العربي

# عناصر القوة القومية
# في الامة العربية

تجليد
صالح الفقر
بيروت - الروشة

320.12:A65aA

العربي، محمد عبد الله .

عناصر القوة القومية في الامة العربيـــة .

APR 14 A280 APR 16 A2581

APR 20 F108 AUG 9 A128

320.12
A65aA

AP 30'59 15 MAR 68

AP 28'56

NOV 1'56

JE 24'56

SE 24'56

MY 24'57

NO 2'57

Feb 1'58

AG 1'58

OC 1'58

AP 30'59

22 NOV 1971

25 SEP 1972

26 MAY 1967

FEB 17 '62

320.12
A65aA
C.1

# عناصر القوة القومية
## فى الأمة العربية

**للدكتور محمد عبد الله العربى**
عميد كلية الحقوق العراقية

**محاضرة علمية القيت فى المجمع العلمى العراقى ببغداد**

**فى ٢٧ مارت ١٩٥٤**

**ملحق الجزء الخامس** **تشرين الأول ١٩٥٤** **السنة السابعة عشرة**

# منهج المحاضرة

## الشطر الأول

## عناصر القوة القومية فى جميع الأمم

المقـــدمة :

العناصر المادية : ١ ـ المركز الجغرافى

٢ ـ الموارد الطبيعية

٣ ـ الكفاية الصناعية

٤ ـ الاستعداد الحربى

٥ ـ حجم عدد السكان

العناصر المعنوية : ١ ـ الخلق القومى

٢ ـ الروح المعنوية

٣ ـ كفاية الاداة الحكومية : أولا ـ فى السياسة الخارجية

ثانيا ـ فى السياسة الداخلية :

أ ـ التنظيم الادارى

ب ـ التنظيم المالى

## الشطر الثانى

## تطبيق هذه العناصر على الأمة العربية

# المعلم الجديد

الجزء السادس تشرين الأول ١٩٥٤ السنة السابعة عشرة


## مقدمة

لقد انتاب الشعور القومي في العراق ، وفي البلاد العربية عموما ، في اعقاب الحرب العالمية الثانية وهن ظاهر ، وفتور محسوس • وترجع علة ذلك الوهن ، وهذا الفتور ـ فيما ترجع ـ الى اسباب نفسية ، وفكرية ، واجتماعية ، واقتصادية ، وسياسية داخلية وخارجية عديدة • ولسنا الآن في مجال تقصّيها ، والافاضة في شرحها ، وقد كان للصحافة ، ووسائل النشر عموما ، والمجلات والنشرات والرسائل والكتب العديدة المؤلفة أو المترجمة ، خاصة ، شأن مهم في هذا الصدد •

كما كان للسياسة التعليمية التي درج عليها العراق أثناء فترة الحرب وما بعدها ـ أو على الادق السياسة التي ارغم على السير بمقتضاها ـ أكبر الاثر في اضعاف الشعور القومي بين الناشئة والفئات المتعلمة • وهذه حقيقة صار يحس بها الكثيرون ، من مسؤولين وغير مسؤولين ، اليوم • ولكن أكثر الناس ادراكا لها ، واشفاقا من نتائجها ، المشتغلون بالتعليم ، والمعنيون بتربية الجيل • فهم يرون بأم أعينهم كيف صار الخط البياني يسير منحدرا بعد أن بلغ ذروته قبيل الحرب العالمية الثانية وأول عهدها ، وكيف صار المئات والألوف من الفتيان والفتيات ممن كانت تعمر قلوبهم مشاعر قومية صادقة ، وتسيطر على افئدتهم عقائد عميقة ، فريسة لاتجاهات أخرى • فقد جرفتهم تيارات شتى ، وتنازعتهم طرائق قددا ، وغمرتهم أهواء عديدة صيرتهم الى ساخر شكاك ، أو ناقم متمرد ، أو متسيب ( لا يبالى ) ، أو قلق حائر • وقليلون ـ وقليلون جدا ـ هم المؤمنون الثابتون على عقائدهم ، المدركون لها ادراكا

صحيحا . اما الاكثرون فيتخبطون فى أوهام ملئت اذهانهم ، وشبعت عقولهم بمفتريات وأضاليل يزعمونها الحق الذى لا حق بعده .

