دَوْرُ القانون في التنمية الاقتصادية

للدكتور خالد الشاوي

مقدمة

تعتبر مشكلة التنمية الاقتصادية للدول النامية من مشاكل عصرنا الحاضر المهمة والمعقدة في آن واحد .

فهي تتسم بالاهمية بسبب المرحلة الاقتصادية المتخلفة التي لا يزال يتململ فيها حوالي ثلثي سكان العالم اليوم . والتي تحاول الدول النامية التي تشكل غالبية دول المجموعة الدولية الخروج منها . ولكن مشكلة التنمية ليست قاصرة على الدول النامية فحسب بل اصبحت حالياً مشكلة شاملة تواجه العالم بأسره .

وقد ظهرت اهميتها جلية مؤخراً بسبب التفاوت الكبير في درجات التطور الاقتصادي للدول الصناعية المتطورة والدول الزراعية النامية . ذلك التفاوت الذي مالبثت تزداد هوته السحيقة اتساعاً عاماً بعد عام ، الامر الذي استدعى انتباه المؤسسات الدولية فاتخذت بعض الاجراءات والحلول لمعالجة والحد من تفاقمه .

ولم تفت هذه الاهمية على الباحثين والمسؤولين وغيرهم الذين اضفوا على التنمية الاقتصادية الاولوية اللازمة في بحوثهم وفي معالجتهم للامور العامة لا سيما في الاعوام التي تلت الحرب العالمية الثانية وذلك في جميع دول العالم تقريباً ولو على درجات مختلفة .

٢

كما حدث تحول تام في معالجة مشاكل التنمية باعتبارها وحدة قائمة بذاتها وليس كمجموعة موضوعات اقتصادية واجتماعية مشتتة يعالج كل منها على حدة ، وذلك بسبب التوسع في اتباع اسلوب التخطيط الاقتصادي ، من قبل دول كثيرة نتيجة لانتشار الافكار الاشتراكية وبسبب ظهور الدول المستقلة حديثاً كاعضاء في الاسرة الدولية ، تلك الدول التي فرضت عليها ظروفها الخاصة اتباع اسلوب التخطيط للاسراع في عملية التنمية الاقتصادية .

هذا عن اهمية التنمية اما عن كونها مشكلة معقدة فلأنها تشتمل على جوانب عديدة اجتماعية وقانونية وسياسية وغيرها بالاضافة الى جوانبها الاقتصادية الاصلية . وان معالجة جوانبها الاخيرة هذه واهمال الجوانب الاخرى تسبب باظهار نتائج مخيبة لآمال الجميع في الماضي ، اذ لم تأت الجهود المبذولة في سبيل التنمية الاقتصادية بالحصيلة المرجوة . كل ذلك تطلب الاخذ بنظر الاعتبار الجوانب الاخرى ذات المساس بالتنمية الاقتصادية اذا ما اريد معرفة مشاكلها لغرض معالجتها . ومن هذه الجوانب الناحية القانونية التي نحن بصدد الولوج في بحثها .

وقد تناولنا بحث دور القانون في التنمية الاقتصادية في ثلاثة ابواب وخاتمة استنتاجية . فخصصنا الباب التمهيدي لدراسة معنى القانون ومعنى التنمية الاقتصادية بصدد هذا البحث وخصصنا الباب الاول لتعيين مراحل التنمية وتبيان خصائص التخلف وطرق معالجتها ومعوقات التنمية ووسائل ازالتها ومحفزات التنمية وسبل تشجيعها ودور القانون في كل ذلك كما خصصنا الباب الثاني للتشريعات المتعلقة بالتنمية الاقتصادية كالتشريعات المالية والاجتماعية وتشريعات التخطيط والبرمجة .

وقد ركزنا في بحثنا للموضوعات الواردة في البابين الاول والثاني على

الاوضاع في البلاد العربية ودور المشرع فيها كدول نامية الا انها تتسم بميزات اقتصادية واجتماعية وقانونية خاصة بها . حتى يكون للبحث صفة التخصيص والمساهمة المتواضعة في معالجة بعض مشاكل التنمية في الوطن العربي .

ولاتسام بعض الموضوعات باكثر من صفة واحدة فلم يكن في الوسع تجنب الاشارة اليها في اكثر من موضع واحد بشكل عابر .

لقد كان بودنا ان يظهر البحث اكثر شمولاً ونكاملاً مما هو عليه ولكن ضيق وقت اعداده حال دون تحقيق هذه الرغبة وجعلنا نشير الى الخطوط العامة دون الدخول في بعض التفصيلات رغم اهميتها .

الباب التمهيدي

اذا كان اشباع الحاجات الاقتصادية هو المسير لاهم الفعاليات البشرية واذا كان القانون هو مجموعة القواعد التي تنظم السلوك الظاهر للانسان في المجتمع متمثلاً بتلك الفعاليات . ادركنا مدى العلاقة والترابط بين القانون والتنمية الاقتصادية .

فالقانون ينظم المجتمع والتنمية الاقتصادية ترمي الى زيادة الحصيلة المادية للمجتمع ، ولذلك فان كل قاعدة قانونية تسود في المجتمع سواء كانت من وضع الدولة ام من مصادر اخرى غير تشريعية ، وسواء كانت متعلقة بالتنظيمات الانتاجية ام لم تكن ، يظهر ويكون لها شأناً ، ولو غير مباشر ، وتعمل اما كمحفز او كمعيق في التنمية الاقتصادية .

فالقانون الذي ينظم المرور وقانون الاحوال الشخصية والميراث وقوانين تنظيم الرهان واليانصيب وقوانين الري والطاقة الذرية والقوانين الخاصة بحماية الاخلاق وغيرها لها على الاقل علاقة غير مباشرة بالتنمية الاقتصادية . كما ان للقوانين الطبيعية والقوانين الاقتصادية والاجتماعية علاقة وثيقة بموضوعنا . ولكننا لا نرمي الى شمول البحث لكل هذا وذاك مما اصطلح على تسميته قانوناً ولذلك اقتضى الامر تحديد معنى القانون بصدد بحثنا هذا .

معنى القانون :

والقانون الذي نحن بصدده لا يراد به التعبير عن اتجاهات الظواهر الطبيعية او الاقتصادية او علاقة الاسباب بالنتائج فذلك من القوانين الطبيعية كقانون الجاذبية او من القوانين الاقتصادية كقانون العرض والطلب . بل الذي نقصده هنا هو المعنى الاكثر شيوعاً بين الناس اي مجموعة القواعد الآمرة والمفسرة التي يفرضها الحكام ولو بالقوة اذا اقتضى الامر ، في مجتمع معين اياً كانت مصادرها تشريعاً او عرفاً او قضاء وفقهاً او قانوناً طبيعياً (بمعناه الاصطلاحي القانوني) .

ولذلك فان لفظ « القانون » اوسع من « التشريع » لأنه يشمل القواعد القانونية من جميع مصادرها المختلفة . ولكن المراد من هذه الدراسة هو تبيان التأثير الايجابي الذي يحدثه القانون كوسيلة بيد الحكومة لخلق البيئة الملائمة للتنمية الاقتصادية ولذا فان المقصود من القانون بصدد هذا البحث هو التشريع فقط .

فالتشريع لا مفر منه حالياً في تنظيم شؤون المجتمع ومسايرة تطوره اذ يستطيع المشرعون في وقت قصير تعديل التشريع بسبب تغير الظروف التي شرع من اجلها ، كما يستطيعون تبديل التشريع لخلق جو يعمل هو بدوره على تبديل ظروف المجتمع وجرها الى التغيير المطلوب .

والمتوقع من المشرع المعاصر ان يكون مسايراً للظروف التي تحيط به مادية كانت او مجرد معنوية متأتية من تغير الرأي العام والمبادىء والفكر التي يتبناها ابناء المجتمع والتي تنعكس على تصرفاتهم تجاه بعضهم البعض وفيما بينهم وبين الدولة .

٦

ولكن دور مسايرة القانون لتطور المجتمع فقط يجعل منه مجرد كائن صامت يتغير عندما تتغير الظروف التي شرع من اجلها وهذا الدور المحدد لا يرضى به رجال القانون المحدثون الذين يأخذون بالتفكير العلمي التحليلي المعاصر بل هم يريدون للقانون دوراً ايجابياً وذلك بجعله رائداً ووسيلة لتغيير يرتجى ولغاية يصبو اليها المجتمع . وما غاية اهم اليوم من غاية التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي لا ترفع من المستوى المادي للانسان فحسب بل ومن قيمه المعنوية وتحافظ على كرامته الآدمية .

وتصدر التشريعات اليوم في غالبية دول العالم . لغرض مسايرة التطور المادي والتحول الاجتماعي كما تصدر لغرض خلق الظروف الملائمة للتنمية بشقيها المادي والبشري . والتشريع الذي لا يصدر بقصد تحقيق هذين الهدفين يفقد هيبته ولا يلقى الرغبة من الناس في اطاعته ويعرض الدولة الى صعوبات جمة عند تطبيقه .

ولذلك لم يكن مذهباً موفقاً ، مذهب المدرسة الشكلية في تفسير اصل القانون والتي ترى فيه مجرد قواعد يصدرها الحكام وتتوافر فيها الشكلية اللازمة بصرف النظر عن الدافع الحقيقي لاصدارها او للظروف الاجتماعية وغيرها المحيطة بها . صحيح ان الحكمة من التشريع متروك تقديرها للمشرعين ولا يناقشها حتى القضاة ولكن الواقع يبين ان المشرعين لا يصدرون القوانين الا لتحقيق غايات معينة ، وقد يختلف تدخلهم لتحقيق هذه الغايات من نظام الى آخر ولكن الحقيقة تبقى ثابتة وهي استعمال الحكام للقانون كوسيلة للوصول الى غايات معينة وان الغايات التي لا تلقى تأييد المحكومين لا يمكن التوصل اليها بمجرد التشريع وسن القوانين .

ومن هذه الزاوية تظهر اهمية توضيح غايات التنمية الاقتصادية لافراد

جامعة بغداد . كلية الحقوق
مكتبة كلية الحقوق

الشعب الذين بدون مساهمتهم الفعالة وتبنيهم لغايات التنمية لا يمكن تحقيق مقاصدها واهدافها بسهولة .

ان هذا الدور الايجابي المعاصر للقانون خلق في السنوات الاخيرة فرعاً جديداً من فروع القانون اطلق عليـــه قانون التنمية والتطوير Droit de developpement وهو فرع يهتم بصفة خاصة باتجاهات تطوير النظم القانونية للبلدان النامية والقواعد القانونية التي شرعت اساساً لغرض الإسراع في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في هذه الدول[1] .

ويفرق قانون التنمية عن سياسة التنمية Development policy التي تشتمل على مجموعة القرارات التي تتخذها الدولة والقطاعات الخاصة لغرض تعيين مقدار ونوع الطلب بقصد زيادة الانفاق للاستثمار المنتج لمواجهة ذلك، وهي السياسة التي تتبع في البلاد الرأسمالية المتقدمة وفي المجتمعات ذات الاقتصاد المزدوج[2] .

---

(١) استعمل هذا المصطلح في Encyclopaedia Universalis, Vol. 5, p. 510, 1969.

(٢) انظر مقالة الاستاذ Victor L. Urquidi المنشورة في :

Fiscal Policy For Economic Growth In Latin America (Papers and Proceedings of a Conference held in Santiago, Chile, December, 1962). Published by John Hopkins Press. 1965, p. 6.

لقد استعملنا مصطلحاً جديداً هو مصطلح « الاقتصاد المزدوج » للدلالة على الاقتصاد الذي يمثل « نمط خاص من انماط الاشتراكية (يعرف احياناً بالاشتراكية العربية) الذي تمتلك فيه الدولة المرافق الكبرى المتحكمة في الاقتصاد في حين ان الملكية الخاصة تكون محصورة في مجالات امتلاك الاراضي والانشاء والصناعات الصغرى والمباني والتجارة الداخلية » . وقداطلق البعض على هذا النوع من الاقتصاد » التخطيط ذو القطاعين « او الوطنية الاشتراكية » او « رأسمالية الدولة » ولو ان هذا المصطلح الاخير غير دقيق . أنظر مقترحات مبدئية بشأن تنقيح الخطة الخمسية الثانية ١٩٦٩/١٩٧٤ للجمهورية العربية الليبية) منشورات وزارة التخطيط الليبية ١٩٦٩ ص ٣ .

وسنشير هنا فيما بعد للمصدر الاول بوثائق مؤتمر شيلي وللمصدر الثاني بتقرير التخطيط الليبي .

معنى التنمية الاقتصادية :

ونعني بالتنمية الاقتصادية بصدد هذا البحث الزيادة المادية الحاصلة في الانتاج القومي التي تقاس معدلاتها بزيادة الدخل القومي لبلد معين وتنسب الزيادة الى متوسط الدخل الفردي لذلك البلد ؛ اي مجموع الدخل القومي مقسماً على عدد السكان .

وتقتضي ظاهرة تزايد عدد السكان نسبة الزيادة الى متوسط الدخل الفردي لان نمو الانتاج قد يحصل ولو لم تصاحبه زيادة في متوسط الدخل الفردي بسبب تلك الظاهرة . بل قد تحصل زيادة في الدخل القومي حتى ولو هبط متوسط الدخل الفردي بسبب استغراق زيادة عدد السكان للزيادة الحاصلة في الانتاج الاهلي الحقيقي .

ومثل هذا النمو هو ليس هدف التنمية بمعناها الذي نريده في هذا البحث لان النمو الاقتصادي الطبيعي قد يحصل حتى في اكثر المجتمعات تخلفاً ولو لم يكن مقصوداً . بل المراد من بحثنا هنا الزيادة التي تحصل لمتوسط الدخل الفردي والاسراع في معدل هذه الزيادة في فترة زمنية معينة هي السنة او المدة المخصصة لتنفيذ الخطط الاقتصادية التي تتراوح بين السنة والعشرين سنة مقسمة او غير مقسمة الى مراحل .

فالتنمية الاقتصادية اذن عبارة عن عملية اقتصادية ترمي الى زيادة الانتاج القومي زيادة تواكب زيادة عدد السكان وتزيد عليها وتحاول اختصار مراحل الزمن اللازمة لمثل هذه الزيادة بالنسبة للدول النامية ، والتي تظهر متخلفة بالمقارنة مع دول اخرى تعتبر متطورة لانها تحقق معدلات نمو عالية في تطورها

الاقتصادي[1] .

---

(١) تتماس درجة نمو البلد الاقتصادي على اساس من مجموع الدخل لذلك البلد بجميع اقاليمه وليس على اساس من مناطق معينة ، فقد يوجد تفاوت في تطور اقاليم البلد الواحد ولكن اهمية هذا التفاوت ليست بأهمية التباين في النمو بين بلدين مختلفين . وذلك لخضوع جميع المناطق المتقدمة والمتخلفة في البلد الواحد لحكومة مركزية واحدة تستطيع عن طريق التشريعات التي تصدرها أن تحول قسماً من عناصر الانتاج من المناطق المتطورة الى المناطق الاقل تطوراً . وهذا ما يحصل فعلا في كثير من الدول ومثال ذلك اقليم (ولاية) فزان في الجمهورية العربية الليبية فان النمو والتطور الذي يحصل فيها الآن هو اسرع بكثير مما لو كانت هذه الولاية دولة مستقلة ليس لديها رأس المال الكافي للتنمية ولا الخبرة البشرية اللا زمة لذلك .

ويحتوي الدخل القومي الاجمالي Gross National Income على مجموع ما يحصل عليه جميع المواطنين او المقيمين في بلد ما من مساهمتهم في الانتاج داخل بلدهم او خارجه سواء تحقق ذلك الدخل للافراد الطبيعيين أو للاشخاص المعنوية بما فيها الدولة وهيئاتها وسواء تم توزيعه ام ادخر كاحتياطي وسواء كان متأتياً عن الاجور او الارباح او الريع .

ولا يشمل الدخل القومي المنابع المتأتية من غير المساهمة في الانتاج كالهبات والمساعدات بدون عوض ولا الفوائد على ديون المستهلكين بل يشمل الفوائد على رؤوس الاموال المقترضة للانتاج .

ويأتي الدخل القومي في جله من المساهمة في الانتاج داخل البلد الواحد ويسمى بالدخل المحلي او الاهلي Domestic Income ولكن قد يأتي بعضه من الخارج كأرباح الاستثمارات في الخارج وكالاجور التي تعاد الى البلد الام من قبل المشتغلين في الخارج من المواطنين والمقيمين وكريع الاراضي المؤجرة للاجانب غير القاطنين كتأجير القواعد العسكرية او حقوق صيد الاسماك والاسفنج في المياه الاقليمية لذلك البلد . كما ويحصل ان يخرج بعض الدخل القومي الى الخارج لدفع تعويض عناصر الانتاج الاجنبية .

واذا اخرجنا حصيلته الصافية فتكون ناتج الدخل الاهلي بكلفة عناصر الانتاج The net domestic product at factor cost اما اذا اردنا ان نحصل على مجموع القيمة السوقية The net domestic product at market price فنضيف الى ذلك الضرائب غير المباشرة ونطرح منه الاعانات المباشرة التي تمنحها الدولة وغيرها من الهيئات شبه الرسمية لانتاج بعض السلع . واذا ما اردنا أن نحصل على القيمة السوقية الحقيقية لمجموع الانتاج المحلي (الاهلي) وجب ان نضيف ما استهلك من رأس المال الثابت أي الاندثار Depreciation . =

١٠

لقد بدأت التنمية الاقتصادية بالنسبة للبلدان المتقدمة في القرن الماضي وظهرت نتائجها خلال المئة سنة الاخيرة بشكل أثر جذرياً على طرق المعيشة في هذه الدول . لان التنمية احتوت على التحول الصناعي الشامل وتغيير طرق العمل والمهن والحرف والتبدل الكلي الذي طرأ على توزيع المنتجات والتبادل التجاري من الناحية الاقتصادية .

اما من الناحية الاجتماعية فشملت نتائجها زيادة عدد السكان وقلة الوفيات وزيادة معدل الاعمار وكثرة الهجرة والتنقل من بلد الى آخر وداخل القطر الواحد نفسه وتغيير طبقات المجتمع نتيجة الاهتمام بعدالة التوزيع وظهور الدولة المركزية والتمركز السياسي الواعي . ان مثل هذا التحول الاقتصادي والاجتماعي شمل ما لا يزيد عن ربع سكان العالم فقط في منتصف هذا القرن .

