان سرعة الفصل فى القضايا - غايتها . ان يتم الفصل فى الخصومة القضائية خلال فترة لاتجاوز باستطالتها كل حد معقول ( ٣ ) .  
وقالت بصورة اكثر وضوحا ان الحق فى محاكمة منصفة مؤداةالحق فى محاكمة لاىكتنفها بطء ملحوظ (٤)

( ٢ ) (القضية رقم ٢ لسنة ١٤ قضائية دستورية بجلسة ٣ / ٤ / ١٩٩٣ مشار الية بمجموعة المبادئ التى قررتها المحكمة الدستورية العليا فى اربعين عاما ١٩٦٩ - ٢٠٠٩ الصادر عن المحكمة الدستورية العليا / ص ٤٤٥

( ٣ ) ( القضية رقم ١١ لسنة ٢٤ قضائية دستورية بجلسة ٩ / ٥ / ٢٠٠٤ المرجع السابق / ص ٤٤٩

( ٤ ) (القضية رقم ٦٤ لسنة ١٧ قضائية دستورية بجلسة ٧ / ٢ // ١٩٩٨ المرجع السابق / ص ٤٦٧ - وقد ورد فى هذ الحكم ان ( الحق فى محاكمة منصفة يتضمن - بين ما يشتمل عليه - الحق فى محاكمة لاىكتنفها بطء ملحوظ باعتبارها من الحقوق الجوهرية التى لايجوز ان يكون الاتهام معها متراخيا دون مسوغ معلقا امدا طويلا بما يثير قلق التهم ويعوق بباتضرورة مباشرة للحقوق والحريات التى كفها الدستور .....وقد يلحق بة احتقارا بين مواطنة اوو يفقدة عملة ٠)

فعلى مستوى النص مصر لاينقصها النص الذى يكرس مبداء اصيل ومرتبطة بجوهر فكرة العدالة وهو ان تكون هذة العدالة ناجزة وسريعة لان النص فى الدستور وهو الوثيقة الاعلى فى التنظيم القانونى فى البلاد يؤكد مدى اهمية ان تكون العدالة سريعة اذا لايمكن ان يطلق على عملية قضائية بطيئة انها عدالة فليس مجرد ولوج باب المحاكم وتقديم شكوى او رفع دعوى يعطى معنى العدالة ولكن لايد من ضوابط ويأتى على رئسها عنصر الوقت والذى اذا طال تخرج عملية التقاضى عن وصف العدل وهذ متفق عليه شرعا وعلى مستوى الحقوق المعترف بها عالميا للشعوب وكذلك على مستوى القانون المصرى ولكن فى مصر يبق الامر فى اطار التنظير او المثل دون ان يصل الى الواقع فمن

يعايش واقع التقاضى فى مصر يزهل من البطء الشديد وطول الفترة التى تاخذها الدعوى وهى تتداول بين المحاكم بدرجاتها المختلفة او انواعها المختلفة الواقع يقول ان دعاوى قد تظل تتداول ويتوفى رافعوها ويأتى من بعدهم الورثة والذين قد يطول انتظارهم حتى الحصول على حكم او على الاقل صدور حكم والذى قد لا يكون مرضيا لهم الامر الذى سوف ينقل النزاع الى المحكمة الاعلى ويستغرق المزيد من الوقت والذى كما اسلفت يخرج العملية القضائية من نطاق العدل الى منطقة الظلم .

فاذا ما كنت يوما ممن قدرلة ان يقيم دعوى لاسترداد حق سلب او لدفع ظلم فان ما بين دخولك المحكمة وحصولك على الحكم زمن سوف يطول باكثر مما تتصور فالمدة التى قد تستغرقها الدعوى امام محكمة اول درجة فى المتوسط ثلاثة سنوات وهذا فى الحالة التى لا يتم فيها نذب خبير ففى الحالة الثانية قد تنتظر الدعوى دورها امام الخبير لم تساوى او تزيد على المدة السابقة واذا اضفنا المدة التى تداولت فيها الدعوى امام المحكمة قبل الاحالة الى الخبير والتى لاتقل فى احسن الفروض عن سنة حتى يكتمل شكل الدعوى وبعد عودتها من الخبير سوف تتداول فترة اخرى للاعلان بورود التقرير وللاطلاع عليه وقد تكون هذه المدة ستة اشهر ومن ثم فان المدة الاتقل عن خمس سنوات كاملة وقد تطول المدة اكثر من ذلك فى حالة اعتراض احد الطرفين او كلاهما على تقرير الخبير ومن ثم سوف تعود الدعوى من جديد للخبير او للجنة من الخبراء لتستغرق فترة مساوية للمدة الاولى ان لم تزد عليها وتعود مرة اخرى الى المحكمة لتستغرق مدة اخرى حتى يتم صدور حكم فيه وفى بعض الاحيان تنتظر الدعوى دورها امام الخبير لم سنتين او اكثر وعند نظر الخبير لها يتبين وفاة المدعى فتعاد الى المحكمة حتى يتم تصحيح شكل الدعوى من قبل الورثة وهو الامر الذى سوف يستغرق لامحالة اكثر من سنة تضاف الى عمر القضية الذى فصلناة فيما سبق كل هذا ونحن ما نزال امام المحكمة الجزئية او الابتدائية او محكمة اول درجة ثم ننتقل بعد ذلك الى جولة اخرى من التقاضى امام المحكمة الاعلى درجة والتى سوف تستغرق من سنة الى سنتين فى احسن الظروف وقد تطول المدة لتصل الى خمس سنوات وبالتالي سوف يكون صاحب الحق قد انتظر الى ما يقرب من عشرة الى خمسة عشر سنة حتى يحصل على حكم تمهيد الى تنفيذة والذى قد يطول او لا يتم من الاساس واذا نقل النزاع الى

محكمة النقض فان الامر قد يستغرق امامها وحدها عشرة سنوات او يزيد فطبقا لبعض التقارير ان محكمة النقض متاخرة ما يقارب من ٢٠ سنة قضائية وقد تقضى محكمة النقض بنقض الحكم والاعادة الى المحكمة الادنى لاعادة بحث الدعوى من جديد فى ضوى حكم النقض ويزداد الامر دقة وصعوبة عندما يكون حكم محكمة النقض صادر لسبب متعلق بالشكل وليس بالموضوع ففى بعض الاحيان ينتظر الطعن امام محكمة النقض وبعد رحلة شاقة منذوا اقامة الدعوى حتى وصوله امام النقض ثم تقضى المحكمة بالنقض والاعادة لان حكم محكمة الجنح المستأنفة مثلا لم يذكر اسم المدعى بالحق المدنى و دون التعرض للموضوع بما معناه ان الدعوى التى استغرقت عشر سنوات فى انتظار ان يفصل فيها امام محكمة النقض اعيدت لسبب متعلق بالاجراءات وهنا سوف تستغرق الدعوى سنة اضافيا منذا صدور حكم النقض ( او استئناف القاهرة ) حتى يتحدد لها جلسة امام محكمة الجنح المستأنفة التى سوف تكتفى بذكر اسم المدعى بالحق المدنى ولن تتعرض للموضوع ولن تناقش اسباب الطاعن التى ساقها امام محكمة النقض كون محكمة النقض لم تنظر تلك الاسباب ولم تكن موضع نظر الحكم وبالتالي فان حكم النقض لم يتعرض للحكم من حيث الموضوع او المضمون بل اقتصر على الشكل ومن ثم فان حكم الجنح المستأنفة باقى على حالة ولم يتطرق الية حكم محكمة النقض ولاحتى محكمة الدرجة الاعلى وكل ما هنالك انة بعد ذكر الاسم وصدور الحكم الجديد بنفس المنطوق القديم سوف يقوم الخصم الخاسر لدعواة بالطعن مرة اخرى على الحكم امام محكمة النقض وكل ماحدث ان عملية تصحيح خطأ اجرائى قد يترتب عليها تكليف صاحب الحق او رافع الدعوى عشر سنوات اضافية لحين الحصول على حكم وذلك لان الطعن عندما يعود الى محكمة النقض سوف ينتظر دورة فى جدول المحكمة والذى ذكرت منذو برهه انة متاخر لعشرين سنة قضائية فهل يمكن ان يقال ان هذه عدالة بالقطع ليست عدالة ولاعلاقة لها بالعدالة فليس الامر هو التوجه الى المحاكم ليقال ان الدولة توفر خدمة العدالة للمواطنين بل الاهم ان تكون هذه المحاكم سريعة فى حسم المنازعات واعادة الحقوق الى اصحابها والى معاقبة الخارجين عن القانون فليس معقول ان تظل مراكز الناس قلقة لهذه المدة الطويلة ونقول ان عليهم التوجه الى المحاكم للحصول على حقوقهم بالقانون. (٥)

و ((يكفى أن نعلم أن السفارة الأمريكية كانت قد ذكرت فى تقرير لها حول مناخ الاستثمار فى مصر، أن نزاعاً تجارياً بين إحدى الشركات الأمريكية والحكومة المصرية استمر لمدة ١٥ عاماً منذ عام ١٩٨٠ حتى ١٩٩٥ فإذا كان هذا الأمر قد حدث مع شركة تتمتع بحماية دولية فما بالنا بالمواطنين العاديين الذين بات ببطء إجراءات التقاضى وتأجيلها لأسباب واهية، يضيع حقوقهم ويشعرهم أنهم لن يستطيعوا استرداد تلك الحقوق من دون التعامل معها بأنفسهم ))) اثر الإصلاح المؤسسى والتنظيمى على كفاءة الخدمات

**العامّة المقدّمة للجمهور فى الجهاز القضائى بمصر  
للباحثة بالجامعة الأمريكية صفاء يوسف صدقى، فى أكاديمية السادات  
للعلوم الإدارية(٥) رسالة دكتوراة**

والامر فى مجلس الدولة ليس من هذا ببعيد اذ ترفع الدعوى امام المحكم الادارية او القضاء الادارى وتظل تنتظر حتى يتحدد لها ميعاد جلسة ومن تم تنظر عدة جلسات لتقضى المحكمة باحالتها الى هيئة مفوضى الدولة لتتنظر لسنة او اكثر حتى يتحدد لها جلسة امام المفوضين وبعد ان تتداول لسنة ايضا او اكثر تنتظر دورها ليكتب فيها تقرير والذى قد يستغرق سنة اضافية وبذلك تكون قد استغرقت امام المفوضين على احسن الفروض مدة ثلاث سنوات وما يثير العجب ان صاحب الحق عليه ان يطارد دعوة من المحكمة الى المفوضين الى المحكمة مرارة اخرى لكى يحصل على تقرير يستغرق عدة سنوات وما يثير الدهشة ان التقرير الذى يوضع مجرد راي غير ملزم للمحكمة ولا التقيد به بما يعنى ان صاحب الحق عليه ان يتحمل ثلاث سنوات اضافية لمجرد وضع تقرير برأى غير ملزم للمحكمة وقد لالتفت الية اصلا و تتداول الدعوى فى جلسات امام المحكمة ثم امام المفوض ثم تعود الى المحكمة مرة اخرى لتتداول من جديد فى مشهد غير موجود فى العالم ان صاحب حق ينتظر للحصول على حقة لمد عشرة سنوات او يزيد للحصول على حقة .

وبالتاكيد هذه ليست عدالة لان العدالة لاتعنى فقط وجود مقر للمحكمة وامكانية التوجه الى المحكمة بل الاهم والاضر هو ان تقرر المحكمة فيما يعرض عليها وتفصل فى النزاع وان يكون هذا الفصل فى وقت معقول بحيث لايفوت على صاحب الحق فرصة الاستفادة من حقة فالحقوق لها مواعيد اذا تتجاوزتها اصبح موضوعها غير ذى قيمة لانه يوجد تلازم بين الحق والزمن

فيكون اقتضائه في وقت معين مهم واذا مر هذا الوقت يصبح الحق بلا قيمة او تقل قيمته فمثلا الدعاوى التي يقيمها بعض الطلاب للالتحاق بمدرسة معينة قد يمتد وقت نظر هذه الدعوى الى ما بعد التحاقه هذا الطالب بمدرسة اخرى وتجاوزة للمرحلة التي يستفيد فيها من الحكم ان صدر فاين الفائدة التي سوف تعود على صاحب الحق بعد ان امتد الزمن ليفقد الحق كل قيمة وقد يقيم موظف دعوى يقول فيها باحقية في ترقية معينة من شخص اخر رقايا اليها ثم يمتد نظر الدعوى الى

ان يخرج هذا الشخص رافع الدعوى على المعاش وبالتالي فلم تعد له مصلحة في صدور حكم وذلك لان الوقت الذي كان سوف يترتب على الحكم فيه فائدة قد انقضت وانتهى

فقيمة الحق لها علاقة قوية بالزمن بحيث كلما طال زمن عدم اعادة الحق الى صاحبه كلما قلت قيمة هذا الحق او تضاعفت الى ان تنقضى كل قيمة مع امتداد الزمن .

والحقوق اذا لم ترد الى اصحابها فان المجتمع يوشك ان ينهار ولن يدوم استقرار امة وفيها مظلومين يئنون تحت نير الظلم ولا يجدون من ينصفهم والدولة ملزمة بان تقدم للمواطنين خدمة العدالة

ومع التأخير الشديد في الفصل في الخصومات نخرج عن اطار العدل الى الظلم والغريب اننا لم نجد الاهتمام الكافي بمشكلة بطء التقاضى حتى بعد الثورة فلم يتم الاهتمام بها بالقدر الكافي من حيث تسليط الضوء عليها ومن حيث تقديم الحلول لها وفي تقديري ان ايجاد حلول لهذه المشكلة هو اساس الاصلاح القضائى فى مصر او هو البوابة الشرعية التى يتم منها الدخول الى هذا الاصلاح المنشود وبغير معالجة البطء الشديد فى اجراءات التقاضى لا يمكن القول بتحقيق اصلاح قضائى فى مصر وللعرض لهذه المشكلة بشكل اكثر ايضاحا يلزم ان نبين اسبابها ثم نبين العلاج لهذه المشكلة

اولا—اسباب بطء التقاضى فى مصر يتصدر هذه الاسباب قلة عدد القضاة فمن المعلوم ان عدد القضاة فى مصر والذين يجلسون للفصل فى الدعاوى والخصومات فى القضاء العادى مايقرب من سبعة الاف قاضى وان عدد القضايا المتداولة يبلغ ١٥ مليون قضية تقريبا فقد رصد تقرير الإحصاء

## القضائي الصادر عن وزارة العدل المصرية والخاص بعام ٢٠٠٤، ١٥ مليوناً و ٩٠٠ ألف قضية تقريباً، منظورة امام المحاكم

وفى دراسة صادرة عن المركز العربى لتطوير حكم القانون والنزاهة تحت عنوان تقرير عن وضع القضاء فى مصر (اعد الدراسة الدكتور نور فرحات والمستشار الدكتور على الصادق عن الاعوام ٢٠٠٠/٢٠٠١) ذكر التقرير ان عدد القضايا المنظورة امام المحاكم عام ٢٠٠١/٢٠٠٠ هو اربعة عشر مليون ١٤٣٩٤٣٥١ اربعة عشر مليوناً وثلاث مائة اربعة وتسعين الفا وثلاثة مائة واحد وخمسين قضية وبلغ عدد قضاة الحكم فى ذلك العام ٣٤٦٦ منهم ٢١٩ مستشار بمحكمة النقض و١٥٦٩ مستشار بمحاكم الاستئناف و١٦٨٧ بالمحاكم الابتدائية والجزئية وذكرت الدراسة ان عدد القضايا بالنسبة للقضاة يجعل نصيب القاضى ما يزيد على اربعة الاف ومائة قضية بمعدل خمسمائة وعشرين قضية كل شهر من الاشهر الثمانية للعمل القضائى فى مصر فهو عدد يستحيل على القاضى ان يفصل فيه عن رؤية وكفاءة وتبصر وفقاً للمعايير الدولية المعترف بها لعمل القاضى وتضيف الدراسة ان مشكلة تاخر الفصل فى القضايا تبدو اكثر وضوحاً امام محكمة النقض اذ بلغ عدد القضايا المدنية والتجارية المنظورة خلال العام ٢٠٠١/٢٠٠٠ عدد ١٠٠٩٨٦ مائة الف تسعمائة ستة وثمانون قضية الجديد منها ١١٠٦٤ قضية والمتاخر من سنوات سابقة ٨٩٩٢٢ قضية ولم تفصل المحكمة الا فى ١٥٣١ قضية بنسبة فصل ١.٥% ورحلت ٩٩٤٥٥ قضية وهذا يرجع الى قلة عدد القضاة حيث بلغ عدد مستشارى محكمة النقض فى ذات العام ٣٠٢ مستشار فى جميع الدوائر وبلغ اجمالى الطعون ٣٢٥٥٦٢ بمعدل يزيد عن الف قضية لكل مستشار .

وهذا الكم الكبير من القضايا لا يستطيع القاضى مهما اوتيا من قوة الفصل فيه لان القاضى بشر وله قدرات وطاقت محدده ومن ثم لن يستطيع ان ينهض بهذا العدد الرهيب من الدعوى

وجميع المحاولات التى جرت للتغلب على تراكم القضايا وعلى هذا العدد الكبير منها جاءت حلول غير عملية وغير كافية او مفيدة فى تحقيق هكذا هدف فمثلاً بعض رؤساء المحاكم الابتدائية حاول ان يوجد حل لمشكلة بطء التقاضى وتكدس القضايا فطلب من القضاة زيادة عدد القضايا التى يتم الفصل فيها شهرياً والحقيقة هذه الحلول مع القبول بها من حيث المبدأ غير انها ليست كافية لمواجهة عدد القضايا المتزايد والذى يرتفع كل عام عن العام السابق لـ

ولن تحل هذه المشكل بهذه الحلول التقليدية لان الدعاوى المتراكمة اكثر من ان ينجزها القضاة الحاليين

كما ان مطالبة القاضى بان يفصل فى عدد كبير من القضايا هو فى الحقيقة سوف يلحق بالغ الضرر بالعدالة الانة مع الكم الرهيب من القضايا؛

لن يتمكن القاضى من الالام بالدعوى بشكل كافى لان الكم المطلوب منة انجازة كبير جدا والوقت المخصص لكل دعوى قليل جدا فنجد انفسنا امام اشكالية اخرى وهى ان الدعوى تستغرق وقت طويل حتى يتم الفصل فيها بيذا انها لاتستغرق الوقت اللازم امام القاضى لبحثها وجل المدة التى تستغرقها الدعوى تكون فى الاجراءات وفى المحكمة فى انتظار دورها للفصل فيها وليس تحت بصر القاضى ليمحصها ويفحصها •

نفس الامر بالنسبة لقضاة مجلس الدولة فعددهم قليل لا يتجاوز الفين قاضى تقريبا يفصل فى ملايين القضايا والبطء فى سير الدعاوى امام مجلس الدولة اظهر منها امام القضاء العادى حيث يتم تاجيل الدعاوى لمدة قد تتجاوز الستة اشهر فى المرة الواحدة بما يعنى ان الدعوى تاجل فى السنة مرتين اثنين فلو قدم خصم فى الدعوى مستند وطلب خصمة الاطلاع عليه فان هذا سوف يستغرق بهذه الطريقة عام كامل •

ومقارنة عدد القضاة فى مصر بالنسبة لعدد القضايا يظهر مدى الكم الكبير المطلوب من القاضى انجازة حتى يمكن ان يكون سير العدالة مقبول ولا اقول معقول ولكن انجاز هذا الكم سوف ياتى لا محالة على حساب العدالة نفسها بحيث لن يستطيع القاضى فهم الدعوى و اصدار الحكم الموافق للقانون وهو يرزح تحت هذا الكم الرهيب من القضايا والقاضى فى الجنج على سبيل المثال يعرض امامة فى الجلسة الواحدة فى بعض الدوائر ما يقرب من ٣٥٠ جنحة وهذا يعنى ان هذا القاضى مطلوب منة ان يسمع ٧٠٠ شخص على الاقل فى اليوم الواحد وان يعى ما يقولون لان القضاء الجنائى مبنى على القناعة ثم عليه ان يحتفظ بكل ما قيل اثناء الجلسة ويقوم بعد ذلك باصدار الحكم وهذا فوق طاقة البشر وسوف يترتب عليه لامحالة وجود اخطاء عديدة فى الاحكام وهذا فى الحقيقة ليس محض تخمين بقدر ما هو واقع معاش وشكوى مستمرة

وفى دراسة صادرة عن المركز العربى لتطوير حكم القانون والنزاهة تحت عنوان تقرير عن وضع القضاء فى مصر (اعد الدراسة الدكتور نور فرحات والمستشار الدكتور على الصادق عن الاعوام ٢٠٠٠/٢٠٠١ ) (٦) / ان ٨٠٪ من



الاحكام تصدر بالخطاء ويتم الغائها امام الدرجة الاعلى وما ذلك الا لوجود هذا الكم الكبير الذى يطالب القاضى بان يفصل فيه ولن يستطيع ان يقسطة حقة بالتاكيد وبقدر تضرر العدالة من البطء فى سير اجراءات التقاضى بقدر تضررها من الفصل المتعجل والذى لا يسمح للقاضى ان يبحث الدعوى بقدر من العمق والتانى الكافى للامام بها بشكل يمكنه من الفصل بشكل سليم

)))) فقد ذكرت الدراسة ان جملة عدد الاحكام الغيابية الصادرة من محاكم جنح القاهرة الجزئية والتي تمت المعارضة فيها سنة ٢٠٠١ بلغ ١٦٨٥٠٧ حكما عدل منها ٢٢٧٢٠ حكما والذى منها ١١٥٥٣ حكما بنسبة حوالى ٢٠% من الاحكام الصادرة ومن المعروف ان المعارضة فى الاحكام الغيابية تتم امام نفس المحكمة التى اصدرت الحكم .

اما الاستئنافات التى ترفع عن الاحكام الصادرة من محاكم الجرح امام محكمة اعلى ( دائرة الجرح المستأنفة امام المحكمة الابتدائية ) فترتفع فيها نسبة الاحكام التى يتم تعديلها او الغائها فى محكمة الزقازيق حكم بتخفيف العقوبة فى ٣٦٨٨ قضية وبالبراءة فى ٢٨٤٠ قضية بمجموع ٦٢٢٨ قضية من اصل ١١٠٣٣ قضية بنسبة حوالى ٦٠% وفى محكمة اسوان حكم بتخفيف العقوبة فى ٣٥٧ قضية وبالبراءة فى ٥٧ قضية بمجموع ١١٤ قضية من اصل ١٨٩٣ قضية بنسبة ٢١% فاذا اضفنا الى ذلك الاحكام التى تعدل بالالغاء او التخفيف فى مرحلة المعارضة فى الاحكام الغيابية والتى تدور حول نسبة ٢١% لتراوحت نسبة الاحكام التى تلغى ما بين احكام المحاكم الجزئية الجنائية بين ٤٠% و ٨٠% الامر الذى يفسر ويؤكد ان كاهل قضاة المحاكم الجزئية مرهق بالقضايا المتراكمة

فاذا نظرنا الى ما يلغى من هذه الاحكام (احكام الجرح المستأنفة ) عن الطعن عليها بطريق النقض فسوف نجد ان النسبة تزيد عن ذلك بكثير فعدد الطعون التى قضى فيها موضوعيا امام محكمة النقض بقبول الطعن ونقض الحكم فى العام القضائى ٢٠٠٠/٢٠٠١ المقدم من المتهمين هو ٨٦٣٣ طعنا من جملى ٩٠٩٦ طعنا قبلت شكلا بنسبة تصل الى ٩٤%

وهذه النسبة مفزعة لان هذا معناه ان هناك متهمين قضوا فعلا مدة العقوبة المقررة قانون قبل ان يصدر حكم ببراءتهم لان الاحكام الصادرة من محاكم الجرح المستأنفة تكون نهائية وواجبت التنفيذ والطعن بالنقض لا يوقف تنفيذ العقوبة ومن ثم فان المتهم الذى يحكم عليه بعقوبة حبس لمدة خمس سنوات

مثلا سوف ينهى العقوبة قبل ان يبت فى الطعن بالنقض المقدم منة والذى قد يقضى ببراءة من التهمة التى عوقب عليها فعلا وانهى العقوبة او اوشك على الانتهاء منها من يستطيع ان يعرض هذا الشخص عن هذا الظلم الذى تعرض لة من يستطيع ان يعرض اسرته التى حرم منها وحرمت منة من يستطيع ان يعيد التوازنات والمشكلات التى لحقت به وبزوية من جراء هذا الاتهام الذى بداء فى اول الامر انة مجرم ويقضى عقوبة وباللتالى لو فرضنا لة بنات فان هذا سوف يكون بالنسبة لهن اشكالية كبرى وقد يترتب على الحكم انفصاله عن زوجته ان كان لة زوجة وقد وقد الى اخر ما يمكن ان يترتب على وصم شخص بانة مجرم قارف جريمة معينة وقضى عليه وينفذ العقوبة لدى مجتمع شرقى محافظ من اختلال فى توزيعات حياة الخاصة والشخصية ثم يتضح بعد ذلك ان هذا الشخص براء ولم يقارف اية جريمة والحقيقة ان اثار الاحكام يجب ان تناقش من الناحية الاجتماعية اكثر من مناقشتها من الناحية القانونية لان المنظومة العدلية بالاساس تؤدى وظيفة اجتماعية والقوانين توضع لتحقيق فائدة تعود على المجتمع بالنفع وتدفع عنه ضرر معين ومن ثم فان مناقشة الاحكام من حيث الجانب القانونى فقط خطأ فادح بل يجب ان ينظر لاداء كل مؤسسات الدولة وعلى رئسها السلطة القضائية على المجتمع وحينما يتبدا لنا المشهد على النحو المتقدم لابد لنا من التأمل والوقوف طويل لمعرفة اسباب هكذا مشكلة وكيفية علاجها فهل القضاة مسؤولين عن التأخير فى الفصل فى (٦)

---

بلغ عدد القضايا المتداولة أمام المحاكم المصرية سنة ٢٠٠٠/٢٠٠١ (مدنى وجنائى وأحوال شخصية) ١٤٣٩٤٣٥١ أربعة عشر مليونا وثلاثمائة أربعة وتسعين ألفا وثلاثمائة واحد وخمسين قضية). منها ٢٢٤٩٦٠٧ قضية مدنية و ١٠٨١٣١٦٧ قضية جنائية و ١٣٣١٥٧٧ قضية أحوال شخصية .

وبلغ عدد قضاة الحكم فى مصر فى ذلك العام ٣٤٦٦ قاضيا منهم ٢١٩ مستشارا بمحكمة النقض و ١٥٦٩ مستشارا بمحاكم الاستئناف و ١٦٧٨ رئيسا وقاضيا بالمحاكم الابتدائية وجزئياتها .

فإذا قسمنا عدد القضايا سنة ٢٠٠٠ / ٢٠٠١ على عدد القضاة ( مع الأخذ في الاعتبار تفاوت عدد القضايا في المحاكم ) كان نصيب كل قاضي مايزيد عن الأربعة آلاف ومائة قضية بمعدل خمسمائة وعشرين قضية كل شهر من الأشهر الثمانية للعمل القضائي في مصر ، وهو عدد يستحيل على القاضى الفصل فيه عن روية وكفاءة وتبصر وفقا للمعايير الدولية المعترف بها لعمل القاضى .

والنتيجة التي تترتب على عجز القاضى عن الفصل في هذا الكم الهائل من القضايا هو ترحيل القضايا من عام إلى آخر دون الفصل فيها .

وتبدو هذه الملاحظة صائبة إذا ما نظرنا إلى إجمالي عدد القضايا المتبقية دون الفصل فيها فى جميع المحاكم عام ٢٠٠١ . ففي القضايا المدنية والتجارية بلغ عدد هذه القضايا ١٤٩٩٣٧٥ قضية ، وفي القضايا الجنائية بلغ العدد ١١٤٢٠٢٢ قضية وفي قضايا الأحوال الشخصية بلغ عددها ٨٠٩٠٨٣ قضية .

والنتيجة التي تترتب على تبقى أعداد كبيرة من القضايا دون الفصل فيها هي تبنى نسبة الفصل التي بلغت فى القضايا المدنية والتجارية ٣٣,٣٥ % وفي قضايا الأحوال الشخصية ٣٩,٢٤ % أى أن حوالى ثلثى القضايا المنظورة أمام الدوائر المدنية والتجارية والأحوال الشخصية لا يفصل فيها وترحل إلى العام القادم .

وتبدو مشكلة تأخر الفصل فى القضايا لتراكم أعدادها أكثر وضوحا أمام محكمة النقض إذ بلغ عدد القضايا المدنية والتجارية المنظورة فى العام القضائى ٢٠٠٠ / ٢٠٠١ عدد ١٠٠٩٨٦ (مائة ألف وتسعمائة وثمانية وستون قضية ) الجديد منها ١١٠٦٤ قضية والمتأخر من سنوات سابقة ٨٩٩٢٢ قضية ولم تفصل المحكمة إلا فى ١٥٣١ قضية بنسبة فصل ١,٥ % ورحلت ٩٩٤٥٥ قضية إلى السنوات التالية . وهذا يرجع إلى قلة عدد مستشارى محكمة النقض ( بلغ سنة ٢٠٠١ عدد ٣٠٣ مستشارا فى جميع الدوائر فى حين بلغ عدد الطعون المدنية ١٠٥٢٥١ وبلغ عدد الطعون فى أحكام الجنايات ٢١٣٤٨ وبلغ عدد الطعون فى أحكام محاكم الجناح المستأنفة ١٩٨٩٦٣ طعنا . أى أن جملة الطعون أمام محكمة النقض بلغت ٣٢٥٥٦٢ بمعدل يزيد عن ألف قضية لكل مستشار .

على أنه من الملاحظ أن نسبة الفصل فى القضايا الجنائية الجزئية ترتفع بشكل ملحوظ عنها فى القضايا المدنية والتجارية وقضايا الأحوال الشخصية إذ بلغت عام ٢٠٠٠ نسبة ٨٠,٨ % وبلغت عام ٢٠٠١ نسبة ٧١,٢٣ % ، ويرجع ارتفاع نسبة الفصل فى القضايا الجنائية إلى أن هذه

وبالبراءة في ٦٨٠ قضية . أي أنها قضت بالإدانة فيما يزيد عن الاثنتين وتسعين في المائة من القضايا المحالة إليها .

وإذا كانت كل دائرة من دوائر الجنج تعقد في المحاكم الجزئية مرة واحدة أسبوعيا ( القضاة الجزئيون يكلفون بأعمال متعددة في دوائر مختلفة ) وكان العام القضائي وفقا لنص المادة ٨٦ من قانون السلطة القضائية يتكون من تسعة شهور ، كان عدد الجلسات التي يعقدها القاضي الجزئي سنويا لنظر الجنج ٣٦ جلسة ( ٩ أشهر عمل x ٤ جلسات شهريا ) أي أن القاضي يحكم في الجلسة الواحدة في حوالي ٢١٣ قضية .

وفي محكمة مصر الجديدة مثلا بلغ عدد قضايا الجنج في نفس العام ١١٥٤٢ قضية كلها جديدة فصلت فيها المحكمة جميعها خلال العام فقضت بعقاب ١١٤٦٢ متهما وببراءة ثمانين متهما . فإذا افترضنا أن قاضي الجنج بالمحكمة يعقد جلسة واحدة أسبوعيا لكان معنى ذلك أن القاضي يتظر ويفصل سنويا في الجلسة الواحدة في عدد يزيد عن ٣٢٠ قضية .

تلك أمثلة على كم القضايا المنظورة أمام محاكم الجنج في مصر ، ويحق التساؤل حول الكيفية التي يمكن للمحكمة مع هذا العدد الهائل من القضايا الذي تفصل فيه كل جلسة من تأمين حق الدفاع في المرافعة وإبداء الدفوع والطلبات وتحقيق هذه الدفوع وتلك الطلبات وسماع شهود

فجملة عدد الأحكام الغيابية الصادرة من محاكم القاهرة للجنج الجزئية سنة ٢٠٠١ والتي تمت المعارضة فيها بلغ ١٦٨٥٠٧ . حكما عدل منها ٢٢٧٢٠ حكما وألغى ١١٥٥٣ حكما بنسبة حوالي ٢٠% من الأحكام الصادرة . ومن المعروف أن المعارضة في الأحكام الغيابية تتم أمام نفس المحكمة التي أصدرت الحكم . أما الاستئنافات التي ترفع عن الأحكام الصادرة من محاكم الجنج أمام محكمة أعلى ( دائرة الجنج المستأنفة بالمحكمة الابتدائية ) فترتفع فيها نسبة الأحكام التي يتم تعديلها أو إلغاؤها . ففي محكمة شمال القاهرة حكم بالبراءة وإلغاء حكم محكمة أول درجة في ٩٦٧ استئنافا ، وقضى بتخفيف العقوبة في ٢٣٤٨ استئنافا من جملة ١٤٢٤٠ استئنافا أي أن نسبة التعديل في أحكام محاكم أول درجة بلغت حوالي ٢٣% من مجموع الأحكام الصادرة من الدرجة الأولى . وفي محكمة دمنهور حكم بتخفيف العقوبة في ٨٥٥١ قضية وبالبراءة في ٧٨٥ قضية بمجموع ٩٣٠٩ قضية من أصل ٢٣٠٧٥ قضية بنسبة حوالي ٤٠% . وفي محكمة الزقازيق حكم بتخفيف العقوبة في ٣٦٨٨ قضية وبالبراءة في ٢٨٤٠ قضية بمجموع ٦٢٢٨ قضية من أصل إجمالي ١١٠٣٣ قضية بنسبة حوالي ٦٠% . وفي محكمة أسوان حكم بتخفيف العقوبة في ٣٥٧ قضية وبالبراءة في ٥٧ قضية بمجموع ٤١٤ قضية عدل فيها الحكم من أصل ١٨٩٣ قضية بنسبة ٢١% . وهكذا لا تقل نسبة الأحكام الجنائية التي تعدل في الاستئناف عن ٢٠% وقد تصل إلى ٦٠% فإذا أضفنا إلى ذلك الأحكام التي تعدل بالإلغاء أو التخفيف في

مرحلة المعارضة في الأحكام الغيابية التي تدور حول نسبة ٢٠% لتراوحت نسبة الأحكام التي تلغى من بين أحكام المحاكم الجزئية الجنائية بين ٤٠% و ٨٠% ، الأمر الذي لا يجد تفسيراً إلا بأن كاهل قضاة المحاكم الجزئية مرهق بالقضايا المتركمة .

فإذا نظرنا إلى ما يلغى من هذه الأحكام ( أحكام محاكم الجرح المستأنفة ) عند الطعن عليها بطريق النقض تأكد لدينا أن الحكم القضائي الذي يصدر عن قضاء متقل بالأعباء ليس بالضرورة عنواناً للحقيقة . فعند الطعون التي قضى فيها موضوعياً أمام محكمة النقض بقبول الطعن ونقض الحكم في العام القضائي ٢٠٠٠/٢٠٠١ ( المقدمة من المتهمين ) هو ٨٦٣٣ طعناً من جملة ٩٠٩٦ طعناً<sup>٣</sup> قبلت شكلاً بنسبة تصل إلى ٩٤% أي أن الأغلبية الساحقة من أحكام محاكم الجرح المستأنفة تتطوى على عوار يوجب نقضها إما لمخالفة القانون أو لخطأ في تأويله وتفسيره أو لقصور في التسبب أو فساد في الاستدلال أو غير ذلك من موجبات نقض الأحكام . فإذا علمنا أن أحكام محكمة النقض في الطعون على الأحكام الصادرة بعقوبات قصيرة المدة غالباً ما تصدر بعد استيفاء العقوبات لطول أمد التقاضي وازدحام جدول القضايا ولأن الطعن بالنقض لا يوقف تنفيذ العقوبة مالم تأمر محكمة النقض بذلك ، لأدركنا أي ضرر يلحق بالعدالة الجنائية وبحقوق المتهمين من جراء ذلك .

مرحلة المعارضة في الأحكام الغيابية التي تدور حول نسبة ٢٠% لتراوحت نسبة الأحكام التي تلغى من بين أحكام المحاكم الجزئية الجنائية بين ٤٠% و ٨٠% ، الأمر الذي لا يجد تفسيراً إلا بأن كاهل قضاة المحاكم الجزئية مرهق بالقضايا المتركمة .

فإذا نظرنا إلى ما يلغى من هذه الأحكام ( أحكام محاكم الجرح المستأنفة ) عند الطعن عليها بطريق النقض تأكد لدينا أن الحكم القضائي الذي يصدر عن قضاء متقل بالأعباء ليس بالضرورة عنواناً للحقيقة . فعند الطعون التي قضى فيها موضوعياً أمام محكمة النقض بقبول الطعن ونقض الحكم في العام القضائي ٢٠٠٠/٢٠٠١ ( المقدمة من المتهمين ) هو ٨٦٣٣ طعناً من جملة ٩٠٩٦ طعناً<sup>٣</sup> قبلت شكلاً بنسبة تصل إلى ٩٤% أي أن الأغلبية الساحقة من أحكام محاكم الجرح المستأنفة تتطوى على عوار يوجب نقضها إما لمخالفة القانون أو لخطأ في تأويله وتفسيره أو لقصور في التسبب أو فساد في الاستدلال أو غير ذلك من موجبات نقض الأحكام . فإذا علمنا أن أحكام محكمة النقض في الطعون على الأحكام الصادرة بعقوبات قصيرة المدة غالباً ما تصدر بعد استيفاء العقوبات لطول أمد التقاضي وازدحام جدول القضايا ولأن الطعن بالنقض لا يوقف تنفيذ العقوبة مالم تأمر محكمة النقض بذلك ، لأدركنا أي ضرر يلحق بالعدالة الجنائية وبحقوق المتهمين من جراء ذلك .

القضايا او مسؤولين عن الاحكام التى تصدر بالخطاء الحقيقية ان السبب الاساسى لهذه الاحكام التى تصدر بطريق الخطاء هو الكم الكبير جدا من القضايا الذى يطلب من القاضى الفصل فية مما يترتب عليه ان المعروض على القاضى يستحيل معة ان يصير اغوار الدعوى ويصل الى دقائق الامور فيها فى الغالب الاعم من القضايا وذلك بسبب المشكلة التى لم يقدم لها علاج حتى اليوم وهى الزيادة المفرطة فى عدد القضايا والتى يقابلها فى نفس الوقت قلة عدد القضاة فعدد القضاة فى مصر قليل جدا بالمقارنة بالدول الاكثر تقدما من مصر والتى تقدم خدمة العدالة بشكل افضل بكثير مما هو عليه الحال عندنا ولناخذ بعض الدول الاوربية حيث يتراوح المعدل الطبيعى لعدد القضاة بالنسبة لعدد السكان بين ٢٥ الى ٦٠ لكل ١٠٠.٠٠٠ من السكان فمثلا المانيا تصل النسبة فيها الى ٢٥ لكل ١٠٠.٠٠٠ من السكان وبولندا ٢٦ و جمهورية التشيك (٢٨)

هنغاريا (٢٧) وهذه النسبة هى فى دول معدل دعاوى لديها اقل بكثير مما لدينا فى مصر واذا نظرنا الى بعض الدول الاخرى سوف نجد ان النسبة اكبر من ذلك بكثير حيث تبلغ فى صربيا (٣٢) و فى اسبانيا (٣٠.٥) القضاة لكل ١٠٠,٠٠٠ من السكان).

وفرنسا تقريبا نفس النسبة او اقل من ذلك بقليل وهناك دول تصل فيها النسبة الى (٦٠) مثل موناكو.

واذا اردنا ان نستخدم نفس النسب لكى نحدد عدد المطلوب من القضاة فى مصر واذا اعتمدنا على نسبة (٢٥) قاضى لكل مائة الف من السكان فنحن فى حاجة الى ما يقرب من ٢٠ الف قاضى على اساس ان عدد السكان ٨٠ مليون والقضاة المقصودين هنا هم من يقومون بالفصل فى الخصومات وبهذا المعنى فان مصر بها سبعة الاف قاضى فى القضاء العادى و ما يقرب من الف وخمسمائة قاضى فى مجلس الدولة فيكون المجموع اقل من ثمانية الاف قاضى فقط مع ملاحظة ان الدول التى ذكرنا نسبة (٢٥) قاضى لكل مائة الف من السكان عدد المنازعات فيها اقل بكثير مما هو عليه الحال فى مصر والنسبة المطلوبة فى مصر لمواجهة الكم الكبير من القضايا لاتقل بحال عن (٤٠) ويزيد وعلية يكون العدد ٣٢ الف قاضى العدد المطلوب للنهوض باعباء خدمة العدالة وبدون وجود هذا العدد فسوف تظل مشكلة بقاء التقاضى فى مصر موجودة ومن الصعب التغلب عليها ولما كانت عملية تعيين هذا العدد الكبير من القضاة امر متعذر دفعة واحد فلا بد من البدء بحلول غير

تقليدية وسريعة ولن تكلف الدولة شىء للمساهمة فى سرعة انجاز الدعاوى المتراكمة امام المحاكم وهذا ما سوف نعرض له فى المقترحات بايجاد حلول لمشكلات العدالة فى مصر

### كيف نتغلب على قلة عدد القضاة بحلول سريعة وعاجلة

هناك فى الحقيقة تصورين لتحقيق زيادة سريعة فى اعداد القضاة الاول- يراى ضرورة الاستعانة باعضاء هيئة قضايا الدولة والنيابة الادارية فى هذا الصدد وذلك لزيادة عدد القضاة والتغلب على مشكلة بطء التقاضى وذلك من خلال تبنى خيار الاصلاح القضائى الشامل والذى يستوجب ضم جميع الهيئات القضائية فى مصر تحت مظلة سلطة قضائية واحدة واعادة توزيع العمل القضائى عليها جميعا بما يحقق الاستفادة القصوى من اعضاء هذه الهيئات وسبق ان تم طرح هذه الرؤئية فى مؤتمر العدالة الاول المنعقد سنة ١٩٨٦ والذى دعاء الى توحيد الهيئات القضائية تحت مظلة سلطة قضائية واحدة وسوف يستتبع الاخذ بهذا الاقتراح توحيد جهتى التقاضى القضاء العادى ومجلس الدولة مع ضم هيئة قضايا الدولة والنيابة الادارية الى هذه السلطة الواحدة وسوف يتم تفعيل مبداء التخصص للقضاء والنيابة بحيث يتم انشاء دوائر مدنية وتجارية وادارية واحوال شخصية وجنائية واقتصادية ونيابات متخصصة جنائية ومدنية تقوم بتحضير الدعوى وادارية تحقق الجرائم والمخالفات المتعلقة بالجهاز الادارى للدولة وسوف ينقل طبقا لهذا التصور الجزء الاكبر من اختصاص هيئة قضايا الدولة الحالى الى الشؤون القانونية فى الجهات الادارية ويستبقى فقط الجزء الخاص بالادعاء مدنيا لصالح الدولة فى الدعاوى التى تباشرها النيابة العامة باعتبار ان النيابة عن المجتمع لها وجهين الاول جنائى وهو ما تقوم به النيابة الجنائية والثانى مدنى وهو ما تباشره هيئة قضايا الدولة وسوف تقوم الشؤون القانونية فى الجهات الادارية بتمثيل هذه الجهات امام المحاكم وميزة هذا التصور انه سوف يضيف ما قوامه سبعة الاف عضو هيئة قضائية الى السلطة القضائية دفعة واحدة وبدون ان يكلف الموازنة العامة للدولة جنية واحد ونحن نعلم ان الموازنة العامة للدولة تعاني عجز مزمرز وهى الان تحديدا تمر بمشاكل كبيرة من حيث توافر الاعتمادات الازمة لتعيين اعداد اضافية من القضاة وهذه الاعداد جزء كبير منهم جاهز للعمل كقضاة مباشرا من حيث السن القانونية والخبرة اللازمة و الباقي سوف يضح فى النيابة المدنية والادارية والاستعانة

باعداد اضافية فى النيابة الجنائية لمساعدتها على النهوض بالعبء الملقى على عاتقها الان وهو تحقيق قضايا الفساد يمتاز هذا التصور بانه عند الاخذ به سوف تتلشا الكثير من العيوب والمشكلات التى افرزها وجود جهتى التقاضى جنباً الى جنب اى القضاء العادى ومجلس الدولة وجل هذه المشكلات متعلقة بتحديد جهت الاختصاص ولان هذه المسألة قد تكون فى بعض الاحيان من الدقة بحيث لا يمكن معرفتها منذ البداية بما يترتب عليه اقامة الدعوى امام جهة غير مختصة والتى تقضى بعدم الاختصاص والاحالة بعد ان تكون الدعوى قد تداولت امامها لفترة طويلة حتى تنهاى للفصل فيها وهذا بطبيعة الحال يطيل امد التقاضى وكذلك يتلافى هذا الاقتراح التنازع الايجابى و السلبى بين جهتى التقاضى وهو الامر الذى يخلق حالة من تضارب الاحكام فى حالة التنازع الايجابى وما يوجد من انكار للعدالة فى حال التنازع السلبى والاول يعنى ان جهتى التقاضى تتمسك بانها صاحبة الاختصاص بما مؤداة انة سوف يصدر فى النهاية حكمين من جهتين وسوف نجد انفسنا امام مشكلة كبرى هى اى الحكمين اولى بالتطبيق ولن يحل هذا الاشكال غير بعد اللجوء الى المحكمة الدستورية العليا لفض هذا الاشتباك وهذا الامر سوف يستغرق سنوات قبل ان يتم الحصول على حكم نهائى يفصل فى المنازعة وتزداد المشكلة عندما يكون الحكمين متعارضين وبما يترك ذلك من اهتزاز الثقة لدى العامة فى القضاء الذى يصدر لذات الشخص مرة حكم باحقية ومرة اخرى بعدم احقيته كما يمتاز هذا التصور بانه سوف يقرب القاضى من المتقاضين فنحن نعلم ان قضاء مجلس الدولة تحديداً فى مقرات محددة فى عواصم بعض المحافظات دون البعض ولة فقط عشرة مقرات وان كان يسعى الان الى الحصول على مقرات فى بعض المحافظات غير ان التواجد فى عاصمة المحافظة لا يحقق مبداء تقريب جهات التقاضى من المتقاضين وهذا ماسوف نعرض لة فيما بعد

الثانى—يرأى انة يجب المحافظة على جناحين للعدالة وهما القضاء العادى وبجواردة مجلس الدولة ثم يصار الى ضم هيئة قضايا الدولة الى القضاء ويتم ضم النيابة الادارية الى مجلس الدولة وفى هذه الحالة سوف يستعان بمستشارى هيئة قضايا الدولة للعمل كقضاة للمساعدة فى القضاء على تكديس القضايا بالمحاكم وهذا سوف يترتب عليه ضم اكثر من الفين قاضى الى السلطة القضائية جاهزين ومعدنين للعمل كقضاة وسوف يترتب على ذلك انشاء



اكثر من الف دائرة جديدة بين دوائر كلية وجزئية فلو قلنا بانشاء خمسمائة دائرة جزئية والتي يكون تشكيلها من قاضى واحد فان العدد المتبقى وقدرة ١٥٠٠ مستشار يسمح بانشاء خمسمائة دائرة كلية وهى تشكيلها ثلاثى اى من ثلاثة قضاة وبالتاكيد فان هذا العدد سوف يدفع فى اتجاه القضاء على تلال القضايا المتراكمة والتي عجز عدد القضاة الحالى عن التصدى لها واذا اردنا ان نحدد تقريبا العدد من القضايا الذى يمكن ان ينجز طبقا لهذا التصور فلو فرضنا ان عدد القضايا التى يحكم فيها القاضى كل شهر ١٠٠ قضية فتكون جملة ما يقضى فية شهريا حوالى ٢٠٠,٠٠٠ قضية (مائتين الف قضية شهريا) وبالتالى تكون المحصلة النهائية للعام الواحد = ٢,٠٠٠,٠٠٠ قضية // (اثنى مليون قضية ) تقريبا فى العام الواحد وهذا العدد من القضايا التى سوف يفصل فيها كل سنة سوف تساهم فى التغلب على تكديس القضايا وتمكن القاضى من النظر بتانى وبتودة ايضا حتى يستطيع الاحاطة بالدعوى او المنازعة بشكل يسمح بان يكون الحكم متفق مع القانون بما سوف يترتب عليه تلافى عيوب التعجل فى نظر الدعاوى للضغط الشديد على القضاة وسوف نستطيع فى غضون ثلاث سنوات ان نقضى على الدعاوى التى طال انتظارها للفصل فيها وسوف تسير العملية القضائية بعد ذلك بشكل طبيعى دون تاخير او تعجل محل ( هذا بالاضافة الى ازالة باقى العقبات الموجودة فى سبيل التقاضى والتى سوف نذكر جزءا منها فيما بعد ) .

ونحن طبقا لهذة الرواية نعالج خلل فى المنظومة القضائية ونصلح عيوب بحلول عملية واقعية ولن تكلف الدولة اية مبالغ مالية فنحن نتحدث عن عدد الفين قاضى دفعة واحدة بدون ان تتكلف الموازنة العامة جنيها واحدا ونحن نعلم ان ايجاد الدرجة المالية لتعيين قاضى مساءلة ليست بسيطة وخاصة فى ظل الازمة التى تعانى منها مصر هذة الايام وعدم قدرة الخزنة العامة على توفير المزيد من الاموال حيث تتوجه الدولة الى طلب الاستدانة من الخارج لسد عجز الموازنة ولكى تتمكن الحكومة من مواجهة اعبائها المالية اليومية ومن ثم فلا يوجد امكانية لتوفير المزيد من الاموال .

وهذا يؤكد على جدوى هذا الطرح اقصد الازمة المالية التى تعيشها الدولة الان والتي توجب ان نعمن النظر فى بنود الانفاق العام وذلك تمهيدا للترشيد فى الانفاق العام فمن غير المعقول ان تكون دولة تعانى ميزانيتها من عجز مزمن وزاد بشكل كبير جدا فى اعقاب الثورة لاسباب ليس مقام ذكرها هنا ان تظل

لاتراجع بنود النفاق فى الموازنة العامة وهذا يقود الى تسائل ما علاقة ضم هيئة قضايا الدولة الى القضاء على الموازنة العامة للدولة والحقيقة ان العلاقة تتبدى من عدة اوجه •

الاول / ان ضم الهيئة سوف يوجد قضاة دون تكليف الدولة اية مبالغ وهذا سوف يساهم فى تسريع الفصل فى الخصومات ومن ثم حلحلة العديد من المشاكل الاجتماعية والتشجيع على الاستثمار فى مصر فلقد كانت احد العقبات الاساسية التى تعترض المستثمرين الاجانب بعد مناخ الفساد الذى كانت تعيشه مصر قبل ٢٥ يناير هو البطء فى اجراءات التقاضى الذى ترتب عليه تراجع العديد من الشركات العربية والعالمية عن الاستثمار فى مصر وجعل البعض الاخرى ممن يرغب فى الاستثمار يحرص على ان يضع شرط اللجوء الى التحكيم الدولى فى حال نشوب اى خلاف بين المستثمر وبين الدولة ولا يخفى ما فى ذلك من اضرار بالغة لحقت بالدولة حيث ان معظم مراكز التحكيم الدولية تاخذ جانب المستثمر وتقضى لصالحه وهى بالاساس ليست محاكم بالمعنى الفنى الدقيق للكلمة والذين يجلسون للفصل فيها ليسو قضاة لذلك فان انحياز مراكز التحكيم وعدم حيادها امر محتم فمصر تخسر معظم قضايا التحكيم وهو الامر الذى يكلف الدولة مائات الملايين من الجنيهات سنويا وبدل ان تتدفق الاموال الى الخزنة العامة للدولة جراء الاستثمار والعمل داخل البلاد نجد اننا ندفع لهؤلاء بسبب اننا ننصاع الى وجود شرط التحكيم الدولى •

كما ان الفصل فى هذا العدد الضخم من القضايا سوف يترتب عليه بالضرورة ايجاد حالة كبيرة من الثقة فى القضاء وهو الامر الذى سوف يقضى على العديد من المشاكل التى خلفها بطء التقاضى والتى سوف نعرض لطرفا منها فيما بعد

وسوف يحل العديد من المشاكل الاجتماعية والمعانة التى يلقيها الملايين من اصحاب الحقوق المسلوقة باعادة حقوقهم اليهم او يرفع الظلم عن العديد ممن ظلم باحكام مخالفة للقانون صدرت تحت وطأة الكم الكبير من القضايا الذى يحول بين القاضى وبين الغوص الى اعماق الدعوى للوصول الى وجه الحق فيها وعلى نحو ما اشرنا فيما سبق من نسبة مخيفة للاحكام التى يتم الغاءها او تعديلها ولاشك ان كل قضية او دعوى يكون ورائها مشكلة اجتماعية او

اسرية وبالقضاء على المنازعة بحكم عادل تعود الحقوق الى اصحابها وتستقر حالة المجتمع بذلك وبسرعة معاقبة الخارجين عن القانون.

فمنذا قيام الثورة والجميع يتعجل اصدار احكام على المتهمين فى القضايا المتعلقة بالثورة والمتهم فيها اركان النظام السابق سواء كانت القضايا الخاصة بقتل المتظاهرين او الفساد المالى والترجح واستغلال النفوذ والاستيلاء على المال العام

الى غير ذلك من تهمة ويتصور البعض ان هذه المحاكمات تسير ببطء وهذا غير صحيح بالمقارنة بالمعدل الطبيعى لسرعة الفصل فى الدعاوى فى مصر فلدينا قضايا تتداول لمدة قد تصل الى عشرين سنة ويزيد

// كما ان عملية ضم مستشارى هيئة قضايا الدولة الى السلطة القضائية للعمل كقضاة سوف يقضى على الازدواجية فى العمل بين هيئة قضايا الدولة والشؤون القانونية فى الادارات القانونية لدى جميع الجهات الادارية لان جميع الجهات الادارية فى الدولة لديها شؤون قانونية ويقدر عدد المحامين العاملين فى هذه الادارات ما يقرب من ١٢٠ الف محامى هم فى الحقيقة لا يباشرون عمل حقيقى الان وكل دورهم ارسال المستندات الى هيئة قضايا الدولة على الرغم انهم لديهم كل الامكانيات للنهوض بهذا الدور على اكمل وجهه وذلك لانهم تتوافر لهم ميزة التخصص فكل محامى لدى جهة يكون معنى فقط بقضايا هذه الجهة وحسب وهذا يجعله ملم بهذه النوعية من القضايا بشكل جيد لانه لا يمارس غيرها كما ان لة ميزة نسبية تتعلق بوجوده لدى الجهة المدعى عليها ومن ثم فان جميع المستندات موجودة بين يديه وتحت نظرية ويستطيع ان يطالع منها ماشاء وقتما شاء كما يستطيع ان يستجلى اية مساءلة فنية من المتخصصين فى الجهة الادارية

لوجوده فى ذات الجهة والاتصال لايحتاج الى مكاتبات ومراسلات تتكلف مبالغ مالية طائلة وكذا وقت يصب فى النهاية فى تاخير الفصل فى فى الدعوى والوقوف على الموضوعات الفنية هام جدا لاستجلاء وجه الصواب فى الدعوى والوقوف على الحقيقة ويكفى ان نعرف ان كل القضايا التى يوجد بها جانب فنى تقوم المحاكم باحلتها الى اهل الخبرة بنذب احد خبراء وزارة العدل فى التخصص الذى تدخل فيه المساءلة الفنية وعضوا هيئة قضايا الدولة رجل قانون ولايجيد الموضوعات الفنية مثل القاضى ولكن القاضى يستطيع ان يستعين بالخبراء غير ان العضوا لايملك ذلك والجهة التى تعاونة فى ذلك هى

الجهة الادارية المدعى عليها والتي من واقع الخبرة العملية ان الجهات لاتقدم اية معلومات او مستندات فى العديد من الدعاوى لهيئة قضايا الدولة فان الطريقة التى تعمل

بها تجعل الحصول على المعلومة من الجهة غاية فى الصعوبة وذلك لان الهيئة تخطر الجهة بصورة الصحيفة عندما تعلن فى مقر الهيئة طبقا للقانون لان الجهة المدعى عليها هى من تملك الواقع والمستندات سند الفصل فى الدعوى وما يجرى فى العمل ان معظم الدعاوى لا يصل فيها رد من الجهات الادارية فضلا عن المستندات وهو ما يترتب عليه فى بعض الاحيان تاخير الفصل فى الدعوى فى الاحوال التى يكون فيها الفصل فى الدعوى متوقف على المستندات ففى هذه الحالة تقوم الهيئة باخطار الجهة الادارية لكى تسارع بارسال المستندات الموجودة تحت يديها وتستعجل باكثر من خطاب ولكن قد لا يصل اى رد او اى مستند مما يدفع عضوا الهيئة الى طلب التاجيل لاحضار المستندات وهذا فى الحقيقة خارج عن ارادته ولا يخفى ما تتكبده الدولة من مبالغ مالية جراء تلك المكاتبات فالدعوى الواحدة تتكلف ما يجاوز العشرة جنيهات فقط مراسلات فلو تخيلنا كم ما يرفع من دعاوى كل سنة لتضح لنا مدى اهدار المال العام من كل جانب ولكن حينما يكون من يمثل الجهة الادارية هو المحامى الموجود فى الجهة فان هذا سوف يؤدى الى اختصار الوقت وتوفير المال العام من جهتين الاولى توفير ما ينفق من اموال على مكاتبات بعشرات الملايين من الجنيهات سنويا بالاضافة الى ذلك فسوف نقضى على الازدوجية فى العمل بين الهيئة والشؤون القانونية والادارات القانونية .

ولعل فى نجاح محامى الادارات القانونية فى تمثيل بعض اجهزة الدوالة الهامة ما يدعو الى الطمأنينة فى تبنى هذا الطرح فالبنك المركزى المصرى على خطورته واهميته لاتتمثلة هيئة قضايا الدولة بل الشؤون القانونية لدية وكذلك هيئة قناة السويس والبتروى وغيرها ومن ثم فان نجاح التجربة فى نقل الاختصاص الى تلك الجهات من قبل يشجع على نقل باقى الاختصاص الى جميع الجهات لكى تمارس شؤونها القانونية مهمة تمثيلها امام القضاء مباشرة دون ان يمر ذلك بهيئة قضايا الدولة .

ولقد كانت هيئة قضايا الدولة منذوا انشائها سنة ١٨٧٥ تما رس دورا فى غاية الاهمية والخطورة حيث كانت فى البداية ممثل للشعب المصرى والدولة المصرية فى ذلك الحين امام القضاء المختلط ثم صدر القانون ١ لسنة ١٩٢٣

فاصبحت تصدر الفتوى للجهات الادارية وتراجع العقود قبل ابرامها وتدافع عن المصالح الحكومية وجميع اجهزة الدولة امام المحاكم و تراجع مشروعات القوانين ومهمة التحقيق وتاديب كبار الموظفين فى الدولة وهو ما يمكن ان يطلق عليه سلطة التحقيق المنوحة الان للنيابة الادارية وكذلك كتابة اسباب القرارات التاديبية (وهو ما تقوم به الان المحاكم التاديبية ) ثم انشى مجلس الدولة سنة ١٩٤٦ و اضيف اليه الفتوى والتشريع وبعد انشاء النيابة الادارية سنة ١٩٥٦ اختصت بالتحقيق مع موظفى الدولة و انحصر دور هيئة قضايا الدولة فى تمثيل الدولة بسلطاتها الثلاثة امام المحاكم فى الدخل والخارج و لان توجة الدولة فى تلك الحقبة اى فى مرحلة ما بعد قيام ثورة يوليو ١٩٥٢ كان توجة اقتصادى قام على تملك الدولة لمعظم وسائل الانتاج وخاصة فى اعقاب عمليات التاميم التى اعادته الى الشعب كثير من ممتلكات الاجانب الصناعية والزراعية واصبحت الدولة مالكة لها فضلا عن التوسع فى انشاء المصانع وهو ما اصطلح عليه بالقطاع العام ولان القطاع العام كان هو المهيمن على النشاط الاقتصادى وكان مملوك للدولة فان هيئة قضايا الدولة فى هذا الوقت قامت بدور هام وحيوى فى رعاية مصالح الشعب المصرى وذلك بحماية المال العام من اية محاولة للعدوان عليه وذلك فى الجانب القانونى اى ان الهيئة فى هذا التوقيت كان وجودها غاية فى الاهمية وقد تم صدر القانون رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٣ والذى اعاد تنظيم الهيئة لتستطيع ان تضطلع بدورها فى هذه المرحلة وقامت الهيئة بدورها على اكمل وجهه وتم تعديل القانون ٧٥ بموجب القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٨٦ وفى اواخر الثمانينيات من القرن الماضى بدهاء ان هناك تحول فى الوضع الاقتصادى فى مصر وتم البدء فى وضع هذه التوجهات الاقتصادية موضع التطبيق على الارض واقصد التوجة نحو اقتصاد السوق والبدء فى التخلص من القطاع العام والحقيقة ان هذا التوجة بدهاء فى سنة ١٩٧٧ وتم التراجع عنه تحت وطاءة مظاهرات واحتجاجات سنة ١٩٧٧ ولكن جراء تمرير عمليات بيع وتصفية القطاع العام تحت مسمى الخصخصة وتحولت ادوات الانتاج من الدولة الى الافراد واخذنا دور الدولة يتقلص ومعة بالتبعية دور الهيئة اخذا فى التناقص وجرى التوسع فى انشاء الهيئات العامة والتي يمثلها رئيس مجلس ادارتها امام القضاء وليس الوزير المختص وبالتالي اصبح من يمثل هذه الهيئات العامة والوحدات التابعة لها وجرى تعديل قانون الادارات القانونية رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ بموجب القانون رقم ١ لسنة ١٩٨٦ وذلك

مساير التوجه الجديد للدولة وبذلك اخذ يتقلص دور الهيئة الى ان اقتصر الان على تمثيل الوزارات ووحدات الادرة المحلية و بعض المؤسسات العامة الاخرى وهذا فى الحقيقة اختصاص لايتناسب مع ما تحتوية الهيئة من خبرات وكفاءات قانونية كبيرة ولايتناسب مع الانفاق العام من خزانة الدولة على الهيئة والتكلفة التى تكلف المجتمع والخزانة العامة فاذا كانت الدولة ماضية فى هذا التوجه فان دور الهيئة الحالى يتقلص اكثر فاكثر والمسؤلية تقتضى ان يعاد النظر فى دورها الحالى فاذا كانت قد ادت دورها فيما مضى على اكمل وجه خدمة لهذا الوطن فانالمسؤلية الوطنية تقتضى من الان ان نطالب بضم الهيئة الى القضاء وذلك لتحقيق الاصلاح القضائى المنشود الذى يصب فى النهاية فى مصلح المواطن المصرى

فاذا كانت المصلحة العامة هى هدفنا فاننا من اجل المصلحة العامة ومن اجل تحقيق عادالة ناجزة سريعة نؤيد هذا الراى وننادى بة •  
ويثور السؤال كيف يمكن ان نحقق هكذا غاية او كيف يمكن ان توضع موضع التطبيق الدخول الى الجانب العملى من هذا الطرح وتلك الرؤية قائم على اجراء تعديل فى قانون المرافعات وتحديد فى المادة ١٣ مئة التى جرى نصها على الاتى (( فيما عدا ما نص عليه فى قوانين خاصه تسلم صورة الإعلان على الوجه الآتى :

١- ما يتعلق بالدولة يسلم للوزراء و مديرى المصالح المختصة و المحافظين أو لمن يقوم مقامهم فيما عدا صحف الدعاوى و صحف الطعون و الأحكام فتسلم الصورة إلى هيئة قضايا الدولة أو فروعها بالأقاليم حسب الإختصاص المحلى لكل منها . ))

ف يتم تعديل نص هذه المادة فى عجزها الاخير من الفقرة (١) وتكون فيما عدا صحف الدعاوى و صحف الطعون و الاحكام فتسلم الى الصورة الى الادارات القانونية التابعة لكل جهة فى مقر هذه الجهة حسب الاختصاص المحلى لكل منها )+ وهذا التعديل يسمح بان ينقل الختصاص الحالى للهيئة الى الشؤون القانونية بالجهات الادارية وبالوزارات ولكن قبل هذا يلزم ان يتم تعديل وضع الشؤون القانونية

بتلك الوزارات والمصالح حتى تكون جاهزة لمباشرة الدور الجديد المنوط بها واول ما يلزم ان يدخل من تعديل على الشؤون القانونية هو اخضاع الشؤون القانونية لقانون الادارات القانونية وهو الامر الذى سوف يترتب عليه انضباط عملها ودخولها تحت اشراف لجنة شؤون الادارت القانونية بوزارة العدل والتي تتبع عمل الادارات القانونية كما تقوم بالتفتيش على عمل هذه الادارات وتقييم اداء المحامين بها .

كما يلزم اجراء تعديل فى قانون المحاماة يسمح بان يتحول الباحث القانونى الى مشغل اى يقيد الباحثين القانونيين لدى الجهات الادارية فى سجل المشغلين فى نقابة المحامين تمهيدا لحضرة امام المحاكم باعتبار انه هوا من سوف يمثل الجهة الادارية امام القضاء .

وبالتاكيد فان الشؤون القانونية فى الوزارات والادارات المختلفة سوف تمارس هذا دور بقدرة فنية وعددية جيدة لانه يتوافر لها ميزات كثيرة على نحو ما ذكرنا من قبل .

ونحن بالتاكيد نحتاج الى تعديل قانون الادارات القانونية بما يسمح بزيادة رقابة وزارت العدل عليها من الناحية الفنية للعمل وذلك لانه سوف يضم اليها اعضاء الشؤون القانونية الحاليين والذين سوف يمثلون الوزارات و المصالح الحكومية المختلفة

وفى سبيل تحقيق اعداد جيد وسريع لاعضاء الشؤون القانونية الحاليين نرى ان يتم الاستعانة بالسادة المستشارين نواب رئيس هيئة قضايا الدولة والوكلاء والبالغ عددهم ٥٠٠ مستشار تقريبا فى اعادة تدريب وتاهيل محامى الشؤون القانونية ونقل الخبرات القانونية والفنية المتراكمة لدى السادة المستشارين الى هؤلاء المحامين تمهيدا لتسلمهم الراية بعد ذلك ليباشرو المهمة وطبقا لهذا التصور وبعد ان يتم ضم هيئة قضايا الدولة الى السلطة القضائية ينتدب جميع من هم على درجة نائب رئيس هيئة قضايا الدولة ووكيل للهيئة الى وزارة العدل المصرية بلجنة شؤون الادارات القانونية المنصوص عليها فى المادة السابعة من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ المعدل بالقانون رقم ١ لسنة ١٩٨٦ والخاص بالادارات القانونية فى الجهات الادارية وذلك تمهيد لاسناد مهمة الاشراف والرقابة على كل ادارة قانونية من ادارات الجهات التى تمثلها هيئة قضايا الدولة حاليا الى احد السادة المستشارين او اكثر حسبما يسمح به العدد

والحاجة لدى الجهة واهمية عمل الجهة او خطورت القضايا التى سوف توكل الى كل ادارة من هذه الادارات وذلك كمرحلة انتقالية يتم خلالها نقل الاختصاص اليها مع وجود رقابة مباشرة من مستشارين ذوى خبرة وهذا سووف يسمح بنقل هذه الخبرات المتراكمة واعدد جديد لمحامى الشؤن القانونية او ما يصطلح عليهم الان بالباحثين والمحققين فى تلك الجهات وهم لديهم استعداد كبير لتحمل تلك المسؤولية فغالبيتهم من المتفوقين وكثير منهم حاصل على ماجستير وبعضهم لدية دكتوراة لاينقصهم سوا بعض التعديلات فى القوانين على النحو السالف وقدر من الرقابة والتوجيه لبعض الوقت وهذا ماسووف يقوم به المستشارين الذين سوف ينتدبو الى وزارة العدل واعتقد ان عددهم يسمح بتغطية جميع الجهات الادارية بشكل مباشر وبذلك نكون قد حققنا انتقال متدرج للاختصاص وامن فى نفس الوقت لان ذلك سوف يتم تحت اشراف ورقابة خبرات قانونية علمية وعملية وهم السادة المستشارين نواب رئيس هيئة قضايا الدولة وهذا سوف يضمن تكوين خبرات وكفاءات وكوادر قانونية لدى تلك الادارات بما يمكنها من النهوض بدورها الجديد على اكمل وجه .

ويستعان بمستشارى النيابة الادارية على المساهمة ايضا فى زيادة عدد القضاة بمجلس الدولة من خلال التبادل بين النيابة والقضاة بالمجلس باعتبار ان النيابة الادارية سوف تصير جزءا من المجلس تباشر الدعوى التأديبية وتقوم بالتحقيق فى المخالفات الادارية تمهيدا لاحالة ماترى انة يمثل مخالفة للقانون الى المحاكم التأديبية وحفظ غيرها فى اطار القانون والذى يحتاج الى تعديل ومراجعة لاعادة الانضباط للجهاز الادارى للدولة وسوف يتم طبقا لهذا التصور التصعيد من النيابة الادارية الى محاكم مجلس الدولة لتكون النيابة الادارية هى بداية السلم القضائى فى مجلس الدولة وهذا سوف يمكننا من الغاء هيئة المفوضين بالمجلس التى تعتبر وبحق سبب من اسباب اطالة امد التقاضى حيث تحال الدعوى الى هيئة المفوضين بعد ان تتداول عدة جلسات امام المحاكم لنظر الشق المستعجل ان وجد وعملية الاحالة الى هيئة المفوضين تستغرق وقت طويل لكى تقيد امام المفوضين ثم تتداول لجلسات عدة قبل ان تحجز لوضع التقرير ثم بعد ذلك يوضع التقرير لتحال الدعوى مرة اخرى للمحكمة وتنتظر دورها لتقيد من جديد امام المحكمة والتى قد تظل تتداول امامها سنوات عدة قبل ان يصدر حكم والذى عند صدوره لن يحول دون وجود جولة اخرى من



التقاضى امام المحكمة الاعلى واثنا كل ذلك يطارد المدعى دعواة من هيئة الى اخرى ومن محكمة الى اخرى وقد تدق المشكلة اكثر عند القضاء بعدم اختصاص المجلس والاحالة الى القضاء العادى وهذا بلاشك ضار بالعدالة وبالوطن الن العدل واساس امن واستقرار المجتمع والدعوى التى تتداول لسنوات تخرج من مفهوم العدل الصحيح

وفى وجود هيئة مفوضى الدولة مايعرقل الفصل فى الدعاوى ولا يضيف شىء للقضية لان ما يضة من تقرير مجرد راي استشارى لا يلزم المحكمة فى شىء واعتقد ان احد الاسباب الاساسية لوجود هيئة المفوضين هو ان تكون المرحلة الاولى لتاهيل القضاة بالمجلس لانة لايمكن ان يتم تعيين قاضى بالمجلس بمجرد تخرجة من كلية الحقوق او الشريعة والقانون بل يلزم ان يتم اعدادة لذلك وفى حال اصبحت النيابة الادارية جزاء من المجلس فسوف يتم التعيين بها اولا وعند الوصول الى السن الازمة للعمل فى القضاء يصعد مباشرا ويتم الغاء هيئة المفوضين وتتم الاستعانة باعضائها الذين تنطبق عليهم الان الشروط الازمة للجلوس فى مجلس القضاء من حيث السن فى التصدى مع باقى اعضاء المجلس من القضاة للعدد الضخم من القضايا لسرعة الفصل فى الحقوق لان سرعة الفصل فى الدعاوى هو معيار وجود مرفق للعدالة قادر ومستقيم وباقى اعضاء هيئة المفوضين الذين لاتنطبق عليهم شروط الالتحاق بالمحاكم من حيث السن يلحقون بالنيابة الادارية ويتم التصعيد منها بعد ذلك الى القضاء بالمجلس شأن النيابة العامة والقضاء العادى وسوف يتم ايضا ضح عدد من المستشارين من النيابة الادارية الى المحاكم التاديبية وغيرها وهو ما سوف يساهم ايضا فى زيادة اعداد القضاة بالمجلس حالا وبالتالى سرعة انجاز الدعاوى المتراكمة-----

----- ومن الحلول التى يمكن ان يستعان بها فى زيادة عدد القضاة وذلك من خلال زيادة عدد المقبولين فى بداية السلم القضائى هو ان يتم العودة الى سن التقاعد الاصلى قبل ان يتم تمديدة وهو ستين سنة(٦٠ سنة) فمن العلوم ان سن التقاعد تم تمديدة اكثر من مرة ليصبح الان سبعين عام بعد ان كان فى الاساس ستين عام ولئن كان التقدم فى العمر يضيف خبرات ورصيد كبير من التجارب غير ان ظروف مصر تتطلب ان يتم الاستعانة بالشباب وذلك لعدة اسباب ياتى على رئسها --ان الجميع يعلم ان

عملية مد سن التقاعد للقضاة واعضاء الهيئات القضائية كان يتم لخدمة اهداف خاصة بالنظام السابق ولم تكن تتم لصلحة القضاء او المتقاضين او لخدمة العدالة وكانت بعض اهداف النظام السابق من مد سن تقاعد القضاة واعضاء الهيئات القضائية الابقاء على قيادات معينة فى اماكن معينة او لمنع قيادات اخرى من تولى مناصب معينة بحكم الاقدمية .