ولسنا نزعم ان التبعة فيما صار اليه « الساخرون » ، « والناقمون » ، « والمتسيبون » ، « والقلقون » تقع عليهم وحدهم ، أو انهم قمناء بالعقوبة بسبب سخريتهم ونقمتهم وتسيبهم وقلقهم . اذ التبعة تقع ، أول ما تقع ، على المسؤولين عن توجيههم وتثقيفهم وهم فى ميعة الصبا ، ودور التكوين ، قبل أن يشبوا عن الطوق ، ويصبحوا فريسة لافكار مضللة سيطرت على عقولهم وجعلتهم خاضعين خضوعا تاما لها .

فالقومية فى نظر هؤلاء المخدوعين مقرونة « بالرجعية » « والاقطاعية » « والعدوان » « والاستبداد » « والفاشية » وما الى ذلك من اتهامات ومفتريات . بينما القومية العربية التى نؤمن بها وندعو اليها ليست الا دعوة لاصلاح حال البلاد العربية فى جميع أقطارها ، ورفع مستوى أفرادها الثقافى والاجتماعى والاقتصادى ، والعمل على تحريرها ، واستقلالها ، واتحادها ، واستخلاص حقوقها كاملة من غاصبيها من الاجانب أو أبناء البلاد ، وتمكينها من نيل مكانتها فى العالم ، وتعاونها على أساس احترام القوميات الاخرى والتعاون معها لخير الانسانية جمعاء .

فالقومية العربية والحالة هذه فكرة حرة ، ودعوة تقدمية اشتراكية ديمقراطية انسانية ، بكل ما فى الحرية والتقدمية والاشتراكية والديمقراطية والانسانية من معان سامية . ولكنها فى حريتها لا تؤمن بالفوضى ، وفى تقدميتها لا تنسى ماضيها ، وفى اشتراكيتها لا تدين بالمادية الدايلكتيكية ، وفى ديمقراطيتها لا تؤمن بالشكل ، ولا تريد أن تستكين للغرب ، وفى انسانيتها لا ترضى أن تكون كبش الفداء .

وليس هناك وسيلة أجدى فى تقويم عقول الناشئة من العلم الصحيح ، ونشر الحقائق الناصعة عن الافكار القومية باسلوب تربوى قويم ، وتبديد الاوهام التى علقت بالأذهان ، ورد المفتريات الباطلة التى يثيرها الخصوم ، ومعرفة مقومات القومية معرفة صحيحة دقيقة .

والموضوع الذى نحن بصدده يبحث فى « عناصر القوة القومية فى الامة

العربية » بأسلوب علمي يجمع بين دقة التعبير وصفاء الفكرة ، وقد شرح المحاضر الفاضل المقوّمات المادية والمعنوية شرحا ضافياً وألمّ بالموضوع من جميع أطرافه فاستقى من التاريخ الحديث معلومات قيّمة طريفة مضافا الى شواهد عديدة لا يمكن أن تتأتى الا لشخص واسع المعارف عميق الفكر كثير التجارب كالأستاذ المحاضر ، ولهذا السبب وذاك آثرنا نشر هذا الموضوع القيم اتماما للفائدة المتوخاة •

واننا لعلى يقين بأن قراء المجلة، من المدرسين والمدرسات خاصة، سيفيدون منه فائدة كبيرة تعينهم على توجيه الناشئة الوجهة الصحيحة التى يهدفون وتهدف « المعلم الجديد » اليها والتى هى ولا شك جزء من رسالتها التى تضطلع بها • وعسى أن نكون قد وفقنا الى أداء بعض ما نهدف اليه • والله هو الموفق للصواب •

**المعلم الجديد**

# عناصر القوة القومية

## في الأمة العربية

AMERICAN UNIVERSITY
LIBRARY
OF BEIRUT

بسم الله الرحمن الرحيم

# عناصر القوة القومية

## في الأمة العربية

**١ ـ المقدمة :**

أبدأ بشكر المجمع العلمي الموقر على دعوتي لالقاء هذه المحاضرة • واعتذر له ولكم بأن هذه المحاضرة قد لا تكفيها هذه الساعة • فهي بحث علمي يجب أن يعالج في هذه الدار بالاسلوب العلمي البحت •