ومع ان التنمية هي عملية اقتصادية في الاصل فانها وليدة الثروة العلمية[1] ولذلك فهي تعكس زيادة معرفة الانسان لظواهر الطبيعة وتسخيرها لخدمته ، كما انها تحتوي بين طياتها على اعتبارات اجتماعية وثقافية وقانونية وحتى مبدأية تتفاعل لكي تحقق التقدم الاقتصادي في زيادة الانتاج القومي .

وبتحقق التقدم الاقتصادي يكون في المستطاع زيادة الانتاج القومي بأقل

= اذن مجموع الدخل القومي بالقيمة السوقية يتكون من :

حصيلة الدخل الاهلي – الأندثار + صافي الضريبة غير المباشرة – الاعانات . وينسب الدخل القومي لفترة زمنية محدودة هي سنة في العادة وتحسب فيه الدخول قبل استقطاع الضرائب المباشرة منها .

انظر Richard & Giovanna Stone, National Income and Expenditure, Bowes & Bowes, London, 1966, pp. 12-19.

(١) International Encyclopedia of the Social Sciences, Vol. 4, p. 396.

قدر مصروف من الطاقة البشرية لتلك الزيادة باستعمال وسائل التقنية . وتستمر المسيرة حتى يصل المجتمع الى درجة الرفاه الاقتصادي الذي يزداد في ظله متوسط الدخل الفردي رغم الزيادة الهائلة في استهلاك الفرد وتخفيض ساعات العمل وانتشار الاستهلاك الكمالي وتخصيص الكثير من الوقت للاهتمام بالفنون وبالثقافة والعطل الترفيهية وانعدام الاعمال اليدوية تقريباً .

وبعد تحديدنا لمعنى القانون ومعنى التنمية الاقتصادية ننتقل الى الدور الذي للقانون في التنمية .

تأثر دور القانون بالنظام السياسي والاقتصادي :

ترتبط التنمية كعملية اقتصادية ارتباطاً وثيقاً بالقوانين والظواهر الاقتصادية أي التي تبين وتفسر السلوك والنتائج الاقتصادية . ويزداد هذا الترابط حدة كلما كان الاقتصاد حراً أي لا يد للدولة في توجيه فعالياته . ولكن الدولة تستطيع الحد من اثر الفعاليات الاقتصادية وتحد من ظواهرها ومن القوانين الاقتصادية كالعرض والطلب والمنفعة الحدية والغلة المتناقصة وغيرها ومن ظواهر التضخم والانكماش وما شاكلها وذلك باستعمال التشريع كوسيلة لاحداث مثل هذه التأثيرات . بل تستطيع الدولة احياناً ان تقضي على بعض الظواهر الاقتصادية كما يمكنها ان تستعمل القانون كعامل مساعد في تنميتها كما يستعمل العامل المساعد في تنمية التفاعل الكيماوي .

وعليه فان دور القانون في التنمية يتوقف على مدى تدخل الدولة واتباعها للنظام الاقتصادي الحر او للنظام الاشتراكي الموجه . ويتوقف مدى تدخل الدولة بدوره على فلسفة الحكم المتبعة فيها والتي يفترض ان تصدر التشريعات بوحيها ولغرض تنفيذها . ولتبيان دور القانون هذا نأخذ نظامين هما النظام

الرأسمالي والنظام الاشتراكي ونفترض انهما مختلفان اختلافاً كلياً وحدياً لاغراض هذه الدراسة .

القانون في النظام الرأسمالي :

ففي المجتمعات الرأسمالية يستمد القانون دوره من اصول وفلسفة ونظريات نشوء الدولة التي قال بها هوبس ولوك وروسو وسبنسر وغيرهم والتي تفترض ان الدولة قامت لغرض حماية الفرد في المجتمع وحماية فعالياته الاقتصادية والتي ايدها الاقتصاديون التقليديون امثال آدم سمث وريكاردو وسسموندي والتقليديون المجددون أمثال مارشال وجيد وغيرهم .

وعليه يفترض ان تمارس الفعاليات الاقتصادية في النظام الرأسمالي بحرية كاملة وبدون تدخل من الدولة ويكون للقانون دوراً محدوداً في التنميـــة الاقتصادية يتأتى عن طريق غير مباشر . لان مهمة القانون في هذه المجتمعات هي حماية فعاليات الفرد الاقتصادية ومنعها من التصادم مع بعضها وعدم التدخل الا اذا كان الامر ضرورياً ويتعلق بكيان المجتمع .

وقد اعتبرت الحكومات الرأسمانية موخراً من قبيل هذه الضرورة اتخاذ ما يلزم من قوانين لخلق البيئة الملائمة لتفاعل العوامل الاقتصادية والاسراع من ذلك لغرض زيادة الانتاج ومكافحة البطالة . كما اعتبرت من الضروري ايضاً اصدار القوانين اللازمة لازالة المعيقات التي تقف في وجه النمو الاقتصادي كالتضخم ومكافحة الاحتكار والمنافسة غير المشروعة .

ومع ذلك فان المشرع في النظام الرأسمالي يلاحظ عند اصداره التشريعات المختلفة عدم المساس او المساس باقل قدر ممكن بسريان القوانين الاقتصادية

ونظام الأثمان . الا ان القوانين الاقتصادية تتأثر ولو بشكل غير مقصود بما يصدره المشرع الرأسمالي من تشريعات لا سيما تلك المتعلقة بالسياسة المالية والنقدية التي تسير بمقتضاها الدولة كما سنرى فيما بعد .

ويمكن القول عموماً ان دور القانون المباشر في الدول الرأسمالية الصرفة ينحصر في حماية مبدأين هما : الملكية الخاصة وحرية العمل . ومن اعمالها ينشأ حق جمع المال واستعماله للاستهلاك المباشر او للادخار لاستهلاكه مستقبلاً او لاستثماره لخلق ثروات جديدة كرأسمال منتج وحماية المشرع لذلك . ومن هنا تأتي مصادر الدخل في هذا النظام أي من الاستثمار والانفاق الخاصين ومن الانفاق الحكومي . ولا يكون للدولة السيطرة المباشرة الا على الانفاق الحكومى اما ما يخص الاستثمار والانفاق الخاصين فليس لها الا سيطرة غير مباشرة عليهما وذلك عن طريق السياسة النقدية (١) .

ويرتكز الحجر الاساسي في النظام التشريعي الرأسمالي على هذين المبدأين ولا تحيد عنهما التشريعات المختلفة الا بالقدر الذي تتطلبه ضرورات المجتمع .

وقد اخذ في السنوات الاخيرة (أي بعد الحرب الاولى) حجم هذه الضرورات بالاتساع بصورة دائبة حتى شمل اموراً كانت تعتبر خارج نطاق عمل الدولة في النظام الاقتصادي الحر . فأخذت الدول الرأسمالية تصدر التشريعات الاجتماعية ذات الاثر المباشر في الانتاج كتشريعات العمل والضمان الاجتماعي وتحديد النسل وقوانين التعاون وجمعياته . كما اصدرت

---

(١) انظر بالنسبة الى مصادر الدخل في النظام الرأسمالي الامريكي .
Dr. D. G. Kousoules, Key to Economic Progress, Ballantine Books, New York, 1958, p. 104.

التشريعات الاقتصادية والمالية والنقدية التي أثرت بالانتاج والتوزيع والاستهلاك كقوانين تنظيم الانتاج الصناعي والزراعي والحماية والجمركية وقوانين تنظيم الحياة الاقتصادية المتعلقة بالتموين وقوانين مراقبة النقد والتحويل الخارجي وغطاء العملة واحتكار اصدار النقود الورقية وتنظيم اسواق البضائع والاسواق المالية والنقدية (البورصات) وغير ذلك كثير . كما صدرت في هـــذه المجتمعات الرأسمالية قوانين لها مساس حتى بحرية العمل كقوانين تنظيم التجارة والزراعة والصناعة والمهن والنقابات العمالية وقوانين الحد من الانتقال والهجرة والاقامة أو تشجيعها .

اهتمامات المشرع في النظام الرأسمالي :

يهتم المشرع في النظام الرأسمالي ، بعد التركيز على حرية التملك والمحافظة على حق الملكية وحرية العمل وحمايتها ، بالتفاصيل القانونية التي تركز هذين الاساسين ويتكون من مجموعها ما يعرف بالمبادىء القانونية وقد تصبح بعضها مبادىء دستورية تنص عليها الدساتير في الدول الرأسمالية وحتى الدول ذات النظام المزدوج احياناً ومن هذه الاسس القانونية ما يلي : —

١) الاهتمام بنظام الاسرة والارث والوصية .

٢) حرمة الملكية الخاصة وحمايتها وعدم نزعها الا بقانون ولاغراض النفع العام وبتعويض مناسب يعطى الحق للقضاء في تقديره احياناً .

٣) ضمان حرية العمل والتنظيم المهني .

ولحماية هذه الاسس في مجتمع يعتمد على الحرية في ممارسة النشاط الاقتصادي لسد الحاجات الاقتصادية لافراده فان المشرع يهتم باصدار ما

يلزم من تشريعات لمعالجة المسائل التالية : —

١) قوانين الاحوال الشخصية .

٢) القوانين الجنائية لحماية الملكية والمعاقبة على ما يحصل من تجاوز عليها وما يرد عليها من جرائم الاموال كالسرقة وخيانة الامانة ومن جرائم اقتصادية كجرائم التزوير والجرائم التي ترتكب ضد نظام الائتمان وما شاكل ذلك .

٣) القوانين التي تضمن التداول وتثبت مبدأ حرية سلطان الارادة . اذ يترك المشرع في النظام الرأسمالي الحرية للافراد بمبادلة اموالهم ومقايضتها وهو لا يتدخل الا اذا كان في هذه المبادلة مساس بالنظام القانوني أو الاقتصادي أو الاجتماعي السائد . وهذا ما يعبر عنه بقاعدة النظام العام والآداب . او يكون هنالك مساس بالشرعية التي يضعها المشرع للمبادلة سواء كانت متعلقة بحماية المصلحة العامة كقواعد تحديد سعر الفائدة او مصلحة المتعاقدين كقواعد الغبن او الشكلية التي يراها لازمة لمثل هذه المبادلات ككتابة عقد الشركة المساهمة ، ولا يعتد بالخروج عنها ، وهذه هي قاعدة البطلان .

٤) الاهتمام بشكل خاص بالقانون التجاري : والذي يتجاوز مفهومه للتجارة مفهوم التجارة في المعنى الاقتصادي اذ يشمل نطاقه فعاليات الصناعة والائتمان بالاضافة الى الفعاليات التجارية الصرفة الاخرى . لان الاعمال الصناعية تعتبر من الاعمال التجارية المطلقة وذلك بنص القانون ، وتخضع للقانون التجاري بهذه المثابة .

وليس المقصود بخضوعها هنا ان القانون التجاري ينظم الاعمال الصناعية

نفسها او العلاقات الصناعية والانتاج الصناعي والرخص الصناعية وما اليها . انما المقصود هو اعتبار الصناعي تاجراً واخضاعه لواجبات التاجر القانونية واعتبار العمل الصناعي عملاً تجارياً واخضاعه لنصوص القانون التجاري عندما يثار نزاع قانوني حوله يرفع الى القضاء . أي ان الحقوق المتعلقة بها يحكمها القانون التجاري وليس القانون المدني في الدول التي تتبع نظام القانونين معاً .

وقد ترد جميع القواعد القانونية التجارية المتعارف عليها في مجموعة تجارية تخص القانون التجاري[1] وقد ترد في تشريعات متفرقة ويكون قسماً

---

(١) يهتم هذا القانون بتعيين التجار بهذا المفهوم الواسع المذكور اعلاه ويبين واجباتهم فيفرض عليهم التسجيل في السجلات التجارية الرسمية ويلزمهم بمسك الدفاتر التجارية واتخاذ الاسماء والعناوين التجارية ، كما يخضعهم لانظمة خاصة بهم كنظام الافلاس والمنافسة المشروعة .

وينظم ممارسة الاعمال التجارية بمفهومها الواسع ويضع المعايير اللازمة لتفرقتها عن الاعمال المدنية والمختلطة والتبعية ، ويبين قواعد ممارستها اصالة وبالانابة ، فيهتم بالعقود التجارية ومنها عقود الوكالات التجارية والتوريد والمقاولة والنقل . ويهتم بعمليات الائتمان فينظم عمليات المصارف كالحسابات الجارية والخصم والايداع والاعتمادات والسحوبات الخارجية والداخلية والكفالات المصرفية وغيرها .

ويهتم بسندات الوفاء والائتمان وهي الاوراق التجارية واوراق البضائع . كما يهتم بشكل خاص بممارسة التجارة بشكل جماعي عن طريق خلق الاشخاص المعنوية وتكوين الشركات التجارية التي يراد بها تكتل الجهود وتجميع رؤوس الاموال الكبيرة ويضع القواعد اللازمة لاصدار الاوراق المالية (الاسهم وسندات القرض) وتداولها في اسواقها المالية .

ويهتم بالتأمين ومؤسساته وبقوانين الملكية الصناعية (كبراءات الاختراع والعلامات التجارية والرسوم والنماذج الصناعية والاسماء التجارية) وينظم حقوق الملكية الادبية كحق النشر والتأليف التجاريين اي المتعلقين بالاعلانات وترويج البضائع .

ويهتم بقوانين الاستيراد والتصدير والاستثمار الاجنبي وقواعد التجارة البحرية والوكالات الاجنبية .

كما يهتم بالنقود والقطع الاجنبي لانها وسيلة التداول وتقاس بموجبها الثروة المملوكة . وينظم المؤسسات المالية واسواق البضائع الرئيسية المتداولة في التجارة الدولية .

منها في المجموعة المدنية او بهذا الشكل او ذاك . ولكن هذا التنظيم الشكلي ليست له اهمية كبيرة في بحثنا هذا . لان ما ذكرناه من اهتمامات تشريعية في المجتمع الرأسمالي يبقى من الناحية الموضوعية في نطاق القواعد القانونية التجارية التي يصدرها المشرع في النظام الرأسمالي وفي ذهنه حماية المبادىء الاساسية في هذا النظام في حق الملكية وحرية العمل وذلك من الناحية النظرية على الاقل .

القانون في النظام الاشتراكي :

اما في المجتمعات الاشتراكية فيفترض ان تمتلك الدولة فيها جميع عناصر الانتاج او القسم الاعظم منها وتسيرها مباشرة بالشكل الذي تراه وتتحكم بالقوانين الاقتصادية بالنسبة للانتاج والتوزيع والاستهلاك . ولانعدام نظام المنافسة فهي لا تهتم كثيراً بالعرض والطلب ونظام الاثمان والتضخم النقدي لانها تفرض الاسعار التي تريدها وترفع وتحد من الاستهلاك حسبما تضعه من منهاج اعمارى .

وتستعمل الدولة الاشتراكية القرارات التشريعية اي ذات الصفة الملزمة للافراد والمؤسسات فيها كوسيلة لتحقيق سياستها الاقتصادية هذه . ولذلك يكون للقانون ولو شكلاً الاثر الاول والاخير في التنمية الاقتصادية لانه يوجه جميع الدخل من مصادره المختلفة الوجهة التي يراها المخطط الاشتراكي والذي نستطيع أن نسميه بالمشرع .

ورغم الدور المباشر الذي يلعبه القانون في التنمية الاقتصادية في البلدان الاشتراكية والدور غير المباشر في البلدان الرأسمالية ، نجد المجتمعات الرأسمالية تعتبر القانون ضرورة من ضرورات المجتمع فتهتم به وتركز على موضعيته

كأساس من اسس الدولة ، بينما لا تقر له الدول الاشتراكية بهذه الاهمية وتعتبر مهمته مهمة شكلية ومرحلية كوسيلة بيد الدولة تنتهي بعد قيام المجتمع الشيوعي .

لان التفسير الاقتصادي للقانون في المجتمع الاشتراكي ، والذي حددا معالمه ماركس وانجليز بمناسبة تأكيد وجه نظرهما في تطور المجتمع على اسس مادية يجعل من القانون مجرد انعكاساً للاسس الاقتصادية التي يبنى عليها المجتمع . فاذا ما تطمنت الاسس الاقتصادية بالشكل الذي تدعو اليه الماركسية ، فلا تبقى ضرورة اجتماعية ازلية للقانون بل ان دوره يضمحل ويزول .

ولكن هذا التفسير الماركسي للقانون لا يعني انكار الماركسيون لدور القانون الكبير في اعادة تكوين المجتمع وتطويره ليصل الى مرحلة الشيوعية ، ولكنهم لا يرون فيه الا وسيلة للوصول الى هذه الغاية وليس كأساس من اسس المجتمع . فهو عندهم وسيلة تستعمل لتحقيق مجتمع الطبقة الواحدة . وباعتباره وسيلة لا غاية يجب الا يكون معوقاً لاعمال الدولة في تحقيق الاشتراكية وعليه فلا تعطى المبادىء القانونية التي تعتبر من مقومات النظم الاجتماعية الحديثة ، خارج الدول الشيوعية ، اهمية كبيرة كمبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ لا جريمة ولا عقاب الا بنص وعدم رجعية القانون وتقسيم القانون الى عام وخاص وغير ذلك . ولنفس السبب نجد صرامة في العقوبات الخاصة بالجرائم التي ترتكب ضد الدولة باعتبارها ممثلة للمسيرة الاشتراكية ، بالمقارنة بالعقوبات التي تفرض على الجرائم التي ترتكب ضد الافراد . وبالاضافة الى صرامة العقوبة ، قد يحصل الا تكون الجرائم المرتكبة ضد الدولة محددة مسبقاً ، بل يترك امر تحديدها للقضاة والذين لهم حق فرض العقوبة اذا ما رأوا في فعل معين ضرراً على الدولة ولو لم يوجد نص يحدد معالم جريمة ذلك الفعل ، مستوحين حكمهم من ضمير المجتمع الاشتراكي ومن اهدافه كما

يقرره القانون السوفيتي [١] .

ففي الدولة الماركسية يكون الاساس القانوني هو هدف تحقيق الاشتراكية التي ترمي بدورها الى تحقيق قاعدة اقتصادية واجتماعية يجب على القانون ان يحميها كمبدأ وكقاعدة اساسية من قواعد المجتمع الاشتراكي بل وحتى كقاعدة دستورية . وهي ما نص عليه الدستور السوفيتي لعام ١٩٣٦ في مادته الثانية عشرة : « من كل حسب قدرته ولكل حسب عمله »[٢] .