ولعل احد اهم اهداف الثورة المصرية فى الخامس والعشرين من يناير هو تصحيح جميع السياسات الخاطئة التى تمت فى العهد السابق والقول بالابقاء على الاخطاء التى ارتكبتها النظام السابق يعنى اننا مانزال نسير فى نفس الطريق الذى رسمه الرئيس المخلوع حسنى مبارك ولم نحيد عنة وهذا يعنى ان الثورة لم تنجز اهدافها لان الثورة تهدف الى تغيير سياسات وليس تغيير اشخاص كما ان التركيب السكانى فى ( ) مصر يستوجب العودة الى سن التقاعد الطبيعى وهو ستون عام ففى بلد الغالبية من سكانية شباب ونسبة البطالة فى مرتفعة يجب ان تراعى التشريعات هذا ففى وتشير بعض التقارير المحلية والدولية الى ان المرحلة العمرية بين سن العمل اى ما بعد العشرين والستين تتجاوز ٧٠% من تعداد السكان واذا اخذنا فى الاعتبار من هم دون سن العمل الذين فى مراحل التعليم المختلفة سوف نجد ان النسبة تتجاوز ٨٠% وبالتالي فان التشريع يجب ان يراعى هذا ولايسوغ ان يقبل وضع خاطىء بداعى انه موجود من قبل نحن فى مرحلة اعادة صياغة المشهد فى مصر ولايجب ان نتقيد بما كان موجود وخاصة ونحن نعلم ان سبب وجوده هو مصالح خاصة كما ان مشكلة التقاضى الاساسية فى مصر وهى بطء اجراءات التقاضى تستوجب العودة بسن التقاعد الى ستين عام فسوف يترتب عليه زيادة اعداد المقبولين فى بداية السلم القضائى لان فتح الباب للتعينين باعداد اكبر يعتمد على وجود درجات خالية وهذه لن تزيد ولايمكن زيادتها مع وجود التكديس فى الهيكل التنظيمى من الاعلى فنحن امام وضع اقرب من قلب راس المثلث الى قاعدة فدائما يكون التركيب الوظيفى فى اى مؤسسة او هيئة متسع من القاعدة يضيق كلما ارتفعا الى اعلى لان وظيفة القيادات دائما هى توجيه العمل ونقل الخبرات الى الاجيال التالية وهى مهمة الاتحتاج الى عدد كبير من هم فى هذه الدرجات وبالتالي فان ماوصل الية الوضع داخل الهيئات القضائية جعل الوضع اقرب الى هرم مقلوب وبالتالي من يتحملون عبئ العمل المباشر

الذى يقوم به القضاء يقتربون من ان يكونو هم الاقلية فى المستقبل القريب اذا لم يتم العودة بسن التقاعد ويكفى ان تنظر الى اعداد المستشارين الكبار فى جميع الهيئات القضائية وما ينتجونة من عمل وهو فى الحقيقة قليل جدا ولايتناسب البتة مع حجم المخصصات من الموازنة العامة للدولة وفى حال تم العودة الى سن ستين عام سوف نستطيع ان نزيد اعداد المعينين فى بداية السلم القضائى دون ان نرهق الموازنة العامة للدولة المرهقة حاليان ولا تستطيع توفير المزيد من الاموال لايجاد درجات مالية جديدة لتعيين قضاة فى بداية السلم القضائى مصر تحتاج الى افكار جديد لتحديثها ونقلها الى الربع الثانى فلن تنتقل باستخدام ذات الادوات وممارست نفس السياسات واستخدام ذات الادوات فى مجتمع تحدث فيه ثورة يحتاج الى تجديد دماءة وتفتيح شريينة ولن يحدث ذلك غير بالاستعانة بمزيد من الشباب وليس فى هذا ثمة مساس بقيمة شيوخ القضاء وسائر الهيئات القضائية او التعريض بهم لكنها حركة التاريخ ومتطلبات التغيير فمعلوم ان الانسان كلما تقدمت به السن اصبح يميل الى ما مضى ويستنكر كل جديد او على الاقل لايقبله بسهولة واختلاف مفردات العصر وادواته ومنها بالتاكيد التشريعات ونحن نحتاج الى اعادة النظر فى التشريعات القائمة بما يلائم الوقت الحالى فلدينا فى مصر ترسانة من التشريعات والقوانين تناء عن الحصر وقد تسمع فى بعض الاحيان ان هناك احكام تصدر استنادا الى ديكرتو وهو ما كان يصدر عن السلطان العثمانى فى وقت كانت مصر جزءا من الدولة العثمانية وهذا امر غاية فى الغرابة وبالتاكيد هذه التشريعات فى حاجة الى مراجعة جميعها وبالتاكيد هذه التعديلات لا بد ان تعبر عن العصر الحالى والذى لة مفردات مختلفة عن مصر والعالم منذ اربعين سنة مثلا وبالتاكيد تحتاج هذه التشريعات الجديدة والتى سوف تكون مرتبطة بما يوجد الان فى العالم من متغيرات اقتصادية وتجارية وهذه بالتاكيد تحتاج الى عناصر شابة لفهمها ووضعها موضع التطبيق كما انة من المعلوم ان التقدم فى السن يترتب عليه ضعف القدرة على تحمل العمل لفترات طويلة وهو مانحتاجه لانجاز القضايا المتراكمة والتى يترتب على اطالة امد

التقاضى فيها غياب للعدالة لان زيادة اعداد القضاة واعضاء الهيئات القضائية سوف يساهم فى تحقيق السرعة فى انجاز القضايا لانه سوف يزيد عدد المعينين فى بداية السلم القضائى كما ان قدرت الشباب على المثابرة على العمل لفترات طويلة اكبر من شيوخ القضاة وعضاء الهيئات القضائية ولما هو معلوم ان العمل فى القضاء شاق ومرهق ولا يصل القاضى او عضوا الهيئة القضائية الى سن الستين الا ويكون قد انهك واصيب بالاعياء لخطورة العمل الذى يقوم به واهميتها لذلك فان سن السبعين عام كثير ومرهق للقضاة انفسهم وبالتالى فان العودة الى سن ستين سنة سوف يسمح بزيادة عدد المعينين فى بداية السلم القضائى بما يمكننا من زيادة عدد القضاة ويحقق غاية مزدوجة خطوة على طريق محاربة البطالة بتعيين الشباب وخطوة اخرى فى اتجاه زيادة عدد القضاة بما يسمح بتحقيق عدالة ناجزة وسريعة تعيد القانون الى المجتمع

#### ٦- تقدير عدد السكان حسب التوزيع العمري:

النسبة المئوية	المجموع	إناث	ذكور	الشرائح العمرية
١١,٤٧	٧ ٨٧٧ ٧٨٠	٣ ٨٥٤ ٤٣٦	٤ ٠٢٣ ٣٤٤	أقل من خمس سنوات
٤٦,٢٠	٣١ ٧٨٠ ٠٩٢	١٥ ٢٦٨ ٢٥٨	١٦ ٥١١ ٨٣٤	٥ إلى أقل من ٢٥ سنة
٣٦,٥٠	٢٥ ٠٤١ ٦٠٩	١٢ ٥٠٩ ٧٩٠	١٢ ٥٣١ ٨١٩	٢٥ سنة إلى أقل من ٦٠ سنة
٢,٤٠	١ ٦١٥ ٤٩١	٨٠٤ ٤٤٨	٨١١ ٠٤٣	٦٤-٦٠
١,٦٠	١ ٠٧٨ ١٥٧	٤٩١ ٩٩٦	٥٨٦ ١٦١	٦٩-٦٥
١,٠٣	٧٠٧ ٤٥١	٣٤٥ ٢٤١	٣٦٢ ٢١٠	٧٥-٧٠
٠,٨٠	٥٤٧ ٩٠٩	٢٦٨ ٧٤٤	٢٧٩ ١٦٥	٧٥ فأكثر
	٦٨ ٦٤٨ ٤٨٩	٣٣ ٥٤٢ ٩١٣	٣٥ ١٠٥ ٥٧٦	مجموع الجمهورية في ١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤

تقرير صادر عن الامم المتحدة بشأن الاتفاقية الدولية لحماية حقوق العمال المهاجرين وافراد اسرهم اكتوبر ٢٠٠٦ صفحة ١٠

السبب الثانى / الذى يساهم فى بقاء اجراءات التقاضى فى مصر هو انشغال القضاة فى غير العمل القضائى واعنى بة هنا الانتداب الى الجهات الادارية للقضاة واعضاء الهيئات القضائية فعلى الرغم من قلة عدد القضاة وبطء سير الدعاوى وهو الامر الذى كان يستوجب ان يكرس القضاة كل وقتهم ومجهودهم للفصل فى الدعاوى المتراكمة غير ان الامر كان ومايزال خلاف ذلك حيث ان الغالبية من القضاة منتدبين لدى الجهات الادارية والبعض ينتدب لدى اكثر من جهة فى نفس الوقت بالاضافة الى عملة كقاضى وهذا ما يفسر اسباب التاجيل اكثر من مرة لدعاوى هى بالاساس جاهزة للحكم فيها . والانتدابات الى الجهات الادارية لاتؤثر فقط على سرعة الفصل فى الدعاوى بل ان فيها مخالفة لمبدأ الفصل بين السلطات الذى يستوجب عدم تدخل اى سلطة من سلطات الدولة الثلاثة التشريعية والتنفيذية والقضائية فى عمل السلطة الاخرى

والاخطر فى ان هذه الانتدابات انها تتعارض مع مبدأ اصيل فى التقاضى وهو عدم صلاحية القاضى لنظر خصومة سبق لة ان ابدأ فيها رثيا والقضاة المنتدبين تعرض عليهم قضايا بالتاكيد سبق ان ابدوفيهما رثيا لان القرارات الادارية التى تصدر يسبقها دئما الراى القانونى والذى يعطية المستشار المنتدب ومن ثم فان صدور القرار يكون مستند بالاساس الى هذه الفتوى القانونية وفى حال طعن اى شخص على القرار الادارى فانه لا يصلح القاضى الذى سبق ان اعطى الراى القانونى ان ينظر هذه الدعوى ولما كانت القرارات التى تصدر من الوزراء يكون المخاطب بها جميع من يعمل فى هذه الوزارة على مستوى الجمهورية ومن ثم فان القاضى مهما كان مكان عملة سوف يجد ان القرار الذى صدر استنادا لفتوة معروض عليه وتديق المشكلة اكثر بالنسبة لقسم الفتوى والتشريع بمجلس الدولة الذى يقدم الفتوى القانونية لجميع الوزارات والتى تصدر قراراتها اوتمضى فى تعاقدها بناء على هذه الفتوى ومن يتضرر من القرار او من بنود العقد يتوجه لمجلس الدولة ولما كان التبادل بين قسم الفتوى والقسم القضائى مستمر والدعاوى تستغرق امام المحاكم سنوات فلا يمكن تجنب امكانية عرض المنازعة على ذات القاضى الذى سبق ان اعطى فيها الفتوى ومن المعروف ان قسم الفتوى بمجلس الدولة الفرنسى ليس قسم قضائى بل هو قسم ادارى

وهذه الانتدابات تساهم بشكل كبير فى تعطيل الفصل فى الدعاوى وبطء التقاضى وذلك باشغال القضاة بغير الفصل فى الدعاوى وبدل ان يتفرغ القضاة واعضاء الهيئات القضائية للفصل فى الدعاوى المتراكمة يشغلون بالافتاء وتقديم المشورة القانونية للجهات الادارية وقد ثبت ان هذا الدور لم يكن لى اثر فى منع الفساد فى الجهاز الادارى للدولة الذى تكشف بعد ثورة ٢٥ يناير فقد اتضح ان جميع مؤسسات الدولة كانت ترتع فى فساد عميق بدا من رئاسة الجمهورية مرورا بمجلس الوزراء وجميع الوزارات وجميع المحافظات وجميع وحدات الادارة المحلية وحتى شركات القطاع العام وقطاع الاعمال العام والتي كان يوجد بموجب القانون مستشارين منتدبين فى مجلس ادارة هذة الشركات ولم يكن هذا مانعا للفساد او حتى ترتب على وجود هؤلاء المستشارين الحد من الفساد والجميع يعرف كيف بيعت شركات القطاع العام وكيف تصدر الان الاحكام باعادتها للدولة الم تعرض هذة البيوع قبل ان تتم على السادة المستشارين المنتدبين لدى الجهات القئمة بالبيع وعلى المنتدبين لدى هذة الجهات وعاكى سبيل المثال كان منتدب لدى وزارة الاسكان اربعين مستشارا وعرضت عليهم وعلى قسم الفتوى والتشريع بمجلس الدولة كل ماتم من عمليات بيع لاراضى الدولة لان هذة الوزارة هى التى تقوم بالتصرف بالبيع او التاجير لمعظم ارضى الدولة ثم نكتشف الان بان هذة البيوع شابها الفساد واهدار المال العام والسؤال اين كان السادة المستشارين المنتدبين لدى تلك الوزارة وماذا افاد وجودهم وما هو العائد على المجتمع من الملايين التى كان ومازال يتقاضها هؤلاء المستشارين بل ان البعض كان منتدب لدى عدة جهات فى نفس الوقت فقد وصل البعض ان كان منتدب لدى ستة جهات ادرية فى نفس التوقيت ويتقاضى بطبيعة الحال مبالغ طائلة من جميع تلك الجهات وبالتاكيد فان الهدف من هذة الانتدابات لم يكن على الاطلاق الصالح العام بقدر ماكان الرغبة فى استمالة بعض القضاة والتاثير عليهم ومحاولة اختراق القضاة نحن فى حاجة ماسة الى المكاشفة والوضوح والقول بصوت على ان القضاء يجب ان يبتعد عن عمل الجهات الادارية وذلك حتى لا يوضع القضاء فى حرج وحتى لا يكون بمثابة الدرع الواقى او الذى يتستر وراءه الفاسدين بالجهاز الادارى للدولة

و كذلك تخلق هذة الانتدابات ازدواجية فى العمل حيث توجد الادارات القانونية والشئون القانونية لدى جميع الجهات الادارية وتستطيع ان تقوم بهذة

المهمة ونخفف العبء عن الموازنة العامة لان هذا الوضع يجعلنا نعين شخص للقيام بوظيفة ثم نسلبه اختصاصا لنعطية الى شخص اخر ونعطى الاثنان مرتب على ذات العمل.

كما ان وجود القضاة المنتدبين لدى الجهات الادارية يخل بمبدأ المحاسبة فاذا تبين ان قرار صدر عن الوزير المختص واضر هذا القرار بالمال العام او بمصالح الشعب المصرى وتبين ان القرار صدر استنادا الى فتوى من مستشار وان المسئول التنفيذى التزم حدود هذه الفتوى او المشورة القانونية فمن يحاسب فى هذه الحالة والقاضى هنا لا يمارس فصل فى خصومة حتى يسوغ القول بعم جواز مناقشة او مراجعة وامتناع مسائلة القاضى يجب ان يستتبع امتناع مسائلة المسؤل التنفيذى وهذا ماسوف يضر بالغ الضرر بالدولة المصرية بشكل عام لان المحاسبة هى جزء اصيل لوجود ادارة رشيدة .

كما ان عملية الندب بالشكل الذى تتم به الان فيها قتل للمواهب واهدار للخبرات فكل اجهزت الدولة لديها ادارات قانونية وشئون قانونية ولديهم من الخبرات ما يسمح بالقيام بهذا الدور بشكل جيد وبكفاءة بل ان تخصصهم فى موضوعات قانونية تخص الجهة التى يعملون فيها ومعايشتهم اليومية لمشاكل هذه الجهة يجعلهم الاقدر على على تقديم المشورة القانونية لهذة الجهات والادارات بشكل افضل كما ان عدم اسناد هذه المهمة للادارات القانونية والشئون القانونية فية اهدار للخبرات وبالتالى عدم اعداد كوادر جيدة للمستقبل مع ان محامى الادارات القانونية تم تعيينهم فى الجهات التى يعملون فيها لكى يقومو بالدور القانونى الذى تحتاج الية هذه الجهة وجزء من هذا الدور بالتاكيد تقديم المشورة القانونية للجهة التى يعملون بها بل هو الجزء الاهم من دورهم هو ان تعرض عليهم المسائل

القانونية قبل البدء فى اتخاذ قرار واى اجراء لمعرفة مدى موافقة للقانون من عدمة ولكن ما يحدث عملا انه تم تقليص هذا الدور واخذنا منة لصالح جهات اخرى بما خلق ازدواجية فى العمل واعباء اضافية على الخزانة العامة للدولة ولحل كل هذه الاشكاليات وللمساهمة فى تحقيق عدالة سريعة وناجزة وحب سرعة الغاء الانتدابات للقضاة واعضاء الهيئات القضائية لدى جميع الجهات الادارية -٠-

واعتقد انه قد اصبح هناك ما يشبه الراى العام داخل الهيئات القضائية ينادى  
بالغاء هذه الانتدابات وذلك تاكيدا على مبداء الفصل بين السلطات وتلافى  
الماخذ السالفة الذكر وحتى نناء بالقضاء عن اية مطاعن تواجهه عملة الذى  
اقسم اليمين على اداء والتزام هذا القسم يستوجب ان يكرس جميع القضاة  
وقتهم وجهدهم للقيام بدورهم واداء رسالتهم وهى اقامة العدل ورفع الظلم  
عن المظلومين وهى من اجل واشرف الاعمال والتفرغ لها واجب وخاصتا فى  
ظل هذا التكدرس الرهيب للقضايا والتاخير الشديد فى الفصل فى الخصومات  
على النحو السابق بسطة وتفصيلا .

هذا بعض من كل فلم اقصد فى هذه السطور ان احصى كل مشاكل العدالة  
فى مصر والتى بالتاكيد احد اهم اسبابها (وبالاضافة الى ما سبق ) القوانين  
المطبقة فى مصر من حيث الكم الكبير وعدم الدقة والظبط فى الصياغة ومنها  
ايضا عدم تخصص القضاة ومنها ضرورة النظر الى جميع الاجهزة المعاونة من  
طب شرعى ومن خبراء وتنفيذ احكام ودراسة امكانية انشاء شرطة قضائية  
لحماية بيوت العدالة وتنفيذ الاحكام وضرورة الغاء لجان فض المنازعات المنشئة  
بالقانون ٧ لسنة ٢٠٠٠ الى غير ذلك من افكار قيمة تحتاج الى دراسة مستفيضة  
لكيفية وضعها موضع التطبيق

ولكن ما اردت ان اسلط الضوء على جانب مهم من جوانب مشكلة العدالة لعل  
ان اكون قد اضفت فية شيا ذا بال نتمنى ان يكون نورا على الدرب وان كان  
فيما قلت صواب فهوا من اللة وان كان خطأ فمنى ومن الشيطان وادعو العلى  
القدير ان يكون عملنا خالص لوجهة ثم لوجهة هذا الوطن العظيم والذى قدم  
لنا الكثير وينتظر من المخلصين من ابناة الكثير

والسلام عليكم ورحمة اللة وبركاتة



**المتغيرات الاقتصادية العالمية  
ودور السياسة المالية في جذب الاستثمارات الاجنبية**

**د/عبدالفتاح محمد عبدالفتاح  
باحث قانوني بمصلحة الضرائب المصرية**

٢٠١٢م

## المقدمة

تعد السياسة الضريبية الجوهر الأساسي لكافة التشريعات المالية بكافة دول العالم على إختلاف أنظمتها الاقتصادية ، بما تمثله من أداة تستخدم لتنظيم المسار المالى للدولة من خلال استخدامها كمصدر هام ورئيسى من مصادر الإيرادات العامة ، بجانب دورها فى تحقيق مجموعة من الأهداف ذات الطبيعة الاقتصادية والاجتماعية والتي تختلف آثارها باختلاف الأنظمة الاقتصادية السائدة .

والسياسة الضريبية بدورها تختلف تبعاً لاختلاف النظام الاقتصادى ، فالسياسة الضريبية فى ظل الفكر الرأسمالى تختلف عن السياسة الضريبية المتبعة فى ظل الفكر الاشتراكى ، كما تتأثر السياسة الضريبية بدرجة تقدم أو تخلف النظام الاقتصادى للدولة .

كما تأثرت السياسة الضريبية بالمستجدات والمتغيرات والتحديات التى ظهرت فى ظل العولمة الاقتصادية **Economic Globalization** و اتباع برامج الإصلاح الاقتصادى فى الدول الآخذة فى النمو .

وتتعدد وظائف السياسة الضريبية من تحقيق الإستقرار الاقتصادى إلى دعم الادخار وتحفيزه وإحداث تغيرات جذرية فى مسار التنمية الشاملة والمستدامة، بالإضافة إلى توجيه الأنماط الاستهلاكية فى الدولة ، علاوة على دورها الأساسى فى تمويل الإنفاق العام الحكومى وخاصة مشروعات البنية التحتية .

وتسعى الحكومات فى الوقت الحاضر إلى إصدار التشريعات الضريبية الهادفة إلى تنمية المدخرات وخفض وترشيد معدلات الاستهلاك، وخاصة الاستهلاك الترفى الذى لا يساعد على تعزيز القدرة الانتاجية للإقتصاد الوطنى كما أنها تحاول من خلال النظام الضربى تحقيق مفهوم العدالة الاجتماعية وتصحيح الاختلالات فى الإقتصاد القومى مستخدمة فى ذلك الأساليب المختلفة من الدعم والحوافز والإعفاءات الضريبية، بالتركيز على معيارى الكفاءة والعدالة .

ولقد شهد العالم فى نهاية القرن العشرين الكثير من المتغيرات والمستجدات والتحويلات الإقتصادية الهامة ، والأخذ بآليات إقتصادية جديدة أدت إلى سيطرة المؤسسات الدولية فى ظل وفاق واشنطن — من جانب صندوق النقد الدولى

والبنك الدولي— و أثر ذلك على حركة التجارة العالمية ورأس المال على الصعيد الدولي، وفي ظل إنتهاج المذهب النيوكلاسيكى فى سبعينيات القرن العشرين فى ظل إدارة ريجان بالولايات المتحدة الأمريكية، ومارجريت تاتشر فى المملكة المتحدة، والذى عبر عن نفسه فى ظل تيار النقديون فريدمان وزملائه، وفى ظل فكر إقتصادي العرض الذى يركز على الإهتمام بجانب العرض خلافاً للفكر الكينزى الذى ركز إهتمامه على تفعيل جانب الطلب وذلك من خلال الإهتمام بالبحث العلمى وعمليات البحث والتطوير (R&D) من أجل رفع معدلات الانتاجية وزيادة النمو الاقصادى والدخل القومى، ومن خلال السياسات الاقتصادية الليبرالية، التى تدعو إلى تحرير التجارة والإقتصاد. ويعد القانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ الصادر بشأن الضريبة على الدخل أحد مراحل عملية الإصلاح الضريبى، حيث تتماشى معظم أحكامه ومبادئه مع المتغيرات والمستجدات العالمية.

ونتعرض هنا لموضوع المتغيرات الاقتصادية العالمية ودور السياسة المالية فى جذب الاستثمارات الاجنبية من خلال مبحثين كما يلي:-

### **المبحث الأول العولة الاقتصادية**

المطلب الأول العولة الاقتصادية ومظاهرها

المطلب الثانى آثار العولة الاقتصادية

المطلب الثالث العولة والأزمات الاقتصادية العالمية

### **المبحث الثانى السياسات المالية والضريبية فى مراحل تطور الفكر الاقصادى**

#### **وجذب الاستثمار الاجنبى**

المطلب الأول السياسة المالية فى المدارس الفكرية

المطلب الثانى السياسة الضريبية وجذب الاستثمار الاجنبى

المطلب الثالث ملامح قانون الضريبة على الدخل فى مصر

# المبحث الأول

## العولمة الاقتصادية

### مفهوم العولمة Globalization:

تزخر الساحة العالمية في عصرنا الحديث بالكثير من الأحداث والمتغيرات السياسية والاقتصادية التي تؤثر على مجريات الأمور سواءً داخل حدود الدول الإقليمية أم خارجها<sup>(٥٣٨)</sup>.

ولقد كان من أهم وأخطر الأحداث العالمية ظهور ما يسمى "بالعولمة"<sup>(٥٣٩)</sup> التي بدأت كمصطلح منذ بداية التسعينيات من القرن الماضي بعد انهيار المعسكر الإشتراكي، وتفرد النظام الرأسمالي بالساحة الاقتصادية العالمية، فالعولمة تعد بحق إنتصار لنظام السوق الحر والنظام الرأسمالي الاقتصادي.

**وذهب البعض إلى القول بأن العولمة هي رأسملة العالم أي أن العولمة عملية يراد منها نشر مبادئ ونظريات النظام الرأسمالي، وفرضه على كافة الأساليب الاقتصادية التي تتبعها المجتمعات.**

**و العولمة كظاهرة تعتبر شديدة التعقيد وعلاقتها متشابكة بدرجة كبيرة تضيف عليها الكثير من الغموض، كما أنها ظاهرة كثيرة التناقضات، مما دفعنا إلى القول بأنها ظاهرة تعتمد بالدرجة الأولى على التطورات التكنولوجية وسرعة الاتصال، وحرية الحركة فهي ظاهرة لا تعبء بالحدود والحواجز الجغرافية والإقليمية حيث جعلت العالم بحق (قرية كونية صغيرة).** ونتعرض لموضوع العولمة الاقتصادية من خلال المطالب التالية:-

---

<sup>(٥٣٨)</sup> مصطلح Globalization مرادفه في اللغة العربية- العولمة- الكوكبية- الكونية- وقد استخدمت هذه الألفاظ الثلاثة في بداية الأمر بصورة متكافئة، ولكن شيئاً فشيء حدث انحسار في استخدام لفظ كونية وتلاه انحسار في استخدام لفظ كوكبية وأصبح لفظ "العولمة" هو الأكثر شيوعاً وانتشاراً.

<sup>(٥٣٩)</sup> من الصعب حصر جميع المعلومات لمصطلح "العولمة" حيث ينظر إلى العولمة كمفهوم سياسي واقتصادي وثقافي وتكنولوجي. فتاريخ العولمة: لم يعرف بالضبط، واقع العولمة: هناك صعوبة وتبيان في فهمه وإدراكه، مستقبل العولمة: هناك غموض بشأنه.

## المطلب الأول العولمة الاقتصادية ومظاهرها

### العولمة الاقتصادية: Economic Globalization

وهي عبارة عن "حرية حركة تبادل السلع والخدمات والأيدي العاملة ورأس المال والمعلومات عبر الحدود الوطنية والإقليمية"

وقد عرفها صندوق النقد الدولي بأنها (ترابط المصالح الاقتصادية للدول، اعتماداً على بعضها البعض من أجل توسيع وتنويع تبادل البضائع والخدمات وتنشيط الحركة الدولية لرؤوس الأموال، وكذا تسريع انتشار التقنيات الحديثة بينها). تقرير صندوق النقد الدولي ١٩٩٧م واشنطن.

كما عرفت منظمة التجارة العالمية بكونها (تعني تحرير التجارة وتنقل رؤوس الأموال والاتصالات والتكنولوجيا، للتقارب المتزايد في المصالح والأهداف، وتمثل التصور والإدراك والرؤية للعالم).

وعرفت الأمم المتحدة بأنها: (التزايد المكثف لتدفقات السلع والخدمات ورأس المال، والأفكار والمعلومات والسكان بين الدول، وما يؤدي إليه ذلك من تكامل بين الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عبر الحدود).

ومن ثم تفتح الأسواق العالمية وتتلاشى الحدود والحواجز الجغرافية والزمنية بين الدول، وتتحول أسواق العالم إلى سوق واحدة واسعة النطاق<sup>(٥٤٠)</sup>.

### مظاهر العولمة الاقتصادية:

تتجلى مظاهر العولمة الاقتصادية في أكثر من مجال، فهناك زيادة التبادل التجاري بين الدول، فتح أسواق جديدة، زيادة جودة السلع والخدمات، مع انخفاض نسبي في أسعارها، نتيجة التنافس الدولي في الحصول على أسواق جديدة، فقد إنخفضت تكلفة النقل البحري بنسبة ٧٠٪ وكذلك تكلفة النقل الجوي بنسبة ٨٤٪ من عام ١٩٢٠م حتى ١٩٩٠م، كما إنخفضت القيود المفروضة على التجارة الخارجية مثل القيود الجمركية والكمية والإدارية.

---

(٥٤٠) تشير العولمة إلى عمليات التوحيد والتكامل عالمية النطاق لكل من أسواق رأس المال وأسواق النقد أي التوحيد والتكامل بين الأسواق المالية عالمياً، وذلك من خلال آلية المبادلات وعمليات الموازنة المصاحبة لها.

ومن أهم مظاهر العولمة الاقتصادية ظهور التجارة الإلكترونية **Electronic commerce** واندماج كبرى المؤسسات سواءً في مجال الإنتاج السلعي أو الخدمي، أو الخدمات المالية أو التأمينية وغيرها، مما يؤدي إلى خلق تكتلات اقتصادية عملاقة، تحاول جاهدة السيطرة على الاقتصاد العالمي، وظهور الشركات متعددة الجنسيات، وهذه الشركات لا تعرف معنى للحدود أو الحواجز الجغرافية فهي عبارة عن التقاء لرأس المال حول العالم، وتؤدي الدور الرئيسي في العولمة الاقتصادية منظمات عالمية هي:

- البنك الدولي IBCD الذي يختص بالسياسات المالية للدول.
- صندوق النقد الدولي IMF الذي يختص بالسياسات النقدية للدول.
- منظمة التجارة العالمية WTO التي تختص بالسياسات التجارية للدول. (٥٤١)

---

(٥٤١) -- يعتبر البنك الدولي للإشياء والتعمير مؤسسة متخصصة تابعة للأمم المتحدة، ويعتبر أقدم مؤسسة في مجال الإفراض طويل الأجل لأغراض التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وينتفع إلى مجموعة من الهيئات والوكالات، وتعتبر العضوية في صندوق النقد الدولي شرط للعضوية في البنك الدولي، ويبلغ عدد أعضائه حوالي ١٨٣ دولة عام ٢٠٠١م.

- يعتبر صندوق النقد الدولي مؤسسة متخصصة تابعة للأمم المتحدة، إفتصرت العضوية فيه على الدول التي شاركت في مؤتمر بريتون وودز، وأتلك التي أنضمت إليها فيما بعد، ولا يشترط في عضوية الصندوق أن تكون الدولة عضو في منظمة الأمم المتحدة أو البنك الدولي، ويبلغ عدد الأعضاء حوالي مائتي دولة. تمثل منظمة التجارة العالمية الضلع الثالث في مثلث العولمة، وتعمل بالتوافق مع كل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في إطار من التكامل والتفاعل في الإستراتيجيات النقدية والمالية والإقتصادية بغية بلورة ظاهرة العولمة، القائمة على أساس توحيد السوق العالمية، من خلال تحرير حركات رؤوس الأموال والتجارة في السلع والخدمات والتكنولوجيا من القيود الإقتصادية والغير إقتصادية في ظل نظام إقتصادى /مالي/نقدى عالمى جديد .

## المطلب الثاني آثار العولمة الاقتصادية

العولمة تعتبر كأي ظاهرة حياتية لها جوانب وآثار إيجابية ولها أيضاً آثار سلبية، ونتعرض لكل منها كما يلي:  
**الآثار الإيجابية للعولمة الاقتصادية:**

١- فتحت العولمة أسواقاً كثيرة أمام السلع والخدمات، مما أدى إلى زيادة حجم التجارة الخارجية بين الدول سواء المتقدمة أم النامية مما يعني زيادة التعاون الدولي.

٢- إنخفاض القيود الجمركية والإدارية التي كانت تعرقل حجم التجارة العالمية، كما أدت إلى مزيد من التبادل الدولي للسلع والخدمات .

٣- زيادة حجم الاستثمارات الأجنبية، خاصة لدى دول الجنوب، والذي يتيح لهذه الدول إستكمال مشروعاتها التنموية، وزيادة قدرتها الاقتصادية.

٤- ظهور التجارة الإلكترونية عبر الإنترنت حيث سهلت عملية البيع والشراء، وعرض السلع والخدمات للجمهور عبر العالم، بدون أدنى تكلفة.

٥- ظهور التكتلات الاقتصادية الناتجة عن اندماج المؤسسات التجارية العالمية، ومن الممكن أن ينشئ عن هذه التكتلات تقارب في المفاهيم الاقتصادية، وتحقيق المصالح المشتركة بين الأمم المختلفة.

### الآثار السلبية للعولمة الاقتصادية:

١- تتطلب العولمة التطور التكنولوجي، وهذا مما يؤدي إلى توفير أعداد كبيرة من الأيدي العاملة خاصة العمالة العادية التي لا تنطبق عليها المواصفات الخاصة لمسايرة التطورات التكنولوجية الحديثة، فالعولمة لا تحتاج إلا للأيدي العاملة المدربة ذات المهارة الخاصة، وهذا مما يعني تهميش الكثير من الأيدي العاملة الموجودة فعلاً، وذلك مما يزيد نسبة البطالة داخل المجتمعات<sup>(٥٤٢)</sup>.

(٥٤٢) - يقدر معدل البطالة العربية في أحدث إحصائية بنحو ٢٠% من إجمالي القوى العربية العاملة أي بما يعادل ١٩ مليون فرد.

٢- تقوم العولمة أساساً على نظام السوق الحر وحرية التجارة والمبادلات الدولية، وتشجيع القطاع الخاص، وعدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، وهذا مما يؤدي إلى تآكل قوة الدولة القومية، وإضعاف سيطرتها على الاقتصاد الوطني.

٣- تؤدي العولمة إلى تلاشي الطبقة المتوسطة في المجتمع، وذلك لتكريس معظم الثروات في أيدي عدد محدود من أبناء الشعب وتشير الإحصائيات إلى أن ١٥% من سكان العالم يحصلون على ٨٥% من الدخل العالمي، وأن ٨٥% من السكان يحصلون على ١٥% من الدخل العالمي، وبذلك ينقسم المجتمع إلى طبقتين طبقة الأغنياء وطبقة الفقراء، ولا وجود للطبقة المتوسطة التي توفر الاستقرار للمجتمع.

٤- تعمل العولمة على وجود منافسة غير متكافئة في السوق العالمي، وذلك بين منتجات الدول الصناعية المتقدمة والتي تتميز بانخفاض سعر التكلفة بالإضافة إلى الجودة، وتباع بأسعار أرخص من منتجات الدول النامية، التي تتميز بارتفاع سعر التكلفة وانخفاض الجودة ولا تستطيع مواجهة منتجات الدول المتقدمة، وذلك مما يؤثر على الدول النامية ويجعلها في وضع تنافسي صعب.

٥- يتميز النظام الرأسمالي الذي هو أساس العولمة الاقتصادية بأنه نظام اقتصادي يقوم على التقلبات والأزمات الاقتصادية.

### المطلب الثالث

### العولمة والأزمات الاقتصادية العالمية

قلنا أن العولمة ما هي إلا انتصار للنظام الاقتصادي الليبرالي، وهذا النظام من أهم سماته كثرة التقلبات الاقتصادية، وبالربط مع مفهوم العولمة أصبحت هذه التقلبات لا تمس اقتصاد دولة وحدها، إنما تمس الاقتصاد العالمي ككل، من حيث أن هذا الاقتصاد يعتمد على التبادل الدولي، فأصبحت الدول تعتمد في اقتصادها على بعضها البعض، وبالتالي فإنه في الأزمات تتأثر ببعضها<sup>(٥٤٣)</sup>

<sup>(٥٤٣)</sup> الأزمة هي عبارة عن التغيير المفاجئ الحاد الأثر الذي يحدث بسبب تغيرات متصلة في القوى، ويكون من نتائجها انهيار التوازن.

والأزمة عبارة عن موقف يتصف بصفتين أساسيتين هما: التهديد الخطير للمصالح والأهداف الجوهرية- وضغط الوقت.



ونتعرض هنا لبعض صور الأزمات التي بدأت في دولة وانتقلت عدواها إلى كافة الدول بحيث أصبحت أزمات عالمية بفعل العولة الاقتصادية.

## الفرع الأول

### العولة وأزمة المكسيك ١٩٩٤م

لقد أسهمت عملية التغيير الهيكلي وإستقرار الاقتصاد الكلي التي بدأتها المكسيك في منتصف الثمانينات، في النمو السريع لتدفقات رؤوس الأموال الصافية الداخلة إليها، حيث تدفقت على المكسيك كميات غير مسبوقة من رؤوس الأموال، بلغت ١٠٤ مليار دولار بين عامي ١٩٩٠-١٩٩٤م، أي ٢٠٪ من إجمالي التدفقات الرأسمالية إلى الاقتصاديات النامية خلال هذه الفترة.

وقد أدت تدفقات رؤوس الأموال الأجنبية إلى فائض سيولة في النظام المالي المكسيكي، مما أدى إلى توسع البنوك في الإقراض لاسيما إلى قطاع العقارات، مما ترتب عليه تفاقم مشكلات الديون المدومة أو المتعثرة.

كما أدت إلى زيادة نسبة التضخم، وحدوث عجز ضخيم في الحساب الجاري الخارجي للمكسيك، مما دفع الحكومة إلى قرار تخفيض سعر صرف عملتها

المحلية البيزو و Peso بنسبة ١٥٪ وذلك بهدف منع رؤوس الأموال من الهرب إلى الأسواق المالية الأمريكية، ويبدو من أول وهلة أن ذلك شأنًا داخلياً لدولة المكسيك إلا أن الآثار السياسية والاقتصادية الناجمة عن ذلك القرار، تجاوزت حدود الدولة، حيث أثر هذا القرار على الإستثمارات فدفح المستثمرين إلى الإسراع بسحب أموالهم من المكسيك، مما سبب عجز كبير في الميزان التجاري وخسائر كبيرة في الاحتياطي النقدي من العملات الأجنبية، وهبوط أسعار الأسهم بنسبة ٢٨.١٢٪ خلال عام ١٩٩٤-١٩٩٥م، مما أجبر السلطات النقدية على إعطاء الحرية لعملتها (البيزو) الذي تدهورت قيمته بنسبة ٩٨.١٢٪ مقابل الدولار الأمريكي خلال نفس الفترة، وهذه الأزمة مع أنها أزمة محلية إلا أنه بفعل العولة وتزايد الانفتاح الاقتصادي، والتكامل في أسواق المال، أصبحت أزمة تهدد الاقتصاد العالمي، لولا تدخل الولايات المتحدة الأمريكية بخطة إنقاذ عرفت بعملية (درع البيزو) بهدف إحتواء الأزمة، وتمكنت خلالها من تأمين إعتماذ مالي عالمي بقيمة ٥٠ مليار دولار لمساعدة المكسيك للخروج من الأزمة.

## الفرع الثاني العملة والأزمة الآسيوية

بدأت الأزمة في شهر يوليو ١٩٩٧م حينما عمت البورصات الناشئة العالمية موجه من الإنهيارات بسبب السياسات النقدية في بلدان جنوب شرق آسيا، حيث قررت السلطات النقدية التايلاندية تعويم سعر صرف الباهت Baht مقابل الدولار الأمريكي، نتيجة المضاربة على تخفيض قيمته في أسواق الصرف الأجنبية، الأمر الذي أدى إلى تدهور قيمته السوقية بنسبة حوالي (٤٧.٣%) مقابل الدولار الأمريكي، وكانت النتيجة هي هروب رؤوس الأموال والمستثمرين من تايلاند، والتهافت على شراء الدولار مما أحدث فوضى في السوق المالية المحلية، سرعان ما إنتقلت عدواها إلى باقي الدول الآسيوية التي إنهارت أسواقها المالية وعملياتها على إثر الأزمة التايلاندية. ويرى كثير من المحللين أن الأزمة الآسيوية ترجع أساساً إلى كون معدلات النمو الاقتصادي التي عرفتها هذه الدول، كانت أكبر وأقوى من قدرة المؤسسات المالية والاقتصادية على التعامل معها بالشكل المطلوب. و إنتقلت الأزمة من الأسواق المالية الآسيوية إلى الأسواق المالية العالمية مثل بورصة (وول ستريت) في نيويورك وقدرت الخسائر المالية حينئذ بحوالي (٧٠٠) مليار دولار، وإنخفض معدل النمو الاقتصادي العالمي من ٣.٩% عام ١٩٩٨ إلى ١.٨% عام ١٩٩٩م.

معدل تدهور قيم العملات الآسيوية الرئيسية خلال فترة الأزمة الآسيوية

معدل إنخفاض سعر الصرف	العملة		الدولة
	بالإنجليزية	بالعربية	
٧٤.٤٠ %	Rupiah	الروبية	أندونيسيا
٤٥.٨٩ %	Won	الوون	كوريا
٤٥.٨٢ %	Baht	الباخت	الجنوبية
٣٤.٤٦ %	Ringgit	الرينغت	تايلاند
٣٣.٥٨ %	Peso	البيزو	ماليزيا
١٣.٨٣ %	S. Dollar	الدولار	الفلبين
١٥.٨٢ %	T. Dollar	الدولار	سنغافورة
			تايوان

المصدر: د/رمزى زكى : المحنة الآسيوية (قصة صعود وهبوط دول المعجزات

الآسيوية) - دار المدى للثقافة والنشر - دمشق - طبعة ٢٠٠٠ - ص ٥٦..

إنخفض الناتج الإجمالي العالمي بنسبة (١٪) في عام ١٩٩٨م، وإضطر صندوق النقد الدولي إلى تعديل مؤشراتته الخاصة بمعدل النمو للناتج الإجمالي العالمي من ٣.١٪ إلى ٢.٠٪ عام ١٩٩٨م ومن ٣.٥٪ إلى ٢.٥٪ عام ١٩٩٩م، وسعت عدة مؤسسات في مقدمتها صندوق النقد الدولي، والبنك الدولي للإنشاء والتعمير، ووزارة الخزانة الأمريكية والدول الآسيوية المتأثرة وعدد من المؤسسات المصرفية والمالية الدولية لإنقاذ اقتصاديات بعض دول جنوب شرق آسيا، وخاصة أندونيسيا واليابان وتايلاند والفلبين وكوريا الجنوبية وذلك في محاولة لإيقاف التدهور الكبير في اقتصاديات وثروات هذه الدول.

### الفرع الثالث

#### العولة والأزمات الأمريكية

شهدت البورصات الأمريكية عدة أزمات في مطلع القرن الحادي والعشرين، منها **الأزمة الأولى** في إبريل عام ٢٠٠٠، حيث شهدت أسعار الأسهم الأمريكية تدهوراً شديداً لم تشهده منذ عام ١٩٨٧م، وقد تركز الهبوط الحاد في أسهم ما يسمى بـ "الاقتصاد الجديد" أسهم شركات التكنولوجيا المتطورة، وتأثرت بذلك معظم البورصات العالمية والمحلية، وبعد تلاشي آثار هذه الأزمة بالجهود الدولية، جاءت **الأزمة الثانية** في مارس سنة ٢٠٠١م، وكانت امتداداً للأزمة الأولى، حيث شهدت البورصات الأمريكية نتائج مخيبة للأمال بشأن شركات الكمبيوتر وتراجع أرباحها، والقلق من مستقبل سعر الفائدة الأمريكي، حيث انخفض مؤشر ناسداك وداوجونز، وتعرضت بورصة وول ستريت للانهار، حيث خسر المستثمرون في هذه البورصة حوالي ٩٠٠ مليار دولار، نتيجة أزمتهن ببورصة وول ستريت في مطلع القرن الحادي والعشرين، وهذا مما كان له تأثير كبير على كافة البورصات العالمية.

**الأزمة المالية الثالثة هي أزمة الحادي عشر من سبتمبر ٢٠٠١م؛**

حيث استيقظ العالم على انفجارات مدوية في الولايات المتحدة الأمريكية، بسبب هجوم انتحاري المقصود منه محاولة قهر الولايات المتحدة الأمريكية بسبب التصرفات السياسية الغاشمة التي تنتهجها الولايات المتحدة باعتبارها أحد رموز

الخطورة العالمية، ولكن الأمر لم يقف عند الحد السياسي بل تعدت الأزمة إلى كافة النواحي الاقتصادية والثقافية والاجتماعية.

حيث تأثر الاقتصاد العالمي بهذه الأزمة، وانخفضت معدلات النمو الاقتصادي الدولي بحوالي ٢.٤٪ كما شهدت البورصات العالمية هزات عنيفة واضطرابات بسبب تأثرها بهذه الأحداث.

وتأثرت حركة التجارة العالمية بتداعيات الأزمة نتيجة ارتفاع تكاليف النقل الجوي والبحري من جراء القيود الأمنية المشددة التي فرضتها الدول، مما أثر على حركة الأفراد عبر الحدود وتأثر قطاع السياحة العالمية من جراء الأزمة، كما انخفضت أسعار البترول بنسبة ٢٠٪، وتدهورت عائدات النفط بمعدل ٢٣٪ عام ٢٠٠١.

## الفرع الرابع

### الأزمة المالية العالمية الحالية

بدأت الأزمة المالية العالمية، تعلن عن نفسها في الولايات المتحدة الأمريكية، وذلك في منتصف سبتمبر ٢٠٠٨م، عندما أعلن بنك (ليمان برذر) رابع أكبر بنك استثماري أمريكي عن إشهار إفلاسه، بعد ما تكبد خسائر مالية كبيرة، فقد تعرض لخسارة تقدر بحوالي (٤) مليار دولار أمريكي في الربع الثالث من عام ٢٠٠٨م، كما بلغت القيمة الإجمالية لديون البنك (٦١٣) مليار دولار، وبذلك إنهار البنك، وأصيبت المؤسسات المالية الأمريكية والعالمية بعد ذلك بصدمة عنيفة، أعقبها تراجع كبير في مؤشرات البورصات الكبرى، وإنخفاض في سعر صرف الدولار الأمريكي، وما أن بدأت أولى حلقات الأزمة المالية الأمريكية، حتى انفرد عقدها وتطاير شررها إلى جميع دول العالم، كل بحسب درجة إرتباطه وتشابكه مع بؤرة الأزمة وهي الولايات المتحدة الأمريكية.

**أولاً: أسباب الأزمة المالية العالمية:**

١- في ظل الحرية الكاملة للنشاط الاقتصادي، وإنعدام الرقابة والإشراف من قبل الدولة، أخذت المؤسسات المالية المختلفة تتوسع في منح التسهيلات الائتمانية لقطاعات غير منتجة وخصوصاً (القطاع العقاري) - تخصيص غير كفاء للموارد- لتوظيف السيولة الناجمة عن تدفقات رؤوس الأموال الأجنبية، فأدت إلى فائض في العرض وبالتالي إنخفاض حاد في الأسعار، أضر بالتبعية بالشركات العاملة في هذا المجال وحال

دون قدرتها على سداد ديونها، الأمر الذي أزم كثيراً من أوضاع البنوك، وزاد من قروضها المدومة، وأضعف بشكل كبير من مركزها المالي.

٢- أن القائمين على المؤسسات المالية لهم مصلحة في زيادة حجم التسهيلات الائتمانية الممنوحة للجمهور، دون عمل دراسات جدوى دقيقة عن القدرة المالية للمقترضين وبحث مدى قدرتهم على سداد أقساط هذه القروض، وذلك لأن القائمين على المؤسسات المالية يحصلون على عمولات مقابل ذلك، هذا بالإضافة إلى انتشار الفساد الإداري في المؤسسات المالية.

٣- توسع النظام المالي الأمريكي في إبتكار وسائل جديدة لزيادة حجم الإقراض من خلال ما يعرف بنظام المشتقات وما يعرف بنظام التوريق<sup>(٥٤٤)</sup> هذا بالإضافة إلى المضاربات قصيرة الأجل من خلال الشراء بالهامش وخلافه، كل ذلك أدى إلى خلق فقاعة مالية ضخمة ما لبثت أن انفجرت، وعلى إثرها إنهارت سلسلة الائتمان، وبدأت عدوى الأزمة المالية تنتشر من المؤسسات المالية في أمريكا ومنها إلى الاتحاد الأوروبي ومنه إلى باقي دول العالم<sup>(٥٤٥)</sup>.

(٥٤٤) نظام المشتقات: هو عبارة عن عملية بيع موضوعها ليس سلعة أو سهم أو سند ولكن ترتب حقاً أو التزاماً يدفع أحد طرفيه للآخر الفرق في أسعار سلعة أو سهم بين وقت التعاقد ووقت التصفية فهي عملية بيع للديون المالية. نظام التوريق: وهو يعني تحويل البنوك ما تمنحه من ائتمان إلى أسهم تباع في الأسواق المالية، وتتتابع عملية البيع والشراء لإيجاد المزيد من الأسهم والسندات بضمان الأصل العقاري.

(٥٤٥) تسببت الأزمة المالية العالمية في تراجع الإستثمار الأجنبي المباشر في مصر بنسبة ٣٨% وتوقع الهيئة العامه للإستثمار أن يصل حجم الإستثمار الأجنبي المباشر عام ٢٠١٠م إلى نحو ١٠مليار دولار. وأن مصر تقع ضمن ١٠ دول على المستوى العالمي في مجال الإصلاح الهيكلي وتيسير إجراءات الإستثمار العام وذلك للعام الثاني على التوالي، حيث كانت تحتل المركز ١٠٦ من ١٨٠ دولة على المستوى العالمي منذ خمس سنوات مضت.

- المركز المصري للدراسات الإقتصادية: التشغيل في مصر بين آثار الأزمة العالمية والإختلالات الهيكلية فى سوق العمل، آراء فى السياسة الإقتصادية، العدد ٢٣، أغسطس ٢٠٠٩م.

- إتحاد المصارف العربيه، توقعات بإجتذاب مصر ١٠ مليار دولار فى عام ٢٠١٠م، بيروت، ديسمبر ٢٠٠٩م.

Inauguration Conference for Launching Information and Decision Support Center – Working Paper Series (IDSC-WPS), held on Sunday 28 March 2010.

- UNCTAD (United Nations Conference of Trade and Development) (2009): Assessing the impact of the current financial crisis on global FDI flows. United Nations, New York.

[http://www.unctad.org/en/docs/webdiaeia20091\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/webdiaeia20091_en.pdf).

- Wang, M., and S. Wong (2004): What drives economic growth? The case of cross-border M&As and Greenfield FDI activities.=

## ثانياً: آثار الأزمة المالية العالمية:

هذه الأزمة قد تجاوزت في ضخامتها كل الأزمات المالية السابقة التي مر بها النظام الرأسمالي منذ أزمة الثلاثينيات من القرن الماضي، وأن هذه الأزمة في تزايد مستمر، وأن عداوها تنتقل بسرعة شديدة إلى معظم دول العالم، وكان من أهم آثارها الآتي:

- ١- إفلاس وانهيار عدد كبير من البنوك والمؤسسات المالية والاقتصادية في العالم<sup>(٥٤٦)</sup>.
- ٢- إعلان العديد من الشركات والمؤسسات الكبرى في العالم عن تسريح عدد كبير من العاملين لديها، مما يعني زيادة نسبة البطالة، والتي توقعتها منظمة العمل الدولية بأنها ستصل إلى ٢٠٠ مليون عاطل في العالم بسبب هذه الأزمة.
- ٣- تراجع نسبة النمو الاقتصادي العالمي.
- ٤- سيادة حالة من الكساد والركود العالمي.
- ٥- التدخل غير المسبوق من الدول والحكومات لمواجهة الأزمة واللجوء لإجراءات عنيفة مثل شراء وتأميم المؤسسات المالية والصناعية والتجارية الكبرى.

## ثالثاً: وسائل الخروج من الأزمة المالية العالمية:

- ١- التعاون الدولي المشترك، يجب على كل دول العالم أن تتعاون فيما بينها لدرء أثر هذه الأزمة، حيث أنه لن تتم مواجعتها إلا بالجهود الدولية المشتركة والتي يكون أساسها التعاون والتفاهم والإحساس بالمسئولية الدولية، وتبادل وتقييم المعلومات حول تداعيات الأزمة.

---

=[http://www.papers.ssrn.com/sol3/delivery.cmf/SSRN\\_ID895631\\_code.pdf?abstractid=627663&mirid=3](http://www.papers.ssrn.com/sol3/delivery.cmf/SSRN_ID895631_code.pdf?abstractid=627663&mirid=3)

- WIR. (2000): World Investment Report 2002: FDI and the Challenge of Development. UNCTAD.

<http://www.unctad.org/templates/page.asp?intItemID=2457&lang=1>

<sup>(٥٤٦)</sup> أكد تقرير أمريكي أن البورصات العالمية خسرت نحو (٢١.٤) تريليون دولار خلال (١٢) شهر الماضية، وأنه خلال ثلاثة أسابيع من تفجر الأزمة تكبدت البورصات العالمية نحو (٤.٦) تريليون دولار.

- ٢- تتعهد الدول الكبرى فيما بينها بإجراء إصلاحات كبيرة وفعالة وشاملة للنظام المالي والنقدي العالمي، مع تشديد الرقابة على قطاعات الائتمان بالمؤسسات المالية الإقليمية والعالمية، مع تخفيض أسعار الفائدة العالمية.
- ٣- أن يعمل صندوق النقد الدولي والمنظمات الدولية على تقديم المساعدات المالية والعلمية للدول الأكثر تضرراً بالأزمة.
- ٤- زيادة الإنفاق الحكومي داخل الدولة، وذلك لزيادة السيولة المالية لدى الأسواق المالية والبنوك، مما يؤدي إلى الاستقرار الاقتصادي ويؤدي إلى جذب الاستثمارات الأجنبية.

### وخلاصة القول.

إن أهم سبل للخروج من الأزمة الرأسمالية العالمية هي استعادة دور الدولة في الإشراف والرقابة على حركة رؤوس الأموال وتحديد مجالات الاستثمار وتوظيفها وتحديد وجهاتها، وعلى الدولة أن تعمل على إعادة هيكلة أدوات السياسة المالية والنقدية، وأن تعمل على تنشيط الطلب الكلي، كمحاولات للخروج من الأزمة العالمية<sup>(٥٤٧)</sup>.

---

(٥٤٧) جاء في تقرير صادر عن منظمة التجارة العالمية تحت عنوان (توقعات بشأن الوضع الاقتصادي العالمي لعام ٢٠٠٩م) يشير التقرير إلى تراجع الاقتصاد العالمي بنسبة ٠.٤% خلال عام ٢٠٠٩م خاصة مع انكماش الاقتصاديات المتقدمة والتي تراجع أدائها بنسبة ١.٥%.

## المبحث الثاني

### السياسات المالية والضريبية فى مراحل تطور الفكر الاقتصادى وجذب الاستثمار الاجنبي

الضريبة أهم مصادر التمويل بالإضافة إلى آثارها حيث تتعدد أشكال أنظمتها وفق الهيكل الاقتصادى للدولة ودرجة نموها وظروفها الاجتماعية والسياسية والادارية وتحتل نظرية الضريبة مكانا خاصا فى نظريات المالية العامة لما تلعبه من دور اساسى فى تحقيق أغراض السياسة المالية النظام المالى جزءا من النظام الاقتصادى لأنه له خصائصه وهيكله الذى يجعل منه نظاما مستقلا ، ويترتب على كون النظام المالى جزءا من النظام الاقتصادى أن النظام المالى يخضع إلى قواعد التحليل الاقتصادى والتي يترتب عليها تحديد السياسة المالية المتبعة كما يترتب على ذلك ايضا توافق السياسة المالية مع السياسة الاقتصادية .

إن ما تتضمنه الضرائب من مسائل وما تنطوى عليه من أمور تعتبر أصلا جزءا من المشكلة الاقتصادية ، فالضريبة تهدف إلى توفير الأموال اللازمة لتغطية النفقات العامة وتحقيق الإستقرار الاقتصادى .

والسياسة المالية هى تحليل للنشاط المالى للدولة وما يستتبع ذلك من آثار على مختلف قطاعات الاقتصاد القومى وتتضمن تكييفا كميا لحجم الإيرادات العامة والإنفاق العام كما تتضمن تكييفا نوعيا لأوجه مصادر الإيرادات وأوجه الإنفاق .

لقد تطورت فلسفة الفكر المالى تطورا شاملا وكذلك الفكر الضريبى باعتباره أهم محددات الفكر المالى وقد تأثر الفكر الضريبى بالفكر الإقتصادى الحديث والذى نبع من نظرية كينز العامة للعمالة والفائدة والنقود كما تأثر هذا الفكر بمجريات الأحداث الإقتصادية العالمية ويحكم الفكر الضريبى التقليدى المبادئ التالية :-

- وفرة الحصيلة .
- الحياد
- عدم الإخلال بمفهوم العدالة .



غير أن الفكر الحديث تخلى عن مفهوم الحياد المطلق الذى لا يمكن تحقيقه على الإطلاق فى أى مرحلة من مراحل النظام الرأسمالى ، وعلى ذلك اتجه الفكر الحديث نحو مفهوم الحياد النسبى كأداة لتحقيق الأهداف وذلك بالتأثير على سلوك المستهلك والتخصيص الأمثل للموارد والفن الإنتاجى ومن ثم المنادة باستخدام الدولة لأدواتها المالية والتي تعتبر الضريبة أهم هذه الأدوات وأحد أساليب تحقيق التنمية الإقتصادية والاستقرار الإقتصادى .

## المطلب الأول السياسة المالية فى المدارس الفكرية

### أولاً : السياسة المالية والضريبة فى الفكر الكلاسيكى :-

فى اطار الفكر الكلاسيكى اقتصر دور الدولة من حيث نشاطها المالى وسياستها الضريبية على توفير الموارد اللازمة للخزانه العامة للقيام بالانفاق دون التدخل فى النشاط الإقتصادى ومن ثم حياض الضريبة .

وتعنى المدرسة الكلاسيكية الإقتصاديين غير المركسين الذين انتشرت آرائهم قبل الكساد العالمى الكبير عام ١٩٢٩م .

ويعد قانون ساي لللاسواق ( العرض يخلق الطلب عليه ) ومدلول اليد الخفية لأدم سميث وسيادة مقومات الحرية الإقتصادية أهم دعائم الفكر الكلاسيكى ويرى الإقتصاديون الكلاسيكيون ،

ان كل زيادة فى الانتاج سوف تخلق تلقائياً زيادة معادلة لها فى الانفاق لشراء هذا الانتاج ومن ثم فان كافة الموارد الإقتصادية المتاحة تكون موظفة توظيفاً كاملاً مما يعنى ضماناً للتوازن المستقر عند مستوى العمالة الكاملة وان موارد المجتمع الانسانية والطبيعية والفنية سوف تستغل باقصى كفاءة وتوظف توظيفاً كاملاً شريطة ألا تتدخل الدولة ومن ثم سيادة مبدأ حيده السياسة المالية .

ووفقاً لمفهوم الكلاسيك فان الضريبة يجب فرضها بحيث يكون لها أقل اثر على الانتاج والاثمان والاستهلاك والتوزيع ومن ثم ضاقت دائرة الانفاق العام وأصبح دور الضريبة وسيلة للحصول على ايراد مالى للخزانه العامة دون غير ذلك من الاهداف ، ولقد تحددت السياسات المالية والضريبية فى الفكر الكلاسيكى على النحو التالى :-

- حصر اوجه الانفاق العام .
- الحياد المالى فى أنشطة الدولة الاقتصادية .
- الالتزام بمبدأ توازن الميزانية العامة .

## ثانياً :- السياسة المالية والضريبية فى ضوء نظرية كينز ( الطلب الفعال )

منذ تفشى الكساد الكبير عجزت السياسات المالية والنقدية التى تبناها الفكر الاقتصادى الكلاسيكى فى معالجة الانهيار الواقع فى مختلف دول العالم، و

ظهرت نظرية كينز Keynes كما برز نموذج هانس Alvin

Hansen فى تفسير نظرية كينز والتى اعتمدت على الطلب الفعال كأساس لرسم السياسات المالية .

ولقد انتقد كينز قانون ساي للاسواق والذى تجاهل دور الطلب فى تحديد حجم الانتاج والدخل ومستوى التوظيف حيث اثبتت نظرية كينز امكانية حدوث التوازن الاقتصادى عند اى مستوى من مستويات التوظيف وعجز الاساليب والسياسات التى افترضها الفكر الاقتصادى الكلاسيكى لعودة النشاط الاقتصادى إلى مستوى التوظيف الكامل وعدم امتلاك النظام الاقتصادى الكلاسيكى لأى قوة تلقائية تحقق التوازن المستقر عند مستوى التوظيف الكامل ولا يحول دون حدوث التضخم وظهور البطالة وانتشار الكساد ، وان مقولة اليد الخفية خرافة لتعارض مصلحة الفرد مع مصلحة المجتمع، ولقد انتهى كينز الى مسؤولية الدولة وجوبا فى الأنشطة الاقتصادية عن طريق السياسات المالية والضريبية اللازمة لتحقيق اهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ومن ثم انتفاء ما يعرف بالحياد المالى للدولة ومبدأ توازن الميزانية .

لقد تلاشت افكار الاقتصاد الكلاسيكى ازاء الازمات الاقتصادية وخاصة الكساد الكبير الذى اجتاح العالم وتبين بجلاء اهمية الدور الذى تلعبه السياسة المالية فى احداث التوازن .

لقد لفت نظر كينز ازاء الكساد الكبير أن النظرية الكلاسيكية غير صحيحة اذ أن الاقتصاد الراسمالي عند سيره عبر الزمن يتضمن تقلبات فى مستوى النشاط الاقتصادى ، وانتهى كينز ان مستوى العمالة (وبالتالى مستوى الدخل القومى) يتحدد بمستوى الطلب الكلى الفعال بشقية العام والخاص حيث يتحقق العنصر الخاص بالابقاء على دخول الافراد والعنصر العام بعدم حجز جزء من الثروة عن طريق فرض الضرائب .

وقيام الدولة بانفاق على انواع معينة من الاستثمارات وتحقيق مستوى معين للعمالة لانتشال الاقتصاد الراسمالي من ازمة الاقتصادية ومن ثم اتساع النشاط المالى للدولة وذلك يعنى اتساع نطاق تدخل الدولة الراسمالية المعاصرة فى الحياة الاقتصادية .

### ثالثا :- السياسات المالية والضريبية فى الفكر المعاصر

لقد اصبحت الضريبة فى الفكر المعاصر اداة للتأثير فى الاوضاع الاقتصادية وتحقيق الاستقرار الاقتصادى والعدالة وعاملا اساسيا فى تغيير الهيكل الاقتصادى بالاضافة الى وظائفها الاخرى .

ويتطلب دور الضريبة فى الفكر المعاصر التعرف على مفهوم حساسيتها ومفهوم المرونة وامكانية قياس طاقة المجتمع الضريبية فلقد سادت السياسة المالية التى اتخذت من نموذج هانس اساسا لها والتى ركزت على استخدام كافة ادوات السياسة المالية بصفة عامة والضريبة بصفة خاصة للتأثير على الطلب الكلى . لقد كان لتطبيق هذه الاسس على اقتصاديات الدول المتقدمة أثارا ايجابية فى انتشالها من أزمة الكساد الكبير ومعالجة التضخم ، غير ان تطبيق هذه السياسات المالية على اقتصاديات الدول النامية لم تحظى بالنجاح مقارنة باثارها على اقتصاديات الدول المتقدمة حيث لم تنهض مستويات النشاط الاقتصادى بها ولم تقضى على البطالة ولم تحقق اهداف التنمية الاقتصادية ، لقد اثبتت التجارب كثيرا من التناقضات بالنسبة للسياسات المالية التى اتخذت من نموذج هانس اساسا لصياغتها وخاصة فى الدول النامية الى حد تضادم هذه السياسات مع الفكر الكنزى .

وعلى ذلك فقد اهتم الفكر المعاصر باستخدام النماذج العلمية السليمة لتحليل النشاط الاقتصادى وتشخيص المتغيرات الرئيسية والاتجاه الى صياغة جديدة للسياسات المالية هى المالية الوظيفية وتوجيه كافة ادوات السياسة المالية بما فيها العاملة الضريبية للتأثير على كل من العرض الكلى والطلب الكلى . لقد هاجم كنز كثير من افكار الاقتصاديين القدامى والذى اشار فى نظريته الى ان ميزانية الدولة اذ تعبر عن النشاط الاقتصادى الحكومى انما تمثل قطاعا حيويا له اهميته الكبرى واثارة البالغة على القطاعات الاخرى التى تنطوى عليها ميزانية الاقتصاد القومى ومن ثم اهمية الدور الذى تلعبه السياسات المالية فى تحقيق الاستقرار الاقتصادى والسماح لميزانية الدولة بالتقلب تبعا لوجة الدورة الاقتصادية المختلفة . ولا شك ان حجم الحصيلة

الضريبية ليس معيارا صحيحا للحكم على صلاحية الضريبة فالضريبة اداة لتحقيق وظيفة محددة فاذا ما انتقى الهدف الوظيفى للضريبة انتقت الحكمة من فرضها ومن ثم ضرورة عدم التعارض بين وظيفة الضريبة والحصيلة المحققة .

#### **رابعا : السياسات المالية والضريبية وفقا لاقتصاديات حفز العرض الضريبى**

فى السنوات الاخيرة اصبحت اقتصاديات جانب العرض الاتجاه الحديث لادبيات الاقتصاد والطريق الامثل لحل المشكلات الاقتصادية ، فالضرائب من وجهة نظر ادبيات اقتصاديات جانب العرض تؤثر على السلوك الاقتصادى واختيار البدائل ومن ثم كفاءة تحقيق الموارد اذ ان تخفيض عبء الضريبة له تاثير على ارتفاع اجمالى الناتج القومى ومعدل النمو الاقتصادى .

ان تحليل مدى ملاءمة السياسات الضريبية وفقا لاقتصاديات جانب العرض يدل على ان هناك تفسيرات لسياسات جانب العرض ويتمثل التفسير الأول فى الفكرة القديمة لسياسة جانب العرض والذى يوف بالسياسة الضريبية للكفاءة والنمو . اما التفسير الثانى فيتمثل فى الفكرة العامة والتي تعتقد أن حوافز الضريبة سوف تؤدى الى تشجيع المدخرات وزيادة الانتاج الى حد ان اقتصادى هذا الاتجاه يؤكدون فى قدرة القطاع الخاص على اخداث النمو الاقتصادى دون الحاجة الى قيام الدولة بالمسؤولية الكاملة لاحداث النمو اذ ان الحوافز الضريبية سوف تؤثر على العائد المحقق وحفز المستثمرين على اخداث النمو الاقتصادى .

## المطلب الثاني

### السياسة الضريبية وجذب الاستثمار الاجنبي

شهدت العقود الاخيرة إصلاحات اقتصادية واسعة النطاق في معظم البلدان النامية بما في ذلك العديد من الدول العربية وذلك بهدف زيادة معدلات النمو الاقتصادي وإحداث توازن في الموازنة العامة للدولة وفي ميزان المدفوعات من خلال ترشيد الانفاق العام وزيادة الموارد الضريبية وتنشيط الصادرات وزيادة الاستثمارات والادخار وإعطاء دور حيوي وهام للقطاع الخاص في المساهمة في عملية التنمية وإصلاح القطاع العام وكذلك كبح جماح الاستهلاك من خلال إلغاء الدعم وفرض الضرائب على الاستهلاك ومعالجة المشكلات الاجتماعية كال فقر والبطالة وتدني مستويات الدخل بالإضافة الى سوء توزيعه، وقد نجحت بعض الدول في تنفيذ برامجها الإصلاحية. وما زال البعض الآخر يتعثر في ذلك لوجود صعوبة بالغة في التوفيق بين الأهداف المتناقضة كترشيد الاستهلاك وضغط الانفاق العام لمكافحة التضخم وزيادة معدلات النمو

الاقتصادي ومعالجة مشكلتي البطالة والفقر بالوقت نفسه...

ان اقتصاديات الدول في ظل العولمة ووجود التكتلات الاقتصادية الدولية والإقليمية ومنظمة التجارة العالمية وضرورة التعامل مع المؤسسات الدولية كصندوق النقد الدولي والبنك الدولي، أصبحت أكثر اندماجاً مع دول العالم وبالتالي فان انظمتها الضريبية لا يمكن ان ينظر إليها بصورة منعزلة حيث تتسابق معظم الدول الى تطوير انظمتها الضريبية بحيث تكون الضريبة أداة مشجعة للاستثمارات المحلية والأجنبية، وتنشيط الصادرات من خلال مساعدة المنتجات المحلية في الصمود امام السلع الأجنبية عن طريق إعفاء الصادرات من جميع الضرائب والرسوم.

وقد كانت الأنظمة الضريبية في بداية الثمانينيات في معظم البلدان النامية معقدة ومرهقة ومثقلة بمئات الضرائب بدون ان يحقق اي منها عائداً كبيراً، كما كانت لضرائب الإنتاج والاستهلاك أسعار متعددة بالإضافة الى صعوبة إدارتها، وكانت ضرائب الدخل مرتفعة تعيق عملية الاستثمار. لذلك قامت معظم البلدان النامية وخلال تنفيذها لبرنامج الإصلاح الاقتصادي بإعادة النظر بأنظمتها الضريبية بهدف تبسيطها وتطويرها بما يتماشى مع الفكر الحديث في مجال الضرائب الذي يستهدف تخفيض الضرائب عن مصادر توليد

الدخل (الضرائب على الدخل: دخل الأرباح- دخل الرواتب والأجور) بهدف تشجيع الإنتاج والاستثمار والتصدير والتركيز على الضرائب على أوجه استخدامات الدخل (الضرائب على الانفاق "الضريبة على القيمة المضافة- الضريبة على المبيعات") شريطة ان لا يؤثر ذلك على العدالة الضريبية وذلك من خلال زيادة الإعفاءات الشخصية والاجتماعية لذوي الدخل المحدود. ويعتبر النظام الضريبي احد أهم المعايير لتقييم اي اقتصاد، حيث تعد الضرائب المورد الرئيسي لتمويل الميزانية العامة إضافة الى الدور الهام الذي تلعبه في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ومن خلال قراءة بسيطة لتاريخ الضرائب نجد انه من السهل استنتاج ان الضريبة عنصر ديناميكي يتأثر و يؤثر في الأوضاع الاقتصادية

والاجتماعية و السياسية للدولة، كما انه من المعروف في أدبيات الاقتصاد ان للضرائب أهدافا عدة تتوخاها الدولة في الفرض أو الإعفاء ومما يجمع عليه الاقتصاديون ان غرض الضريبة هو تحقيق المنفعة العامة (رغم الاختلاف حول تحديد مفهوم المنفعة العامة) والتفسير الاقتصادي الحديث للضرائب يحدد أغراضها في جانبين رئيسيين: الأول هو الهدف المالي و يقصد به مد الخزينة العامة بالأموال اللازمة لتغطية النفقات العامة وبالتالي يجب أن تحقق الضريبة أكبر قدر ممكن من الإيراد للدولة، أما الثاني فهو الهدف غير المالي للضرائب ويتمثل في استخدام الضريبة من اجل تحقيق أغراض اجتماعية و اقتصادية من حيث تخفيف حدة التفاوت في توزيع الدخل و الثروات بين فئات المجتمع بالإضافة الى اهداف اجتماعية اخرى كتشجيع او الحد من استهلاك بعض السلع التي ترى الدولة ضرورة التحكم في مدى استهلاكها، زيادة ونقصانا. أما

فيما يخص الأهداف الاقتصادية للضرائب فنلخصها بالاتي :

١- تستخدم الدولة الضرائب كأداة لتقليل الآثار التضخمية عن طريق زيادة العبء الإجمالي للضرائب لكي تقتطع بها جزءا من دخول الأفراد، فينخفض دخلهم مما يؤثر في استهلاكهم و بالتالي ينقص من الطلب الكلي و يقلل من ظهور التضخم .

٢- توجيه عناصر الإنتاج نحو العناصر الإنتاجية التي ترغب الدولة في تطويرها، و يكون ذلك بإعفاء هذه الفروع من الضرائب او بفرض ضريبة اقل من الفروع الأخرى .