وقد قسمته الى شطرين قد أتم الشطر الأول منه اليوم وارجيء الشطر الثاني ـ بأذن المجمع ـ الى يوم آخر •

ولا أخفي عنكم ان هذا الشطر الأول جاف بعض الشيء ، الجفاف الذي يلازم كل بحث علمي محض ، لا سيما أنه يتناول شؤون أمم أخرى غير الأمة العربية ، ولكن لا بد منه اذا أردنا أن نقيم تقديرنا لعناصر القوة القومية في أمتنا العربية على أساس علمي سليم :

وقبل أن أخوض في البحث بشطريه يجب أن أحدد معنى بعض التعبيرات التي استعملها :

فأولا ـ « القوة القومية » : أعني بها نصيب كل أمة من القدرة الكاملة على صد كل عدوان عليها وتأمين سلامتها في الداخل والخارج واحباط كل محاولة للانتقاص من استقلالها أو سيادتها •

وثانيا ـ « عناصر القوة القومية » : هي تلك العوامل ، من طبيعية وبشرية ، التي تحدد نصيب كل أمة من هذه القوة القومية • وسأمضي في بيانها وشرح آثارها في جميع الأمم بصفة عامة ثم أطبق النتائج التي نصل اليها على كيان الأمة العربية • ذلك لأني أعتقد ان البشر جميعا عربا وعجما من بداية التاريخ الى اليوم يسري عليهم ناموس واحد ، وتنتظم شؤونهم ، وبقاءهم

أو فناءهم ، سنّة واحدة ، هى سنّة الله فى خلقه ، الله سبحانه وتعالى الذى قال فى كتابه الكريم : « ان الأرض يرثها عبادى الصالحون » • تلك سنّة الله ولن تجد لسنّة الله تبديلا •

وثالثا ـ « الأمة العربية » : أقصد بها مجموعة الشعوب التى تسكن المساحة الجغرافية الممتدة من خليج البصرة الى المحيط الأطلسى والتى ألّفت بينها وحدة اللغة ووحدة الدين ووحدة الماضى بآلامه وأحزانه وأمجاده • ذلك لأنى لا زلت أرجو ـ ازاء التكتل العالمى الذى نشهده فى الشرق والغرب على السواء ـ لا زلت أرجو فى الغد القريب أن يتحقق وضع من أوضاع الاتحاد ، يجمع شمل العالم العربى بطريق مباشر ، ويجمعه بطريق غير مباشر بسائر أجزاء العالم الاسلامى •

وفى فقه التنظيم الحكومى أوضاع اتحادية كثيرة ، منها التالد ومنها الطريف ، من الميسور اذا صدقت عزيمتنا أن نختار منها ما يكون أقرب الى التحقيق ، كخطوة أولى نحو الاتحاد المنشود •

أيها السادة :

ان هذا التكتل العربى فى وضع من أوضاعه ، والعمل الجاد على تدعيمه بكل وسيلة ممكنة ، هو السبيل الوحيد الى استبقاء وجودنا فى هذه الأرض ، والاحتفاظ بتراثنا من هذه الديار ، هذه الديار التى أنبتتنا وأودعنا فى ثراها عظام أجدادنا •

لقد تعقد المحيط الدولى الى حد أصبح اختيارنا مقصورا على أمرين لا ثالث لهما : اما الاتحاد ، واما أن يحيق بنا ما حاق بالدولة العربية فى عصور مختلفة ، وما حاق بالأندلس فى القرن الخامس عشر ، وما حاق بفلسطين أخيرا •

ولقد ذكرت الأندلس بصفة خاصة لأنى قرأت فى العدد الأخير من مجلة ( ريدرز دايجست ) الأمريكية وصفا مؤلما لطرد العرب من الأندلس، ولجهود الملك فرديناند والملكة ايزابيلا فى تكتيل المحاربين من جميع الشعوب الأوربية ـ من فرنسيين وايطاليين وبولونيين ونمسويين وانكليز ـ فى سبيل اخراج العرب من الأندلس • العرب الذين استوطنوا هذه الديار ثمانية