---

(١) R. W. M. Dias, Jurisprudence, 2nd ed., Butterworths, London, 1964, pp. 223 & 417.

(٢) ولا يمكن تحقيق هذه القاعدة الاساسية الدستورية في الفكر الماركسي الا من قبل دكتاتورية الطبقة العاملة (البلوريتارية) . ولكن وصول البلوريتارية الى الحكم ، لا يعني بنظرهم توقف الصراع الطبقي في هذه المرحلة بل « استمراره باشكال جديدة وبقوة عنيفة وذلك لمقاومة المستغلين لواقع الاشتراكية بشراسة اكثر من السابق » . كما عبر عن ذلك فيشنسكي . وعليه فان القانون يكون الوسيلة بيد البلوريتارية لتحقيق الاشتراكية والقضاء على اعدائها كما ورد في الفكر الماركسي .

ولكن الصراع الطبقي ليس ابدياً بل يتوقف عندما يقام المجتمع الشيوعي الذي ستطبق فيه قاعدة اكثر تطوراً وهي قاعدة « من كل حسب قدرته ولكل حسب حاجته » . وبتطبيق هذه القاعدة تنتفي الحاجة للدولة نفسها فتزول . ولما كانت الحاجة الاقتصادية حسب المنطق الماركسي هي سبب الاحتكاك في التعامل بين افراد المجتمع ونشوء الجرائم فان دور القانون يضمحل عندئذ ويزول هو الآخر . ولكن بما ان هذا التطور قاصر على المجتمعات الاشتراكية وبما انه توجد مجتمعات رأسمالية في هذا العالم تناصبها العداء لذلك فان المحدثين من الفقهاء الشيوعيين يقولون بعدم زوال الدولة وعدم زوال القانون وعدم امكانية التوصل الى مرحلة الفوضوية ، الا بعد زوال المجتمعات الرأسمالية في العالم أو اغلبها بحيث ينكسر الطوق الرأسمالي الذي يحيط بالعنق الاشتراكي ويذهب خطره . ولكن الحاجة الى القانون تعدو مجرد توقف الاحتكاك في التعامل بين الافراد كما ان الجرائم قد ترتكب لاسباب غير اقتصادية لا محل لسردها هنا .

انظر : Vyshinsky, The Law of the Soviet State, p. 39. ودايس ، المرجع السابق ص ٤٢٠-٤٢١ .

الغرض ليس المفاضلة :

ان غرضنا من استعراض المفهوم القانوني في كل من النظام الرأسمالي والنظام الاشتراكي الماركسي لم يكن بقصد المفاضلة بينهما بالنسبة لعملية التنمية الاقتصادية . بل لتبيان ان هدف الربح في الاقتصاد الرأسمالي الحر ومفاهيم الرأسمالية هي التي تسير التشريع في النظام الرأسمالي بينما يكون هدف تحقيق الاشتراكية هو المسير له في النظام الاشتراكي .

فقد سارت التنمية الاقتصادية بخطوات جبارة في ظل النظام الرأسمالي توضح ذلك مسيرتها في دول اوربا الغربية والولايات المتحدة الامريكية واليابان كما سارت هذه التنمية بخطوات متعثرة في ظل هذا النظام في دول امريكا اللاتينية والفليبين مثلاً . في الوقت الذي خطت خطوات هائلة في الاتحاد السوفيتي في ظل النظام الاشتراكي وتعثرت في ظل هذا النظام في بعض البلدان الاشتراكية الاخرى كجوكوسلوفاكيا والتي يقدر انها كانت ستحقق معدلات اعلى من النمو في ظل نظام رأسمالي .

فالتنمية الاقتصادية تحصل اذا ما توافرت لها مقوماتها في ظل هذا النظام او ذاك . اضف الى ذلك ان التقسيم الحدي النظري للدول الى دول رأسمالية ودول اشتراكية حسب المبادىء المارة الذكر لا يجاريه الواقع ، فلا يوجد نظام اقتصادي حر بصورة مطلقة لان الفرد عند ممارسته لفعالياته الاقتصادية في النظام الرأسمالي يقوم بذلك في اطار قانوني محدد يمنعه من امتلاك بعض الاملاك حيناً ويفرض عليه شروطاً معينة لممارسة مهنته حيناً آخر ، كما قد يمنعه من استئجار خدمات عمال معينين او محلات او املاك معينة في حالات اخرى . بل قد تخرج التشريعات في هذا النظام حتى على المبادىء العامة

المقررة فيه أي حق الملكية وحرية العمل ويكون ذلك واضحاً بوجه خاص في تشريعات العمل والعلاقات الصناعية وفي قوانين الضريبة وقوانين تنظيم المهن والحرف والتجارة وقوانين نزع الملكية والتأميم .

كما نرى في النظام الاشتراكي بعض الاهتمامات التشريعية بالنسبة لحق الملكية لان الدولة لا تمتلك حالياً جميع وسائل الانتاج والثروة في بلادها بل توجد ملكية خاصة بجانب الملكية العامة ويوجد الكثير من المالكين من الافراد في النظام الاشتراكي . اذ يمتلك الافراد اواعيهم الشخصية ومحال سكناهم في بعض الاحيان وحتى قسماً من الآلات والادوات التي تستعمل في الزراعة وفي الحرف في اوقات وحالات اخرى . كما توجد هنالك الملكية التعاونية الكبيرة في الدول الاشتراكية . فالمسألة اذن نسبية ، أي ان النظام الرأسمالي نسبي وكذلك النظام الاشتراكي وتظهر صفات كل منهما المميزة اذا ما قورن وقيس بالنظام الاخر .

ومع ذلك فان النظام الرأسمالي يتميز بالخيار في الاستثمار والعمل ، الذي ينتج الدخل القومي ، بينما يتم ذلك عن طريق التوجيه والتخطيط المباشرين في النظام الاشتراكي .

اما بالنسبة للدول النامية فيوجد فيها في العادة اقتصاد مزدوج اي حرٌ في قسم منه وموجه في القسم الآخر في آن واحد، فرضته عليها المرحلة الاقتصادية التي تمر فيها هذه الدول . لانها كما لاحظ الاستاذ افلن توماس [1] « ليست مخيرة في اتباع النظام الرأسمالي البحت في منهاج تنميتها الاقتصادية » لا سيما اذا كانت الثروة (رأس المال) فيها مركزة في يد الدولة . اضف الى ذلك

---

(١) أنظر S. Evelyn Thomos, Economics, The English Universities Press., Ltd., London, 1965, p. 16 .

ما اتضح من ضرورة التخطيط لتطوير الاقتصاد النامي . وعليه فان الاقتصادي النامي قد يتسم بحكم طبيعته ببعض سمات الاقتصاد الاشتراكي .

القانون في النظام المزدوج :

يبين الدستور في العادة شكل الدولة فقد يصفها صراحة او ضمناً بالدولة ذات الاقتصاد الحر وقد يصفها بالدولة الاشتراكية وقد تعكس فحوى نصوصه المتعلقة بمبادىء الملكية الخاصة وحرية العمل وضع وسطي يميد بها من جهة الى اخرى ويجعل منها دولة ذات اقتصاد مزدوج لا سيما اذا اعطت نصوص الدستور صراحة او ضمناً الحق للدولة بالتدخل في الشؤون الاقتصادية .

ولكن وصف الدستور لشكل الدولة بهذه الطريقة قد لا يعبر عن واقع وحقيقة ما يجري فيها . فقد توصف الدولة بأنها اشتراكية في الوقت الذي يبين واقع الحال ان اقتصادها يستند في جله على القطاع الخاص . ومع ذلك فان للنصوص الدستورية الخاصة بهذا الوصف اهميتها . اذ تكون بمثابة الهدف الذي تصبو اليه الدولة ويكون من المتوقع ان يسير المشرع بهديها . وقد استند المشرع الليبي في قرارات تأميمه للمصارف وشركات التأمين على نص في الأعلان الدستوري جاء فيه « ان تعمل الدولة على تحرير الاقتصاد القومي من التبعية والنفوذ الاجنبي وتحويله الى اقتصاد وطني انتاجي يعمل على الملكية العامة للشعب الليبي والملكيات الخاصة لافراده » . كما ذكر المشرع في المذكرة الايضاحية لقانون تأميم المصارف « ..... اقامة مجتمع ترفرف عليه راية الرخاء والمساواة وتكون فيه الرفاهية لكل مواطن مخلص ولذا كانت الاشتراكية من بين ما رفعته الثورة من اهداف » ... [1] أي ان المشرع

---

(١) انظر مقالتنا « تأميم الحصص الاجنبية في المصارف ومساهمة الدولة في شركات التأمين، دراسات=

فسر النص الدستوري اعلاه وكأنه يصف الدولة بأنها دولة اشتراكية لأن الاشتراكية هدف من الاهداف التي رفعتها الثورة كما وردت في الاعلان الدستوري .

سبق ان بينا بعض الأسباب التي ادت بالدول النامية الى التدخل في الشؤون الاقتصادية واتباع بعض المسالك الاشتراكية لانها مجبرة وغير مخيرة في ذلك . ولكن رغبة التدخل في الاقتصاد اتسعت حتى بالنسبة للدولة المتقدمة والدول التي اجتازت موخراً مرحلة الدول النامية . ومن اسباب هذا الاتساع في التدخل في الاقتصاد ، والذي حصل في النصف الاول من هذا القرن ولا سيما بعد الحرب العالمية الاولى واستمر حتى اليوم ، هو ازدياد مسؤولية الحكام عن النكسات الاقتصادية ومطالبة الرأي العام لحكامه بمعالجتها ، فوجد الحكام انه لا مناص من التدخل اذا ما ارادوا تحمل المسؤولية وهذا يتم عن طريق اتخاذ قرارات ناجعة وسريعة لمعالجة الاوضاع الاقتصادية .

وقد حصل هذا التدخل حتى في اكثر الدول رأسمالية وهي الولايات المتحدة بعد قيام الازمتين الاقتصاديتين في عامي ١٩٢٢ و ١٩٢٩ كما حصل في الدول الاوربية الغربية بشكل واضح امتد الى تأميم بعض المصالح والصناعات في بريطانيا وفرنسا[1] . وقد ساعد ايضاً على التدخل في الاقتصاد انتشار

= قانونية – بنغازي – المجلد الاول (١٩٧١) ص ٢٨٧ .

١) يعتبر قانون مكافحة البطالة الامريكي The American Employment Act of 1940 مثالا لتدخل الدولة الامريكية في الاقتصاد . فقد اعطى هذا القانون الحق للرئيس الامريكي ان يتخذ الاجراءات الكفيلة لتفادي الهزات والتقليق من اثرها . وقد تأسس بموجبه المجلس الاقتصادي الذي عليه ان يقدم تقريراً سنوياً الى الرئيس الامريكي فيرفعه هذا بدوره الى الكونغرس ، وعلى اساس من ذلك التقرير الذي يعده خبراء اقتصاديون تتخذ الاجراءات التشريعية التي يطلبها الرئيس، اذا دعت الحاجة الى أصدار تشريعات خاصة لضمان الاستقرار الاقتصادي .

الافكار الكنزية الخاصة بمعالجة البطالة والكساد الاقتصادي باتباع سياسة نقدية توسعية اي سياسة زيادة الانفاق الحكومي . وكذلك الرغبة في انشاء المشروعات الكبيرة التي وجد انها تعجل في درجة النمو حتى في الدول المتقدمة . كما ادت الرغبة في تجنب الهزات الاقتصادية وايجاد الاستقرار الاقتصادي اللازم الى تدخل الدولة في الاقتصاد . وقد يحصل التدخل في الدول المتقدمة لا عن طريق التشريع بل عن طريق اتباع سياسة مالية وتطبيق بعض الوسائل النقدية التي توثر في الفعاليات الاقتصادية في أي سوق حرة .

اما السبب المهم في التدخل بالنسبة للدول النامية فهو تمركز رؤوس الاموال بيد الدولة من جهة وسبب انتشار الافكار الاشتراكية التي اخذت بها الدول النامية بدرجات متفاوتة ، كرد فعل بعد تخلصها من الاستعمار ولا سيما الدول الحديثة العهد بالاستقلال من جهة اخرى . كما حصل التدخل في الاقتصاد في هذه الدول ايضاً نتيجة لرغبة صادقة في الاسراع في التنمية الاقتصادية وتحقيق العدالة الاجتماعية . كما اندهش بعضها بما حققه التدخل والتخطيط في الاتحاد السوفيتي من نتائج جيدة فاراد محاكاة ذلك .

ويزداد دور القانون في التنمية الاقتصادية كلما زاد تدخل الدولة في الاقتصاد وينتقل من دور غير مباشر الى دور مباشر وتظهر هذه الحقيقة واضحة في دول العالم الثالث. ويهمنا دراسة دور القانون في الاقتصاد المزدوج كعرب بسبب كون البلدان العربية دول نامية يسودها نظام مزدوج بدرجات مختلفة .

وتجدر الاشارة الى ناحية مهمة قبل الخوض في تفاصيل البحث ، وهي اختلاف الاقطار العربية عن بلدان العالم الثالث الاخرى الحديثة العهد بالاستقلال وذلك لان اكثر هذه البلدان الاخيرة ليس لها انظمة قانونية نابعة من جذورها

التاريخية وتراثها الحضاري . بل ان انظمتها القانونية وضعت من قبل المستعمرين الذين لم يتركوا من القانون المحلي الا بعض العادات المحلية باعتبارها اعراف ملزمة . ويظهر ذلك بشكل واضح في الهند وبرما مثلاً بالنسبة لسيادة الشريعة الانكلوسكسونية فيهما . وفي اقطار افريقيا السوداء بالنسبة لسيادة هذه الشريعة والشريعة اللاتينية .

اما في الاقطار العربية ، فمع الاقرار بالتأثير الكبير الذي فرضته هاتان الشريعتان على انظمتها ولا سيما الشريعة اللاتينية منذ احتلال نابليون لمصر ، يوجد فيها نظام قانوني متكامل كان مطبقاً فعلاً ومأخوذاً به من الشريعة الاسلامية استمر حتى بعد احتلال الانكليز والفرنسيين للعراق والاردن وسوريا ولبنان ويعكس هذا النظام اصول المجتمع التاريخية والحضارية . ولذلك توجد حاجة ملحة الى دراسته دراسة عميقة وتنسيق احكامه مع احدث القواعد القانونية في الشرائع الاخرى . خاصة وان الكثير من الاقطار العربية لديها رغبة جادة للرجوع الى احكام الشريعة الاسلامية لا لسبب ديني فحسب بل ولأسباب قومية وحضارية اذ ان هذه الاحكام تشكل نظاماً قانونياً اصيلاً لا يقل شأناً عن ما يوجد في الشرائع الاخرى ، مما يجعل هذه الاقطار في غنى عن الاقتباس والنقل الاعمى من الشرائع الاخرى بالنسبة لما هو موجود لديها . ولكن هذا لا يعني غض النظر عن اهمية الدراسة المقارنة بين جميع الشرائع القانونية والاستفادة بالقدر اللازم مما يجدّ فيها من احكام .

الباب الأول

تعيين مراحل النمو الاقتصادي

لا نتناول في هذا الباب بحث مراحل النمو الاقتصادي بمفهومها النظري فقط بل سنخصص قدر الامكان بحثنا لها فيما يتعلق بالمجتمع العربي وتبيان دور القانون في اجتياز المجتمع لكل مرحلة الى المرحلة التي تليها .

والصعوبة التي نتوقع ان نواجهها في مثل هذه الدراسة يفرضها واقع النمو الاقتصادي واختلاف درجاته في البلاد العربية المختلفة . فبالرغم من ان جميع البلدان العربية تعتبر بلداناً نامية الا انها تختلف في درجة النمو . اي ان اقطارها تختلف في موقعها من مراحل النمو الاقتصادي ، فبعضها لا يزال في اول مرحلة من هذه المراحل وبعضها اجتاز العديد منها .

واذا ما استندنا الى التدرج الذي وضعه الاستاذ روستو لمراحل النمو الاقتصادي[1] نجد ان اول هذه المراحل هي مرحلة المجتمع التقليدي Traditional Society التي يحصل فيها نمو بسيط لا يعتمد على طرق العلم الحديثة

---

(١) انظر : Rostow, The Process of Economic Growth, Oxford: Clarendon, 2nd, ed., 1961.

لقد ترجم هذا الكتاب الى العربية الاستاذ برهان دجاني : و . و . روستو مراحل النمو الاقتصادي . منشورات المكتبة الاهلية بيروت (١٩٦٠) ص ٨ – ٢٤ . وهناك تقسيمات اخرى لمراحل النمو كتقسيم الاستاذ هوزليتز Hoselitz يخرج النظر فيها عن موضوع بحثنا . انظر : Conference on the State and Economic Growth, Social Science Research Council, New York, 1959 .

ولا على وسائله او مؤسساته كما يجري حالياً في اليمن (الشمالية) وعمان مثلاً .

والمرحلة التي تلي ذلك هي مرحلة الانتقال Precondition for take - off التي نجد فيها كثيراً من الدول العربيـــة وهي المرحلة التي تتهيأ فيها الشروط الاقتصادية المؤهلة للانطلاق الاقتصادي مع بقاء القيم الاجتماعية والاقتصادية وحتى السياسة احياناً على ما كانت عليه في المجتمع التقليدي . وتوجد في هذه المرحلة المؤسسات الحكومية اللازمة لادارة الدولة والمؤسسات الكفيلة بالانطلاق كالمصارف وشركات التأمين وجميع انواع المواصلات وطرقها ووسائلها المختلفة . كما تتسم هذه المرحلة بقيام بعض الصناعات .

وهي مرحلة لا يرافق التغير الاقتصادي فيها تحولات اجتماعية بنفس الدرجة ولو توجد بعض ظواهر هذا التحول كالهجرة من الريف الى المدن وانخفاض نسبة النمو الزراعي وزيادة نسبة النمو الصناعي وحصول بعض التغيير في انماط الاستهلاك وغير ذلك ومن امثلة الدول العربية في هذه المرحلة السعودية والسودان وتوجد دول على وشك الخروج منها كليبيا والاردن .

وهنالك دول عربية وصلت بداية عصر الانطلاق مثل العراق وسوريا والجزائر ومنها ما استوعبت عصر الانطلاق ولكن لديها الكثير من المسببات التي تعيقها من الدخول في مرحلة تالية لمرحلة الانطلاق ومثالها لبنان ومصر .