٣- حماية الصناعة الوطنية و معالجة العجز في ميزان المدفوعات و يتم ذلك بفرض ضرائب جمركية مرتفعة على الاستيراد من الخارج و بإعفاء الصادرات من الضرائب كلياً، و تعتبر الضرائب الجمركية من اولى الضرائب التي استخدمت لهذه الغاية.

٤- تحقيق التنمية الاقتصادية في البلد إذ إنها تستخدم في تعبئة الموارد الاقتصادية

و توجيهها في السبل التي تخدم من اجل تحقيق الادخار و من اجل الحد من الاستهلاك و بتحصيل الحكومة ادخارا إجباريا جماعيا تستخدمه في تمويل مشروعات التنمية .

ويستطيع المشرع الضريبي من خلال التحكم بالضريبة على الدخل واستخدامها بصورة مدروسة جيداً ان يؤثر في عملية الاستثمار بما ينسجم مع خطة التنمية الاقتصادية في البلد، ويلاحظ حالياً وجود توجه كبير في الدول النامية نحو استخدام الضريبة لتقديم المزايا والمحفزات الضريبية التي من شأنها ان تحفز الاستثمار وتوجهه وذلك في اطار قوانين خاصة لتشجيع الاستثمار وتعود أسباب هذا التوجه الى العوامل التالية :

١- منظمة التجارة العالمية ومتطلبات الانضمام إليها .

٢- برامج الإصلاح الهيكلي وخاصة منها تلك المرتبطة ببرامج صندوق النقد الدولي .

٣- الاستثمارات الدولية والشركات متعددة الجنسية .

٤- التكتلات الاقتصادية العالمية .

وقد أصدرت العديد من الدول قوانين لتشجيع الاستثمار، منها ما اعتمد على الإعفاء الجزئي، اي نسبة من الإيراد ، ومنها ما اعتمد على الإعفاء الكلي لمدة محدودة، وقد راعت هذه القوانين المناطق التنموية في هذه الإعفاءات، وأدخلت عدة تعديلات على هذه القوانين لمعالجة الثغرات التي ظهرت خلال التطبيق، ومن أمثلة الإعفاءات الضريبية في بعض الدول :

**تركيا :**

- يسمح للشركات بخصم مخصص للاستثمار (تتراوح قيمته بين ٤٠-٢٠٠٪ من

- الاستثمار الثابت) من الوعاء الذي تحسب عليه الضريبة .
- تعفى الآلات والمعدات من الرسوم الجمركية ورسوم صندوق تشجيع الاستثمار .
- إعفاء السلع التشغيلية والأدوات المكتبية لمشروعات البحث والتطوير من الرسوم الجمركية .
- تأجيل دفع ٢٠% من قيمة المستحقات الضريبية الواجبة الدفع بشرط ان لا يتجاوز المبلغ إنفاق الشركة على البحوث والتطوير خلال السنة نفسها .

#### تونس :

- يتم منح الشركات التي تصدر إنتاجها بالكامل إعفاء تاماً من ضرائب الدخل لمدة عشر سنوات يليها تخفيض بنسبة ٥٠% وتتمتع واردات هذه الشركات من السلع الرأسمالية ومستلزمات الإنتاج بالإعفاء من الرسوم الجمركية .

#### الصين :

- إذا زاد العمر الإنتاجي للمشروع على (١٠) سنوات يحصل على إعفاء من الضرائب لمدة سنتين، ثم يحصل بعد ذلك على اعفاء من نصف الضريبة لمدة ٣-٥ سنوات .
- تحصل المشروعات التي تزيد صادراتها على ٧٠% من انتاجها على اعفاء من نصف الضريبة المقررة، كما تحصل على اعفاء كمركي على السلع والمعدات المستوردة من الخارج .
- يحصل المستثمر على ما يعادل ٤٠% من قيمة الضرائب المدفوعة إذا قام بإعادة استثمار أرباحه .

ومع ذلك وبصورة عامة فان مناخ الاستثمار واسع جداً والنظام الضريبي جزء من هذا المناخ، ولا يعد الإعفاء الضريبي عاملاً أساسياً لتشجيع وجذب الاستثمارات، والمستثمر الجاد لا تهمة الإعفاءات الضريبية بقدر ما يهيمه معقولية النظام الضريبي واعتداله اي عدم وجود ضرائب ورسوم عالية وعدم وجود ازدواجية في الضرائب او سياسة ضريبية معقدة. وتشير تجارب دولية في هذا السياق الى ان الاعفاءات الضريبية بحد ذاتها لا تجذب الا اسوا انواع المستثمرين، وفي حال توفر المقومات الاساسية للاستثمار فلا حاجة لإعطاء



امتيازات خاصة او منح اعفاءات ضريبية لاجتذاب الاستثمارات وخاصة الاجنبية منها. وحسب دراسة أعدتها المؤسسة العربية لضمان الاستثمار تأتي الاعفاءات الضريبية ضمن المجموعة الاخيرة من بين العوامل المحفزة للاستثمار في الدول العربية.

### المطلب الثالث

#### ملامح قانون الضريبة علي الدخل في مصر

استقر الفكر الاقتصادي والمالي الحديث على أن الإصلاح الضريبي الكفء هو الذي يساعد على إيجاد مناخ جيد للاستثمار ، مع ضمان تحقيق أكبر قدر ممكن من العدالة الضريبية ، ويوفر الموارد المالية اللازمة لتمويل الخزنة العامة للدولة في آن واحد ، شريطة أن يتحقق ذلك في إطار من التنسيق والتناغم بحيث لا يطفى هدف على آخر .

ومن هنا كان قانون الضريبة على الدخل الجديد ( رغم ما به من سلبيات ) بمثابة انطلاقة جديدة نحو الإصلاح الضريبي، حيث جاءت فلسفته تتواءم مع التغيرات المستمرة في بيئة العمل المحيطة به سواء كانت عالمية أو محلية ، كما أنه يعتمد على محاور أساسية تساعد في دفع عملية التنمية الاقتصادية، ويقوم على مجموعه من المبادئ الأساسية التي يستطيع من خلالها تحقيق كافة الأهداف المنوطة به

#### أولاً: المحاور الأساسية للقانون الضريبي

يعتبر قانون الضريبة على الدخل الجديد خطوة هامة وانطلاقة جديدة نحو تطبيق سياسة ضريبية متوازنة وحافزة لمزيد من الإنتاج وجذب الاستثمارات في إطار من العدالة التي يقررها الدستور ، بحيث لا يقتصر دور القانون الضريبي على تشجيع فئة دون غيرها ، ولا يركز على تحفيز مجال دون الآخر ، وإنما يقرر مزايا شاملة لجميع الممولين على مختلف مستويات دخولهم ومجال نشاطهم ، دون أن يغفل أهميه الضريبة كأداة مؤثرة في السياسة المالية للدولة .

وهناك مجموعه من الأسباب والدوافع كانت وراء استحداث القانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ م تلخص في الآتي :

١- الثغرات التي تم اكتشافها من خلال التطبيق العملي لأحكام قانون الضرائب على الدخل الصادر بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١م.

٢- مسايرة الدول المتقدمة والنامية على السواء فيما لحق بأنظمتها الضريبية من تطوير .

٣- استكمال الأخذ بنظام الضريبة الموحدة والتي بدأت أولى خطواته بصدور القانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١م.

٤- تحقيق مزيد من العدالة الضريبية والتي تأكدت بموجب التعديلات التي أجريت على القانون ١٥٧ لسنة ١٩٨١م بالقانون رقم ١٨٧ لسنة ١٩٩٣م.

ويقوم القانون الضريبي الجديد رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥م على مجموعه محاور أساسيه هي :

**المحور الأول:** تعديل التشريع الضريبي بحيث تمت صياغته وفقاً للمبادئ العلمية الحديثة، بالإضافة إلى أنه يتماشى مع الممارسات العملية الناجحة المأخوذة من بعض التجارب الدولية ، وبذلك يصبح التشريع واضح الصياغة سهل الفهم وأكثر مرونة وكفاءة ويسر، بالإضافة إلى أنه يعمل على الحد من التعقيدات القانونية والإدارية ، والتي كانت تعوق تحصيل الضريبة بكفاءة، وتؤدي إلى المزيد من الخلافات الضريبية.

**المحور الثاني** تبني فلسفة جديدة تماماً تقوم على أساس الثقة المتبادلة بين الممول والمصلحة ، إذ تثق المصلحة بأن الممول سيكون أميناً في الإعلان عن دخله الحقيقي ، ويثق الممول في أن المصلحة ستعامله بعدالة واحترام ، وبذلك يكون الإقرار الضريبي المقدم من الممول هو أساس ربط الضريبة كمبدأ عام.

**المحور الثالث:** تحقيق المزيد من العدالة الضريبية بمفهومها الواسع ( أفقياً ورأسياً ) وهو ما تم عبر الاستمرار في الأخذ بمبدأ التصاعد في أسعار الضريبة ، وتوسيع الشرائح مع الأخذ في الحسبان الأعباء العائلية والشخصية .

هذا بالإضافة إلى التمييز في المعاملة وفقاً لمصادر الدخل وذلك بإعطاء مزايا نسبيه للدخل المكتسب من الأجور والرتبات ، وذلك نظراً لطبيعة هذه الدخول من حيث كونها تحجز من المنبع وبالتالي فهي تدفع دون وجود فجوات زمنية بين الضريبة والتحصيل.

وعلى الجانب الآخر يهدف القانون إلى العمل على توسيع الوعاء الضريبي عن طريق إحكام السيطرة على المجتمع الضريبي والحد من ظاهره التهرب ، وبمعنى آخر العمل على أن تصل الضريبة إلى أكبر عدد ممكن من دافعي

الضرائب ، عن طريق الوصول إلى شرائح جديدة لم تكن موجودة في النظام القائم.

وفي هذا السياق جاء القانون الجديد بالعفو الضريبي بالنسبة لغير المسجلين بالصلحة، وذلك خلال فتره محدده يُسمح خلالها بتسجيل أي ممول وتعتبر سنه التسجيل هي سنه بدء النشاط دون المسائلة عن الماضي، وإجراء عفو ضريبي للقضايا والنزاعات مع المولين ، بحيث يُسمح للممول بسداد نسبه من المبالغ المتنازع عليها مقابل إنهاء النزاع، الأمر الذي يسهم في بناء الثقة.

**المحور الرابع :** تطوير الإدارة الضريبية ذاتها وميكنة عمليات الحصر والفحص والربط والتحصيل ، ومدھا بكافه التطورات التكنولوجية ، وتحقيق الربط الآلي بين المصلحة وكافة القطاعات الأخرى في المجتمع ، بغية تحقيق التكامل والتنسيق بينها ، من خلال التدفق السليم للمعلومات والبيانات بالدقة والسرعة اللازمة. بالإضافة إلى تحسين النظام المحاسبي بتطبيق معايير المحاسبة المصرية، والنهوض بكفاءة العنصر البشري مادياً ومعنوياً لضمان كفاءة التطبيق.

**المحور الخامس :** تحقيق التوازن بين الأهداف العامة للسياسة الضريبية ( الاقتصادية والاجتماعية والمالية ) ، فمع التسليم بأهمية الدور المالي للضريبة إلا أنه يجب ألا ينسینا الأدوار الأخرى لها ، وبالأخص دفع عملية التنمية الاقتصادية. ومن هنا جاء القانون الضريبي رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ م بخفض كبير في أسعار الضريبة لأول مرة في مصر ، رغم ما قد ينجم عن ذلك من احتمالات نقص الحصيلة في الأجل القصير، إلا أن ذلك النقص يتم تعويضه عن طريق كفاءة أكبر في الإدارة الضريبية ، وإحداث آثاراً أكثر تشجيعاً للاستثمار والادخار ناهيك عن إخضاع كافه الدخول للضريبة.

## **ثانياً: المبادئ الأساسية في القانون الضريبي**

تعد السياسة الضريبية عاملاً أساسياً في تحديد قدرة الدولة على إدارة النشاط الاقتصادي ، وتحقيق أهداف خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، بما تكفله من تيار متواصل من الإيرادات، يمكن الحكومة من القيام بدورها المنشود في حفز النمو وتهيئة البيئة الاقتصادية المواتية للاستثمار، ونقل آثار التحسن فيها إلى المواطن من خلال تحسين مستوى دخله المتاح للاستهلاك ، وإرساء دعائم العدالة الاجتماعية، وحتى يتسنى للقانون الضريبي تحقيق ذلك فقد اعتمد على عدد من الركائز الأساسية أهمها ما يلي :

## ١- تخفيف الأعباء الضريبية :

لقد إعتمد القانون الضريبي مبدأ تخفيف الأعباء الضريبية عن كاهل المولين ويظهر ذلك جلياً من خلال النقاط التالية :

— رفع حد الإعفاء بحيث أصبح خمسة آلاف جنيه سنوياً، ليستفيد منه كافة الأشخاص الطبيعيين، وتتضاعف الزيادة عندما يكون كلاً من الزوج والزوجة ممولاً خاضعاً للضريبة . ( م ٧ ق ٩١ لسنة ٢٠٠٥ م ) .

— تخفيض سعر الضريبة حيث تم تخفيض هذا السعر بحوالي نصف الأسعار في القانون السابق ١٥٧ لسنة ١٩٨١ وتعديلاته، ليصبح أعلى سعر ضريبي هو ٢٠٪ . ( م ٨ ، م ٥/٤٨ ق ٩١ لسنة ٢٠٠٥ م )

— المشروعات الصغيرة حيث تم تبسيط نظامها الضريبي وإجراءات محاسبتها ( م ١٨ ق ٩١ لسنة ٢٠٠٥ )

— المشروعات الممولة من الصندوق الاجتماعي ، حيث أعفيت من الضريبة لمدة خمس سنوات اعتباراً من تاريخ بدء مزاولة النشاط ( م ٦/٣١ ق ٩١ لسنة ٢٠٠٥ )

— المرتبات والأجور منحت معاملته مخفضه بزيادة حدود الإعفاء الشخصي إلى أربعة آلاف جنيهاً ، بالإضافة إلى الشريحة المعفاة خمسة آلاف جنيه بحيث يستفيد كافة العاملين من هذه الإعفاءات . ( م ٧ ، م ١/١٣ ق ٩١ لسنة ٢٠٠٥ )

— تقرير نظام عقوبات عادل وفعال ، إذ تقررت العقوبة بما يتناسب مع حجم المخالفة وأثرها على الالتزام الضريبي . ( مواد من ١٣١-١٣٨ ق ١٩ لسنة ٢٠٠٥ )

## ٢- توسيع القاعدة الضريبية :

يتضح فكر المشرع الضريبي في القانون ٩١ لسنة ٢٠٠٥ م ، والذي يهدف إلى توسيع القاعدة الضريبية من خلال الآتي :

— تقرير العفو الضريبي بحيث يسمح للمشروعات التي تعمل في القطاع غير الرسمي بالاندماج في الاقتصاد الرسمي بدون حدوث أي أضرار لهذه المشروعات ( المادة الرابعة من مواد الإصدار ) .

— إنهاء المنازعات الضريبية صلحاً وذلك لتهيئة المجتمع الضريبي للعمل في إطار النظام الجديد وقد تم التخلص من معظم المنازعات السابقة ( المادة الخامسة والسادسة من مواد الإصدار )

— إلغاء الإعفاءات الضريبية ومبادلتها بجوافز ضريبية أخرى مثل تخفيض سعر الضريبة وتبسيط الإجراءات.

### ثالثاً : تبسيط الإجراءات :

تم تبسيط الإجراءات الضريبية وذلك لتشجيع الممول على الالتزام الضريبي بعيداً عن التعقيدات الإدارية ( الروتين ) وتم ذلك من خلال أخذ المشرع الضريبي بالمبادئ الآتية :

— اعتماد الإقرار الضريبي كأساس لربط الضريبة ( ٨٩م من القانون )

— الاكتفاء بنموذج موحد للاعتراض والطعن ( م ٩٩ ق ٩١ لسنة ٢٠٠٥ م ، م ١١٥ لائحة تنفيذية )

— نظام الدفعات المقدمة ( اختياري ) بما يسمح للممول الاختيار بين نظم الخصم والتحويل تحت حساب الضريبة ، فيختار ما يلائمه لحين تسوية حساب الضريبة بصفة نهائية في نهاية الفترة الضريبية ( مواد من ٦١-٦٥ ق ٩١ لسنة ٢٠٠٥ م )

— إلغاء نظام الإضافة تخفيضاً من الالتزامات المالية على كافة المشروعات لتشجيع الالتزام الطوعي لدى المولين .

— استخدام نظام الفحص بالعينة ( م ٩٤ ق ٩١ لسنة ٢٠٠٥ )

— جواز مد ميعاد الإقرار وجواز تعديله عند وقوع الممول في السهو أو الخطأ ( م ٨٥ - ٨٧ ق ٩١ لسنة ٢٠٠٥ م ) .

— الحفاظ على الحقوق والمراكز القانونية المكتسبة مع الإبقاء على الإعفاءات الملغاة بالنسبة للمشروعات التي اكتسبت هذه الحقوق قبل العمل بالقانون، سواءً كانت قد بدأت مدة إعفائها ولم تنته بعد أو التي لم تبدأ وقد أعطاها القانون مهله قدرها ثلاث سنوات لتبدأ الإنتاج ومزاولة النشاط حتى تستفيد من ذلك الإعفاء ( المادة الثالثة من مواد الإصدار ) .

#### ٤- حالات دعم الثقة :

استحدث القانون ٩١ لسنة ٢٠٠٥م بعض الأحكام ليبنى جسور الثقة بين المولين والإدارة الضريبية وهي:

— الربط الذاتي لتشجيع الممول على التعاون مع الإدارة الضريبية في ربط وتحصيل الضريبة (٨٩م)

— القرارات المسبقة لمساعدة الممول على المعرفة المسبقة للمعاملة الضريبية لتحقيق الشفافية.

— لجان الطعن المستقلة المحايدة لترسيخ العدالة في تحديد الالتزامات الضريبية ( ١٢٠م – ١٢٢ )

— تحديد حقوق المولين تحديداً واضحاً وكذلك التزاماتهم وبيان مدى سلطة الإدارة الضريبية في تحصيل الضريبة .

— تحديد الحالات التي يقع فيها عبء الإثبات على الإدارة الضريبية، وذلك حتى لا يرهق الممول في تقديم أدلة غير مكلف بها قانوناً (١٢٩م)

— وكذلك تحديد الحالات التي يقع فيها عبء الإثبات على الممول (١٣٠م)

— استحداث المجلس الأعلى للضرائب للرقابة على الأداء الضريبي وضمان حقوق دافعي الضرائب.

ويرى الباحث أن هذه المحاور التي يقوم عليها القانون الضريبي رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ وكذلك المبادئ الأساسية التي يتواخى العمل بها تعتمد اعتماداً كلياً على مدى وعى وثقافة المجتمع الضريبي ، حتى تستطيع تحقيق التفاعل الكامل بين كل من القانون الضريبي والإدارة الضريبية وكذلك المجتمع الضريبي فهذا المثلث مكون من ثلاثة أضلاع في حاله حدوث خلل في أي من هذه الأضلاع فسوق يؤدي إلى فشل في المنظومة كاملة، وهنا يجب أن يتواكب الإصلاح التشريعي مع إصلاح الإدارة الضريبية مع زيادة وعى وثقافة المجتمع الضريبي كل في آن واحد

## المراجع

- د/ أحمد جامع : **اتفاقات تحرير التجارة العالمية** — دار النهضة العربية — القاهرة — ٢٠٠١م.
- د/ إسماعيل عبد الرحيم شلبي، د/ ماجدة أحمد شلبي: **اقتصاديات النقود والبنوك**- بدون دار نشر- ٢٠٠٨/ ٢٠٠٩م.
- د/ إسماعيل عبد الرحيم شلبي، د/ ماجدة أحمد شلبي: **اقتصاديات النقود والبنوك**- بدون دار نشر — ٢٠٠٥/ ٢٠٠٦ .
- د/ السعيد محمد شعيب: **التطبيق العملي لأحكام قانون الضريبة على الدخل ، مصلحة الضرائب المصرية ، ٢٠٠٧.**
- د/إكرام عبدالرحيم : **التحديات المستقبلية للتكتل الإقتصادي العربي (العولمة والتكتلات الاقليمية البديلة )** — مكتبة مديولى — القاهرة ٢٠٠٢م.
- د/ جلال الشافعي: **الأزمة المالية العالمية ودور الضرائب في مواجهتها**- شركة القصر- القاهرة- ٢٠٠٩م
- د/ جلال مطاوع إبراهيم ، د/ محمد هشام الحموى : **المحاسبة الضريبية ، الدار الهندسية ، القاهرة ، ٢٠٠٥/٢٠٠٦ .**
- د/ جلال مطاوع إبراهيم وآخرين : **الضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين والضريبة على أرباح الأشخاص الاعتبارية بالقانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ ، بدون دار نشر ، ٢٠٠٦/٢٠٠٧.**
- جاري بيرتلس وآخرون: **جنون العولمة تفنيد المخاوف من التجارة المفتوحة**- ترجمة كمال السيد- بدون دار نشر- بدون تاريخ نشر.
- جوزيف ستجلينز: **ضحايا العولمة**- ترجمة لبنى الريدي- مكتبة الأسرة- القاهرة- ٢٠٠٧.
- د/جمعه محمد محمد عامر : **التجارة الخارجية وتنظيم الإقتصاد الدولي**—الطبعة الثالثة — بدون دار نشر -٢٠٠٣.
- د/ حسين عبد المطلب الأسرج — **مستقبل المشروعات الصغيرة في مصر** — الهيئة المصرية العامة للكتاب — ٢٠٠٧.
- د/ رمضان صديق: **الضرائب على تجاره الإلكترونيه** — دار النهضة العربيه — القاهرة ٢٠٠١- ٢٠٠١
- د/ سامى سلامة نعمان : **الشركات دولية النشاط وأثرها على المنافسة والعمالة والتصدير فى الدول النامية** — الطبعة الأولى — بدون دار نشر — ٢٠٠٨م.
- د/ سعيد عبد المنعم محمد: **موسوعة الضرائب المصرية ( الضريبة على الدخل ) ، الطبعة الأولى ، بدون دار نشر ، ٢٠٠٧.**
- د/ سعد الدين مسعد هلالى : **الازمة المالية وحلول اسلامية**- كتاب الجمهورية — نوفمبر ٢٠٠٨م — القاهرة.

- د/ سليمان المنذرى: **السوق العربية المشتركة في عصر العولمة** - مكتبة مدبولى - القاهرة - ١٩٩٩م
- صبرى عادل إبراهيم: **العولمة الاقتصادية الفوائد والمخاطر** - كتاب الأهرام الاقتصادية - القاهرة - العدد ٢٢٧-٢٠٠٦.
- المستشار/ صلاح الدين حسن السيسى: **الأسواق المالية والأزمات المالية العالمية** - دار الفكر العربي - ٢٠٠٨.
- د/ عادل أحمد حشيش: **العلاقات الاقتصادية الدولية** - دار الجامعة الجديدة - الاسكندرية - ٢٠٠٠م
- د/ عبد الوهاب جودة: **الصناعات الصغيرة والتنمية في ظل العولمة** - دار الهاني للطباعة والنشر - ٢٠٠٢ م - القاهرة.
- د/ عاطف صدقي، د/ محمد أحمد الرزاز: **التشريع الضريبي المصري**، بدون دار نشر، ١٩٩٩م / ٢٠٠٠.
- د/ عماد صالح سلام: **إدارة الأزمات في بورصات الأوراق المالية العربية والعالمية والتنمية المتواصلة** - أبو ظبي - ٢٠٠٢.
- د/ عبد الله الصعيدى: **قانون الضريبة على الدخل في مصر**، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦.
- د/ عبد الحكيم الشرقاوي: **العولمة المالية وإمكانات التحكم وعدوى الأزمات المالية** - دار الفكر الجامعي - الإسكندرية - ٢٠٠٥.
- د/ عاطف السيد: **العولمة في ميزان الفكر، دراسة تحليلية** - مطبعة الانتصار - الإسكندرية - ٢٠٠١.
- د/ محمود الطنطاوى الباز، د / طارق محمود عبد السلام: **المالية العامة والتشريع الضريبي**، بدون دار نشر، ٢٠٠٩.
- فرنان برودل: **الحضارة المادية والاقتصاد والرأسمالية** - الجزء الثالث - دار الفكر للدراسات والنشر والتوزيع - ترجمة د/ مصطفى ماهر.
- د/ فريد النجار: **المشتقات والهندسة المالية** - الدار الجامعية - الاسكندرية - ٢٠٠٨م
- محمد أحمد النابلسى: **الثلاثاء الأسود (خلفية الهجوم على الولايات المتحدة الأمريكية)** - دار الفكر المعاصر - بيروت - ٢٠٠١م .
- د/ محمد عبد القادر حاتم: **العولمة مالها وما عليها** - الهيئة المصرية العامة للكتاب - القاهرة - سنة ٢٠٠٥.
- د/ مختار عبد الحكيم طلبه: **المعاملة الضريبية للشركات دولية النشاط فى القانون المصرى والقانون المقارن** - دار النهضة العربية - القاهرة - ١٩٩٨م .



- د/ محمود عبدالفضيل: مصر والعالم على أعتاب ألفية جديدة - الهيئة المصرية العامة للكتاب - القاهرة - ٢٠٠١ م .

- د/ محمود صبح : الابتكارات المالية - بدون دار نشر - الطبعة الاولى - ١٩٩٨ م

- د/ محسن أحمد الخضيرى: العولمة - الناشر مجموعة النيل العربية- القاهرة - ٢٠٠٠ .

- د/ منير ابراهيم هندی : الفكر الحديث فى ادارة المخاطر : الهندسة المالية باستخدام التوريق

والمشتقات - منشأة المعارف - الاسكندرية - ٢٠٠٢ م - ج ٢ .

- هيلارى فرنش : إختفاء الحدود، حماية كوكب الأرض فى عصر العولمة - ترجمة د/ أحمد

أمين الجمل - الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية - القاهرة - ٢٠٠١ .

- د / هناء عبید : العولمة - مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالاهرام - القاهرة -

٢٠٠١ م .

## البحوث والمؤتمرات:

- د/ السعيد محمد عبد العزيز شعيب : دراسة تحليلية انتقادية لبعض أحكام القانون ٩١ لسنة

٢٠٠٥ ، بحث مقدم إلى المؤتمر الضريبي العاشر ، الجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب ،

٢٠٠٥ .

- د/ السيد محمد السيد نصار: دور السياسة الضريبية في مواجهة الأزمة لمالية والاقتصادية

العالمية "رؤية مغايرة لفلسفة إصدار قانون الضريبة على الدخل رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥" - بحث

مقدم للمؤتمر الخامس عشر - الجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب - ٢٠٠٩ .

- أحمد السيد الصادق: أثر الأزمة المالية العالمية على السياسات المالية والضريبية والنقدية في

مصر - بحث مقدم للمؤتمر الخامس عشر - الجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب - ٢٠٠٩ .

- د/ أحمد صقر عاشور : الازمة المالية والاقتصادية العالمية وإعادة النظر من جديد فى دور

الدولة - ورقة عمل فى منتدى السياسات العامة - مركز دراسات واستشارات الادارة العامة -

كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة - ٢٠٠٩ م .

- د/ إبراهيم محمد درويش عيسى: الأزمة المالية وأثرها على اقتصاديات الدول - بحث مقدم

إلى المؤتمر الضريبي الخامس عشر - الجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب - ٢٠٠٩ .

- د/ إبراهيم محمد شعبان : المزايا الضريبية والالتزامات وصعوبات التطبيق طبقا للقانون رقم

٩١ لسنة ٢٠٠٥ المؤتمر الضريبي العاشر : الجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب ، ٢٠٠٥ .

- د/ إبراهيم أحمد قناوى الشاذلى : أثر التكتلات الإقتصادية الدولية على دول منطقة الشرق

الأوسط وشمال أفريقيا ( MENA ) ، مجلة مصر المعاصر ، العدد ٥٠٠ ، السنة المائة ،

أكتوبر ٢٠١٠ م ، القاهرة .

- د/ أحمد مصطفى معبد : مدى مسايير القانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ للمتغيرات الاقتصادية في

مصر، المؤتمر الضريبي العاشر ، للجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب، ٢٠٠٥ .

- د/ أحمد رشاد موسى : الأزمة الاقتصادية الآسيوية (أسبابها وأثارها) – مجلة الوحدة الاقتصادية العربية – الأمانة العامة – جامعة الدول العربية – القاهرة – العدد الثامن عشر – السنة الحادية عشر – يونيو ١٩٩٩م.
- د/ إيهاب محمد يونس : العولة بين الاستمرار والانهايار – مجلة مصر المعاصرة – العدد ٤٨٨- أكتوبر ٢٠٠٧- القاهرة.
- د/ جوده عبد الخالق : الأزمة المالية العالمية ، جذورها وتأثيراتها على مصر ، مجلة مصر المعاصرة ، العدد ٤٩٥ ، السنة المائة ، يوليو ٢٠٠٩ م .
- د/ خالد محمد السروجى : العولة وتدفقات الاستثمار الاجنبى المباشر إلى مصر – مجلة مصر المعاصرة – العدد ٤٨٣- ٢٠٠٦ م
- د/ سامي أحمد غنيم: الأزمات المالية العالمية وسيناريوهات الضريبة الحاكمة- بحث مقدم إلى المؤتمر الخامس عشر- الجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب- ٢٠٠٩ .
- د/ شعبان إمام حافظ : كلمة رئيس المؤتمر الضريبي الحادي عشر ، تحت عنوان النظام الضريبي المصري – الجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب ، ٢٠٠٦
- د/صلاح سالم زرنوقه: العولة والوطن العربى- مركز دراسات وبحوث الدول النامية – كلية الاقتصاد والعلوم السياسية- قضايا التنمية(٢٣)-القاهرة ٥-٢٠٠٢ .
- د/ عبد الستار محمد سلمي: الأزمة المالية العالمية الحالية وأسبابها الأساسية- مجلة مصر المعاصرة- العدد ٤٩٣- ٢٠٠٩ م
- د/ محمد نمر على ، د/ على عزت القاضي ، مسؤوليات الإدارة الضريبية تجاه تطبيق القانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ والسلوكيات الواجب إتباعها لتنفيذ تلك المسئوليات ( دراسة نظرية ) ، بحث مقدم إلى المؤتمر الضريبي الرابع عشر، للجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب، ٢٠٠٨ .
- د/ محمد حسين محمد : القانون ٩١ لسنة ٢٠٠٥ وتعديلاته بين التشريع وفعالية و ضمانات التطبيق، المؤتمر الضريبي الثاني عشر للجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب ، ٢٠٠٧
- د/ ماجدة شلبى : الصناعة المصرفية الإسلامية فى ظل اقتصاديات السوق والتحديات الدولية – مجلة مصر المعاصرة – العدد ٤٨٩- يناير ٢٠٠٨ م – السنة المائة – القاهرة.
- د/ ماجده شلبى : الإستثمار الأجنبى المباشر وأثره على النمو الإقتصادى ، دراسة تطبيقية على الإقتصاد المصرى ، ٢٠١١ م
- د/ محمود مناع عبد الرحمن : ضعف الإقتصاد الأمريكى ، أم ضعف الدولار ؟ الأسباب والآثار ، مجلة مصر المعاصرة ، العدد ٤٩٨ ، السنة المائة ، أبريل ٢٠١٠ م ، القاهرة
- د/ ناهد محمد على الفقير : الضريبة الاستثمار "تقييم سياسة التفضيل الضريبي" فى ظل قانون الاستثمار رقم ٨ لسنة ١٩٩٧ وقانون الضرائب على الدخل رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ ، المؤتمر العلمى السنوي الثالث ، كلية الحقوق ببناها ، ٢٠٠٦ .

★ المراجع الاجنبية :-

- Peter I Sard : " Globalization and the International Financial System " What's Wrong and What Can be Done ? ., Cambridge University Press
- Ruber E. Hadeq, Developing countries in the GATT legal system, trade policy center, London, 1987- - Samiha Fawzy : " Globalization and Firm Competitiveness , In the Middle East and North Africa Region " the World Bank, Washington, D.C.
- Steven Husted & Michael, International Economics, Addison – Wesley Longman. inc, New York, U.S.A, 1998.
- J. D Ford, "The Management of Organization Crisis" - .(Business Horizons (vol, 24, No. 3, 1981
- K. B. Greene, The Adaptive Organization: Anticipation and Management of Crisis (Newyork: John Wiley & Sons, 1982.
- Tony Makin : " Global finance and the Macro Economy ",University of Queen Sland Brisbane, Australia.
- UNCTAD : world investment Report 2002, Transnational corporations and Export Competitiveness, Overview UNCTAD, New York, Geneva, 2002
- Un, World Public Sector Report, Globalization and the State 2001-

# الدستور ونصوص التجريم

تأليف

الدكتور أشرف توفيق شمس الدين

أستاذ ورئيس قسم القانون الجنائي بكلية الحقوق بجامعة بنها

الحائز على جائزة الدولة التشجيعية في القانون الجنائي

القاضي سابقاً

## - نسبية فكرة التجريم:

عرف المجتمع الإنساني منذ نشأته أفعالاً أطلق عليها وصف الجرائم ، فمثل هذه الأفعال دخلت منذ وقت بعيد إلى دائرة الاهتمام العام. ويتوقف تحديد مضمون هذه الأفعال وقدرها على نظرة المجتمع والثقافة التي تسوده ، وهو ما يجعلها عرضة للتبدل والتغير فى مضمونها<sup>(١)</sup>. ولذلك فإن مدلول "الفعل المجرم" يمكن أن يختلف بحسب زمان ومكان ومضمون النظام الاجتماعى السائد فى المجتمع ، وهو ما يعنى أن فكرة التجريم هى فكرة نسبية فما كان محلاً للتجريم اليوم فى مجتمع قد لا يكون كذلك غداً فى مجتمع آخر. وفكرة الضرر الاجتماعى بحسبانها معيار التجريم هى فكرة نسبية كذلك ، إذ تتوقف على نظرة كل مجتمع وما يسوده من قيم وثقافات<sup>(٢)</sup>. ويثور الخلاف دائماً حول تحديد معيار التجريم الواجب إتباعه والذى يضمن سلامة تحديد القيم القانونية المسلم بها فى المجتمع ويحقق الأهداف التى ابتغاها الشارع<sup>(٣)</sup>. واختلال معيار التجريم يؤدى إلى نتيجة مؤداها أن القانون لم يعد يعبر عن القيم السائدة فى المجتمع تعبيراً صحيحاً<sup>(٤)</sup>. وعلى الرغم من نسبية فكرة التجريم ، فإنه يبقى لها مع ذلك أهميتها باعتبارها أهم الوسائل لتحقيق ضبط السلوك فى المجتمع ، كما أنها تتضمن حصراً للأفعال التى رأى الشارع جدارة تجريمها ، وتبين ماهيتها وتحدد الغرض من العقاب عليها<sup>(٥)</sup>.

## - مدى حرية السلطة التشريعية فى مجال التجريم والعقاب:

يتوقف تجريم فعل معين على مجموعة من الاعتبارات التى تسود كل مجتمع ، كما يتوقف هذا التجريم على نظرة الشارع فى هذه المجتمعات. فالتجريم فى حقيقة الأمر هو صدى لما يسود المجتمع من اعتبارات سياسية واجتماعية

(١) Günther KAISER : Kriminologie , C. F. Müller Juristischer Verlag , Heidelberg , (1983) § 14 , S.49-50.

(٢) Fritz BEROLZHEIMER : Strafrechtsphilosophie und Strafrechtsreform, Scientia Verlag Aalen, Darmstadt, 1963 , §22 , S.123.

(٣) Kaiser § 14 , S.49-50.

(٤) الدكتور مأمون محمد سلامة : جرائم الموظفين ضد الإدارة العامة ، مجلة القانون والاقتصاد ، العدد الأول ، س ٣٩ ، مارس ١٩٦٩ ، ص ١٣١ .

(٥) Kaiser § 14 , S.49.

واقتصادية وثقافية وغيرها. واختيار الشارع لتجريم فعل معين رأى تجريمه دون غيره هو أمر يخرج عن نطاق هذه الدراسة التى تقتصر على تحديد الضوابط والشروط التى يجب توافرها فى نصوص تجريم الفعل الذى يرى الشارع تجريمه والعقاب عليه، دون أن تمتد للبحث عن سبب هذا التجريم. وتفسير ذلك أن هناك مغايرة من حيث التقييد والإطلاق بين حق السلطة التشريعية فى اختيار الفعل المجرم، وبين التزامها بضوابط تجريم هذا الفعل والعقاب عليه: فبينما تتسم سلطاتها فى انتقاء الفعل المجرم وتقدير عقوبته بسلطة تقديرية واسعة؛ فإن هذه السلطة تكون مقيدة على نحو كبير فى التزام النص عليه بالضوابط التى أرساها الدستور. فالسلطة التشريعية تتمتع بسلطة تقديرية واسعة فى اختيار الأفعال التى ترى أنها تمس بحقوق ومصالح جدية من وجهة نظرها بالحماية وفى تقدير عقوبتها كذلك، وهو ما يجعل هذه السلطة بمنأى فى كثير من الأحيان عن الرقابة الدستورية. فلا تخضع السلطة التشريعية للرقابة الدستورية فيما تصدره من تشريعات إعمالاً لسلطتها التقديرية، ما لم تخالف بها أهداف الدستور<sup>(٦)</sup>. ودور المحكمة الدستورية العليا فى استجلاء المخالفة لأهداف الدستور يفترض أن يكون هذا الإخلال واضحاً ظاهراً جلياً بحيث يكشف عن انتفاء الضرورة أو عدم التناسب فى التجريم والعقاب، دون أن يحتاج الأمر إلى مراجعة السلطة التقديرية للشارع والتى تقوم على اعتبارات الملاءمة فى اختيار أفضل الوسائل لتحقيق المقاصد التى توخاها الدستور<sup>(٧)</sup>.

(٦) وقد قضت المحكمة الدستورية العليا بأن الأصل فى سلطة المشرع فى موضوع تنظيم الحقوق أنها سلطة تقديرية ما لم يقيد الدستور ممارستها بضوابط تحد من إطلاقها وتعتبر تخوماً لها لا يجوز اقتحامها أو تخطيها وكان الدستور إذ يعهد إلى أى من السلطتين التشريعية والتنفيذية بتنظيم موضوع معين فإن القواعد القانونية التى تصدر عن أيهما فى هذا النطاق لا يجوز أن تنال من الحقوق التى كفل الدستور أصلها سواء بنقضها أو انتقاصها من أطرافها وإلا كان ذلك عدواناً على مجالاتها الحيوية من خلال إهدارها أو تهشيمها. المحكمة الدستورية العليا جلسة ٦ يناير سنة ٢٠٠١، مجموعة الأحكام س ٩، ص ٨٤٣.

(٧) وقد وسعت المحكمة الدستورية العليا من دورها فى الرقابة على السلطة التقديرية للشارع؛ غير أن هذه الرقابة كانت تمثل استثناءً وفى أضيق نطاق، كما أنها اقتصرَت على مسائل مدنية بحتة، فضلاً عن مطالبة الفقه بوجود عدم التوسع فى هذه الرقابة. انظر الدكتور أحمد كمال أبو المجد: دور المحكمة الدستورية العليا فى النظامين السياسى والقانونى المصرى: مجلة الدستورية، السنة الأولى، ع ٢، إبريل ٢٠٠٣، ص ١٠، ١٣.

ويترتب على القاعدة السابقة نتيجة مهمة ، وهى أنه إذا كانت سلطة الشارع فى اختيار الفعل المجرم وتحديد عقوبته تتسم بالتقدير ؛ فإن سلطته فى النص عليه تتسم بالتقييد بوجوب الالتزام بالضوابط الدستورية فى التجريم والعقاب.

-أهمية الدراسة: تثير الدراسة التساؤل عن ماهية الضوابط التى يجب على الشارع الالتزام بها عند وضعه نصوص التجريم والعقاب؛ فإذا كانت سلطة الشارع التقديرية فى التدخل بالتجريم والعقاب تتسم بالاتساع ، فإن سلطته فى صياغة هذه النصوص ليست كذلك. وترجع أهمية الدراسة إلى عدة اعتبارات: فمن ناحية فإن الملاحظ هو ازدياد تدخل الشارع بالتجريم والعقاب فى الكثير من المسائل ، وهو ما يمكن أن نطلق عليه الإفراط فى التجريم والعقاب. وهذا المسلك لا يقتصر على القانون الوطنى فحسب ؛ بل إن التشريعات المقارنة قد شهدت توسعاً كبيراً فى مجال التجريم والعقاب. وكثرة تدخل الشارع بالتجريم توجب البحث عن الضوابط التى يجب عليه الالتزام بها عند استخدامه لهذه السلطة.

ومن ناحية ثانية فإن هذا التجريم والعقاب ينال من حقوق الأفراد وحررياتهم على نحو كبير ، ومن شأن عدم وجود ضوابط على سلطة الشارع أو عدم فاعليتها أن يهدد بالافتئات على هذه الحقوق ، وأن يجعل مركز الفرد ضعيفاً تجاه الدولة.

ومن جهة أخرى فإن من شأن وجود هذه الضوابط أن تؤدى إلى تدعيم الثقة بين الحكام والحكوميين: فالفرد يعلم أن هناك مجالاً محتجزاً لا تستطيع سلطة الدولة أن تتعداه أو أن تتجاوز نطاقه ، وأن هناك ضوابط مصدرها الدستور تنقيد بها سلطة الدولة. والدولة بمراعاة هذه الضوابط تكون قد كفلت احترام مواطنيها وأعملت مبدأ سيادة القانون. ونصوص الدستور التى تتصل بأصول التجريم والعقاب تتسم فى حقيقتها بقلتها وعموميتها ، وتعدد أوجه تفسيرها. ولذلك فإن دور المحكمة الدستورية العليا فى وضع ضوابط للتجريم والعقاب يتسم بأنه دور خلاق مبدع ، تجاوزت به المحكمة الإطار الضيق لنصوص الدستور، لتستلهم حكمة هذه النصوص ، وأرست قضاء رفيع المستوى عالجت به القصور التشريعى ووضعت سياحاً يحمى الحقوق والحرريات. ولا نبالغ فى القول بأن دور المحكمة الدستورية العليا فى مصر يزيد كثيراً عن دور غيرها فى الأنظمة القانونية العريقة.

ويقع على عاتق هذه الدراسة استخلاص أهم الضوابط التي أرستها المحكمة الدستورية العليا والتي يتعين على الشارع أن يلتزم بها عند وضعه نصوص التجريم والعقاب ، وإلا صار النص منافياً للدستور.

- تقسيم الدراسة ومنهج البحث فيها:

قسمت الدراسة إلى ثلاثة فصول: يتناول الأول الضوابط الدستورية للنص على الركن المادى للجريمة ، وفى الثاني ضوابط النص على الركن المعنوى لها ، وفى الثالث ضوابط النص على العقوبة.

ومنهج الدراسة يجمع بين التأصيل والتحليل معاً؛ فهو قد أصل ضوابط التجريم والعقاب بحسب أركان الجريمة والعقوبة عليها ، وحاول استخلاص هذه الضوابط من خلال منهج استقرائى تحليلى لأحكام المحكمة الدستورية العليا. غير أن الدراسة حاولت أن تلقى الضوء أيضاً على نماذج مقارنة للرقابة الدستورية ، أبرزها المحكمة العليا الأمريكية. وقد حاولت الدراسة تطبيق الضوابط التى استخلصتها على نصوص تجريم سارية ، لتبين مدى التزام الشارع فيها بالضوابط الدستورية فى التجريم والعقاب ، وهو عمل فقهى يحتمل الخطأ والصواب ، قصد به بيان ما يمكن أن يسفر عنه تطبيق هذه الضوابط من نتائج.



## الفصل الأول

### الفعل المادى والدستور

- تقسيم: نتناول فى هذا الفصل بيان أهمية الركن المادى فى الجريمة ، ثم نبين الضوابط التى أرستها المحكمة الدستورية العليا فى شأن النص عليه ، وأخيراً أثر تطبيق هذه الضوابط على بعض نصوص التجريم، كل فى مبحث مستقل.

### المبحث الأول

#### أهمية الفعل المادى وعناصره

- أهمية الفعل المادى: يهتم القانون الجنائى أساساً بالفعل المادى المرتكب ، ولذلك قيل إن "القانون الجنائى هو قانون أفعال" ؛ فإن انتفى وصف الفعل انتفى مبرر تدخل هذا القانون. لا شك فى أن القانون الجنائى يهتم كذلك بالجانى من خلال تقرير مدى جدارته بالعقاب وكيفية تحقيق أغراضه وقدر العقوبة الموقعة عليه وتنفيذها ؛ غير أنه مع ذلك فإن الفعل -لا الفاعل- هو الفكرة الرئيسية التى ينهض عليها القانون الجنائى فى الوقت الحاضر ، ذلك أن انتفاء وجود هذا الفعل يترتب عليه عدم جواز تطبيق أحكام القانون الجنائى<sup>(٨)</sup>. ويقوم الشارع بتحديد الشروط التى يتطلبها فى الفعل محل التجريم ، والتى إن انتفت لأدى هذا إلى عدم جواز توقيع العقوبة على الجانى<sup>(٩)</sup>. ولا تقتصر أهمية الفعل فى مجال التجريم فحسب ؛ بل إن لها أهميتها كذلك فى نطاق قانون الإجراءات الجنائية ؛ إذ لا يجيز الشارع اتخاذ إجراءات تمس الحرية الشخصية ، إلا بافترض سبق ارتكاب فعل مادى مجرم ، أما مجرد توافر الخطورة مجردة فإنها لا تصلح سبباً للمساس بهذه الحرية<sup>(١٠)</sup>.

ومن المتفق عليه أن للجريمة -على الأقل- جانبان : مادى ومعنوى<sup>(١١)</sup> ، والجانب المادى من الجريمة هو سلوك بشرى ظهر إلى العالم الخارجى له طبيعة

(٨) SCHÖNKE (Adolf) & SCHRÖDER (Hörst):Strafgeszbuch, Kommentar , C.H.Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1982 , Vorbem §§13 ff., S. 115.

(٩) Jürgen BAUMANN: Grundbegriffe und System des Strafrechts , Verlag W. Kohlhammer , Stuttgart , (1972) S.22..

(١٠) Baumann : S. 22.

(١١) Mayer Dan COHEN : Actus Reus , Encyclopedia of Crime and Justice , The Free Press ,New York , (1983) , Vol. 1, p. 15

موضوعية جسدية ، أما الجانب المعنوي فإنه يتميز بأنه أمر مضمّر فى نفس الجانى وله طبيعة شخصية نفسية<sup>(١٢)</sup> . وعلى الرغم من أن مدلول الفعل المجرم ليس محل اتفاق فى الفقه والقضاء المقارنين ؛ إلا أنه من المتفق عليه أن كل جريمة تتطلب فعلاً مادياً<sup>(١٣)</sup> . فالركن المادى ضرورة فى كل جريمة ، فلا جريمة بغير نشاط مادى<sup>(١٤)</sup> ، "الفكرة الشريرة مهما كان رسوخها فى النفس ، والتصميم الإجرامى الجازم بسبق الإصرار ، لا تقوم بهما جريمة طالما بقيا مجرد ظواهر نفسية لم تتخذ سبيلها إلى التعبير المادى الخارج عن كيان صاحبها"<sup>(١٥)</sup> . فالقانون الجنائى لا يحفل بالنوايا والأفكار حتى ولو قصد صاحبها بها ارتكاب جريمة ، وذلك ما لم يتم التعبير عنها بسلوك مادى<sup>(١٦)</sup> . ويعنى هذا أن انتفاء صفة الفعل يؤدى إلى نفي الجريمة ولو توافر الركن المعنوى ، فلا جريمة بغير نشاط مادى ظهر إلى العالم الخارجى وقام الدليل عليه<sup>(١٧)</sup> . وترجع أهمية الركن المادى أيضاً إلى اتصاله بأسس التجريم والعقاب ، وبصيانة الحريات ، فضلاً عن اتصاله بأسس الإثبات الجنائى . فتجريم الفعل والعقاب عليه يجد علته فى أن هذا الفعل يتبلور فيه المساس بحق أو مصلحة لها أهمية اجتماعية ، وبغير الفعل فإن النظام الاجتماعى لم يصبه ضرر<sup>(١٨)</sup> . وهذا المساس يعد واقعة

(12) Hermann BLEI :Strafrecht , besonderer Teil II ,Verlag C.H.Beck , München, (1978 ) §15 . S. 53 ; LEVASSEUR (Georges) & CHAVANNE (Albert) & MONTREUIL (Jean) :Droit pénal général et procédure pénale, Sirey , Paris , (1994) , no.123 , p.58 ; JOSHUA DRESSLER: Cases and materials on criminal law , third edition , American casebook series , Thomson West , 2003 , p.121.

(13) Dressler :p.121.

(14) "Pas d'infraction sans activité matérielle".

Roger MERLE & André VITU ; Traité de droit criminel : Problemes generaux de la science criminelle. Droit pénal general , (1984) , no.450 , p.575.

(١٥) الدكتور محمود نجيب حسنى : علاقة السببية فى قانون العقوبات ، دار النهضة العربية ، (١٩٨٤) ، رقم ١ ، ص ١ ؛ الدكتور على أحمد راشد : قانون العقوبات ، القسم العام ، دار الفكر العربى (١٩٤٨) ، ص ٢٥٤ ؛ الدكتور محمد عيد الغريب : شرح قانون العقوبات ، القسم العام ، ج ١ ، رقم ٣١٢ ، ص ٤٦٢-٤٦٣ .

STEFANI (Gaston) , LEVASSEUR (George) et BOULOC (Bernard): Droit Pénal général , 16 e , Dalloz , 1997 , no.211 , p.185.

(16) WHARTON (Francis): Wharton's criminal law , 15th edition, by Charles e. Torcia, Vol. 1 Clark Boardman Callaghan , New York (1993), § 25 , p.138 ; Clarkson & Keating , p.103

(١٧) الدكتور عبد الفتاح مصطفى الصيفى : المطابقة فى مجال التجريم ، ١٩٩١ ، رقم ٤٧ ، ص ٦٣ . Michael JEFFERSON: Criminal Law, Pearson Professional Ltd. , Britain, (1995) p. 101; Smith & Hogan , p.33.

(18) Stefani , Levasseur et Bouloc: no. 211 , p.185 ; Clarkson & Keating , p.103.

مادية تعبر عن إثم وخطورة الجاني ، ومن ثم يعد الفعل أهم العناصر لتقدير هذه الخطورة. والنوايا والأفكار والرغبات مجردة لا تصلح لأن تكون محلاً للتجريم<sup>(١٩)</sup> ؛ إذ لا تعطى معياراً واضحاً يمكن بمقتضاه تمييز المسئول جنائياً عن غيره من الأشخاص<sup>(٢٠)</sup>. ويتصل الركن المادى أيضاً بالحريات العامة ، ذلك أن اشتراط ارتكاب الفعل المادى من شأنه أن يحصر سلطة الدولة فى العقاب فى مجال معقول ، وأن يصون الأفراد عن مؤاخذتهم عما انطوت عليه ضمائرهم وما جال بخواطرهم<sup>(٢١)</sup>. فتطلب الركن المادى فى الجريمة من شأنه أن يكفل حماية الأفراد من تهديد سلطات الدولة لهم بالعقاب على ما اختلجت به أنفسهم<sup>(٢٢)</sup>. فمحاسبة الأفراد عن النوايا من شأنه أن يعصف بحقوق الأفراد وحرياتهم الخاصة ، وأن يمهد لقيام الدولة الاستبدادية التى تستبيح المساس بحريات الأفراد وأمنهم باتخاذ إجراءات التحرى والاستدلال التى تنال من هذه الحريات بدعوى مخالفتهم للقانون. كما يتيح لها أن تعيد اتهام الشخص أكثر من مرة ، دون أن يستطيع أن يتمسك بسابقة معاقبته عن هذه التهمة<sup>(٢٣)</sup>. كما أنه بفرض توافر قدر من الخطورة الإجرامية لمن تتوافر لديه النية الإجرامية فإن غياب الفعل المادى يجعل من الصعوبة التمييز بين هذه النية الإجرامية الجازمة وبين مجرد بعض الأوهام التى تجول فى نفس صاحبها. والمعاقبة على النية الإجرامية المتجردة من الفعل المادى من شأنه أن يودى إلى اتساع نطاق تطبيق القانون الجنائى وإلى الإفراط فى التجريم لينال مجرد الحالة الذهنية التى تقوم فى نفس صاحبها ، وهو ما ينال أهداف القانون الجنائى ذاتها<sup>(٢٤)</sup>. فلا يكاد يوجد امرئ لم توسوس له نفسه بفكرة شريرة ، ومن شأن تجريم النوايا التى انطوت عليها النفس أن يتعارض مع الطبيعة النفسية التى طبع الإنسان عليها<sup>(٢٥)</sup> ، بل أن من شأن تجريم النوايا والأفكار المجردة أن يكون

(19) CLARKSON (C.M.V) & KEATING (H.M.): Criminal Law: text and materials, second edition, Sweet & Maxwell , London , (1990) , p.103.

(20) Cohen : p. 17.

(21) الدكتور محمود نجيب حسنى : علاقة السببية فى قانون العقوبات ، رقم ٢ ، ص ٢ .

LEVASSEUR & CHAVANNE & MONTREUIL: no.123 , p.58.

(22)Clarkson & Keating , p.103.

(23)Clarkson & Keating , p.103.

(24) Robinson , p. 251

(25) Robinson , p. 251

كل شخص محلاً للعقاب عليها<sup>(٢٦)</sup>. والفعل المادى هو أداة التمييز بين الجرائم المختلفة والوقوف على طبيعتها ، وعلى العناصر الداخلة فيها<sup>(٢٧)</sup>. ويتصل الركن المادى للجريمة بأسس الإثبات الجنائي : فإنه إذا كان لا جريمة بغير ركن مادى ؛ فإنه أيضاً لا عقوبة بغير حكم قضائى. والحكم القضائى الصادر بالإدانة يجب أن ينهض على أدلة تثبت وقوع الفعل المجرم ونسبته إلى مرتكبه ، وهو ما لا يتأتى بغير وجود مادى لهذا الفعل<sup>(٢٨)</sup> ، على نحو يسهل على سلطات التحقيق والمحكمة التحقق منه وإقامة الدليل عليه. أما محض الظواهر النفسية التى لم يعبر عنها مادياً ، فإنه يكون من العسير إن لم يكن من المستحيل إقامة الدليل عليها ، فلا يمكن العقاب على ما لا يعرف<sup>(٢٩)</sup>. فماديات الفعل هى التى تجعل من السهل الوقوف على حقيقة التهمة المسندة إلى المتهم ، وتكفل قدرأً من الحماية من التهم الباطلة<sup>(٣٠)</sup>. ومن ناحية أخرى ، فإن من شأن المحاسبة على النوايا والأفكار أن تجعل من العسير على المتهم أن يدرأ التهمة عن نفسه<sup>(٣١)</sup>. والفعل محل التجريم هو فى حقيقة الأمر واقعة مادية ظهرت إلى العالم الخارجى. ويتسع مدلول الواقعة ليشمل الفعل الإيجابى والفعل السلبي ، كما يتسع ليشمل ما يأتية الجانى من أفعال غير عمدية متى كان بالإمكان تفاديها<sup>(٣٢)</sup>.

- العناصر التى ينصرف إليها مدلول الفعل المجرم :

ينصرف مدلول الفعل إلى النشاط المادى الذى يأتية الجانى ، ومثال ذلك فعل الضرب ، كما قد ينصرف إلى النتيجة الضارة التى يريد الجانى تحقيقها متى كان تحقيق هذا النتيجة عنصراً فى تعريف الجريمة . وبذلك يجب التفرقة بين جرائم السلوك وجرائم النتيجة : ففى الأولى لا يقيم الشارع وزناً للنتيجة

<sup>(26)</sup>Clarkson & Keating , p.103.

<sup>(27)</sup> Stefani , Levasseur et Bouloc: no. 212, p.185.

<sup>(28)</sup> MERLE & VITU ; Traité de droit criminel ; no.450 , p.575 ; Smith & Hogan , p.30 ; Clarkson & Keating , p.103..

<sup>(29)</sup> Robinson , p. 251

الدكتور محمود نجيب حسنى : علاقة السببية فى قانون العقوبات ، رقم ٢ ، ص ٢.

Cohen, p. 17.

<sup>(30)</sup>Clarkson & Keating , p.103.

<sup>(31)</sup>Clarkson & Keating , p.103.

<sup>(32)</sup> Blei §17 , S.54-55.

التي ترتبت على الفعل ، أما فى الثانية فإن اهتمام الشارع ينحصر أساساً فى النتيجة دون أن يعبأ بصورة الفعل الذى أفضى إلى هذه النتيجة<sup>(٣٣)</sup> ، ومثال ذلك جريمة القتل ؛ فإزهاق روح المجرى عليه يدخل فى التعريف القانونى لجريمة القتل وهى النتيجة التى يرمى الشارع إلى الحيلولة دون وقوعها<sup>(٣٤)</sup> ، ومن ثم كان متصوراً أن يساوى بين الأفعال المحدثه لهذه النتيجة ، وهو ما يؤدى إلى التوسع فى مدلول الفعل المحدث لهذه النتيجة. وقد ينصرف مدلول الفعل إلى عناصر أخرى كما هو الحال فى سن المجرى عليها فى جريمة هتك العرض ، متى كان الشارع قد استلزم هذا العنصر فى تعريف الجريمة<sup>(٣٥)</sup> ، كما يدخل فى مدلول الفعل الظروف المختلفة<sup>(٣٦)</sup>. وإذا كان الأصل أن يقتصر الفعل على العناصر ذات الطبيعة المادية دون العناصر ذات الطبيعة الشخصية والتى تدخل فى نطاق الركن المعنوى ؛ إلا أن هذه القاعدة ليست مطلقة فقد يشتمل الركن المادى على عناصر ذات طبيعة معنوية لشخص آخر خلاف الجانى: فجريمة الاغتصاب على سبيل المثال تنطوى على غياب رضاء المجرى عليها بفعل الاتصال الجنسى غير المشروع ، وانتفاء الرضاء فى هذه الحالة لا يشكل عنصراً فى الركن المعنوى الذى يقتصر فقط على الجانى دون غيره من الأشخاص<sup>(٣٧)</sup>. ولبيان ما إذا كانت هذه العناصر عنصراً فى الفعل يجب الرجوع إلى نص التجريم<sup>(٣٨)</sup>. وقد يتطلب الشارع فى بعض الأحيان وقوع الفعل من شخص له صفة معينة أو على مجنى عليه له مثل هذه الصفة<sup>(٣٩)</sup>.

- مدلول الفعل محل التجريم فى الشريعة الإسلامية :

لا يتدخل الشارع الإسلامى بالعقاب على كل خطيئة أخلاقية، وعلّة ذلك إن مثل هذا التجريم يؤدى إلى مساءلة الأفراد جنائياً على مجرد أفكار أو خلجات نفس ، وهو ما يؤدى إلى التنقيب عن القلوب<sup>(٤٠)</sup> والتدخل فى الحياة الخاصة

(٣٣) Smith & Hogan , p.30 ; Dressler :p.121..

(٣٤)Dressler :p.121 ; Smith & Hogan , p.30.

(٣٥) Cohen : p. 15

(٣٦) Smith & Hogan , p.31.

(٣٧) Jefferson : p.102; Cohen : p. 15-16 ; Smith & Hogan , p.31..

(٣٨)Smith & Hogan , p.31.

(٣٩)Smith & Hogan , p.32.

(٤٠) الأستاذ محمد أبو زهرة : الجريمة ، دار الفكر العربى رقم ٢٤ ص ٢٧-٢٨.

للأفراد. وأن ما يقترن بتجريم كل خطيئة أخلاقية من أضرار يكون أكثر من النفع الذى يعود من العقاب عليها. والشريعة الإسلامية راعت بذلك أن كشف أسرار الناس وانتهاك حرمتهم يتنافى مع الأخلاق. فالأخلاق تقضى بأن على الفرد أن يفعل كل ما فيه منفعة للمجتمع ولنفسه، ولكن كثيراً من الأفعال النافعة للمجتمع لا يمكن أن يأمر بها الشارع. بل إن هناك أعمالاً ضارة لا يمكن تجريمها وإن منعتها الأخلاق؛ فالكذب المجرد تحظره الأخلاق ولكن لا يمكن أن تمتد يد العقاب إليه إلا إذا اقترن بفعل معين، وادى إلى إهدار مصلحة محمية. ومنشأ هذه الصعوبة فى التعرف على الجرائم التى تجول فى النفس وصعوبة الوقوف عليها. وإذا كانت القاعدة السابقة تعد من الأصول العامة فى التجريم التى سادت سياسة التجريم فى الشريعة الإسلامية بصفة عامة، فالشريعة الإسلامية قد قررت أن الأفكار والخواطر التى تدور فى مخيلة الجانى، مهما كانت خطورتها لا يمكن أن تكون محلاً للتجريم (١) وإن منعتها الأخلاق الإسلامية. وسند ذلك قول النبى صلى الله عليه وسلم "من هم بحسنة فلم يفعلها كتبت له حسنة، ومن هم بسيئة فلم يفعلها لم يكتب له شئ". وقوله "إن الله تعالى تجاوز لأمتى فيما وسوست او حدثت به نفسها ما لم تعمل به او تتكلم". وعللة هذا المبدأ هو الخشية من أن يكون من شأن محاسبة الناس على نواياهم التى لم يعبروا عنها بسلوك خارجى محسوس اجتماعياً العصف بحرياتهم. ولئن كان الشارع الإسلامى قد أمر بنفى المخنثين من الرجال والمترجلات من النساء، فهو لم يخرج عن القاعدة الأصولية سالفة الذكر، ذلك أن مثل هؤلاء قد نسب إليهم سلوك ماذى ظهر إلى حيز الوجود وقام الدليل عليه (٢). والعناصر المادية التى أقام عليها الشارع الإسلامى حكمه فى نفى المخنثين والمترجلات علتته أن سلوك هؤلاء يدخل فى عداد جرائم الخطر.

(١) الدكتور محمود نجيب حسنى: الفقه الجنائى الإسلامى: مجلة القضاة الفصلية يناير - يونيو، ١٩٨٥ ص ٧؛ قرب هذا الأستاذ أحمد فتحى بهنسى: نظريات فى الفقه الجنائى الإسلامى، ١٩٦٣ ص ٤٠-٤١.

(٢) وفى واقعة قام عمر بن الخطاب رضى الله عنه بنفى نصر بن حجاج من المدينة حين سمع قائلة تقول: هل من سبيل الى خمر فأشربها، او هل سبيل الى نصر بن حجاج، فقال لعمر وما ذنبى يا أمير المؤمنين، قال لا ذنب لك وإنما الذنب لى حيث لا اظهر دار الهجرة منك. ويرى الفقه الغالب ان النفى وقع لان عمر خشى افتتان النساء به حين وجده شابا جميل الصورة، وان الجمال لا يوجب النفى ولكن عمر فعل ذلك للمصلحة. راجع المبسوط الشمس الدين السرخسى ج ٩ ص ٤٥. وفى تقديرنا أن الحديث الشريف يقصر النفى فى هذه الحالة على المخنثين من الرجال ومن ثم فلا يجوز إيقاع عقوبة النفى (والنفى عقوبة) إلا اذا كان هناك فعل ماذى ينسب الى الجانى. ولذلك نتفق مع الرأى الذى يذهب إلى =

## المبحث الثانى

### الضوابط الدستورية لتجريم الفعل

- الدستور والفعل المادى: إن النظام القانونى يجب أن تسوده مبدأ الوحدة ، فلا تتعارض نصوصه أو تتنافر فيما بينها ، ونصوص الدستور تساهم فى تحقيق الانسجام والترابط فى بنیان النظام القانونى<sup>(٤١)</sup>. وقد يحمى القانون الجنائى حقوقاً يقررها الدستور ، وعلى العكس من ذلك فقد يرفع الدستور بعض القواعد الجنائية إلى مرتبة المبادئ الدستورية<sup>(٤٢)</sup>. وإذا كان القانون الجنائى قد قرر أهمية الفعل بحسبانه يرسم الحد الفاصل لتدخل الشارع بالتجريم ، فإن الدستور نص - حال تقريره لمبدأ عدم رجعية النصوص الجنائية على الماضى - على أنه لا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لتاريخ نفاذ القانون (المادة ٦٦ فى فقرتها الثانية). ومفاد ذلك أنه لا يصلح فى نظر الدستور للتجريم ما هو دون الفعل . وقد حرصت المحكمة الدستورية العليا على تأكيد هذه القاعدة بقولها : إن الدستور نص فى المادة ٦٦ منه على أنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على قانون ، ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لصدور القانون الذى ينص عليها ، وكان الدستور قد دل بهذه المادة على أن لكل جريمة ركناً مادياً لا قوام لها غيره ، يتمثل أساساً فى فعل أو امتناع وقع بالمخالفة لنص عقابى مفصلاً بذلك عن أن ما يركن إليه القانون الجنائى ابتداءً فى زواجه ونواهيته - هو مادية الفعل المؤاخذ على ارتكابه إيجابياً كان هذا الفعل أم سلبياً<sup>(٤٣)</sup>.

### ١- الصفة المادية الإرادية فى الفعل

إذا تجرد الفعل من صفته المادية الإرادية انتفى عنه وصف الفعل ، ولم يعد بذلك جديراً بالتجريم. وإذا كان القول السابق يبدو بديهياً ؛ إلا أنه أثار فى التطبيق الكثير من الصعوبات.

---

=أن هناك احتمالاً لأن يكون هناك دور إيجابى فى سلوك نصر الشخصى ترتب عليه إغواء النساء مما استوجب نفيه.  
الدكتور زكريا البرى: أصول الفقه ١٩٨٢، هامش ص ١٣٦.

(٤١) Klaus TIEDMANN : La constitutionnalisation de la "matière pénal" en Allemagne , Rev.Sc. Crim , 1, 1994 , p.3.

(٤٢) انظر فى تأصيل الصلة بين الدستور والقانون الجنائى الدكتور محمود نجيب حسنى : الدستور والقانون الجنائى ، دار النهضة العربية (١٩٩٢) ، رقم ٢ ، ص ٢ وما بعدها.

(٤٣) المحكمة الدستورية العليا جلسة ٣ يوليه ١٩٩٥ ، القضية رقم ٢٥ لسنة ١٦ قضائية دستورية ، مجلة القضاة الفصلية ، س ٢٧ ، ٢٤ ، ١٩٩٤ ، ص ٢١٢ وما بعدها.

- تجريم الحالة الدالة على خطورة إجرامية: نظرت المدرسة الوضعية إلى الجانى باعتبارها مصدر الخطورة على المجتمع ، فليس مصدر هذا الخطر الجريمة التى وقعت ؛ وإنما هى الشخصية الإجرامية بما تنطوى عليه من تهديد إلى العود للجريمة<sup>(٤٣)</sup> ، وأنه يجب أن يتاح للمجتمع مكنة الدفاع عن نفسه وأن يؤخذ الجانى إذا بدت منه بادرة تدل على خطورته الإجرامية ، ولو لم يرتكب فعلاً معيناً<sup>(٤٤)</sup> . وقد أثار تجريم "الحالة" خلافاً كبيراً فى الفقه المقارن : فجرائم الحالة **Status Offense** لا تنطوى فى حقيقتها على فعل غير مشروع - إيجابياً أو سلبياً - يرتبط بسلوك الشخص ، ومثال ذلك إدمان الخمر أو المخدرات أو التواجد فى حالة سكر فى مكان عام أو الاشتهار بارتكاب جرائم معينة. وتكمن الاعتراضات على تجريم "الحالة" فى أنها قد لا تنطوى على الصفة الإرادية التى يتعين توافرها فى الفعل المجرم ، فالجانى فيها قد لا يملك القدرة على تغيير هذه الحالة ، والنتيجة التى تترتب على عدم توافر هذه الصفة الإرادية هو انتفاء الفعل بمدلوله القانونى ، وهو ما يتنافى كذلك مع أمر الدستور الذى يحظر العقاب إلا على الأفعال المادية. ويضيف أنصار هذا الاتجاه حجة أخرى هى أن القانون الجنائى يهتم بما يفعله المرء لا بما هو عليه من حال. وأن من شأن الأخذ بتجريم الحالة أن يشجع أنصار الفكر الشمولى ، وأن ينال بالتجريم مجموعات من الأفراد تمثل أقلية غير مرغوب فيها فى المجتمع لأسباب ترجع إلى أعراقهم أو دينهم أو ثقافتهم أو توجهاتهم السياسية<sup>(٤٥)</sup> . كما أن الحالة لا تنطوى فى حقيقة الأمر على فعل مادية ملموس ، ومن ثم فإن تجريمها يخالف أسس التجريم والعقاب<sup>(٤٦)</sup> .

ويرى الرأى الآخر من الفقه أنه لا يتنافى مع فكرة الفعل محل التجريم أن يقوم الشارع بتجريم "مجرد حالة" كالتشرد والاشتباه ، أو "محض وضع" كالحيازة ، أو أن يعاقب على الاتفاق الجنائى أو التهديد ، وسند هذا الرأى أنه فى جميع هذه الحالات توجد ثمة عناصر مادية احتجزها الشارع ، وأقام بها

(٤٣) الدكتور أحمد فتحى سرور : الخطورة الإجرامية ، مجلة القانون والاقتصاد ، س ٣٤ ، ع ١٤ ، مارس ١٩٦٤ ص ٤٣٩ .

(٤٤) الدكتور سمير الشناوى : الشروع فى الجريمة ، دراسة مقارنة (١٩٩٢) ، ص ٥٩ .

(٤٥) Cohen : Actus Reus , , p. 21..

(٤٦) الدكتور محمود محمود مصطفى : أصول قانون العقوبات فى الدول العربية ، دار النهضة العربية ، (١٩٨٣) ، رقم ١٢٦ ، ص ١٦١ .



الركن المادى للجريمة التى عاقب عليها . وعلى سبيل المثال فالحيازة هى سيطرة مادية على شئ ، وفى الاتفاق الجنائى أو التهديد عبر الجانى عن تصميمه الإجرامى بقول أو فعل أو إيحاء<sup>(٤٧)</sup> . ويرى أنصار هذا الرأى إن هناك تطبيقاً هاماً لجرائم الحالة مجاله الجريمة المنظمة ، أو الانضمام إلى عضوية إحدى التنظيمات غير المشروعة أو تولى مركزاً بها ، وفى هذه الأحوال تبدو فكرة تقرير المسؤولية عن ارتكاب فعل محدد أو امتناع صعبة التحقيق ، ويكون البديل لذلك هو إقامة دعائم هذه المسؤولية على "الحالة الخطرة" وصلة الفرد بالتنظيم<sup>(٤٨)</sup> . وقد توسع بعض أنصار هذا الرأى إلى القول بأنه يجوز معاقبة من تثبت خطورته الإجرامية ولو لم يرتكب فعلاً يعد جريمة ، وذلك تأسيساً على أن الخطورة الإجرامية هى مجرد حالة كامنة فى نفس الشخص ولا يلزم لتوافرها سبق ارتكاب جريمة<sup>(٤٩)</sup> . وأن هذه الخطورة يتم الكشف عنها من خلال التعرف على ما تتصف به الشخصية الإجرامية من صفات وعلامات ، ووسيلة التعرف على هذه الصفات - فى نظر هذا الرأى - هو الفحص البيولوجى والنفسى والاجتماعى للوقوف على مدى توافر هذه الخطورة فيه<sup>(٥٠)</sup> . والخطورة فى نظر هذا الرأى هى حالة نفسية لدى الجانى تنبئ عن احتمال ارتكاب الجريمة مستقبلاً وتقوم على ظروف واقعية وتتجسد فى إمارات مادية واضحة<sup>(٥١)</sup> . ويجب أن يتاح لدى أنصار هذا الرأى للمتهم أن يثبت انتفاء هذه الخطورة لديه بأن يثبت انصلاح حاله<sup>(٥٢)</sup> . فالخطورة الإجرامية ليست أمراً مستقبلاً ؛ وإنما هى حقيقة واقعة حالة وملموسة<sup>(٥٣)</sup> . وقد أضاف البعض حجة مفادها أن تجريم الاشتباه باعتباره إحدى صور تجريم الحالة الخطرة يجد

(٤٧) الدكتور محمود نجيب حسنى : علاقة السببية فى قانون العقوبات ، رقم ١ ، ص ١-٢ والهامش.