قرون وعمّروها عمرانا لم تستردّه أسبانيا الى اليوم باعتراف مؤرخى الغرب ، ورفعوا فيها لواء العلم والحضارة والتسامح ، يستظل بظله من شاء من جميع الأجناس والأديان • هؤلاء العرب احتفظوا بقوتهم ومنعتهم سبعا وسبعين وسبعمائة سنة ، ثم دب دبيب الشقاق بين حكامهم وزعمائهم وقادتهم ، حتى صار بعضهم يتحالف مع عدوهم الرابض على حدودهم للوقيعة بالبعض الآخر • فاكتشفت الملكة ايزابيلا وزوجها فرديناند هذه الثغرة فى صفوفهم ، فنفذا منها ، وطلبا النجدات من جميع بقاع أوربا ، فجاءتها النجدات تترى من أقاصيها وأدانيها ، ونجح هذا التكتل الشامل فى طرد العرب من الأندلس • فى هذه الساعات الرهيبة لم يتحرك أى شعب أو أمير فى الشرق العربى لنجدة عرب الأندلس فى الغرب • لأن التفكك كان قائما بينهم كما هو قائم اليوم •

ولو تأملنا فى تاريخ الدولة العربية فى عصور مختلفة لراعتنا صور كثيرة من هذا التفكك ، من هذه الأنانية والعصبية الأقليمية التى ديدنها : لنفسى السلامة وعلى غيرى العفاء • فنفذ الطغيان الأجنبى ثم الاستعمار الغربى من خلال هذه الثغرة ، مرة بعد أخرى ، وطغا على العالم العربى والاسلامى •

نعم طغا الاستعمار الغربى على العالم العربى والاسلام لأن شعوبه أخذتها العزة بالأثم ، وأبت أن تعترف بضعفها منفردة ، وأبت أن تتضافر وتجمع قواها المبعثرة ومواردها المشتتة لتصير قوة كبرى • أبت أن تتفاهم فيما بينها وتسخر ما لدى كل منها من امكانيات لدفع كارثة تحل باحداها • تخاذلت وتجاهل بعضها البعض ، فوجد الاستعمار الغربى الفرصة مهيأة لتثبيت أقدامه والتوغل فى طغيانه ، فلم يكد ينتهى القرن التاسع عشر حتى كان أكثر العالم العربى وأطراف العالم الاسلامى فى قبضة الاستعمار •

أيها السادة : انى أتوجه الى كل متردد فى تحقيق الاتحاد العربى برجاء واحد : هو أن يستمع الى هذا النذير من كتاب Pan-Arabia لكاتب أمريكى يهودى M. J. Steiner نشر فى أمريكا فى السنوات الأخيرة ويقول الناشر عن المؤلف انه من العلماء المبرزين والمؤرخين المدققين وانه حجة فى شؤون العرب والاسلام :

الكتاب كله محشو بالأكاذيب والافتراءآت عن العرب والاسلام وعن الشعوب العربية والاسلامية • ولكن المجال ليس مجال تفنيد هذه الأكاذيب والافتراءآت ، وانما كان صبرى على قراءة بهتانه لأقف منه على الخطط العدوانية التى يبيتها الصهيونيون للأمة العربية خاصة والاسلامية عامة •