وتتهيأ في مرحلة الانطلاق take - off جميع الفرص اللازمة او اغلبها للانعتاق الاقتصادي وتزول فيها العقبات كعقبة عدم امكانية تكوين رأس المال او عقبة فقدان اليد العاملة المدربة او فقدان رأس المال الاجتماعي الرأسي الذي يشكل الوفورات الخارجية للصناعة الوطنية وعقبة عدم وجود مؤسسات ضريبية ومالية ثابتة .

كما تتسم هذه المرحلة بزيادة نسبة الاستثمار خاصاً كان ام عاماً وبزيادة نمو الدخل القومي على معدل ٥٪ سنوياً نتيجة للتفاعل الاقتصادي الهادف والذي تنظمه خطط اقتصادية ترمي الى ايصال النمو لهذا المعدل وتجاوزه . كما تتصف مرحلة الانطلاق بزيادة حصة الصناعة من الدخل القومي وكذلك بانتعاش الايرادات غير المنظورة والخدمات الاخرى التي يقدمها البلد . كما تزداد في هذه المرحلة سلع الاستهلاك ويكثر الطلب عليها .

ويذكر الاستاذ روستو ان في هذه المرحلة « تنتشر الاساليب الحديثة في القطاع الزراعي ــ مثلما انتشرت في الصناعة كلما زادت الزراعة اعتماداً على التجارة وكلما ازداد عدد المزارعين الذين يبدون الاستعداد لاقتباس الوسائل الجديدة وما تجره اليهم من تغييرات عميقة في طرائق معيشتهم ..... كما يزداد طلب المجتمع على المنتجات الزراعية » .

ونضيف ان هذه المرحلة اتسمت في بعض البلدان العربية بتشجيع الدولة للمزارعين على تبني الوسائل الحديثة وبنشر التوعية الزراعية وانتشار المشاريع الزراعية الكبيرة والمزارع الحكومية النموذجية او الجماعية وتصنيع الاسمدة وتوزيعها وانشاء مؤسسات الائتمان الزراعي الرخيص وجعله في متناول يد المزارعين وانشاء الجمعيات الزراعية للتسويق وتدخل الدولة في تسويق المنتجات الزراعية الرئيسية وتحسينها وانشاء الصناعات الزراعية التي تعتمد على المنتجات الزراعية الاساسية كما حصل في مصر وتونس وسوريا ولبنان والعراق .

ولا تعني هذه المرحلة من مراحل النمو الاقتصادي ولا حتى المرحلة التي تليها القضاء على الفقر وظهور زيادة كبيرة في متوسط الدخل الفردي ولو ان ذلك هو الهدف من التنمية الاقتصادية . ولكن الهدف شيء وسمة المرحلة التي يمر بها النمو الاقتصادي شيء آخر ، وما مر من ذكر يبين سمات

وصفات مرحلة الانطلاق هذه .

ويقدر الاقتصاديون مدة ستين الى اربعين سنة للانتقال من مرحلة الانطلاق الى مرحـــلة النضوج « drive to maturity » والتي يكون في مقـــدور المجتمع بناء ما يريده من صناعات بقدرة تقنية ذاتية وبواسطة موسساته . واذا ما اختار ذلك المجتمع التخصص ولم يقم ببناء ما يحتاجه من منتجات صناعية معينة فلا يكون ذلك ناتجاً عن عجز وانما لاسباب اقتصادية واعتبارات اجتماعية محضة .

وتسود في هذه المرحلة عوامل الاختيار في الطاقة المسيرة كاستبدال الفحم بالنفط او الكهرباء او بالطاقة الذرية — وتصل نسبة ما يعاد استثماره — ما بين ١٠ ٪ و ٢٠٪ من الدخل القومي سنوياً وذلك بصورة ثابتة ومستمرة . ويسود في هذه المرحلة جو من القدرة على تجاوز الصناعات الاصلية الى صناعات متطورة تعتمد على التقنية العمالية التي لا تقتصر على القطاع الصناعي بل تشمل شتى قطاعات الاقتصاد الاخرى كالزراعة والتجارة والخدمات ويسود الاعتماد في جميع هذه القطاعات على اكثر السبل العلمية والادارية تطوراً .

ويخرج البلد الذي يصل هذه المرحلة من عداد البلدان النامية . ومن امثلة البلاد التي وصلت هذه المرحلة جميع الدول الاوربية واليابان ودول امريكا الشمالية مع بعض التحفظات التي تخص البرتغال واليونان والبانيا والمكسيك .

ووجود التقنية العالية والصناعات الثقيلة في بلد معين لا يجعل منه بالضرورة داخلاً في مرحلة النضوج من النمو الاقتصادي . واكبر دليل على ذلك الهند التي تعد ثامن دولة صناعية في العالم وكذلك الصين التي تقدمت فيها التقنية

الى حد صناعة المفاعلات الذرية والصواريخ الموجهة لا تزال تعتبر خارج هذه المرحلة . اذ العبرة في هذه المرحلة من مراحل النمو هي ظهور تحول اجتماعي كبير يستفيد اقتصادياً وبدرجة عالية من التنمية الاقتصادية ويعم افراد المجتمع . بحيث يزداد متوسط الدخل الفردي معه الى الحد الذي يصل بالفرد الى مستوى الانسان العصري في طرق معيشته واستهلاكه وتطلعاته الى المستقبل .

وتأتي بعد مرحلة النضوج مرحلة المجتمع الاستهلاكي المرفه « High mass consumption » الذي يكون الدور الاساسي في الاقتصاد للاستهلاك ويسود جو من المتعة عن طريق سد الحاجات الاقتصادية ووجود الضمانات العامة للافراد . وتتميز هذه المرحلة بارتفاع نسبة الخدمات التي يحصل عليها الفرد بالاضافة الى ضروريات المعيشة كالتمتع بالفنون الجميلة والثقافة العالية والتعليم العالي لقدرة الافراد وقدرة الدولة للصرف عليها وادامتها[1] .

القانون ومراحل النمو في البلاد العربية :

ونركز على دور القانون في مرحلة الانتقال بالنسبة للبلاد العربية ، رغم ان بعضها لا يزال في مرحلة المجتمع التقليدي وان بعضها الآخر تجاوز مرحلة الانتقال الى مرحلة الانطلاق . ودور القانون في مرحلة الانتقال يتبلور في ازالة معيقات هذه المرحلة وفي ايجاد الحوافز اللازمة لتجاوزها . وندعم تركيزنا على مرحلة الانتقال بسببين : الاول : انه بتجاوز هذه المرحلة من

---

(١) لقد وصلت الولايات المتحدة الى هذه المرحلة في الثلاثينات كما وصلتها حالياً جميع دول اوربا الغربية والدول الاسكندنافية واليابان والاتحاد السوفيتي . ولو ان الدولة في المجتمع السوفيتي تحد عمداً من الاستهلاك العلي لتأثيره السلبي على سلوك الافراد وتعارضه مع الفكر الماركسي كما يرون . انظر روستو ، المرجع السابق ص ٢١ – ٢٧ .

قبل اغلبية الاقطار العربية يكون من الميسور تخليص الاقطار العربية الاخرى التي تأخرت عن هذه المرحلة اذا كانت هناك نية حقيقية في مساعدتها ، والسبب الثاني : ان البلاد العربية التي خرجت من مرحلة الانتقال ودخلت مرحلة الانطلاق قدرت كذلك استناداً الى بعض مظاهر الحياة الاقتصادية فيها كنسبة الدخل الصناعي من الدخل القومي وعلى اساس تطور الخدمات المقدمة للزراعة كما هو حاصل في كل من مصر ولبنان والجزائر وسوريا والعراق ولكن هذه الاقطار كغيرها من الاقطار العربية لا تزال تعاني من معيقات مرحلة الانتقال .

ولذلك فان دراسة موضوع التنمية الاقتصادية من الوجهة القانونية في الوطن العربي ، يجب ان تتناول ، في رأينا ، التشريعات التي تعالج المعيقات الاقتصادية والاجتماعية لهذه المرحلة والى اي درجة يستطيع المشرع الحد من آثارها وازالة تلك الآثار . كما يجب ان يتناول المحفزات والعوامل المساعدة للخروج من مرحلة الانتقال الى مرحلة الانطـــلاق وما بعدها والى أي حد يستطيع القانون ومؤسساته تعبيد الطريق لذلك . وهذا مـــا سنحاول تبيانه في باب لاحق .

وتجدر الاشارة هنا قبل ترك هذا الفصل الى ان القاسم المشترك لجميع الدول العربية في مجال النمو الاقتصادي هو انها لا تزال جميعاً دولاً نامية رغم اختلافها في مراحل النمو ، وان القاسم المشترك لها في حقل القانون هو الشريعة الاسلامية كمصدر للقانون في هذه الاقطار رغم الاختلاف البين في الركون الى احكام الشريعة في الاقطار العربية المختلفة .

ففي بعض هذه الاقطار لا يكون للشريعة الا حكم الاحوال الشخصية لكل او لبعض السكان فقط كما يجري في لبنان والجزائر . ومنها ما يطبق

الشريعة الاسلامية بالاضافة الى الاحوال الشخصية على المعاملات والحدود كالسعودية واليمن ولحد ما ليبيا ، وبعض منها تأخذ الشريعة الاسلامية كمصدر للقانون وتطبقها فيما يتعلق بالاحوال الشخصية وفي بعض احكام المعاملات ومنها العراق وسوريا ومصر والاردن وتونس .

ويظهر تأثير احكام الشريعة الاسلامية على التنمية الاقتصادية بشكل مباشر فيما يتعلق بالاحوال الشخصية ونظام الارث وانتقال الاموال وخاصة في الاراضي الزراعية . كما يظهر في المعاملات بصورة خاصة بالنسبة لعقود الغرر واهمها التأمين وفي الفوائد والمعاملات المصرفية والضرائب المفروضة على الزكات واستثناء املاك الوقف من الضريبة في بعض الاقطار .

كما يظهر اثره في الناحية الاجتماعية على فرص العمل المتاحة امام المرأة وفي الحدود التي تطبقها بعض الاقطار العربية .

خصائص التخلف ومعالجتها :

يخرج عن نطاق بحثنا النظر في التفسيرات التي وضعت للتخلف واهمها الموقع الجغرافي وفقر الموارد الطبيعية والعرق والاستعمار ، فقد ثبت انها عوامل غير قاطعة في فرص التخلف وتوجد شواهد تاريخية ومعاصرة تشير الى عدم اهميتها وامكانية تجاوزها[1] كما سنركز على صفات التخلف في مرحلة الانتقال بالنسبة للمجتمع العربي ولا نشير اليها الا بالقدر الذي يكون للقانون دور ايجابي في تغييرها باعتبارها حقيقة لوضع اقتصادي واجتماعي قـــائم .

---

(١) انظر : دكتور عبد الحميد محمد القاضي تمويل التنمية الاقتصادية في البلدان المتخلفة ، منشأة المعارف ، اسكندرية ١٩٦٩ ص ٤ .

ويتصف الاقتصاد النامي بضعف الحصيلة المادية مقارنة بعدد السكان وبالتالي بقلة متوسط الدخل الفردي وبضعف العامل البشري وبعدم التجانس السياسي وقلة تداول الاموال حتى داخل القطر الواحد ويتصف بضعف الرأسمال الاجتماعي الرأسي وبتزايد عدد السكان بنسبة لا تستطيع زيادة الانتاج القومي مجاراتها . كما يتسم بضعف تكوين رأس المال والادخار وضعف الاستثمار وضعف التقنية والتعليم .

وما يصاحب كل ذلك من تخلف اجتماعي يسود فيه نظام شبه قبلي او طبقي وينعدم فيه دور الطبقة المتوسطة ولا يكون فيه للمرأة دور يذكر وتحكمه عادات وتقاليد بالية ويتسم بالخوف وعدم الطمأنينية وعدم التطلع الى المستقبل مما يضعف الادارة العامة والخاصة ويؤثر سلبياً على التنظيم كعنصر من عناصر الانتاج .

وبتجميع هذه الصفات لا سيما التي تخص مرحلة الانتقال نحصل على ثلاث مجاميع هي : سيطرة الزراعة على الاقتصاد وضعف الاستثمار وضعف العامل البشري والتي سنعالجها تباعاً فيما يلي :

أولاً : يتسم مجتمع مرحلة الانتقال بارتفاع معدل الانتاج الزراعي من مجموع الدخل القومي وقد تصل نسبته الى ٧٥٪ أو اكثر ويستحوذ على ما يزيد عن ٨٠ ٪ من السكان[1] ، والمهم في هذه المرحلة

---

(١) استحوذ قطاع الزراعة في ليبيا ، على سبيل المثال ، قبل الحصول على اي دخل من النفط اي قبل سنة ١٩٥٦ على ٨٠٪ من اليد العاملة وكان ينتج ما يساوي ٦٠٪ من اجمالي الناتج القومي الذي قدر في سنة ١٩٥٠ بـ ١٥ مليون جنيهاً استرلينياً فقط وكان متوسط الدخل للفرد الواحد ١٥ جنيهاً استرلينياً في السنة . انظر دكتور علي احمد عتيقه أثر البترول على الاقتصاد الليبي للفترة ١٩٥٦ — ١٩٦٩ دار الطليعة بيروت ، سنة ١٩٧١ .

تخفيض هذه النسبة العالية وزيادة نسبة الانتاج الصناعي والخدمات من الدخل القومي دون تخفيض مجموع الانتاج الزراعي بل زيادته قدر الامكان وذلك باستعمال الطرق الفنية الحديثة في الزراعة وبزيادة الدخـــل القومي عموماً بحيث لا يشكل الانتـــاج الزراعي رغم ارتفاعه نسبة عالية منـــه . وبحيث يضطلع القطاع الزراعي بما يلي :

١ ــ انتاج ما يكفي لاطعام السكان مع الاخذ بالاعتبار زيادة السكان والزيادة التي تحصل في استهلاك الفرد نتيجة لارتفاع مستوى المعيشة .

٢ ــ تلبية متطلبات الصناعة المحلية من المنتجات الزراعية قدر الامكان وتوفير العملة الاجنبية وايجاد تناسق بين الانتاج الزراعي والانتاج الصناعي .

والمهم في هذه المرحلة الا يتقيد المشرع بقواعد صلبة ومبادىء جامدة في وضع أولوياته التخطيطية بل يجب ان تتسم هذه الاولويات بالمرونة ، فاذا كان تخفيض الاستيراد للمواد الزراعية يعد معوقاً مثلاً فلا يمكن النصح به في هذه المرحلة .

ولا يخفى ان تحقيق نسبة عالية للصناعة من الانتاج القومي دون انخفاض الحاصل الزراعي هي مشكلة اقتصادية في الاصل الا ان دور المشرع في تحقيقهـــا يتم بواسطة تشريعـــات التنمية والتخطيط والتي سنأتي اليهـــا فيما بعد .

ثانياً : تتسم مرحلة الانتقال بضعف تكوين رؤوس الاموال وبانخفاض نسبة الاستثمار من الدخل وذلك لارتفاع الاستهلاك نسبياً نتيجة للحرمان الاقتصادي الطويل الذي عانته الطبقات المتوسطة ودون

الغنية ، ولعدم وجود وفرة للاستثمار[1] .

ويمكن اجمال دور القانون في تكوين رؤوس الاموال وزيادة نسبة الاستثمار بإنشاء مؤسسات التأمين والصيرفة والادخار وايجاد مجالات الاستثمار وتنويعه وعدم جعله قاصراً على القروض الربوية والايداع في المصارف والاستثمار لغرض العائد السريع كالاستثمار في التجارة وفي المضاربة في الاراضي . وذلك بالاعتناء بقوانين الشركات والاكثار من تأسيسها في مجال القطاع المختلط وباتباع المحفزات الضريبية . وهي امور ضرورية حتى في الأقتصاد المزدوج لرفع فاعلية ومساهمة القطاع الخاص ودوره في التنمية الاقتصادية . كما يجدر بالمشرع الاهتمام بقوانين التعاون وبالجمعيات التعاونية وصناديق التوفير .

ويعمل المشرع ايضاً على تسهيل دخول رؤوس الاموال من الخارج وجلبها للبلد عن طريق الاتفاقيات للمساعدات الخارجية ، لان الخروج من الحلقة المفرغة المذكورة قد يكون مستحيلاً بالنسبة لبعض الدول النامية بدون مساعدة الدول المتقدمة وأن هذه المساعدة واجبة على الدول الغنية كما يطالب الاستاذ ميراد « لان العالم يشكل وحدة ، وكما تم اعادة توزيع الدخل وتقليل الفروق بين الافراد داخل المجتمع الواحد فيجب ان تقلل هذه الفروق ويعاد

---

(١) والمشكلة هنا مشكلة اساسية اذا لم يكن رأس المال متأتياً من الخارج ، اذ ان المجتمع النامي يجد نفسه في حلقة مفرغة لا يمكنه الافلات منها بسهولة الا بكسر طوقها . وهذا الطوق يحصل لان دخل الفرد بسيط يكاد لا يغطي استهلاكه الضروري فلا يمكن ان يدخر منه شيئاً وكلما قل ادخاره كلما قل رأس المال وبالتالي يقل الاستثمار والانتاج. وبانخفاض الانتاج يهبط دخل الفرد فيقل ادخاره وهكذا دواليك .

والأنكى من ذلك ان الامر لا يتوقف على تكوين رؤوس الأموال ولا على نسبة الاستثمار من الدخل في البلاد النامية فقط بل تحتاج التنمية الاقتصادية فيها الى توافر عملات اجنبية لا يمكن=

توزيع الدخل داخل المجموعة الدولية[١] » .

ومشكلة تكوين رؤوس الاموال اللازمة للتنمية الاقتصادية غير موجودة بالنسبة للبلاد العربية اذا ما طور الوطن العربي كسوق مشتركة واحدة وأنشىء صندوق للاستثمار الموحد[٢] لتمويل المشاريع الانمائية في البلدان العربية يتوافر له رأس المال الكافي ولا تتأثر قراراته بالاعتبارات السياسية .