(٤٨) Cohen : Actus Reus , p. 22.

(٤٩) الدكتور رمسيس بهنام : نظرية التجريم فى القانون الجنائى ، منشأة المعارف بالإسكندرية (١٩٩٦) ، ص ٦٦-

٦٧ ؛ الدكتور رمضان الألفى : نظرية الخطورة الإجرامية ، دراسة مقارنة (١٩٩٦) ، ص ٨.

(٥٠) الدكتور رمضان الألفى : ص ٢٣٤ ؛ الدكتور زكى على إسماعيل النجار : ص ٣٩.

(٥١) الدكتور أحمد فتحى سرور : الخطورة الإجرامية ، ص ٥٠٠ ؛ الدكتور رمضان الألفى : ص ١٠٣-١٠٥ ؛ الدكتور

سمير محمد هندى : الاشتباه وحرية المواطن بين الفقه الإسلامى والقانون الوضعى ، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية

الحقوق بجامعة عين شمس (١٩٩٢) ، ص ٢١٠-٢١٢ .

(٥٢) الدكتور رمسيس بهنام : ص ٦٨-٦٩ الدكتور زكى على إسماعيل النجار : الخطورة الإجرامية ، رسالة دكتوراه

مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة الإسكندرية ، بدون تاريخ للطبعة ، ص ١٩ ..

(٥٣) الدكتور زكى على إسماعيل النجار : ص ٣٨ .

سنده فى كثرة الأفعال التى ارتكبها المشتبه فى حق الأبرياء وعجز القانون عن أن يمد يد العقاب إليهم إما لمهارتهم فى إخفاء جرائمها ؛ وإما لخوف الناس من الشهادة ضدهم<sup>(٥٤)</sup>. وقد أثرت هذه الأفكار فى التشريعات ومن بينها القانون المصرى: إذ كان الشارع يعاقب على مجرد الاشتباه بموجب المادة الخامسة من المرسوم بقانون رقم ٩٨ لسنة ١٩٤٥ فى شأن المتشردين والمشتبه فىهم. وقد قضت محكمة النقض المصرية - فى ظل سريان هذا النص- أن الاشتباه حالة تقوم فى نفس خطرة قابلة للإجرام ، وهذا الوصف بطبيعته ليس فعلاً يحس فى الخارج ولا واقعة مادية يدفعها نشاط الجانى إلى الوجود ؛ وإنما افترض الشارع بهذا الوصف كمون الخطر فى شخص المتصف به ، ورتب عليه محاسبته وعقابه ، كما دلت على أن الاشتهار والسوابق قسيما فى إبراز هذه الحالة الواحدة ، متعادلان فى إثبات وجودها ، وأن السوابق لا تنشئ بذاتها الاتجاه الخطر الذى هو مبنى الاشتباه ؛ وإنما هى تكشف عن وجوده وتدل عليه أسوة بالاشتهار ، ومن ثم جاز الاعتماد على الأحكام المتكررة الصادرة على المتهم ، ولو لم تصر نهائية - متى كانت قريبة البون نسبياً ، وكانت من الجسامة أو الخطورة بما يكفى لاقتناع القاضى بأن صاحبها خطر يجب التحرز منه<sup>(٥٥)</sup>. وفى رأى بعض الفقه أن الخطورة يجب أن تتجسد فى صورة أفعال مادية ملحوظة فى العالم الخارجى ، وأنه لا يمكن أن تبنى على مجرد أفكار مجردة ولو كانت منافية للأفكار الاجتماعية السائدة<sup>(٥٦)</sup>.

- تجريم الحالة الخطرة يتجرد من الصفة المادية والإرادية للفعل: إذا تجرد الفعل من الصفة المادية أو الإرادية، فإنه يفقد وصف الفعل ولم يعد بذلك صالحاً لأن يكون محلاً للتجريم. وهذه القاعدة نلمحها بوضوح فى قول المحكمة الدستورية العليا بأن "الأصل فى الجرائم أنها تعكس تكويناً مركباً من الفعل المادى والإرادة الحرة" ، وذلك باعتبار أن هذه الإرادة هى التى تتطلبها الأمم المتحضرة فى مناهجها فى مجال التجريم بوصفها ركناً فى الجريمة وأصلاً ثابتاً فيها ، وأنه كأصل عام لا يجوز أن يجرم الفعل ما لم يكن إرادياً قائماً على الاختيار

(٥٤) الدكتور رءوف عبيد : شرح قانون العقوبات التكميلى ، دار الفكر العربى ، (١٩٧٩) ، ص ٣٢٦ .

(٥٥) نقض ٨ إبريل ١٩٦٨ مجموعة أحكام محكمة النقض س ١٩ ، رقم ٧٧ ، ص ٤٠٨ .

(٥٦) الدكتور أحمد فتحى سرور : الخطورة الإجرامية ، ص ٥٠٧ .

الحر" (٥٧). وفيما يلي تبين بعض الأمثلة التي طبقت فيها المحكمة الدستورية العليا هذا الضابط.

١- عدم دستورية تجريم حالة الاشتباه: كان الشارع ينص في المادة الخامسة من المرسوم بقانون رقم ٩٨ لسنة ١٩٤٥ بشأن المتشردين والمشتبه فيهم ، على حالات تجريم حالة الاشتباه والتي تعنى سبق الحكم على الجانى فى جرائم معينة<sup>(٥٨)</sup>، وقد قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية هذا التجريم تأسيساً على أن "نص المادة ٦٦ من الدستور دل على أن لكل جريمة ركناً مادياً لا قوام لها بغيره ، يتمثل أساساً فى فعل أو امتناع وقع بالمخالفة لنص عقابى ، مفصلاً بذلك عن أن ما يركن إليه القانون الجنائى ابتداءً فى زواجه ونواهيته هو مادية الفعل المؤاخذ على ارتكابه ، .... وان الاشتهار بالمعنى التى قصده نص المادة الخامسة المطعون فيه يعتبر فى ذاته مكوناً لجريمة لا يعاصرها فعل أو أفعال بعينها ، وهو فوق هذا يجهل بماهية الأفعال التى يتعين على المخاطبين بالقوانين الجزائية توقيها وتجنبها ... وأن هذا الاشتهار ينصرف إلى حالة خطرة تستمد عناصرها من السوابق أو الأقوال أو غيرها ، وجميعها لا ترقى إلى مرتبة الفعل ، ولا يقوم هو بها. وأن صورة الاشتباه التى تقوم فى جوهرها على أحكام إدانة سابقة يظل جريمة بلا سلوك ؛ إذ ليس شرطاً لقيامها أن يكون قد عاصرها أو اتصل بها فعل محدد إيجابياً كان هذا الفعل أم سلبياً<sup>(٥٩)</sup>. وقد

(٥٧) المحكمة الدستورية العليا جلسة ٣ يولييه سنة ١٩٩٥ القضية رقم ٢٥ لسنة ١٦ قضائية دستورية ، مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا ج ٧ ، رقم ٢ ، ص ٤٥ .

(٥٨) وتنص هذه المادة قبل الحكم بعدم دستورتها "يعد مشتبهاً فيه كل شخص تزيد سنه على ثمانى عشرة سنة حكم عليه أكثر من مرة فى إحدى الجرائم أو الأفعال الآتية :

١- الاعتداء على النفس أو المال أو التهديد بذلك. ٢- الوساطة فى إعادة الأشخاص المخطوفين أو الأشياء المسروقة أو المختلسة. ٣- تعطيل وسائل المواصلات أو المخابرات ذات المنفعة العامة. ٤- الاتجار بالمواد السامة أو المخدرة أو تقديمها للغير. ٥- تزيف النقود أو تزوير أوراق النقد الحكومية أو أوراق البنكنوت الجائز تداولها قانوناً فى البلاد أو تقليد أو تزوير شئ مما ذكر. ٦- الجرائم المنصوص عليها فى القانون ١٠ لسنة ١٩٦١ فى شأن مكافحة الدعارة. ٧- جرائم هرب المحبوسين وإخفاء الجناة ، المنصوص عليها فى الباب الثامن من الكتاب الثامن من قانون العقوبات. ٨- جرائم الاتجار فى الأسلحة أو الذخائر. ٩- إعداد الغير لارتكاب الجرائم أو تدريبهم على ارتكابها ، ولو لم تقع جريمة نتيجة لهذا الإعداد أو التدريب. ١٠- إيواء المشتبه فيهم وفقاً لأحكام هذا القانون بقصد تهديد الغير أو فرض السيطرة عليه".

(٥٩) وقد قررت المحكمة الدستورية العليا فى هذا الحكم كذلك : "إن القوانين الجزائية تفرض على الحرية الشخصية أخطر القيود وأبلغها أثراً ، ويتعين بالتالى ضماناً لهذه الحرية أن تكون الأفعال التى تؤتمتها هذه القوانين محددة بصورة

قضت المحكمة الدستورية العليا كذلك -لذات هذه الأسباب- بعدم دستورية نص المادة ٤٨ مكرراً من القانون رقم ١٨٢ لسنة ١٩٦٠ فى شأن مكافحة المخدرات والتي تقضى بجواز الحكم بتدابير مقيدة للحرية على من سبق الحكم عليه أكثر من مرة أو اتهم لأسباب جدية فى إحدى الجنايات المنصوص عليها فى هذا القانون<sup>(١٠)</sup>.

٢- الأمر بالاعتقال لأسباب تتعلق بالأمن العام لا يصلح فعلاً مجرمًا؛ كانت المادة الأولى من القانون ٧٤ لسنة ١٩٧٠ فى شأن وضع بعض المشتبه فيهم تحت مراقبة الشرطة تنص على وضع الشخص تحت مراقبة الشرطة لمدة سنتين إذا توافرت فيه حالة الاشتباه المنصوص عليها فى المادة الخامسة من الرسوم بقانون رقم ٩٨ لسنة ١٩٤٥ الخاص بالمتشردين والمشتبه فيهم وصدر أمر باعتقاله لأسباب تتعلق بالأمن العام وذلك دون حكم قضائى. ومفاد ذلك أن توافر حالة الاشتباه كانت مجرمة وفقاً للمرسوم بقانون ٩٨ لسنة ١٩٤٥ ؛ غير أن القانون ٧٤ لسنة ١٩٧٠ سالف الذكر كان يجرم حالة الاشتباه وصدور أمر بالاعتقال معاً ، أى أنه أضاف صدور هذا الأمر باعتباره حالة لاحقة للاشتباه.

وقد قضت المحكمة الدستورية العليا بأنه يتعين لوضع الشخص تحت مراقبة الشرطة عملاً بحكم المادة الأولى من القانون ٧٤ لسنة ١٩٧٠ أن يكون توافر حالة الاشتباه فى حقه ثابتاً بحكم قضائى وسابقاً على صدور الأمر باعتقاله ، وأنه مؤدى ذلك أن هذه المادة قد جرمت حالة جديدة لاحقة لحالة الاشتباه التى سبق أن حوكم عليها هذا الشخص ، تقوم إذا ما تم اعتقاله بعد ذلك لأسباب تتعلق بالأمن العام ثم فرضت عليها عقوبة أصلية هى الوضع تحت مراقبة الشرطة لمدة سنتين تتم بغير حكم قضائى وتتخذها الشرطة من تلقاء نفسها ، وهو ما يجعل هذه المادة مخالفة للدستور<sup>(١١)</sup>.

---

قاطعة بما يحول دون التباسها بغيرها ، وبمراعاة أن تكون دوماً جلية واضحة فى بيان الحدود الضيقة لنواهيها ، ذلك أن التجهيل بها أو إبهامها فى بعض جوانبها لا يجعل المخاطبين بها على بينة من حقيقة الأفعال التى يتعين عليهم تجنبها.... المحكمة الدستورية العليا جلسة ٢ يناير ١٩٩٢ لسنة ١٠ دستورية ، مجلة القضاة الفصلية ، س ٢٥ ، ٢٤ ، ١٩٩٢ ، ص ٧١ وما بعدها.

(١٠) المحكمة الدستورية العليا جلسة ١٥ يونيه سنة ١٩٩٦ ، القضية رقم ٤٩ لسنة ١٧ قضائية دستورية ، مجلة القضاة الفصلية ، س ٢٨ ، ٢-١٤ ، ١٩٩٦ ، ص ١٩٢ وما بعدها.

(١١) المحكمة الدستورية العليا ١٥ مايو سنة ١٩٨٢ ، مجلة القضاة الفصلية ، س ٢٦ ، ١٩٩٣ ، ص ١٨٣.

- تجريم الحالة الخطرة فى قضاء المحكمة العليا الأمريكية: نظر فقه القانون الإنجليزى والأمريكى إلى الفعل المجرم<sup>(٦٣)</sup> على أن مدلوله يتسع ليشمل تجريم مجرد "حالة" أو محض "وضع" كالحيازة<sup>(٦٤)</sup>. ووفقاً لهذه الواجهة فإن الركن المادى للجريمة لا يقتصر فقط على الفعل بمدلوله الإيجابى أو السلبى ؛ بل يتسع ليشمل حالات لا يبدو فيها وقوع فعل على الإطلاق<sup>(٦٥)</sup>. وقد ذهبت تشريعات الولايات المتحدة الأمريكية إلى إتباع خطة نموذج قانون العقوبات<sup>(٦٥)</sup> ، الذى أعده معهد القانون الجنائى فى تبنى تعريف ضيق للفعل ؛ إذ عرفته بأنه "حركة عضوية"<sup>(٦٦)</sup>. وتنص المادة الثانية من هذا النموذج فى فقرتها الثانية على أن: "الشخص لا يجوز أن يعد مرتكباً لجريمة ، ما لم تؤسس مسئوليته على سلوك ينطوى على فعل إرادى"<sup>(٦٧)</sup>. وقد ثار التساؤل عما إذا كان مدلول الفعل لمجرم يشمل تجريم أفعال لا تنطوى على حركة عضوية ؛ مثل تجريم الحالة والوضع المجرم ؟ .

لا شك أن الأخذ بالتعريف الضيق للفعل من كونه حركة عضوية إرادية<sup>(٦٨)</sup> لا يجعل من مجرد الحالة أو الوضع فعلاً يصلح للتجريم ، ومن ناحية أخرى فإن النية الإجرامية المجردة من أى عناصر مادية لا تصلح بدورها محلاً للتجريم ، فلا قيام للجريمة بمجرد توافر الركن المعنوى<sup>(٦٩)</sup>. وعلى الرغم من أن فقه القانون الأنجلو أمريكى يسلم بصلاحيه تجريم التواجد فى حالة من الحالات

<sup>(٦٢)</sup> يستخدم فقهاء القانون النظام الأنجلو سكسونى والأنجلو أمريكى للدلالة على الفعل محل التجريم تعبير " Actus Reus" وهو تعبير لاتينى يعنى حرفياً "الفعل الشرير" ، ولكن هذا التعبير -بمعناه الحرفى- غير صادق الدلالة على معناه الاصطلاحى فى نطاق القانون الجنائى : فلا يشترط للتجريم أن نكون بصدد فعل مادى ، كما أنه لا يشترط أن يكون هذا الفعل شريراً

Mayer Dan COHEN : Actus Reus , Encyclopedia of Crime and Justice , The Free Press ,New York , (1983) , Vol. 1, p. 15

<sup>(63)</sup> Smith & Hogan : Criminal Law , Butterworths, Plymouth , (1992) , p,30 ; Edward L.

KIMBALL : Difinition of crime , Encyclopedia of Crime and Justice , The Free Press ,New York , (1983) , Vol. 1, p. 302 ; Cohen : p.15 .

<sup>(64)</sup> Smith & Hogan , p.30.

<sup>(65)</sup>"Model Penal Code " .

<sup>(66)</sup>"Bodily Movement".

Wharton's , § 25 , p.140 ; Cohen , p. 16.

<sup>(67)</sup> Paul H. ROBINSON : Fundamentals of Criminal Law , 2 ed.,Boston (1995) , p.250.

"<sup>(68)</sup> willed muscular movement".

<sup>(69)</sup> Robinson , p. 251 ; Cohen : p. 16.

التي تنص التشريعات عليها مثل الإدمان على المخدرات ؛ إلا أن المحكمة العليا الأمريكية قد أرست عدة مبادئ شكلت خروجاً على هذا الفقه ، فقد قضت بأنه لا يجوز عقاب الشخص على مجرد إدمان المخدرات<sup>(٧٠)</sup> أو لجرد وجوده في حالة سكر في مكان عام<sup>(٧١)</sup> أو لتشرده<sup>(٧٢)</sup> . وبتناول بالدراسة أهم الأحكام التي قررتها في ذلك.

- الإدمان على السكر أو المخدرات لا يصلح فعلاً مجرمًا :

وفي قضية **Robinson** قضت المحكمة العليا الأمريكية بعدم دستورية قانون أصدرته ولاية كاليفورنيا كان يجرم الإدمان على المخدرات. وقد قررت المحكمة في قضائها أنه: "لا يجوز اعتبار الشخص الذي يعاني من مرض عقلي أو معد مجرمًا ؛ وإنما يجب النظر إلى هؤلاء الأشخاص باعتبارهم مجرمًا عليهم وهو ما يقتضى إخضاعهم لعلاج إجباري يشمل الحجر الصحي والحجز أو التفتيش ؛ ولكن لا يصح اعتبار مثل هذه الحالات أفعالاً مجرمة ، وأن إدمان المخدرات إن هو إلا مرض لا يصلح أن يشكل جريمة"<sup>(٧٣)</sup>.

وفي قضية (**POWELL v. TEXAS**) اتهم أحد الأشخاص بأنه وجد سكراناً في مكان عام بالمخالفة للمادة ٤٧٧ من قانون العقوبات لولاية تكساس الصادر سنة ١٩٥٢ والتي نصت على تجريم التواجد في حالة سكر في مكان عام أو في مكان خاص غير مسكن الجاني. فدفع المتهم بأنه مدمن للخمر ، ولا يستطيع لتناوله دفعا ؛ غير أن المحكمة رفضت هذا الدفع، وقضت بإدانته. فطعن بعدم دستورية القانون الذي حوكم بمقتضاه . والمحكمة العليا الأمريكية فرقته بين المبدأ الذي أرسته في قضية **Robinson** والذي قضت فيه بعدم جواز تجريم الإدمان على المخدرات إذا كان التجريم تناول حالة يتصف بها الشخص بسبب إدمانه على المخدرات ؛ وبين التواجد بحالة سكر في مكان عام ، وفيه لا ينصب التجريم على محض حالة ؛ وإنما على فعل "التواجد في مكان عام بحالة

(70) Robinson v. California .360 U.S.660.(1962) . Kimball , p. 302 ; Robinson , p. 253.

(71) Powell v.Texas , 392 U.S.514 (1968) , Kimball , p. 302.

(72)Papachristou v.City of Jacksonville , 405 U.S.156 (1972) , Kimball , p. 302.

(73) Robinson v. California 360 U.S. 660.(1962) , Weinreb , p.809 ; Robinson , p. 253-256 ;

SHUTE (Stephen): With and without constitutional restraints: a comparison between the criminal law of England and America , Buffalo criminal law review , vol.1 , no.2 , 1998 , p.339.

سكر" (٧٤) ، وسند هذه التفرقة أن العقاب لم يتناول الإدمان على الخمر ذاته لأنه يتمثل في هذه الحالة مع الإدمان على المخدرات والذي سبق وأن قضت بعدم دستورية تجريمه ، وإنما تناول التجريم الخروج إلى مكان عام بحالة سكر ، فالتجريم لا يتناول إدمان الجاني ، وإنما عدم اتخاذه الاحتياطات الكفيلة بالحيلولة دون تواجده في مكان عام (٧٥).

## ٢- وضوح وتحديد الفعل المجرم

- وجوب اتصاف نصوص التشريع بالوضوح والتحديد:  
وضع التشريع ليخاطب الناس جميعاً على اختلاف مداركهم وثقافتهم وأفهامهم ، ولذلك كان من الواجب أن يتخير الشارع العبارة البسيطة السهلة الواضحة التي يفهمها كل الناس (٧٦). "فلغة التشريع يجب أن تكون واضحة دقيقة. فاللغة المعقدة تجعل القانون مغلقاً ، كما أن اللغة غير الدقيقة تجعل القانون مبهماً. ويجب أن يكون للتشريع لغة فنية خاصة به ، يكون كل لفظ فيها موزوناً محدود المعنى. ولا يجوز أن يتغير معنى اللفظ الواحد باستعماله في ظروف مختلفة. كما أنه إذا عبر عن معنى بلفظ معين ، وجب ألا يتغير هذا اللفظ إذا أريد التعبير عن هذا المعنى مرة أخرى. ولا يتنافى أن تكون لغة التقنين غنية وأن تكون بسيطة تنزل إلى مستوى الجمهور" (٧٧). وتقتضى صفة التحديد أن كل قاعدة قانونية يجب أن تنطوي على حل لمشكلة يثيرها النص ، فكل قاعدة تتضمن بالضرورة الإجابة على سؤال ورد بها ، فإذا ورد السؤال وانتفتت الإجابة عليه أو كانت هذه الإجابة غير وافية أو تسمح بالتأويل والاستنتاج كان النص غير محدد (٧٨).

وتكتسب هذه الصفات أهمية كبيرة في نظر القانون الجنائي: ذلك أن هذا القانون يسوده مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات الذي يوجب أن تتصف نصوص التجريم بالوضوح وأن تبعد عن الغموض والالتباس (٧٩). فلا يكفي أن ينص

(٧٤) Robinson , p. 259

(٧٥) Weinreb , p.813 -817.

(٧٦) انظر في الموضوع بالتفصيل مؤلفنا في أصول اللغة القضائية ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٠.

(٧٧) الدكتور عبد الرزاق أحمد السنهوري : على أي أساس يكون تنقيح القانون المدني المصري ، الكتاب الذهبي للمحاكم الأهلية ، ١٨٣٣-١٩٣٣ ، الطبعة الثانية ، طبعة نادى القضاة ، (١٩٩٠) ، ج٢ ، ص ١١٥.

(٧٨) CORNU (Gérard): Linguistique juridique, 3e édition Montchrestien , Paris 2005 , p. 280.

(٧٩) Cornu , p. 17.

الشارع على تجريم فعل معين ؛ وإنما يجب أن يكون هذا الفعل واضح العناصر على نحو يكفل التحديد الدقيق لماهيته ، أما النص على تجريم سلوك يشوب تحديده الإبهام والغموض فإنه يكون غير صالح للتجريم لمنافاته مبدأً شرعية الجرائم والعقوبات<sup>(٨٠)</sup>.

والوضوح نقيض الغموض ، ويكون نص التجريم غامضاً "إذا جهل المشرع بالأفعال التي أثمها فلا يكون بيانها واضحاً جلياً ولا تحديدها قاطعاً أو فهمها مستقيماً بل مبهماً خافياً على أوساط الناس ، باختلافهم حول فحوى النص العقابي المؤثم لها ودلالاته ونطاق تطبيقه وحقيقة ما يرمى إليه، ليصير إنفاذ هذا النص مرتبطاً بمعايير شخصية مرجعها إلى تقدير القائمين على تطبيقه لحقيقة محتواه، وإحلال فهمهم الخاص لمقاصده محل مراميه الحقيقية وصحيح مضمونه"<sup>(٨١)</sup>. وتحديد ماهية الفعل على نحو واضح ودقيق هو في الواقع قيد على السلطة التشريعية ، وتؤدي مخالفة هذه القاعدة إلى أن يكون النص مشوباً بعيب عدم الدستورية لغموضه<sup>(٨٢)</sup>. وإيضاح ماهية الفعل على نحو واضح ودقيق هو الذي يميز بين التوسع المسموح به في مدلول هذا الفعل والتوسع الذي يؤدي إلى إضافة أفعال أخرى بما يؤدي إلى خلق جرائم أخرى<sup>(٨٣)</sup>. وقد حرصت المحكمة الدستورية العليا على إبراز هذه القاعدة في العديد من أحكامها:

١- مسئولية رئيس الحزب عما ينشر في صحيفة حزبه: كان الشارع ينص في الفقرة الثانية من المادة ١٥ من قانون الأحزاب السياسية الصادر بالقانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ على تقرير مسئولية رئيس الحزب عما ينشر في صحيفة حزبه ؛ غير أن الشارع أغفل إيضاح طبيعة مسئولية رئيس الحزب عما ينشر في الجريدة ، وإن عده مسئولاً عما ينشر فيها. وقد قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية هذا النص وذلك تأسيساً على أن هذا النص قد شابه الغموض والإبهام. وقد رفضت المحكمة اعتبار أن المقصود بهذه المسئولية في هذا النص هي المسئولية المدنية دون سواها ، وهو ما كانت محكمة النقض قد ذهبت إليه

(٨٠) Lloyd L. WEINREB: Criminal Law , fifth ed. The Foundation Press Inc. , New York , (1993) , p.807.

(٨١) المحكمة الدستورية العليا جلسة ٨ فبراير سنة ٢٠٠٤ قضية رقم ١٤٦ لسنة ٢٠ قضائية .

(٨٢) "void for vagueness". Weinreb , p.807.

(٨٣) Weinreb , p.807.



لمعالجة قصور النص وعدم إيضاح طبيعة المسؤولية التي تنسب لرئيس الحزب<sup>(٨٤)</sup>. وكانت حجة المحكمة الدستورية العليا في عدم صرف معنى المسؤولية الوارد في النص المطعون فيه إلى المسؤولية المدنية أن لو كان ذلك لكان مجرد ترديد للقواعد التي نظم بها الشارع المسؤولية المدنية وكان قوله تزييداً لا طائل من ورائه ، "ذلك أن المشرع لا يصوغ القواعد القانونية ليؤكد بها معان تتضمنها نصوص قائمة ، ولكن ليقرر بموجبها أحكاماً جديدة إحدائاً أو تعديلاً لمصلحة يقدرها . . . وأن إغفال النص المطعون فيه تحديد نوع المسؤولية التي ألقاها على رئيس الحزب وبفرض صحة ذلك . لا يحيلها لزوماً إلى مسؤولية مدنية بل يتعين وقوفاً على طبيعة هذه المسؤولية وتحديداً لكنها"<sup>(٨٥)</sup>.

٢- عدم تحديد حدود الحميات الطبيعية المجرم الاعتداء عليها:

أحالت المادة الأولى من القانون رقم ١٠٢ لسنة ١٩٨٣ بشأن الحميات الطبيعية إلى قرارات تصدر من مجلس الوزراء يحدد فيه ماهية الحماية الطبيعية ، وعاقت نصوص القانون على صور مختلفة من المساس بهذه الحميات. وقد صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٤٥٠ لسنة ١٩٨٦ يتضمن النص على جعل منطقة معينة محمية طبيعية ، ونصت مادته الأولى على أن "تعتبر محمية طبيعية في تطبيق أحكام القانون رقم ١٠٢ لسنة ١٩٨٣ المشار إليه وفقاً للحدود الموضحة بالخريطة المرفقة كل من .....". وقد اتهم قبطان إحدى السفن بالتعدى على هذه المحمية ، فطعن أثناء سير الدعوى بعدم الدستورية تأسيساً على أن الخريطة التي نص عليها قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٤٥٠ لسنة ١٩٨٦ سالف الذكر لم تنشر به خريطة تحدد حدود ومعالم المحمية ، وذلك على الرغم من إحالته إليها. وقد قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية نص المادة الأولى من هذا القرار تأسيساً على "القرار المطعون فيه إذ جهل بحدود الحميات الطبيعية التي يسرى عليها والتي يعتبر تعيينها مفترضا أولياً لإعمال النصوص العقابية التي تضمنها القانون المنظم لتلك الحميات من خلال ترسيم الدائرة التي تعمل فيها ، فإنه يكون مفترقا إلى خاصية اليقين التي تهيمن على التجريم"<sup>(٨٦)</sup>

(٨٤) نقض جلسة ١٥ نوفمبر سنة ١٩٩٤ مجموعة أحكام النقض س ٤٥ رقم ١٥٧ ص ١٠٠١.

(٨٥) المحكمة الدستورية العليا جلسة ٣ يوليه سنة ١٩٩٥ القضية رقم ٢٥ لسنة ١٦ قضائية دستورية ، مجموعة

أحكام المحكمة الدستورية العليا ج ٧ ، قاعدة رقم ٢ ، ص ٤٥.

(٨٦) المحكمة الدستورية العليا جلسة أول أكتوبر سنة ١٩٩٤ ، قضية رقم ٢٠ لسنة ١٥ قضائية "دستورية"

٣- تحديد عناصر الفعل المجرم فى جرائم المساس بالأرض الزراعية: تناولت المحكمة الدستورية العليا بحث مدى دستورية النصوص التى جرم بها الشارع أفعال تبوير الأرض الزراعية المنصوص عليها فى المادتين ١٥١ ، ١٥٥ من قانون الزراعة رقم ٥٣ لسنة ١٩٦٦ المعدل<sup>(٨٧)</sup> ، وكان وجه الطعن أن نص التجريم يتسم بالغموض وعدم التحديد. وقد ردت المحكمة الدستورية العليا بأن الجرائم التى نص عليها قانون الزراعة ، إنما تستهدف الحفاظ على الرقعة الزراعية ورد العدوان عليها، والتى تعتبر من أولى حلقاته تبوير الأرض الزراعية أو المساس بخصوصيتها ، بغية تغيير معالمها ثم استخدامها فى أغراض أخرى لا تتعلق بالزراعة، ومن أجل ذلك تدخل المشرع بالنص المطعون فيه مؤثماً كل فعل أو امتناع يمسها من خلال نظرة غائية هى الجامعة بين الفئتين، ومعتمداً لتحديد ضابط عام يكون كاشفاً عن ماهية الأفعال التى حظرها ومحدداً لمضمونها بالرجوع إلى مراميها والغرض المقصود منها، ليكون مناط تجريمها ارتكابها بقصد تبوير الأرض الزراعية أو المساس بخصوصيتها، فكلما كان ارتكاب الفعل أو الامتناع مستهدفاً تلك النتيجة المؤثمة، دل ذلك على وقوع مرتكبها فى دائرة التجريم، وبهذا أتى النص محدداً تلك الأفعال أو الامتناع بطريقة واضحة لا لبس فيها أو غموض أو التواء ، وهى قاطعة فى اتجاهها مباشرة إلى الأغراض التى توختها لتأمين المصلحة المقصودة بالحماية، لتتوافر بذلك للجريمة التى تناولها هذا النص ركنها المادى والمعنوى<sup>(٨٨)</sup>.

ويلاحظ على هذا الحكم أن المحكمة الدستورية العليا قد أقرت بجواز التوسع فى فكرة الفعل الذى ينهض عليه الركن المادى ، وذلك إذا كانت النتيجة المترتبة على الفعل تتسم بالتحديد. وهذه الطائفة من الجرائم تسمى الجرائم ذات القالب الحر ، والتى قد يكتفى فيها الشارع بتحديد النتيجة على نحو واضح ، بينما ينص على الفعل المؤدى غليها على نحو مرن يتسع لمختلف الصور. وأبرز مثال لهذا النوع من الجرائم هو جرائم القتل العمد ، فالشارع يجرم إزهاق روح إنسان ، دون أن يهتم لتحديد صورة الفعل المؤدى إلى هذه النتيجة أو عناصره. وهذه الخطة تلتقى مع الدستور ، ذلك أن تحديد النتيجة على نحو واضح ومحدد فيه ما يكفل تحقق الوضوح فى الركن المادى ، ويختلف ذلك إذا كانت

(٨٧) مضافتان بالقانون رقم ١١٦ لسنة ١٩٨٣ ومستبدلتان بالقانون رقم ٢ لسنة ١٩٨٥.

(٨٨) المحكمة الدستورية العليا جلسة ٨ فبراير سنة ٢٠٠٤ قضية رقم ١٤٦ لسنة ٢٠ قضائية المحكمة الدستورية العليا "دستورية".

النتيجة غير واضحة أو محددة ، فإن نص التجريم فى هذه الحالة يكون مشوباً بعيب الغموض الذى يجب أن تنأى عنه نصوص التجريم.

- تجريم مخالفة قرارات لجنة الانتخابات الرئاسية وقواعد الدعاية الانتخابية: أخذ الدستور فى المادة ٧٦- بعد تعديلها- على سبيل الاستثناء بالرقابة الدستورية السابقة ، فأوجب عرض مشروع القانون المنظم للانتخابات الرئاسية على المحكمة الدستورية العليا بعد إقراره من مجلس الشعب وقبل إصداره للتأكد من دستوريته. وإعمالاً لهذا النص فقد عرض مشروع هذا القانون على المحكمة الدستورية العليا ، وكان يحوى نصين يجرم الشارع بأولاهما بمقتضاه مخالفة أى قرار تصدره لجنة الانتخابات الرئاسية أو ارتكاب فعل بقصد تعطيل أو وقف تنفيذ قرارات اللجنة (المادة ٥٤ من المشروع) ، وفى ثانيهما جرم الشارع فعل كل من خالف الأحكام المنظمة للدعاية الانتخابية (المادة ٥٥ من المشروع).

وقد قررت المحكمة الدستورية أن النصين السابقين يعاقبان على أفعال غير محددة تحديداً دقيقاً ، ومن ثم فهما يخالفان الدستور: فالنسبة للنص الأول ، فإن لجنة الانتخابات المشار إليها تصدر قرارات عدة ، لا يستوجب بعضها تقرير عقوبة جنائية عند مخالفتها ، كما أنها تتفاوت فيما بينها من حيث الأهمية ، مما يستلزم كذلك تفاوتاً عقابياً عند مخالفتها. وبالنسبة للنص الثانى ، فإن المحكمة قد رأت أن عبارة "الأحكام المنظمة للدعاية الانتخابية" فيها من العمومية والشمول ما يتناقض والقواعد التى تطلبها الدستور فى القوانين العقابية. وأن علة ذلك أنه يتعين أن تكون الأفعال التى تجرمها هذه القوانين محددة بصورة قاطعة بما يحول دون التباسها بغيرها ، وأن تكون هذه القوانين جلية واضحة فى بيان الحدود الضيقة لنواهيها ، لأن التجهيل والإبهام فيها لا يجعلان المخاطبين بها على بينة من حقيقة الأفعال التى يتعين عليهم تجنبها<sup>(٨٩)</sup>.

- عدم تحديد العناصر التى تخضع للضريبة يصمه بعدم الدستورية: فرض الشارع فى القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٩٩ ضريبة على الحفلات والأنشطة الترفيهية التى تقدمها المسارح والملاهى ، وأحال فى بيانها إلى الجدول المرفق بالقانون. وبعد أن بين هذا الجدول الأماكن التى تخضع لها الضريبة ، نص فى البند الحادى

(٨٩) قرار المحكمة الدستورية العليا بجلسته ٢٦ يونيه سنة ٢٠٠٥ فى شأن مشروع قانون تنظيم الانتخابات الرئاسية ، مجلة الدستورية ، العدد الثامن ، السنة الثالثة ، أكتوبر سنة ٢٠٠٥ ص ٨٣-٨٤.

عشر على إخضاع الدخول إلى الأماكن الأخرى والتي يباشر فيها أى نشاط ترفيهي أو للتسلية وقضاء الوقت، لفئة ضريبة قدرها ٢٠٪ من مقابل الدخول. وإذا اتهمت النيابة العامة أحد أصحاب الملاهي بالتهرب من أداء هذه الضريبة ، طعن بعدم دستورية النص سالف الذكر. والمحكمة الدستورية العليا قد قضت بأن النص فى الجدول سالف الذكر المرفق بالقانون "دون تحديد قاطع واضح لتلك الأماكن والأنشطة على نحو يتحقق به إحاطة المولين بالعناصر التي تقيم البنيان القانوني لهذه الضريبة على نحو يقيني جلي، مكتفياً فى ذلك بالنص على أن يكون النشاط الذى يباشر بتلك الأماكن ترفيهياً أو للتسلية وقضاء الوقت، على الرغم من تعدد هذه الأماكن وتلك الأنشطة واختلافها، بما مؤداه أن يكون تحديد كل ذلك أمراً طليقاً بيد القائمين على تنفيذ هذه النصوص ، ويعد فى حقيقته إعراضاً من جانب السلطة التشريعية عن مباشرة ولايتها الأصلية فى تحديد نطاق هذه الضريبة وقواعد سريانها، ونقل مسؤولياتها إلى السلطة التنفيذية وتفويضها فى ذلك، بما يمس بنيان الضريبة التي فرضها القانون، ويشرك تلك السلطة فى إنشائها وتغيير أحكامها، وهو المجال المحجوز للسلطة التشريعية دون غيرها بصريح نص المادة (١١٩) من الدستور ... " (١٠).

- عدم إيضاح الأفعال المشكلة للخطأ يجعل النص غير محدد:

من المقرر قانوناً أن انتفاء العمد يترتب عليه البحث عما إذا كان الشارع يعاقب على هذا الفعل بوصف الخطأ ، وقد ينتفى العمد لتوافر حسن نية الجانى ، وفى هذه الحالة يجب للتوصل لعقابه أن يوضح الشارع صورة الخطأ التي يجب أن يثبت ارتكاب الجانى لها ؛ وإلا لأدى ذلك إلى تقرير مسؤولية الجانى عن فعل لا يشكل خطأً. ويلاحظ أن الأمر لا يتعلق هنا بالركن المعنوي ؛ بل مازلنا فى دائرة الركن المادى: وبيان ذلك أن الخطأ فى الجرائم غير العمدية هو الركن المادى فى هذه الجرائم والذى يمكن أن يأخذ صوراً مختلفة.

وقد كانت المادة ١٨ من القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٦٦ بشأن مراقبة الأغذية وتنظيم تداولها تقرر عقوبة تقوم على مجرد مخالفة أحكام المواد ٢، ١٠، ١١، ١٢، ١٤، ١٤ مكرراً من هذا القانون، إذا كان مقارفاً حسن النية ، فوفقاً لهذه النصوص

(١٠) المحكمة الدستورية العليا جلسة ٨ فبراير سنة ٢٠٠٤ ، القضية رقم ٢٥٠ لسنة ٢٣ قضائية المحكمة

الدستورية العليا "دستورية" ، الجريدة الرسمية العدد تابع ١٠ (أ) ٤ مارس سنة ٢٠٠٤.

فإن تداول الأغذية التي يقوم الدليل على غشها أو عدم صلاحية صلاحيتها ، يشكل جريمة حتى ولو كان الجانى حسن النية لا يعلم بغشها أو عدم مطابقتها للمواصفات. وقد طعن بعد دستورية هذا التجريم ، وقد قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم الدستورية تأسيساً على أن "أن الجرائم غير العمدية لا تقوم إلا على الخطأ، وأن صورته على اختلافها يجمعها معيار عام يتمثل فى انحرافها عما يعد سلوكاً معقولاً للشخص المعتاد، وأن هذه الصور على تعددها، تتباين فيما بينها سواء فى نوع المخاطر التى تقارنها، أو درجتها ، ويتعين بالتالى أن يتدخل المشرع ليحدد ما يكون منها مؤثماً فى تقديره، مع بيان عناصر الخطأ فى كل منها تعريفاً بها، وقطعاً لكل جدل حول ماهيتها ، توقياً لالتباسها غيرها، وتعييناً جلياً لما ينبغى على المخاطبين بالنصوص العقابية أن يأتوه أو يدعوه من أفعال، إذ لا يجوز لمثل هذه النصوص، أن تحمّل الناس ما لا يطيقون، ولا أن تؤاخذهم بما يجهلون، ولا أن تمتد إليهم بأسها وقد كانوا غير منذرين، ولا أن تنهاهم عما ألبس عليهم، وإلا قام التجريم فيها على أساس من الظن والإيهام .... ، وكان تحديد مضمون الأفعال أو مظاهر الامتناع التى تقوم عليها هذه الجرائم، من خلال بيان عناصر الخطأ، بما ينفى التجهيل بها، ضرورة يقتضيها اتصال هذا التجريم بالحرية الشخصية ... وكان النص المطعون فيه قد قرر جزاء جنائياً فى شأن متهم حسن النية وعن صور من الخطأ قصرُ عن تعيينها من خلال تحديد عناصرها"<sup>(١)</sup>.

وفى تقديرنا أن حكم المحكمة الدستورية العليا السابق أقيم على أسس علمية سليمة ، ذلك أن عدم إيضاح صورة الركن المادى فى الجرائم غير العمدية ، يؤدى إلى تقرير مسؤولية الجانى الافتراضية عن نتائج لم يتخذ سلوكه تجاهها صورة العمد أو الخطأ. وبذلك الحكم استبعدت المحكمة فكرة المسؤولية الموضوعية أو المسؤولية بدون خطأ ، والتى تجعل الجانى مسؤولاً عن النتيجة أياً كان صورة الخطأ الذى يتوافر فيه.

- اتساع نص تجريم الاتفاق الجنائى وغموض عباراته:

كان الشارع يجرم بنص الفقرة الأولى من المادة ٤٨ من قانون العقوبات الاتفاق الجنائى الذى عرفته بأنه "اتحاد شخصين أو أكثر على ارتكاب جنائية أو جنحة

(١) المحكمة الدستورية العليا جلسة ٢ ديسمبر سنة ١٩٩٥ القضية رقم ٢٨ لسنة ١٧ قضائية المحكمة الدستورية العليا "دستورية".

أوعلى الأعمال المجهزة أو المسهلة لارتكابها". وقد عرض الأمر على المحكمة الدستورية العليا التي قضت بعدم دستورية هذا النص تأسيساً على أن هذا النص لم يشترط عدداً أكثر من اثنين لقيام الجريمة، كما لم يتطلب أن يستمر الاتفاق لمدة معينة أو أن يكون على قدر من التنظيم، وقد يكون محل الاتفاق عدة جنایات، أو عدة جنح، أو مجموعة جرائم مختلطة من النوعين معاً، كما قد لا يرد الاتفاق إلا على جنایة أو جنحة واحدة، ولم يستلزم النص أن تكون الجريمة أو الجرائم المتفق على ارتكابها على درجة من الجسامه، بل قد يكون محل الاتفاق اقرار أى جنحة مهما كانت قليلة الأهمية فى دلالتها الإجرامية، كما أنه ليس بلازم أن تتعين الجنایة أو الجنحة محل الاتفاق كما لو تم الاتفاق على استعمال العنف - بأى درجة - لتحقيق غاية الاتفاق، سواء كانت هذه الغاية فى ذاتها مشروعة أو غير مشروعة، ومن ثم فإن نطاق التجريم جاء واسعاً فضفاضاً لا تقتضيه ضرورة اجتماعية مبررة<sup>(٩٢)</sup>.

وتحليل حكم المحكمة سالف الذكر يكشف عن تعدد أسباب قضائها بعدم دستورية نص المادة ٤٨ سالف الذكر وأهم هذه الأسباب أن التجريم الذى نص عليه الشارع يعد تجريماً واسعاً فضفاضاً يفتقر إلى التحديد، ومن ثم يتنافى مع مبدأ الشرعية، ذلك أن الشارع قد اكتفى بتحقيق الاتفاق بمجرد اتحاد شخصين أو أكثر على ارتكاب جنایة أو جنحة دون أن يتطلب عدداً فوق هذا أو أن يستمر الاتفاق مدة معينة أو أن يكون على قدر من التنظيم ولم يستلزم أن تكون الجريمة المتفق على ارتكابها على درجة من الجسامه، كما أنه لم يتطلب تتحدد هذه الجريمة. وقد أضافت المحكمة حجة أخرى مفادها عدم تناسب العقوبة المقررة لجريمة الاتفاق مع إثم الجانى، ذلك أن الجريمة المتفق على ارتكابها قد تقل عقوبتها عن جريمة الاتفاق ذاتها، مما يدل على مبالغة الشارع فى العقاب وعدم تناسبه.

ومن الحجج أيضاً أن تجريم الاتفاق يتنافر مع سياسة الشارع فى تجريم الشروع، ذلك أن العزم على ارتكاب الجريمة والأعمال التحضيرية لها لا يكفى لتوافر البدء فى التنفيذ. غير أن هذه الحجة الأخيرة فى تقديرنا محل نظر، إذ لم يحل

(٩٢) المحكمة الدستورية العليا ٢ يونيو سنة ٢٠٠١، القضية رقم ١١٤ لسنة ٢١ قضائية دستورية، مجلة القضاة الفصلية، السنة ٣٢، ٢٠٠٠، العدد الأول، ص ١٣٣-١٤٠.

وانظر تعليق الدكتور مأمون محمد سلامة على هذا الحكم، مجلة الدستورية، السنة الأولى العدد الثانى ٢٠٠٣، ص ٥٥.

هذا الاعتبار دون تجريم الشارع صوراً مختلفة من الأعمال التحضيرية على وجه الاستقلال ، متى كان هذا التجريم قد استوفى ضوابطه الدستورية المقررة. وسوف يلي فى هذه الدراسة بيان مدى تطبيق الحكم بعدم دستورية الاتفاق الجنائى على نصوص أخرى قد تشته به.

- وضوح الفعل المجرم فى قضاء المحكمة العليا الأمريكية:

وقد قضت المحكمة العليا الأمريكية بأن: "النصوص العقابية يجب أن تعرف الفعل المجرم تعريفاً يكفل للشخص العادى أن يفهم ماهية الفعل الذى يحظر الشارع ارتكابه وأن يجرى النص على هذه الأفعال على نحو لا يؤدى إلى التحكم أو التمييز"<sup>(٩٣)</sup>. وقد كان قانون عقوبات ولاية كاليفورنيا الأمريكية ينص على تجريم "السلوك المخل بالنظام" **"disorderly conduct"** وعرفت هذا السلوك بأنه كل تسكع أو تجول فى الطرقات أو من مكان إلى آخر دون سبب ظاهر أو عمل يقتضى ذلك ، أو من يرفض الإفصاح عن شخصيته وتعليل سبب تواجده حينما يطلب منه رجل الشرطة ذلك ، إذا كانت الظروف المحيطة بمثل هذا الشخص تدل وفقاً للشخص المعتاد أن السلامة العامة تتطلب هذا الإفصاح<sup>(٩٤)</sup>. وقد قضت المحكمة العليا الأمريكية بإبطال هذا النص لأنه لا ينطوى على معيار يمكن للشخص أن يحدد بمقتضاه ما الذى يجب عليه فعله تنفيذاً لما يتطلبه الشارع منه ، وأن مثل هذا النص يتيح سلطة تقدير واقعية تامة بيد رجل الشرطة ليحدد ما إذا كان الشخص قد أدى ما تطلبه منه القانون من عدمه ، وهو ما يشوب نص التجريم بالغموض مما يجعله واجب الإبطال<sup>(٩٥)</sup>(<sup>٩٦</sup>).

(٩٣) Kolender v. Lawson , 461 U.S. 352, 357 (1983) Weinreb , p.807.

(٩٤) "Who loiters or wanders upon the streets or from place to place without apparent reason or business and who refuses to identify himself and to account for his presence when requested by any peace officer so to do , if the surrounding circumstances are such as to indicate to=reasonable man that the public safety demands such identification ". Cal. Penal Code § 647(e).

(٩٥) Weinreb , p.805.

(٩٦) وقد نص نموذج قانون العقوبات الأمريكى على تجريم التسكع والطواف فى مكان أو زمان أو بكيفية غير معتادة للمحافظة على موجبات القانون وفى ظروف تنذر بالخطر على سلامة الأشخاص أو الأموال (المادة ٦/٢٥٠). وتطبيق هذا النص يعطى قائمة غير محدودة من الإمارات التى تعتبر من قبيل الحالة التى تنذر بالخطر والتى تجيز القبض . ويتساءل بعض فقهاء القانون الأنجلو أمريكى عن مدى اتفاق هذا النص مع الدستور ، ولا سيما وأن المحكمة العليا الأمريكية سبق وأن قضت بعدم دستورية النص المشابه له فى قانون ولاية كاليفورنيا. Weinreb p.808.

٣- عدم صلاحية الفعل لتقرير المسؤولية عن إحداث النتيجة  
يجب أن يكون الفعل سبباً أساسياً لإحداث النتيجة<sup>(٩٧)</sup>. ويؤدى النص على فعل  
غير صالح لتحقيق النتيجة التي أراد الشارع تجريم حدوثها إلى أن يفقد هذا الفعل  
صلاحيته للتجريم. فغذا أقام الشارع صلة تحكيمية مفترضة بين الفعل  
والنتيجة ، فإن مؤدى ذلك أن الجانى سيسأل فى هذه الحالة عن نتيجة لم  
تترتب عن فعله ، وهو يخل بقاعدة شخصية المسؤولية الجنائية ، كما أن ذلك  
يعنى أن الإثم الجنائى تجاه النتيجة لا يتوافر فى حقه. ويؤدى تقرير مسؤولية  
الجانى عن نتيجة لم تترتب يقيناً عن فعله إلى المساس بفكرة العدالة ، كما أنها  
تنال كذلك من فكرة الردع. وسوف نرى إلى أى حد طبقت المحكمة الدستورية  
العليا هذه القاعدة.

- افتراض قيام الجانى بالتجريف لمجرد حيازته أتربة متحصلة من التجريف:  
كان الشارع يجرم تجريف الأراضى الزراعية (المادة ١٥٠ من قانون الزراعة رقم  
٥٣ لسنة ١٩٦٦) ، ولكنه نص فى الفقرة الثالثة من المادة ١٥٤ من قانون الزراعة  
على أنه يعتبر مخالفاً فى هذا الحكم -التجريف- كل من يملك أو يحوز أو يبيع  
أتربة متخلفة عن تجريف الأرض الزراعية أو ينزل عنها بأية صفة أو يتدخل  
بصفته وسيطاً فى شيء من ذلك ، ويستعملها فى أى غرض ، .... وقد قضت  
المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية هذا النص تأسيساً على أن "النوايا التي  
يضمورها الجانى فى نفسه لا يتصور أن تكون محلاً للتجريم ، وأن على محكمة  
الموضوع ألا تعزل نفسها عن الواقعة محل الاتهام الجنائى التي قام الدليل عليها  
جلياً واضحاً ، بل يتعين أن تجيل بصرها فيها ، منقبة من خلال عناصرها -  
عما قصد إليه الجانى حقيقة من وراء ارتكابها ، فلا تكون الأفعال التي آتاها  
الجانى إلا تعبيراً خارجياً ومادياً عن إرادة واعية لا تنفصل عن النتائج التي  
أحدثتها ، بل تتصل إليها وتقصد إليها أو على الأقل أن يكون بالإمكان توقعها  
،....."<sup>(٩٨)</sup>. وقد استندت المحكمة كذلك فى سبيل إبطال هذا النص إلى مخالفته  
أصل البراءة وقواعد الإثبات الجنائى. وفى تقديرنا أن التحليل الدقيق لهذا

(٩٧) "Substantive cause of the crime."

وتطبيقاً لذلك يعد الجانى مسؤولاً عن فعله ، ولو كان المجنى عليه يعانى من حالة صحية غير معتادة ويشير الفقه  
الأنجلو سكسونى إلى أن الجانى يسأل عن المجنى عليه بالحالة التي وجده عليها. Smith & Keenan's, p. 503.  
(٩٨) المحكمة الدستورية العليا جلسة ١٦ نوفمبر سنة ١٩٩٦ ، مجلة القضاة الفصلية ، س ٢٩ ، العدد الأول يونيه  
١٩٩٧ ، ص ١٥٥.



القضاء يكشف عن أن المحكمة لم تعتبر مجرد ملكية الأتربة المتحصلة من التجريف أو بيعها أو حيازتها أفعالاً تؤدي إلى قيام جريمة التجريف ذاتها ، فهذه الأفعال لا تتوافر لها الصلاحية لإحداث النتيجة التي عناها الشارع.

#### ٤- ضوابط الفعل الذي تقوم به جريمة الامتناع :

- ماهية الامتناع المجرم: الامتناع المجرم قد يكون مصدره واجب قانوني<sup>(٩٩)</sup> ، أو أخلاقي ، أو تعاقدى ، كما قد يكون مصدره فعلاً سابقاً للشخص ذاته كالتزام الشخص بدء الخطر الناجم عن فعل سابق له سبب خطراً محتملاً<sup>(١٠٠)</sup> . وقد يرتكب الفعل المادى بطريق الامتناع ، ويتحقق هذا الامتناع إما بالإحجام عن إتيان فعل معين أو بالامتناع عن الحيلولة دون فعل يرتكب . فجوهر الامتناع فى حقيقته أنه فعل إرادى ، ويترتب عليه وقوع الجريمة كنتيجة لهذا الامتناع<sup>(١٠١)</sup> . وقوام الامتناع هو الواجب الملقى على عاتق الشخص والذي يحجم عن القيام به ، ومن هنا يمكن أن يمثل هذا الواجب سبباً فى التوسع فى نطاق التجريم: وهو ما ينال من مبدأ الشرعية ، كما ينال أيضاً من مدلول الفعل المجرم. فإذا أقررنا بمبدأ التوسع فى نطاق الواجبات فإن هذا سيؤدى إلى توسع مماثل فى عدد الأفعال المجرمة فى حالة الامتناع عن تنفيذ هذه الواجبات<sup>(١٠٢)</sup> .

- امتناع الخلف العام عن تنفيذ قرارات الترميم: ثار التساؤل عما إذا كان يمكن تقرير مسؤولية الوارث عن الامتناع عن تنفيذ قرار الترميم الصادر من الجهة

<sup>(٩٩)</sup> Wharton's , § 25 , p.139.

<sup>(١٠٠)</sup> انظر تفصيلاً فى شأن الامتناع : Smith & Hogan , p.45-52

Jean PRADEL: Droit pénal comparé , (1995) , p.233 s.

<sup>(١٠١)</sup>Wharton's , § 25 , p.144.

<sup>(١٠٢)</sup> ولا يقر النظام الأنجلو أمريكى واجب المساعدة كقاعدة عامة بحيث يترتب على عدم القيام بها تأنيب هذا الامتناع

Cohen : Actus Reus , , p. 20 .

وقد نص الشارع الفرنسى فى المادة ٢٢٣-٣ من قانون العقوبات الصادر سنة ١٩٩٤ على تجريم ترك شخص فى حالة يحتاج فيها لتدابير المساعدة بسبب ظروف سنه أو حالته النفسية أو الجسمانية ، ولا يفترض هذا الامتناع تحقق أى ضرر أو تشويه أو عجز أو وفاة المجنى عليه. كما يجرم الشارع الفرنسى أيضاً وضع قاصر فى حالة تعرضه للخطر ( المادة ٢٢٧-١٥ من قانون العقوبات ) . وفى غير هذه الحالات التى نص عليها الشارع فإنه لا يوجد تجريم

لجرائم الامتناع المجرم. Stefani , Lévassieur et Bouloc: no. 214, p.187-188

الإدارية؟<sup>(١٣)</sup>. وعلّة هذا التساؤل هي أن المسؤل عن هذه الأعمال هو المورث ، لا الوارث ، وأنه لا يجوز تقرير مسؤولية هذا الأخير الجنائية عن أعمال منسوبة إلى مورثه؟. وقد عرض الأمر على المحكمة الدستورية العليا التي قضت بدستورية نصوص قانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧ المعدل بشأن إيجار الأماكن فيما تضمنه من مسؤولية ذوى الشأن عن تنفيذ قرارات الترميم التي تصدرها لجنة المنشآت الآيلة للسقوط. وقد أسست المحكمة قضاءها على أن مالك العقار هو الملزم بحسب الأصل - بالمحافظة على ملكه وتعهدده بالصيانة والترميم وكان تقاعسه عن ذلك يؤدي فضلاً عن الخطر الداهم على الأرواح والأموال إلى تعرض الثروة العقارية للهلاك والانهيار ، وأن الشارع قد استهدف الحفاظ على العقارات باعتبارها ثروة قومية والحرص على سلامة الأرواح والأموال، وذلك بحث المالك على تعهددها بالصيانة والترميم ، ولا يكون بإنزاله العقوبة على المالك الذي لم يبادر بتنفيذ قرار الترميم قد خالف الأحكام العامة فى التجريم والعقاب<sup>(١٤)</sup>.

وفى تقديرنا أن المحكمة قد انتهت صواباً إلى القضاء بدستورية النصوص التى يجرم بها الشارع الامتناع عن تنفيذ قرار لجنة المنشآت الآيلة للسقوط ، فعناصر الفعل المجرم الذى ينسب إلى المتهم القيام به ، والذى يصلح أن يكون محلاً لتقرير المسؤولية عنه ، جميعها متوافر. وهذا الفعل الذى يسأل الخلف العام عنه قوامه الامتناع ، وهو فعل مغاير تماماً للفعل المنسوب لورثه ارتكابه. فانتقال الملكية إلى الوارث يجعل له مركزاً قانونياً وواقعياً بصفته مالكاً ، وإذا أعلن بقرار نهائى صادر من لجنة المنشآت بوجوب القيام بأعمال ترميم العقار الذى يملكه ، فإن ذلك القرار يشكل واجباً مصدره القانون وعمل اللجنة ، ونهائية هذا القرار والإعلان به يمثل شرط عقاب لا يجوز الحكم بالعقوبة إلا بعد التحقق منه ، وهو ما يعنى أن عناصر فعل الامتناع المجرم جميعاً متحققة.

- الامتناع عن تصحيح أو إزالة أعمال البناء المخالفة: يجرم الشارع إقامة أعمال البناء بغير ترخيص ، كما ينص على اعتبار الامتناع عن إزالتها أو تصحيحها فعلاً مجرمًا ، وقد فرض الشارع غرامة يومية تبدأ من تاريخ الامتناع عن تنفيذ

---

(١٣) وهى الجريمة المنصوص عليها بالفقرة الأولى من المادة ٦٠ من القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧ والمعاقب عليه بنص الفقرة الأولى من المادة ٧٩ من ذات القانون المعدلة بالفقرة الأولى من المادة ٢٤ من القانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨١.

(١٤) المحكمة الدستورية العليا جلسة ٩ إبريل سنة ٢٠٠٦ ، القضية رقم ٢٩٦ لسنة ٢٥ قضائية المحكمة الدستورية العليا "دستورية".

القرار أو الحكم النهائي الصادر بالإزالة أو التصحيح أو الاستكمال ، كما رتب الشارع تقرير مسؤولية الخلف العام أو الخاص عن تنفيذ ما سلف ، وأن تبدأ المدة المقررة للتنفيذ من تاريخ انتقال الملكية (لمادة ٢٤ من من قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦). وقد طعن في تجريم الامتناع عن إزالة أو تصحيح الأعمال المخالفة بعدم دستوريته تأسيساً على غموض النص العقابي ، إذ يكون تطبيقه رهناً بتحقق الامتناع عن تنفيذ الحكم أو القرار النهائي ، وأن الغرامة المفروضة غير مقيدة زمانياً بقيد ما ، وأن حكم هذه المادة يمتد في حق الخلف العام والخاص وهما غير مسئولين عن الجريمة ، وأنه لا يجوز إيقاع جريمة في غيبة نشاط إجرامي لا يتخذ مظهراً مادياً ، إذ أن الامتناع عن التنفيذ تتمثل مادياتها في الآثار التي رتبها فعل سابق عرض أمره من قبل على القضاء..... غير أن المحكمة الدستورية العليا قضت بأن جريمة إحداث أعمال معيبة تستقل بأركانها عن جريمة الامتناع عن إزالتها أو تصحيحها. فبينما تستنفذ الجريمة الأولى موضوعها بعد تدخل الجاني إيجابياً ليقوم هذه الأعمال ، فإن ثانيتهما تفترض أن يكون الامتناع عن إزالتها أو تصحيحها -بعد إحداثها- نشاطاً سلبياً قصد به الجاني أن يبقيها على حالها دون تغيير ، وأن استقلال هاتين الجريمتين عن بعضهما البعض مؤداه أن لكل منهما مقوماتها ، ولا يعتبر الفصل في أيتهما -بالتالي- قضاء في ثانيتهما<sup>(١٠٥)</sup>.

### المبحث الثالث

#### تطبيق ضوابط تجريم الفعل

- تمهيد: سبق أن تناولنا الضوابط التي استخلصناها من أحكام المحكمة الدستورية العليا ، والتي تضع قيوداً على الشارع عند نصه على تجريم فعل معين. وفيما يلي نحاول تطبيق هذه الضوابط على بعض نصوص التجريم التي أثارت جدلاً ، وصولاً لما إذا كانت هذه النصوص تلتقى وأحكام الدستور ؛ أم أنها تجافيه؟. ويلاحظ أن هذا التطبيق هو عمل فقهي بحت ، ولذلك فهو يحتمل الخطأ والصواب والرد عليه. وفيما يلي نبين أهم هذه النصوص.

- جريمة تعرض الصحفي لحرمة الحياة الخاصة: نصت المادة ٢١ من القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦ بشأن تنظيم الصحافة على أنه لا يجوز للصحفي أو غيره أن

(105) المحكمة الدستورية العليا جلسة ٥ يوليه سنة ١٩٩٧ ، القضية رقم ٢٤ لسنة ١٨ قضائية "دستورية" ، الجريدة الرسمية العدد ٢٩ بتاريخ ١٩ يوليه ١٩٩٧.

يتعرض للحياة الخاصة للمواطنين ، كما لا يجوز له أن يتناول مسلك المشتغل بالعمل العام أو الشخص ذى الصفة النيابية العامة أو المكلف بخدمة عامة إلا إذا كان تناول وثيق الصلة بأعمالهم ومستهدفاً المصلحة العامة. وقد نصت المادة ٢٢ من هذا القانون على المعاقبة على مخالفة أحكام المادة سالفه الذكر بالحبس مدة لا تزيد على سنة وبغرامة لا تقل عن خمسة آلاف جنيه ، ولا تزيد على عشرة آلاف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين. وكان الشارع قد تدخل بتعديل المادة ٣٠٨ من قانون العقوبات والتي تعاقب على العيب أو الإهانة أو القذف طعناً فى عرض الأفراد أو خدش سمعة العائلات ، فأضاف بالقانون رقم ٩٣ لسنة ١٩٩٥ عبارة "أو المساس بجرمة الحياة الخاصة". والتجريم الذى نص الشارع عليه فى المادة ٢١ من قانون الصحافة أوسع نطاقاً مما كان ينص عليه القانون ٩٣ لسنة ١٩٩٥ ، فهذا الأخير كان يحصر التجريم فى حالة العيب أو الإهانة أو القذف ، بينما يجرم قانون الصحافة مجرد التعرض للحياة الخاصة للأفراد.

- تقدير مدى دستورية النص على تجريم الاعتداء على الحياة الخاصة فى قانون الصحافة: فى تقديرنا أن خطة الشارع المصرى محل نظر وتتعارض مع الضوابط الدستورية لنصوص التجريم: فمن ناحية فهى تخالف الأصول المستقرة فى التشريع الجنائى ، التى توجب حصر الأفعال المجرمة على نحو واضح ومحدد ، وألا يتصف التجريم باتساع بحيث يكون مترامى الأطراف على نحو يتعذر معه تحديده. ومن ناحية ثانية فإن الشارع المصرى قد جانبه التوفيق فى هذا النص لأن رأى قد اختلف فى تحديد مدلول الحياة الخاصة اختلافاً كبيراً ، وقد امتد هذا الخلاف إلى فقه القانون المدنى والدستورى وأحكام القضاء ، وليس من حسن التقدير النص على تعبير يتصف بالغموض على هذا النحو وتختلف حوله الآراء<sup>(١٠٦)</sup>.

ومن ناحية ثالثة فإن الشارع يبدو بهذا النص وكأنه قد اقتفى أثر القوانين المدنية ، وفاته أن هناك فارقاً كبيراً بين المسئوليتين الجنائية والمدنية ، وفى حين أن المسئولية المدنية يمكن أن تقام على فكرة الضرر دون تحديد ماهية الأفعال المحدثه له ؛ فإن المسئولية الجنائية لا تقوم إلا بتحديد واضح لماهية الأفعال المجرمة ، وذلك احتراماً لمبدأ الشرعية الجنائية. ومن ناحية رابعة فإن

---

(١٠٦) انظر فى تعدد التعريفات التى حاولت أن تحدد مدلول الحياة الخاصة: الدكتور أشرف توفيق شمس الدين: الصحافة والحماية الجنائية للحياة الخاصة ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ٢٠٠٧ ، ص ١٢-٢٢.

خطة الشارع المصرى تخالف خطة كافة التشريعات الجنائية المقارنة التى تحدد على نحو دقيق ماهية الأفعال التى يمكن أن تنسب إلى الصحفى وتنطوى على التعرض للحياة الخاصة للأفراد. فالتشريعات العقابية المقارنة كالقانون الفرنسى والألمانى والأمريكى لم تتضمن نصاً مجرداً مفتقراً للتحديد على النحو الذى نص عليه الشارع المصرى فى قانون الصحافة. ومن ناحية خامسة ، فإن خطة الشارع فى تجريم المساس بالحياة الخاصة فى قانون الصحافة تخالف خطته فى تجريم هذا الاعتداء الوارد فى المادة ٣٠٩ مكرر من قانون العقوبات. فالشارع قد أدرك صعوبة وضع ضابط للحياة الخاصة ، فضيق من نطاق التجريم باشتراط وقوع المساس بها بوسائل معينة ، هى التجسس السمعى أو البصرى. ومن ناحية سادسة ، فإن قوام الفعل الذى نص عليه الشارع للمساس بالحياة الخاصة هو "التعرض" ، وهو فعل يفتقر على التحديد ويعتريه الغموض ، فما الذى يعنيه التعرض ، وما مضمونه ، وكيف يتحقق؟ ، وهل مجرد مساس الصحفى بالحياة الخاصة ولو كان بسيطاً يشكل تعرضاً؟. وفى تقديرنا فإن تحديد الفعل المجرم على هذا النحو لا يلتقى مع الضوابط التى قررتها المحكمة الدستورية العليا. وأخيراً ، فإن خطة الشارع المصرى بهذا التجريم -فى تقديرنا- غير دستورية ؛ ذلك أنه وإن نص الدستور على حرمة الحياة الخاصة ، فإنه من المقرر فى فقه القانون الدستورى أن هناك طائفة من الحقوق التى نص عليها الدستور ولكنها لا تقبل التطبيق مباشرة ، وإنما يجب تحديد مضمونها على نحو واضح ، فالحق فى الحرية الشخصية والحق فى حرمة الحياة الخاصة من الحقوق التى لا تصلح للتطبيق مباشرة ، وإنما يجب على القانون أن يحدد نطاق تطبيقها.

- تحديد الجريمة السابقة فى جرائم غسل الأموال:  
نصت المادة الثانية من قانون مكافحة غسل الأموال رقم ٨٠ لسنة ٢٠٠٢ على أنه "يحظر غسل الأموال المتحصلة من جرائم ..... والجرائم التى يكون الإرهاب - بالتعريف الوارد فى المادة ٨٦ من قانون العقوبات - أو تمويله من بين أغراضها أو من وسائل تنفيذها ، ..... ، والجرائم المنظمة التى يشار إليها فى الاتفاقيات الدولية التى تكون مصر طرفاً فيها.....". وقد نص الشارع فى الفقرة الأولى من المادة ١٤ من قانون مكافحة غسل الأموال على أنه "يعاقب بالسجن مدة لا تجاوز سبع سنوات وبغرامة تعادل مثلى الأموال محل الجريمة ، كل من ارتكب

أو شرع في ارتكاب جريمة غسل الأموال المنصوص عليها في المادة (٢) من هذا القانون".

- تقدير مدى دستورية نص الشارع على تجريم غسل الأموال:

١- من حيث الإحالة إلى الجرائم المنظمة المشار إليها في الاتفاقيات الدولية:  
نص الشارع في بيانه للجرائم السابقة التي تحصل منها المال الذي قام الجاني بغسله على "الجرائم المنظمة التي يشار إليها في الاتفاقيات الدولية التي تكون مصر طرفاً فيها". والنص على هذا النحو يخالف مبدأ الشرعية ، ذلك أنه يحيل في عنصر أساسي لجريمة غسل الأموال إلى "ما يشار إليه في الاتفاقيات الدولية من جرائم منظمة" ، وهي عبارة تتصف بالغموض وعدم التحديد وتتعارض مع مبدأ الشرعية الذي كفله الدستور. فإذا كان تعبير "الجريمة المنظمة" في نظر الفقه والتشريع الجنائي المقارن هو تعبير مختلف على تفسيره وتحديد نطاقه<sup>(١٧)</sup> ، فإنه لا يجوز أن يحيل الشارع المصري في بيان عنصر في جريمة ينص عليها إلى تعبير ليس له معنى محدد. ومن ناحية أخرى فإن الشارع المصري ذاته لم يستخدم في قانون العقوبات أو أى قانون آخر تعبير "الجريمة المنظمة" ، فكيف يمكن أن يحيل إلى اصطلاح لم يعطه هو ذاته مدلولاً محدداً؟. بل إن التعريف الذي نصت عليه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة لم ينجح في وضع ضابط لهذه الجريمة يميزها عن غيرها من الجرائم<sup>(١٨)</sup>. وقد نص الشارع على أن تكون هذه الجرائم "مشاراً إليها في الاتفاقيات الدولية" ، وهو نص محل نظر: فمن ناحية فإن تعبير "الإشارة" يفيد أن الجرائم التي تشير إليها الاتفاقية قد لا يكون منصوص عليها على نحو أصلى ، ويعنى ذلك أن مجرد إشارة عارضة في اتفاقية إلى جرائم تكفى في نظر الشارع المصري لأن

(١) انظر في صعوبة تعريف الجريمة المنظمة والاختلاف على ضوابطه: الدكتور محمد إبراهيم زيد: الجوانب العلمية والقانونية للجريمة المنظمة ص ٦-٩ ؛ وانظر أيضاً الدكتور علاء إسماعيل محمد: نظرية الجريمة المنظمة في القانون المقارن ، رسالة دكتوراه - كلية الحقوق بجامعة حلوان ٢٠٠١ ، ص ٢٨ وما بعدها.  
(١٨) انظر المادة الثانية (أ) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية لسنة ٢٠٠٠ والتي تنص على أنه "يقصد بتعبير جماعة إجرامية منظمة جماعة محددة البنية مؤلفة من ثلاثة أشخاص أو أكثر ، موجودة لفترة من الزمن وتقوم معاً بفعل مدبر بهدف ارتكاب واحدة أو أكثر من الجرائم الخطيرة أو الجرائم المقررة وفقاً لهذه الاتفاقية ، من أجل الحصول بشكل مباشر أو غير مباشر - على منفعة مالية أو منفعة مادية أخرى". ويلاحظ أن هذا التعريف يكاد يسرى على أغلب الجماعات الإجرامية في كل المجتمعات ، وخطورة الجريمة هو ضابط تختلف فيه المجتمعات وتتباين بشأنه السياسة التشريعية التي يأخذ بها كل نظام تشريعي.

تكون جريمة سابقة ، وهى خطة تفتقر إلى التحديد وتجعل النص معيباً. ومن ناحية ثانية فإن كثيراً من الاتفاقيات الدولية تتسم— فى مجال التجريم- بعدم الدقة: فقد تنص على بعض الجرائم دون تحديد لمضمونها أو عناصرها ، وترك للدول الموقعة عليها تحديد ذلك ؛ وقد تستخدم عبارات ومصطلحات سائدة فى تشريعات دول دون أخرى ؛ وقد يعترى نصوص الكثير من هذه الاتفاقيات الغموض وعدم التحديد ؛ وقد تغلب الاعتبارات الدولية والمصالح السياسية على نصوصها دون مراعاة للاعتبارات والأصول القانونية. وهذه الاعتبارات جميعاً كانت توجب على الشارع ألا يحيل فى بيان عنصر من عناصر جريمة غسل الأموال إلى ما يشار إليه فى هذه الاتفاقيات.

وأخيراً فإن إحالة الشارع إلى الاتفاقيات الدولية لتكون مصدراً للتجريم هو تنازل منه عن سيادته الوطنية التشريعية وينطوى على مساس بمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات الذى يقتضى حصر مصادر التجريم فى النصوص التشريعية الوطنية.

٢- من حيث النص على اعتبار جرائم الإرهاب مصدراً للمال:

نص الشارع فى المادة الثانية سالفه الذكر على تجريم غسل المال المتحصل من الجرائم التى يكون الإرهاب — بالتعريف الوارد فى المادة ٨٦ من قانون العقوبات — أو تمويله من بين أغراضها أو من وسائل تنفيذها. وفى حقيقة الأمر ، فإن التعريف الذى أورده الشارع فى المادة ٨٦ سالفه الذكر تتسم عباراته بالعمومية والغموض والاتساع وعدم التحديد ، ما يجعله نصاً غير دستورى. ومن ناحية أخرى فإن جرائم الإرهاب فى الغالب لا تنتج مالاً ؛ وإنما العكس هو الصحيح ، إذ يمكن أن يستخدم فى تمويلها مال غير مشروع.