عقد الكاتب اليهودى فصولا متعاقبة لعرض تاريخ الاستعمار الأوربى للعالم العربى عرضا يشوه فيه موقف الشعوب العربية ويبرر الدوافع التى دفعت الدول الغربية الى اقتراف هذا الطغيان ، ثم ينتهى الى القول فى صفحة ٣٨ بأن هذا الاستعمار الغربى انما كان فترة انتقال ، فترة أرادها التاريخ أن تكون مقدمة لفترة قادمة ، مرحلة كان لا بد من اجتيازها لتكون تمهيدا للمرحلة التالية : مرحلة الاستعمار الصهيونى للعالم العربى • ثم يمضى فى اثبات أحقية اليهود فى هذه الأوطان العربية التى كانت أوطانهم من قبل : من دجلة والفرات الى حوض وادى النيل الذى طردهم منه فرعون الى قلب الجزيرة العربية حيث مكة ويثرب • ثم يمضى فى اغراء العالم الغربى بقبول هذا التصوير ، فيقول ان الصهيونيين قوم ديمقراطيون حاربوا فى سبيل الديمقراطية فى الحرب العالمية الثانية ولولاهم لتم لألمانيا النصر ، فأثبتوا بذلك أنهم خير حليف للعالم الديمقراطى الغربى ، أما الأعراب الذين يحتلون هذه الأوطان فسوادهم قوم بدائيون أميون خيم عليهم الجهل وكبلهم الكسل وضعف الهمة عن استثمار الموارد السخية التى أغدقتها الطبيعة على أراضيهم وفى جوفها فلا يرجى منهم نفع فى المعاونة على نفع العالم بهذه الموارد • وأما كبراؤهم فهم اما فاشيون اقطاعيون واما مخربون شيوعيون ، والفريقان يستويان فى حرصهما على الاستئثار بالمنافع المادية مهما كان مصدرها وحرمان سائر طبقات الشعب من كل خير • فاذن لا يرجى من هذه الفئة أى نفع فى تأييد صادق للديمقراطية الغربية •

ويخرج الكاتب اليهودى من هذا التصوير المفترى الى تقرير النتيجة التى يبتغيها : وهى أن الدول الغربية يجب أن لا تتردد فى تأييد اسرائيل حتى تبسط جناحيها على العالم العربى برمته وتكفيهم بذلك كل شر من جانبه •

ثم يعقد الكاتب اليهودى فى النهاية فصلا طويلا يدحض فيه المخاوف التى تساور الدول الغربية من قيام تكتل عربى فيقول ( فى ص ٢٢٠ ) ان هذا التكتل أو هذه الوحدة هى حديث خرافة (Myth) ، هى شبح وهمى (Phantom) يجب أن لا تفزع منه الدول الموالية لاسرائيل أو تحسب له حسابا • ويمضى الكاتب تأييدا لرأيه فى تحليل زائف لخصائص المجتمع العربى من اجتماعية واقتصادية وسياسية ليبرز مواطن الضعف فيه التى تقف حائلا منيعا دون تحقيق هذا التكتل المرهوب • وأخيرا ـ وفى ذلك يناقض نفسه بنفسه ـ يتوجه الى الدول الغربية يناشدها العمل على احباط كل محاولة لهذا التكتل الذى ان تحقق سوف يودى بنفوذ بريطانيا فى الشرق الأوسط وبنفوذ فرنسا فى شمال افريقيا • وفى هذا تناقض ظاهر لأنه ان صح زعمه ان هذا التكتل حديث خرافة فلماذا يناشد الدول الغربية العمل على احباطه •

أيها السادة :

هذا نذير من نذر كثيرة كلكم تعرفونها فلا أرى ضرورة لابرازها فى هذا المقام •

أبعد هذه النذر القارعة يصح لنا أن نتردد فى المبادرة الى تدبير وضع من أوضاع الاتحاد يضم شمل مجموعة الشعوب العربية ، ويقوى أواصر التعاون العملى بينها ، ويدعم أساليب التساند والتكافل بين قويها وضعيفها ، وبين المستقل منها والمغلوب على أمره • كل هذا بتنظيم مفصّل سابق ، يجرى على نسق مسنون ، واطراد ممدود ، قد أعدّ للأحداث عدتها ، واستقصى للكارثات أسبابها ، ومنع بالعلاج الناجع توليدها للكارثات • فاذا وقعت بغتة بغير نذير كان متأهبا ماديا لكسر شرتها ، واحباط أذاها • فلن يجدى بعد اليوم فى تحقيق التعاون والتكافل بين الاقطار العربية ـ أو بين أية مجموعة منها أن يكونا ارتجالا تهتز به جوانحها ، كلما ألمت بأحداها كارثة قامت أخواتها يزجين اليها معسول القول وحار الدعاء ، أو على الأكثر يقدمن اليها معونات هزيلة لا تفلح فى دفع البلاد •