ان مثل هذا الصندوق فيه فائدة للدول التي تكدست فيها رؤوس الاموال وللدول العربية المحتاجة اليها ، اذا ما تم انشاؤه على اسس صحيحة . ونقترح ان يكون بشكل مصرف عربي وتكون المساهمة فيه من قبل الدول العربية بنسبة الدخل ونسبة القدرة على استعمال المدخر منه . ويدخل الصندوق كمساهم لا كمقرض في مشاريع التنمية ذات الطابع التجاري ، ويعتبر بمثابة الشركة الممولة للهيئات والمؤسسات والشركات العامة التي ساهم فيها في الاقطار العربية . ومن هذا ستحصل الدول التي زودت الصندوق برؤوس الاموال اللازمة على دخل شبه ثابت من أسهمها فيه تعتمد عليه بعد استنزاف النفط منها .

= الحصول عليها من زيادة الانتاج فقط بل بزيادته بحيث يسد الحاجة المحلية وتكون فيه فضلة للتصدير لغرض الحصول على العملة الاجنبية اللازمة لشراء الآلات والمعدات الحديثة. والخروج من هذه الحلقة يتطلب تقليل الاستهلاك وقد يكون ذلك في حكم المستحيل بالنسبة للطبقات الفقيرة والمتوسطة في الاقتصاد الحر والمزدوج لان أمر الاستهلاك لا يزال متروكاً الى حد كبير للفرد الذي لم يبد رغبة ظاهرة في تقليل الاستهلاك في هذه الدول .

(١) كما ورد عن لسانه في مجلة Time الامريكية عدد ديسمبر ٤ ، ١٩٧٢ .

(٢) هناك الآن صندوق التنمية الكويتي وصندوق التنمية لدولة الامارات العربية . وصندوق عربي لا يزال في دور التكوين مركزه مدينة الكويت أيضاً .

ثالثاً : تتسم مرحلة الانتقال بضعف العنصر البشري الموروث من مرحلة المجتمع التقليدي الذي يمكن تقويته بالركون الى ما يلي :

١ ــ التخلي قدر الامكان عن الروابط القبلية والاقليمية والعرقية والطائفية التي تعمل على انعاش المحسوبية ، بحيث يكون الاعتماد على كفاءة الفرد الذاتية . وهذا لا يعني قطع الروابط العائلية وعدم اعتناء المشرع بالعائلة كخلية صالحة للمجتمع ولا قطع اواصر القربى والانتماء انما يعني التركيز على الشعور بالمواطنة والانتماء الى الدولة ويستطيع المشرع ان يعمل الكثير في هذا المضمار وذلك عن طريق وضع قواعد ثابتة وعادلة للخدمة المدنية في الدولة والمؤسسات التابعة لها . وان يعمل على الغاء القوانين الخاصة ، كما فعل المشرع العراقي بالغاء قانون العشائر سنة ١٩٥٩ . وان توضع عقوبات جنائية تعاقب على نشر الدعايات الطائفية والعنصرية والاقليمية . وان يؤسس المشرع مجلساً للارشاد القومي لوضع وتطبيق منهاجاً مدروساً للقضاء على هذه النعرات المضرة بالمجتمع .

٢ ــ الاعتناء بقوى الشعب العاملة وتوفير سبل العيش الكريم لها . وقد يقال ان التنمية الاقتصادية تعمل على ذلك بصورة تلقائية وهذه بعض النتائج المرجوة منها . اذ أنها تعمل على زيادة متوسط الدخل الفردي . ورغم ما في هذا الاعتراض من صحة الا أنه لا يخلو من المغالطة لان زيادة الدخل القومي قد لا تأتي بالحصيلة المتكافئة للطبقة العاملة . والمراد هنا من المشرع هو بذل العناية المباشرة بهذه الطبقة وتدريب افرادها وارشادهم والاكثار من معاهد رفع مستواهم المهني لرفع كفاءتهم الانتاجية . والاعتناء بمعنويات المشتغلين من عمال ومستخدمين واداريين بحيث يكونوا في حالة نفسية شيقة للعمل وذلك عن طريق الالزام بتحسين

البيئة الصناعية والمعامل وايجاد اوقات للراحة والتسلية والعطل الاجبارية والفعاليات الرياضية والاجتماعية[١] .

وعلى المشرع ان يعتني بتجمعاتهم النقابية والحرفية وبجمعياتهم الانتاجية والاستهلاكية وتأسيسها ان لم تكن موجودة وتطويرها ان كانت ضيقة وابعادها عن السياسة قدر الامكان حتى يشترك فيها الجميع رغم اختلاف ميولهم السياسية . وعليه خلق جو من الاعتزاز المهني بين افرادها وعدم التدخل في ادارتها وافساح المجال لاعضائها بانتخاب واختيار قادتها حتى تقوى على الدفاع عن مصالحها ولو في وجه القطاع العام ان اقتضى الامر .

ويستطيع المشرع ان يعمل على تشجيع الطبقة العاملة على الاستثمار ولو بمبالغ بسيطة في الصناعات التي تنتمي اليها والتي لا تعتبر من ضمن نطاق القطاع العام حصراً ، وذلك عن طريق تخصيص نسبة من الاسهم في تلك الصناعات للعمال بغية مشاركتهم في الارباح ليكون ذلك حافزاً لهم على زيادة الانتاج وعدم تبديد الوقت والمواد الاولية . كما يستطيع الارشاد القومي حث العمال على الدخول في المهن والحرف التي يتطلبها النظام الاقتصادي دون حرج والتي قد يستنكف ويتحشم الكثيرين منها لاسباب قبلية او لعادات اجتماعية بالية .

---

(١) ان الاخذ بمثل هذه العناية من قبل المشرع الامريكي في الولايات المختلفة ومن قبل الحكومة الفدرالية ادى الى رفع انتاجية العامل هناك الى خمسة اضعاف بين سنة ١٨٥٠ وسنة ١٩٥٠ فكان ما ينتجه العامل في ثلاثة اسابيع يشتغل فيها بمعدل سبعين ساعة في الاسبوع الواحد يساوي ما ينتجه هذا العامل بوضع الصناعة العصرية في اربعين ساعة في اسبوع واحد فقط .

اما في حقل الزراعة فيشتغل حالياً في الولايات المتحدة اقل من ٨٪ من السكان ينتجون ما يكفي لاستهلاك اكثر من مائتين مليون نسمة بمستوى معيشهم الاستهلاكي العالي ، وما يصدر الى الخارج وما تحتاج اليه اكبر صناعة في العالم من مواد اولية من المنتجات الزراعية .

انظر كوسولاس ، المرجع السابق ، ص ٤٢ وص ٤٥ .

وهنا تجدر الاشارة الى اهمية العاملات من النساء في جميع الحقول الاقتصادية وفسح المجال أمامهن للعمل ، اذ لا يمكن لمجتمع ان يتقدم ونصفه عاطل مشلول . ولا نستطيع ونحن في هذه المرحلة من مراحل التنمية الاقتصادية ان نقصر دور المرأة في المجتمع على الاشغال البيتية سيما بالنسبة للنساء غير المتزوجات . وقد اثبتت التجارب في بلادنا بأن الفلاحة وتسمى بالفضالة في العراق انشط واكثر صبراً على العمل، حتى الشاق منه من زميلها الرجل في كثير من الاحيان .

صحيح ان التشريع قد لا يكفي وحده لخلق مثل هذه الظروف الا انه يشكل الخطوة الاولى والمهمة لتمهيد الطريق لها . وسنبحث ذلك في التشريعات الاجتماعية الخاصة بالتنمية الاقتصادية في باب لاحق .

٣ ــ الاعتناء بطبقة الاداريين والمنظمين وهي الطبقة التي يعتمد عليها الانتاج الصناعي وقطاع الخدمات الى حد كبير ويتوقف نموهما وتطورهما على مدى نشاطها وتفانيها في العمل وعلى مقدار خبرتها وكفاءتها وتصوراتها . ويجب الا ينظر لافرادها في المجتمع العربي على انهم مستغلون كما تشجع الدعايات لاغراض سياسية ذلك في كثير من الاحيان . ان تطوير الاقتصاد عندنا وانتقاله من مرحلة الانتقال الى مرحلة الانطلاق وما بعدها لا يمكن ان يتم الا بواسطتهم لا سيما في بلادنا العربية التي تعوزها الخبرة والدراية الكفيلة بمثل هذا التطور .

ولذلك يجب اعطاء الاداريين الكفوئين المراكز اللائقة بهم وبتحصيلهم العلمي والتدريبي ومنحهم الفرصة لتسيير وتطوير العلاقات الصناعية وجعلها مستتبة تتسم بالتعاون بين العمال والاداريين والمنظمين . والعلاقات غير المستتبة تعتبر معيقاً مهماً في التطور الصناعي ، وعلى العكس فان العلاقات الصناعية

السائرة بروح التعاون تعمل على تقصير فترة الانتقال وتساعد على اجتياز مرحلتي الانطلاق والنضوج كما حصل ذلك في اليابان . والاداري المهيىء بثقافة عصرية يقدر أهمية العلاقات الصناعية ويعمل على توطيدها واستقرارها بالتعاون مع النقابات العمالية للتوصل الى الحلول المرضية للجميع ، بدل بذل الجهد للتطاحن ونشر الكراهية في العلاقات الصناعية .

٤ ـ تحرير الفرد في المجتمع العربي من الخوف ، وهو موضوع قد لا تبدو صلته ، لاول وهلة ، وثيقة بالتنمية الاقتصادية ، لكن علاقته بالنمو الاقتصادي قوية ومباشرة اذ لا يستطيع الفرد المهدد والملاحق وغير الضامن لمستقبله المساهمة بشكل فعال في تنمية مجتمعه والعناية بالعنصر البشري هي وسيلة وغاية في آن واحد بالنسبة للنمو الاقتصادي ولذلك يجب الاعتناء بتشريعات الضمان الاجتماعي والصحة العامة والخدمات الاجتماعية الاخرى وبضمان الحريات الشخصية .

ونركز على الحريات الشخصية لان موضوعها قانوني في الاساس . ونترك الموضوعات الاخرى لتعالج في مجال التنمية الاجتماعية .

ان التنمية الاقتصادية ضرورية ولكن الاهم منها كرامة الانسان التي تصونها حرياته الشخصية . فيجب الا يضحي بحرية الانسان وحقوقه الطبيعية من اجل التنمية أو من أجل اية غاية كانت ، اي حتى ولو من اجل الدولة نفسها . أنا من المؤمنين بتقديم مصالح المجتمع على مصالح الفرد ، وان الذين يدعون الى حماية مصالح الفرد حتى ولو اصطدمت مع مصالح الجماعة يستغلون مفهوم الحرية لتعطيل مصالح الجماهير واستغلالها ، لكني لا أؤمن بطريقة من يريد ان يجعل من الفرد آلة مسخرة في المجتمع ويجرده من جميع حقوقه من أجل الدولة . واجد من المناسب الاقتباس من شيلر الذي قال

« ان كل شيء يمكن التضحية به من اجل الدولة الا فكرة ان الدولة نفسها هي وسيلة وليست غاية ، وأنها وجدت لتحقيق الغايات الانسانية وان هذه الغايات ما هي الا تطوير قابليات الانسان وهذا هو التقدم[1] » .

وللقانون دور اساسي في حماية الانسان ويجب ان ينص على حقوق الانسان في الدستور ، بحيث تشمل هذه الحقوق حرية الفرد الجسمية ، اي عدم حبسه وتعذيبه ، وتطبيق قاعدة لا عقوبة ولا جريمة الا بنص وعدم سريان القانون الجنائي على الماضي الا اذا كان لصالح المتهم . وان تناط حرية الانسان بقضاء يضمن استقلاله وترفع منزلته وكفاءته وان يضمن للفرد حقه في العمل وعدم محاربته في رزقه وحقه في المشاركة في الشؤون العامة لبلده .

معوقات التنمية ودور القانون في ازالتها :ـ

نركز على معوقات التنمية الاقتصادية في فترة الانتقال وتبيان دور المشرع في ازالتها مع التأكيد على أوضاع البلدان العربية ، وسنشير لذلك الى المعوقات التالية :

أولاً : معوق زيادة السكان :

ان زيادة عدد السكان قد تلغي النمو الاقتصادي وتجعل البلد وكأنه يراوح في محله أو يرجع الى الوراء اذا ما استغرقت نسبة زيادة السكان نسبة النمو الاقتصادي . وتعالج هذه الحالة بالقوانين الاجتماعية ولو انها من المشاكل

---

(١) انظر : Schiller, Six Against Tyrenny, 1955, Translated from German by Cyrus Book, p. 6o.

المستعصية الحل حالياً في البلدان النامية . كما تعالج بزيادة الانتاج[1] .

وزيادة السكان لا تكون معيقاً بل محفزاً للنمو الاقتصادي في البلاد العربية اذا ما تم مشروع تحقيق الوحدة الاقتصادية العربية والسوق العربية المشتركة ، فحينئذ تكون البلاد العربية من البلدان قليلة السكان او على الاقل ليست من البلدان التي تصادف هذه المشكلة كالهند والصين وتركيا وبوليفيا . وتصادف مصر هذه المشكلة اذا ما تركت لوحدها .

ثانياً : معوق التبعية الاقتصادية :

وينشأ هذا المعوق من تصدير سلعة واحدة او عدد من السلع المحدودة لا سيما اذا كانت بشكل مواد اولية فيكون اقتصاد ذلك البلد معتمداً الى حد كبير على مقدار الطلب العالمي لتلك السلع وعلى تذبذب اسعارها في الخارج . كما تحصل التبعية الاقتصادية في حالة ضعف رأس المال الوطني والاعتماد الكلي على رأس المال الاجنبي لتطوير المشاريع المحلية . والذي يوظف عادة

---

(١) تضاعف عدد سكان العالم مرة واحدة بين سنتي ١٠٠٠ – ١٧٥٠ بينما تضاعف في القرن العشرين خلال الستين سنة الاولى منه فقط ووصل الى اكثر من ثلاثة بلايين نسمة اي اكثر من اربعة أضعاف عدده في سنة ١٧٥٠ . ومع ذلك فيقدر الاقتصاديون ان مستوى معيشة سكان العالم اليوم اعلى مما كان عليه عام ١٧٥٠ حتى بالنسبة للدول النامية . وذلك بسبب مضاعفة الانتاج والتجارة والنقل بنسب اعلى بكثير من نسبة زيادة عدد السكان . اذ تجاوزت اقل زيادة وصلت اليها النسبة في مجالات الانتاج العشرة اضعاف ، بينما زاد حجم التجارة الخارجية الى اكثر من مائة ضعف بين عامي ١٧٥٠ و١٩٦٠ ومع ذلك بقي التوزيع في زيادة الانتاج العالمي متفاوتاً كل التفاوت ، فبينما زاد عدد سكان آسيا وافريقيا وامريكا اللاتينية بنسبة ٣–١ من زيادة سكان العالم الباقي نرى ان بقية سكان العالم تنتج تقريباً ٣ – ١ من الانتاج العالمي . انظر :
Richard A. Easterline, A Note on the Evidence of History, Chicago, Aldine, pp. 422 - 429, 1965 .

في التجارة وحقل الخدمات المصرفية والتأمين ذي العائد القصير الاجل المضمون نسبياً مع بقاء الصناعة والزراعة في دور متخلف .

ولكن تلاحظ اهمية قيام صناعة كبيرة ولو برؤوس اموال اجنبية لخلق البيئة الصناعية في البلاد كما عملت صناعة النفط في كل من العراق والكويت وليبيا في مرحلة الانتقال . وكان لهذه الصناعة ان تعمل بشكل اوسع في هذه الاقطار لو لم تقتصر على عمليات استخراج النفط فقط .

ويمكن المشرع ان يلعب دوراً مهماً في التخلص من معوق التبعية الاقتصادية بوضع قواعد قانونية لرسم سياسة البلد تجاه الاستثمار الاجنبي والاقتراض من الخارج وبالدخول في اتفاقيات تجارية مع اكبر عدد ممكن من الدول في الخارج وايجاد الاسواق للمنتجات المحلية بعقود طويلة الامد نسبياً وبعقد اتفاقيات الدفع المتبادل . كما يجب ان تأمم الاستثمارات الاجنبية في حقل الخدمات المصرفية والتأمين والمرافق العامة اذا ما توافر للبلد المجال اللازم والخبرة الكافية لادارتها كما حصل موخراً في الجمهورية العربية الليبية في تأميم المصارف وشركات التأمين التي كانت في جلها اجنبية .

ثالثاً : معوق حجم الانتاج والسوق المحدودة :

من المسلم به اقتصادياً ان كلفة الانتاج تتأثر بحجم الانتاج وان هذه الكلفة تهبط بكلفة الوحدة المنتجة من سلعة معينة اذا ما توافرت للمشروع مزايا الانتاج الكبير . ويعتبر هذا المعوق من المعوقات الصعبة بالنسبة للصناعات الكبيرة في البلاد العربية . وذلك لعدم استطاعة الصناعات القطرية الناشئة مزاحمة الصناعات العالمية لعدم تمتعها بمزية الانتاج الكبير . وان بحمايتها

وجعلها تنتج بكلفة عالية داخل القطر الواحد فقط اضراراً بالمستهلكين الذين يضطرون الى دفع اثمان عالية لمنتجات الصناعة الوطنية في الوقت الذي تفوت هذه الحماية على الخزانة العامة الرسوم الجمركية التي كانت ستحصل عليها من السلع المستوردة(١) .

ودور المشرع في ذلك يتم عن خلق سوق كبيرة وهو يتأتى بالنسبة للبلاد العربية من تطبيق اتفاقية الوحدة الاقتصادية وبنودها المختلفة بما في ذلك نصوص السوق العربية المشتركة . واصدار التشريعات المحلية اللازمة لانتقال السلع ورؤوس الاموال والعمال دون اي قيد او شرط سوى ضابط العرض والطلب الذي ينظم نفسه بنفسه مع الاهتمام بالتنسيق الصناعي بين هذه الاقطار وخلق صندوق نقد عربي لتمويل التجارة بينها ورفع القيود على الاستيراد والتصدير بينها وتعويض الدول التي تعتمد ميزانياتها الى حد كبير على الايرادات الجمركية كالاردن مثلاً من ذلك الصندوق ايضاً .

كما تستدعي السوق العربية المشتركة العمل على توحيد القوانين المتعلقة بالنواحي الاقتصادية والمالية اولاً ومن ثم توحيد الانظمة القانونية نفسها كهدف اخير .