٣- مخالفة العقوبة المقررة لجريمة غسل الأموال للدستور:

نص الشارع فى الفقرة الأولى من المادة ١٤ من قانون مكافحة غسل الأموال على أنه "يعاقب بالسجن مدة لا تتجاوز سبع سنوات وبغرامة تعادل مثلى الأموال محل الجريمة ، كل من ارتكب أو شرع فى ارتكاب جريمة غسل الأموال المنصوص عليها فى المادة (٢) من هذا القانون". وفى تقديرنا أن هذا النص ينطوى على مخالفة واضحة للدستور ، ذلك أن الشارع قدر عقوبة لجريمة غسل المال قد تزيد كثيراً عن العقوبة المقررة للجريمة الأصلية التى تحصل منها المال. فالشارع نص فى المادة الثانية على مجموعة من الجرائم التى تحصل منها المال

موضوع جريمة غسل الأموال ، ومن هذه الجرائم جرائم "سرقه الأموال واغتصابها وجرائم الفجور والدعارة والجرائم الواقعة على الأثار" وهذه الجرائم قد تقل عقوبتها فى كثير من صورها عن عقوبة جريمة غسل الأموال. فعلى سبيل المثال فإن جرائم السرقه تتضمن عدداً كبيراً من الجنح والجنح المشدده ، كما أن جرائم الفجور والدعارة غالبيتها من قبيل الجنح ، ويعنى ذلك أن من تحصل على مال من جنحة سرقه وقام بالتصرف فيه إلى أحد من الغير الذى كان يعلم بمصدر المال ، فإن الجانى فى السرقه يعاقب بعقوبة الجنحة ؛ بينما هذا الغير يعاقب فى هذه الحالة بالسجن لارتكابه جنايه غسل المال المتحصل من هذه الجنحة ، وهو أمر يخالف الدستور من ناحية ، ويخالف أصول التجريم والعقاب من ناحية أخرى.

- تقدير مدى اعتبار الإشراف ضابطاً للمال العام متفقاً مع ضوابط التجريم: توسع الشارع فى المادة ١١٩ من قانون العقوبات فى تحديد مدلول المال العام فساوى بين ملكية الجهات السابقة لهذا المال وبين إشرافها عليه أو إدارتها إياه ، حتى ولو كان هذا المال فى حقيقته مالاً خاصاً. فلقد اكتفى النص سالف الذكر فى تحديد مدلول المال العام أن يكون المال يكون كله أو بعضه مملوكاً لإحدى الجهات التى حددها أو خاضعاً لإشرافها أو لإدارتها. وتطبيق هذا النص يعنى توافر صفة المال العام إذا تحقق هذا الإشراف أو الإدارة من شخص عام أو من نقابة أو اتحاد أو من جمعية اعتبرت ذات نفع عام أو من شركة أو جمعية تساهم فيها إحدى هذه الجهات السابقة ، كما تتوافر صفة المال العام إذا تحقق الإشراف أو الإدارة من جهة اعتبرت أموالها أموالاً عامة. وفى تقديرنا أن النص بهذه الصورة يتصف بالغموض والاتساع الذى يجب أن تنأى عنه نصوص التجريم والعقاب. فلا يكفى أن ينص الشارع على تجريم فعل معين أو أن يضع ضابطاً معيناً ؛ وإنما يجب أن يكون هذا الفعل وذلك الضابط واضح العناصر على نحو يكفل التحديد الدقيق لماهيته ، أما النص العقابى الذى يشوب تحديده الإبهام والغموض فإنه يكون غير صالح للتجريم. كما أن مثل هذا الغموض من شأنه أن ينال من فكرة اليقين التى يقوم عليها القانون الجنائى ، والتى تضمن إحاطة المخاطبين بأحكامه بمضمون النصوص الجنائية. وضابط الإشراف على النحو الذى نص الشارع عليه لا يتصف بالوضوح ولا التحديد ، كما أنه يتسم بمرونة مترامية ، ويمكن أن تتعدد أوجه تفسيره ، مما يعد فى تقديرنا مخالفاً للدستور. ومن ناحية أخرى فإنه إذا كان الدستور قد نص فى المادة ٣٣ على أن



"للملكية العامة حرمة" ؛ فإن التوسع المبالغ فيه فى تحديد مدلول المال العام يعد فى تقديرنا انحرافاً بسلطة التشريع ، ذلك أن التوسع فى مضمون المال العام يعنى الخروج عن المدلول الحقيقى للمال العام مما يشكل انحرافاً وتجاوزاً لسلطة التشريع. وقد أدى التوسع المبالغ فيه فى هذا النص إلى اعتبار جميع أموال البنوك أموالاً عامة فى تطبيق نصوص جرائم المساس بالمال العام ، لأن قانون البنوك رقم ٨٨ لسنة ٢٠٠٣ قد أناط بالبنك المركزى وهو شخصية اعتبارية عامة وظيفه الإشراف على هذه البنوك<sup>(١٩)</sup>.

- تجريم تزوير وإتلاف المحرر الإلكتروني ومدى اتفاهه مع الضوابط الدستورية: عاقب الشارع فى قانون التوقيع الإلكتروني بوصف الجنحة على تزوير أو إتلاف محرراً إلكترونياً (المادة ٢٣ من القانون رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٤ بشأن التوقيع الإلكتروني). ويؤخذ على هذه الخطة أن التزوير أو الإتلاف قد يقع على محرر إلكترونى تتوافر له صفة الرسمية ، وفى هذه الحالة تكون العقوبة المقررة بالنص السابق هى الحبس والغرامة أو إحدى هاتين العقوبتين. والنتيجة التى تترتب على ذلك أن من يقوم بتزوير أو استعمال مستند ورقى رسمى يكون مرتكباً لجناية ؛ بينما لو كان محل هذا التزوير أو الاستعمال محرر إلكترونى كانت الجريمة جنحة يجوز الحكم فيها بالغرامة فقط. فضلاً عن ذلك فإن من يقيم بتزوير مستند عرفى ورقى كانت عقوبته الحبس وجوباً (المادة ٢١٥ من قانون العقوبات) ؛ بينما لو كان محل هذا التزوير مستنداً إلكترونياً لجاز الحكم عليه بعقوبة الغرامة فقط. وهو ما يجعل هذه العقوبة تفتقر إلى الردع ، كما أنها لا تحقق ما هدف إليه الشارع من توفير الثقة والطمأنينة فى المعاملات الإلكترونية. وهذا النص فى تقديرنا تتوافر فيه شبهة عدم الدستورية ، ذلك أنه يخل بالمساواة بين المتهمين رغم وحدة الأفعال المرتكبة ، وهذا الإخلال دون علة واضحة. كما أن خطة الشارع تخالف الأصول العامة فى التجريم والعقاب التى تقتضى أن تكون العقوبة بقدر جسامة الجريمة وخطورة الجانى. ذلك أنه فى تقديرنا أن تزوير المحرر الإلكتروني الرسمى يفوق فى الجسامة المحرر

(١٩) محكمة جنابات القاهرة فى القضية رقم ٣٩٠ لسنة ١٩٩٧ قسم الأربكية ، والمقيدة برقم ١ لسنة ١٩٩٧ كلى شمال القاهرة. وانظر الدكتور جميل عبد الباقي الصغير: تعليق على الحكم سالف الذكر دار النهضة العربية ، ٢٠٠٠ ، ص ٢٨-٢٩ ؛ وانظر حكم محكمة النقض جلسة ١٦ يناير ٢٠٠٣ الطعن رقم ٣٩٦١٨ لسنة ٧٢ ق ، لم ينشر بعد ، ص ٥١ من الحكم ، وانظر كذلك تفصيلاً مؤلفنا: الحماية الجنائية للائتمان المصرفى من الخداع ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، الطبعة الثانية ٢٠٠٨ ، رقم ٣٩ ، ص ٥٧-٥٨.

التقليدى ، ويكشف عن خطورة الجانى الذى تتوافر له القدرة والمهارة الفنية التى تمكنه من ارتكاب جريمته ، ومن ثم فإنه يكون جديراً بالتشديد ، لا بتخفيف العقوبة عليه. ولا يجوز القول بأن الشارع لم يشأ أن يخل بعقوبة تزوير المحررات الرسمية الواردة فى قانون العقوبات ، لأنه نص فى المادة ٢٣ منه على أن العقوبات التالية لا تخل بأية عقوبة أشد منصوص عليها فى قانون العقوبات أو أى قانون آخر. ذلك أن النصوص العامة غير واجبة التطبيق أصلاً على فعل تزوير المحرر الإلكتروني ، إذ أن هذا المحرر لا يمكن اعتباره محرراً كتابياً على النحو الذى نص الشارع عليه فى قانون العقوبات ؛ وإلا لما كان الشارع قد أفرد قانون التوقيع الإلكتروني لمعالجة هذا النقص التشريعى.

- التزوير فى السجلات الإلكترونية للأحوال المدنية:

اعتبر الشارع فى قانون الأحوال المدنية رقم ١٤٣ لسنة ١٩٩٤ البيانات المسجلة محررات رسمية وعاقب على تزويرها بعقوبة الجنائية (المادة ٧٢ بفقرتها) ؛ بينما عاد فى المادة ٧٤ ونص على تجريم "تغيير هذه البيانات بالإضافة أو الحذف أو بالإلغاء" وعاقب على هذه الأفعال بوصف الجنحة (١١) وهو فى تقديرنا تناقض ما كان يجب على الشارع أن يقع فيه ، لأن النص الأول يشتمل بالضرورة على ما تضمنه النص الثانى ، فتغيير هذه البيانات بالإضافة أو الحذف أو الإلغاء لا تعدو أن تكون هى صور التزوير. ومن جهة أخرى يؤخذ على المادة ٧٤ سالفه الذكر نصها على تجريم "المساس" بالبيانات والمعلومات "بأى صورة من الصور" ، ذلك أن تعبير "المساس" وإن كان يصلح أن يرد فى الشروح الفقهية إلا أنه لا يصلح أن يكون بذاته فعلاً مجرمًا ، والنص على تجريم "المساس بأى صورة من الصور" يعنى أن السلوك الإجرامى غير محدد وأن الفعل المعاقب عليه يكتنفه الغموض ومن فإنه فى تقديرنا نص غير دستورى.

- مدى سريان حكم عدم دستورية تجريم الاتفاق الجنائى على نصوص قد تتشابه به: أثار حكم المحكمة الدستورية العليا سالف الذكر بعدم دستورية

---

(١١) نصت المادة ٧٤ من قانون الأحوال المدنية رقم ١٤٣ لسنة ١٩٩٤ على أنه "مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد منصوص عليها فى قانون العقوبات أو فى غيره من القوانين يعاقب بالحبس مدة لا تتجاوز سنة أشهر وبغرامة لا تزيد عن خمسمائة جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من اطلع أو شرع فى الاطلاع أو حصل أو شرع فى الحصول على البيانات أو المعلومات التى تحتويها السجلات أو الحاسبات الآلية أو وسائط التخزين الملحقة بها أو قام بتغييرها بالإضافة أو بالحذف أو بالإلغاء أو بالتدمير أو بالمساس بها بأى صورة من الصور أو أذاعها أو أفشاها فى غير الأحوال ...".

نص تجريم الاتفاق الجنائي التساؤل عن مصير بعض النصوص التي قد تتشابه به ، وأهمها ما نص عليه الشارع فى جرائم الإرهاب وما نص عليه فى المادة ١٠٨ من قانون العقوبات.

- أثر الحكم بعدم دستورية الاتفاق الجنائي على جرائم الإرهاب وجريمة الرشوة: ثار التساؤل عن أثر هذا الحكم على جريمة الاتفاق على ارتكاب جرائم الإرهاب والتي اعتبرها الشارع جريمة مستقلة بنص المادة ٩٦ من قانون العقوبات فى فقرتها الأولى: فذهب جانب من الفقه إلى أنه بصدور حكم المحكمة الدستورية سالف الذكر ، تكون كافة نصوص جرائم الاتفاق الجنائي الواردة فى قانون العقوبات ، ومن ضمنها جرائم الإرهاب ، غير دستورية ، وأن أثر الحكم بعدم دستورية المادة ٤٨ سالف الذكر ينسحب حتماً على المادة ٩٦ سالفه البيان<sup>(١١)</sup> . كما ذهب رأى آخر إلى سريان حكم عدم الدستورية إلى نص المادة ١٠٨ من قانون العقوبات<sup>(١٢)</sup> ، التى تنص على أنه "إذا كان الغرض من الرشوة ارتكاب فعل يعاقب عليه القانون بعقوبة أشد من العقوبة المقررة للرشوة ، فيعاقب الراشى والمرتشى والوسيط بالعقوبة المقررة لذلك الفعل .. ويعفى الراشى والوسيط من العقوبة إذا أخبر السلطات بالجريمة طبقاً لنص الفقرة الأخيرة من المادة ٤٨ من قانون العقوبات". وفى تقديرنا أن هذه الوجهة السابقة فى الفقه محل نظر ، ذلك أن البين من أسباب ومنطوق حكم المحكمة الدستورية العليا سالف الذكر أن سبب القضاء بعدم دستورية الاتفاق الجنائي كان غياب ضوابط التجريم: فالشارع -بحسب أسباب الحكم- لم يحدد طبيعة الاتفاق وما إذا كان يتصف بقدر من التنظيم أو الاستمرار ، ثم إنه لم يحدد الجريمة محل الاتفاق ، بل إن النص شمل مجرد الاتفاق على ارتكاب عنف حتى ولو لم يحدد المتفقون ماهيته. ولم ينص على تطلب جسامه معينة فى الفعل تبرر عقاب الاتفاق على ارتكابه.

والمحكمة الدستورية العليا لم تستبعد إمكانية العقاب على الاتفاق الجنائي ، وذلك إذا توافرت فيه ضوابط التجريم. ومن ثم كان أمراً منطقياً مع هذه النظرة أن تقتصر المحكمة فى منطوق حكمها على القضاء بعدم دستورية المادة

---

(١١) الدكتور محمد بهجت مصطفى: الجرائم الإرهابية بين القانون الوضعى والشريعة الإسلامية فى ضوء أحكام القضاء ، رسالة دكتوراه كلية الحقوق بجامعة الزقازيق ، ٢٠٠٢ ، ص ٣٧٦ ، ص ٣٨٠-٣٨١.

(١٢) الأستاذ الدكتور مأمون محمد سلامة: تعليق على حكم المحكمة بعدم دستورية المادة ٤٨ من قانون العقوبات: مجلة الدستورية ، العدد الثانى ، السنة الأولى ، إبريل ٢٠٠٣ ، ص ٥٧.

٤٨ من قانون العقوبات فقط ، دون أن تسقط معها ما يرتبط بها من أحكام نصت عليها مواد أخرى. وإذا كان الأمر كذلك فإن النص على تجريم الاتفاق الذى يكون موضوعه جريمة من جرائم الإرهاب لا يكون منافياً للدستور إذا استجمع الضوابط اللازمة فى الفعل محل التجريم. ومن بين هذه الضوابط ما هو متحقق فى النصوص الحالية ، فالشارع لا يطلق تجريم الاتفاق فى هذه الصورة دون تحديد ، كما فعل فى المادة ٤٨ سالفه الذكر ، إذ جعل موضوع الاتفاق جرائم معينة ومحددة ، وهذه الجرائم تتصف بالجسامة وخطورتها على المجتمع. وهذه المبررات تستوفى -فى تقديرنا- بعضاً من ضوابط التجريم. غير أنه يبقى مع ذلك أن يكون هذا الاتفاق متصفاً بقدر من الاستمرار على نحو يقطع بجديته وخطورته ، فلا يصح فى تقديرنا اعتبار مجرد الالتقاء العرضى لإرادتين فعلاً كافياً للتجريم ؛ بل يجب أن يتصف هذا الالتقاء بضوابط معينة تجعل منه فعلاً إجرامياً يهدد بالإيذاء المصالح التى يحميها القانون.

وللمبررات السابقة ، فإن ما نص عليه الشارع فى المادة ١٠٨ من قانون العقوبات لا صلة له بانتفاء ضوابط تجريم الاتفاق الجنائى ، فالشارع يحيل فى شأن الإعفاء من العقاب للراشى والوسيط إلى الفقرة الأخيرة من المادة ٤٨ سالفه الذكر ، ولا يتصل الأمر بنص تجريم ؛ بل بنص يقرر مانعاً من موانع العقاب ، لا شأن له بما قضت به المحكمة الدستورية من عدم دستورية تجريم الاتفاق الجنائى.

- التعريف التشريعى للإرهاب ومدى اتفائه مع ضوابط التجريم

نص الشارع فى المادة ٨٦ من قانون العقوبات على أنه يقصد بالإرهاب "كل استخدام للقوة أو العنف أو التهديد أو الترويع يلجأ إليه الجانى تنفيذاً لمشروع إجرامى فردى أو جماعى بهدف الإخلال بالنظام العام أو تعريض سلامة المجتمع وأمنه لخطر من شأنه إيذاء الأشخاص أو إلقاء الرعب بينهم أو تعريض حياتهم أو حرياتهم أو أمنهم للخطر أو إلحاق الضرر بالبيئة أو الاتصالات أو المواصلات أو الأموال أو المباني العامة أو الخاصة أو احتلالها أو الاستيلاء عليها أو منع أو عرقلة ممارسة السلطات العامة أو دور العبادة أو معاهد العلم لأعمالها أو تعطيل تطبيق الدستور أو القوانين أو اللوائح".

وقد ميز الشارع جرائم الإرهاب بوجوب توافر قصد جنائى خاص فيها هو أن يستهدف الجانى بفعله غاية معينة هى "الإخلال بالنظام العام أو تعريض سلامة المجتمع وأمنه للخطر" ، وفى تقديرنا أن جوهر القصد الخاص هو أن ينصرف غرض الجانى إلى تحقيق واقعة معينة ، وهذه الواقعة لا بد أن تتصف

بالتحديد ، ولا يعد الإخلال بالنظام العام وتعريض أمن المجتمع وسلامته للخطر من الوقائع المحددة التى تصلح لأن تشكل قصداً جنائياً خاصاً فى جرائم الإرهاب. ومن ناحية ثانية فإنه من الأصول الدستورية المسلم بها أن أركان الجريمة يجب النص عليها بوضوح وأن تبعد عن الغموض والالتباس. وتعبيرات كالإخلال بالنظام العام وتعريض سلامة المجتمع للخطر تتسم بالرونة والاتساع ؛ بل والغموض وقد تستعصى على التحديد. ففكرة النظام العام هى فكرة نسبية تتغير بتغير الزمان والمكان والفلسفات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التى تسود فى المجتمع ، ومن ثم فهى فكرة يصعب تحديد مدلولها أو الوقوف على محتواها ، وإذ كان مضمون هذه الفكرة قد أثار خلافاً فى الرأى فى فروع القانون المختلفة ، فإن القانون الجنائى يجب أن ينأى عن استخدام تعبيرات مختلف على تحديدها أو تتصف بالغموض والاتساع ، ولذلك فإن ما نص عليه الشارع لا يصلح فى تقديرنا ضابطاً لتمييز جرائم الإرهاب ، ويبقى ما نص عليه الشارع فى ذلك موضوعاً فى تقديرنا بعيد مخالفة مبدأ الشرعية. ومن ناحية ثالثة فإن عدم وضوح التعبيرات التى نص الشارع عليها ، سوف يفضى إلى نتيجة مؤداها صعوبة إثبات هذا القصد ، فكيف يمكن الوقوف على أن المتهم قد استهدف بفعله الإخلال بأمن وسلامة المجتمع أو أنه قد أدخل بنظامه العام. وما هى القرائن المقبولة على توافر هذا القصد فى هذه الحالة؟ وهل تكفى هذه القرائن لأن تقطع دلالتها فى توافر القصد الخاص فى هذه الحالة؟.

وأخيراً ، فإنه يبدو أن خطة الشارع المصرى لا فائدة منها ، فما المبرر الذى يدعو الشارع إلى تطلب استهداف الجانى بفعله الإخلال بالنظام العام وتعريض سلامة المجتمع للخطر. وإذا كانت الأفعال التى تشكل جرائم إرهابية تتصف فى ذاتها بالجسامة ، فإنه كان من الأوفق ألا يقيد الشارع نص تجريمه بقيود قد يؤدى تعذر إثباتها إلى نقيض مقصود الشارع.

- جرائم التنظيمات التى يكون الغرض منها الاعتداء على الحرية الشخصية والإضرار بالوحدة الوطنية: جرم الشارع تأسيس أو الانضمام لجماعة يكون الغرض منها "الاعتداء على الحرية الشخصية للمواطن أو غيرها من الحريات والحقوق العامة التى كفلها الدستور والقانون ، أو الإضرار بالوحدة الوطنية". وتعبير الحرية الشخصية هو من أكثر التعبيرات التى أثارت خلافاً فى الرأى فى فقه القانون العام ، كما أنه ليس له مدلول محدد فى نظر القانون الجنائى ،

ولم يعط الشارع المصرى لهذا التعبير معنى محدداً. وكذلك الشأن فى "الحقوق والحريات العامة"، إذ ليس لها مضمون محدد فى نظر القانون، فضلاً عن كونها فكرة نسبية تختلف باختلاف الزمان والمكان، وتستعصى على الحصر. وإيراد هذه التعبيرات فى نصوص جرائم الإرهاب هو أمر يتنافى مع أصول التجريم، التى تحول دون النص على تعبيرات تتسم بالعمومية والاتساع فى مدلولها، بما لا يمكن معه رسم الخط الفاصل بين الأفعال المجرمة وتلك المباحة. وفى تقديرنا أن هذه العبارات لا يصح أن ترد فى نصوص عقابية، إذ هى عبارات مطاطة تتسم بالغموض وعدم التحديد، وتتنافى مع مبدأ الشرعية. كما أنها تهدد حرية الرأى والتعبير، وحرية الصحافة وتنال من أن يقوم الحوار على أساس متكافئ بين المتحاورين.

وإذا كانت أصول التجريم تقتضى أن يلحق الفعل المجرم ضرراً اجتماعياً، وأن يكشف عن خطورة إجرامية معينة لدى الجانى؛ فإن هذه الضوابط تبدو محل شك فى الأفعال السابقة التى جرمها الشارع؛ فهى أفعال مزدوجة الدلالة بحيث يصعب رسم الخط الفاصل بين اتصافها بالشرعية وبين نفي هذه الصفة عنها، وهو ما يجعل تجريمها أمراً بالغ الصعوبة. كما أن غموض ما استخدمه الشارع من تعبيرات واتساع معناها يجعل استخلاص خطورة الجانى وإثمه فيها أمراً متعذراً. ولذلك فإن ما نص عليه الشارع يخرج فى تقديرنا عن أصول الشرعية الجنائية، الأمر الذى يبرز الحاجة الملحة لتعديل نصوصه السابقة.

- خروج الشارع على الصفة الإرادية فى تجريم بعض الأفعال المنصوص عليها فى قانون حماية البيئة: حظر الشارع فى المادة ٦٩ من قانون البيئة رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ تصريف أو إلقاء أية مواد أو نفايات أو سوائل سواء تم ذلك بطريقة إرادية أو غير إرادية، وعاقب على هذا الفعل بوصف الجنحة. كما أنه نص فى الفقرة الأولى من المادة ٦٠ على أنه "يحظر على ناقلات المواد السائلة أو الضارة إلقاء أو تصريف أية مواد ضارة أو نفايات أو مخلفات بطريقة إرادية أو غير إرادية مباشرة أو غير مباشرة ينتج عنها ضرر بالبيئة المائية أو الصحة العامة أو الاستخدامات الأخرى المشروعة للبحر". ثم عاقب على هذه الأفعال بالغرامة التى لا تقل عن خمسين ألف جنيه ولا تزيد على خمسمائة ألف جنيه، كما شدد العقوبة فى حالة العود (المادة ٩٠ من قانون البيئة).

وفى تقديرنا أن النصوص سالفه الذكر تنافى أصول التجريم والعقاب من ناحية، كما أنها تخالف الدستور من ناحية أخرى. فالقواعد الأصولية فى

التجريم والعقاب توجب أن تكون الأفعال غير الإرادية غير صالحة للتجريم. فهذه الأفعال لا يمكن أن يقوم بها الركن المادى الذى لا يكفى لتوافره مجرد صدور الفعل مادياً ، وإنما يجب أن يصدر هذا الفعل إرادياً. فإن فقد الجانى سيطرته على ارتكاب الفعل ، وتجرد من الإرادية ، فإنه لا يصلح أن يكون محلاً للتجريم. ومن ناحية أخرى فإنه من الأصول المسلم بها أن اشتراط الإرادة الحرة يعتبر ضماناً مهماً لحماية الحقوق والحريات فى مواجهة سلطة التجريم والعقاب ، فلا يجوز أن يجرم الفعل ما لم يكن إرادياً قائماً على الاختيار الحر<sup>(١١٣)</sup>. وأخيراً فإن المعاقبة على الفعل غير الإرادى ينال من الكثير من الحقوق التى كفلها الدستور للفرد ، مثل حقه فى افتراض براءته ، والحق فى حرিতে الشخصية التى تهدد بعقوبة كأثر لهذا الفعل ، كما أن من شأن هذا التجريم أن ينال من الأسس التى يقوم عليها التجريم والعقاب ، ذلك أن إنكار الصفة الإرادية ينال من مبدأ شخصية الجريمة وكذلك شخصية العقوبة ، كما أن مثل هذا التجريم يفتقر للضرورة الاجتماعية وتكشف عن عدم تناسب ظاهر بين الفعل والعقوبة المقررة له.

## الفصل الثانى

### الركن المعنوى والدستور

- أهمية الركن المعنوى: ليست الجريمة كياناً مادياً خالصاً ، ولكنها كذلك كيان نفسى ، وإذا كان القانون الجنائى يهتم أساساً بالفعل المادى المرتكب ، بحيث أنه إن انتفى وصف الفعل انتفت الجريمة ؛ فإن القانون الجنائى يهتم كذلك بالركن المعنوى فإذا انتفى هذا الركن انتفت الجريمة كذلك. فلا قيام للجريمة بغير ركن معنوى. وتفسير ذلك أن هذا الركن هو الذى يعبر عن الإثم الذى حاك فى نفس الجانى ، وحيث تتجرد النفس من هذا الإثم فلا توجد جريمة ، ولذلك قيل بأن "الفعل لا يكون أثماً إلا إذا كانت النفس آثمة"<sup>(١١٤)</sup>.

وترجع أهمية الركن المعنوى فى أنه يتضمن العلاقة النفسية التى تربط بين ماديات الجريمة، وشخصية الجانى ، وجوهر هذه العلاقة هو الإرادة. وهذه

(١١٣) المحكمة الدستورية العليا جلسة ٣ يوليه سنة ١٩٩٥ القضية رقم ٢٥ لسنة ١٦ قضائية دستورية ، مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا ج ٧ ، رقم ٢ ، ص ٤٥.

(114) BONNIE (RICHARD J.) / COUGHLIN (ANNE M.) / JEFFRIES (JOHN C.) / LOW (PETER W.): Criminal law , Second Edition , Foundation Press , New York 2004 , p.170.

العلاقة محل اللوم القانون لأنه يسبغ على ماديات الجريمة صفة غير مشروعة ، وينهى الناس عن أن تكون لهم بها علاقة. وللمركن المعنوي أهمية كبيرة فى كيان الجريمة ذلك أن الجريمة عمل إنسان يسأل عنها ويتحمل العقوبة المقررة من أجلها ، وإذا كان الشارع يضع قواعد التجريم ويسبغ على بعض الأفعال الصفة غير المشروعة ؛ فإنما يفعل ذلك لكى ينهى الأفراد عن ارتكابها ، وهو يهتم -حينما يُرتكب فعل غير المشروع- فى أن يبحث عن المسئول عن هذا الفعل ، ولا يستطيع القانون تحديد هذا المسئول إلا إذا قامت علاقة من نوع خاص بين ذلك الفعل وذلك الشخص . فأهمية الركن المعنوي مستمدة من كونه وسيلة القانون كى يطبق على الأفراد ، وهو بذلك وسيلته فى تحديد الشخص الجدير بالمسئولية الجدير تبعاً لذلك أن ينزل به العقاب وتحقق فيه أغراضه الاجتماعية<sup>(١١٥)</sup> .

وهناك صلة بين إثم الجانى والعقوبة التى يقررها الشارع للجريمة: فالعيار الذى يقيس به الشارع قدر العقوبة ونوعها هو "إثم الجانى" المصاحب للفعل ، فهذا الإثم يشكل "قاعدة عليا للتقدير"<sup>(١١٦)</sup> يجب على الشارع الأخذ بها بعين الاعتبار حال تقديره للعقوبة. وهذه القاعدة تعنى أن قدر وحدود العقوبة واتصافها بالعدالة يرتبط على نحو لازم مع درجة إثم الجانى<sup>(١١٧)</sup> . وقد يفضى عدم تناسب العقوبة مع هذا الإثم والمبالغة فيها إلى عدم دستورية النص عليها.

- تقسيم: نتناول فى هذا الفصل الضوابط التى أرسنها المحكمة الدستورية العليا فى شأن النص على المسئولية والركن المعنوي فى الجريمة فى مبحثين مستقلين ، ثم نتبعهما بمبحث ثالث ، نبين فيه أثر تطبيق هذه الضوابط على بعض نصوص التجريم، وهو عمل فقهي محض يحاول تطبيق الضوابط

---

(115) LEVASSEUR (Georges) & CHAVANNE (Albert) & MONTREUIL (Jean) : Droit pénal général et procédure pénale , paris , 1994 , p 66 s.

الدكتور محمود نجيب حسنى : النظرية العامة للقصد الجنائي ، دراسة تأصيلية مقارنة للركن المعنوي فى الجرائم العمدية ، دار النهضة العربية ، (١٩٧٨) : رقم ٧٤ ، ص ٧٦ ، وأيضاً شرح قانون العقوبات القسم العام الطبعة السادسة ١٩٨٩ ، رقم ٥٤٢ ، ص ٥٠١ .

ويعبر عنها الفقه الألماني : "übergeordnetes Massprizip"<sup>(116)</sup>

(117) UPHOFF (Roland): Die deutsche Strafzumessung unter dem Blickwinkel amerikanischer Strafzumessungsrichtlinien. Strafzumessungsrecht und praxis in Deutschland in rechtsvergleichender Darstellung mit amerikanischen Strafzumessungsrichtlinien und der Idee der Tatpropotionalität , Shaker Verlag , Achen 1998, S.7.



السابقة على نصوص سارية وصولاً لما إذا كانت هذه النصوص تتفق مع هذه الضوابط أم أنها تتنافر معها.

## المبحث الأول

### الضوابط الدستورية للمسئولية الجنائية

- تمهيد: أثارَت فكرة المسئولية بدون خطأ أو ما يعرف بالمسئولية المادية جدلاً فقهيًا كبيراً ، واختلفت الآراء واتجاهات التشريعات ، هل يوجد جرائم بدون ركن معنوي ، بحيث يسأل الجاني عن الفعل فحسب؟ ؛ أم أن هذا الركن لازم في كل الجرائم بحيث لا يتصور ارتكاب الجريمة بدونها؟ ، ثم ثار خلاف آخر يتصل بالمسئولية عن فعل الغير ، فهل يمكن أن يسأل شخص عن عمل غيره ، حتى ولو لم يكن لديه الإثم الذي يبرر تقرير مسئوليته عنه؟ ، وهذا الخلاف ليس نظرياً ؛ بل تردد صداه في التشريعات المختلفة ، ولذلك يقع على عاتق الدراسة استخلاص الضوابط التي أقرتها المحكمة الدستورية العليا في ذلك.

- المسئولية المادية أو المسئولية بدون خطأ: تتطلب الجريمة توافر الإثم لدى الجاني ، فحيث لا خطيئة ، فلا جريمة ، إذ لا يمكن مؤاخذة الجاني عن فعل تجرد من الإثم. وقد أثير التساؤل عما إذا كان من الممكن قيام المسئولية الجنائية دون إثم ، أى أن تكون مسئولية مادية تستمد من ارتكاب الجاني الفعل المجرم بصرف النظر عن الركن المعنوي لديه ، وهذا النوع من الجرائم يطلق عليها الفقه "الجرائم المادية"<sup>(١٨)</sup>. وقد ثار التساؤل بصفة خاصة بمناسبة بحث مدى ملائمة تقرير المسئولية عن فعل الغير ، إذ أن هذه المسئولية لا تعدو أن تكون صورة من صور المسئولية المادية.

- القاعدة العامة- شخصية المسئولية الجنائية: القاعدة الأصولية تقضى بأن المسئولية عن الجريمة شخصية ، فمن لم يساهم في ارتكاب الجريمة بصفته فاعلاً أو شريكاً يظل بمنأى عن عقوبتها<sup>(١٩)</sup>. فيجب أن تكون هناك علاقة مادية بين الجريمة والسلوك الإنساني الصادر من شخص المسئول عنها: فلا بد أن يساهم الجاني بفعله الشخصي في الجريمة ، وأن تتوافر علاقة السببية بين

(١٨) انظر في هذا الموضوع تفصيلاً: الدكتور أحمد عوض بلال : الجرائم المادية والمسئولية الجنائية بدون خطأ - دراسة مقارنة- ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٣ ، ص ٥ .

(١٩) انظر في الموضوع الدكتور محمود عثمان الهمشري: المسئولية الجنائية عن فعل الغير ، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة الإسكندرية ، الطبعة الأولى ، دار الفكر العربي ١٩٦٩ ، ص ١ .

فعل المساهمة والنتيجة الإجرامية التي يعتد بها الشارع فى التجريم والعقاب<sup>(١٢٠)</sup>.

وقد أكدت المحكمة الدستورية العليا هذه القاعدة بقولها بأن الأصل فى الجريمة ، أن عقوبتها لا يتحمل بها إلا من أدين كمتسؤل عنها ، وهى عقوبة يجب أن تتوازن وطأتها مع طبيعة الجريمة موضوعها ، بما مؤداه أن الشخص لا يزر غير سوء عمله ، وأن جريرة الجريمة لا يؤاخذ بها إلا جناتها ، ولا ينال عقابها إلا من قارفها ، وأن " شخصية العقوبة " وتناسبها مع الجريمة محلها " مرتبطان بمن يعد قانوناً " مسئولاً عن ارتكابها " . فالقاعدة الأصولية التى أرستها المحكمة الدستورية تتبلور فى شخصية الجريمة والمسئولية عنها وشخصية العقوبة عملاً بالمادة ٦٦ من الدستور ، فالشخص لا يكون مسئولاً عن الجريمة ولا تفرض عليه عقوبتها ، إلا باعتباره فاعلاً لها أو شريكاً فيها<sup>(١٢١)</sup>.

- المسئولية عن عمل الغير: يعرف القانون المدنى إلى جوار المسئولية عن الفعل الشخصى المسئولية عن عمل الغير ، ويلتزم الشخص فى هذه الحالة بتعويض الضرر الذى ينشأ من فعل هذا الغير . ولكن هذه المسئولية ليس لها محل فى نطاق القانون الجنائى ، إذ لا يعرف هذا القانون إلا المسئولية الشخصية الخاصة ، ولا يتصور أن يتهم شخص أو أن يقضى بإدانته فى جريمة ليس فاعلاً فيها أو شريكاً<sup>(١٢٢)</sup> . ففكرة المسئولية عن عمل الغير هى فكرة غريبة عن القانون الجنائى . وقد حرص الشارع الفرنسى فى قانون على أن ينص على هذا المبدأ صراحة (المادة ١٢١-١)<sup>(١٢٣)</sup> . وقد قضت المحكمة العليا الأمريكية بعدم دستورية قانون يقضى باعتبار الوالدين مسئولين جنائياً عن الجرائم التى يرتكبها

(١٢٠) الدكتور أحمد فتحى سرور: القانون الجنائى الدستورى ، رقم ٧٩ ، ص ١٨٢ .

(١٢١) وقد استندت المحكمة فى هذه القاعدة الأصولية كذلك إلى الأصول المقررة فى الشريعة الإسلامية ولئن كان ما تقدم يعبر عن العدالة الجنائية فى مفهومها الحق ، ويعكس بعض صورها الأكثر تقدماً ، إلا أن ذلك ليس غريباً عن العقيدة الإسلامية ، بل أكدتها قيمها العليا ، إذ يقول تعالى فى محكم آياته " قل لا تسألون عما أجرمنا ولا نسأل عما تفعلون " فليس للإنسان إلا ما سعى ، وما الجزاء الأوفى إلا صنو عمله ، وكان وليد إرادته الحرة ، متصلاً بمقاصدها " . المحكمة الدستورية العليا جلسة ١ فبراير سنة ١٩٩٧ القضية رقم ٥٩ لسنة ١٨ قضائية دستورية ، مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا ج ٨ ، ص ٨٦ .

(122) Stefani , Levasseur et Bouloc: no.545 , p.271.

(123) Stefani , Levasseur et Bouloc: no.345 , p.271.

أولادهما القصر ، وقد قررت فى هذا الحكم أن مجرد توافر صفة الأبوة لا تعد بذاتها جريمة<sup>(١٢٤)</sup>.

على أن تطبيق هذا المبدأ أثار قدراً من الصعوبة ، فكثير من التشريعات الخاصة مثل القوانين المنظمة للعمل تنص على إلزام رب العمل بأداء الغرامات المحكوم بها على مديرى منشأته والتابعين له والناجئة عن مخالفة هذه القوانين. وقد حرصت بعض التشريعات على أن يعتبر هذه المسئولية مدنية محضة ، ومثال ذلك الشارع الفرنسى الذى نص صراحة على ذلك فى المادة ١-٢٦٠ من قانون العمل على أن رب العمل مسئول مدنياً<sup>(١٢٥)</sup>. على أن الأمر يبدق فى كثير من الصور التى ينص فيها على اعتبار الشخص مسئولاً جنائياً فى حالة ارتكاب شخص آخر فعلاً مجرمًا . ومثال ذلك ما نص عليه الشارع المصرى فى المادة ٥٨ من المرسوم بقانون ٩٥ لسنة ١٩٤٥ الخاص بشئون التموين على أن يكون صاحب المحل مسئولاً مع مديره أو القائم على إدارته عن كل ما يقع فى المحل من مخالفات لأحكام هذا المرسوم . فإذا ثبت أنه بسبب الغياب أو استحالة المراقبة لم يتمكن من منع وقوع المخالفة اقتضرت العقوبة على الغرامة المبينة فى المواد من ٥٠ إلى ٥٦ من هذا المرسوم بقانون. ويمثل هذا النص ما نصت عليه المادة ١٥ من المرسوم بقانون ١٦٣ لسنة ١٩٥٠. ومن المقرر فى الفقه المقارن أن هذه المسئولية فى الحالات التى نص الشارع عليها ليست مفترضة ، وإنما تحيطها شروط تكفل تحديداً واضحاً للفعل الذى يكون الشخص مسئولاً عنه ، فيجب أن يثبت ارتكاب أحد العاملين أو التابعين للشخص ارتكاب جريمة ، ويجب أن يثبت وقوع خطأ من جانب صاحب المنشأة ، وصورة هذا الخطأ هو الإهمال فى واجب الإشراف على موظفيه ، وأنه إذا ثبتت استحالة المراقبة فإن مسئولية صاحب المحل لا تتوافر فى هذه الحالة<sup>(١٢٦)</sup>.

ومن الأمثلة أيضاً على هذه الحالات ما كان ينص عليه الشارع فى المادة ١٩٥ من قانون العقوبات من تقرير المسئولية الجنائية لرئيس التحرير عما ينشر فى صحيفته. فهل تعد هذه النصوص متفقة مع الضوابط الدستورية؟. سنرى فيما يلى ما أرسته المحكمة الدستورية العليا من ضوابط فى شأن هذه المسئولية.

<sup>(124)</sup> "The status of parenthood cannot be a crime". State v. Akers , 400 A.2d 38 (N.H.1979) , Weinreb , p.810.

<sup>(125)</sup> Stefani , Levasseur et Bouloc: no.345 , p.271.

<sup>(126)</sup> Stefani , Levasseur et Bouloc: no.356 , p.281-283.

١- عدم دستورية افتراض المسؤولية الجنائية لرئيس التحرير: كانت المادة ١٩٥ من قانون العقوبات تنص على معاقبة رئيس تحرير الجريدة أو المحرر المسئول عن قسمها الذى حصل فيه النشر إذا لم يكن ثمة رئيس تحرير ، بصفته فاعلاً أصلياً للجرائم التى ترتكب بواسطة صحيفته.

وقد قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية هذا النص تأسيساً على أن رئيس التحرير يظل ، مسئولاً عن الجرائم التى تضمنها المقال ، ولو أثبت أنه لو لم يقيم بالنشر ، لفقد وظيفته فى الجريدة التى يعمل بها ، أو لتعرض لضرر جسيم آخر ، إذ عليه فوق هذه أن يرشد أثناء التحقيق عن مرتكب الجريمة ، وأن يقدم كل ما لديه من الأوراق والمعلومات لإثبات مسئوليته ، وهو ما يعنى أنه أياً كانت الأعداء التى يقدمها رئيس تحرير الجريدة مثبتاً بها اضطراره إلى النشر ، فإن مسئوليته الجنائية لا تنتفى إلا إذا أرشد عن أشخاص قد لا يعرفهم ، هم المسئولون عن المقال أو غيره من صور التمثيل ، وهو ما يناقض شخصية المسئولية الجنائية ، التى تفترض ألا يكون الشخص مسئولاً عن الجريمة ، ولا أن تفرض عليه عقوبتها ، إلا باعتباره فاعلاً لها أو شريكاً فيها" (١٢٧).

٢- عدم دستورية افتراض المسؤولية الجنائية لرئيس الحزب عما ينشر فى صحيفة حزبه: كانت الفقرة الثانية من المادة ١٥ من قانون الأحزاب السياسية الصادر بالقانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ تنص على أن "يكون رئيس الحزب مسئولاً مع رئيس التحرير عما ينشر فى صحيفة حزبه" ، ولم يكن الشارع يحدد نوع هذه المسؤولية وما إذا كانت جنائية أم مدنية. وقد حاولت محكمة النقض معالجة هذا العوار التشريعى ففسرت المقصود بمسئولية رئيس الحزب فى النص سالف الذكر على أنها المسئولية المدنية وليست الجنائية (١٢٨). غير أن المحكمة

---

(١٢٧) المحكمة الدستورية العليا جلسة ١ فبراير سنة ١٩٩٧ القضية رقم ٥٩ لسنة ١٨ قضائية دستورية ، مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا ج ٨ ، ص ٨٦.

(١٢٨) ففقت بأن "الفرقة الثانية من المادة ١٥ من القانون ٤٠ لسنة ٧٧... قد جاء نصها فى صيغها عامة يشوبها الغموض والإبهام ولم يحدد فيها المشرع طبيعة هذه المسؤولية وما إذا كانت مدنية أم جنائية ولم يشر من قريب أو بعيد إلى مسئولية رئيس الحزب الجنائية كما لم يرد فيها ما يفيد الخروج على الأحكام العامة فى المسئولية الجنائية باعتناق نظرية المسئولية المفترضة ولو أراد الشارع تقرير مسئولية رئيس الحزب الجنائية لما أعوزه النص على ذلك صراحة وأحال فى ديباجته إلى المادة ١٩٥ من قانون العقوبات التى ترتب مسئولية رئيس التحرير الجنائية وهو ما لم يحدث الأمر الذى ترى مع هذه المحكمة إزاء غموض النص والتجهيل به التحرز فى تفسيره وعدم تحمل فى تفسيره وعدم تحمل عباراته فوق ما تحتمل وأن يفسر بتوسع لمصلحة المتهم وتضييق ضد مصلحة عملاً بما أستقر عليه قضاء هذه المحكمة فى هذا الخصوص وان تكون المسئولية المنصوص عليها فى هذه الحالة قاصرة على المسئولية المدنية. هذا فضلاً عن انه إذا كانت المحكمة تتصدى للتفسير فإنه يكون أصح تفسيراً أن يكون إيراد=

الدستورية العليا قضت بعدم دستورية النص سالف الذكر ، وذلك تأسيساً على إن المسؤولية الجنائية التي قررها النص المطعون فيه في شأن رئيس الحزب هي في حقيقتها نوع من المسؤولية بطريق القياس فقد ألحق المشرع مسؤولية رئيس الحزب بمسؤولية رئيس التحرير وربطها بها وجعلها من جنسها وأقامها من نسيجها وأضافها إليها لتتبعها ثبوتاً ونفياً وليحيلها إلي مسؤولية مفترضة في كل مكوناتها وعناصرها فلا تقوم الجريمة بها بناء على أفعال محددة فصلها المشرع ناهياً رئيس الحزب عن إتيانها بما لا غموض فيه. وأن رئيس الحزب صار - في نطاق مسؤوليته الجنائية الشخصية - تابعا لغيره في أمر يرتبط بحريته الشخصية التي لا يجوز تقييدها بأفعال ياتيها الآخرون ويكون مصيره معلقا عليها . وآية ذلك أن النص المطعون فيه يقيم المسؤولية الجنائية لرئيس الحزب في الحدود التي تنهض بها المسؤولية الجنائية الشخصية لرئيس التحرير فإن هو هدمها أفاد رئيس الحزب من سقوطها وإلا تحمل تبعاتها كاملة وهو ما يعتبر تمييزاً جائراً بين المتهمين في مجال الحقوق التي يتمتعون بها وفقاً للدستور. وأن هذه المسؤولية تفترض أن زمام الصحيفة الحزبية بيد رئيس التحرير وأن إخلالاً قد وقع منه في مجال تقييم ما ينشر بها وهو افتراض لا يستقيم وطبائع الأشياء وتآباه العدالة<sup>(١٣٩)</sup> .

=المشرع للحكم الخاص بمسؤوليته المدنية دون المسؤولية الجنائية بما يعنى أن ما أورده المشرع في هذا الشأن هو تكرار تشريعي لما هو مقرر في القواعد العامة في القانون وهو أمر مندوب في أصول التشريع لأن التكرار هنا تأكيد للمعنى في مناسبة قد يثور الجدل في شأنها من أن يفسر هذا الإيراد على أنه مد لأحكام المسؤولية الجنائية ليشمل من لم يقارف الجريمة ولم يكن له بها شأن فعلى لما كان ما تقدم". نقض ١٥ نوفمبر سنة ١٩٩٤ مجموعة أحكام النقض س ٤٥ رقم ١٥٧ ص ١٠١ .

(١٣٩) المحكمة الدستورية العليا جلسة ٣ يولييه سنة ١٩٩٥ القضية رقم ٢٥ لسنة ١٦ قضائية دستورية ، مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا ج ٧ ، قاعدة رقم ٢ ، ص ٤٥. وفي هذا الحكم قضت المحكمة= الدستورية العليا بأنه لما "...كانت الفقرة الثانية من المادة ١٥ من قانون الأحزاب السياسية الصادر بالقانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ قد شابها الغموض والإبهام وكان المشرع قد أغفل إيضاح طبيعة مسؤولية الحزب عما ينشر في الجريدة فإن أصح تفسير لهذه الفقرة أن يكون حكمها منصرفاً إلى مسؤوليته المدنية دون سواها ترديداً للقاعدة العامة في شأن هذه المسؤولية وهو تكرار قد يكون مطلوباً ومندوباً إذ هو توكيد للمعنى في أحوال قد يثور الجدل بشأنها توكيلاً لمد أحكام المسؤولية الجنائية إلى أشخاص لا شأن لهم بالجريمة . وهذا الاجتهاد مردود أولاً بأن النص المطعون فيه لو كان مجرد ترديد القواعد التي نظم بها المشرع المسؤولية المدنية لصار تقريره عبثاً ولغوياً ، ذلك أن المشرع لا يصوغ القواعد القانونية ليؤكد بها معانٍ تتضمنها نصوص قائمة ، ولكن ليقرر بموجبها أحكاماً جديدة إحدائاً أو تعديلاً لمصلحة يقرها . ...بيان إغفال النص المطعون فيه تحديد نوع المسؤولية التي ألقاها على رئيس الحزب وبفرض صحة ذلك . لا يحيلها لزوماً إلى مسؤولية مدنية بل يتعين وقوعاً على طبيعة هذه المسؤولية وتحديداً لكنها".

٣- عدم دستورية افتراض مسؤولية مالك المحل عن الجرائم التي ترتكب به: كانت المادة (٥٨) من المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ الخاص بشئون التمويل تنص على أن "يكون صاحب المحل مسئولاً مع مديره أو القائم على إدارته عن كل ما يقع فى المحل من مخالفات لأحكام هذا المرسوم بقانون ويعاقب بالعقوبات المقررة لها، فإذا أثبت أنه بسبب الغياب أو استحالة المراقبة لم يتمكن من منع وقوع المخالفة اقتضرت العقوبة على الغرامة المبينة فى المواد من (٥٠) إلى (٥٦) من هذا المرسوم بقانون". وكانت المادة (١٥) من المرسوم بقانون رقم ١٦٣ لسنة ١٩٥٠ الخاص بالتسعير الجبرى وتحديد الأرباح تنص على أن "يكون صاحب المحل مسئولاً مع مديره أو القائم على إدارته عن كل ما يقع فى المحل من مخالفات لأحكام هذا المرسوم بقانون ويعاقب بالعقوبات المقررة لها. فإذا ثبت أنه بسبب الغياب أو إستحالة المراقبة لم يتمكن من منع وقوع المخالفة اقتضرت العقوبة على الغرامة المبينة فى المادتين (٩)، (١٣)".

وقد حاول جانب من الفقه تأسيس النصوص سالفه الذكر على المسؤولية الناجمة عن امتناع أحد الأشخاص الذين يكلفهم القانون بواجب مراقبة سلوك آخر عن القيام بهذا الواجب مما يؤدى إلى وقوع الجريمة ، وأنها بذلك تعد جريمة مستقلة عن جريمة التابع<sup>(١٣٠)</sup> ، ويستوى فى ذلك أن يكون هذا الامتناع عمدياً أم بطريق الإهمال<sup>(١٣١)</sup>. وكنا قد ذهبنا فى دراسة سابقة<sup>(١٣٢)</sup> إلى أن هذا الاتجاه فى الفقه وإن حاول أن يؤسس المسؤولية على الإخلال بواجب المراقبة ، إلا أن النصوص سالفه الذكر -مع ذلك- لا تساعد على هذا التفسير : ذلك أن هذه النصوص تقرر مسؤولية صاحب العمل حتى ولو أثبت أنه لم يهمل فى واجب الإشراف أو المراقبة وأنه قام به كاملاً ؛ بل أن هذه النصوص أوجبت الحكم بالغرامة على الرغم من ثبوت استحالة المراقبة ، وهو ما يعنى أن التجريم فى هذه الحالة لم يتناول فعلاً محدداً ، مما يجعل هذه النصوص فى تقديرنا غير دستورية. وقد أخذت المحكمة الدستورية العليا بهذه الوجهة فقضت بعدم

(١٣٠) الدكتور محمود نجيب حسنى : شرح قانون العقوبات ، القسم العام ، دار النهضة العربية (١٩٨٢) ، رقم ٧٣٦ ، ص ٦٥٩ ؛ الدكتور أحمد فتحى سرور : الوسيط فى قانون العقوبات ، القسم العام ، دار النهضة العربية (١٩٨١) ، رقم ٣٥٧ ، ص ٥٨١ ؛ الدكتور محمد عيد الغريب رقم ٤٥٦ ، ص ٧١٩ .

(١٣١) الدكتور محمود نجيب حسنى : رقم ٣٥٧ ، ص ٥٨١ .

(١٣٢) انظر بحثنا بعنوان: ماهية الفعل محل التجريم فى قضاء المحكمة الدستورية العليا "دراسة مقارنة" ، دراسة مقدمة إلى المؤتمر العلمى الأول لكلية الحقوق بجامعة حلوان الذى عقد بالقاهرة فى ٣٠-٣١ مارس ١٩٩٨

دستورية النصين سالفى الذكر تأسيساً على أن الشارع عاقب صاحب المحل بعقوبة الغرامة رغم ثبوت إنه بسبب غيابه أو استحالة مراقبته لم يتمكن من منع وقوع المخالفة، مفترضاً بذلك علمه بوقوع المخالفة ومسئوليته عنها لمجرد كونه مالكا للمحل والترخيص صادر باسمه، ومن ثم فقد أقام الشارع قرينة تحكيمية غير مرتكزة على أسس موضوعية، ذلك أن الواقعة البديلة التي اختارها لا ترشح فى الأعم الأغلب من الأحوال لاعتبار واقعة العلم بالمخالفة ثابتة بحكم القانون ولا تربطها بالتالى علاقة منطقية بها، بل أن الثابت - وفقاً للنص - هو الاستحالة، ومن ثم فإن عمل المشرع هذا يُعد جزاءً جنائياً حدد اعتسافاً عن مخالفة لتكليف بمستحيل (١٣٣).

- هل تقرر المحكمة الدستورية العليا مبدأ المسؤولية المادية؟

لم تقض المحكمة الدستورية العليا فى أى من أحكامها بدستورية نص يقرر قيام المسؤولية الجنائية الموضوعية، أى المسؤولية الجنائية التى تقوم على افتراض الخطأ، وإنما اتجهت المحكمة إلى عدم دستورية النصوص التى تقيم المسؤولية الافتراضية عن فعل الغير. ولكن المحكمة سطرت فى أسباب بعض أحكامها التى قضت فيها بعدم دستورية هذه النصوص ما قد يدل على أنها لا تجد فى هذا النوع من المسؤولية المادية تعارضاً مع الدستور. فقد قالت "إن الأصل فى الجرائم أنها تعكس تكويناً مركباً... ليكون القصد الجنائى ركناً معنوياً فى الجريمة مكملاً لركنها المادى... وهذا الأصل - وإن ظل محورياً للتجريم إلا أن المشرع عمد أحياناً - من خلال بعض اللوائح - إلى تقرير جرائم عن أفعال لا يتصل بها قصد جنائى باعتبار أن الاثم ليس كامناً فيها ولا تدل بذاتها على ميل إلى الشر والعدوان ولا يختل بها قدر مرتكبها أو اعتباره؛ وإنما ضبطها المشرع تحديداً لجراها، وحدا من مخاطرها وأخرجها بذلك عن مشروعيتها وهى الأصل - وجعل عقوبتها متوازية مع طبيعتها فلا يكون أمرها غلوا من خلال تغليظها بل هيناً فى الأعم". وقد تتبعت المحكمة ظهور اتجاه التجريم المستند إلى المسؤولية المادية فقالت "قد بدا هذا الاتجاه متصاعداً إثر الثورة الصناعية التى تزايد معها عدد العمال المعرضين لمخاطر أدواتها وآلاتها ومصادر الطاقة التى تحركها. واقترن ذلك بتعدد وسائل النقل وتباين قوتها وبتكدس المدن وازدحام

(١٣٣) المحكمة الدستورية العليا جلسة ١٤ يناير ٢٠٠٧، فى القضية رقم ١٢٤ لسنة ٢٥ قضائية "دستورية".

أحيائها وبغلبة نواحي الإخلال بالصحة العامة وبوجه خاص من خلال الاتصال بالمواد الغذائية سواء عند إنتاجها أو توزيعها وتداولها أو بمراعاة نوعيتها وكان لازماً بالتالى - ولواجهة تلك المخاطر - أن يفرض المشرع على المسئولين عن إدارة الصناعة أو التجارة وغيرهم ، قيوداً كثيرة غايتها أن ينتهج المخاطبون بها سلوكاً قوياً موحداً ببذل العناية التى يتوقعها المشرع من أوساطهم ، ليكون النكول عنها وبغض النظر عن نواياهم - دالاً على تراخى يقظتهم ومستوجباً عقابهم . غير أن تقرير هذا النوع من الجرائم فى ذلك المجال ظل مرتبطاً بطبيعتها ونوعيتها ومنحصراً فى الحدود الضيقة التى تقوم فيها علاقة مسئولية بين من يرتكبها وخطر عام لتكون أوثق اتصالاً برخاء المواطنين وصحتهم وسلامتهم فى مجموعهم وبإهمال من قارفها لنوع الرعاية التى تطلبها المشرع منه كلما باشر نشاطاً معيناً وكذلك إذا أعرض عن القيام بعمل ألقاه عليه باعتباره واجباً وبمراعاة أن ما توخاه المشرع من إنشائها ، هو الحد من مخاطر بذواتها بتقليل فرص وقوعها وإنماء القدرة على السيطرة عليها والتحوط لدرئها"<sup>(١٣٤)</sup> . وأضافت المحكمة فى حكم آخر مقررة ذات المبدأ أنه "لا يجوز بالتالى أن يكون إيقاع العقوبة المقررة لها معلقاً على النوايا المقصودة من الفعل ولا على تبصر النتيجة الضارة التى أحدثتها ذلك أن الخوض فى هذين الأمرين يعطل أغراض التجريم ولأن المتهم - ولو لم يكن قد اراد الفعل كان بإستطاعته أن يتوقاه لو بذل جهداً معقولاً وفقاً للمقاييس الموضوعية عما يكون متوقفاً من الشخص المعتاد وغداً منطقياً بالتالى أن يتحمل الأضرار التى أنتجها ، وأن يكون مسئولاً عنها حتى ما وقع منها بصفة عرضية أو مجاوزاً تقديره ولازم ما تقدم أن هذا النوع من الجرائم - وتلك هى خصائصها - يعد استثناء من الأصل فى جرائم القانون العام التى لا تكتمل مقوماتها الا باعتبار أن القصد الجنائى ركن فيها . ذلك أن هذه الجرائم لها من الخصائص ما يشين مرتكبها ويتعين أن يكون قوامها تدخلاً إيجابياً مقترناً بالارادة الواعية التى تعطى العمل دلالة الإجرامية وبها يكون العدوان فى الأعم واقعاً على حقوق الافراد أو حرياتهم أو ممتلكاتهم أو حياتهم أو آدابهم"<sup>(١٣٥)</sup> .

(١٣٤) المحكمة الدستورية العليا جلسة ٢ ديسمبر ١٩٩٥ القضية ٢٨ لسنة ١٧ دستورية س ٧ ، ص ٢٦٢

(١٣٥) المحكمة الدستورية العليا جلسة ٣ يوليه سنة ١٩٩٥ القضية رقم ٢٥ لسنة ١٦ قضائية دستورية ، مجموعة

أحكام المحكمة الدستورية العليا ج ٧ ، قاعدة رقم ٢ ، ص ٤٥ .



- تقدير وجهة المحكمة الدستورية العليا فى تقرير المسؤولية المادية: فى تقديرنا أن ما سطرته المحكمة الدستورية العليا فى بعض أحكامها من استطراد قررت فيه جواز أن يكون التجريم مجرداً من ركن معنوى هى وجهة محل نظر وتخالف أصول التجريم ، فضلاً عن مخالفتها لأحكام الدستور وللمبادئ التى أرستها المحكمة ذاتها فى المسؤولية.

فمن ناحية فإن المحكمة ربطت المسؤولية المادية بالتجريم اللائحى ، وهو ربط لا محل له ، لأن نظرية التجريم من حيث طبيعة الركن المادى أو المعنوى تسرى على كافة نصوص التجريم ، أياً كان مصدر هذا التجريم.

ومن ناحية ثانية فإن المحكمة استندت لتبرير وجود هذا النوع من المسؤولية إلى أنها تتقرر فى الجرائم التى "لا تدل على ميل إلى الشر أو العدوان ولا تختل بها قدر مرتكبها" وهذا التبرير فى تقديرنا محل نظر ، ففكرة التجريم تستند إلى أساس الفعل المجرم بحق أو مصلحة رأى الشارع جدارتها بالحماية ، ولا تستند إلى الميل إلى الشر والعدوان فى ذاته ، وإذا أخذنا بوجهة المحكمة فى ذلك ، فإن الكثير من الجرائم قد لا تكشف عن وجود مثل هذا الشر والعدوان ، ورغم ذلك ، فهى تتطلب توافر الركن المعنوى سواء اتخذ صورة القصد أم الخطأ. والكثير من هذه الجرائم لا يبدو أنها تنتقص إلى حد كبير من قدر مرتكبها ، دون أن يؤثر ذلك فى وجوب توافر الصلة النفسية بها. والمحكمة بذلك قد خالفت منهجها ، فالنصوص التى كانت تأخذ بالمسؤولية المفترضة والتى قضت بعدم دستوريتهـا تتعلق بجرائم لا تنطوى على ميل للشر أو تتضمن الإقلال من قدر مرتكبها ، وعلى الرغم من ذلك قضت بعدم دستورية هذه النصوص.

ويؤخذ على ما أوردته المحكمة أنها ربطت المسؤولية المادية بالجرائم التى تنال من رخاء وصحة وسلامة المواطنين ، وهى عبارات لا يمكن أن تقيم معياراً يمكن بمقتضاه الوقوف على الحدود التى يجوز تقرير هذه المسؤولية الاستثنائية فيها ؛ بل إنه ليس من قبيل التجاوز القول بأن أغلب نصوص التجريم تتصل بشكل أو بآخر برخاء وصحة وسلامة الفرد فى المجتمع.

ويؤخذ على منهج المحكمة كذلك أنها أقرت نوعاً استثنائياً من المسؤولية يمثل شذوذاً فى نظرية التجريم ، ويخالف المبادئ التى حرصت المحكمة على إرسائها ، إذ أن قوام هذه المسؤولية أن يكون الشخص مسئوفاً عن مجرد ارتكاب فعل ، دون أن يتوافر لديه الإثم الذى يربط بينه وبين هذا الفعل ، وهو ما يهدر اعتبارات العدالة والأسس التى يقوم عليها القانون الجنائى.

وقد أدى منهج المحكمة سالف الذكر إلى قولها صراحة أن من شأن تطلب الركن المعنوى فى هذا النوع من الجرائم أن يعطل أغراض التجريم ، وأن سند مسؤليته عن الفعل الضار الذى ارتكبه هو أنه كان باستطاعته توى ارتكابه. وما قالتها المحكمة فى ذلك يمكن أن يقبل فى تقرير المسئولية المدنية ، أما المسئولية الجنائية فهى تنهض على حقائق ولا تركز إلى افتراضات. ومن ناحية ثانية فإن أغراض التجريم تتطلب أيضاً أن تكون إرادة الجانى آثمة ، لأنه يتنافى مع هذه الأغراض أن يؤخذ المرء لمجرد ارتكابه فعلاً مادياً مجرد من الإثم ، لأن هذا الإثم هو محل لوم القانون.

ويؤخذ على وجهة المحكمة فى تقديرنا أنها خلطت بين تطلب الركن المعنوى وبين إثباته؛ فالتخفف فى إثبات الركن المعنوى فى الجرائم التى أشارت إليها المحكمة لا يعنى أن الركن المعنوى فيها غير متوافر ؛ بل يعنى أن الفعل المادى الذى ارتكبه الجانى فيه ما يدل على توافر العناصر المعنوية ؛ غير أنه يجوز له أن يثبت انتفاء هذه العناصر لديه.

ويؤخذ على وجهة المحكمة كذلك أنها خالفت اتجاه القضاء الجنائى المستقر على أنه لا جريمة بغير ركن معنوى ، سواء أكانت صورة هذا الركن هى العمد أم الخطأ.

### ثالثاً: ضوابط تقرير التضامن فى المسئولية الجنائية

١- دستورية تقرير التضامن فى المسئولية الجنائية عند العلم بالغرض الإجرامى: يثور التساؤل عن مدى دستورية النصوص التى تقرر مسئولية الفاعلين والشركاء عن الجرائم التى ترتكب بمناسبة مساهمتهم ، وقد عرض الأمر على المحكمة الدستورية العليا بمناسبة الدفع بعدم دستورية النص الذى يجرم التجمهر والذى ينص على أنه "إذا وقعت جريمة بقصد تنفيذ الغرض المقصود من التجمهر فجميع الأشخاص الذين يتألف منهم التجمهر وقت ارتكاب هذه الجريمة يتحملون مسئوليتها جنائياً بصفقتهم شركاء إذا ثبت علمهم بالغرض المذكور"<sup>(١٣٦)</sup>. وكان وجه الطعن أن بعض المساهمين فى هذا التجمهر لم يعلم بقصد غيره من المتجمهرين فى ارتكاب جريمة أخرى ، كما أن إرادته لم تتجه إليها ، وأن هذا الافتراض يخالف أصول التجريم والعقاب وقرينة البراءة. غير أن المحكمة الدستورية العليا رفضت هذا الطعن قائلة "بأن المادتين الثانية و

(١٣٦) المواد "٢" ، "٣" ، "٣" مكرراً " من القانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ فى شأن التجمهر

الثالثة من القانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ فى شأن التجمهر حددت شروط قيام التجمهر قانوناً فى أن يكون مؤلفاً من خمسة أشخاص على الأقل ، و أن يكون الغرض منه ارتكاب جريمة أو منع أو تعطيل تنفيذ القوانين أو اللوائح أو التأثير على السلطات فى أعمالها أو حرمان شخص من حرية العمل باستعمال القوة أو التهديد باستعمالها . ومناطق العقاب على التجمهر وشرط تضامن المتجمهرين فى المسؤولية عن الجرائم التى تقع تنفيذاً للغرض منه ، هو ثبوت علمهم بهذا الغرض ، و أن تكون نية الإعتداء قد جمعتهم و ظلت تصاحبهم حتى نفذوا غرضهم المذكور ، و أن تكون الجرائم التى ارتكبت قد وقعت نتيجة نشاط إجرامى من طبيعة واحدة ولم تكن جرائم إستقل بها أحد المتجمهرين لحسابه دون أن يودى إليها السير العادى للأمر ، و قد وقعت جميعها حال التجمهر . وبذلك يكون المشرع قد جعل من توافر أركان جريمة التجمهر على الوجه المعرفه به قانوناً، أمراً تتحقق به صورة المساهمة فى الجرائم التى يرتكبها أحد المتجمهرين جاعلاً معيار المسؤولية و تحمل العقوبة هو العلم بالغرض من التجمهر ، واتجاه الإرادة إلى تحقيق هذا الغرض ، وكل ذلك باعتبار أن الأصل فى الشريك أنه شريك فى الجريمة و ليس شريكاً مع فاعلها ، يستمد صفته هذه من فعل الاشتراك ذاته المؤتم قانوناً ، والنصوص المطعون عليها قد أنزلت العقوبة على مرتكب الفعل المؤتم و هو فعل المساهمة فى جريمة جنائية و ليس غيره ، وما دامت أركان الجريمة قد توافرت فى حق أى شخص فهو مرتكب لها ، ومن ثم فإن المشرع لم يخرج عن القواعد العامة فى التجريم و العقاب بل التزم بمبدأ شخصية العقوبة الذى تبدو أهم سماته فى ألا يؤخذ بجريرة الجريمة إلا جناتها<sup>(١٣٧)</sup> .

## ٢- الامتناع عن تصحيح أو إزالة أعمال البناء المخالفة:

يجرم الشارع إقامة أعمال البناء بغير ترخيص ، كما ينص على اعتبار الامتناع عن إزالتها أو تصحيحها فعلاً مجرمًا ، وقد فرض الشارع غرامة يومية تبدأ من تاريخ الامتناع عن تنفيذ القرار أو الحكم النهائى الصادر بالإزالة أو التصحيح أو الاستكمال ، كما رتب الشارع تقرير مسؤولية الخلف العام أو الخاص عن تنفيذ ما سلف تبدأ من تاريخ انتقال الملكية (المادة ٢٤ من من قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦) ؛ غير أن الشارع عدل فى قانون البناء رقم ١١٩

(١٣٧) المحكمة الدستورية العليا جلسة ٢٩ إبريل سنة ١٩٨٩ ، مجموعة الأحكام س ٤ ، رقم ٢٩ ، ص ٢٢٨ .

لسنة ٢٠٠٨ بدء سريان هذه المدة لتكون من تاريخ الإعلان بالحكم أو بالقرار<sup>(١٣٨)</sup> . وقد طعن في ظل القانون السابق في تجريم الامتناع عن إزالة أو تصحيح الأعمال المخالفة بعدم دستوريته وكان من بين أوجه الطعن أن حكم هذه المادة يمتد في حق الخلف العام والخاص وهما غير مسئولين عن الجريمة. غير أن المحكمة الدستورية العليا قضت بأن جريمة إحداث أعمال معيبة تستقل بأركانها عن جريمة الامتناع عن إزالتها أو تصحيحها. فبينما تستنفذ الجريمة الأولى موضوعها بعد تدخل الجاني إيجابياً ليقوم هذه الأعمال ، فإن ثانيتهما تفترض أن يكون الامتناع عن إزالتها أو تصحيحها -بعد إحداثها- نشاطاً سلبياً قصد به الجاني أن يبقيها على حالها دون تغيير ، وأن استقلال هاتين الجريمتين عن بعضهما البعض مؤداه أن لكل منهما مقوماتها ، ولا يعتبر الفصل في أيتهما - بالتالي- قضاء في ثانيتهما<sup>(١٣٩)</sup> . ووجهة المحكمة في القضاء بدستورية هذا التجريم يستند إلى المسئولية الجنائية المباشرة للخلف العام ، وليس لمسئوليته عن فعل مورثه.

---

(138) تنص المادة ١٠٧ من قانون البناء رقم ١١٩ لسنة ٢٠٠٨ على أنه يعاقب المخالف بغرامة تعادل ١% (واحد في المائة) من إجمالي قيمة الأعمال المخالفة عن كل يوم يمتنع فيه عن تنفيذ ما قضى به الحكم أو القرار النهائي من الجهة المختصة من إزالة أو تصحيح أو استكمال، وذلك بعد انتهاء المدة التي تحددها الجهة الإدارية المختصة بشئون التخطيط والتنظيم بالوحدة المحلية لتنفيذ الحكم أو القرار.

ويكون الخلف العام أو الخاص مسئولاً عن تنفيذ ما قضى به الحكم أو القرار النهائي من إزالة أو تصحيح أو استكمال، وتبدأ المدة المقررة للتنفيذ من تاريخ إعلانه بالحكم أو القرار إعلاناً قانونياً، ويطبق في شأنه الأحكام الخاصة بالغرامة المنصوص عليها في هذه المادة. كما تسرى أحكام هذه الغرامة في حالة استئناف الأعمال الموقوفة، وذلك عن كل يوم اعتباراً من اليوم التالي لإعلان ذوى الشأن بقرار الإيقاف.

(139) المحكمة الدستورية العليا جلسة ٥ يوليه سنة ١٩٩٧ ، القضية رقم ٢٤ لسنة ١٨ قضائية "دستورية" ، الجريدة الرسمية العدد ٢٩ بتاريخ ١٩ يوليه ١٩٩٧ .

## المبحث الثانى

### الضوابط الدستورية للركن المعنوى

- تمهيد: نتناول فيما يلى الضوابط التى أرستها المحكمة الدستورية فى النص على الركن المعنوى ، وأهمها عدم جواز افتراض العلم بالوقائع التى يقوم عليها القصد ووجوب استطاعة علم الجانى بعناصر الفعل المادى.

أولاً: عدم جواز افتراض علم الجانى بالوقائع: القاعدة هى أنه يجب انصراف علم الجانى إلى كافة الوقائع والعناصر التى تقوم عليها الجريمة ، وأنه إذا ثبت غلظه أو جهله بها ، كان ذلك مؤدياً إلى انتفاء القصد الجنائى. غير أن الشارع قد افترض فى بعض الأحيان توافر علم الجانى بوقائع معينة. وعلة هذه القاعدة أن عدم انصراف علم الجانى وإرادته للماديات يفقده السيطرة على هذه الماديات ، ويجردها من الصلة النفسية التى يجب أن تتوافر بينها وبين الجانى ، كما أنها تجعله مسئولاً عن أفعال لم يحط بها علماً ولم تتجه إليها إرادته. وتطبيق هذه القاعدة يوجب على المحكمة أن تتحقق بنفسها من توافر علم المتهم فى كل واقعة تقوم عليها الجريمة وأن يكون هذا العلم يقيناً لا ظنياً أو افتراضياً. وإذا كان ذلك التحقق من واجبات المحكمة ، فإن تدخل الشارع بالنص على قرائن يفترض بها هذا العلم يعد تدخلاً منه فى اختصاص السلطة القضائية وغلاً ليد المحكمة عن القيام بمهمتها الأصلية فى مجال التحقق من قيام أركان الجريمة التى عينها المشرع إعمالاً لمبدأ الفصل بين السلطتين التشريعية والقضائية. ومن جهة أخرى فإن قاعدة عدم جواز افتراض العلم تجد سندها كذلك من تطبيق أصل إن افتراض براءة المتهم من التهمة الموجهة إليه ، إذ يقترن ذلك بتحويله الحق فى الدفاع ومواجهة الأدلة التى قدمتها سلطة الاتهام إثباتاً للجريمة ، والحق فى دحضها بأدلة النفى التى يقدمها ، ومن شأن افتراض العلم أن يخل بأصول الإثبات الجنائى وهو ما يهدر قاعدة المحاكمة المنصفة ، ويتضمن كذلك إخلالاً بحق الدفاع ويناقض افتراض البراءة<sup>(٤٠)</sup>. وتتصل قاعدة عدم افتراض العلم كذلك بما يجب أن تكون عليه النصوص العقابية من وضوح ويقين ، وإلا أدى ذلك إلى المساس بحقوق الأفراد وحررياتهم<sup>(٤١)</sup>

(٤٠) المحكمة الدستورية العليا جلسة ٢ فبراير سنة ١٩٩٢ ، مجموعة الأحكام ، ص ٥ ، رقم ٢١ ، ص ١٦٥

(٤١) حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر فى القضية رقم ١١٤ لسنة ٢١ ق دستورية جلسة ٢ يونيو سنة

- قاعدة عدم افتراض العلم فى قضاء المحكمة الدستورية العليا: استقر قضاء المحكمة الدستورية العليا على إن تحديد الفعل المادى المجرم لا يلجأ فيه إلى الافتراضات ، فلا يصح الاستدلال على وقوعه من فعل مادى آخر لا يقطع بوقوعه.