لقد قيل فى معرض السخرية بالدعوة الى الاتحاد أن بعض أجزاء المجموعة العربية مستعمر أو مغلوب على أمره ، فلا محل للتفكير فى أى وضع

من أوضاع الاتحاد حتى يستردّ كل جزء استقلاله ويجلى المستعمر • وهذا منطق معكوس • فاننا اذا بقينا اشتاتا فلن يستطيع المغلوب على أمره منا أن يستردّ استقلاله ، ولن يستطيع المستقل منا أن يحتفظ باستقلاله ، ازاء التيار الجارف من استعمار غربى واستعمار شرقى ، يؤازرهما ، ويمشى فى أثرهما ليحتل مكانهما ، الاستعمار الصهيونى •

أيها السادة : أنظروا الى اليهود : لقد لبثوا آلاف السنين بغير رقعة أرضية تؤويهم ، لبثوا آلاف السنين طفيليين على جميع دول الأرض ، ومع ذلك كان التعاون الوثيق قائما بينهم على أشده • كانوا كالشبكة اللاسلكية تتجاوب احساساتها المشتركة وخططها المشتركة وأهدافها المشتركة من أدنى الأرض الى أقصاها • بل نجحوا فى تعاونهم الوثيق الى حد ان صار منهم من مكنوه من توجيه السياسة الخارجية للدولة المتطفلين عليها • وهذا ( دزرائيلى ) كان سيد بريطانيا ، ومهد بسياسته الخارجية لاستعمار مصر وتدعيم الاستعمار فى أرجاء الأرض • ولم لا ؟ أليس ذلك تمهيدا للاستعمار الصهيونى المقبل ؟ وما ( دزرائيلى ) الا واحد من مئات ممن نجحوا فى توجيه السياسة الأوربية والأمريكية فى عصور مختلفة • بل قد بلغ من تنظيم تعاونهم بالرغم من تشتتهم فى جميع الدول أن نجحوا مرارا فى تحطيم من تصدى لمقاومة أهدافهم واحباط خططهم مهما كانت مكانته من الزعامة فى دولته • وكلنا قد شهدنا كيف كانوا العامل المرجح فى انتخابات رياسة الجمهورية الأمريكية غير مرة •

فهل الأمة العربية فى وضعها الحاضر أسوأ مركزا مما كانت عليه الأمة اليهودية خلال آلاف السنين ؟ أو لسنا قد جمعتنا الطبيعة فى نطاق واحد واطار واحد ، ننتقل من جزء منه الى الجزء الآخر فلا نلمس تغيرا فى اللغة أو الدين أو العرف أو التقاليد ، اللهم الا تلك الحدود المصطنعة التى فرضتها علينا مآرب السياسة الاستعمارية ؟ واذا كان بعض أجزاء الوطن العربى مغلوبا على أمره أفليس تدبير وضع من أوضاع الاتحاد هو السبيل المنطقى الى تحريره ، وتحقيق ما أرادته الطبيعة من التأليف بين سائر أجزائه ، ومن قيام الوحدة الجغرافية الشاملة لهذا النطاق المشترك ؟

أيها السادة :

ليس أضر على كيان الأمم من التزام منطق معكوس ، تستكين اليه ارادة متخاذلة ، وتقنع به همة فاترة ، فهذا أكبر خطأ تنزلق اليه الأمم فيؤثر أسوأ الأثر فى مصائرها • وانى ضارب لكم مثلا صغيرا على سيئات هذا المنطق المعكوس فى كيان الشعب المصرى فى فترة من تأريخه الحديث :

كنت قبل توقيع معاهدة ١٩٣٦ بين مصر وبريطانيا قد قضيت أكثر من عشر سنوات أدرس علم المالية العامة فى كلية الحقوق فراعنى سوء توجيه مواردنا المالية المحدودة بصرفها فى غير ما ينمى عناصر قوتنا القومية • دعوت الى توجيه هذه الموارد المحدودة الى الاضطلاع بالمرافق التى يفتقر اليها أشد الافتقار كالتعليم لا سيما الفنى والصناعى والهندسى منه والى رعاية الصحة العامة والى السعى العلمى لتنمية موارد ثروتنا الطبيعية من زراعة وتعدين ، فقد كنا لا نخص هذه المرافق الجوهرية الا بما لا يتجاوز ٠٢٨/٠ من ميزانيتنا السنوية اما الـ ٠٧٢/٠ فتذهب الى مرافق ثانوية •