ولا تقتصر فائدة السوق العربية المشتركة على تجهيز السوق الكبيرة وتمتع

---

(١) لقد « بينت دراسة اجريت على الصناعة الامريكية ان تكاليف انتاج الطن من الصلب تنخفض من ٢٠٩ دولارات في مصنع طاقته ٥٠ الف طن الى ١٥٨ دولاراً في مصنع طاقته ٢٥٠ الف طن ثم الى ١٣٧ دولاراً في مصنع طاقته ٥٠٠ الف طن والى ١٢٧ دولاراً في مصنع طاقته مليون طن . وفي صناعة الاسمنت تنخفض نفقة انتاج الطن من نحو ٢٩ دولاراً في مصنع طاقته ٣٥ الف طن الى ١٤ دولاراً في مصنع طاقته ١,٨ مليون طن وكذلك الحال في كثير من الصناعات الاخرى » . انظر : دكتور القاضي المرجع السابق ، ص ١٠٩ عن نشرة الامم المتحدة لآسيا والشرق الاقصى عدد ديسمبر (كانون الأول) ١٩٦١ — ص ٦٨—٧١ .

الصناعة العربية بمزايا الانتاج الكبير فحسب وانما تعمل على مكافحة البطالة الحقيقية والمقنعة وانتقال الايدي الماهرة والخبرة الى الامكنة التي يزداد فيها الطلب كما تحقق مضاعفة الاستثمارات عن طريق انتقال رؤوس الاموال وايجاد الضمانات القانونية الكافية لها[١] .

---

(١) لقد وجدت حتى الدول المتقدمة ضرورة لتوسيع اسواقها ولهذا انشئت السوق الاوربية المشتركة واتفاقية الكوميكون بين دول اوربا الشرقية . وتحاول الولايات المتحدة توسيع سوقها عن طريق الاتفاقية العامة للتجارة والتعريفة الكمركية (GATT)

لقد تضاعفت صادرات السوق الأوربية المشتركة حوالي ثلاث مرات في فترة عشر سنوات . فقد كان مجموعها ٢٩,٧٣٠ مليون دولار بسعر فوب (F, O. B) سنة ١٩٦٠ ووصلت الى ٨٨,٥٠٠ مليون دولار سنة ١٩٧٠ حسبما تبينه إحصائيات الكات (GATT) لتلك السنة . وبعد انضمام بريطانيا والدنمارك وايرلندا اليها يكون مجموع صادراتها حوالي ١١٢,٥٠٠ مليون وهو يوازي إذا ما أضيفت اليه صادرات النرويج وقدرها ٢,٤٥٥ مليوناً حوالي ٣٧ ٪ من اجمالي صادرات العالم لسنة ١٩٧٠ .

انظر (بالنسبة للإحصائيات) : دكتور الشافعي محمد بشير ، السوق الأوربية المشتركة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، بدون تاريخ ص ١١ – ٢٩ .

وتستطيع السوق العربية المشتركة اذا ما طبقت بنودها بأمانة وبرغبة صادقة لتحقيق الوحدة الاقتصادية العربية أن تأتي بنتائج باهرة في زيادة حجم التبادل التجاري بين الاقطار العربية وفي الإسراع في معدلات النمو الاقتصادي لهذه الأقطار .

وخلق السوق المشتركة يستوجب خلق اتحاد جمركي واحد تلغى في ظله التعريفات الجمركية والتحديدات الكمية لتبادل السلع بين الدول الأعضاء ، كما تلغى بموجبه الإعانات التي تمنحها الدولة لغرض زيادة التصدير ودعم الاسعار للمنتجات المحلية ؛ وتلغى بموجبه كذلك رسوم التصدير لكي تتحقق الحرية الكاملة لانتقال الأموال بين اقطار السوق العربية المشتركة .

ويستدعي الأمر كمرحلة ثانية بعد مرحلة إنشاء صندوق النقد العربي توحيد النظام النقدي للدول الأعضاء، كما يستدعي الأمر توحيد التعريفة الجمركية لدول السوق تجاه العالم الخارجي وإيجاد وسائل النقل اللازمة وتوحيد اجور النقل وقوانينه وأنظمته ، والسماح لانتقال الأموال المستوردة أيضاً داخل اقاليم السوق كخطوة تالية وبشروط معينة تفرضها السياسات الاقتصادية الموحدة .

على أن يتم ذلك تدريجياً ولكن ضمن اطار زمني وقانوني موحد يعد سلفاً ويعهد بالقيام به وبتطبيقه الى مجلس اقتصادي دائم تساعده هيئات متخصصة في المجالات النقدية والتجارية والنقل=

وتستطيع كوحدة تعميق السوق افقياً عن طريق عقد الاتفاقيات التجارية والجمركية مع بلاد العالم الاخرى ومع التجمعات الاقتصادية الدولية كما تفعل السوق الاوربية المشتركة (١) كما يمكن المشرع ان ينمي السوق عمودياً (٢) وذلك عن طريق تبني سياسة التسعير وتوزيع الربح ووضع حد اعلى للربح على الوحدة المنتجة بحيث يشمل ذلك الوسطاء التجاريين وليس الصناعيين فقط . كما يمكن تنمية السوق عمودياً عن طريق خلق الطبقة المتوسطة باعادة توزيع الدخل وفرض الضرائب التصاعدية على الدخول العالية وشمول الكثير من الدخول الصغيرة بالاعفاءات الضريبية . كما يمكن ان يتم توسيع السوق عمودياً عن طريق اتباع سياسة نقدية متحررة والسماح بزيادة التسهيلات المصرفية وخفض سعر الفائدة لاعادة القطع من قبل المصرف المركزي . ودعم المصارف التجارية وزيادة قابليتها على خلق الائتمان .

رابعاً : معوق التخلف التقني :

يعتبر هذا المعوق من اهم المعوقات التي تقف في وجه النمو الاقتصادي

= والتنسيق الصناعي والخدمات والعمالة وانتقال العمال والتخطيط القومي الشامل ويعهد اليها الإشراف على تنفيذ ما يصدره المجلس من قرارات في هذه المجالات المختلفة التي بتوحيدها تقوم الوحدة الاقتصادية الضرورية للتنمية الاقتصادية العربية .

(١) ويقتضي بالاضافة الى تشريع النصوص أن يوجد نظام موحد للمواصلات وصناعة موحدة لانتاج وسائل النقل التي بدونها لا يمكن ان تتوسع السوق العربية ولو ازيلت الحواجز الجمركية . كما يستدعي الأمر تأسيس شركات كبيرة للنقل البري والجوي والبحري تساهم فيها جميع الاقطار العربية . ان مثل هذه المواصلات هي التي انعشت السوق الامريكية والسوق السوفيتية وغيرها في البلدان المتقدمة .

(٢) ان مثل هذه التنمية يجب ان تسبقها زيادة بينة في الانتاج وخاصة اذا ما سمح المشرع لوسائل الدعاية التجارية الرامية الى زيادة الاستهلاك . ولكن حداً ادنى من الاستهلاك يعتبر ضرورياً لتقوية العنصر البشري اللازم للتنمية الاقتصادية كما رأينا .

في الوطن العربي وهو من المعوقات التي لا يمكن معالجتها بمجرد التشريع ولو ان التشريع قد يلعب دوراً مهماً في ازالة هذا المعوق وذلك بانشاء المعاهد العلمية والتدريبية والاكثار من مخصصات البحث العلمي وعن طريق السماح باستيراد التقنية وصنع السلع التي تعتمد على الاختراعات الحديثة بموجب عقود الاجازة under licence والاعتناء بقوانين الملكيـــة الصناعية وضرورة دخول بعض الاقطار العربية كأعضاء في اتفاقية باريس لحماية الملكية الصناعية. كما يساعد على ذلك عقد اتفاقيات المعونة الفنية مع الدول المتقدمة وقيام المؤتمرات العربية الدورية لبحث مشاكل التقدم التقني وايجاد الحلول لمعالجتها والاشتراك في المؤتمرات الدولية التي تعقد لهذه الاغراض ومتابعة اعمالها .

الباب الثاني

تشريعات التنمية الاقتصادية

التنمية الاقتصادية عملية متعددة الجوانب ولذلك لا يمكن ضبطها بضابط قانوني . فلو تسنى لنا جدلاً معرفة المؤثرات الاقتصادية وتحديدها مسبقـاً لما استطعنا ان نضع نماذج قانونية ثابتة تحقق لنا اعلى مستوى من النمو الاقتصادي في اقصر وقت ممكن . فلو وضعنا امامنا ارقام العرض والطلب ومقدار الاجور والارباح والفوائد والريع ونسبة بعضها الى البعض الآخر ومقدار الادخار ونسبة الاستثمار ومقدار التقنية المتوافرة لما استطعنا ان نحصل على معدل النمو الذي نريده اذا ما شرعنا كل ذلك بقواعد ثابتة .

المطلوب من المشرع اذن معرفة الاسس اللازمة لخلق بيئة ملائمة للنمو ومعرفة العقبات الاقتصادية وغيرها والمحفزات الاقتصادية وغيرها في مجتمعه ، لكي يضع خطوطاً عريضة مرنة لمعالجتها . والا لاصبحت تشريعات التنمية نفسها عقبة من عقبات التنمية الاقتصادية .

وعليه فهل توجد ضرورة لتشريع قانون خاص بالتنمية في الدول النامية ؟ وهل هناك ضرورة لتغيير النظام القانوني السائد فيها قبل الولوج بعمليات التنمية بمفهومها الواسع الذي يشتمل على التنمية الاجتماعية والثقافية وما يعبر عنه بالتنمية البشرية أو بمفهومها الضيق الذي يخص التنمية الاقتصادية وما يعبر عنه بالتنمية المادية[1] .

---

(١) انظر بالنسبة الى هذا التساؤل الموسوعة الجامعة ، المرجع السابق ، ص ٥١٠ .

نجيب على هذا التساؤل بالايجاب بعد أن قررنا ضرورة تدخل الدولة في البلدان النامية في عملية التنمية وذلك للاسباب التالية :

١ ــ ان قانون التنمية يمكن ان يعمل على تنسيق جميع فعاليات المجتمع وتسييرها في قنوات التنمية الاقتصادية والاجتماعية وذلك بوضعه هدفاً يتوجه المجتمع للوصول اليه فيتفادى خسارة الزمن الذي سيحصل لو ترك الامر للاجتهادات الشخصية فقط .

٢ ــ يزيل قانون التنمية في العادة وبشكل سريع جميع العقبات القانونية التي تواجه التنمية في البلدان المتخلفة لتميز هذا القانون بالشمول ولذلك فهو يفسخ القوانين التي تتعارض معه ويعمل كمصفاة للقواعد القديمة ويكون بمثابة الاصلاح التشريعي الشامل الذي يرمي الى غاية واضحة هي تحقيق اكبر قدر من النمو الاقتصادي في اقصر مدة ممكنة .

٣ ــ يقيم هذا القانون عادة المؤسسات والهيئات التي يناط بها اجراء التنمية ، كمجالس الاعمار والتخطيط والمؤسسات والشركات العامة . ولو ان انشاء بعض هذه المؤسسات قد يدخل في اختصاصات القانون الدستوري كانشاء وزارة خاصة بالتخطيط مثلاً او في عداد القانون الاداري لتعلق الامر بتعديل قانون السلطة التنفيذية ومجالس التخطيط العليا المكونة من بعض الوزراء وكبار موظفي الدولة .

ولضرورة مثل هذا التشريع ، نرى ان يتصف بصفات تميزه عن التشريعات الاخرى نجملها فيما يلي : ــ

١ ــ وضع الخطط العامة وعدم التطرق الى الجزئيات التي يجب ان تترك لقوانين الخطط الاقتصادية واللوائح والتعليمات التي تصدر بموجبها .

٢ ــ ان يأخذ المشرع بعين الاعتبار ، عند وضعه لهذا القانون ، الظروف المادية والبشرية والمبادىء القانونية والاجتماعية والدينية القائمة في البلد . والا تعرض تطبيق القانون للعرقلة لنفرة الرأي العام منه . فالقاعدة القانونية حتى ولو كانت تؤدي الى تشجيع التنمية قد لا تجد أذناً صاغية اذا ما اصطدمت بالمبادىء الدينية أو بالعادات والتقاليد الراسخة التي يسير المجتمع بمقتضاها . ومثل ذلك اضطرار المشرع في ليبيا الى الغاء الفوائد الربوية . كما يتضح ذلك ايضاً من كساد سوق التأمين في بعض الاقطار العربية لاسباب دينية . ولكن ذلك لا يعني ضرورة مسايرة المشرع لجميع العادات الاجتماعية حتى البالية منها والتي لا تستند الى اصول دينية بل التي يروجها المشعوذون والمنتفعون من حالة التخلف الاجتماعي لانها بدع وسبه ومن واجب المشرع ان يضع حداً لها كما انها تناقض مبادىء الشريعة السمحاء .

٣ ــ يجب ان يلتزم المشرع في اصداره قانون التنمية بالجانب العلمي ولا يبالغ عند وضعه لخطط التنمية التي تصدر بموجبه والتي لا يمكن تحقيقها . والا تسبب الامر في خلق حالة من اليأس والقنوط وفقدان الامل في تحقيق الخطط في المستقبل ، كما حصل في العراق بعد تطبيق الخطة الاقتصادية لسنة ١٩٦٤ م مثلاً . ولكن هذا لا يمنع المشرع من استعمال قانون التنمية كمحفز لوضع اهداف معقولة يجند المجتمع للوصول اليها .

٤ ــ يجب ان يصاغ قانون التنمية على اسس من السياسة العامة التي تنتهجها الدولة كالاشتراكية مثلاً وان تبين فيه المجالات التي تترك للقطاع الخاص وحدود القطاع العام والمشترك . ونرى ان يلاحظ المشرع في الاقطار العربية ضرورة التنسيق الصناعي مع الاقطار التي يمكن ان تقوم بينها

اتحادات فدرالية أو وحدات اندماجية في زمن ليس ببعيد ، عند وضعه قانون التمنة .

وتجدر الاشارة الى التشريعات المالية والاجتماعية وتشريعات التخطيط ذات العلاقة المباشرة بموضوع التنمية الاقتصادية وهي التشريعات التي سنعالجها تباعاً فيما يلي :

التشريعات المالية ·

من اصعب المشاكل التي تواجه الدول النامية هي مشكلة تمويل التنمية الاقتصادية والمفروض بهذه الدول ان تخطط سياستها المالية بحيث تعمل على تطوير اقتصادها وتنميته في اقصر مدة ممكنة . ولذلك على المشرع ان يضع القواعد القانونية اللازمة لتنفيذ السياسة المالية التي تتخذ للوصول الى هذه الغاية .

وتؤثر السياسة المالية عن طريق تحديد نفقات الدولة ومصروفاتها العامة وعن طريق فرض الضرائب على عرض النقود وفي السياسة النقدية للبـــلد . ويظهر ذلك واضحاً اذا ما اتبعت الدولة سياسة التمويل العجزي او سياسة الميزانية المتوازنة أو ذات الوفرة عند اعداد الميزانية .

صحيح ان السياسة النقدية ليست تابعة تماماً للسياسة المالية ، ويستطيع المصرف المركزي ان يؤثر فيها في الفترات القصيرة . الا ان السياسة المالية التي ترسم لغرض التنمية تعمل على جر السياسة النقدية وراءها[1] .

---

(١) تشتمل السياسة المالية في مجال التنمية على جميع الاجراءات التي يراد اتخاذها حيال النظام الضريبي والانفاق العام والقروض العامة الداخلية منها والخارجية . وما يراد اتخاذه حيال تمويل وادارة المؤسسات العامة شبه المستقلة وذات الاستقلال الاداري التام وما يخص طرق الاستثمار فيها وتوزيع =

ويتوقف مدى تأثير السياسة المالية على نوع النظام الاقتصادي . فيكون التأثير مباشراً وكاملاً في النظام الاشتراكي لان الدولة هي التي تحدد وترسم الخطة للانتاج والتوزيع والاستهلاك . ويبقى التأثير موجوداً الا أنه غير مباشر

= رؤوس الاموال التي يراد استثمارها فيما بينها . كما تحتوي السياسة المالية على تقديرات الاستهلاك العام كجزء من الانفاق العام وكذلك تأخذ بعين الاعتبار الاستثمار والاستهلاك لعلاقتهما برسم السياسة المالية للدولة . انظر وثائق مؤتمر شيلي ، المرجع السابق ، ص ٢ .

ويعود ادخال تمويل المؤسسات العامة ضمن السياسة المالية حتى ولو كانت هذه المؤسسات مستقلة تماماً في اداراتها وميزانياتها لسببين :

١ ــ ان الدولة باعتبارها المالك هي التي تغطي رؤوس اموال هذه المؤسسات ، فتكون رؤوس اموالها قسماً من الانفاق الاستثماري العام وبالتالي تؤثر في توزيع النفقات العامة لان هذه النفقات محدودة ، وان ما يدفع منها لتغطية رؤوس اموال المؤسسات العامة يجب ان ينقص بالضرورة من بنود اخرى وهنا يكون التأثير مباشراً .

وقد يتأثر الانفاق العام بصورة غير مباشرة اذا سمت الدولة رؤوس اموال هذه المؤسسات العامة فقط ودفعت جزءاً بسيطاً منها وتركت لها الحرية في تحصيل وتغطية رؤوس اموالها وذلك بترحيل جزء كبير من الربح والاحتياطي لسد رأس المال الاسمي . لان هذه الطريقة تؤثر في ايراد الدولة من الضريبة من تلك المؤسسات واذا انخفضت الحصيلة الضريبية يتأثر الانفاق العام بشكل غير مباشر .

٢ ــ ان الدولة باعتبارها المالك تستطيع ان تتدخل في اسعار المنتجات والخدمات التي تقدمها هذه المؤسسات العامة . وهنا تستطيع المؤسسة العامة ان تفرض السعر الحكومي اذا كان لها احتكار للسوق ويكون في العادة سعراً عالياً لتخصيص جزء منه لتغطية رأس المال وزيادته في المستقبل . ويصبح جزء من الثمن بمثابة الضريبة على الاستهلاك الذي يحد من امكانية الدولة في فرض ضريبة جديدة او اضافية على الاستهلاك . كما يفرض السعر العالي للمؤسسات العامة على الدولة حمايتها من المنافسة الخارجية وذلك بمنع الاستيراد وعندئذ تخسر الدولة مورداً من موارد الرسوم الجمركية .