١- افتراض العلم بالتهريب من مجرد عدم تقديم المستندات الدالة على سداد الضريبة الجمركية: كانت الفقرة الثانية من المادة ١٢١ من قانون الجمارك الصادر بالقانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٦٣ المضافة بالقانون رقم ٧٥ لسنة ١٩٨٠ فيما تضمنته من إقامة قرينة قانونية افترضت بها العلم بالتهريب فى حق الحائز للبضائع والسلع الأجنبية بقصد الاتجار إذا لم يقدم المستندات الدالة على سداد الضرائب الجمركية المقررة عليها. وقد قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية هذا النص تأسيساً على أن الشارع قد أحل واقعة عدم تقديم الحائز المذكور لتلك المستندات محل واقعة علمه بتهريب البضائع التى يحوزها بقصد الاتجار فيها. وأن النيابة العامة يجب عليها إثبات واقعة العلم بالتهريب فى إطار التزامها الأصيل بإقامة الأدلة المؤيدة لقيام كل ركن يتصل ببنیان الجريمة ، ويعتبر من عناصرها ، بما فى ذلك القصد الجنائى العام ممثلاً فى إرادة الفعل مع العلم بالوقائع التى تعطيه دلالة الإجرامية. وقد استندت المحكمة كذلك إلى أن القرينة القانونية التى أقامها الشارع لا تعتبر من القرائن القاطعة ، إذ الأصل فى القرائن القانونية بوجه عام هو جواز إثبات عكسها<sup>(١٤٢)</sup>.

٢- افتراض العلم بالتجريف من مجرد حيازة الأتربة المتحصلة منه: كانت الفقرة الثالثة من المادة ١٥٤ من قانون الزراعة الصادر بالقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٦٦ تنص على أنه: ويعتبر مخالفاً فى تطبيق هذا الحكم كل من يملك أو يحوز أو يشتري أو يبيع أتربة متخلفة عن تجريف الأرضى الزراعية أو ينزل عنها بأية صفة أو يتدخل بصفته وسيطاً فى شىء من ذلك ويستعملها فى أى غرض من الأغراض إلا إذا أثبت أن التجريف كان صادراً طبقاً لأحكام المادة ١٥٠ من هذا القانون والقرارات التى تصدر تنفيذاً لأحكامه". وقد طعن على هذا النص بعدم دستوريته لمخالفته أصول التجريم ، فقضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية هذا النص تأسيساً على أن "المشرع افترض علم المساهمين فى التجريف بالوقائع التى أثمها، وأنهم أحاطوا بدلالاتها الإجرامية، واتجاه إرادتهم - فوق هذا

(١٤٢) المحكمة الدستورية العليا جلسة ٢ فبراير سنة ١٩٩٢ ، مجموعة الأحكام ، س٥ ، رقم ٢١ ، ص ١٦٥

- إلى العدوان على حق يحميه القانون. وهو افتراض اعتبره المشرع قائما بالنسبة إلى المخاطبين بالفقرة الثالثة جميعهم، وفي كل أحوالهم، وأيا كان القصد الجنائي لأبيهم، وهو ما يعنى عقابهم ولو كانوا لا يعلمون حقا بأن الأتربة التي اتصلوا بها - وفقا لحكم هذه الفقرة - ناجمة عن أرض زراعية جرى تجريفها لغير الأغراض التي تتعلق بتحسينها وصونها، معفيا النيابة العامة بذلك من واجبها في إثبات هذا العلم، ناقلا عبء نفيه إلى المتهم مناقضا بذلك القواعد التي تقوم عليها المحاكمة النصفية، وأن النص المطعون فيه افترض توافر القصد الجنائي في شأن الحائز لأتربة أرض زراعية متخلفة عن تجريفها، حال أن هذا القصد يعتبر أحد أركان هذه الجريمة، التي تلتزم النيابة العامة بإثباتها في كل مكوناتها؛ وكان هذا الافتراض يناقض أصل البراءة، ويجرده من محتواه عملا، وينقل إلى المتهم عبء نفيه على خلاف الأصل، إخلالا بالحرية الشخصية، وبضمانة الدفاع التي لا يجوز في غيبتها تحقيق الواقعة محل الاتهام الجنائي أو إدانة المتهم عنها" (١٤٣).

٣- افتراض العلم بعدم صلاحية اللحوم المذبوحة خارج الأماكن المقررة: كانت الفقرة الثانية من المادة ٢٥ من قرار وزير الزراعة رقم ٥١٧ لسنة ١٩٨٦، تنص على أن تعتبر أجزاء الذبائح غير المختومة بالخاتم الرسمي، والمعروضة للبيع، غير صالحة لاستهلاكها آدميا. فقضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية هذا النص على سند من القول أن ما نص عليه الشارع يكون منسحبا إلى أمرين، أولهما: أن اللحوم المعروضة للبيع تعتبر فاسدة لجرد عدم ختمها بالخاتم الرسمي لأحد المجازر العامة، وثانيهما هي إن عارضها يعلم بفسادها، بما مؤداه أن القرينة القانونية التي تضمنها النص المطعون فيه، لا تقوم على مجرد افتراض القصد الجنائي، بل تجاوز ذلك إلى افتراض مادية الأفعال التي تتكون الجريمة منها الجريمة محل الاتهام من الجرائم العمدية، التي يتعين أن يكون الدليل على توافر عناصرها جميعها يقينيا لا ظنيا، أو افتراضيا (١٤٤).

٤- افتراض العلم بالغش: كانت المادة الثانية من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٤١ بقمع التبدليس والغش - المشار إليه - كانت تنص - قبل تعديلها بالقانون رقم ٢٨١ لسنة ١٩٩٤ - علي أن: "يعاقب بالحبس .. وبغرامة لا تقل عن (١:....) من غش أو

(١٤٣) المحكمة الدستورية العليا جلسة ١٦ نوفمبر سنة ١٩٩٦ قضية رقم ١٠ لسنة ١٨ قضائية "دستورية".

(١٤٤) المحكمة الدستورية العليا جلسة ٢٠ مايو سنة ١٩٩٥ مجموعة الأحكام، س ٦، قاعدة ٤٣، ص ٦٨٦.

شرع في أن يغش شيئاً من أغذية الإنسان ...، مع علمه بذلك. ويفترض العلم بالغش أو الفساد إذا كان المخالف من المشتغلين بالتجارة، أو من الباعة الجائلين، ما لم يثبت حسن نيته، ومصدر الأشياء موضوع الجريمة". وقد قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية هذا النص تأسيساً على أن الشارع قد أحل قرينة توافر صفة معينة في المتهم، محل واقعة علمه بغش أو فساد ما يعرضه من أغذية، منشأً بذلك قرينة قانونية يكون ثبوت الواقعة البديلة بموجبها، دليلاً على ثبوت واقعة العلم بغش أو فساد السلعة، والتي كان ينبغي أن تتولى النيابة العامة بنفسها مسئولية إثباتها في إطار التزامها الأصلي بإقامة الأدلة المؤيدة لإسناد الجريمة بكامل أركانها إلى المتهم، وبوجه خاص " القصد الجنائي العام " ممثلاً في إرادة إتيان الفعل، مع العلم بالوقائع التي تعطيه دلالة الإجرامية<sup>(١٤٥)</sup>.

- ضوابط القرينة القانونية الدالة على العلم:

قد يقيم الشارع في بعض الأحيان قرينة قانونية على توافر العلم لدى الجاني بواقعة أو صفة معينة ، وفي هذه الحالة يقع عبء نفي هذه القرينة على عاتق المتهم. غير أن النص على الوقائع التي تشكل هذه القرائن ليس مطلقاً بغير قيد ؛ وإنما يلتزم الشارع في اختياره القرينة ونصه عليها ضوابط معينة حتى يفى نص التجريم بالقواعد الأصولية التي تجعل علم الجاني محيطاً بالوقائع الضرورية التي يقوم عليها الركن المادي في الجريمة ، وفي الوقت ذاته يسمح للجاني بإثبات عكس هذه القرينة ، ويجب ألا تكون هذه القرينة تحكمية ، وضابط ذلك أن يكون من شأن هذه القرينة أن تؤدي عقلاً إلى القول بتوافر هذا العلم. وقد اعتبرت المحكمة الدستورية العليا أن القرينة تكون تحكمية ، إذا كانت قاطعة لا يسمح للمتهم بإثبات عكسها ، أو كانت الواقعة التي تفترضها لا تؤدي عقلاً للقول بتوافر العلم. فقد قضت بأن "الأصل في القرائن القانونية قاطعة كانت أو غير قاطعة - هي أنها من عمل المشرع وهو لا يقيّمها تحكماً أو إملأء ، وإنما يجب أن تصاغ القرينة وأن يتحدد مضمونها على ضوء ما يقع غالباً في الحياة العملية"<sup>(١٤٦)</sup>. ومن القرائن التحكمية التي قضت المحكمة بعدم دستورية النصوص التي تقررها: افتراض علم الحائز بحقيقة أن البضائع

(١٤٥) المحكمة الدستورية العليا جلسة ٢٠ مايو سنة ١٩٩٥ ، مجموعة الأحكام س ٦ ، رقم ٤٤ ، ص ٧١٦.

(١٤٦) المحكمة الدستورية العليا جلسة ٢ فبراير سنة ١٩٩٢ ، سالف الذكر



الأجنبية التي يحوزها للاتجار فيها مهربة إذ اعتبرت المحكمة أن القرينة القانونية التي تضمنها النص التشريعي المطعون عليه لا تستوفى شروط القرينة الدالة على العلم ، إذ أنها تتعلق ببضائع أجنبية يجرى التعامل فيها بعد خروجها من الدائرة الجمركية ، وهو تعامل لا ينحصر فيمن قام باستيرادها ابتداء ، وإنما تتداولها أيد عديدة شراءً وبيعاً إلى أن تصل إلى حائزها الأخير ، وفي كل ذلك يتم التعامل فيها بافتراض سبق الوفاء بالضريبة الجمركية المستحقة عنها ترتيباً على تجاوزها الدائرة الجمركية التي ترصد في محيطها البضائع الواردة وتقدر ضرائبها وتتم إجراءاتها باعتبار أن ذلك هو الأصل فيها وأن تهريبها لا يكون إلا بدليل تقدمه الإدارة الجمركية ذاتها<sup>(١٤٧)</sup>. ومن الأمثلة كذلك ما سبق الإشارة إليه من قضاء المحكمة بعدم دستورية القرينة التي تفترض فساد الذبائح من مجرد عدم ذبحها في الأماكن المقررة ، ومن عدم دستورية اعتبار الحائز للأتربة قرينة على علمه بالتجريف.

ثانياً: افتراض إحاطة علم الجانى بالأفعال المادية خلافاً للواقع يجعل النص غير دستوري:

القاعدة العامة هي وجوب انصراف علم الجانى إلى كل واقعة يقوم عليها بنيان الجريمة ، فهو علم بأركان الجريمة وعناصرها. ويدق الأمر في جرائم الامتناع سواء العمدية أو غير العمدية في أثر اتساع الواجب الملقى على المتهم ، إذ يترتب على هذا الاتساع وجوب أن يحيط علمه وإرادته بكافة العناصر المادية التي ينصرف إليها هذا الواجب ، وهو ما يتعذر على الجانى من الناحية الفعلية ، فما أثر ذلك على دستورية النص؟ عرض الأمر على المحكمة الدستورية العليا بمناسبة الطعن في المادة ١٩٥ من قانون العقوبات سالفة الذكر والتي كان الشارع ينص فيها على معاقبة رئيس تحرير الجريدة أو المحرر المسئول عن قسمها الذي حصل فيه النشر إذا لم يكن ثمة رئيس تحرير ، بصفته فاعلاً أصلياً للجرائم التي ترتكب بواسطة صحيفته. والذي يعيننا هنا ما سطرته المحكمة كسبب للقضاء بعدم دستورية هذا النص ، إذا أسست حكمها على أنه "لا يتصور في جريدة تتعدد صفحاتها وتتزاحم مقالاتها ، وتتعدد مقاصدها ان يكون رئيس التحرير محيطاً بها جميعاً نافذاً إلى محتوياتها ممحصاً بعين ثاقبة كل جزئياتها ولا أن يزن كل عبارة تضمنتها بافتراض سوء نية من كتبها ،

(١٤٧) حكم المحكمة الدستورية العليا جلسة ٢ فبراير سنة ١٩٩٢ ، سالف الذكر.

ولا أن يقيسها وفق ضوابط قانونية قد يدق الأمر بشأنه فلا تتحد تطبيقاتها.  
وأن رئيس التحرير وقد أذن بالنشر لا يكون قد أتى عملاً مكوناً لجريمة يكون  
به فاعلاً مع غيره ؛ ذلك أن الشخص لا يعتبر فاعلاً للجريمة إلا من خلال أعمال  
باشرها تتصل بها ، وتعتبر تنفيذاً لها" (١٤٨).

ومفاد هذا القضاء أنه يشترط لتجريم الإخلال بواجب الإشراف والرقابة أن يكون بمقدور المكلف بهذا الواجب القيام به ، أما اتساع نطاق هذا الواجب وتراميه على نحو يؤدي إلى تعذر القيام به فلا يصلح أساساً لتقرير المسؤولية الجنائية عند الإخلال به. وفي تقديرنا أن المحكمة الدستورية العليا لم تستبعد بقضائها سالف الذكر إمكان تجريم فعل رئيس التحرير ولكن النص على التجريم فى هذه الحالة يجب أن يكون بمراعاة الضوابط التى أقرتها المحكمة فيجب أن يكون الواجب الذى ينسب إلى المسئول عن النشر الإخلال به محددًا ، وأن يكون بمقدوره الإحاطة بالواجب المكلف به والوقوف على ما ينشر فى القسم الذى يرأسه. وسوف نرى فيما بعد تقدير خطة الشارع فى إعادة تجريم فعل رئيس التحرير بالقانون رقم ١٤٧ لسنة ٢٠٠٦ بتعديل قانون العقوبات.

### المبحث الثالث

#### تطبيق الضوابط على نصوص سارية

- تمهيد: سبق أن تناولنا الضوابط التى استخلصناها من أحكام المحكمة الدستورية العليا ، والتى تضع قيداً على الشارع عند نصه على المسؤولية الجنائية أو افتراضه العلم بوقائع معينة. وفيما يلى نحاول تطبيق هذه الضوابط على بعض نصوص التجريم التى أثارنا جدلاً ، وصولاً لما إذا كانت هذه النصوص تلتقى وأحكام الدستور ؛ أم أنها تجافيه؟. ويلاحظ أن هذا التطبيق هو عمل فقهي بحث ، ولذلك فهو يحتمل الخطأ والصواب والرد عليه.  
وفيما يلى نبين أهم هذه النصوص.

#### أولاً- مسؤولية الشريك عن النتيجة المحتملة:

نصت المادة ٤٣ من قانون العقوبات على أن " من اشترك فى جريمة فعليه عقوبتها ، ولو كانت غير التى تعمد ارتكابها متى كانت الجريمة التى وقعت نتيجة محتملة للتحرّيز أو الاتفاق أو المساعدة التى حصلت". وتعتبر النتيجة

(148) المحكمة الدستورية العليا جلسة أول فبراير ١٩٩٧ ، القضية رقم ٥٩ لسنة ١٨ قضائية دستورية ، مجلة القضاة الفصلية ، العدد الأول ، يناير-يونيه ١٩٩٧ ، ص ١٨٦.

محتملة لأفعال الاشتراك إذا كانت هذه الأفعال تنطوي على خطر إحداث النتيجة وفقاً للمجرى العادى للأمر. ومعيار ذلك هو الشخص المعتاد فى مثل الظروف التى يمر بها الشريك ، أى أنه ليس معياراً موضوعياً خالصاً ، وإنما هو معيار من تحيط به هذه الظروف<sup>(١٤٩)</sup> . وقد تبنت محكمة النقض هذا الضابط فقضت بأن "الشريك مفروض عليه قانوناً أن يتوقع كافة النتائج التى يحتمل عقلاً وبحكم المجرى العادى للأمر أن تنتج عن الجريمة التى أراد المساهمة فى ارتكابها"<sup>(١٥٠)</sup> ، وأن سند هذه المسئولية هى "افتراض أن إرادة الجانى لا بد أن تكون قد توجهت نحو الجرم الأسمى ونتائجه الطبيعية"<sup>(١٥١)</sup> . وتطبيقاً لذلك اعتبرت المحكمة القتل نتيجة محتملة للسرقة والإتلاف واغتصاب الأنثى ، فالشريك الذى اقتصر دوره على مجرد الاتفاق أو المساعدة أو التحريض فى هذه الجرائم يسأل عن القتل لأنه يجب أن يتوقع مقاومة الجنى عليه للفاعل<sup>(١٥٢)</sup><sup>(١٥٣)</sup> .

وفى تقديرنا أن هذا النص الذى يقرر مسئولية الشريك عن نتيجة لم تتجه إليه إرادته ، هو نص غير دستورى ، لأنه يقيم الركن العنوى على محض افتراض هو وجوب توقع علم الشريك بالنتائج المحتملة للفعل الذى اشترك فيه وبالتالى مسئوليته عنه. وهذا الافتراض غير صحيح ، فالقصد الجنائى يقوم على علم بالفعل وإرادة تحقيقه ، ولا مجال للافتراض هذا العلم وتحميل الشريك المسئولية عنه.

ومن ناحية أخرى ، فإنه يبدو أن فكرة القصد الاحتمالى التى حاولت محكمة النقض أن تؤسس هذه المسئولية عليها لا تصمد للنقد: فجوهر هذا القصد أن الفاعل قد توقع النتائج المحتملة لفعله وأنه قبل هذه النتائج ؛ غير أنه يتعذر القول بأن الشريك الذى يقتصر دوره على إمداد الفاعل بأداة لفتح باب المسكن

(١٤٩) انظر مؤلفنا فى قانون العقوبات القسم العام ، طبعة ٢٠٠٧ ، ص ٢٣٩ وما بعدها ؛ الدكتور أحمد فتحى سرور: القسم العام ١٩٩٦ ، رقم ٣٠٧ ، ص ٤٦٣ ؛ الدكتور محمود نجيب حسنى : رقم ٥٠٨ ، ص ٤٧٤ . وانظر الدكتور عمر السعيد رمضان قانون العقوبات ، حيث يرى أن المعيار موضوعياً خالصاً ، المرجع السابق رقم ٢٨١ ، ص ٤٥٣ ، وإلى هذه الوجهة أيضاً الدكتور مأمون محمد سلامة: القسم العام ص ٥٠١ .

(١٥٠) نقض ٨ يناير سنة ١٩٣٤ مجموعة القواعد القانونية ، ج ٣ ، رقم ١٨٠ ، ص ٢٣٤ .

(١٥١) نقض جلسة ٣٠ يناير ١٩٦١ ، مجموعة أحكام محكمة النقض ، س ١٢ رقم ٢٥ ص ١٥٦ .

(١٥٢) نقض ٣٠ يناير سنة ١٩٦١ مجموعة أحكام محكمة النقض س ١٢ ، رقم ٢٥ ، ص ١٥٦ .

(١٥٣) نقض ٢٠ نوفمبر سنة ١٩٤٠ مجموعة القواعد القانونية ، ج ٣ ، رقم ١٠٧ ، ص ١١٩ .

على علم بقتل صاحب المسكن وأنه يقبل هذه النتيجة وأنه يعد مسئولاً لذلك. ومثل هذا الافتراض ينال من تأسيس القصد الجنائي على علم يقيني فى نفس الجانى وإرادة إجرامية جازمة لارتكاب الفعل. ومن جهة أخرى ، فإنه إذا كان جوهر الركن المعنوى هو الإرادة الآثمة لدى الجانى ، وهذه الإرادة هى التى تبرر مسئولية الجانى عن جريمته ، فإنه من المشكوك فيه القول بتوافر هذه الإرادة الآثمة لدى الشريك بالنسبة للجريمة المحتملة.

وأخيراً فإن فكرة الاحتمال ، وإن كانت فكرة قانونية لها تطبيقاتها فى فروع القانون المختلفة ، ومن بينها قانون العقوبات والمجال الأوسع لها فى نطاق الجرائم غير العمدية ، ففيها يتوقع الجانى نتيجة فعله أو أن يكون باستطاعته هذا التوقع ، غير أنه لا يقبل بهذه النتيجة<sup>(١٥٤)</sup> . وهذه الفكرة وإن جاز الأخذ بها فى الجرائم غير العمدية ؛ إلا أنه لا يمكن قبولها فى الجرائم العمدية لسببين: الأول أن الفعل المرتكب فى حالة الشريك هو فعل الغير ، وليس فعل الجانى نفسه ، ومن ثم يكون هذا نوع من تقرير المسئولية عن عمل الغير ، بخلاف الجريمة غير العمدية. والثانى أنه إذا كانت الجريمة غير العمدية والقصد الاحتمالى يشتركان فى توقع النتيجة ؛ إلا أن الجانى فى جرائم الخطأ لا يقبل حدوث النتيجة ، بل هو يرفضها ولا يريد وقوعها ؛ بخلاف القصد الاحتمالى الذى يرحب فيه الجانى بحدوث النتيجة أو لا يعبأ بها. والسؤال هل يتوافر هذا القبول لدى الشريك فى الجريمة المحتملة؟ ، فى الحقيقة فإن النص لا يتطلب ثبوت هذا القبول ، وإنما أقام الشارع افتراضاً قد يجافى الحقيقة بأن هذا الشريك عليه أن يتحمل كل ما يمكن أن يأتية الفاعل متى كان ذلك محتملاً لفعله ، وهى قرينة تحكمية تستعصى على التبرير. وخطة الشارع تجعل هناك تفويضاً دائماً من الشريك للفاعل بأنه يوافق على كل ما يقوم به إذا كان محتملاً لفعله. بل إن حظ الشريك فى المسئولية الجنائية رهين بما يأتية الفاعل من جرائم ، ويعنى ذلك أن المسئولية عن النتيجة المحتملة قد أصبحت ترتكن إلى

---

(١٥٤) ولهذا الاعتبار نادى بعض الفقه بأن تكون مسئولية الشريك عن الجريمة المحتملة غير عمدية. انظر فى هذا الرأى الأستاذ الدكتور محمود نجيب حسنى: رقم ٥٠٩ ، ص ٤٧٦. ورغم وجاهة هذا الرأى ، إلا أنه قد يرد عليه بأنه حتى فى الجرائم غير العمدية ، فإنه لا بد أن يثبت ارتكاب الجانى لفعل ابتداء ، ويكون من شأن هذا الفعل أن يؤدى الى احداث النتيجة ، ولا نرى أن فعل المساعدة أو الاتفاق مثلاً الذى ارتكبه الشريك فى الجريمة الأصلية يمكن أن يؤدى الى ارتكاب الجريمة المحتملة ، ففى تقديرنا أن علاقة السببية بين نشاط الشريك والنتيجة المحتملة منقطعة ، ولا يمكن بحث الركن المعنوى قبل استيفاء توافر الركن المادى بعناصره المختلفة من فعل ونتيجة وعلاقة سببية.

عناصر تحكمية ترجع لشخص الفاعل ومزاجه ورغبته ، دون أن يكون لهذه الجرائم صدى فى نفس الشريك حتى يكون مسئولاً عنها. ويلاحظ أن ما يعتبر محتملاً أو غير محتمل للجريمة ، هى مسألة قد تختلف فيها الآراء والوجهات ، وهو ما أدى إلى تدخل محكمة النقض فى الحالات التى ثار فيها هذا الخلاف ، والنتيجة التى تستخلص من هذا أنه إذا كان ما يعتبر جريمة محتملة هو أمر غير يقينى يمكن أن تتفاوت فيه الآراء ، وقد لا يمكن معرفته إلا بعد ارتكاب الفعل ، فهل يكون من الملائم رغم ذلك افتراض مسئولية الشريك عن جريمة قد لا يقطع وقت ارتكابها بأنها محتملة للجريمة التى اشترك فيها. نخلص مما تقدم إلى أن نص المادة ٤٣ من قانون العقوبات الذى يقرر مسئولية الشريك عن النتيجة المحتملة هو نص يتنافى مع أحكام الدستور ومع أصول التجريم ، ويحتاج إلى تقييده تقييداً يكفل أن ينصرف علم الشريك وإرادته إلى النتيجة المحتملة ، لا أن يركز هذا القصد على افتراض قد يجافى الواقع ويبعد عن الحقيقة ويسوده التحكم.

### ثانياً : الركن المعنوى فى جرائم الإرهاب

أهمية الركن المعنوى فى جرائم الإرهاب: ترجع أهمية الركن المعنوى فى جرائم الإرهاب فى أن هذه الجرائم تشترك مع فى مادياتها مع جرائم أخرى عادية منصوص على تجريمها فى قانون العقوبات أو فى قوانين أخرى خاصة ، ولذلك فإن الركن المعنوى هو المعيار الذى يميز بين جرائم الإرهاب بالمعنى الدقيق ، عن غيرها من جرائم ، ويترتب على اعتبار الجريمة من جرائم الإرهاب أنها تستقل بأحكام خاصة من الوجهتين الموضوعية والإجرائية. وفيما يلى نبين تقدير خطة الشارع لما نص عليه فى المادة ٨٦ وما تلاها من قانون العقوبات من تعريف للإرهاب تطلب فيه توافر قصد جنائياً خاصاً لدى الجانى ، كما نبين خطة الشارع من نصه على القصد الجنائى فى الجرائم التى اعتبرها من جرائم الإرهاب.

- الإخلال بالنظام العام وتعريض سلامة وأمن المجتمع للخطر لا يصلح ضابطاً لتمييز جرائم الإرهاب:

ميز الشارع جرائم الإرهاب بوجوب توافر قصد جنائى خاص فيها هو أن يستهدف الجانى بفعله غاية معينة هى "الإخلال بالنظام العام أو تعريض سلامة المجتمع وأمنه للخطر" ، فليس مجرد استعمال القوة أو التهديد يكفى

لاعتبارها جريمة إرهاب ، وإنما يجب أن يبتغى الجانى بفعله إحدى هذه الغايات<sup>(١٥٥)</sup> .

### وفى تقديرنا فإن خطة الشارع محل نظر من نواح متعددة:

فمن ناحية فإن جوهر القصد الخاص هو أن ينصرف غرض الجانى إلى تحقيق واقعة معينة ، وهذه الواقعة لابد أن تتصف بالتحديد ، ولا يعد الإخلال بالنظام العام وتعريض أمن المجتمع وسلامته للخطر -فى تقديرنا- من الوقائع المحددة التى تصلح أن تشكل قصداً جنائياً خاصاً فى جرائم الإرهاب. ومن ناحية ثانية فإنه من الأصول الدستورية المسلم بها أن أركان الجريمة يجب النص عليها بوضوح وأن تبعد عن الغموض والالتباس. وتعبيرات كالإخلال بالنظام العام وتعريض سلامة المجتمع للخطر تتسم بالرونة والاتساع ؛ بل والغموض وقد تستعصى على التحديد. ففكرة النظام العام هى فكرة نسبية تتغير بتغير الزمان والمكان والفلسفات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التى تسود فى المجتمع ، ومن ثم فهى فكرة يصعب تحديد مدلولها أو الوقوف على محتواها ، وإذ كان مضمون هذه الفكرة قد أثار خلافاً فى رأى فى فروع القانون المختلفة ، فإن القانون الجنائى يجب أن ينأى عن استخدام تعبيرات مختلف على تحديدها أو تتصف بالغموض والاتساع ، ولذلك فإن ما نص عليه الشارع لا يصلح فى تقديرنا ضابطاً لتمييز جرائم الإرهاب<sup>(١٥٦)</sup> ، ويبقى ما نص عليه الشارع فى ذلك موصوماً فى تقديرنا بعيب مخالفة مبدأ الشرعية.

ومن ناحية ثالثة فإن عدم وضوح التعبيرات التى نص الشارع عليها ، سوف يفضى إلى نتيجة مؤداها صعوبة إثبات هذا القصد ، فكيف يمكن الوقوف على أن المتهم قد استهدف بفعله الإخلال بأمن وسلامة المجتمع أو أنه قد أخل

---

(١٥٥) انظر فى بيان وتأييد خطة الشارع : كلمة الأستاذة الدكتورة فوزية عبد الستار أثناء مناقشة قانون مكافحة الإرهاب ، مضبطة المجلس الجلسة ١٠٢ ، ص ١٧ ؛ الدكتور عبد المهيم بكر: إجراءات الأدلة الجنائية ، الجزء الأول ، فى التفتيش ، الطبعة الأولى ، ١٩٩٦-١٩٩٧ ، ص ١٥٠-١٥١ ؛ الدكتور محمد عبد اللطيف: الدكتور محمد عبد اللطيف عبد العال: جريمة الإرهاب، دراسة مقارنة ، (١٩٩٤) ص ٥٣ ؛ الدكتور محمد بهجت مصطفى الجزار: الجرائم الإرهابية بين القانون الوضعى والشريعة الإسلامية فى ضوء أحكام القضاء ، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة الزقازيق ، ٢٠٠٢ : ص ٨٢ ؛ الدكتور عصام عبد الفتاح عبد السميع مطر: الجريمة الإرهابية ، دار الجامعة الجديدة للنشر بالإسكندرية ، ٢٠٠٥ : ص ١٠٠ .

(١٥٦) انظر أيضاً فى هذا النقد: الدكتور إمام حسانين خليل عطا الله: الإرهاب والبنيان القانونى للجريمة ، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة القاهرة ، ٢٠٠٠ . ص ٤٣٦-٤٣٧ .

بنظامه العام. وما هي القرائن المقبولة على توافر هذا القصد في هذه الحالة؟ وهل تكفى هذه القرائن لأن تقطع دلالتها في توافر القصد الخاص في هذه الحالة؟.

وأخيراً، فإنه يبدو أن خطة الشارع المصرى لا فائدة منها، فما المبرر الذى يدعو الشارع إلى تطلب استهداف الجانى بفعله الإخلال بالنظام العام وتعريض سلامة المجتمع للخطر. وإذا كانت الأفعال التى تشكل جرائم إرهابية تتصف فى ذاتها بالجسامة، فإنه كان من الأوفق ألا يقيد الشارع نص تجريمه بقيود قد يؤدى تعذر إثباتها إلى نقيض مقصود الشارع.

- الإخلال بالنظام العام وسلامة المجتمع وأمنه يتحقق فى كافة الجرائم: ربط الشارع فكرة الإرهاب بأن يستهدف الجانى من الجرائم التى يرتكبها "الإخلال بالنظام العام أو تعريض سلامة المجتمع أو أمنه للخطر". ويرى بعض الفقه أن كل جريمة تخل بالمجتمع؛ غير أن الجانى فيها لا يستهدف هذا الإخلال لذاته، ذلك أنه لا يعدو أن يكون دافعاً للجريمة؛ بخلاف جرائم الإرهاب التى يهدف فيها الجانى الإخلال بالنظام العام وسلامة المجتمع وأمنه لذاتها<sup>(١٥٧)</sup>. وفى تقديرنا أن ما نص عليه الشارع لا يصلح معياراً لتمييز جرائم الإرهاب، فكافة الجرائم يستهدف بها الجانى الإخلال بالنظام العام، كما أنها تؤدى إلى تعريض سلامة المجتمع وأمنه للخطر. كما أن هناك الكثير من الأفعال يصعب استخلاص هذا القصد فيها: فقيام المحكوم عليه أو أقربائه بمقاومة السلطات لمنعها من تنفيذ الحكم الصادر ضده، ينطوى على إخلال بالنظام العام؛ غير أنه لا يعتبر عملاً إرهابياً. وتخریب وسائل الإنتاج أو الممتلكات العامة أو ما فى حكمها عمداً (المادتان ٨٩، ٩٠ من قانون العقوبات) لا يعتبر فى نظر الشارع جريمة من جرائم الإرهاب، ذلك أنها تخرج عن القسم الأول المخصص للجرائم التى اعتبرها الشارع من جرائم الإرهاب.

٢- تعطيل تطبيق الدستور أو تغيير مبادئه الأساسية:

نص الشارع فى تعريفه للإرهاب على أن يكون الغرض من فعل الجانى "تعطيل تطبيق الدستور" (المادة ٨٦ من قانون العقوبات) كما جرم الشارع كذلك تأسيس أو الانضمام إلى تنظيم يهدف إلى الدعوة إلى "تعطيل أحكام الدستور"،

(١٥٧) الدكتور عبد المهيم بکر : ص ١٥٢.

أو "إلى الاعتداء على الحقوق العامة التي كفلها الدستور" (المادة ٨٦ مكرراً) ، وجرم الترويج للمذاهب التي ترمى إلى "تغيير مبادئ الدستور الأساسية"<sup>(١٥٨)</sup> .

وفي تقديرنا أن هذه النصوص التي جرمت تعطيل الدستور أو الترويج لتغيير مبادئه الأساسية هي نصوص مخالفة للدستور ذاته. فالدستور الذي كان سارياً وقت وضع هذه النصوص بالقانون ٩٧ لسنة ١٩٩٢ وحتى تعديله سنة ٢٠٠٧ كان يتحدث عن أن الاشتراكية القائمة على تحالف قوى الشعب العامل هي نظام الدولة ، وعن أن الاتحاد الاشتراكي العربي هو التنظيم السياسي لتحالف قوى الشعب العاملة ، وأن الشعب هو الذي يسيطر على وسائل الإنتاج ، وعن أن القطاع العام يقود التقدم في جميع المجالات ويتحمل المسؤولية في خطة التنمية . وإطلاق نصوص التجريم على النحو الذي صاغ به الشارع عباراته يؤدي إلى شمول هذه النصوص لكل من كان ينادى بتغيير النصوص السابقة ، وهو ما يؤدي إلى تهديد جسيم للحقوق والحريات. ويلاحظ أن تأسيس جماعة أو الانضمام إليها يكون غرضها تغيير مبادئ الدستور لا تتطلب في نظر الشارع استخدام القوة أو العنف (المادة ٨٦ مكرراً سالف الذكر) . وقد اعترض بعض نواب مجلس الشعب أثناء مناقشة القانون ٩٧ لسنة ١٩٩٢ وطالبوا بحذف عبارة تعطيل الدستور ؛ غير أن السيد وزير العدل رد على هذا الاقتراح بأن هناك فرقاً بين تعطيل الدستور أو القانون وتغييره ، وأن الدعوة إلى التغيير تتفق مع أحكام الدستور بخلاف التعطيل<sup>(١٥٩)</sup> . وفي تقديرنا أن هذا الرد ليس حاسماً من ناحيتين: الأولى أن الشارع ذاته قد جرم ترويج الدعوة إلى تغيير مبادئ الدستور الأساسية (المادة ١٧٤ من قانون العقوبات) ، والثانية أن التعطيل قد يدخل في مدلول التغيير ، فالدعوة إلى إيقاف سريان نص في الدستور أو القانون ينطوي بالضرورة على المطالبة بتغييره.

٣- غرض الاعتداء على الحرية الشخصية أو غيرها من الحريات والحقوق العامة والإضرار بالوحدة الوطنية أو السلام الاجتماعي : جرم الشارع تأسيس أو الانضمام لجماعة يكون الغرض منها " الاعتداء على الحرية الشخصية للمواطن

(١٥٨) تنص المادة ١٧٤ من قانون العقوبات على أنه يعاقب بالسجن مدة لا تتجاوز خمس سنوات... من ارتكب .فعلا من الأفعال الآتية: (أولاً) ..... . (ثانياً) ترويج المذاهب التي ترمى إلى تغيير مبادئ الدستور الأساسية للهيئة الاجتماعية بالقوة أو الارهاب او باية وسيلة اخرى غير مشروعة".

(١٥٩) انظر رد المستشار فاروق سيف النصر وزير العدل السابق على العضوين الأستاذ رفعت بشير والدكتور حمدي السيد، قانون العقوبات ومذكراته إصدار إدارة التشريع بوزارة العدل ١٩٩٣ ص ٨١٤-٨١٥ ، ص ٨٢٠-٨٢١.



أو غيرها من الحريات والحقوق العامة التي كفلها الدستور والقانون ، أو الإضرار بالوحدة الوطنية أو السلام الاجتماعى".

وتعبير الحرية الشخصية هو من أكثر التعبيرات التي أثارت خلافاً فى رأى فى فقه القانون العام ، كما أنه ليس له مدلول محدد فى نظر القانون الجنائى ، ولم يعط الشارع المصرى لهذا التعبير معنى محدد<sup>(١٦٠)</sup>. وكذلك الشأن فى "الحقوق والحريات العامة" ، إذ ليس لها مضمون محدد فى نظر القانون ، فضلاً عن كونها فكرة نسبية تختلف باختلاف الزمان والمكان ، وتستعصى على الحصر. وإيراد هذه التعبيرات فى نصوص جرائم الإرهاب هو أمر يتنافى مع أصول التجريم ، التى تحول دون النص على تعبيرات تتسم بالعمومية والاتساع فى مدلولها ، بما لا يمكن معه رسم الخط الفاصل بين الأفعال المجرمة وتلك المباحة<sup>(١٦١)</sup>. ويثير تعبير الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى التساؤل عن مضمونها ، وما إذا كان اختلاف الرأى وتبنى الوجهة المعاكسة لما قد يسود المجتمع من أفكار من شأنه أن يهدد السلام الاجتماعى أو الوحدة الاجتماعية. وفى تقديرنا أن هذه العبارات لا يصح أن ترد فى نصوص عقابية ، إذ هى عبارات مطاطة تتسم بالغموض وعدم التحديد ، وتتنافى مع مبدأ الشرعية. كما أنها تهدد حرية الرأى والتعبير ، وحرية الصحافة وتنال من أن يقوم الحوار على أساس متكافئ بين المتحاورين<sup>(١٦٢)</sup>.

---

(١٦٠) انظر فى هذا الموضوع تفصيلاً الدكتور أشرف توفيق شمس الدين: الحماية الجنائية للحرية الشخصية من الوجهة الموضوعية ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية الطبعة الثانية ٢٠٠٧ ، وأيضاً السياسة التشريعية لمكافحة الإرهاب ومدى اتفاقها مع أصول الشرعية الجنائية ، دراسة نقدية للقانون المصرى ، مجلة الدستورية العدد ١٢ ، ٢٠٠٧.

(١٦١) الدكتور نور الدين هندواى: السياسة الجنائية للمشرع المصرى فى مواجهة جرائم الإرهاب ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٣ ، رقم ١٢ ، ص ٢٩ .

(١٦٢) وقد اعترض بعض أعضاء مجلس الشعب أثناء مناقشة القانون ٩٧ لسنة ١٩٩٢ على هذه العبارة (الأستاذ لطفى واكد والدكتور مصطفى السعيد)، وقد رد المستشار فاروق سيف النصر وزير العدل السابق والدكتور أحمد فتحى سرور رئيس المجلس بأن هذه العبارة قد سبق أن رددتها المادة ٩٨ مكرراً من قانون العقوبات التى نص عليها الشارع منذ سنة ١٩٧٠ ، وأن إعادة ذكرها فى المادة ٨٦ مكرراً لا بنطوى على استحداث حكم جديد. انظر فى ذلك مضابط الجلسات ، المنشورة فى قانون العقوبات ومذكراته الإيضاحية ، إصدار وزارة العدل - سابق الذكر ، ص ٨٠٦-٨٠٧. وفى تقديرنا أن الحجة السابقة ليست حاسمة ذلك أن خطأ النص عليها فى المادة ٩٨ مكرراً أضافته بالقانون ٣٤ لسنة ١٩٧٠ ليس مبرراً لتكرار هذا الخطأ وإعادة النص عليها بالقانون ٩٧ لسنة ١٩٩٢.

وإذا كانت أصول التجريم تقتضى أن يلحق الفعل المجرم ضرراً اجتماعياً ، وأن يكشف عن خطورة إجرامية معينة لدى الجانى<sup>(١٦٣)</sup> ؛ فإن هذه الضوابط تبدو محل شك فى الأفعال السابقة التى جرمها الشارع: فهى أفعال مزدوجة الدلالة بحيث يصعب رسم الخط الفاصل بين اتصافها بالشرعية وبين نفي هذه الصفة عنها ، وهو ما يجعل تجريمها أمراً بالغ الصعوبة. كما أن غموض ما استخدمه الشارع من تعبيرات واتساع معناها يجعل استخلاص خطورة الجانى وإثمه فيها أمراً متعذراً. ولذلك فإن ما نص عليه الشارع يخرج فى تقديرنا عن أصول الشرعية الجنائية ، الأمر الذى يبرز الحاجة الملحة لتعديل نصوصه السابقة.

ويبدو أن الشارع بتأثير الانتقادات السابقة قد قام بحذف عبارة "السلام الاجتماعى" الواردة فى المادة ٩٨ و من قانون العقوبات وذلك بموجب المادة الخامسة من القانون رقم ١٤٧ لسنة ٢٠٠٦ ، وقد فات الشارع أن هذه العبارة قد وردت فى نصوص أخرى من بينها نص المادة ٨٦ مكرراً التى تجرم تأسيس تنظيم أو الانضمام إليه يكون غرضه النيل من السلام الاجتماعى. وخطوة الشارع تستعصى على التبرير ، فإذا كان قد أقر بصحة الانتقادات الموجهة إلى هذه العبارة وغيرها ، فيكون لازماً حذفها من كافة النصوص التى ترد فيها ، لا أن يتقرر الحذف جزئياً ليرد على نص دون النص الآخر.

- افتراض الاشتراك دون تطلب علاقة سببية مع الجريمة الأصلية: خرج الشارع على القواعد العامة فى المساهمة الجنائية فى جرائم الإرهاب ونص على أنه "يعاقب باعتباره شريكاً فى الجرائم المنصوص عليها فى هذا الباب<sup>(١٦٤)</sup> : ١- كل من كان عالماً بنيات الجانى وقدم إليه إعانة أو وسيلة للتعيش أو السكنى أو مأوى أو مكاناً للاجتماع<sup>(١٦٥)</sup> ) أو حمل رسائله<sup>(١٦٦)</sup> ) أو سهل له البحث عن موضوع الجريمة أو إخفائه أو نقله أو إبلاغه.

(١٦٣) الدكتور عبد الفتاح مصطفى الصيفى: القاعدة الجنائية ، ص ٤٣.

(١٦٤) وهذه الأحكام نصت عليها المادة ٨٢ من قانون العقوبات ، ومد الشارع تطبيقها على جرائم الإرهاب بموجب نص المادة ٨٨ مكرراً ب من قانون العقوبات. وانظر أيضاً: الدكتور مأمون سلامة: - الأحكام العامة فى جرائم أمن الدولة من جهة الخارج ومن جهة الداخل ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٧ ، ص ٢٦-٢٧ ؛ الدكتور عصام عبد السميع مطر: ص ١٢٨-١٢٩ ؛ الدكتور إمام حسنين خليل عطا الله: ص ٥٠٢.

(١٦٥) وتتحقق الإعانة لمن يقدم إلى الجانى مبلغاً من المال يعينه على نفقات المعيشة أثناء فترة اختفائه عن أعين العدالة وعدم قدرته على الظهور والعمل: ومثال ذلك أن يقدم إلى الجانى مسكناً للإقامة فيه أياً كانت صورته ، وسواء أقام مع الجانى أو أقام هذا الأخير بمفرده. ولفظ الإعانة أو الوسيلة ورد على نحو يفيد الإطلاق لكل ما من شأنه أن =

٢- كل من أخفى الأشياء التى استعملت فى ارتكاب الجريمة أو أعدت للاستعمال فيها أو تحصلت منها مع العلم بذلك.

٣- كل من أتلف أو اختلس أو أخفى أو غير عمدًا مستنداً من شأنه تسهيل كشف الجريمة وأدلتها أو عقاب مرتكبيها".

- تقدير مدى اتفاق خطة الشارع مع الدستور:

إذا كان يمكن تبرير اعتبار المساعدة اللاحقة صورة من صور الاشتراك وفقاً لأصول السياسة الجنائية وخطة بعض التشريعات المقارنة ؛ فإنه لا يمكن تبرير اعتبار شخص شريكاً فى جريمة لم تتجه إرادته إلى الاشتراك فيها ، بل ولم يدر فى خلد أنه يمكن أن يساهم فيها. فمجرد تقديم طعام أو شراب أو مشورة قانونية أو رعاية طبية لا يمكن اعتباره اشتراكاً فى الجريمة. فإذا أراد الشارع افتراض هذا الاشتراك دون أن تتوافر صلة السببية بين فعل الجانى والجريمة ، فإن ذلك مؤداه عدم جواز التجريم بهذه الكيفية ، ذلك أن الركن المادى للجرائم لا يفترض ، كما أن تقرير مسئولية الشريك عن الجريمة الأصلية دون أن يتوافر لديه قصد الاشتراك فى الجريمة يدخل فى باب المسئولية عن عمل الغير ، وهذه المسئولية لا تلتقى مع نصوص الدستور التى تجعل المسئولية الجنائية دائماً شخصية. كما أن اعتبار أفعال إتلاف أو اختلاس أو إخفاء أو تغيير مستند من شأنه تسهيل كشف الجريمة وأدلتها أو عقاب مرتكبيها ، هو أمر لا صلة له بالجريمة الأصلية ، ولا يمكن أن تتقرر مسئولية الجانى فى هذه الحالة بناء على افتراض الشارع. وهذه الأفعال تعد من الأفعال الماسة بالعدالة التى تستهدف تضليلها وطمس الدليل فى الدعوى ، ويمكن العقاب عليها كأفعال مستقلة ؛ غير أنه لا يمكن أن نعتبر مرتكبيها شركاء فى الجرم الأسمى ، إذ لا

---

=يعين أو يمثل وسيلة للجانى للتعيش أو السكنى فيدخل فيها تقديم الملابس والأدوات ؛ ولكن لا يشترط أن يحدث ذلك بصورة متكررة لأن الجريمة ليست من جرائم الاعتياد ، فيكفى لقيامها تقديم إعانة أو وسيلة للتعيش أو السكنى لمرة واحدة. ويجب أن تكون الإعانة وما إليها من تسهيلات منطوية على عمل "إيجابى" يخرج عن المألوف عرفاً فى صلة مقدم هذه الأشياء بالشخص الآخر. فلا يدخل فى ذلك الحالات التى يشترك فيها شخص مع آخر فى المعيشة أو السكنى ، كحال الزوجة مع زوجها أو الولد مع أبيه. الدكتور عبد المهيم بكر : القسم الخاص فى قانون العقوبات ، دار النهضة العربية ، ط ٧ ، ١٩٧٧ ، ص ٢٢٧-٢٢٨.

(١٦٦) يقصد بذلك حمل الرسائل من الجانى أو إليه ، ويجرم الشارع بوصف الاشتراك مجرد حمل الرسائل حتى ولو لم يتم إبلاغها ، ولا يشترط أن تكون هذه الرسائل متعلقة بالنشاط الإجرامى للجانى ، كما لا يشترط أن ترتكب الجريمة الأصلية التى حمل الشريك رسائلها. الدكتور إمام حسنين خليل عطا الله: ص ٥٠٤.

ينسب إليهم دور فيه. ويلاحظ أن هذه الأفعال لا تعتبر من قبيل المساعدة اللاحقة ؛ فنشاط الجاني فيها منبت الصلة بالجريمة الأصلية. فالمساعدة اللاحقة تفترض ارتكاب نشاط يتصل بالجريمة الأصلية ويعتبر امتداداً لها ؛ أما إتلاف مستند بهدف عدم كشف الجريمة ، فإنه فعل مستقل لا صلة له بالجريمة الأصلية ، ولا يعتبر امتداداً لها ، ولا يسوغ في أصول السياسة الجنائية تقرير مرتكب هذه الأفعال كشريك في الجريمة الأصلية.

- تجريم التشجيع دون توافر نية الاشتراك في الجريمة:

وقد خرج الشارع على القواعد العامة كذلك بتجريمه التشجيع على ارتكاب جريمة من جرائم الإرهاب ، وذلك بمعاونة مادية أو مالية دون أن تكون لدية نية الاشتراك مباشرة في ارتكاب تلك الجرائم<sup>(١٦٧)</sup> . ويعنى التشجيع تعضيد الجاني وشد أزره معنوياً. غير أن الشارع قد تطلب أن يقع هذا التشجيع بوسيلة معينة هي "المعاونة" سواء أكانت مادية أو مالية ، ويعنى ذلك أن التشجيع المعنوي لا يكفي لتوافر الجريمة. وتطبيقاً لذلك فإن إدارة الأموال التنظيم والتي تأخذ شكلاً مشروعاً أو إمداده بالسلاح تعتبر من أفعال المعاونة المعاقب عليها<sup>(١٦٨)</sup> . ويلاحظ على خطة الشارع أنه كان يكفيه النص على المعاونة المادية لأنها تشمل المعاونة المالية أيضاً<sup>(١٦٩)</sup> .

ومن ناحية ثانية فإن هناك تناقضاً في النص على تجرم التشجيع بالمعاونة المادية على ارتكاب جريمة من جرائم الإرهاب ؛ بينما يذكر الشارع في الوقت ذاته أنه لا يشترط أن تتوافر لدى المشجع نية الاشتراك مباشرة في ارتكاب الجريمة. وإذا كان الشارع قد تطلب أن ينصرف غرض المشجع إلى أن يرتكب الجاني جريمة معينة ، فإن النص على عدم تطلب قصد الاشتراك يكون مناقضاً لما تطلبه الشارع.

ومن ناحية ثالثة فإن معاونة الجاني لغيره من الجناة معاونة مادية بهدف ارتكاب جريمة من جرائم الإرهاب هو في حقيقة الأمر اشتراك في هذه الجريمة بطريق المساعدة ، فالمساعدة تتحقق بالمعاونة على ارتكاب الجريمة

---

<sup>(١٦٧)</sup> وتنص الفقرة الثانية من المادة ٩٦ سالفه الذكر على أنه يعاقب بالسجن المشدد أو السجن كل من شجع على ارتكاب احدى الجرائم المنصوص عليها في المواد ٨٧ و ٨٩ و ٩٠ و ٩٠ مكرراً و ٩١ و ٩٢ و ٩٣ و ٩٤ من هذا القانون بمعاونة مادية أو مالية دون ان تكون لدية نية الاشتراك مباشرة في ارتكاب تلك الجرائم .

<sup>(١٦٨)</sup> الدكتورة هدى حامد قشقوش: الجريمة المنظمة ، رقم ٣٠ ، ص ٣٤-٣٥ .

<sup>(١٦٩)</sup>الدكتور إمام حسنين خليل عطا الله: ص ٥٣٨ .

متى كان الغرض من هذه المعاونة معلوماً لمن يقدمها ، وبذلك يضحى النص لا لزوم له. وإذا كان الأصل أن مجرد التعاطف مع فكرة الجريمة أو استحسانها لا يرقى إلى درجة التحريض ؛ فإن الشارع قد جرم فعل التشجيع على الرغم من أنه فعل دون التحريض على ارتكاب الجريمة. وقد حاول البعض تفسير خطة الشارع بقوله أن الجانى فى هذه الصورة يقوم "بتشجيع غيره على ارتكاب جريمة من الجرائم التى نص الشارع عليها دون علم منه بنوعية الجريمة التى شجع عليها ولا زمان أو مكان ارتكابها"<sup>(١٧٠)</sup>.

وفى تقديرنا أنه يتعذر تبرير وجهة الشارع ، وهو ما يدعونا إلى التساؤل: هل يمكن تقرير مسؤولية شخص عن جريمة لم يعلم نوعها ولا زمانها ولا مكان ارتكابها. نعتقد أن أصول السياسة الجنائية تأبى تقرير ذلك ، فهو شخص شجع شيئاً لم يعرف نوعه ولا زمانه ولا مكانه ، فأى دور لهذا الشخص وأى إثم يمكن أن ينسب إليه؟.

### ثالثاً — مدى دستورية افتراض العلم بسن المجنى عليه فى الجرائم الماسة بالعرض:

- الجهل أو الغلط فى سن المجنى عليه:  
الأصل المقرر أن على سلطة الاتهام إثبات علم الجانى بسن المجنى عليه. غير أنه تثور فى بعض الأحيان صعوبة إثبات هذا العلم، وذلك فى حالات يبدو فيها للجانى عذره، كما لو لم يكن يعلم السن الحقيقية للمجنى عليه أو ظن خطأ أنه فى سن يتجاوز به سن الرضا كأن يكون مظهر المجنى عليها يبعث على الاعتقاد بكبر سنهما لنموها الجسدى أو تصرفاتها الشخصية أو إلى غير ذلك فهل يعتد فى هذه الحالة بغلط الجانى ، أو بعدم علمه بهذه السن؟.  
ذهبت محكمة النقض المصرية إلى افتراض علم المتهم بحقيقة سن المجنى عليه، واعتبرت القصد فى حالة ما إذا جهل المتهم بهذه السن متوافراً وسند المحكمة فى ذلك أن "كل من يقدم على مقارنة فعل من الأفعال الشائنة فى ذاتها أو التى تؤتمها قواعد الآداب وحسن الأخلاق يجب عليه أن يتحرى بكل الوسائل الممكنة حقيقة جميع الظروف المحيطة قبل أن يقدم على فعله، فإذا هو أخطأ التقدير

(١٧٠) الدكتور حسام محمد سامى جابر: المساهمة التبعية فى القانون الجنائى المصرى ، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة الإسكندرية ، بدون تاريخ، رقم ٧٧ ، ص ١٣٢ والهامش.

حق عليه العقاب، ما لم يقيم الدليل على أنه لم يكن فى مقدوره بحال أن يعرف الحقيقة"<sup>(١٧١)</sup>.

وقد انتقد جانب من الفقه المصرى هذا القضاء تأسيساً على خروجه على القاعدة العامة فى الإثبات، وما تقتضيه من إلقاء عبئه على عاتق سلطة الاتهام<sup>(١٧٢)</sup>، وأنه يقود إلى الاكتفاء بالخطأ بالنسبة للعناصر التى يفترض العلم بها مما يعنى أن يصير الركن المعنوى لهذه الجرائم مزيجا من القصد والخطأ<sup>(١٧٣)</sup>. وعلى العكس من ذلك ذهب فريق آخر إلى تأييد قضاء محكمة النقض، وسنده فى ذلك أن محكمة النقض اقتصرت على المساس بجانب الإثبات لا الموضوع، وأن السن حالة يحيطها القانون بالعلانية ويكفل لها الإشهار، وأن المظهر الخارجى لكل شخص يفصح فى أغلب الحالات عن حقيقة سنه، وأن الادعاء بالجهل بالسن هو ادعاء تكذبه القرائن وغالباً ما يلجأ إليه المتهم للتخلص من المسؤولية الجنائية<sup>(١٧٤)</sup>.

وفى تقديرنا أن ما ذهبت إليه محكمة النقض المصرية ومن أيدها هو الأدنى إلى الصواب، فإثبات سلطة الاتهام أن المتهم ارتكب فعل هتك العرض مع صغير هو دليل على توافر القصد لديه، فالقضاء المصرى مازال يتطلب توافر القصد ومن ضمنه العلم بسن المجنى عليه، بل إنه فى تقديرنا فإن الإثبات مازال ملقى على عاتق سلطة الاتهام، وهى بإثباتها وقوع الفعل الفاحش من المتهم وعلى مجنى عليه صغير فى السن عمداً، فإنها تكون أقامت قرينة مستفادة من هذه الإمارات والمظاهر على أن الجانى يعلم حقيقة سن المجنى عليه، فإن نازع المتهم فى ذلك عليه أن يبدى دفاعاً مقبولاً، وهو أنه لم يكن بمقدوره بحال أن يقف على حقيقة سن المجنى عليه. وقرينة العلم، وإن كانت قرينة قضائية؛ إلا أنه بفرض النص عليها فلا يتنافى ذلك مع الدستور، إذا أتيح للمتهم إثبات عكسها.

(١٧١) نقض ١١ نوفمبر ١٩٤٠؛ نقض ٣١ مايو ١٩٤٣ الموسوعة الذهبية للقواعد القانونية التى قررتها محكمة النقض، ج ١٠ رقى ١١٢٣، ١١٢٥ ص ٤٤٣ وما بعدها؛ نقض ٢٤ يناير ١٩٨٥ مجموعة أحكام محكمة النقض س ٣٦ رقم ١٩ ١٩٤٦؛ نقض ٢١ أكتوبر ١٩٨٦ مجموعة أحكام النقض س ٣٧ رقم ١٥٠ ص ٧٨٣؛ نقض ٢٠ يناير ١٩٩١ الطعن رقم ٧٣ لسنة ٦٠ ق، مجلة القضاة الفصلية س ٢٥ ١٤ ١٩٩٢ ص ٤٩٧.

(١٧٢) الدكتور عبد المهيم بكر رقم ٣٤٣ ص ٧٠٥؛ الدكتور أحمد فتحى سرور رقم ٤٣١ ص ٦٤٦-٦٤٧.

(١٧٣) الدكتور أحمد فتحى سرور هامش ص ٦٤٧.

(١٧٤) الدكتور محمود نجيب حسنى رقم ٧٧١ ص ٥٧١، وانظر أيضا النظرية العامة للقصد الجنائى رقم ٢٨ ص ٧٠-

٧١؛ الدكتور حسن صادق المرصفاوى، ص ٦٦٧-٦٦٨.

وبذلك نرى أن محكمة النقض لم تخالف الأصول العامة فى الإثبات وأن منهجها أقيم على اعتبارات قانونية وعملية جديدة بالتأييد.

#### رابعاً: مدى دستورية تجريم إخلال رئيس التحرير بواجب الإشراف

بعد أن قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية المادة ١٩٥ سالفه الذكر والتي كانت تقرر مسؤولية رئيس التحرير عما ينشر فى صحيفته ، تدخل الشارع وأضاف المادة ٢٠٠ مكرراً (أ) من قانون العقوبات بالقانون رقم ١٤٧ لسنة ٢٠٠٦ ، والتي نصت على أن " يكون الشخص الاعتباري مسئولاً بالتضامن مع المحكوم عليه من العاملين لديه، عن الوفاء بما يحكم به من التعويضات فى الجرائم التي ترتكب بواسطة ما يصدره الشخص الاعتباري من الصحف أو غيرها من طرق النشر، ويكون مسئولاً بالتضامن عن الوفاء بما يحكم به من عقوبات مالية إذا وقعت الجريمة من رئيس التحرير أو المحرر المسئول.

وتكون مسؤولية رئيس التحرير أو من يقوم مقامه فى الإشراف على النشر مسؤولية شخصية. ويعاقب على أي من الجرائم المشار إليها فى الفقرة السابقة بغرامة لا تقل عن خمسة آلاف جنيه ولا تجاوز عشرة آلاف جنيه، وذلك إذا ثبت أن النشر كان نتيجة إخلاله بواجب الإشراف".

وفى تقديرنا أن الشارع وإن حاول أن يقيم مسؤولية رئيس التحرير على سند من المسؤولية الشخصية التي قوامها الخطأ الشخصى ، وليست المسؤولية عن عمل الغير ؛ فإن خطته -مع ذلك- لم تسلم من مخالفة الدستور. فقد سبق القول بأن المحكمة الدستورية العليا قد أرست مبدأ مهماً قوامه أن اتساع نطاق الواجب وترامييه ، يحول دون توافر الركن العنوى حتى ولو أخذ صورة الخطأ. فالمحكمة قد أوضحت ضمن أسباب حكمها القاضى بعدم دستورية نص المادة ١٩٥ سالف الذكر أنه " لا يتصور فى جريدة تتعدد صفحاتها وتتزاحم مقالاتها ، وتتعدد مقاصدها ان يكون رئيس التحرير محيطاً بها جميعاً نافذاً إلى محتوياتها ممحصاً بعين ثاقبة كل جزئياتها ولا أن يزن كل عبارة تضمنتها بافتراض سوء نية من كتبها ، ولا أن يقيسها وفق ضوابط قانونية قد يدق الأمر بشأنه فلا تتحد تطبيقاتها".

وهذه الأسباب تبلور قاعدة أصولية فى القانون هى أنه لا التزام بمستحيل ، وهذه القاعدة فى القانون الجنائى لها أهميتها ، لأنه لا يشترط أن يصل الواجب إلى درجة الاستحالة ؛ بل يكفى صعوبة الإحاطة به وأدائه ، فلا يتصور تجريم

الإخلال بواجب الإشراف ، إذا اتسع نطاق هذا الواجب على نحو يتعذر الإحاطة بمضمونه ومحتواه. وهو فى تقديرنا تجريم يتنافى كلية مع الدستور كما أنه يجافى أصول التجريم ، فهو تجريم يفتقر للفعل المادى وإلى الإثم على حد سواء.

وللدلالة على عدم توفيق الشارع فى نصه سالف الذكر أنه لا يمكن تجريم فعل تحت مسمى الإخلال بواجب الإشراف ، الذى يتصف بالعمومية وغير محدد تحديداً دقيقاً ، ولهذا السبب فلا يجوز مثلاً تجريم فعل الوزير أو المحافظ أو المدير عن إخلاله بواجب الإشراف العام على مرءوسيه؟ ، ولا يمكن تقرير مسئوليتهم عن الجرائم التى يرتكبها هؤلاء المرءوسين. وفى تقديرنا أنه إذا كان يمكن اللجوء لفكرة الإخلال بواجب الإشراف فى مجال المسئولية المدنية ؛ فإن الأخذ بها فى نطاق المسئولية الجنائية فى غير محله ، بل هو إقحام لفكرة غريبة على قواعد هذه المسئولية على نحو يهدد الحريات ويجعل كل خطأ يرتكبه أحد المحررين بمثابة خطأ شخصياً ينسب لرئيس التحرير. نخلص مما تقدم إلى أن ما نص عليه الشارع فى تقرير مسئولية رئيس التحرير عن الخطأ فى واجب الإشراف يتنافى الدستور وأصول التجريم.



## خاتمة

تناولت الدراسة الضوابط الدستورية التى يجب أن تتضمنها نصوص الدستور على محو جلى ومفصل ، وتلتزم السلطة التشريعية بمراعاتها عند صياغة نصوص التجريم؛ فيجب أن تتصف نصوص التجريم بالوضوح والتحديد وأن تبعد عن الغموض والاتساع ، ويجب أن يتضمن نص التجريم العناصر المادية التى ينهض عليها الركن المادى ، وأنه لا يجوز أن يكون نص التجريم مجهلاً أو مترامى الحدود. وأنه إذا خلا النص من إيضاح المعالم المادية للفعل كان غير دستورى. وأنه لا يجوز النص على توافر عناصر مادية بموجب قرائن قانونية يقيمها الشارع بنص التجريم ، ذلك أن هذه العناصر يجب أن يثبت توافرها من الناحية الواقعية ، وألا يلجأ إلى افتراضها تشريعياً.

وبينت الدراسة عدم جواز الأخذ بفكرة المسؤولية الجنائية الافتراضية عن فعل الغير ، وأن المحكمة الدستورية العليا قد أبطلت النصوص التى كانت تفترض مسئولية رئيس التحرير ورئيس الحزب عما ينشر فى صحيفتيهما ، والنصوص التى كانت تفترض مسئولية مالك المحل عن الجرائم التى ترتكب به.

وقد بينت الدراسة أن ما ورد بأسباب بعض أحكام المحكمة الدستورية من إقرار بمبدأ المسئولية المادية هو محل نظر ويخالف الدستور وأصول التجريم ، فضلاً عن إخلاله بالحريات وبمنهج المحكمة ذاته.

وقد تناولت الدراسة الضوابط التى أرستها المحكمة الدستورية فى النص على الركن المعنوى ، وأهمها عدم جواز افتراض العلم بالوقائع التى يقوم عليها القصد ووجوب استطاعة علم الجانى بعناصر الفعل المادى ، وبينت الحالات التى قضى فيها بعدم دستورية هذا الافتراض والحالات التى قضى فيها بدستورية التضامن فى المسئولية الجنائية. وعرضت الدراسة لضوابط القرينة القانونية التى أرستها المحكمة والتى يجوز أن يستخلص منها العلم بواقعة معينة ضمن عناصر القصد الجنائى

وقد حاولت الدراسة الضوابط التى استخلصتها على بعض نصوص التجريم السارية ، فأسفر التطبيق عن أن عدداً من نصوص التجريم لا يتفق مع الضوابط التى أرستها المحكمة الدستورية ، ومن بينها النص الذى يقرر مسئولية الشريك عن الجريمة المحتملة ، ونصوص جرائم الإرهاب الواردة فى قانون العقوبات والتى توجب توافر قصد "الإخلال بالنظام العام أو تعريض سلامة

المجتمع وأمنه للخطر" ، أو أن يكون الغرض من فعل الجانى "تعطيل تطبيق الدستور" أو الدعوة "لتعطيل أحكام الدستور" ، أو "إلى الاعتداء على الحقوق العامة التى كفلها الدستور" أو الترويج للمذاهب التى ترمى إلى "تغيير مبادئ الدستور الأساسية". كما انتهت الدراسة إلى عدم دستورية النص على أن يكون غرض الجانى فى بعض هذه الجرائم هو الاعتداء على الحرية الشخصية أو غيرها من الحريات والحقوق العامة والإضرار بالوحدة الوطنية أو السلام الاجتماعى .

وقد خلصت الدراسة كذلك إلى عدم دستورية افتراض الاشتراك فى جرائم الإرهاب دون أن يكون هناك صلة سببية مع الجريمة الأصلية ، لأنه لا يمكن تبرير اعتبار شخص شريكاً فى جريمة لم تتجه إرادته إلى الاشتراك فيها ، بل ولم يدر فى خلد أنه يمكن أن يساهم فيها.

وقد خلصت الدراسة إلى أن افتراض علم الجانى فى جرائم المساس بالعرض بسن المجنى عليه هو افتراض يلتقى مع نصوص الدستور ، وهو افتراض يستند إلى قرينة استوفت الضوابط التى قررتها المحكمة الدستورية وتقبل إثبات العكس. وقد انتهت الدراسة إلى عدم دستورية تجريم إخلال رئيس التحرير بواجب الإشراف والذى نص عليه الشارع بالقانون ١٤٧ لسنة ٢٠٠٦ لاتساع واجب الإشراف الملقى على عاتق رئيس التحرير والذى يتعذر الإحاطة والإلمام بكل دقائق ما ينشر.

# موقع النيابة الإدارية على الخريطة القضائية المستقبلية في مصر

المستشار  
حمزة فؤاد  
وكيل عام أول هيئة النيابة الإدارية

## موقع النيابة الإدارية على الخريطة القضائية المستقبلية في مصر

ازداد النقاش في الآونة الأخيرة بمناسبة الشروع في تعديل قانون السلطة القضائية في مصر - بل النظام القضائي برمته - حول جدوى الإبقاء على نظام القضاء المزدوج الذي تأخذ به مصر حالياً ومنذ نشأة مجلس الدولة المصري في عام ١٩٤٦ أو التحول إلى نظام القضاء الموحد من خلال توحيد جهتي القضاء العادل والإداري تحت مظلة واحدة وهذا ما سنخصص له المبحث الأول من هذا البحث كما أن الرغبة في تفعيل دور النيابة الإدارية أصبح له موقع كبير من البحث والاهتمام لا سيما بمناسبة تلك التعديلات المرتقبة وتباينت الآراء حول بقاء النيابة الإدارية بوضعها الحالي كهيئة قضائية مستقلة أو ضمها إلى إحدى جهتي القضاء العادل أو الإداري وهذا ما سنفرد له المبحث الثاني من هذا البحث.

### المبحث الأول

#### الأفضلية بين نظامي القضاء الموحد والمزدوج

إذا كان من السهل تحديد وظيفة القضاء بوجه عام، إلا أن تعقد وظائف الدولة الحديثة بسبب ازدياد وظائفها التخصصي أدى إلى تأثير السلطة القضائية وترتب على ذلك تعدد أنواع المحاكم في أغلب دول العالم وتنوع اختصاصاتها.

وبصفة عامة يمكن القول بأنه يوجد بين الدول نظامان أساسيان للقضاء هما :

الأول نظام القضاء الموحد : ويقصد به قضائية واحدة في الدولة هي جهة القضاء العادل تتوسم الفصل في كافة أنواع المنازعات التي تثور بين الأفراد أو بينهم وبين الإدارة العامة وتطبق هذه المحاكم قواعد قانونية واحدة على جميع المنازعات التي تعرض عليها وأشهر تطبيق له هو النظام المعمول به في الدول الأنجلوسكسونية كإنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية والدول التي أخذت عنهما.

الثاني : هو نظام القضاء المزدوج ويقصد به وجود جهتين قضائيتين مستقلتين في الدولة، تتولى الأولى وهي جهة القضاء العادي الفصل في المنازعات التي تثار بين الأفراد وتقوم الثانية وهي جهة القضاء الإداري بحسم المنازعات الإدارية التي تنشأ بين الإدارة العامة والأفراد. وفي ظل هذا النظام يوكل أمر

مباشرة رقابة أعمال الإدارة لقضاء متخصص وهو القضاء الإداري الذي يستقل وحده بالنظر والفصل لفي المنازعات الإدارية ويطبق في ذلك أحكام القانون الإداري بوصفه قانون مستقلاً ومتميزاً عن القانون الخاص. وتعتبر فرنسا مهد نظام القضاء المزدوج وأخذت عنها دول عديدة مثل مصر وإيطاليا وبلجيكا وتركيا.

وفيما يلي سوف نتناول كل من نظام القضاء الموحد وتقديره ونظام البقاء المزدوج وتقديره من خلال المطلبين التاليين:

### **المطلب الأول : نظام القضاء الموحد وتقديره**

نشأ نظام وحدة القانون والقضاء في إنجلترا لظروف تاريخية خاصة بها، فقد كانت توجد في إنجلترا خلال القرون الوسطى، مجالس قضائية ملكية كانت تختص بالفصل في المنازعات الإدارية الهامة بالإضافة إلى المحاكم العادية صاحبه الولاية العامة في منازعات الأفراد. بيد أن تلك المجالس القضائية كانت تحابي الدولة على حساب الأفراد، على عكس ما تقوم به المحاكم العادية التي كانت تعمل على حماية حقوق الأفراد في مواجهة استبداد الحكام. من هنا اكتسبت المحاكم العادية ثقة الأفراد والرأي العام على خلاف الحال فيما يتعلق بالمجالس القضائية الملكية، وقد ترتب على ذلك إلغاء تلك المجالس ونقل اختصاصاتها للمحاكم العادية في مرحلة تالية، وأصبحت الأخيرة تختص بنظر كافة أنواع المنازعات بما فيها تلك التي تكون الدولة طرفاً فيها، وأصبحت تتبوأ مكانة هامة لا سيما بعد صدور قانون حصانات القضاة عام ١٧٠١ الذي قرر عدم قابلية القضاة للعزل بقرار من السلطة التنفيذية، بيد أنه يمكن القول بوجود بعض المزايا كنظام القضاء الموحد، كما يوجد بعض الانتقادات الموجهة لهذا النظام وسوف نتناول ذلك في فرعين على التوالي كما يلي :

#### **الفرع الأول**

#### **مزايا نظام القضاء الموحد**

يرى أنصار هذا النظام أنه يتميز بالبساطة وعدم التعقيد ويؤدي إلى التيسير على المتقاضين ولا يعرف مشكلة تنازع الاختصاص وتعارض الأحكام التي تثور عادة في ظل وجود جهتين قضائيتين مختلفتين مما قد يؤدي إلى تأخر الفصل في المنازعات وهو فلا يوجد في ظل هذا النظام حيث وجود جهة قضاء واحدة تتولى الفصل في كافة المنازعات.