وكان الرأى السائد يومئذ هو تركيز جميع الجهود فى الميدان السياسى وفى التطاحن الحزبى بغير برنامج مرسوم وفى مفاوضات عقيمة مع بريطانيا لاستكمال استقلالنا السياسى واتهامات فى هذا الصدد تتراشقها الاحزاب • قلت لهم لنعمل فى الميدانين معا فلا تعارض بينهما بل ان الميدان الداخلى يشد أزر الميدان الخارجى ويجعلنا أقدر على اقتضاء مطالبنا من بريطانيا ومن الدول التى أرهقتنا بامتيازاتها • ذلك لأن مصر عندما انتقلت فى سنة ١٩٢٢ من دائرة السيطرة الاحتلالية المطلقة الى دائرة استقلالية مقيدة بالتحفظات الأربعة وبالامتيازات الأجنبية انتقلت مثقلة بأسوأ تركة من الجهل والمرض والفقر • غير ان علاج هذه العلل لم يكن ليتعارض مع أحكام التحفظات الأربعة التى قيدت بها بريطانيا استقلالنا أو مع قيود الامتيازات الأجنبية • فعلاجها ينحصر فى ايثار هذه المرافق الثلاثة ـ التعليم والصحة وانماء الثروة القومية ـ على ما عداها من مرافق ثانوية أو كمالية • ففى نطاق دخلنا المحدود كنا نستطيع أن نخصها بالقسط الأكبر منه بدلا من القسط الأصغر •

كما أن هذه المرافق الثلاثة تمتاز بميزة خاصة وهى أن كلا منها يشد

أزر أخويه : فنشر العلم يساعد على استنباط موارد الثروة الطبيعية ، وعلى الاجادة فى الانتاج الزراعى واخصاب الأرض وتزكية غلتها ، ويساعد على ولوج أبواب فى الصناعة كانت مغلقة من قبل واحسان الصناعات القائمة ، ويساعد على ازدهار النشاط التجارى فى الأسواق المحلية والأجنبية واتقان أساليبه . والصحة العامة ـ بما تهيىء للشعب وتفرض عليه من سنن صحية ونظم وقائية تدفع عنه غائلة الأمراض والأوبئة الجارفة ـ تزيد قدرة الشعب الانتاجية أضعافا مضاعفة . وانماء الثروة القومية يزيد اقبال الشعب على طلب العلم والاستفادة منه ويزيد قدرة الشعب على التزام السنن الصحية المفروضة .

والنتيجة الحتمية لهذا التفاعل المشترك هو ازدياد الدخل القومى أضعافا مضاعفة ، فتستطيع الدولة ـ حتى فى نطاق قدرتها الضريبية المحدودة بالامتيازات الأجنبية ـ أن تغترف منه أضعاف ما كانت تحصل عليه من قبل اذ كان لها ميدان الضرائب غير المباشرة مجال طليق من كل قيد . ثم كانت تردّ الى الشعب هذه الزيادة المتدفقة على خزائنها فى المزيد من الانفاق على هذه المرافق الثلاثة وعلى ما يتصل بها من مرافق ثانوية أو خدمات اجتماعية .

كل ذلك كان فى حيز الامكان لو كنا منطقيين مع أنفسنا ، ووجهنا جهودنا فى آن واحد الى الميدان الداخلى والخارجى على السواء ، ووضعنا لشؤوننا الداخلية برنامجا حكيما مستقرا ، يحدد الأهداف المبتغاة من نشاط كل مرفق ، ويعين وسائل التنفيذ ، وأجله المقدور ، وقسطه الحق من خزانة الدولة .