كما تدخل ارقام حصيلة الضمان الاجتماعي في رسم السياسة المالية ، لان الجزء الذي يدفعه رب العمل هو بمثابة الضريبة التي تزيد في كلفة إنتاجه ، وما تدفعه الدولة هو بمثابة نفقة مدخرة. كما ان ما يعاد استثماره من مجموع هذه المبالغ يخفف عن الدولة بعض اعباء النفقات العامة في مجالات معينة كالاسكان والصحة العامة مثلا .

انظر ، المرجع اعلاه ، ص ٥ وما بعدها .

اذا كان النظام رأسمالياً لان السياسة المالية للدولة توثر في هذه الامور بصورة غير مباشرة عن طريق تحديد النفقات العامة وفرض الضرائب لتغطيتها . اما في البلاد ذات النظام المزدوج ، ونخص منها بالذكر الاقطار العربية فنرى ان يعمل المشرع في رسم سياسته المالية في مجال التنمية الاقتصادية على تحقيق الاغراض التالية : —

١ — تجميع الاموال المقدرة لمنهاج التنمية سواء عن طريق الادخار العام أو الحصول على هذه الاموال بواسطة القروض العامة الداخلية منها والخارجية .

٢ — ان تقدر نسبة الادخار العام التي تجمع من الدخول الخاصة ومن دخول المؤسسات العامة بالشكل الذي لا يوثر في سير ونمو انتاج المشروعات العامة والخاصة . وبالشكل الذي لا يؤثر في مقدار الحصيلة الضريبية نفسها من جراء زيادة سعر الضريبة على هذه الدخول او اخضاعها لعدة ضرائب مختلفة . ونقدر ان مثل هذه المهمة في منتهى الصعوبة في الاقطار العربية لعدم وجود الادارة الكفوءة المتخصصة ولعدم وجود الاحصائيات اللازمة .

٣ — ايجاد المحفزات التشريعية اللازمة لتشجيع الادخار كالاعفاء الضريبي وكزيادة سعر الفائدة في المصارف بالنسبة للمدخرين وتأسيس المصارف اللازمة للادخار وتعميم النظام المصرفي والمحافظة على قوة العملة وعلى غطائها .

٤ — ايجاد فرص الاستثمار للقطاع الخاص ومحاولة توجيه الاستهلاك نحو المنتجات الصناعية والزراعية والمحلية .

وتنتهج وسائل الضريبة والقروض العامة والانفاق العام لتحقيق السياسة

المالية في مجال التنمية . ولكن هذه الوسائل قد لا تأتي بالنتائج المطلوبة وتصطدم عادة بعقبات شديدة يصعب معها على البلدان النامية تحقيق الادخار العام لضعف الحصيلة الضريبية أو لارتفاع الانفاق المستهلك (الاعتيادي) على الادارة ، او لصعوبة الحصول على القروض العامة لضعف الثقة في الحكومات في الداخل والخارج أو بسبب ضعف الادخار والدخل او انحصاره لدى طبقة محدودة تقوم بتوظيفه في المشاريع التجارية والمشاريع سريعة المردود والربح العالي ولا تقرضه للدولة ، وحتى لو رغبت هذه الفئة من الممولين اقراض مدخراتها الى الدولة فان ذلك سيؤثر الى حد كبير في تمويل مشاريع القطاع الخاص الامر الذي سيعيق التنمية الاقتصادية في هذه الناحية .

ويصدق هذا الامر على غالبية الدول العربية عدى بعض الاقطار المنتجة للنفط . ولذلك فان الاخذ باية وسيلة من هذه الوسائل يجب ان يتم في البلدان العربية على اساس من دراسة اقتصادية واقعية لاحوال ذلك القطر والا تتبنّى الدولة وسيلة معينة بمعزل عن الوسائل الاخرى . كما يجب ان يراعى ما يتركه تبني وسيلة معينة من أثر في الانتاج وفي التصدير لا سيما في الاقطار التي تعتمد في حصيلتها من العملة الاجنبية على ما تنتجه حقولها الزراعية وصناعتها الوطنية كمصر وسوريا وتونس ، وليس على دخل من تصدير مادة أولية تنتجها شركات تدفع الحصة الى الدولة بشكل ضريبة كما هو الامر بالنسبة للدول المنتجة للنفط كليبيا والكويت والسعودية مثلاً ، ويقف العراق موقفاً وسطاً بين هذين النوعين من الاقطار العربية .

وسائل السياسة المالية للتنمية في الاقطار العربية :—

ان تعقد النواحي المالية ، المارة الذكر ، وتشابكها واختلاف ظروف بعض الاقطار العربية عن بعضها الآخر يجعل من غير المستطاع النصح باتباع

سياسة معينة واحدة ، للضرائب أو للانفاق العام او للقروض العامة لغرض تمويل التنمية الاقتصادية في الاقطار العربية .

ومع ذلك فان تشابه الظروف الاجتماعية والاقتصادية في بعض هذه الاقطار يمكننا على الاقل ، من وضع بعض الخطوط وترك التفاصيل للمشرع المحلي الذي عليه ان يراعي في تشريعه الطبيعة الاقتصادية والاجتماعية لذلك القطر . وعلى هذا الاساس نقدمها فيما يلي : —

السياسة الضريبية : —

ان التشابه الاجتماعي في غالبية الاقطار العربية ، كاعتماد نسبة عالية من السكان على الزراعة ووجود نسبة عالية من الامية بين الاهلين وقلة الخبرة الادارية وضعف الشعور بالمسؤولية الجماعية بين المواطنين لحداثة نشوء مفهوم الدولة في هذه الاقطار ، وضعف رؤوس الاموال الخاصة وضرورة العمل على عدم تشتيتها والضغط عليها بالشكل الذي يسبب هربها الى الخارج . يجعلنا نميل الى الاعتماد على الضرائب غير المباشرة في الجزء الذي يراد ادخاره واعادة استثماره في التنمية الاقتصادية .

فقد تساعد الضرائب غير المباشرة على حماية المنتجات المحلية اذا كانت مفروضة على الاستيراد وتعمل على الحد من استهلاك بعض السلع غير الضرورية اذا فرضت على الاستهلاك أو على الحد من انتاج بعض السلع وتوجيه عناصر الانتاج الى انتاج سلع أخرى اذا ما فرضت على الانتاج . وعندئذ يكون للضريبة بالاضافة الى وظيفتها التمويلية وظيفة توجيهية اضافية في عملية التنمية الاقتصادية .

ونرى ان يلتزم المشرع بتبسيط الضريبة المباشرة الى ابعد حد ممكن ، وذلك عن طريق الحد من عدد الضرائب ولا سيما الضرائب النوعية على الدخل واتباع ضريبة الدخل الواحدة والضريبة الاضافية على الدخل على أن تكون الاولى نسبية والثانية تصاعدية . كما نرى أن المهم في الضرائب المباشرة بالنسبة للمشرع العربي الاعتبارات المالية لا الاعتبارات الاجتماعية والرغبة في اعادة توزيع الدخل فقط . ان تحقيق العدالة الاجتماعية قد لا يتم عن طريق تفتيت رؤوس الاموال الخاصة وسوق الممولين على تهريب اموالهم لان في اضعاف الاستثمار اضعاف للحصيلة الضريبية نفسها .

ومع ذلك فاننا لا ننكر اهمية فرض الضرائب المباشرة على الدخول العالية لاعتبارات وردت في هذا البحث ، لا سيما اذا ما شعرت الدولة بضعف الاستثمار في القطاع الخاص واستعمال الدخول العالية للاستهلاك الكمالي والترف في البناء وغيره . كما ان الدولة في الاقطار النامية هي التي تقيم رأس المال الاجتماعي الرأسي الضروري لايجاد البيئة اللازمة للتطور الاقتصادي حتى بالنسبة للقطاع الخاص ، وهذا يحتاج الى نفقات كبيرة .

كما ننصح بعدم المبالغة بالاعفاءات بالنسبة للدخول المتأتية من الاستثمار بعد ان تصل الصناعة حالة من النضوج يمكنها من تحقيق الارباح والاستمرار في التوسع المطلوب . وقد يكون من المستحسن حماية الصناعات المحلية عن طريق تحديد الاستيراد لا عن طريق الاعفاء الضريبي في هذه المرحلة والذي يتحول بالنسبة الى الاستثمارات الاجنبية الى ارباح يعاد ترحيلها الى الخارج .

أضف الى ذلك انه لا فائدة من اعفاء الدخول العالية من الضريبة بقصد تشجيع الاستثمار اذا لم تكن هنالك البيئة المناسبة للاستثمار والمجال المفتوح امامه كما يظهر ذلك واضحاً في ليبيا والكويت والسعودية الا اذا وجدت

سوق عربية مشتركة كما نوهنا قبلاً . كما ان مجالات الاستثمار للقطاع الخاص لا تفتح في الاقطار النامية قبل أن تقوم الدولة بمهامها في الاقتصاد ، كإنشاء المواصلات والطاقة الكهربائية وغيرها كما أوضحنا .

واذا ما اردنا وضع سياسة ضريبية مدروسة لتمويل التنمية الاقتصادية في الاقطار العربية وجب علينا تقسيمها الى قسمين : —

الاول ويشمل الدول غير المصدرة للنفط وهي الدول التي تحتاج في تمويلها للتنمية الاقتصادية الاعتماد على طرق التمويل المعروفة والتي ذكرناها قبلاً ، ولذلك فان المشكلة فيها اكثر تعقيداً من الاقطار المصدرة للنفط . وهي مشكلة تمويل التنمية الاقتصادية التي تدخلها في الحلقة الاقتصادية المفرغة كما ذكرنا ، ولا يمكنها الخروج منها وتنمية اقتصادها بالشكل الذي يعم بالخير على جميع البلاد العربية الا عن طريق الوحدة الاقتصادية العربية والاهتمام بتطبيق بنود السوق العربية المشتركة كما اشرنا الى ذلك .

لان الحصيلة الضريبية فيها باعتبارها بلاد نامية ، تعتمد على مسائل اساسية تفتقر لها المجتمعات ذات الاقتصاد النامي . فهي تعتمد على متوسط الدخل الفردي من الدخل القومي كأساس[1] وتعتمد على التنظيمات الصناعيـــة والزراعية وشركات الخدمات الكبرى التي تكون اقدر من غيرها على دفع الضرائب ويسهل وجودها جباية الضريبة بالمقارنة مع المشاريع الفردية المشتتة .

---

(١) ويلاحظ ان الدولة التي يكون فيها الدخل القومي منخفضاً تكون فيها نسبة الحصيلة الضريبية من الدخل القومي منخفضة أيضاً. فبينما نجد ان الحصيلة الضريبية في البلاد المتقدمة تمثل من ثلث الى خمس الدخل القومي، نجد نسبتها تهبط الى الحد الادنى وهو ١٥ ٪ من الدخل القومي في بعض البلدان العربية . وبهذا تتساوى بعض الاقطار العربية مع بعض دول امريكا اللاتينية ومع معظم دول آسيا والغالبية الكبرى للدول الافريقية .
انظر بالنسبة للاحصائيات ، وثائق مؤتمر شيلي ، المرجع السابق ص ٤٢ وما بعدها .

كما تعتمد الحصيلة الضريبية على كفاءة ونزاهة السلطة الضريبية وعلى وجود المؤسسات التي تساعد هذه السلطة كشركات المحاسبة والهيئات التي يتم لديها اقتطاع الضريبة . وتظهر اهمية هذه المتطلبات بشكل خاص في فرض الضرائب المباشرة وجبايتها ولذلك نصحنا باتباع الضرائب غير المباشرة لاغراض التنمية قدر المستطاع بالنسبة لهذه الاقطار .

والقسم الثاني ويشمل الاقطار العربية المصدرة للنفط وهي التي لا تحتاج في تمويل التنمية الاقتصادية الاعتماد على الضرائب ولذلك يحسن بها ان تخصص الحصيلة الضريبية لتغطية النفقات المستهلكة . ولو أنها تحصل على ايرادات النفط بشكل ضريبة دخل وتصل لذلك نسبة الحصيلة الضريبية فيها نسبة عالية من الدخل القومي ، ويحسن بها ان تخصص ايرادات النفط لتمويل التنمية الاقتصادية فيها[1] .

كما يجب ان يلاحظ ان الدخل من النفط هو ليس في الحقيقة ضريبة ولو حسب على هذا الاساس لانه لا يخضع الى القواعد الضريبية المفروضة على الصناعات الاخرى ، ولا توجد للمشرع حرية كاملة بزيادة اسعار الضريبة النفطية أو تخفيضها بالنسبة له مثلاً . وهو في حقيقته تقدير لحصة الدولة من بيع بعض املاكها نتيجة مشاركتها مع شركات اجنبية تقوم باستخراج هذا المنتوج من

---

(١) وقد تظهر الحصيلة الضريبية ونسبتها عالية جداً اذ تصل الى اكثر من ٩٥٪ من الدخل القومي في بعض اقطار الخليج العربي وذلك بسبب احتوائها على عائدات النفط الا ان هذه النسبة ليست حقيقية لانها غير متأتية من الفعاليات الاقتصادية ولا تعني ان هذه الدول متقدمة بل على العكس من ذلك تظهر تأخر الاقتصاد والاعتماد على ايرادات النفط فقط .

لقد وصل دخل البلاد العربية المصدرة للنفط سنة ١٩٧١ الى ٧,٣٠٥ مليون دولار ويتوقع ان يصل الى ١١,٩٠٠ مليون دولار سنة ١٩٧٥ والى ٢٨,٣٠٠ مليون دولار سنة ١٩٧٠ .
انظر : Petroleum Press Service, Sept : Issue, 1972 .

اراضيها وبيعه خارج حدودها على اساس تشريعي وتعاقدي معاً . ولو ان ذلك لا يؤثر في حق سيادة الدولة في التشريع [١] .

كما ان نسبة الضريبة الى الدخل القومي في الاقطار العربية المصدرة للنفط يجب الا توأخذ دليلاً على ارتفاع سعر الضريبة في هذه البلاد وبالتالي يجب الا تحد من اقبال المشرع على فرض الضريبة المباشرة لزيادة حصيلة الدولة الضريبية الحقيقية اذا ما اقتضى الامر ذلك لا سيما لاغراض تفادي النفقات الجارية في الميزانيـــة . Current Expenditure وتخصيص ايراد النفـــط او نسبة كبيرة منـــه بواسطة تشريع ثابت لملافات النفقـــات الرأسمالية Capital Expenditure لان هذه الدول تعتمد على مادة مستنفدة [٢] .

---

(١) بين قانون النفط الليبي رقم ٢٥ لسنة ١٩٥٥ طريقة احتساب الضريبة على النفط على ان تحتسب على صافي الدخل للشركة العاملة في ليبيا اي بعد ان تنزل النفقات بما في ذلك الاتاوة التي تدفع للدولة او قيمتها اذا اعطيت عيناً . ويحتسب الايراد على اساس كميات النفط الخام المصدرة مضروباً في السعر السائد .

وقد اوضح القانون المذكور معنى السعر السائد وكيفية الاتفاق على تعيينه ، كما بين القانون طبيعة التكاليف التي يجوز استقطاعها من الايرادات . وبين المقصود بنفقات التشغيل والادارة .

انظر حول هذا الموضوع تفصيلا مختار ابو زريدة ، التقييم المحاسبي في صناعة النفط ، الحلقة الدراسية حول صناعة النفط في بنغازي ، الجامعة الليبية سنة ١٩٧٢ م .

(٢) كان مجموع الناتج المحلي الليبي بأسعار سنة ١٩٦٤ يساوي ٨٥٠٫٨ مليون دينار موزع على قطاع الزراعة بنسبة ٢٫٦٪ وقطاع الصناعة ٢٫٢٪ وقطاع البناء ٧٫٣٪ وقطاعات الخدمات الاخرى ٢٧٫٤٪ وقطاع النفط ٦٠٫٥٪ .

وعلى سبيل المثال لا تكون الحصيلة الضريبة المباشرة في ليبيا اكثر من ١٫٧٪ من قيمة الدخل القومي بينما تزيد عن ٣٠٪ في الدول المتقدمة وتصل الى ٥٠٪ في بريطانيا .

اضف الى ذلك ان زيادة الحصيلة من الضرائب لم يساير زيادة الناتج القومي فقد زاد الناتج القومي بين سنتي ١٩٦٧ — ١٩٧٣ بمقدار ١١٣٪ بينما لم تزود الايرادات المباشرة من الضرائب اكثر من ٣٢٪ ولكننا نعتقد أن هذه السياسة الضريبية سليمة وملائمة للظروف الاقتصادية=

سياسة الانفاق العام :

هنا أيضاً تجدر التفرقة بين الاقطار العربية المصدرة للنفط والاقطار غير المصدرة لهذه المادة اذ لا يكون الانفاق في الاولى مقيداً بالحصيلة الضريبية وتستطيع حكومات هذه الاقطار زيادة الانفاق العام دون ان ترهق الممولين بالضرائب ودون ان توثر في فعاليات القطاع الخاص الاقتصادية ودوره في التنمية بامتصاص جزء كبير من ارباحه بل يعمل الانفاق الحكومي العالي في هذه الاقطار على تنشيط هذا القطاع لما يصيبه من دخل من ذلك الانفاق . ومع ذلك فتوجد خطوط عريضة يمكن ان ننصح بها المشرع العربي فيما يتعلق بالانفاق العام نجملها بالنقاط التالية : —

١ — على المشرع الا يجعل من الميزانية الاعتيادية وسيلة للتعيش فيتضخم بذلك الجهاز الاداري ويزداد الانفاق العام المستهلك وتتعقد فعاليات الادارة فتصبح معوقاً لا عاملاً مساعداً في التنمية الاقتصادية [1] .

٢ — على المشرع ان يخصص جزءاً كبيراً من الادخار العام، وخاصة في الاقطار المصدرة للنفط ، لغرض التنمية الاقتصادية ويعمل على تجميع رؤوس اموال كبيرة لا تصرف بالضرورة خلال سنة مالية واحدة وانما تصرف

= والاجتماعية السائدة حالياً في البلاد .

انظر بالنسبة للارقام ، مقترحات بشأن الخطة ، المرجع السابق (حسابات الدخل القومي — وزارة التخطيط في ليبيا) .

(١) وهنا تجب ملاحظة واقع زيادة النفقات الحكومية الاعتيادية لانها تزداد بالضرورة لنمو عدد السكان واتساع الخدمات العامة بسبب التحول الاجتماعي الذي يؤدي الى الاكثار من سكان المدن ومن زيادة عددها واتساعها زيادة حقيقية . كما تزداد هذه النفقات زيادة حسابية بسبب هبوط القوة الشرائية للنقود وارتفاع تكاليف الادارة .