كما يرى أنصار هذا النظام أنه يؤدي إلى تحقيق مبدأ المشروعية على أكمل وجه، لأنه يعامل الإدارة العامة والأفراد على قدم المساواة، ويخضع الكافة حكماً ومحكومين لجهة قضاء واحدة، فوحدة القانون ووحدة القضاء — حسب هذا الاتجاه — يؤديان إلى عدم استبداد الإدارة أو تعسفها دون ثم حماية حقوق وحرريات الأفراد.

## الفرع الثاني عيوب نظام القضاء الموحد

يتجاهل هذا النظام وضع الإدارة ومقتضيات الصالح العام ويتضح هذا التجاهل من خلال المساواة بين الإدارة والأفراد وإخضاعهما لذات القواعد القانونية رغم اختلاف الأهداف، فالإدارة دائماً وبحسب الأصل تستهدف بأنشطتها المصلحة العامة وتحقيق صالح المجموع، في حين أن الأفراد وإنما يستهدفون المصالح الشخصية والذاتية، ومن ثم يجب إبطاء الإدارة بسلطة تقديرية واسعة في حدود القانون وأن تتمايز في المركز القانوني عن الأفراد. ولا سيما بعد ازدياد تدخل الدولة في كافة الأنشطة والمجالات الاقتصادية والاجتماعية.

ومن الانتقادات التي توجه لهذا النظام أيضاً شدة تدخل القضاء في شئون الإدارة لدرجة توجيه الأوامر والنواهي لها مما يعد خروجاً على وظيفة القاضي، إذ أن القاضي يحكم ولا يدير ويمثل ذلك اعتداءً على استقلال الإدارة وحريتها مما يؤدي إلى شلل حركتها وعرقلة نشاطها، مما دعا البعض إلى وصف الإدارة في إنجلترا بالإدارة القضائية للدلالة على ظاهرة تدخل القضاء في شئون الإدارة. وما سبق دعا الإدارة إلى اللجوء بوسائل كثيرة للتخلص من الرقابة القضائية وذلك عن طريق الطلب من البرلمان النصي في القانون على أن تكون اللوائح والقرارات محصنة وغير قابلة للطعن فيها من أجل جعل أعمال الإدارة بمنحاة من الخضوع للرقابة القضائية وهو ما يؤدي إلى عدم كفالة حقوق وحرريات الأفراد.

كذلك فإن اختصاص القضاء العادي — في ظل هذا النظام — بالفصل في كافة المنازعات أياً كانت طبيعتها ينطوي على تجاهل تام لمبدأ التخصص وتقسيم العمل على مستوى الهيئات القضائية، فإندعام تخصص القاضي في ظل هذا النظام يؤدي إلى نقص الخبرة وقلة الكفاءة وعدم توافر الاعتدال والتوازن

المطلوب في الرقابة على أعمال الإدارة، مما يجعل الأحكام الصادرة منه في هذا الشأن إما مفرطة في جانب اللين أو مفرطة في الشدة ومن ثم فإن توافر التخصص في القاضي الذي يقوم بالفصل في المنازعات الإدارية يزيدون خبرته في فهم طبيعة ودقائق عمل الإدارة فتكون رقابته على نحو أوفى وأكمل.

وأخيراً يمكن القول بأن هذا النظام الأنجلوسكسوني قد لحق به تطورات كثيرة إلى الحد الذي بدأ فيه يفقد ذاتيته الأصيلة وجموده وتمثل ذلك في تزايد إنشاء اللجان الإدارية في إنجلترا - بهذا هذا النظام - وفي الولايات المتحدة الأمريكية من أجل الفصل في المنازعات الإدارية التي تتعلق بمجالات حصينة ولكن يعيب هذه اللجان أيضاً أنها لا توفر الضمانات الكافية لأنها لا تتشكل من عناصر قضائية خالصة.

وكل ما سبق دعا كثير من الفقهاء والكتاب الإنجليز الأمريكيين يشهدون أنفسهم بضعف نظام رقابة القضاء الموحد وبدءوا يطالبون بالأخذ بنظام القضاء المزدوج مثل فرنسا وهذا ما سنوضحه في المطلب التالي:

### **المطلب الثاني : نظام القضاء المزدوج وتقديره**

يعني نظام القضاء المزدوج، وجود قضاء إداري متخصص في مجال الإدارة بجانب القضاء العادي. وقد وجدت هذه الازدواجية في القضاء نتيجة اعتبارات عديدة تستوجب أن يكون للإدارة قانون خاص لها وقضاء يتفهم أمورها وطبيعة أعمالها، إذ أنه من غير الطبيعي أن يتم إخضاع النشاط الإداري لذات القواعد التي يخضع لها النشاط الخاص لاستنادها إلى أسس واعتبارات متباينة تماماً حيث أن الأول منهما يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، في حين أن النشاط الفردي يستهدف المصلحة الخاصة. بالإضافة إلى أن المحاكم العادية لا يتوافر بها التخصص اللازمة، والخبرة الفنية المطلوبة، والتأهيل الإداري اللازم للفصل في المنازعات الإدارية.

هذا وسوف نتحدث عن تقدير نظام القضاء المزدوج بما له من مزايا وعيوب من خلال التوضيح الآتي :

### **الفرع الأول : مزايا نظام القضاء المزدوج**

نظام القضاء المزدوج يعمل له التوفيق بين صالح الإدارة من ناحية وصالح الأفراد من ناحية أخرى، فهو يعمل لصالح الإدارة إذ يحافظ على استقلالها في مباشرة نشاطها دون تدخل القضاء- الذي يتوقف دوره عند حد

رقابة المشروعية – دون رقابة الملائمة كقاعدة عامة، ومن ثم يترك للإدارة سلطة تقديرية دون تعقيب لها بما يتيح لها قدر من حرية التصرف واتخاذ القرارات بما ينعكس على جودة الأداء وتحقيق الصالح العام كما أنه من ناحية أخرى يحافظ على حقوق وحرريات الأفراد من خلال الرقابة الفعالة به تصرفات الإدارة وحمائتهم حد استبدالها وتعسفها وذلك بإلغاء تصرفاتها غير المشروعة والتعويض عنها عند توافر أركان مسئوليتها.

كما يوفر هذا النظام ميزة تخصص القاضي الإداري في الفصل في المنازعات الإدارية بما لها من طبيعة خاصة واعتبارات مختلفة بما يمكن القاضي الإداري من فهم الإدارة بطريقة صحيحة وتكوين خبرة حقيقية بالوسائل التي تتبعها الإدارة في القيام بنشاطها، ومن ثم تكون رقابته على أعمالها أكثر فاعلية لأنها تأتي بعد فهم متكامل وخبرة ولا يتوفر ذلك للقضاء الهادئ في ظل النظام الموحد.

وقد استطاع القضاء الإداري في ظل هذا النظام بالفعل إقامة قانون إداري مستقل، فهو قضاء إنشائي يبتدع الحلول المناسبة لمواجهة حاجات المجتمع العديدة والمتطورة وقد ساعده على ذلك أنها قواعد القانون الإداري في حملتها ليست مقننة بالكامل كما هو الحال بالنسبة للقواعد القانونية المقررة في القانون الخاص وهذا ما أعلنته محكمة التنازع الفرنسية في حكم بلانكو الشهير الصادر في ٨ فبراير ١٨٧٣ والتي قررت فيه أن مسئولية الإدارة عن الأضرار التي يسببها عمالها للغير لها – الخاصة التي تختلف عن قواعد القانون المدني لذا كان للقضاء الإداري – بما له من تخصص – دور بالغ الأهمية في ابتداع وإنشاء العديد من النظريات التي جاءت استجابة للمصلحة العامة وكفالة الحقوق والحرريات العامة في إطار من المشروعية وسيادة القانون. وهذه المزايا الواسعة والعديدة هي التي جعلت غالبية فقه القانون العام يتجه إلى أفضلية نظام القضاء المزدوج على نظام القضاء الموجه في شأن المنازعات الإدارية فهو نظام يفوق كثيراً في فاعليته وإيجابيته نظام القضاء الموحد الذي يعطي الرقابة القضائية على الإدارة إلى نفس القضاء العادي بجوار وظيفته الأصلية في الفصل في منازعات الأفراد بيد أن ذلك لم يمنع البعض من توجيهه بعض أسهم النقد لهذا النظام وهذا ما سنوضحه فيما يلي :



## الفرع الثاني

### الانتقادات التي تم توجيهها لنظام القضاء المزدوج

يتمثل العيب الرئيس كنظام القضاء المزدوج فيما يؤدي إليه من تعقيد وتنازع في الاختصاص بين جهتي القضاء العادي والإداري سواء كان هذا التنازع إيجابياً عند تمسك الجهتان بالاختصاص في الفصل في منازعة معينة أو كان التنازع سلبياً عندما يمتنع الجهتان عن الفصل في منازعة معينة، بيد أن ذلك مردود عليه بأن إنشاء محكمة تنازع الاختصاص يعتبر مكماً لهذا النظام ووجود هذه المحكمة حاجة هذا الاختصاص كفيل بالتغلب على هذا الانتقاد. كما ينتقد البعض هذا النظام بحجة أنه ينطوي على اعتداء على مبدأ المساواة الذي يكفله نظام وجده القضاء كما أنه ذلك من شأنه أيضاً محاباة الإدارة على حساب المساس بحقوق الأفراد ويرد على ذلك بأن القانون الإداري لم يوضع لمحاباة الإدارة ولكن طبيعة العلاقات الإدارية هي التي استلزمت وجود هذا النوع من القواعد، فالقانون الإداري لم يعد قانون امتيازات الإدارة العامة بل قد يفرض على الخيرة التزامات وأعباء تفوق تلك التي يفرضها على الأفراد وقد يثبت من الناحية الواقعية والعملية أن القضاء الإداري لا يحابي الإدارة وإنما يمارس رقابته عليها من أجل حماية حقوق وحريات الأفراد ضد اعتداءاتها وتحقيقاً للمصلحة العامة.

وهكذا وفي ضوء ما تقدم يبين أن نظام القضاء المزدوج يفوق كثيراً في فاعليته وإيجابيته نظام القضاء الموحد وهذا هو الاتجاه السائد حالياً في معظم النظم القانونية المقارنة التي انتهجت التخصص القضائي باعتباره النظام الأمثل.

## المبحث الثاني

### الإبقاء على النيابة الإدارية بوضعها الحالي مع التعديل

#### التشريعية أو ضمها إلى إحدى جهتي القضاء

دور النيابة الإدارية وأهميته في الدعوى التأديبية أمر مستقر في أحكام القضاء وتعليقات الفقه، ورغم ذلك فهناك صعوبات حمة تعترض عمل النيابة الإدارية الأمر الذي يستلزم إدخال تشريعات جوهرية على قانون النيابة الأمر الذي يستلزم إدخال تشريعات جوهرية على قانون النيابة الإدارية وبعض القوانين الأخرى المرتبطة ارتباطاً وثيقاً بين النيابة الإدارية مثل النصوص الواردة بقوانين العاملين المدنيين بالدولة أو ضم النيابة الإدارية إلى أحد جهتي

القضاء العادي أو مجلس الدولة وهذا سوف يحقق فوائد عدة سيتم توضيحها فيما يلي :

## **الإقتراح الأول : الإبقاء على نظام النيابة الإدارية بوصفه الحالي مع التعديل التشريعي**

سبق القول إلى أهمية دور النيابة الإدارية في مجال الإدعاء التأديبي وحماية المال العام ومكافحة الفساد الإداري بيد أن هناك صعوبات تشريعية تعوق عمل النيابة الإدارية ونجاحها في تحقيق الغرض من نشأتها سواء كانت هذه التشريعات تتمثل في بعض النصوص الواردة بقانون النيابة الإدارية ذاته رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ المعدل بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩ وعلى سبيل المثال ما تضمنته المادة ٣ من القانون المشار إليه من قيد له اختصاص النيابة الإدارية تتمثل في وجوب قيام النيابة الإدارية بإخطار الوزير أو الرئيس الذي يتبعه الموظف بإجراء التحقيق قبل البدء فيه وكذا المادة (١٠) من ذات القانون بشأن ما تضمنته من إجراءات طويلة بشأن وقف الموظف عن أعمال وظيفته إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك وجعل هذا الأمر بين جهة الإدارة ولأخذه حق الاعتراض عليه وتوضيح مبررات الامتناع عنه فينبغي أن يكون هذا الحق هو ملك للنيابة الإدارية وأن يكون القراء الصادر منها قرار نهائي لا يخضع سوى لرقابة القضاء دون حاجة إلى استصدار قرار به من السلطة المختصة وكذا ما تضمنته المادة ١٢ من قانون النيابة الإدارية، من عقبه كفرد في تحقيقات النيابة الإدارية والتي جعلت قرارات النيابة الإدارية بشأنه حفظ التحقيق أو المجازاة غير ملزمة لجهة الإدارة بما يفتح المجال للخلاف ما بين النيابة الإدارية كسلطة تحقيق والجهة الإدارية بوصفها المختصة بإجراء قرار التأديب بمجازاة المخالف أو الحفظ.

كما أن هناك نصوص تشريعية أخرى تعوق عمل النيابة الإدارية ومنها على سبيل المثال ما تضمنته المادة ٨٣ من قانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بشأن العاملين بالقطاع العام من تغيير سلطة النيابة الإدارية في التحقيق مع رئيس مجلس إدارة الشركة وشاغلي الوظائف العليا إذ تطلب الإذن بذلك من رئيس مجلس الإدارة أو من رئيس الجمعية العمومية حسب الأحوال وهو بلا شك يعد من القيود الواردة على سلطة النيابة في التحقيق ويتعين تعديل هذا النص وإطلاق يد النيابة من هذا القيد طالما أن التحقيقات لا تبغي سوى المصلحة العامة.

وفي نفس السياق ما تضمنته المادة ٤٦ من القانون رقم ٣٥ لسنة ٧٦ بشأن قانون النقابات العمالية والمعدل بالقانون رقم ١ لسنة ١٩٨١ ومن وجوب إخطار الاتحاد العام لنقابات العمال بما هو منسوب إلى العامل من جرائم تتعلق بالعمل النقابي وذلك قبل إجراء التحقيق ودون الجرائم التي لا علاقة لها بالعمل النقابي ويتعين تعديل هذا النص وإزالة هذا العائق حتى تتمكن النيابة الإدارية من دورها في تأديب الموظف العام.

وكذا ما تضمنته المادة ٩١ من القانون رقم ٤٣ لسنة ٧٩ بشأن الإدارة المحلية والمعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ٨١ فهذا النص قد أورد قيماً على النيابة الإدارية حال قيامها بالتحقيق مع أحد العاملين المدنيين بالدولة أو قطاع الأعمال - حتى كان من أعضاء المجالس الشعبية المحلية إذ يتعين عليها إخضاع المجلس الشعبي المحلي المختص قبل اتخاذ أية إجراءات تأديبية ضد هذا المخالف وهذا لا شك يمثل قيماً أو عائقاً أمام النيابة الإدارية حال قيامها بالتحقيق.

ويضاف إلى الانتقادات التشريعية المتقدمة التي تعوق عمل النيابة الإدارية ما تضمنه قانون قطاع الأعمال العام رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ من اعتداء صارخ على حق النيابة الإدارية في ممارسة سلطة التحقيق الإداري إذ جعل هذا القانون اختصاص النيابة الإدارية بهذا التحقيق على سبيل الاستثناء إذ جعل الجهة المختصة بمساءلتهم هي ذات الجهة التي يعملون بها ولا شك أن الغاية وفي ذلك كما في الهدف منها غل يد النيابة الإدارية عن ملاحقة الفساد الإداري بهذه الشركات. كما أن هناك جهات عدة تخرج عن ولاية اختصاص النيابة الإدارية مثل الجامعات، هيئة كهرباء الربيع، الجهاز المركزي للمحاسبات والشرطة وغيرها من الجهات بدعوى وجود مجالس تأديب خاصة بها أو وجود لوائح تأديبية تحكمها وهذا تعدد سافر على الاختصاص الأصيل للنيابة الإدارية.

## **الإقتراح الثاني : ضم النيابة الإدارية والنيابة العامة**

### **مشكلة الازدواج في التحقيق**

وفق هذا الاقتراح رأي جانب من الفقه ضرورة دمج النيابة العامة والنيابة الإدارية. وذلك بمنح النيابة الإدارية سلطات النيابة العامة بشأنه تحقيق كافة جرائم المال العام كالرشوة والتزوير والاختلاس وغيرها والجرائم المرتبطة بها ذلك أن الجرائم المشار إليها غالباً ما يكشف عنها النقاب بمناسبة تحقيق ابتدائي في مخالفة تأديبية تتولاه أصلاً النيابة الإدارية وبدلاً من إحالة الشق الجنائي للنيابة العامة فمن الأفضل أن تتولى النيابة الإدارية

تحقيق القضية برمتها وتحديد المسؤولية الجنائية والتأديبية للمتهم الموظف في أن واحد. ويمكن تعديل مسمى النيابة الإدارية ومن هذا المقترح إلى نيابة الشئون المالية والإدارية ويساق هذا على سرعة الفصل في هذا النوع من القضايا لا سيما وأن عضو النيابة الإدارية يكون ملماً على نحو كاف يمثل هذه القضايا والتي ترتبط غالباً بالمستندات فضلاً عن أن ذلك يضيف قوة إلى النيابة الإدارية فوق قوتها وهيبتها بما يحقق الهدف المرجو منها بالإضافة إلى أن ذلك سوف يخفف العبء الثقيل عن كاهل النيابة العامة التي أصبحت متخمة بالبلاغات والتحقيقات إلى الحد الذي جعل البعض يظن أن هناك تباطؤ من النيابة العامة في إنجاز التحقيقات على خلاف الحقيقة والدافع ولكن ذلك مرده كم البلاغات التي يحقق فهي النيابة العامة فالأخذ بهذا الاقتراح سوف يؤدي بالضرورة إلى سرعة إنجاز التحقيقات وتحقيق الردع الكاف في مجال مكافحة الفساد.

كما نقترح في هذا الخصوص أن يتضمن التعديل النص صراحة على حق إلغاء النيابة الإدارية أو بالأحرى نيابة الشئون المالية والإدارية في الانتقال كقضاة إلى المحاكم العادية بذات الضوابط التي سيقضي عليها في قانون السلطة القانونية بشأن عضو النيابة العامة وعند توافر شروط تولي منصة القضاء وهذا من شأنه سد العجز في عدد القضاة بما يحقق سرعة تحقيق العدالة الناجزة التي يأملها الجميع.

### **الاقتراح الثالث : النيابة الإدارية ومجلس الدولة**

العلاقة بين النيابة الإدارية ومجلس الدولة تظهر بجلاء في نطاق الدعوى التأديبية فقد نصت المواد من ١٣٤، ٤٣ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ٧٢ على دور النيابة الإدارية في الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية وتنص المادة رقم ٤ من قانون النيابة الإدارية رقم ١١٧ لسنة ٥٨ والمعدل بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩ له أن تتولى النيابة الإدارية إقامة الدعوى التأديبية ومباشرتها أمام المحاكم التأديبية، ونرى في هذا الخصوص أن تضم النيابة الإدارية إلى التقسيم القضائي بمجلسي الدولة وتحديدأ إلى المحاكم التأديبية نظراً لأن النيابة الإدارية لها دور أصيل في مجال الادعاء التأديبي والعلاقة أكيدة وواضحة بين النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية كما سبق التوضيح وترى كذلك أن يتضمن هذا التعديل النص على حق نقل أعضاء النيابة للعمل كقضاة بالمحاكم التأديبية وذلك باعتبار أن عضو النيابة الإدارية قيد التحاقه بالعمل يتولى فهمه التحقيق وممارسة دور النيابة في التأديب وهذا بلا شك يحصل

عضو النيابة الإدارية للقواعد والإجراءات التحقيق الابتدائي في مجال التأديب الأمر الذي يسهل من مهمة جلوسه على منصة قضاء التأديب له أن يكون هذا النقل بذات الشروع التي يتعين توافرها في قضاة المحاكم التأديبية من حيث السن والدرجة الوظيفية حسب قانون مجلس الدولة ولا شك أن مثل هذا الاقتراح سوف يؤدي إلى سرعة إنجاز القضايا وإضافة - قضاء مجلس الدولة في مجال التأديب والتخفيف عن كاهل القسم القضائي بمجلسي الدولة.

# الإطار الشرعي والقانوني لحرية الرأي والتعبير

المستشار

أحمد سلامه عفيفي

القاضي بمجلس الدولة

والعيد بكلية الحقوق جامعة بنها سابقا

إهداء إلى

شهداء ٢٥ يناير

الذين ضحوا بدمائهم من أجل أن نحيا حياة كريمة

قال تعالى :

(( ولا تحسبن الذين قتلوا فى سبيل الله أموتا

بل أحياء عند ربهم يرزقون ))

## مقدمة:

تعتبر حرية الرأي بمثابة الحرية الأم بالنسبة لسائر الحريات الذهنية التي تتفرع كلها عن حرية الرأي التي تتيح للإنسان أن يكون رأياً خاصاً في كل ما يجري تحت ناظريه من أحداث.

فحرية الرأي هي المدخل الحقيقي لممارسة الكثير من الحريات والحقوق العامة الفكرية والثقافية وغيرها فالحرية تعني قيام كل إنسان بفعل ما يريد "ولكن في حدود القانون لذلك فهي ليست مطلقة دائماً مقيدة.

والرأي - بحسب الأصل - هو الاختيار الحر بين البدائل والتزامات المقاربة فممارسة هذا الحق يرتكز أساساً على استقلال لارادة وحرية الشخص في التعبير عن ذاته ولكي تتوافر الحرية بهذا المعنى فلا بد أن نهىء الدولة المناخ اللازم من خلال وضع القواعد القانونية التي تكفل ممارسة هذه الحرية بصفة عامة - وحرية الرأي والتعبير بصفة خاصة - فلا محل للحديث عن الحرية إذا كان من اليسير إهدارها والعدوان عليها.

ولقد ظهر أول مفهوم حديث لكلمة الحرية في إعلان حقوق الإنسان في فرنسا الصادر عام ١٧٨٩م وفي مصر قضت المحكمة الدستورية العليا بأن "الحرية الشخصية أصل يهيمن على الحياة بكل أقطارها ولا قوام لها بدونه فهي محورها وقاعدة بنيانها - ويندرج تحتها كافة الحقوق التي لا تكتمل الحرية الشخصية إلا بها"<sup>(١٧٥)</sup>.

ومن المعلوم أن حقوق المواطن وحياته الأساسية لا بد وأن تحترم جميعها بما فيها حقه في إبداء الرأي والتعبير عنه بجرية تامة لذا فلقد عنيت المجتمعات المعاصرة والمتحضرة بهذا الحق ونظمتها في دساتيرها المختلفة مع وضع بعض القيود. ونظراً لأهمية هذا الحق فقد نصت عليه كافة المواثيق الدولية والإقليمية المعنية بحقوق الإنسان كما تطرقت لها كافة الدساتير والتشريعات

(١٧٥) راجع حق دستوري رقم ٢٣ لسنة ١٦ ق جلسة ١٨/٣/١٩٩٤ مكتب فني جزء ٦ رقم ١



الوطنية فهو وسيلة للكشف عن السلبيات وتقل الأفكار والمعلومات لخدمة المجتمع ونشر الثقافات<sup>(١٧٦)</sup>.

ولقد اختلف فقهاء القانون الدستوري حول موضع حرية الرأي والتعبير إلا أن الغالب هو اعتبارها من قبيل الحريات الفكرية والذهنية كذلك حرية الرأي والتعبير يؤرخ تحتها بعض الحريات كحرية التعليم وحرية العقيدة وحرية تكوين الجمعيات وحرية الصحافة وحرية الاجتماع وحق الشكوى وحق التقاضي.

ولقد فرضت القوانين الوطنية عقوبات جنائية ومدنية على كل من يخل بهذه الحرية أو يهدرها أو يتجاوز للقيود المقدرة عليها وعلى سبيل المثال اعتبار قيام أحد الأشخاص بسبب غيره جريمة جنائية يعاقب عليها القانون إلا أن البعض يرى ضرورة قيام المشرع بجمع شتات النصوص القضائية الخاطئة بجرائم الرأي والتعبير<sup>(١٧٧)</sup> ومن العلوم أن الدستور المصري ١٩٧١م الذي سقط قد كفل العديد من الحقوق والحريات مما جعل الإعلان الدستوري ٢٠١١ يعتمد عليه في صياغته ولا ننسى شريعتنا الغراء كان لها السبق في تقديم واحترام حقوق الإنسان وحريته حيث تجد سندها في القرآن الكريم حيث قال تعالى: "ولتكن منكم أمة يدعون إلى الخير ويأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر"<sup>(١٧٨)</sup> كما يقول رسولنا الكريم (ص) في حديثه الشريف: "إن أكرم الشهداء على الله عز وجل رجل قام إلى وال جائز فأمره بالمعروف ونهاه عن المنكر فقتله" وفضلاً عن ذلك حث الخلفاء الراشدون على حرية الرأي والتعبير عنه وتوجيه النقد وذلك أسوة بالرسول الكريم.

(١٧٦) د/ خالد مصطفى فهمي: حرية الرأي والتعبير - دار الفكر العربي طبعة ٢٠٠٩م ص ٤.

(١٧٧) راجع د/ خالد مصطفى فهمي: المرجع السابق ص ٦.

(١٧٨) آية ١٠٤ من سورة آل عمران.

## أهمية البحث:

وتتجلى أهمية بحثنا في أن الواقع العملي في المجتمع قد أسفر عن وجود العديد من المشكلات بسبب حرية الرأي والتعبير ومدى توافقها أو تعارضها مع الأنظمة الوضعية في المجتمع لذا يجب أن نعلم أن حرية الرأي بمعناها السابق تحديده يجب ألا تتجاوز حدودها أو تتعدى هدفها وهو الصالح العام بمعنى أنه لا يجوز أن تستخدم حرية الرأي لهدم أسس ودعائم النظام الإسلامي والقانوني أو لنشر آراء ضالة لهدم المجتمع كما لا يجوز أن تمارس حرية الرأي بقصد الإساءة إلى حقوق المسلمين بأعراضهم وشرفهم وإفشاء أسرارهم ونشر الفاحش من القول وذلك مصداقاً لقوله تعالى: "إن الذين يحبون أن تشيع الفاحشة في الذين آمنوا لهم عذاب أليم في الدنيا والآخرة"<sup>(١٧٩)</sup>.

وفي هذا البحث المتواضع نحاول جاهدين لإقامة موازنة بين النصوص الدستورية والقانونية من جهة وبين نصوص الاتفاقيات والمعاهدات الدولية من جهة أخرى وموقف الشريعة الإسلامية من جهة ثالثة لذا فإننا سنعرض تنظيماً لتلك الحرية وبيان حمايتها وبالإضافة إلى ذلك نعرض لدور القضاء الدستوري في أعمال التوازن والتوفيق بين حمايته للحريات وبين كفالاته للملئمة القانون حيث أقر أن الحريات الأساسية ليست حريات تفوق أو تعلق النظام العام وخاصة في فترات الأزمات.

وتظهر أهمية هذا البحث من أن اللجنة التأسيسية على وشك وضع الدستور المصري الجديد وذلك بعد أن سقط الدستور المصري ١٩٧١ بعد اندلاع ثورة ٢٥ يناير وتنحي رئيس الدولة ويعتبر العالم أن هذه الثورة هي أعظم ثورة في تاريخ البشرية.

وأدعو الله أن يكون بحثنا المتواضع نواة لمشروع دستور مصر القادم فيما يتعلق بموضوع البحث ،  
والله ولي التوفيق

أحمد سلامة عفيفي

(١٧٩) الآية ١٩ من سورة النور

## تقسيم:

وسوف نتناول من خلال هذا البحث ثلاثة فصول فأولها نتناول فيه ماهية حرية الرأي والتعبير وبعض تطبيقاته وفي ثانيها تناول الإطار الشرعي والقانوني لحرية الرأي والتعبير ثم في الفصل الثالث نتناول مقترحاتنا عن صياغة حرية الرأي والتعبير كرؤية مستقلة.

## الفصل الأول

### ماهية حرية الرأي والتعبير

#### مقدمة:

تعد حرية الرأي والتعبير من أهم الحقوق الفردية الفكرية التي كفلتها الاتفاقيات والمعاهدات الدولية والتشريعات الوطنية والشرعية الإسلامية حيث يجوز للفرد أن يعبر عن فكره السياسي أو الفلسفي أو الديني بالكتابة أو الكلام بحرية كاملة في حدود النظام العام حسبما هو مقرر في القانون أي في حدود عدم الأضرار بحرية الآخرين<sup>(٨٠)</sup>.

وتحقق حرية الرأي والتعبير عنه عدة وظائف هامة في المجتمع فهي وسيلة لتحقيق توكيد الأفراد لذواتهم كما أنها شرط أساسي لتحقيق المشاركة في الحكم فضلاً عن المحافظة على استقرار الحياة السياسية وذلك أن قمع حرية التعبير يجعل الحكم العقلي الموضوعي مستحيلًا ويحل القوة والضعف محل المنطق والدليل كما تدعم حرية التعبير أمن المجتمع وتعاون فئاته<sup>(٨١)</sup>.

وفيما يلي نعرض لمفهوم حرية الرأي والتعبير وبعض تطبيقاته وصورهم.

(٨٠) د/ فاروق عبدالبر: دور مجلس الدولة في حماية الحقوق والحريات العامة الجزء الأول ١٩٨٨ ص ٢٦٠

(٨١) د/ محمد صلاح عبدالبدیع: الأصول الإسلامية لمنظومة الحقوق والحريات المعاصرة - دار النهضة العربية - طبعة أولى ٢٠٠٩ ص ٤٧.

# □ المبحث الأول

## مفهوم حرية الرأي والتعبير

### أولاً: تعريف حرية الرأي والتعبير:

الأصل أنه يقصد بالحرية هي التحرر من القيود والعبودية ولكن حرية الرأي والتعبير فيقصد بها تمتع كل إنسان بالحق في إبداء آرائه وأفكاره السياسية والثقافية والاجتماعية وتلقي المعلومات دون تدخل من الغير وفي الحدود القانونية المقررة.

ويعرفها البعض الآخر بأنها الإمكانية المقامة لكل إنسان أن يحدد بنفسه ما يعتقد أنه صحيح في مجال ما<sup>(١٨٢)</sup> كما يعرفها البعض بأنها روح الفكر الديمقراطي لأنها صوت ما يجول بخواطر الشعب وطبقاته<sup>(١٨٣)</sup>.

ومن جانبنا في حرية الرأي والتعبير هي حق الأفراد في التعبير الحر عما يعتقدون من أفكار وآراء دون أن يكون في ذلك مساس بالنظام العام وحقوق الآخرين ولكن ما تجدر الإشارة إليه أن معنى حرية التعبير مختلف عن تطبيقها من دولة لأخرى ومن فترة تاريخية لأخرى في الدولة نفسها<sup>(١٨٤)</sup>.

### وثانياً: كيفية التعبير عن الرأي:

ولحرية الرأي والتعبير أهمية قصوى حيث تعد الوسيلة الأساسية لتقدم المجتمع ذلك أن الفرد يستطيع عن طريقها التعبير عن كافة أفكاره وآرائه ويظهرها لغيره حتى يستفيد المجتمع فعلى سبيل المثال عالم الكيمياء إذا قام بالتعبير عن فكرته واختراعه بحرية تامة فيستفيد المجتمع حيث قد يسهم اختراعه في علاج مرض معين أو اختراع سلاح ما يدافع به عن الوطن عن ذاته ضد المعتصب.

(١٨٢) د/ أحمد عبدالحميد الرفاعي: المسؤولية الجنائية الدولية للمساس بالمعتقدات والمقدسات الدينية دراسة في ضوء حرية الرأي والتعبير - دار النهضة العربية - القاهرة ٢٠٠٧ ص ٣٧.

(١٨٣) د/ كريم يوسف كشاكش: الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة - رسالة دكتوراه - جامعة القاهرة - منشأة المعارف - القاهرة - ١٩٨٧ ص ٦٩

(١٨٤) وفي ذات المعنى د/ خالد مصطفى فهمي: المرجع السابق ص ١٩.

ولكن لن تتم تنمية المجتمع إلا بفرض رقابة فعلية ومباشرة من جانب أصحاب الفكر وتشجيع الجمهور على الوعي وإدراك مدى المسؤولية التي تقع عليه في حاضره ومستقبله إذ أن حرية الرأي والتعبير ما هي إلا السياج الحامي لكافة الحقوق<sup>(١٨٥)</sup>.

وفي فرنسا يذهب البعض إلى أن حرية الرأي تعني أن الدولة تعطي تأكيداً صادقاً أنها لن تفرض فهماً معيناً على خلاف ما يرغبه المواطنون<sup>(١٨٦)</sup>. ومما لا شك فيه أن سيادة الحرية عموماً في المجتمع ستنعكس بالخير على أهله وعلى تقدمه ورخائه.

وعليه فقد تمارس حرية الرأي والتعبير بالكلمة أو بالصورة أو بالرسم أو الكاريكاتير وخاصة ما تمارسه الصحافة والرأي العام من نقد الشاغلين الوظائف العامة الهامة في المجتمع سوءاً من حيث أعمالهم أو أفكارهم أو إنجازاتهم مما يجعل القارئ يحكم عليهم ويقيم أعمالهم وأدوارهم في خدمة المجتمع.

وما تجدر الإشارة إليه أن التعبير عن الرأي بواسطة الصحافة والإعلام والنشر يعد من أهم الوسائل للتعبير عن الرأي في المجتمع الديمقراطي وذلك ما هو إلا تطبيقاً لحق الشعب في الحصول على المعلومات والمعرفة وعلى الرغم من إباحة الرأي والتعبير إلا أن كل ذلك مقيداً بالأغلو صاحب الفكر في ممارسة هذه الحرية فلا بد أن يراعى ضميره ويحرص على عدم الإساءة أو التشهير بالآخرين المنافسين له وكذلك نجد أن هناك قيود وضوابط شرعية وقانونية على ممارسة الرأي والتعبير ومنها عدم المساس بسمعة الآخرين أو عدم الحث على الكراهية أو التفرقة العنصرية وهذا ما أكدت عليه المعاهدات الدولية ومعظم الدساتير والإسلام.

(١٨٥) د/ خالد مصطفى فهمي: المرجع السابق ص ٢٠

(186) Blin (H.), Chavanne (A), Drago (R.) et Boinet: Oroitde la presse litec 1994, Paris, Fasc 71-89 n° 37 P. 40 ets.

### ثالثاً: أثر غياب حرية الرأي والتعبير:

ويترتب على غياب حرية الرأي والتعبير في أي مجتمع سيادة الديكتاتورية والظلم واستبداد الحاكم بالحكم وعدم مراعاة شعبه كما تؤدي إلى تخلف الأمة عن ركب الحضارة والتي حثت عليها الشريعة الإسلامية في القرآن الكريم والسنة النبوية حيث قال تعالى: "وجعلناكم شعوباً وقبائل لتعارفوا...."<sup>(١٨٧)</sup> فالآية الكريمة تعني أن الله عز وجل جعلنا شعوب وقبائل متنوعة لكي يتم التعارف ومما لا شك أن التعارف لن يتم إلا يتبادل الآراء والأفكار والتعبير عنها.

فحرية الرأي مكفولة لكل فرد وأنها غاية يسعى إليها كل البشر ولقد أكد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في ديباجه على ذلك كما أكد على أن كل فرد في العالم من حقه أن يعبر عن رأيه بحرية تامة ولا يجوز تغييره بأي وسيلة أيا كانت إلا في أحوال معينة ولا يجوز تغيير حرية الرأي والتعبير بالحدود الجغرافية فهو حقاً عالمياً.

وتطبيقاً لذلك فلقد نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان عام ١٩٤٨م في المادة ٩: "لكل إنسان الحق في حرية الرأي والتعبير وهذا الرأي يتضمن حرية اعتناق الآراء بدون تدخل وأن يلتبس ويتلقى وينقل المعلومات والأفكار من خلال أي وسيلة إعلامية بغض النظر عن الحدود السياسية".

وضمامناً لحرية التعبير أنشأت الدول الأوروبية المحكمة الأوروبية في لكسمبورج والتي استقرت على حرية الصحافة وفي ذات المعنى نص قانون الصحافة المصري رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦ على أن الصحف تباشر عملها تعبيراً عن اتجاهات الرأي العام ويمارس الصحفيين حريتهم في التعبير.

---

(١٨٧) آية ١٣ سورة الحجرات.

## □ المبحث الثاني

### تطبيقات حرية الرأي والتعبير

#### مقدمة:

وتتعدد الصور والتطبيقات المختلفة للتعبير عن الرأي والتي تجعلها غالبية الدساتير محلاً للاعتراف بها وحمايتها وأهمها حرية العقيدة وحرية التعلم وحرية التجمع وحرية الصحافة وحرية تكوين الجمعيات وحق الشكوى وحق التقاضي وغيرها فكل هذه الحقوق تعد وليداً شرعياً لحق الإنسان في التعبير عن أفكاره ومشاعره وسوف تتناول هذه الحقوق كآتي:

#### أولاً: حرية الاجتماع "التجمع"

##### أ- ماهية حرية الاجتماع:

ويقصد بحرية الاجتماع هو حق كل فرد في الاجتماع مع غيره لفترة من الوقت ليعبر عن آرائهما بالمناقشة وتبادل الرأي<sup>(١٨٨)</sup> ويستوي أن يكون الاجتماع عاماً أو خاصاً بما فيه حرية التظاهر السلمي وحرية تكوين الجمعيات والنقابات ويستوي أن تتم الاجتماعات بنوعيتها بالخطب والندوات والمحاضرات أو بالمناظرات والمناقشات وغيرها من الوسائل وعلى أية حال فإن التجمعات ما هي إلا تأكيداً لروح الجماعة إذ أن هدفها الارتقاء بمستوى الجماعة وتنمية مداركهم وملكاتهم وخدمة المواطنين ولكن إذا خرجت التجمعات عن هذا الهدف فيجوز حل هذه النشاطات والتجمعات وحظرها طالما كانت تضر بأمن وسلامة المجتمع وقد أكد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على ذلك في المادة ٢٠ حيث نص "لكل إنسان الحق في الاجتماعات السلمية والانضمام إلى الجمعيات ذات الأغراض السلمية" كما نص العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على حق كل شخص في تكوين النقابات والانضمام إليها "مادة ١/٨/أ".

(١٨٨) د/ عمر محمد الشافعي عبدالرؤف: حرية الرأي والتعبير بين النظرية والتطبيق - رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة طنطا.

ولقد نص **الدستور المصري** سنة ١٩٧١م السابق في المادة (٥٤) على حق المواطنين الخاص في الاجتماع في هدوء غير حاملين سلاحاً ودون حاجة إلى إخطار سابق ولا يجوز لرجال الأمن حضور اجتماعاتهم الخاصة بالاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات المباحة في حدود القانون<sup>(١٨٩)</sup> كما اقتبس الإعلان الدستوري المصري الصادر في مارس ٢٠١١ على نص المادة ١٦ منه مما ورد بالمادة ٥٤ من دستور ١٩٧١م السابق.

ولقد أقر **الإسلام** حريات التجمع للأفراد سواء حرية الاجتماع بصورتيه فيه العام والخاص سواء في المنازل أو في المساجد أو حرية تكوين الجمعيات ولم يكتف الإسلام بتقدير هذه الحريات بل اعتبر ذلك واجباً على المسلمين حيث حقهم على التعاون والتمسك بالعروة الوثقى مصداق لقوله تعالى: "وتعاونوا على البر والتقوى ولا تعاونوا على الإثم والعدوان"<sup>(١٩٠)</sup>. وأن يعتصموا بحبل الله تعالى ولا يتفرقوا وكل ذلك بهدف خدمة الجماعة وتنمية المجتمع ورعاية المصالح الدنيوية والدينية.

#### ب- العلاقة بين حرية التجمع وحرية الرأي والتعبير<sup>(١٩١)</sup> :

وتتضح العلاقة في أن حرية التعبير ستفقد ذاتها وقيمتها إذا جحد المشرع حق من يلودون بها في الاجتماع المنظم وحجب تبادل الآراء ولاسيما أن الرأي العام هو الحكم الاجتماعي الذي تتبناه جماعة ذات وعي في موضوع معين بعد مناقشات عامة.

وعليه فالحديث عن حرية الرأي والتعبير لا يمكن أن يكون منعزلاً عن حرية الاجتماع فهي إحدى تطبيقات حرية الرأي والتعبير وتحصر معظم التشريعات عليها وقد أكدت المحكمة الدستورية على أن ضمان الدستور لحرية

---

<sup>(١٨٩)</sup> ولقد نص الدستور البحريني (مادة ٢٨) وكذلك الدستور الكويتي (مادة ٥٤) على حق الأفراد في الاجتماعات الخاصة بون حاجة لإذن أو إخطار سابق كما نص كل من الدستور البحريني (٢٧) والدستور الكويتي مادة (٤٣) على حرية تكوين النقابات والجمعيات.

<sup>(١٩٠)</sup> آية ٢ سورة المائدة.

<sup>(١٩١)</sup> راجع د/ خالد مصطفى فهمي: المرجع السابق ص ٣٦.



الرأي والتعبير عن الآراء قد تقرر بوصفها الحرية الأصل التي لا يتم الحوار المفتوح إلا في نطاقها وبدونها تفقد حرية الاجتماع مغزاها ولا تكون لها فائدة<sup>(١٩٢)</sup>.

### ثانياً؛ حرية تكوين الجمعيات والنقابات:

— ويقصد بحرية تكوين الجمعيات تمكين الناس من تشكيل جماعة منظمة يستمر وجودها أمداً طويلاً دون تحديد مدة لوجودها بقصد ممارسه نشاط محدد ومعلوم سلفاً تحقيقاً لغرض مباح مشروع وحتى يتمكن الناس من الانضمام إلى عضوية هذه الجمعيات<sup>(١٩٣)</sup>.

أما حرية تكوين النقابات فيقصد بها أن يستطيع الأفراد تأليف نقابات لهم وأن يتمكن أرباب المهن والحرف من الانضمام إلى النقابات الموجودة والاشتراك فيها كي يطالبون بحقوقهم وتحسين وضعهم الاجتماعي عن طريقها والدفاع عن مصالحهم وتحقيق مطالبهم وتنفيذ أغراضهم وتحقيق شروط أفضل للعمل<sup>(١٩٤)</sup>.

— وترتبط حرية تكون الجمعيات والنقابات بحرية الاجتماع ومن ثم ترتبط أيضاً بحرية الرأي والتعبير وقد نصت التشريعات<sup>(١٩٥)</sup> على ضرورة الالتزام بوضع القيود المفروضة قانوناً والتي تعد بمثابة تدابير ضرورية لمصلحة الأمن القومي فتنص غالبية الدساتير على الأوضاع والشروط التي تنظم بها كيفية ممارسة الأفراد لحق الاجتماع العام والتجمع ولحق تكوين الجمعيات كما تنص على حق تشكيل الأفراد لحق الاجتماع العام والتجمع ولحق تكون

(١٩٢) القضية رقم ٢ لسنة ١٦ اق دستوري - جلسة ٣ فبراير سنة ١٩٩٦.

(١٩٣) د/ إسماعيل البديري: دعائم الحكم في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة - دار الفكر العربي - القاهرة - ١٩٨٠ ص ٢٠٠ وما بعدها.

(١٩٤) د/ إسماعيل البديري: دعائم الحكم في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة - دار الفكر العربي - القاهرة - ١٩٨٠ ص ٢٠٠ وما بعدها.

(١٩٥) أول قانون وضعه المشرع المصري لتنظيم حق تكوين الجمعيات كان القانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٢٣ الصادر بتاريخ ٥ يوليو ١٩٢٣م.

الجمعيات كما تنص على حق تشكيل الأحزاب السياسية أو تشكيل حزب واحد حسب النظام السياسي لكل دولة.

— ولقد كفلت المعاهدات والاتفاقيات الدولية حق كل شخص في الانضمام للنقابات سواء بالنسبة لأصحاب المهنة الواحدة مثل نقابة المحامين والأطباء وسواء لأهداف دينية أو عمالية أو رياضية أو ثقافية<sup>(١٩٦)</sup>.

— وقد أكدت المحكمة الدستورية على ضرورة تنظيم النقابات والجمعيات ومنحها الحرية الكاملة حيث قضت بأن لكل شخص الحق في الانضمام لأي تنظيم نقابي بإرادته الحرة المطلقة بعيداً عن أي تدخل من أي جهة إدارية ومن ثم تتحقق الحرية النقابية التي تكفل حق كل عامل في الانضمام إلى المنظمة النقابية التي يطمئن إليها<sup>(١٩٧)</sup>.

كما فرضت المحكمة حدود أو قيود على هذه التجمعات حيث أوجبت أن يكون هذا البنيان (الجمعية) مبنياً على تجمع هؤلاء الأشخاص سواء لغرض سياسي أو نقابي أو مهني ولا يعدو أن يكون عملاً اختيارياً لايساق الداخلون فيه سوقاً ولا يمنعون من الخروج منه قهراً<sup>(١٩٨)</sup> لذا فنجد أن حرية تكوين الجمعيات والنقابات ما هي إلا تطبيقاً لحرية الرأي والتعبير.

— ولقد أقر الإسلام حريات التجمع للأفراد سواء حرية الاجتماع بصورتيه الاجتماع الخاص في منازلهم والاجتماع العام في المساجد ومما لا شك فيه أن ما أقره الإسلام في هذا الخصوص قد أسفر — في العصر الحديث — عن إنشاء الجمعيات السلمية بين المسلمين لممارسة كل صور التعاون السلمي.

---

(١٩٦) ولقد نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في المادة ٢٣/د على أن "لكل فرد حق تكوين النقابات والانضمام إليها بقصد حماية مصالحه".

(١٩٧) القضية رقم ٢ لسنة ١٥ ق دستوري جلسة ٤ يناير سنة ١٩٩٧، القضية رقم ٢٢ لسنة ١٧ ق دستوري — جلسة ٤ فبراير سنة ١٩٩٦.

(١٩٨) القضية رقم ٦ لسنة ١٥ ق دستوري — جلسة ١٥ أبريل سنة ١٩٩٤ م.

## ثالثاً: حرية العقيدة:

— ويقصد بحرية العقيدة **الاعتقاد** هي حق الإنسان أو الفرد في أن يعتنق الدين أو المبدأ الذي يريده وحرية في أن يمارس شعائر ذلك الدين سواء في الخفاء أو علانية وحرية في الايعتقد في أي دين وحرية ألا يفرض عليه دين معين أو أن يجبر على الاشتراك في الطقوس المختلفة للدين وحرية في تغيير دينه أو عقيدته كل ذلك في حدود النظام العام والآداب العامة<sup>(١٩٩)</sup>.

— وتعد حرية العقيدة إحدى الحريات العامة المرتبطة بحرية الرأي والتعبير لذا فقد عرفها البعض بأنها حرية الإنسان في أن يعقد قلبه وضميره على الإيمان بشيء معين إيماناً سليماً من الشك مبنياً على عقيدة راسخة ألزم فيها الإنسان نفسه وعاهدها عهداً راسخاً في الإيمان ومما استقر في قلبه<sup>(٢٠٠)</sup>.

ولقد **احترم الإسلام** حرية الإنسان في الاعتقاد فأقر حقه في أن يختار الدين الذي يرتضيه من غير إكراه وأن يجعل أساس اختياره التفكير السليم وأن يحمي له ممارسة دينه الذي ارتضاه فلا يكرهه على خلاف ما يقتضيه<sup>(٢٠١)</sup>.

— وقد أكد **الإعلان العالمي لحقوق الإنسان** في المادة ١٨ "لكل إنسان الحق في حرية الفكر والضمير والدين ويتضمن هذا الحق حرية في تغيير دينه أو عقيدته سراً أو جهرًا أو وحده أو مشتركاً مع غيره وذلك بالتعبير المباشرة أو الغير مباشر" وهذا ما أكد عليه أيضاً **إعلان ١٧٨٩** في فرنسا في مادته العاشرة والثانية عشر على حرية الرأي والاعتقاد.

— **كما أكدت الدستور المصري السابق عام ١٩٧١** على حرية العقيدة والاعتقاد وهذا ما تبناه أيضاً **الإعلان الدستوري المصري ٢٠١١** في المادة ١٢ منه

(١٩٩) د/ ثروة بدوي: النظم السياسية - دار النهضة العربية ١٩٧٥ ص ٤٢٢.

(٢٠٠) د/ أحمد رشاد طاحون: حرية العقيدة في الشريعة الإسلامية - رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة القاهرة - ١٩٨٩ ص ٧٩.

(٢٠١) الشيخ محمد أبو زهرة: حقوق الإنسان في الإسلام - مجلة منبر الإسلام ١٩٨٣ ص ١٣.

"تكفل الدولة حرية العقيدة وحرية ممارسة الشعائر الدينية وحرية الرأي مكفولة لكل إنسان التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو بالكتابة أو التصوير أو غير ذلك من وسائل التعبير في حدود القانون والنقد الذاتي والنقد البناء لسلامة البناء الوطني"<sup>(٢٠٣)</sup>.

وللحرية الدينية جنحان رئيسيان هما حرية العقيدة وحرية ممارسة الشعائر الدينية إلا أنهما مختلفان في أن حرية الاعتقاد أو العقيدة مطلقة لا يرد عليها أي قيد أما ممارسة الشعائر الدينية فهي مقيدة ببعض القيود وحفاظاً على النظام العام والآداب<sup>(٢٠٣)</sup> ولقد أرست الشريعة الإسلامية الحرية الدينية حيث قال تعالى: "لا إكراه في الدين قد تبين الرشد من الغي"<sup>(٢٠٤)</sup> كما كفل الإسلام حماية أصحاب العقائد الأخرى الذين يعيشون في الدولة الإسلامية حيث قال تعالى: "لا ينهاكم الله عن الذين لم يقاتلونكم في الدين ولم يخرجوكم من دياركم أن تبروهم وتقسطوا إليهم إن الله يحب المقسطين"<sup>(٢٠٥)</sup>.

#### رابعاً: حرية التعليم والتعلم:

لا مرأى في أن حرية التعلم والتعليم من أحد الحقوق والحريات الأساسية الثابتة للإنسان إذ أن العلم فريضة على كل مسلم ومسلمة فالتعليم يعد نوعاً من حق الفكر وحرية ولا يقتصر حق لا تعليم على مجرد تلقي العلم وعلى حرية الفرد في تلقي ما يريده من صفوف العلوم والمعارف المختلفة.

— ولقد أكد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في المادة ٢٦ "لكل إنسان الحق في التعليم والوالدان أولى بحق اختيار نوع التعليم الذي يتلقاه أبنائهم" كما أكدت الاتفاقيات الدولية على حق المرأة أيضاً في التعليم وتقلد الوظائف العامة.

---

<sup>(٢٠٣)</sup> أخذت الدساتير الفرنسية بمبدأ الحرية الدينية وقد صدر قانون ديسمبر ١٩٠٥ الذي تقرر بمقتضاه فصل الكنيسة عن الدولة.

<sup>(٢٠٣)</sup> د/ محمد صلاح عبدالبيدع: المرجع السابق ص ٣٧ وما بعدها.

<sup>(٢٠٤)</sup> آية ٢٥٦ سورة البقرة.

<sup>(٢٠٥)</sup> آية ٨ سورة الممتحنة.

– وفي مصر فلقد نصت التشريعات على حق المواطنين في التعليم وفرضت على الدولة تعليم مواطنيها كما جعلت محو الأمية واجباً وطنياً فلقد نصت المادة ١٨ من الدستور المصري السابق عام ١٩٧١ على أن التعليم حق تكفله الدولة وهو إلزامي في المرحلة الابتدائية وتعمل على مد الإلزام إلى مراحل أخرى كما نص في المادة ٢٠ و ٢١ على أن التعليم في مؤسسات الدولة التعليمية مجاناً واعتبار محو الأمية واجباً وطنياً<sup>(٢٠٦)</sup>.

– ولقد حث الإسلام على طلب العلم حيث أسبغ القرآن الكريم على التعليم والعلماء هالة من الهيئة والثقة والتكريم لم يسبغ مثلها على غيرهم من عامة الناس حيث قال تعالى: "يرفع الله الذين آمنوا منكم والذين أوتوا العلم درجات"<sup>(٢٠٧)</sup> كما أعلى الرسول "ص" من شأن العلم والعلماء بقوله "العلماء ورثة الأنبياء" كما حث رسولنا الكريم على طلب العلم بقوله "تعلموا العلم ولو في الصين".

#### خامساً: حرية الصحافة:

– ومن تطبيقات حرية الرأي والتعبير حرية الصحافة والتي تعد الصورة الأهم لحرية الفكر إذ أنها تعد بمثابة المرآة التي تعكس صورة السلطات والأفراد في المجتمع ومن خلالها يلم المواطنون بكل ما يدور من أحداث وأخبار في المجتمع.

– ويقصد بالصحافة هي كل ما يتم نشره من صحف ومجلات مطبوعة أو مسموعة أو منطوقه أو مرئية فكل فرد له الحق في الإعلام أي حقه في تلقي المعلومات والأنباء والآراء على أية صورة دون تدخل من أحد فالصحافة ما هي إلا أداة لتوجيه الرأي العام في المجتمعات المعاصرة أو تعد وسيلة إلى تكوين الرأي العام في كافة المجالات وهي وسيلة إلى بث الأفكار وخلق مناخ ذهني ونفسي

<sup>(٢٠٦)</sup> وفي ذات السياق أكد الدستور الكويتي على ذلك في المادة ٤٠ منه.

<sup>(٢٠٧)</sup> آية ١١ سورة المجادلة.

للأشخاص المخاطبين بها<sup>(٢٠٨)</sup> وهذا ما أكدت عليه المواثيق الدولية في العديد من موادها بحرية الفرد في الإعلام وتلقي المعلومات.

— ولقد نص الدستور المصري عام ١٩٧١ السابق على حرية الصحافة في المادة ٤٨ منه وحرية الطباعة والنشر ووسائل الإعلام مكفولة والرقابة على الصحف محظورة ، وإنذارها أو وقفها أو إلغاؤها بالطريق الإداري محظور اللهم إلا في حالة إعلان حالة الطوارئ أو زمن الحرب فيمكن أن يفرض على الصحف والمطبوعات ووسائل الإعلام رقابة محددة في الأمور التي تتصل بأمن وسلامة الوطن وهذا ما اقتبسه أيضاً الإعلان الدستوري المصري الصادر في ٢٠١١ ذلك في المادة ١٣ منه.

— ومن الجدير بالذكر أنه قد تمت إضافة فصل مستقل — هو الفصل الثاني من الباب السابع — إلى الدستور المصري عام ١٩٧١ في مايو ١٩٨٠ وعنوان هذا الفصل "سلطة الصحافة" وشمل المواد من ٢٠١ إلى ٢١١ وقد تناولت موضوعات مختلفة مثل اعتبار الصحافة سلطة شعبية أو سلطة رابعة مما أثار نقداً لاذعاً من رجال الفقه الدستوري<sup>(٢٠٩)</sup>.

— ويندرج تحت حرية الصحافة حق الصحفي في الحصول على معلومات وحرية الطباعة والنشر بصفة عامة ولم يغفل قانون ٩٦ لسنة ١٩٩٦ بشأن تنظيم الصحافة ذلك حيث أقر أن الصحافة سلطة شعبية تمارس رسالتها بحرية مسئولية في خدمة المجتمع تعبيراً عن مختلف اتجاهات الرأي العام كما أكد على حق الصحفي في الحصول على معلومات وأنباء ولا يكون النشر للمعلومات الصحيحة سبباً للمساس بأمنه كما أكد القضاء على حق النقد

---

(٢٠٨) د/ أشرف شمس الدين: الصحافة والحملة الجنائية للحياة الخاصة - دار النهضة العربية - ٢٠٠٧. ص ٥ وما بعدها.

(٢٠٩) راجع في عرض تفصيلات ذلك وفي الانتقادات الموجه د/ سعد عصفور النظام الدستوري المصري ١٩٨٠ ص ٣٦١ وما بعدها وكذلك د/ مصطفى أبو زيد فهمي - النظام الدستوري المصري - الطبعة الأولى ١٩٨٤ م ص ١٩٤ وما بعدها.

حتى لو كان نقداً للقوانين ما دام كان نقداً بناءً لكشف العيوب التشريعية للقوانين<sup>(٢١٠)</sup> ولا يغيب عنا أن عمل الصحافة له وجهان الأول هو الحرية والثاني هو المسؤولية.

### سادساً: حق الشكوى وحق التقاضي:

— ومن صور حرية الرأي والتعبير أيضاً حق الفرد في الشكوى والتقاضي وذلك عند الحاجة إلى ذلك فلو تعرض الفرد أو المواطن لتظلم أو ضرر فيمكن له الشكوى للجهات المختصة ورفع الأمر للقضاء للتعويض عن الضرر الذي أصابه فحق الشكوى يطلق عليه حق مخاطبة السلطات العامة.

— وحق التقاضي هو من أقدس الحقوق سواء لتحسين حق الشكوى أو لحماية الحقوق والحرريات جميعها وبدون هذا الحق في المجتمعات المعاصرة لا يمكن للأفراد أن يأمنوا بل مصالحهم وحياتهم وأنفسهم وأموالهم ويعني حق التقاضي أمور كثيرة أهمها أن توفر الدولة التنظيم القضائي بجهاته القضائية وقضائه وتعبير إجراءات — وذلك وفقاً لما ذكره الدستور المصري ١٩٧١ في مادته ٨٦ والذي أقر حق الفرد في التقاضي واللجوء إلى قاضيه الطبيعي. ولكنه لم يتحدث عن حق الشكوى بالمفهوم السابق وكل ما أقره في مادته ٦٣ حق الأفراد في مخاطبة السلطات العامة كتابة وبتوقيعه ولا تكون مخاطبة السلطات العامة باسم الجمعيات إلا الهيئات النظامية والأشخاص الاعتبارية.

**وفي الإعلان الدستوري الصادر في ٢٠١١** فلقد حذا حذو دستور ١٩٧١م والذي برع في كفالة حق التقاضي واعتباره حق مصون ولكل الناس كافة حيث أكد على حق الأفراد في التقاضي واللجوء إلى قاضيهم الطبيعي وذلك في المادة ٢١ من الإعلان وعدم جواز تحصين أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء كما كفلت إعادة ٢٢ حق الدفاع أصالة أو بالوكالة مع كفالة القانون لغير القادرين مالياً وسائل اللجوء إلى القضاء والدفاع عن حقوقهم.

(٢١٠) نقض جنائي طعن رقم ٢٤٩ لسنة ٨ ق جلسة ١٩٣٨/١/١٠ مكتب فني ع ٤ جزء ١.

**وقد أكدت المادة ٤٦ من الإعلان الدستوري على استقلال السلطة القضائية والقضاة وعدم قابليتهم للعزل مادة ٤٧ كما كفل حق الطعن في دستورية أي قانون أو لائحة ورقابة القضاء على دستورية القوانين واللوائح وكذلك رقابة مجلس الدولة على شرعية القرارات الإدارية (مادة ٤٨ ، ٤٩) كما أقر الإعلان - كنظيره السابق دستور ١٩٧١م - علنية جلسات المحاكم اللهم إلا إذا أقرت المحكمة جعلها سرية مراعاة للنظام العام والآداب العامة وفي كل الأحوال يكون النطق بالحكم في جلسة علنية (مادة ٥٢) ولكن لم يتحدث الإعلان الدستوري عن حق الشكوى أيضاً<sup>(٢١١)</sup>.**

- **ولقد كفل الدستور الفرنسي ١٩٥٨ حق الرأي والتعبير والفكر حيث نص في ديباجته على أن الشعب الفرنسي يعلن رسمياً ارتباطه بحقوق الإنسان ومبادئ السيادة الشعبية كما جردها إعلان الحقوق ١٧٨٩ وقد نصت المادة الثامنة منه على حرية الفكر والرأي.**

- **وفي الولايات المتحدة الأمريكية فلقد صدر الدستور الاتحادي عام ١٧٩١ والذي نص على أنه لا يجوز المساس بأي حرية من الحريات ولو بقانون فقرر أنه لا يصدر الكونجرس قانوناً يحد من حرية الخطابة والصحافة.**

- **وخلاصة القول أن حرية الرأي والتعبير قد كانت كثيراً وما زالت تعاني في ظل حكومات استبدادية تجد من المهم عدم التعرض لقراراتها حتى لا يسيء ذلك لرؤية الآخرين لهم فتكتميم الأفواه التي تنادي بالإصلاح وتضرب بها عرض الحائط وتعاقب القائلين بها سواء بالقوانين الطبيعية أو الاستثنائية أو من خلال سلطاتهم<sup>(٢١٢)</sup>. ومن الجدير بالذكر أن الفيلسوف ستيوارت ميل من أوائل من نادى بحرية التعبير عن أي رأي مهما كان هذا الرأي غير أخلاقي في نظر البعض.**

(٢١١) وعكس ذلك قد نص الدستور البحريني في المادة ٢٩ منه على حق الشكوى إضافة إلى حق مخاطبة السلطات

العامة بالإضافة إلى حق التقاضي مادة ٢٠.

(٢١٢) د/ خالد مصطفى فهمي: المرجع السابق ص ٦٨.



## □ الفصل الثاني الإطار الشرعي والقانوني لحرية الرأي والتعبير

### مقدمة:

قبل قيام الحرب العالمية الثانية كانت علاقة الدولة بمواطنيها من الموضوعات التي تدخل في صميم الاختصاص الداخلي ومن ثم كانت تخرج من دائرة اهتمام القانون الدولي العام ولما قامت الحرب نادي أصحاب الفلسفات الإنسانية بضرورة إيلاء القانون الدولي قدراً من الاهتمام بعلاقة الدولة بمواطنيها متجاوزين بذلك حدود ومبدأ السيادة الوطنية الذي يقف بينها وبين التدخل في هذا المجال<sup>(٢١٣)</sup>.

وتعد حرية الرأي والتعبير والإعلام والنشر من الحريات الهامة التي يجب على الدولة أن تراعيها وهذا ما اهتمت به منظمة الأمم المتحدة منذ نشأتها بميثاقها ١٩٤٥ مروراً بالإعلان العالمي لحقوق الإنسان ومن المعروف أنه لا يوجد حقاً مطلقاً بل كل حق مقيد بالنظام العام والآداب العامة واحترام حقوق الآخرين وفيما يلي نعرض للحماية التشريعية والشرعية والقضائية لحرية الرأي والتعبير وكذلك القيود الواردة على حرية الرأي والتعبير سواء العامة أم الخاصة.

### المبحث الأول

#### الحماية المقررة لحرية الرأي والتعبير

##### أولاً: الحماية الدولية لحرية الرأي والتعبير:

نظراً لاعتبار حرية الرأي والتعبير من المسلمات والأساسيات لقيام مجتمع حر فلقد حرص المجتمع الدولي على صيانتها إذ نص عليها إعلان حقوق الإنسان والمواطنين الفرنسي الصادر في ٢٦ أغسطس ١٧٨٩ ويعد هذا الإعلان بمثابة بداية

(٢١٣) د/ حسام أحمد هندأوي: القانون الدولي العام وحماية الحريات الشخصية - دار النهضة العربية - القاهرة - ص

على تأكيد مبادئ حقوق الإنسان إلا أننا يجب ألا ننسى أن الإسلام قد سبق جميع المواثيق والاتفاقيات الدولية والاتفاقيات الإقليمية ويتجلى ذلك فيما تضمنه المعهد الدولي للحقوق السياسية والمدنية وميثاق منظمة الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان ١٩٤٨م.

### ١- في ميثاق منظمة الأمم المتحدة:

فقد تضمن ميثاق منظمة الأمم المتحدة ضرورة حماية حقوق الإنسان وحياته الأساسية حيث أكد الديباجه على أن شعوب الأمم المتحدة تؤكد إيمانها بالحقوق الأساسية للإنسان وبكرامة الفرد وقدرة بل وتعتبر كل دولة معاملة الإنسان داخلها مسألة من الصميم الداخلي لسلطاتها الداخلي ومسئوليتها باحترام حقوق الإنسان وحق المجتمع الدولي ومسئوليته في التدخل في حماية تلك الحقوق<sup>(٢١٤)</sup> ولقد نص الميثاق على احترام حرية الرأي والتعبير وحرية وسائل الإعلام وتدفق المعلومات والحصول عليها.

### ٢- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان:

ويؤكد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على حق كل شخص في التمتع بحرية الرأي والتعبير والتفكير والعقيدة والتعليم وممارسة الشعائر الدينية ويشمل هذا الحق أيضاً حرية اعتناق الآراء دون مضايقة أو تدخل من أحد والحصول على الأنباء والأفكار من مصادرها الشرعية وتلقيها ونقلها إلى الآخرين في كافة وسائل الإعلام دون اعتبار للحدود بين الدول وذلك وفقاً لما ورد في المادة ١٨ منه كما أكد في المادة ١٩ منه على حرية تكوين آراء شخصية دون مضايقة من الغير وحق كل شخص في نقل الأخبار والأفكار التي استقاها على أشخاص آخرين والحق في تداول المعلومات كما نصت المادة ٢٣ من الإعلان على حق كل شخص في أن ينشئ وينضم إلى نقابات حماية لمصلحته.

وأما بالنسبة للقوة الملزمة للإعلان العالمي لحقوق الإنسان عام ١٩٤٨ فلقد ذهب البعض إلى أن الخطوة والحريات الأساسية الواردة في الإعلان لها قوتها

(٢١٤) راجع في ذلك د/ عمر محمد الشافعي: المرجع السابق ص ٤٩.

القانونية الملزمة في قاعدة عرقية ولكن لم تعط المحكمة الدستورية العليا في مصر أي قيمة قانونية بل لا يعد وأن يكون مجرد توصية غير ملزمة وليس له قيمة المعاهدات الدولية<sup>(٢١٥)</sup> ولقد ركز واضعو الإعلان العالمي على حرية تدفق المعلومات والحصول عليها.

### ٣- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية عام ١٩٦٦:

وتناول العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية حرية الرأي والتعبير فاعترف بحق كل إنسان في اعتناق رأي الآخرين دون مضايقة واعتباره حقاً مطلقاً يمارسه الفرد يصرف النظر عن الجنس أو اللغة أو الدين تحت طائلة حرية الرأي والتعبير الحق في الحصول على المعلومات والأفكار من وسائل الإعلام وذلك حسبما ورد في المادة ١٩ منه كما ربط هذا العهد ممارسة هذه الحقوق بواجبات ومسئوليات خاصة بمعنى أنه قد أورد عدة قيود على ممارسة حرية الرأي والتعبير وذلك من أجل احترام حقوق الآخرين أو سمعتهم أو لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة.

كما حظرت المادة ٢٠ من كل دعاية للحرب أو الدعوة للكراهية والعنصرية والتحريرض على التمييز كما أكدت المادة ٢١ على حق التجمع السلمي وعدم وضع قيود على هذا الحق اللهم إلا إذا كان من شأنه الإضرار بالأمن والنظام العام وفي المادة ٢٢ أكد العهد على الحق في حرية المشاركة مع الآخرين وفي تشكل النقابات والانضمام إليها.

ولقد منح العهد الدولي للدولة حق وضع ضوابط وقيود على ممارسة حرية الرأي والتعبير طالما كانت مجال نزاع فيما بين السلطات الثلاث داخل الدولة نظراً لكون السلطة التنفيذية دائماً في مرتبة أعلى من شعبة السلطات والتي دائماً تطغي على غيرها وعلى الحقوق<sup>(٢١٦)</sup>.

(٢١٥) القضية رقم ٧ لسنة ٣ ق دستوري - جلسة ١/٣/١٩٧٥.

(٢١٦) قرب ذلك د/ خالد مصطفى فهمي: المرجع السابق ص ٨٢.

#### ٤- العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية:

ولقد اعترف هذا العهد بأن لجميع أعضاء الأسرة البشرية كرامة أصيلة وحقوق متساوية وثابتة وفقاً للمبادئ المعلنة في ميثاق الأمم المتحدة ووفقاً لما تضمنه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر في عام ١٩٤٨م.

فلقد تضمن هذا العهد في المادة ٨ حق كل شخص داخل الدول في تكوين النقابات وبالاشتراك مع الآخرين وفي الانضمام إلى النقابة التي يختارها بهدف تعزيز مصالحه الاقتصادية والاجتماعية وحمايتها وعدم خضوع ممارسة هذا الحق لائحة قيود باستثناء التي نص عليها القانون وذلك من أجل حماية الأمن القومي والنظام العام وخوف وجهات الآخرين. كما اعترفت هذه المادة بحق النقابات في إنشاء الاتحادات وتكوين منظمات نقابية وحققها في ممارسة نشاطها بحرية وبالإضافة إلى حق الإضراب شريطة ممارسته وفقاً لقوانين البلد المعني.

وفي المادة ١٣ نص هذا العهد على حق كل فرد في التربية والتعليم وتمكين كل شخص من الإسهام بدور نافع في مجتمع حر ودعم العلم والأمن الاجتماعي وتوطيد احترام حقوق الإنسان فبدون التعليم فلن تنخفض الدول.

#### ٥- الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية (اتفاقية إقليمية):

تعد الاتفاقيات الإقليمية امتداد للاتفاقيات الدولية والسبب في ظهور مثل هذه الاتفاقيات الجوار الجغرافي أو التضارب الحضاري أو الثقافي أو الديني أو اللغة المشتركة فتتعقد الدول المعنية اتفاقيات من أجل رعاية مصالحهم وتوطيد العلاقات.

ولقد حذت الاتفاقية الأوروبية حذو الإعلان العالمي لحقوق الإنسان فتضمن ذات المبادئ والحقوق حيث تنص المادة ٩ على حرية التفكير والضمير والدين وكذلك حرية الرأي والتعبير عنهما أو تعليمهما وحق إقامة الشعائر الدينية وممارستها علناً أو سراً بطريقة فردية أم جماعية.

كما تنص المادة (١٠) على حق كل شخص في حرية التعبير ويشمل هذا الحق حرية الرأي وحرية تلقي المعلومات أو الأفكار وإذاعتها من دون تدخل

السلطات العامة ومن دون التقييد بالحدود الجغرافية مع جواز إخضاع ممارسة هذه الحريات لبعض الشكليات أو الشروط التي يحددها القانون حماية للأمن العام والنظام العام وضع الحرية وحماية الآخرين وسمعتهم.

وتنص المادة (١١) على حرية الاجتماع وتكوين الجمعيات بحرية تامة دون أي قيود اللهم إلا استهدف الصالح العام والأمن العام والآداب العامة.

## ٦- الميثاق العربي لحقوق الإنسان:

ولقد أقرت جامعة الدول العربية على الميثاق العربي لحقوق الإنسان عام ٢٠٠٥م والذي أقر احترام كرامة الإنسان وحقه في حياة كريمة على أسس من الحرية والعدل والمساواة وضرورة مراعاة القيم والمبادئ الإنسانية والحفاظة على ثروات الشعوب وتنميتها فلقد اعترفت المادة ٢٤ من هذا الميثاق بحق كل مواطن عربي في الرأي والتعبير وتضمنت أيضاً بعض الحقوق المتفرعة عن هذا الحق وهي: حرية الممارسة السياسية والمشاركة في إدارة الشؤون العامة مباشرة إما بواسطة ممثلين يختارون بحرية كما تضمنت المادة ٣٠ من الميثاق (حرية الفكر والعقيدة) وأقرت عدم جواز تقيدها بأنه قيود إلا بما ينص عليه التشريع الناقد وتنص كذلك المادة (٣٢) من الميثاق على الحق في الإسلام وحرية الرأي والتعبير<sup>(٢١٧)</sup> ولذلك الحق في استقاء الأنباء والأفكار وتلقيها ونقلها للآخرين<sup>(٢١٨)</sup>.

وتضمنت المادة ٣٥ من الميثاق الحق في تكوين الجمعيات أو النقابات المهنية وحرية ممارسة العمل النقابي مع الاعتراف بحق الإضراب السلمي وممارسة تلك الحريات غير مقيد إلا بما ينص عليها التشريع الناقد.