جامعة بغداد - مكتبة الحقوق
مكتبة كلية الحقوق

حسب خطة لعدة سنوات وذلك لما يتطلبه بناء مشاريع التنمية من مدة قد يكون الانفاق عليها غير مساير لما تتطلبه قوانين ولوائح السنوات المالية ، اذا ما اخذت كل سنة مالية على انفراد . وتفضل بالنسبة للاقطار المصدرة للنفط وضع ميزانية خاصة بالاعمار والتنمية الاقتصادية .

٣ ــ على المشرع ان يتقيد بعدم تخصيص مبالغ كبيرة للانفاق على المشاريع الشرفيـــة : Prestige Projects : وان يعطي الاولويات حسب خطة مدروسة لمشاريع التنمية البشرية والمادية كالصحة العامة والتعليم والاسكان وانشاء المؤسسات التي تزيد من الانتاج الصناعي والزراعي بما يتناسب وما يصرف عليها . وكذلك التركيز على المشاريع ذات الامكانية الاقتصادية اي التي يمكن ان تعيش بعد مدة من غير حماية او اعانة حكومية . لان المشاريع الشرفية وغير الاقتصادية تكلف الاقتصاد كثيراً وتسبب التضخم وتؤدي الى ارتفاع الاجور وبالتالي تؤدي الى اعاقة وافشال مشاريع اقتصادية ناجحة من جراء تسببها بزيادة كلف اليد العاملة والادارة .

سياسة القروض العامة :

اما بالنسبة لعقد القروض العامة لاغراض تمويل التنمية فهو الآخر يختلف باختلاف ظروف الاقطار العربية مشكلاً عائقاً في وضع أسس ثابتة واجبة الاتباع في عقد مثل هذه القروض . ولكن رسم خطوط عريضة يكون دائماً في متناول اليد . وينبغي عند رسم هذه الخطوط ملاحظة ما يلي : ــ

١ ــ التفرقة بين القروض الداخلية والقروض الخارجية . فتجب ملاحظة السياسة النقدية للبلد بالنسبة للقروض الداخلية بشكل خاص بحيث تؤدي هذه القروض وظيفة اعمال السياسة النقدية التي يتبعها البلد بالاضافة الى وظيفة

التمويل . كما تجب الموازنة بين سعر الفائدة على القروض وسعر الفائدة على الودائع في المصارف . وكلما زاد سعر الفائدة الاخيرة كلما شجع الامر على الادخار [1] .

٢ – يجب ان يتم عقد القروض الخارجية على اساس مقارنة مدروسة بين الاستثمار الاجنبي في الصناعات الوطنية وبين عقد القروض لتمويلها . اي المقارنة بين افضلية دفع الفائدة أو الربح . وتفضل الفائدة عندما يكون المشروع قليل الاخطار وتبين الدراسة الاقتصادية انه كبير الربح وان الخبرة الفنية والادارية والاسواق متوافرة له . كما يفضل دفع الربح في الحالات المغايرة لذلك .

ولكن هذه الحالة لا تنطبق عند اقامة رأس المال الاجتماعي الرأسي والمرافق العامة لغرض تحقيق الوفورات الخارجية للصناعات الوطنية كإقامة المواصلات ومشاريع الطاقة ، والاجدر بالدولة تمويلها قدر الامكان عن طريق القروض الاجنبية طويلة الامد . والاستفادة قدر الامكان من المؤسسات الدولية وتفضيلها على الاقتراض من قطاعات خاصة في الدول الاجنبية كالمصارف التجارية أو من الدول الاجنبية نفسها على ان يفضل هذا المصدر الاخير على المصدر الثاني . وعلى المشرع العربي ان يعطي الافضلية دائماً لرأس المال العربي وان يمنحه الضمانات القانونية والفعلية الكافية لحمايته .

---

(١) ان مثل هذه الموازنة مفقودة في ليبيا مثلا ، التي يتراوح سعر الفائدة على القروض فيها بين ٦–٧,٥٪ بينما يتراوح سعر الفائدة على الودائع بين ١–٤٪ ولا توجد فائدة على الحساب الجاري . وهذه نسب لا تشجع على الادخار وتزيد الارباح المصرفية وهي من مخلفات زمن المصارف الاجنبية . الا ان الكثير من الليبيين يمتنع عن اخذ الفائدة لاسباب دينية .
انظر مقترحات عن الخطة ، المرجع السابق ، ص ٢٦ .

٣ ــ عدم استعمال القروض لا سيما الخارجية منها في تمويل نفقات الميزانية الاعتيادية الجارية وتضخيم الجهاز الاداري مهما كلف الامر . واستعمال القروض الداخلية ذات الأجل القصير والتسهيلات المصرفية لتمويل الخزانة على ان يتم اعفاء هذه القروض في كل سنة مالية على حدة . كما يمكن استعمال القروض الداخلية في تمويل المؤسسات العامة المستقلة وشبه المستقلة وتمكينها من اصدار سندات قرض تباع للجمهور في اكتتاب عام .

التشريعات الاجتماعية :

يخرج البحث تفصيلاً في التشريعات الاجتماعية عن موضوعنا ، لان للقانون دوراً واسعاً وخاصاً في التنمية الاجتماعية تجدر دراسته على حدة ، كما انتبه الى ذلك منظمو المؤتمر. ولكننا نورد بعض النقاط ذات العلاقة بالتنمية الاقتصادية والتي تؤثر في رفع انتاجية الطبقة العاملة . ولذلك نرى ان يشرع لضمان الحقوق التالية :

١ ــ قانون للعمل تستقى مبادئـــه ممّا تقره المؤتمرات الدولية وخاصة منظمة العمل الدولي مع مراعاة الظروف المحلية للقطر العربي ، على ان يضمن هذا التشريع الحد الادنى من الاجور والجو اللازم للعمل والتعويضات المتعارف عليها . كما يجب أن يركز فيه على مكافحة البطالة والا يكون قانوناً خاصاً بالاجور فقط .

٢ ــ تشريع الضمان الاجتماعي والخدمات الصحية المجانية والخدمات الاجتماعية الاخرى بما في ذلك توفير السكن اللازم واللائق بالانسان وهذا ما سارت عليه الجمهورية العربية الليبية بشكل يستحق الاطراء .

٣ ــ التشريع للاعتناء بالتعليم والتدريب كما مر ذكره .

٤ ــ معالجة مشكلة الهجرة من الريف الى المدن التي تسبب البطالة في المدن وما يرافقها من مشاكل الصحة والسكن والخدمات الاجتماعية الاخرى . ولا يمكن ان تأتي هذه المعالجة عن طريق القسر والاكراه ، وانما عن طريق اقامة ظروف اقتصادية ملائمة تعمل بشكل طبيعي على الحد من الهجرة غير المرغوبة . اذ ان قسماً منها مرغوب فيه وذلك لزيادة نسبة الانتاج الصناعي من الدخل القومي . والهجرة هذه يمكننا تشبيهها بالسائل في الاواني المستطرقة الذي ينتقل من اناء الى آخر حتى يصل الحد المتوازي . ولكي تكون الهجرة طبيعية ومرغوباً فيها على المشرع ان يراعي النقاط التالية : ــ

١ ــ الحد من ازدواجية التعويض للعمل او الاجور في المدينة وفي القرية ، وعليه يجب على المشرع الا يضع حداً ادنى للاجور يكون عالياً ولا يتناسب مع واقع الاقتصاد المحلي .

٢ ــ انشاء الصناعات الريفية واليدوية وتشجيعها واعانتها وتأسيس الجمعيات التعاونية لتسويق منتجاتها . لان الهجرة بدون هذه الصناعات ستستمر من الريف الى المدن حتى ولو نظمت الزراعة . لان انتشار المكننة الزراعية يؤدي الى حصول فائض في اليد العاملة في الريف لعدم امكانية زيادة مساحة الاراضي المزروعة لامتصاص الفائض الذي تمتصه هذه الصناعات اذا ما كانت موجودة[1] كما يتطلب الامر عدم مركزة الصناعات الكبيرة في مناطق معينة وايجاد صناعات متوسطة قرب المدن الصغيرة

---

(١) انظر : Arther W. Lewis, Economic Development with Unlimted Supplies of Labour, Manchester Sohool of Economics and Social Studies, 1951, p, 139 .

القريبة من المراكز الزراعية يمكن الاستفادة منها في مكافحة البطالة الموسمية للزراعة والصناعة في آن واحد .

٣ – العمل عل شمول الريف بالخدمات الصحية والسكن وعدم حصر ذلك بشكل امتيازات تمنح لسكان المدن فقط . وقد اخذت بهذه التجربة ليبيا ونجحت الى حد بعيد في التقليص من الهجرة .

ان الهجرة يمكن معالجتها ولا تشكل عائقاً كبيراً في اكثر الاقطار العربية وذلك لسعة رقعة الاراضي الزراعية ولامكانية امتصاص غالبية المهاجرين في الصناعات والخدمات التي يتطلبها توسع المدن . الا أنها اثرت سلبياً في شحة الايدي العاملة المشتغلة في الزراعة كما حصل في ليبيا والعراق والتي حصلت فيهما هجرة كبيرة من الريف الى المدن بسبب ارتفاع الاجور النسبي في المدن نتيجة للتضخم النقدي الذي حصل من الزيادة غير المتدرجة في الانفاق العام لزيادة الدخل غير المتدرج من ايرادات النفط .

تشريعات التخطيط والبرمجة :

ليس الغرض من دراسة هذه التشريعات النظر في قوانين الخطط الاقتصادية وشرحها وانما الغرض هو تبيان اهمية اتباعها كأسلوب قانوني في التنمية الاقتصادية . وفي اعداد الاولويات ووضعها في اطار قانوني يرمي الى اختصار عنصر الزمن في مراحل التنمية . وقد زاد من أهمية هذه التشريعات اضطرار الدولة للتدخل في عملية التنمية .

فقد لاحظ الاستاذ (هوسيلتز) ان زيادة رغبة الحكومات في التدخل في عملية النمو الاقتصادي والتصنيع ليست متأتية من حب السيطرة على جميع

ايرادات وفعاليات المجتمع حيث يتسنى لها بواسطة التدخل ان توجهها في قنوات التنمية الاقتصادية الوجهة التي تريدها فحسب ، وانما لان الدولة كهيئة يكون لها اكثر من غيرها قابلية التأثير في اشكال التحول الاجتماعي وقابلية تعديل انماط التعويض التي تدفع لاي جهد يقدم في المجتمع (١) .

وتدخل الدولة في التنمية الاقتصادية عن طريق التخطيط المشرع يعطي للقانون دوراً مهماً في مجالاته المختلفة . وقد يظهر دور القانون قاصراً على التخطيط للقطاع العام فقط .

ولكن القانون يلعب دوراً مهماً ايضاً في مجالات التنمية المخصصة للقطاع الخاص أيضاً لان ما يجري في هذا القطاع يعتمد على النظام القانوني ككل وعلى تأثيراته المتشابكة في عملية التنمية ، ناهيك عن أهمية الدور الذي تستطيع أن تقوم به أجهزة الدولة المرتكزة على ذلك النظام القانوني في مجالات القطاع الخاص من عرقلة او من دفع الى الامام .

ان التخطيط المشرع مهم اذا كان لاغراض جدية وليس لاغراض دعاوية فقط . وتزداد اهميته اذا لم يكن مقتبساً وفيه ارقام لا تمت للامكانيات المادية أو البشرية في ذلك المجتمع بصلة . وان تؤخذ بالاعتبار عند تشريعه امكانية تطبيق القانون وامكانية تنسيق ما يحدثه من تغيرات في فعاليات المجتمع الاخرى .

ومع ذلك فان الناحية الدعاوية للحث على تطبيق الخطط الاقتصادية ضرورية اذا ما التزمت جانب الواقع مع شيء من الحافز الحماسي . ولذلك يجب

---

(١) انظر : Bert F. Hoselitz, Sociological Aspects of Economic Growth, Free Press, 1960, p. 42 .

شرح قوانين هذه الخطط وافهامها للشعب بمختلف طرق النشر وفي اللغة التي تفهم في الريف وفي المدن . ولا نعني بالشرح هنا الشرح القانوني وانما تبيان غايات تشريعات الخطة الاقتصادية وجوانبها الحسنة والرد على ما يوجه لها من انتقادات ، على الا يكون ذلك لغرض الدعاية للحكومة بل بشكل موضوعي يرمي الى كسب مساعدة الجماهير الفعالة ومشاركة الناس الفعلية في تطبيق تشريعات الخطة والتوصل للغاية التي شرعت من اجلها .

كما يجب عدم الالتزام عند تطبيق هذه القوانين بالحرفية التي قد تكون معوقات قانونية للتطور ، وعلى رجال القانون ان ينسقوا جهودهم مع الاقتصاديين والفنيين الآخرين ، بحيث تتكون لهم خبرة خاصة في تفسير هذه القوانين واعمال روح القانون ومعرفة كيفية التوصل الى غرضه في التنمية دون المساس بالاسس القانونية أو اغفالها وعدم التقيد بها ، بل الاخذ بالتفسير الذي يقضي بالرجوع الى نية المشرع بالنظر في اللغة التي استعملها ، ونية المشرع في قوانين التنمية واضحة فهي ترمي الى الاسراع في معدل التنمية الاقتصادية عن طريق ايجاد الظروف والمحفزات اللازمة لذلك وازالة العقبات . ولذا يحسن بالمحاكم عندنا ان تستنير بهذه النية عند تفسيرها لقوانين الخطة في النزاعات التي تثار حولها .

وننصح بأن يتم ، في البلاد العربية ، تدريب بعض خريجي كليات الحقوق في مجموعات مع غيرهم من المهتمين في شؤون التنمية من اقتصاديين واجتماعيين وفنيين ، واعدادهم منذ البداية لمعرفة متطلبات التنمية سوية . ان دراسة القانون كما لاحظ احد رجال القانون الكبار والمعاصرين هي « ليست تعلم تقنيات القانون ، انها اكثر من ذلك بكثير واذا أردنا تعلم القانون على ما

يجب فيعوزنا شيء من الاقتصاد والاجتماع ومن علم المنطق والفلسفة[1] »
وتظهر اهمية هذه الملاحظة بجلاء بالنسبة لرجال القانون المعنيين في مجالات التنمية الاقتصادية من صياغة قوانينها الى تفسير تلك القوانين الى ايجاد الحلول للمشاكل الحقوقية المتعلقة بها .

خاتمة استنتاجية :

نخرج من هذا البحث بأن للقانون دوراً إيجابياً في التنمية الاقتصادية يتعدى الناحية الشكلية الى الناحية الموضوعية . وهو دور يتأثر بالنظام السياسي فيكون مباشراً في الانظمة الاشتراكية والانظمة ذات الاقتصاد الموجه وغير مباشر ولكنه مهم وموجود في الانظمة الرأسمالية . ويظهر الواقع الذي نعيشه عدم وجود انظمة اشتراكية أو رأسمالية بحت . كما يظهر هذا الواقع ان تطور مسؤوليات الدولة في الدول العصرية لا سيما النامية منها ، فرض على حكوماتها التدخل في عملية النمو الاقتصادي وذلك بسبب شمول مسؤولية الدولة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية في المجتمعات الحديثة وكلما زاد هذا التدخل كلما زاد دور القانون في التنمية .

ينطلب تبيان دور القانون في التنمية الاقتصادية النظر في مراحل التنمية وتعيين المرحلة من النمو الاقتصادي التي يراد تعيين دور القانون فيها اذ يختلف هذا الدور من مرحلة الى اخرى من مراحل النمو الاقتصادي . والمهم في معالجة الموضوع هو تبيان هذا الدور في الدول النامية . وقد خصصناه للنظر في واقع الدول العربية رغبة منا في ان تسهم هذه الدراسة في موضوعات

---

(١) انظر : Lord Radcliffe, The Law ond its Campass, Faber & Faber, London, 1960, p. 93 .

التنمية في البلاد العربية بشكل خاص .

وقد وجدنا ان الدول العربية ، رغم كونها دولاً نامية ، الا ان لها ما يميزها عن هذه الدول ، وخصوصاً في بعض المظاهر الاقتصادية والاجتماعية والقانونية . فالغالبية منها لا تزال في مرحلة الانتقال من مراحل النمو الاقتصادي كما ان لها رأس المال اللازم للتنمية واذا ما ارادت العمل داخل وحدة اقتصادية عربية ذات سوق عربية مشتركة فانها ستجتاز أهم معوق من معوقات التنمية الاقتصادية في الدول النامية وهو تمويل عمليات التنمية .

كما أن للبلدان العربية تقاليداً وتراثاً حضارياً ولغة واحدة تساعد على تذليل العقبات وصعوبات التنمية في البلاد الكبيرة كالهند مثلاً . وان لها نظاماً قانونياً موروثاً يتمثل في الشريعة الاسلامية يميزها عن الدول النامية حديثة الاستقلال التي تفتقر الى مثل هذا النظام . وقد رأينا ما لكل ذلك من أثر في معالجة خصائص التخلف وازالة معوقات التنمية في الاقطار العربية . الامر الذي يدعو الى التفاؤل في مستقبل التنمية فيها شريطة ان تتم على نطاق الوطن العربي كسوق مشتركة واحدة .

ومع ذلك فقد وجدنا اختلافاً في ظروف الاقطار العربية ولا سيما من الناحية الاقتصادية مما منعنا من تقديم حلول تفصيلية مكتفين برسم خطوط عريضة فيما يتعلق بالتشريعات ذات العلاقة بالتنمية الاقتصادية . فعالجنا مهمة التشريعات المالية التي توضع لغرض تطبيق السياسة المالية الرامية لتمويل التنمية في الاقطار العربية المصدرة للنفط والاقطار العربية الاخرى .

وقدمنا مقترحات بشأن تأسيس مصرف عربي موحد للاستثمار وصندوق عربي موحد لتمويل التجارة بين الاقطار العربية . وأشرنا بشكل عابر للتشريعات الاجتماعية لاختلاف موضوعها وبيّنّا ان الغرض من دراسة تشريعات التخطيط هو تبيان الاسلوب القانوني الذي يجب اتباعه في التخطيط وليس الغرض مناقشة قوانين الخطط الاقتصادية ذاتها .