## ثانياً: الحماية الدستورية لحرية الرأي والتعبير في مصر:

لما كان الدستور هو القانون الأسمى والأساس للدولة لكان لابد من اعترافه بحقوق الإنسان والحريات حيث تقف بسلطات الدول أمام الدستور

(٢١٧) ولقد نصت الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان ١٩٦٧ على حرية الفكر والتعبير وكذلك حق الرد وحق الاجتماع السلمي وحق التجمع راجع مواد هذه الاتفاقية من (١٤ إلى ١٦).

(٢١٨) وقد نص الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان الصادر في ١٩٨١ على حق كل فرد في الحصول على المعلومات والتعبير عن أفكاره ونشرها والحق في تكوين الجمعيات مع الآخرين راجع مواد من ٩ إلى ١١

بدرجة واحدة تستمر فيه وجودها أسس عملها ولم يمنح الدستور لهذه السلطات فرض أية قيود على ممارسة الحريات توكيداً لقيمتها الاجتماعية وتقديراً لدورها في مجال إشباع المصالح الحيوية المرتبطة بهما ولرد كل محاولة للعدوان عليها<sup>(٢١٩)</sup>.

#### أ- نبذة تاريخية:

ولقد نصت معظم الدساتير العالمية والعربية على كفالة حرية الرأي والتعبير وما يتفرع عنها من حقوق وحريات كحرية العقيدة وحرية الاجتماع وحرية الصحافة والحق في الحصول على معلومات وخير مثال على ذلك ما نص عليه الدستور المصري الصادر في عام ١٩٧١ والذي سقط بعد ثورة الخامس والعشرين من يناير ٢٠١١.

وإذا تأملنا تاريخ حرية الرأي والتعبير في مصر فنجد أن قد نص عليها دستور ١٩٢٣ وفقاً للمادة ١٢ منه كما نص على حرية ممارسة الشعائر الدينية دون مخالفة النظام العام والآداب العامة كما نصت المادة ١٤ من دستور ١٩٢٣<sup>(٢٢٠)</sup> على كفالة حرية الرأي في حدود القانون كما نصت المادة ١٥ منه على حرية الصحافة وأقرت المادة ١٦ حق كل شخص في الكتابة بأي لغة يختارها في المعاملات كما نصت المادة ٢٠ على تقرير حق الاجتماع.

وفي عام ١٩٣٠ ألغى دستور ١٩٢٣ وصدر دستور ١٩٣٠ والذي نص على الحقوق والحريات إلا أنه في عام ١٩٣٥ صدر الأمر الملكي بعودة العمل بدستور ١٩٢٣ وفي عام ١٩٥٢ صدر الإعلان الدستوري بعد ثورة ٢٣ يوليو والذي قضى في أربع مواد على الحقوق والحريات كحق المساواة في الحريات وحق الرأي والحرية الشخصية وحق الملكية وحرية المسكن وحرية العقيدة ولكن كان هذا الإعلان

(٢١٩) القضية رقم ١٧ لسنة ١٤ ق دستوري - جلسة ١٤/١/١٨٩٥.

(٢٢٠) صدر الدستور في ١٩ أبريل ١٩٢٣ وهو عبارة عن ١٧٠ مادة طرأ عليه تعديل بالقانون ١٧٦ لسنة ١٩٥١ في عام ١٩٥٦ توقف العمل به.

مؤقتاً وفي عام ١٩٥٦ صدر دستور ١٩٥٦<sup>(٢٢١)</sup> وألغى العمل بدستور ١٩٢٣ ونص في المادة ٤٤ منه على حرية الرأي والبحث العلمي وحرية التعبير ونشره وحرية العقيدة وممارسة الشعائر الدينية (مادة ٤٣) كما نص على حق الاجتماع العملي بدون سلاح ودون حاجة لإخطار سابق مع عدم جواز حضور البوليس في اجتماعاتهم.

وبعد الوحدة بين مصر وسوريا صدر دستور ١٩٥٨ والذي نصت المادة ١٠ منه على كفالة الحريات العامة دون أية تفصيلات ولكن ترك الأمر للقانون وفي عام ١٩٦٤ صدر دستور ١٩٦٤ وكان دستوراً مؤقتاً والذي نص على حرية الرأي والتعبير والبحث العلمي وحرية الصحافة وحق المصريين في الاجتماع العلمي<sup>(٢٢٢)</sup>. وقد سائر دستور ١٩٧١م<sup>(٢٢٣)</sup> الاتفاقيات الدولية المنظمة لحقوق الإنسان فكفل حرية التعبير بمدلوله العام وفي جميع مجالاته المختلفة السياسية والاقتصادية والاجتماعية وبجميع ومسائل التعبير وقد كفل حرية الرأي للجميع دون أي تمييز ويتضح لنا أن الدستور قد أرسى قاعدة عامة ثم حرص على إتمامها بالحريات المتولدة عنه كحق حرية العقيدة وحرية الصحافة وحرية التعلم وحرية التجمع وحرية الاجتماع العلمي.

وفي عام ١٩٨٠ تم تعديل دستور ١٩٧١م حيث خصص فصلاً كاملاً عن حرية الصحافة تحت عنوان "سلطة الصحافة" متضمناً مواد من ٢٠٦ إلى ٢١٠. وبعد قيام ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ وسقوط رجال النظام السابق وسقوط دستور ١٩٧١م وصدور الإعلان الدستوري المصري في مارس ٢٠١١ والذي تضمن العديد من الحريات والحقوق وأهمها حرية الرأي والتعبير وحرية الصحافة وحرية التجمع وحرية الاجتماع وحرية العقيدة وممارسة الشعائر الدينية وحق التقاضي.

(٢٢١) صدر دستور ١٩٥٦ في ١٦/٩/١٩٥٦ وهو عبارة عن ١٩٦ مادة.

(٢٢٢) راجع مواد هذا الدستور من ٣٥ إلى ٣٧ والتي نقلت من دستور ١٩٥٦.

(٢٢٣) وقد كفل حرية الرأي والتعبير ما يتفرع عنه من حقوق وحريات في المواد ٤٧، ٤٨، ٤٩، ٥٤، ٥٥، ٥٦ حيث اتفق مع ما ورد بالمادة ١٩ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

## ب- التنظيم الدستوري لحرية الرأي والتعبير:

لقد برع دستور مصر ١٩٧١ الملغي<sup>(٢٢٤)</sup> في تنظيم الحقوق والحريات فلقد اتسم منهجه بالحفاظ على الأصالة العربية والإسلامية فلقد نص على العديد من الحقوق والحريات ولم ينص عليها مجملة ولكن ذكر كل حق على حده إلا أنه لم ينص على حق الشكوى إلا أنه أقر حق التقاضي وفي المقابل قام الإعلان الدستوري ٢٠١١ على النص أيضاً على الحقوق والحريات في بعض مواده نظراً لطبيعته المؤقتة والتنظيم ثم على النحو الآتي:

### ١- حرية الرأي والتعبير:

فقد كفل الإعلان الدستوري المصري حرية الرأي والتعبير وذلك بالنص عليها في المادة ١٢ منه<sup>(٢٢٥)</sup> كل إنسان حق التعبير عن رأيه ونشره بالقول والكتابة أو التصوير أو غير ذلك من وسائل التعبير في حدود القانون وحق النقد الذاتي والنقد البناء ضماناً لسلامة البناء الوطني.

### ٢- حرية الصحافة والطباعة والنشر<sup>(٢٢٦)</sup>:

نصت المادة (١٣) من الإعلان الدستوري المصري ٢٠١١ على حرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الإعلام مكفولة والرقابة على الصحف محظورة وكذلك حظر إنذارها أو إلغاؤها بالطريق الإداري ولكن يجوز فرض رقابة محددة عليها في حالة الطوارئ أو زمن الحرب وذلك كله وفقاً للقانون.

### ٣- حرية البحث العلمي:

لم ينص صراحة الإعلان الدستوري على حرية البحث العلمي إلا أنه من المستقر عليه وفقاً لدساتير مصر المتعاقبة ولا سيما دستور ١٩٧١م على كفالة الدولة حرية البحث العلمي لأنها صورة من صور حرية الفكر والتعبير عنه<sup>(٢٢٧)</sup>

<sup>(٢٢٤)</sup> حيث خصص دستور ١٩٧١ الباب الثالث كله تحت عنوان الحقوق والجهات والواجبات العامة وتضمن هذا الباب.

<sup>(٢٢٥)</sup> ويقابل هذه المادة في دستور ١٩٧١ المادة رقم ٤٧.

<sup>(٢٢٦)</sup> ويقابلها في دستور ١٩٧١ المادة ٤٨ وكذلك باب "سلطة الصحافة من المواد (٢٠٦ إلى ٢١٠)

<sup>(٢٢٧)</sup> راجع المادة ٤٩ من دستور ١٩٧١م.



وأكدت على هذه الحرية والإبداع الأدبي والفني والثقافي وتوفير وسائل التشجيع اللازمة لتحقيق ذلك.

#### ٤- حق الاجتماع:

ولقد نص الإعلان الدستوري المصري ٢٠١١ على حق المواطنين في الاجتماع الخاص<sup>(٢٢٨)</sup> السلمي وذلك وفقاً للمادة ١٦ حيث منحهم هذا لاحق بدون حمل سلاح دون حاجة إلى إخطار سابق ولا يجوز لرجال الأمن حضور اجتماعاتهم الخاصة والاجتماعات العامة والموكب والتجمعات بعامة في حدود القانون.

#### ٥- حق تكوين الجمعيات والنقابات:

أسوة بما ورد في دستور ١٩٧١ نص الإعلان الدستوري في مادته ٤ على حق المواطنين في تكوين جمعيات<sup>(٢٢٩)</sup> على الوجه المبين في القانون وكذلك حق الأفراد في إنشاء النقابات والاتحادات<sup>(٢٣٠)</sup> للدفاع عن مصالحهم وتعبيراً عن آرائهم.

#### ٦- حرية العقيدة:

وقد كفل الإعلان الدستوري المصري<sup>(٢٣١)</sup> حرية العقيدة في المادة ١٢ منه وكذلك كفل حرية ممارسة الشعائر الدينية سراً أو علناً وبطريقة فردية أو جماعية وذلك تطبيقاً للمبدأ الذي أرسته الشريعة الإسلامية وهو عدم إكراه أحداً على اعتناق الدين الإسلامي.

#### ٧- حق الشكوى والتقاضي:

لم ينص الإعلان الدستوري على حق الشكوى صراحة وذلك أسوة بالدستور المصري السابق على الرغم من أن هذا الأخير قد ذكر فقط حق الأفراد في مخاطبة السلطات العامة في مادته ٦٣ ولكن نص الإعلان الدستوري

(٢٢٨) ويقابل هذه المادة ٥٤ في دستور ١٩٧١ م.

(٢٢٩) ويقابل هذه المادة ٥٥ في دستور ١٩٧١ م.

(٢٣٠) ويقابل هذا الحق المادة ٥٦ في دستور ١٩٧١ م.

(٢٣١) ويقابلها المادة ٤٦ في دستور ١٩٧١ م.

على حق التقاضي<sup>(٢٣٢)</sup> في مادته ٢١ وحق الأفراد في اللجوء إلى القضاء كما كفل حق الدفاع مادة ٢٢ أصالة أو بالوكالة.

#### ٨- حرية التعليم:

لم يذكر الإعلان الدستوري حرية التعليم إلا أنها من المبادئ المستقر عليها في دساتير العالم بأسره ولقد طبق الدستور المصري ١٩٧١م ما نصت عليه إعلانات حقوق الإنسان من الاعتراف بحرية التعليم والتعليم وحق الفرد في الحصول على معلومات وأنباء وأخبار وحق نشرها ولكن لم يجعل حرية التعليم حقاً فردياً بل جعله واجب على الدولة فجعله إلزامياً في المرحلة الابتدائية وتشرف الدولة عليه مادة ١٨ منه.

#### ج- تعطيل حرية الرأي والتعبير:

وكانت دائماً تعطل حرية الرأي والتعبير في حالات الطوارئ وذلك بموجب المادة ٣ من القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ بشأن حالة الطوارئ المعدل القانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ حيث كانت هذه المادة تمنح رئيس الجمهورية متى أعلنت حالة الطوارئ أن يتخذ التدابير المناسبة للمحافظة على الأمن والنظام العام فكان يحق له وضع قيود على حرية الأشخاص في الاجتماع والانتقال والإفادة والمرور في أماكن أو أوقات معينة والقبض على المشتبه فيهم والخطرين على الأمن العام والترخيص بتفتيش الأشخاص والأماكن ودون التقيد بأحكام قانون الإجراءات الجنائية كما كان له حق الأمر بمراقبة الرسائل ايا كان نوعها ومراقبة الصحف والنشرات والمطبوعات والمحركات والرسوم وكافة وسائل التعبير والدعاية والإعلان<sup>(٢٣٣)</sup>.

#### ثالثاً: الحماية القضائية لحرية الرأي والتعبير في مصر:

يعد القضاء الأمين على ممارسة الحقوق والحريات بصفة عامة وحرية الرأي والتعبير بصفة خاصة لذا يلتزم القضاء بثلاثة مبادئ وهم:

(٢٣٢) ويقابلها المادة ٦٨ و ٦٩ من دستور ١٩٧١م.

(٢٣٣) د/ خالد مصطفى فهمي: حرية الرأي والتعبير - المرجع السابق ص ١٢٩.

١- حماية الحريات الأساسية بأسلوب مباشر مستعيناً في ذلك بالنصوص الدستورية والقانونية التي تعهد له بمهمة الرقابة على دستورية القوانين<sup>(٢٣٤)</sup>.

٢- حماية الحريات الأساسية بأسلوب غير مباشر وذلك من طريق تبني المفهوم الواسع للقوانين وكذلك تبني النظريات الناشئة في مجال القانون الإداري وأعمالها في مجال حماية الحقوق والحريات الأساسية قبل نظرية المبادئ العامة للقانون أو بالاستعانة بالقوانين السابقة على الدساتير القائمة.

٣- عدم علو الحريات الأساسية على النظام العام وخاصة في فترات الأزمات حيث يعتبر النظام العام شرطاً ضرورياً وأساسياً لممارسته الحقوق والحريات الأساسية. ونتناول فيما يلي دور كل من المحكمة الدستورية العليا ومحكمة النقض ومحكمة القضاء الإداري في صيانة وحماية حرية والرأي التعبير.

#### ١- في قضاء المحكمة الدستورية العليا:

تقوم المحكمة الدستورية العليا بالرقابة الدستورية اللاحقة<sup>(٢٣٥)</sup> على القوانين حيث تعد هذه الرقابة حصناً وضمناً للحريات والحقوق ولقد كانت حرية الرأي والتعبير مثار الكثير من القضايا التي تداولها القضاء الدستوري لذا أقرت المحكمة الدستورية عدة مبادئ في هذا الخصوص على النحو الآتي:

١- اعتبار حرية الرأي من والتعبير من الدعامات الأساسية التي تقوم عليها النظم الديمقراطية الحرة واعتبارها المدخل الحقيقي لممارسة الكثير من الحريات والحقوق<sup>(٢٣٦)</sup>

---

(٢٣٤) د/ عبدالحفيظ الشيمي: القضاء الدستوري وحماية الحريات الأساسية في القانون المصري والفرنسي - دار النهضة العربية - طبعة ٢٠٠١ - ص ٣.

(٢٣٥) يمارس المجلس الدستوري الفرنسي رقابة سابقة على صدور القوانين.

(٢٣٦) القضية رقم ٤٤ لسنة ٧ق دستوري - جلسة ٧ مايو ١٩٨٨.

٢- عدم جواز أن يكون القانون أداة تفوق حرية التعبير عن مظاهر الإخلال بأمانة الوظيفة أو النيابة أو الحقوق العامة<sup>(٢٣٧)</sup>.

٣- حرية التعبير محمية دستورياً في مجال انتقاد العمل العام ولا يجوز للقاضي الجنائي أن يفرض قيوداً باهظة على الأدلة النافية لتهمة التعريض بالسمعة<sup>(٢٣٨)</sup>.

٤- حرية الصحافة وذلك استناداً على أن الدستور قد أطلق لها قدراتها في مجال التعبير ليظل عطاؤها متدفقاً تتصل روافده دون انقطاع<sup>(٢٣٩)</sup>.

٥- كما أكدت المحكمة على حرية الاجتماع باعتبارها هي إطار حرية التعبير بما يكفل إنماء القيم التي تتوخاها ويمنحها مغزاها<sup>(٢٤٠)</sup>.

٦- تفقد حرية التعبير قيمتها إذا مجر المشرع على حق من يلوذون بها في الاجتماع المنظم وحجب يقاوم الآراء في دوائر أعرض بما يحول بين تفاعلها وتصحيح بعضها بعضاً<sup>(٢٤١)</sup>.

#### ب- في قضاء محكمة النقض المصرية:

ولقد أكدت محكمة النقض المصرية على حرية الرأي والتعبير فكفلتها وأقرت حرية الأعراب عن الفكر شأنها شأن سائر الحريات لا يمكن قيامها إلا في حدود احترام كل فرد لحريات غيره لذا يجب على المشرع تعيين تلك الحدود<sup>(٢٤٢)</sup>.

<sup>(٢٣٧)</sup> القضية رقم ٢ لسنة ١٦ ق دستوري - جلسة ٢٠/٥/١٩٩٥.

<sup>(٢٣٨)</sup> القضية رقم ٤٢ لسنة ١٦ ق دستوري جلسة ٢٠/٥/١٩٩٥.

<sup>(٢٣٩)</sup> القضية رقم ٢٥ لسنة ٢٢ ق دستوري - جلسة ٥/٥/٢٠٠١.

<sup>(٢٤٠)</sup> طعن رقم ٢٣ لسنة ١٦ ق دستوري - جلسة ١٨/٣/١٩٩٤.

<sup>(٢٤١)</sup> القضية رقم ٦٢ لسنة ١٥ ق دستوري - جلسة ١٥/٤/١٩٩٤.

<sup>(٢٤٢)</sup> القضية رقم ١٣٩٤ لسنة ٢٠ ق جلسة ١٧/٤/١٩٥١ مجموعة أحكام محكمة النقض س ٢ ص ١٠٠٦ مجموعة الربع قرن - ص ٩١٨ بند ٩.

كما أكدت على كفالة حرية الإعراب عن الفكر بأية وسيلة سواء بالقول أو الكتابة أو بالتصوير شأنه شأن ممارسات باقي الحقوق والحريات وذلك في حدود القانون<sup>(٢٤٣)</sup> وبتاريخ ٢٢ فبراير ٢٠٠٧ صدر أول حكم قضائي بالحبس مدون في مصر.

### ج- في قضاء القضاء الإداري في مصر:

كما أكدت محكمة القضاء على أنه تقييد الحريات العامة التي كفلها الدستور هو من الأمور المستعجلة التي يصح فيها وقف التنفيذ نظراً لما منطوي عليه من خطورة<sup>(٢٤٤)</sup> وقد قضت أيضاً بأن رقابة القضاء على سلطة الإدارة الاستثنائية في حظر وتقييد حق عقد الاجتماعات العامة بالنسبة لغير المواطنين تتغلغل في فحص مدى مشروعية وملاءمة الأسباب وإنما تقف عند حد استظهار ما إذا كان القرار الصادر قام على وقائع صحيحة أم لا<sup>(٢٤٥)</sup>.

وفي ٢٩ ديسمبر ٢٠٠٧ حكمت محكمة القضاء الإداري برفض دعوى قضائية تطالب بحجب بعض المواقع والمدونات وإلغاء قرار وزير الاتصالات السبلي بهذا الشأن.

---

(٢٤٣) القضية رقم ٦٦٧ لسنة ٢٠٠٦ إداري محرم بك والمقيدة برقم ٢٠٠٦/١١٠٦ وحكم عليه بـ ٤ سنوات بنهمة التحريض على كراهية الإسلام وإهانة رئيس الجمهورية.

(٢٤٤) القضية رقم ١٥٩٣ لسنة ٥ ق قضاء إداري جلسة ١٩٥١/١١/٧.

(٢٤٥) القضية رقم ٣٤٠٠ لسنة ٣٩ ق قضاء إداري جلسة ١٩٨١/٦/٢٤ م.

## المبحث الثاني

### القيود الواردة على حرية الرأي و التعبير

#### أولاً: القيود العامة على حرية الرأي والتعبير

لاشك أن لكل قاعدة استثناءات ولكل حق قيود ولكل حرية حدود وهذا كله يتفق مع المنظومة الأساسية لحماية الحقوق والحريات فحرية الشخص تقف عند حدود حريات الآخرين ومن ثم يجب تنظيم تلك الحريات والتأكد من الضوابط الموضوعية لممارستها بما يتفق مع الأوضاع والظروف المحيطة<sup>(٢٤٦)</sup>. لذا فهناك قيود عامة على حرية الرأي والتعبير وهي كالآتي:

#### ١- احترام الدستور والقانون:

لما كان الدستور هو القانون الاسمي في الدولة وعلى الجميع الخضوع له وعدم استصدار قوانين أو لوائح بالمخالفة لأحكامه ولما كان الدستور هو الوثيقة التي وردت بها الحقوق والحريات فكان لزاماً على الأشخاص عن ممارسة حقوقهم وحررياتهم احترام مبادئ وأحكام الدستور كما يجب عليهم احترام القانون إذ أنه يضع نظاماً لتطبيق تلك الحقوق والحريات وكيفية ممارستها وبما أن حرية الرأي والتعبير هي المدخل الحقيقي لممارسته جميع الحريات والحقوق فلا بد أن تكون متفقة مع القانون والدستور حتى لا يقع الشخص تحت طائلة المساءلة القانونية.

وبالإضافة إلى ذلك فإن مبدأ سيادة القانون والذي يعني خضوع الكافة له سواء كانوا حكاماً أو محكومياً ما هو إلا تأكيداً على وجوب اتفاق الحريات والحقوق مع الدستور والقانون.

#### ٢- حماية النظام العام والآداب العامة:

ويعتبر النظام العام والآداب العامة من القواعد والأسس التي يجب مراعاتها عند اتخاذ أو ممارسة أي عمل أو حق أو رأي لأن الحرية لها جناحان

(٢٤٦) راجع د/ مصطفى محمود عفيفي: الحقوق المعنوية للإنسان بين النظرية والتطبيق - دار الفكر العربي - القاهرة - بدون سنة نشر.

الأول حق ممارستها والثاني هو المسؤولية عن ممارستها وذلك عند تجاوز القيود والحدود القانونية.

ويقصد بالنظام العام مجموعة المصالح الأساسية للجماعة أو هو مجموع الأسس والدعامات التي يقوم عليها بناء الجماعة وكيانها بحيث لا يتصور بقاء هذا الكيان سليماً دون استقرار عليه<sup>(٢٤٧)</sup>.

ويقصد بفكرة الآداب العامة مجموعة القواعد الخلقية التي يقوم عليها التنظيم القانوني داخل الدولة وقد توجب الآداب العامة كجزء من فكرة النظام العام إذا كانت تدخل في مدلوله بالمعنى الواسع وقد تعتبر مستقلة عن فكرة النظام العام<sup>(٢٤٨)</sup>.

### ٣- حماية حريات الآخرين؛

يقع التزاماً على الدولة ألا وهو حماية حقوق الآخرين من خلال المبادئ والمقومات الأساسية التي تضعها من أجل تعميق مبادئ الديمقراطية والمشاركة داخل المجتمع<sup>(٢٤٩)</sup> حيث تقف حدود الحق عند حدود حقوق الغير ونم ثم فإن ممارسة حرية الرأي والتعبير تقف وتعطل عندما تمس بسمعة وكرامة الآخرين.

وعلاوة على ذلك فإن ممارسة حق النقد لا يعني المساس بالمعتقدات الدينية للآخرين أو تلوين سمعتهم أو التحقير من شأنهم ولكن وجود هذا الحد لا يعني إطلاقاً التضحية بالحق.

<sup>(٢٤٧)</sup> د/ حسين كيره: المدخل إلى القانون - منشأة المعارف - الإسكندرية - ٢٠٠٠.

<sup>(٢٤٨)</sup> د/ ياسين محمد يحيى: المدخل لدراسة القانون - ط ٤ - القاهرة ١٩٨٤. ص ١٢٢ وما بعدها.

<sup>(٢٤٩)</sup> د/ مصطفى محمود عفيفي: المرجع السابق ص ٩٦.

## ثانياً: القيود الخاصة المفروضة على حرية الرأي والتعبير:

### ١- حظر قيام الصحافة ووسائل الإعلام بنشر أسرار الدفاع عن البلاد:

وذلك لأهميتها وحفاظاً على أمن البلاد لذا فرض قانون العقوبات المصري<sup>(٢٥٠)</sup> عقوبة الحبس والغرامة على كل من أفشى أو أذاع سراً من أسرار الدفاع عن البلاد.

### ٢- احترام حرية الحياة الخاصة للمواطنين:

فقد فرض قانون العقوبات المصري عقوبة الحبس<sup>(٢٥١)</sup> والعلّة في ذلك هي حق كل فرد في حماية بعض مظاهر حياته الخاصة داخل مجتمعه والحفاظ على السرية بما يصون سمعة الشخص ولكن كلما زادت شهرة الشخص كلما ضاق نطاق الحياة خاصة بالنسبة له كالشخصيات العامة والفنانون.

### ٣- سرية التحقيقات الابتدائية بعكس المحاكمة:

من المبادئ المستقر عليها سرية التحقيقات الابتدائية<sup>(٢٥٢)</sup> والعلّة في ذلك هو أن هذه التحقيقات قد تسفر عن عدم صحة الواقعة أو عدم وجود وجه لإقامة الدعوى مما قد سفر الإعلان عن التشهير والإضرار بالشخص وذلك إذا تم النشر. وهذا ما أكدت عليه محكمة النقض في أحكامها حيث قضت بأن حصانة النشر مقصورة على الإجراءات القضائية العلنية والأحكام التي تصدر علناً فقط وأن هذه الحصانة لا تمتد إلى ما يجري في الجلسات غير العلنية ولا إلى ما يجري في الجلسات التي قرر القانون أو هيئة المحكمة الحد من علنتها<sup>(٢٥٣)</sup>.

### ٤- حظر نشر محاكمة الأحداث:

لقد أقر قانون الطفل رقم ١٢ لسنة ١٩٩٦ في المادة ١٢٦ سرية محاكمة الأحداث فحظر نشر كل مراحل التحقيق والمحاكمة ولا يجوز حضور

(٢٥٠) راجع المادة ٨٠/أ من قانون العقوبات المصري رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧م.

(٢٥١) راجع المادة ٣٠٩ مكرراً من قانون العقوبات.

(٢٥٢) ومن أنصار هذا الرأي د/ شريف كامل: جرائم الصحافة في القانون المصري - دار النهضة العربية - القاهرة -

١٩٩٤ ص ٧٤ وكذلك مراجع د/ محسن فرج: جرائم الفكر والرأي والنشر - النظرية العامة للجرائم التعبيرية

- ط ٢ - دار الفكر العربي - ١٩٨٨م.

(٢٥٣) راجع طعن رقم ١٤٤٨ لسنة ٤٤٤٤هـ جلسة ١٩٨٨/٢/١ نقض ١٦ يناير ١٩٩٢ مجموعة أحكام النقض من ١٣

ومن ١٣ ص ٤٧.



محاكمة الطفل أمام محكمة الأحداث إلى أقاربه والشهود والمحامون والمراقبون إلا فيما عيون والمحكمة إخراج الطفل بعد سؤاله ولا يسمح للصحفي بحضور الجلسات الخاصة بمحاكمة الأحداث ولا يجوز له نشر ما يحدث بالجلسات إذا علم بملاسات القضية لذا يرى البعض وجوب الفصل ذلك صراحة وإجراء تعديل في هذه المادة<sup>(٢٥٤)</sup>.

#### ٥- حظر نشر ما يجري في المداولات السرية للقضاة:

يحظر على الصحفي نشر ما يجري في المداولات السرية لقضاة المحكمة المعروض عليها الدعوى للوصول إلى حكم عادل فيها وذلك حفاظاً على سير العدالة وسير أرض الحظر على القضاة أنفسهم فلا يجوز لقاضي أن يعلن أنه كان يرى تأثير المتهم أو براءته وعدم جواز إفشاء سر المداولات<sup>(٢٥٥)</sup>.

٦- حظر النشر في الدعاوى المرفوعة في جرائم السب والقذف والسب وإفشاء الأسرار وجرائم الاعتداء على حرمة الحياة الخاصة متى قرر القانون أو رأت المحكمة ذلك:

كما يحظر النشر في دعاوى الأحوال الشخصية المتعلقة بالطلاق أو التفريق أو التزاماً والحظر هنا مطلق ولا يتقيد بحالات معينة<sup>(٢٥٦)</sup>.

٧- عدم جواز جعل حرية الرأي والتعبير وسيلة للتحريض على ارتكاب جريمة أو جريمة قلب نظام الحكم:

وذلك للحفاظ على أمن وسلامة واستقرار المجتمع وكذلك عدم جواز التحريض على تغيير المبادئ الأساسية للدستور بالقوة أو بالإرهاب أو أي وسيلة غير مشروعة كما لا يجوز التحريض على بعض طائفة من الناس أو التحريض على مخالفة القوانين لذا فرضت عقوبات على المحرض بشرط أن يكون التحريض مباشر وبصراحة اتجاه نية المحرض إلى إحداث النتيجة بصرف النظر عن تحققها.

(٢٥٤) د/ خالد مصطفى فهمي: المرجع السابق ص ٢٢٢.

(٢٥٥) راجع المادة ٧٤ من القانون ٤٦ سنة ١٩٧٢ قانون السلطة القضائية.

(٢٥٦) د/ جمال العطيقي: الحماية الجنائية للخصومة من تأثير النشر - رسالة دكتوراه - جامعة المعارف - القاهرة - ص ٥٦٩.

## ٨- عدم جواز جعل حرية الرأي والتعبير وسيلة لانتهاك حرية الآداب العامة:

فلا يجوز إبداء رأياً أو أفكار تهاجم اعتبارات المجتمع التقليدية أو تحت على سوء السلوك أو تركيب وروايات تروى كيفية اجتماع الجنسين ولكن مثل هذه الكتب تنشر في مصر ولا يعتبر جريمة استناداً إلى ما يحدث في الكباريات والمراقص.

## ٩- حظر الإساءة لسمعة البلاد:

لقد حظر قانون العقوبات المصري في المادة ١٧٨ بعد تعديلها عام ٢٠٠٦ الإساءة لسمعة البلاد ولا يشترط طريقة معينة للإساءة.

## ١٠- حظر التعدي على الأديان:

يحظر على أي شخص التعدي على حرية من يدينون بدين سماوي آخر وذلك منعاً من انتشار الفتنة ولأن ذلك يمثل تهديداً صارخاً لأمن المجتمع وسلامته واستقرار كما يحظر التشويش أو التعطيل لإقامة الشعائر الدينية لملة معينة أو احتفال ديني خاص بأي دين سماوي<sup>(٢٥٧)</sup> وما تجدر الإشارة إليه لا يجوز لمن يدينون بدين غير سماوي أن يطلبون الإذن بممارسة تلك الديانة على مرأى ومسمع أصحاب الديانات السماوية مما يضر بالنظام العام داخل المجتمع.

## ١١- حظر نشر البلاغات والأخبار الكاذبة:

لقد حظرت المادة ١٨٨ من قانون العقوبات نشر بلاغات وأخبار كاذبة من جانب الصحفي مع علمه بكذبها حفاظاً على الصالح العام واستقرار أمن وسلامة المجتمع وبالتالي يتضح لنا أن حرية الأفراد في نشر الأنباء التي تتعلق بالمصلحة لنا أن حرية الأفراد في نشر الأنباء التي تتعلق بالمصلحة العامة ليست مطلقة ولكنها مقيدة بحق الهيئة الاجتماعية في الدفاع عن مصالحها ولأن نشراً لأوهام والمفتريات من شأنه أن يضلل الرأي العام عن الحقائق الهادفة السليمة.

(٢٥٧) راجع المادتين ١٦٠ و ١٦١ من قانون العقوبات المصري.

١٢- لا يجوز اتخاذ حرية الرأي والتعبير وسيلة لإهانة رئيس الجمهورية أو العيب في حق ملك أو رئيس دولة أجنبية أو العيب في حق ممثلي الدول الأجنبية المتعتمدين في مصر أو إهانة أو سب مجلس الشعب أو الهيئات العامة في الدولة أو سب موظف عام ومن في حكمه أو الإقلال بمقام القاضي:

١٣- حظر نشر ما يخل بحسن سير العدالة<sup>(٢٥٨)</sup> :

لقد حظر قانون العقوبات المصري نشر ما يستتبع التأثير على القضاة وعلى من يطلب شهادته في الدعوى وكذلك حظر نشر ما يجري في الجلسات السرية للمحاكم.

كما يحظر نشر الجرائم التي تمس الآداب العامة والنظام العام ونشر ما يجري في المداوالات السرية بالمحاكم أو ما يجري في الجلسات العلنية بغير أمانة وبسوء قصد.

كما يحظر نشر أخبار التحقيقات الجنائية الابتدائية والمرافعات وكذلك حظر نشر ما يجري بالمناقشات السرية أو نشر ما يجري بالمناقشات العلنية بغير أمانة وسوء قصد لمجلس الشعب.

١٤- حظر قذف أو سب الأفراد واحتقارهم بأنه وسيلة سواء بالفعل أو بالقول أو بالإشارة أو بالكتابة وكذلك تجريم الامتناع من نشر الرد أو التصحيح<sup>(٢٥٩)</sup>.

<sup>(٢٥٨)</sup> مراجع المواد الآتية (١٨٧، ١٨٩، ١٩٠، ١٩١، ١٩٢، ١٩٣) من قانون العقوبات.

<sup>(٢٥٩)</sup> مراجع المواد (٣٠٢، ٣٠٣، ٣٠٤، ٣٠٥، ٣٠٦، ٣٠٧، ٣٠٨، ٣٠٩، ٣١٠) والمادة ٢٨١ من قانون تنظيم الصحافة رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦. فتنص المادة ٣٠٢ علي (يعد قاذفا كل من اسند لغيره بواسطة إحدى الطرق المبينة بالمادة ١٧١ من هذا القانون أمورا لو كانت صادقة لأوجبت عقاب من أسندت إليه بالعقوبات المقررة لذلك قانونا أو أوجبت احتقاره عند أهل وطنه

ومع ذلك فالطعن في أعمال موظف عام أو شخص ذي صفة نيابية عامة أو مكلف بخدمة عامه لا يدخل تحت حكم الفقرة السابقة إذا حصل بسلامة نية وكان لا يتعدى أعمال الوظيفة أو النيابة أو الخدمة العامة وبشرط أن يثبت مرتكب الجريمة حقيقة كل فعل اسند إليه ولا يغنى عن ذلك اعتقاده صحة هذا الفعل.

ولا يقبل من القاذف إقامة الدليل لإثبات ما قذف به إلا في الحالة المبينة في الفقرة السابقة).

## الفصل الثالث

### الرؤية المستقبلية لتنظيم حرية الرأي والتعبير

علي الرغم من ان الدستور المصري ١٩٧١ السابق قد برع في كفالة الحقوق والحريات بصفة عامة وحرية الرأي والتعبير وما يتفرع عنها من حريات اخري بصفة خاصة الا أننا الان في أشد الحاجة لتنظيم الحقوق والحريات اذن ان اللجنة التأسيسية المعنية بوضع الدستور الجديد للبلاد ستبدأ عملها خلال اسابيع ومن العلوم ان جمهورية مصر العربية يحكمها الان الي وقت كتابتنا لهذا البحث الاعلان الدستوري المؤقت الصادر في مارس ٢٠١١ والذي يتكون من ٦٣ مادة.

ولامراء في أن الحقوق والحريات تعطل دائما وابدأ في حالات الطوارئ وفي زمن الحرب حيث تقيد جميع الحريات بما فيها حرية الرأي والتعبير وعندئذ يمكن تفتيش الاشخاص والاماكن دنو مراعاة لاحكام قانون الاجراءات الجنائية وعامة فان ممارسة الحقوق والحريات مقيدة باحترام حقوق الاخرين. ولقد كشف الواقع العملي تعسف السلطات في الدولة بتقييد الحريات والاعتداء علي كرامة الانسان وتقييد حق ممارسة الشعائر الدينية وحظر الاجتماعات الخاصة مما اعتبر ذلك التعسف بمثابة الوقود الذي أشعل نارثورة الشباب في الخامس والعشرين من يناير لعام ٢٠١١ والتي خرج فيها الشباب مطالبين بالعدالة الاجتماعية والحرية والكرامة والتي انتهكها رجال النظام السابق وأدت الثورة الي تنحي رئيس الدولة وخلع جذور النظام الفاسد من جذوره التي دامت لاكثر من ٣٠ عاما.

وفيما يلي نعرض لاهم المقترحات حول تنظيم الحقوق والحريات....

#### (أولا) بالنسبة للصياغة الشكلية:

لقد ذكرنا آنفا ان الدستور المصري الملغي ١٩٧١ قد خصص الباب الثالث للحقوق والحريات والواجبات العامة وضمنه العديد من الخاصة بتلك الحقوق والحريات الا ان ذلك لم يمنع من ورود نصوص اخري في مواضع متفرقة في الدستور.

وبمناسبة وضع الدستور الجديد للبلاد فلنا بعض المقترحات الخاصة بالصياغة الشكلية لبا الحقوق والحريات وهذا علي فرض ان الدستور سيقسم الي ابواب علي غرار دستور ١٩٧١ وهذا ما نفضله.

١- طالما أن تقسيم الدستور الجديد يكون كما ذكرنا سابقا فيجب تضمين باب الحقوق والحريات جميع النصوص المتعلقة بها ماعدا التي يتعذر فصلها عن موضعها<sup>٣٦٠</sup>

٢- تجنب الالفاظ والشعارات السياسية الخادعة والتي تستخدم عادة لاثارة المشاعر الوطنية لدي المواطنين.

٣- عند النص علي حرية الراي والتعبير لا بد ان يتلوها بقية النصوص المتعلقة بالحقوق والحريات المتفرعة عن حرية اراي والتعبير.  
**(ثانيا) بالنسبة للصياغة الموضوعية:<sup>٣٦١</sup>**

١- يجب النص في الدستور القادم علي حق الشكوي صراحة كما فعل الدستور الامارتي في المادة ٤١ منه.

٢- لا بد من تقييد الحريات بمراعاة النظام العام والاداب العامة وذلك بتضمين عبارة "مراعاة للنظام العام والآداب" في نهاية كل مادة.

٣- يتعين تنظيم الحق في الحصول علي معلومات تفصيليا ولاسيما ان الاعلام اصبح يمثل اداة خطيرة في المجتمع ووسيلة لتثقيف الناس.

٤- من الاحري توفير الحصانة والحماية والحرية لوسائل الاعلام حتي يكون هناك اعلام حر مسئول وبعد ثورة ٢٥ يناير تمتعت كل وسائل الاعلام بحرية تامه الا ان ذلك ساعد في ظهور اعلام غير واع.

---

(٨٦) د/ علي الباز : المرجع السابق ص ١٧٦ وما بعدها

(٨٧) من جانبنا نري علي المشرع الدستوري ان يتخذ باب الحقوق والحريات الوارد بدستور ١٩٧١ اساسا له عند صياغته لهذا الباب مع علاج القصور والعيوب الواردة بالدستور السابق وتفاديها

٥- ضرورة النص علي حقوق مستخدمي الانترنت من أجل تعزيز حرية الراي والتعبير علي الانترنت.<sup>٢٦٢</sup>

٦- لابد من النص صراحة علي حق الرد لكل من تأذي من جراء أقوال أو أفكار غير دقيقة أو جارحة نشرت علي الجمهور من قبل وسيلة اتصال ينظمها القانون.<sup>٢٦٣</sup>

٧- يجب النص صراحة علي الحق في الاضراب شريطة ممارسته وفقا لقوانين الوطن.<sup>٢٦٤</sup>

٨- لا مانع من اقتباس نصوص دستور ١٩٧١ المتعلقة بحرية الراي والتعبير وحرية العقيدة وبقية الحريات المتفرعة عن رية الراي والتعبير ولكن مع تضمين عبارة "مراعاة النظام العام والاداب"

٩- اما بالنسبة لحرية ممارسة الشعائر الدينية فلا بد من النص علي حرية ممارستها وذلك في حدود النظام العام والاداب ولكن لايجوز بايه حال من الاحوال لمن يدينون بديانات غير سماوية اقامة شعائرهم الدينية علنا وذلك منعا من اثاره حفيظة اصحاب الديانات السماوية(راجع المادة ٣٥ من الدستور الكويتي ودستور مصر ١٩٢٣ و١٩٣٠ و١٩٥٦ و١٩٦٤)

١٠- ونأمل أن يتضمن الدستور القادم نصا مستقل ينص علي أن مراعاة النظام العام والاداب العامة واجب عام.<sup>٢٦٥</sup>

### (ثالثا) فيما يتعلق بتظيم حق التضاهر السلمي؛

لاشك أن التضاهر أصبح ادوات التعبير عن الرأي في مصر وذلك بعد قيام ثورة مصر الخالدة في ٢٥ يناير ٢٠١١ فالظاهرة تجذب لها الأنظار و تجذب لها وسائل الاعلام وحجم المظاهرة وعددها يعكس التأييد للقضية او المطالب التي تدافع عنها المظاهرة او تطالب بها.

٨٨) وهذا ما اكد عليه قرار البرلمان الاوروبي حول حرية الراي والتعبير علي الانترنت الصادر في يوليو ٢٠٠٦.

٨٩) راجع المادة ١٤ من الاتفاقية الامريكية لحقوق الانسان ١٩٦٧

٩٠) راجع المادة ٨ من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

٩١) راجع د/ علي الباز - المرجع السابق ص ٩٢ وما يعدها

ولكننا لم نعتد في تاريخنا علي التظاهر السلمي ذلك أن المظاهرات كانت دائما تقابل بالقمع علي يد الشرطة وأذرع السلطة الاخري لذا غالبا تؤدي المظاهرات في مصر والدول العربية الي اعمال شغب واشتباكات.  
**ونقترح في هذا الصدد الاتي:**

- ١- يتعين النص صراحة في الدستور القادم علي حق التظاهر السلمي علي الرغم من كونه صورة من صور حرية التجمع والاجتماع السلمي.
- ٢- لا يمكن ممارسة هذا الحق الا بتصريح من الجهة المختصة (مجلس الشعب) ثم يتم ابلاغ وزارة الداخلية والتي لايمكن لها الرفض لاي سبب طالما كان التظاهر سلميا<sup>٣٦٦</sup>.
- ٣- يتم تحديد ميعاد لبدء المظاهرة وانتهائها وبشرط عدم تعطيل سير الواصلات والحركة المرورية.
- ٤- يفضل عمل اجتماع قبل ميعاد المظاهرة مع المسؤولين عن المظاهرة لمعرفة اسباب التظاهر وطبيعتها ومحاولة الاتفاق علي اسلوب تمييز المتظاهرين عن الدخلاء المخربين.
- ٥- تحمي الشرطة المتظاهرين رجالا ونساء من مثيري الشغب والتخريب والبلطجة وما اكثرهم في ميدان التحرير حاليا.
- ٦- وكما ذكرنا ان حق التظاهر السلمي والاعتصام مقيد بعدم تعطيل المرافق العامة والمرور والا كان لجهة الادارة حق فض وابعاد المعتصمين وكل

---

٩٢) راجع مقال الدكتور أحمد سعفان بعنوان "انتعلم نظام وآداب التظاهر" المنشور بجريدة نهضة مصر بتاريخ ٥/٧/٢٠١١

من يثبت تورطه او قيامه بالحاق الضرر بالمتظاهرين او بسلامتهم ويسال  
مدنيا وجنائيا.<sup>٢٦٧</sup>

ولقد تم تقديم النائب صبحي صالح مشروع قانون التظاهر والاعتصام الي اللجنة  
التشريعية بمجلس الشعب الا ان هذا المشروع قد لاقى انتقادات واسعة من جانب  
غالبية القانونيين حيث اعتبره البعض خطوة نحو تكميم الافواه وقمع الحريات  
مما جعل اللجنة التشريعية بمجلس الشعب تقوم بسحب هذا المشروع.

---

٩٤) وقضت المحكمة العسكرية صباح ١/٧/٢٠١١ بسجن ٥ عمال شركة بتروجيت سنة مع ايقاف التنفيذ لقيامهم  
والعشرات من زملائهم بالاعتصام اما مبني وزارة البترول مما عرقل سير العمل بها وقد جاء هذا الحكم بعد صدور  
المرسوم رقم ٣٤ لسنة ٢٠١١ والمتعلق بتجريم الاعتصامات المضرة بسير المرافق العامة ولقد سقط هذا المرسوم  
بسقوط حالة الطوارئ.



## الخاتمة

### اولا : النتائج:

باستعراض ما ذكرناه في بحثنا يتضح لنا أن حرية الرأي والتعبير هي المدخل الحقيقي لممارسة الكثير من الحريات والحقوق العامة الفكرية والثقافية وغيرها حيث يتشعب منها العديد من الحريات مثل حق التقد وحرية الصحافة والطباعة والنشر وغيرها.

وعلي ذلك فحرية التعبير هي الطريق لبناء نظم ديمقراطية تتعدد معها مراكز اتخاذ القرار الا ان حرية التعبير مقيدة ببعض الضوابط اهمها عدم المساس بالمعتقدات الدينية وعدم اهانة رئيس الأنبياء وعدم الاضرار بحقوق الآخرين.

وفضلا عن ذلك فلقد كفلت كل من المواثيق والمعاهدات الدولية واغلب دساتير العالم وكذلك الشريعة الاسلامية والقضاء الدستوري حرية الرأي والتعبير كما كفلت حرية الصحافة والاعلام نظرا لتعاظم دروهما في الاونة الاخيرة نظرا لما تمثله كمصدر رئيسي للحصول علي العاومات والاخبار والثقافة بكل انواعها.

### ثانيا: التوصيات:

١-يجب دعم وسائل الاعلام كافة لما تمثله من دعامة اساسية في نشر الثقافات والاخبار والعلم والمعلومات في الوطن ام علي مستوي العالم.

٢-ممارسة حرية الرأي والتعبير مكفولة ولكن مقيدة باحترام حقوق الآخرين ومراعاة النظام العام والاداب العامة.

٣-وجوب تقييد حرية الاعلام حتي لا يضل المواطنين نتيجة لما تنشره الصحافة والاعلام غير الواعية.

٤-يجب القضاء علي كل فكر أو مذهب يدعو الي كراهية الاديان او يحرض علي التمييز بين الناس علي اساس عرقي او جنسي او لغوي.

٥- تنمية الوعي القانوني لدي المواطنين وذلك عن طريق القيام بحملات توعية في جميع وسائل الاعلام او بتدريس حقوق الانسان للتلاميذ في المدارس الابتدائية والاعدادية من اجل توعيتهم ونشر الثقافة القانونية.

٦- تجريم قيام وسائل الاعلام بالتحريض علي الاساءة للقضاء اثناء نظره لقية راي عام او سياسية كما يحدث الان من ضغط من وسائل الاعلام المكتوبة والرئية علي المحكمة التي تنظر قضية قتل المتظاهرين والمتهم فيها رئيس الدولة الخلوع مع وزير الداخلية.

٧- ضرورة الاعتماد علي القيود الشرعية التي أقرتها الشريعة الاسلامية بشأن تقييد حرية الراي والتعبير واهمها حضر القذف في اعراض الناس والاخذ بمبدأ الشوري في

الرأي وعدم الانخداع بجديث المفسدين وعدم الجهر بالسوء والمجادلة بالحسني

مصادقا لقول الله تعالى ( وجادلهم بالتي هي أحسن ) (سورة النحل - آية ١٢٥)

٨- يتعين تنظيم حق الشكوي تفصيليا ولن يتحقق ذلك الا بالنص عليه صراحه بافراد نصابا مستقلا له.

٩- وبالنسبة لحق التظاهر السلمي فيجدر باللجنة الدستورية أن تنظمه بنصوص صريحه ومفصلة علي الرغم من أنه أحد صور حرية التجمع والاجتماع والعلّة في ذلك تمتع الشعب المصري بكافة انتمائه بحريته بعد ثورة ٢٥ يناير.

١٠- وفيما يتعلق بحق الاعتصام فان القاعدة العامة يظل متسما بالهدوء ولايثير شغبا الا عند تخل الشرطة لفض الاعتصام وغالبا ما يقاوم المعتصمين رجال الشرطة لذا لا بد من وضع ضوابط للاعتصام وحدوده.

١١- يجدر تقييد ممارسة الحقوق والحريات بمراعاة النظام العام والاداب العامة بالفهم الواسع.

١٢- يتعين النص علي حقوق مستخدمي الانترنت في التعبير عن ارائهم مع مراعاة النظام العام الالكتروني.

**نرجو من الله أن نكون قد وفقنا في عرض بحثنا بالصورة الطيبة وندعو الله أن  
نكون قد ساهمنا في ارساء بعض المبادئ المتعلقة بحرية الرأي  
والتعبير.....**

**المستشار**

**أحمد سلامه عفيفي**

**مارس ٢٠١٢**

## ملحق

### المبادئ التي أقرتها المحكمة الدستورية العليا في مصر في مجال حرية الرأي والتعبير

١- الإبداع - مفهومه .

١- الإبداع ، ما هيته : عمل ذهنى وجهد خلاق يعبر عن موقف حرّواع يتناول ألوانًا من الفنون والعلوم ، تتعدد أشكالها وطرائق التعبير عنها - ويتخذ ثوبًا ماديًا يتعدى المبدع ، ويؤثر فى الآخرين.

الإبداع - علميًا كان أم أدبيًا أم فنيًا أم ثقافيًا - ليس إلا موقفًا حرًا واعيًا يتناول ألوانًا من الفنون والعلوم تتعدد أشكالها ، وتتباين طرائق التعبير عنها ، فلا يكون نقلًا كاملاً عن آخرين ، ولا ترديدًا لآراء وأفكار يتداولها الناس فيما بينهم - دون ترتيبها أو تصنيفها ، أو ربطها ببعض وتحليلها - بل يتعين أن يكون بعيدًا عن التقليد والمحاكاة ، وأن ينحلّ عملاً ذهنيًا وجهدًا خلاقًا، ولو لم يكن ابتكارًا كاملاً جديدًا كل الجدة ، وأن يتخذ كذلك ثوبًا ماديًا - ولو كان رسمًا أو صوتًا أو صورة أو عملاً حركيًا - فلا ينغلق على المبدع استثناءً، بل يتعداه إلى آخرين انتشارًا ، ليكون مؤثرًا فيهم.

[القضية رقم ٢ لسنة ١٥ قضائية "دستورية" بجلسة ١٩٩٧/١/٤ ج ٨ "دستورية" ص ٢٤٤ ]

٢- حرية الإبداع - تنظيم نقابى .

—التنظيم النقابى للمهن التمثيلية أو السينمائية أو الموسيقية ، يثرى حرية الإبداع من خلال رد كل عدوان عليها ، عدم اعتباره قيدًا عليها .

التنظيم النقابى لايعتبر قيدًا على حرية الإبداع التى يمارسها العاملون فى المهن التمثيلية أو السينمائية أو الموسيقية ، بل هو يثريها من خلال رد كل عدوان عليها ، وتعميق مستوياتها وفق أكثر القيم تطويرًا لمجتمعها ، وهو اتجاه تبناه القانون المنظم لهذه المهن حين أجاز - بعد أن أنشأ لكل منها نقابتها - إسناد أعمال بذواتها لغير العاملين فيها أو تخويلهم حق القيام بها خلال زمن محدد ، وذلك كلما كان أداءها مطلوبًا بالنظر إلى خبرة القائمين بتنفيذها ، أو تميز ملكاتهم أو عمق وعيهم ، أو ندرة مواهبهم ، ليكون الإبداع - وجوهه الابتكار والتجديد - قوامها.

[القضية رقم ٢ لسنة ١٥ قضائية "دستورية" بجلسة ١٩٩٧/١/٤ ج٨" دستورية"  
صا ٢٤ ]

٣- حرية الإبداع - حرية التعبير .

الإبداع لا ينفصل عن حرية التعبير ، بل يتدفق عن طريق قنواتها ، ولا يكون على خلاف أهدافها ، وقهره عداون عليها .

البين من الأحكام التي انتظمها القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٨ فى شأن نقابات واتحاد نقابات المهن التمثيلية والسينمائية والموسيقية، تغييها صون حرية الإبداع من خلال أدواتها فى قطاع المهن التمثيلية والسينمائية والموسيقية ، ليكون لكل منها نقابته التي ترعى مصالح أعضائها العاملين بها ، وتكفل لواهبهم وملكاتهم الذهنية الفرص التي تلائمها، وعلى الأخص من خلال تشجيعها وتقرير المزايا التي تخصها ؛ وكان الإبداع بذلك لا ينفصل عن حرية التعبير، بل هو من روافدها ، يتدفق عطاءً عن طريق قنواتها ، ويتمحض فى عديد من صوره - حتى ما كان منها رمزياً - عن قيم وآراء ومعان يؤمن المبدعون بها ويدعون إليها ، ليكون مجتمعهم أكثر وعياً ، وبصر أفراده أحد نفاذاً إلى الحقائق والقيم الجديدة التي تحتضنها .

ومن ثم كان الإبداع عملاً إنشائياً إيجابياً، حاملاً لرسالة محددة ، أوناقلأ لفهوم معين ، مجاوزاً حدود الدائرة التي يعمل المبدع فيها ، كافلاً الاتصال بالآخرين تأثيراً فيهم ، وإحداثاً لتغيير قد لا يكون مقبولاً من بعض فئاتهم .

وما ذلك إلا لأن حرية التعبير لا يجوز فصلها عن أدواتها ، وأن وسائل مباشرتها يتعين أن ترتبط بغاياتها، فلا يعطل مضمونها أحد ، ولا يناقض الأغراض المقصودة من إرسائها ، ولا يتصور بالتالى أن يكون الإبداع على خلافها ، إذ هو من مداخلها ، بل إن قهر الإبداع عدوان مباشر عليها ، بما مؤداه : أن حرية التعبير عن الآراء ونشرها بكل الوسائل المنصوص عليها فى المادة (٤٧) من الدستور ، إنما تمثل الإطار العام لحرية الإبداع التي بلورها بنص المادة (٤٩) بما يحول دون عرقلتها ، بل إنها توفر لإنفاذ محتواها وسائل تشجيعها . ليكون ضمانها التزاماً على الدولة بكل أجهزتها .

[القضية رقم ٢ لسنة ١٥ قضائية "دستورية" بجلسة ١٩٩٧/١/٤ ج٨" دستورية"  
صا ٢٤ ]

تجمهر

يراجع : جريمة

## ● تجمهر - شروطه - مسئولية جنائية - عقوبة .

—مناطق العقاب على التجمهر وشروط تضامن المتجمهرين في المسؤولية هو ثبوت علمهم بالعرض منه واتجاه النية إلى تحقيقه، وأن تكون هذه النية قد جمعتهم وظلت تصاحبهم حتى نفذوا غرضهم.

حدد القانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ في شأن التجمهر شروط قيام التجمهر قانوناً في أن يكون مؤلفاً من خمسة أشخاص على الأقل، وأن يكون الغرض منه ارتكاب جريمة أو منع أو تعطيل تنفيذ القوانين أو اللوائح أو التأثير على السلطات في أعمالها، أو حرمان شخص من حرية العمل باستعمال القوة أو التهديد باستعمالها، ومناطق العقاب على التجمهر وشروط تضامن المتجمهرين في المسؤولية عن الجرائم التي تقع تنفيذاً للعرض منه هو ثبوت علمهم بهذا الغرض وأن تكون نية الاعتداء قد جمعتهم، وظلت تصاحبهم حتى نفذوا غرضهم المذكور، وأن تكون الجرائم التي ارتكبت قد وقعت نتيجة نشاط إجرامي من طبيعة واحدة، ولم تكن جرائم مستقل بها أحد المتجمهرين لحسابه دون أن يؤدي إليها السير العادي للأمر، وقد وقعت جميعها حال التجمهر، وبذلك يكون المشرع قد جعل من توافر أركان جريمة التجمهر على الوجه المعرف به قانوناً أمراً تتحقق به صورة المساهمة في الجرائم التي يرتكبها أحد المتجمهرين جاعلاً معيار المسؤولية وتحمل العقوبة هو العلم بالعرض من التجمهر، وإتجاه الإرادة إلى تحقيق هذا الغرض، وكل ذلك باعتبار أن الأصل في الشريك أنه شريك في الجريمة، وليس شريكاً مع فاعلها يستمد صفته هذه من فعل الاشتراك ذاته المؤتم قانوناً.

[القضية رقم ١ لسنة ٩ قضائية "دستورية" بجلسة ١٩٨٩/٤/٢٩ جـ٤" دستورية" ص ٢٢٨ ]

الحق في الاجتماع "الصلة بين هذا الحق وحرية التعبير ."

—الحق في الاجتماع أو اتصاله بحرية عرض الآراء و تداولها ، للأشخاص الذين يؤيدون موقفاً أو اتجاهاً معيناً - إقامة تجمع منظم يحتويهم و يتناولون فيه بالحوار ما يؤرقهم - الغرض منه قد يكون سياسياً أم نقابياً أم مهنيًا - اتصاله بحرية التعبير أحد عناصر الحرية الشخصية التي لا يجوز تقييدها بغير الوسائل التي يتطلبها الدستور أو يكفلها القانون.

الحق في الاجتماع أو التجمع - وسواء كان حقاً أصيلاً أم تابعاً - أكثر ما يكون اتصالاً بحرية عرض الآراء وتداولها كلما أقام أشخاص يؤيدون موقفاً أو اتجاهاً

معينًا ، تجمعًا منظمًا يحتويهم، يوظفون فيه خبراتهم ، ويطرحون آمالهم ، ويعرضون فيه كذلك لصاحبهم ، ويتناولون بالحوار ما يؤرقهم ، ليكون هذا التجمع نافذة يطلون منها عليه ما يعتمل في نفوسهم ، وصورة حية لشكل من أشكال التفكير الجماعى - وكان تكوين بنیان كل تجمع - وسواء كان الغرض منه سياسيًا أو نقابيًا أو مهنيًا - لا يعدو أن يكون عملاً اختياريًا لايساق الداخلون فيه سوقًا ، ولايمنعون من الخروج منه قهراً ، وهو فى محتواه لايتمحض عن مجرد الاجتماع بين أشخاص متباعدين يعزلون عن بعضهم البعض ، بل يرمى بالوسائل السلمية إلى أن يكون إطارًا يضمهم، ويعبرون فيه عن مواقفهم وتوجهاتهم ، ومن ثم كان هذا الحق متداخلاً مع حرية التعبير، ومكوناً لأحد عناصر الحرية الشخصية، التى لايجوز تقييدها بغير اتباع الوسائل الموضوعية، والإجرائية التى يتطلبها الدستور، أو يكفلها القانون ، واقعاً عند البعض فى نطاق الحدود التى يفرضها صون خواص حياتهم، وأعماق حرمتها بما يحول دون اقتحام أغوارها أو تعقبها لغير مصلحة جوهرية لها معينها ، لازماً اقتضاءً، ولو لم يرد بشأنه نص فى الدستور ، كافلاً للحقوق التى أحصاها ضماناتها ، محققاً فعاليتها ، سابقاً عليه وجود الدساتير ذاتها ، مرتبطاً بالدينية فى مختلف مراحل تطورها ، كامناً فى النفس البشرية، تدعو إليه فطرتها، وهو فوق هذا من الحقوق التى لايجوز النزول عنها.

القضية رقم ٦ لسنة ١٥ قضائية "دستورية" بجلسة ١٥/٤/١٩٩٥ ج٦ " دستورية" ص ٦٣٧  
- الأسرة أساس المجتمع نص مطلق يشمل كل أسرة مصرية أيًا كانت عقيدتها الدينية؛ مؤدى ذلك: انطباق القاعدة القانونية المنظمة لأوضاع الأسرة المصرية على المصريين كافة، الاختلاف لا يكون إلا عند الاتصال بأمر العقيدة - كفالة لحريتها.

النص فى المادة التاسعة من الدستور، على أن " الأسرة أساس المجتمع، قوامها الدين والأخلاق والوطنية. وتحرص الدولة على الحفاظ على الطابع الأصيل للأسرة المصرية، وما يتمثل فيه من قيم وتقاليد، مع تأكيد هذا الطابع وتنميته فى العلاقات داخل المجتمع المصرى، يدل على أن المشرع الدستورى قصد إلى إطلاق حكم هذا النص ليشمل كل أسرة مصرية أيًا كانت عقيدتها الدينية، ثم أورد بعد ذلك حظراً شاملاً لأية صورة من صور التمييز بين المواطنين، بنصه فى المادة (٤٠) منه على أن : "المواطنون لدى القانون سواء، وهم متساوون فى الحقوق والواجبات العامة، لا تمييز بينهم فى ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة " بما

مؤداه أن القاعدة القانونية التي تقوم على تنظيم أوضاع الأسرة المصرية، أو تتصل بهذا التنظيم برباط من الروابط، يجب أن تكون عامة ومطلقة في انطباقها على كل أسرة مصرية، كما هي عامة ومطلقة في انطباقها على كل مصرى، وأنه لا يجوز أن تختلف قاعدة عن أخرى تتحد معها في محلها إلا أن يكون مرد الاختلاف هو اتصاله بشكل جازم بأمر العقيدة، حيث يجوز في هذه الدائرة وحدها أن تختلف القواعد القانونية، وهو اختلاف يتحد في انبعائه من قاعدة دستورية مقابلة، هي كفالة حرية العقيدة التي نصت عليها المادة (٤٦) من الدستور، والتي يتفرع عنها الاعتداد الكامل، والاحترام المطلق لعقائد المصريين الدينية كافة.

[القضية رقم ١٠٧ لسنة ٢١ قضائية "دستورية" بجلسة ٢٠٠١/١٢/٩ ج ١٠  
"دستورية" ص ٦٩]

● حق التقاضى "تنظيمه - عدم التقيد بأشكال جامدة . "

سلطة المشرع فى تنظيمه لحق التقاضى سلطة تقديرية - عدم تقيده بإتباع أشكال جامدة - بل له أن يغير فيما بينها على ضوء ما تقتضيه الأوضاع التى يباشر الحق فى التقاضى فى نطاقها ، وبما لا يصل إلى حد إهداره.

سلطة المشرع فى تنظيمه لحق التقاضى - وعلى ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة - هى سلطة تقديرية، جوهرها الفاضلة التى يجريها بين البدائل المختلفة التى تتصل بالموضوع محل التنظيم، لاختيار أنسبها لفحواه، وأحراها بتحقيق الأغراض التى يتوخاها، وأكفلها للوفاء بأكثر المصالح وزناً. وليس من قيد على مباشرة المشرع لهذه السلطة إلا أن يكون الدستور ذاته قد فرض فى شأن مباشرتها ضوابط محددة تعتبر تخوماً لها ينبغى التزامها. وفى إطار قيامه بهذا التنظيم لا يتقيد المشرع بإتباع أشكال جامدة لا يريم عنها تفرغ قوالبها فى صورة صماء لا تبديل فيها، بل يجوز له أن يغير فيما بينها، وأن يقدر لكل حال ما يناسبها، على ضوء مفاهيم متطورة تقتضيهما الأوضاع التى يباشر الحق فى التقاضى فى نطاقها، وبما لا يصل إلى حد إهداره، ليظل هذا التنظيم مرناً، فلا يكون إفراطاً يطلق الخصومة القضائية من عقالها انحرافاً بها عن أهدافها، ولا تفريطاً مجافياً لمتطلباتها، بل بين هذين الأمرين قواماً، التزاماً بمقاصدها، باعتبارها شكلاً للحماية القضائية للحق فى صورتها الأكثر اعتدالاً.

[القضية رقم ٣٢ لسنة ١٦ قضائية "دستورية" بجلسة ٢ / ١٢ / ١٩٩٥ ج ٧ "دستورية" ص ٢٤٠]

القضية رقم ١٠ لسنة ٢٢ قضائية "دستورية" بجلسة ١١/٦/٢٠٠٦ ج ١١/٢ "دستورية" ص ٢٦٢٥

- حرية الرأى من الأصول الدستورية الثابتة فى كل بلد ديموقراطى -  
الضمانات التى قررها الدستور بشأن حرية الصحافة واستقلالها هدفها: كفالة  
حرية الآراء السياسية.

حرية الرأى تعد من الدعائم الأساسية التى تقوم عليها النظم الديموقراطية  
الحرّة، فقد غدت من الأصول الدستورية الثابتة فى كل بلد ديموقراطى متحضر،  
وحرصت على توكيدها الدساتير المصرية المتعاقبة، وقررها الدستور القائم بالنص  
فى المادة (٤٧) منه على أن "حرية الرأى مكفولة، ولكل إنسان التعبير عن رأيه ونشره  
بالقول أو بالكتابة أو التصوير أو غير ذلك من وسائل التعبير فى حدود القانون .  
والنقد الذاتى والنقد البناء ضمان لسلامة البناء الوطنى . "

ولئن كان الدستور قد كفل بهذا النص "حرية التعبير عن الرأى" بمدلولة الذى  
جاء عامًا مطلقًا ليشمل الرأى فى مختلف المجالات السياسية والاقتصادية  
والاجتماعية ، فإنه مع ذلك قد خص حرية الآراء السياسية برعاية أوفى لما لها من  
ارتباط وثيق بالحياة السياسية ، وبسير النظام الديموقراطى فى طريقه الصحيح،  
ذلك أن الضمانات التى قررها الدستور بشأن حرية الصحافة واستقلالها فى أداء  
رسالتها وحظر الرقابة عليها أو إنذارها أو وقفها أو إلغائها بالطريق الإدارى -  
حسبما نصت على ذلك المواد (٤٨ ، ٢٠٦ ، ٢٠٧ ، ٢٠٨) من الدستور - إنما تستهدف  
أساسًا كفالة حرية الآراء السياسية باعتبار أن حرية الصحافة هى السياج لحرية  
الرأى والفكر.

القضية رقم ٤٤ لسنة ٧ قضائية "دستورية" بجلسة ٧ / ٥ / ١٩٨٨ ج ٤ "دستورية" ص ٩٨

● صحافة " دستور - حريتها - الرقابة عليها - ضوابطها . "

-توكيداً لحرية الصحافة أطلق الدستور قدراتها فى مجال التعبير - الرقابة  
عليها وفقاً للدستور يتعين أن تكون محددة زمنياً وغائباً لعدم انفلات  
كوابجها.

توكيداً لحرية الصحافة التى كفل الدستور ممارستها بكل الوسائل وأطلق  
قدراتها فى مجال التعبير، ليظل عطاؤها متدفقاً متصل روافده دون انقطاع،  
فلاتكون القيود الجائرة عليها إلا عدواناً على رسالتها يرشح لانفراطها. ولئن كان  
الدستور قد أجاز فرض رقابة محدودة عليها، فذلك فى الأحوال الاستثنائية،



ولواجهة تلك المخاطر الداهمة التي حددتها المادة (٤٨) من الدستور، ضماناً لأن تكون الرقابة عليها محددة تحديداً زمنياً وغائياً، فلاتنفلت كواجبها.

[القضية رقم ٥٩ لسنة ١٨ قضائية " دستورية " بجلسة ١ / ٢ / ١٩٩٧ جـ  
" دستورية " ص ٢٨٦ ]

● صحافة " حريتها - حمايتها - دورها . "

- كفل الدستور للصحافة حريتها - عدم جواز إنذارها أو وقفها أو الغائها

بالطريق الإداري - عدم جواز إرهابها بالقيود التي تضعفها.

كفل الدستور للصحافة حريتها، ولم يجز إنذارها أو وقفها أو إلغائها بالطريق الإداري، بما يحول كأصل عام دون التدخل في شؤونها، أو إرهابها بقيود ترد رسالتها على أعقابها، أو إضعافها من خلال تقليص دورها في بناء مجتمعها وتطويره، متوخياً دوماً أن يكرس بها قيماً جوهرية، يتصدرها أن يكون الحوار بديلاً عن القهر والتسلط، ونافاذة لإطلال المواطنين على الحقائق التي لايجوز حجبها عنهم، ومدخلاً لتعميق معلوماتهم، فلايجوز طمسها أو تلوينها، بل يكون تقييمها عملاً موضوعياً محددًا لكل سلطة مضمونها الحق وفقاً للدستور، فلاتكون ممارستها إلا توكيداً لصفاتها التمثيلية، وطريقاً إلى حرية أبعد تتعدد مظاهرها وتتنوع توجهاتها ، بل إن الصحافة تكفل للمواطن دوراً فاعلاً، وعلى الأخص من خلال الفرص التي تتيحها معبراً بواسطتها عن تلك الآراء التي يؤمن بها، ويحقق بها تكامل شخصيته ، فلايكون سلبياً منكفئاً وراء جدران مغلقة، أو مطاردًا بالفرع من بأس السلطة وعدوانيتها، بل واثقاً من قدرته على مواجهتها، فلاتكون

علاقتها به انحرافاً، بل اعتدالاً، وإلا أرتد بطشها عليها، وكان مؤذناً بأقولها.

القضية رقم ٥٩ لسنة ١٨ قضائية " دستورية " بجلسة ١ / ٢ / ١٩٩٧ جـ " دستورية " ص ٢٨٦

## أهم المراجع

### أولاً : المراجع العربية:

- ١- د/أحمد رشاد طاحون :حرية العقيدة في الشريعة الاسلامية – رسالة دكتوراة-كلية الحقوق –  
جامعه القاهرة-١٩٨٩
- ٢- د/أحمد عبد الحميد الرفاعي : المسولية الجنائية الدولية للمساس بالاعتقادات والمقدسات الدينية  
دراسة في ضوء حرية الرأي والتعبير – دار النهضة العربية – القاهرة \_٢٠٠٧
- ٣- د/اسماعيل البدرى : دعائم الحكم في الشريعة الاسلامية والنظم المعاصرة – دار الفكر العربي-  
القاهرة -١٩٨٠
- ٤- د/أشرف شمس الدين: الصحافة والحماية الجنائية للحياة الخاصة- دار النهضة العربية -٢٠٠٧
- ٥- د/فروت بدوي: النظم الدستورية ج١-النظرية العامة-١٩٧٠
- ٦- د/جمال العطيبي:الحماية الجنائية للخصوصية من تأثير النشر –رسالة دكتوراة – جامعه المعارف-  
القاهرة ١٩٦٤
- ٧- د/حسام هنداوي : القانون الدولي العام وحماية الحريات الشخصية –دار النهضة العربية – القاهرة
- ٨- د/حسن كيره: المدخل الي القانون – منشأة المعارف- الاسكندرية -٢٠٠٠
- ٩- د/ خالد مصطفى فهمي: حرية الرأي والتعبير – دار الفكر العربي-٢٠٠٩
- ١٠- د/عبد الحفيظ الشيمي:القضاء الدستوري وحماية الحريات الاساسية في القانون المصري  
والفرنسي- دار النهضة العربية- طبعة٢٠٠١
- ١١- د/علي الباز: الحقوق والحريات العامة والواحيات العامة في دساتير مجلس التعاون الخليجي مع  
المقارنة بالدستور المصري- دار الجامعات المصرية-بدون سنة نشر
- ١٢- د/عمر محمد الشافعي: حرية الرأي والتعبير بين النظرية والتطبيق – رسالة دكتوراة – جامعه  
القاهرة – منشأة المعارف القاهرة ١٩٨٧
- ١٣- د/محسن فرج : جرائم الفكر والراي والنشر- النظرية العامة للجرائم التعبيرية ط٢-دار الغد  
العربي-١٩٨٨
- ١٤- الشيخ محمد ابوزهرة:حقوق الانسان في الاسلام –مجلة منبر الاسلام١٩٨٢
- ١٥- د/محمد صلاح عبد البديع:الاصول الاسلامية لمنظومة الحقوق والحريات المعاصرة – دار النهضة  
العربية -٢٠٠٩
- ١٦- د/مصطفى ابوزيد فهمي: النظام الدستوري المصري-ط١-دار النهضة العربية١٩٨٤م

### ثانياً : المواقع الالكترونية:

- ١- موقع دفتر خاانة الدعم [www.id3m.com](http://www.id3m.com)
- ٢- موقع جريدة المصري اليوم [www.almasryalyoum.com](http://www.almasryalyoum.com)
- ٣- موقع جريدة اليوم السابع [www.youm7.com](http://www.youm7.com)
- ٤- موقع جريدة الاهرام الالكتروني [www.ahram.org.eg](http://www.ahram.org.eg)