لو أن برنامجا كهذا وضع لشؤوننا الداخلية ، على الأقل منذ ثورتنا القومية فى سنة ١٩١٩ وكان معدا للتنفيذ منذ سنة ١٩٢٢ حين تسلمنا مقاليد شؤوننا الداخلية . وأعلنت بريطانيا للعالم أننا دولة مستقلة ذات سيادة الا فيما يتصل بالتحفظات الأربعة ، فألزمناها أمام العالم صحة ما زعمته فاما أن تنفيه جهارا واما أن تؤيده جهارا ، ثم سرنا فى شؤوننا الداخلية على أننا أمة مستقلة تحرص على تنمية مقومات الاستقلال . ثم صيغ هذا البرنامج فى ميثاق قومى تجمع الأمة على أسسه وتلتزم الحكومات المتعاقبة تنفيذه ، وتتنافس فى تجويد وسائل التنفيذ وصقل أساليبه . لو أن هذا البرنامج أخذ سبيله الى النفاذ منذ سنة ١٩٢٢ لكنا فى مستهل سنة ١٩٣٦ أمة كاملة العدة وافية القوة جزيلة

الثروة ، ولكان لنا شأن آخر مع بريطانيا عند ما رأت فى تلك السنة تحت ضغط الأحداث الدولية أن تخطب ودنا وتقدم لنا بعض الترضية وتعفينا من بعض التحفظات فعقدت معنا معاهدة ١٩٣٦ • لو أننا واجهناها يومئذ وقد استكملنا تنفيذ هذا البرنامج لكان لنا فى صراع المفاوضة القدح المعلى ولتم لنا منذ ذلك التاريخ تحطيم ما بقى من تحفظات وقيود •

ذلك لأن الأمم كالأفراد تحصد ما زرعت وتجنى ثمار ما غرست •

ولكن حكوماتنا المتعاقبة تمادت فى منطقها المعكوس ـ حتى بعد أن تحررت من قيود الامتيازات الأجنبية فى سنة ١٩٣٧ ـ وقررت أن النصر فى الميدان الخارجى لا بد أن يسبق العناية بالميدان الداخلى ، وعجزت همتها عن انتهاج سياسة قومية ثابتة فى اضطلاعها بمرافقنا العامة ، وكانت الغلبة فى سياستها الادارية والمالية للارتجال ووحى الساعة ـ أما برنامج شامل لمرافقنا يحدد الهدف الملائم لكل مرفق ، ويتخير بعد الدرس والتمحيص أنجع الوسائل لبلوغه ، ويرسم خطوات التنفيذ الحثيث ، ويضرب لكل خطوة أجلها المقدور ، ثم يواتى كل مرفق بكفايته الاعتمادية فى ضوء أهميته النسبية فى عمران الدولة فذلك ما أغفلوا الأخذ به وأبوا السير على هداه •

الخلاصة ان منطقنا فى هذه الفترة كان منطقا معكوسا : لا اصلاح حتى نستكمل الاستقلال فى حين أن الاصلاح هو السبيل الى الاستقلال • ذكرنى هذا الموقف فى منطقه المعكوس بموقف القائلين اليوم أنه لا اتحاد حتى تستكمل البلاد العربية تحريرها فى حين أن الاتحاد هو الطريق الى التحرير •

أيها السادة :

بعد هذه المقدمة التى أردت أن أحدد فيها معنى بعض التعبيرات حتى لا يقع التباس فيما أرمى اليه ، ثم جرنى الحديث بالرغم منى الى الحالة فى مصر فى فترة من فترات تاريخها الحديث ليكون فى ذلك عبرة ودرس واقعى لكل غيور على مجد الأمة العربية • أقول بعد هذه المقدمة انتقل الى صميم موضوع المحاضرة •

قسمت محاضرتى كما قلت الى شطرين ولنبدأ بالشطر الاول :

## ١ ـ العناصر المادية للقوة القومية فى جميع الأمم

أجمع العلماء على أنه لا بد من توافر عناصر معينة فى كل أمـة حتى تستكمل قوتها القومية • هذه العناصر منها ما هو مادى : المركز الجغرافى ، الموارد الطبيعية ، الكفاية الصناعية ، الاستعداد الحربى ، حجم عدد السكان • ومنها ما هو معنوى : الخلق القومى ، الروح المعنوية ، كفاية الأداة الحكومية فى الاضطلاع بالسياسة الخارجية وبالسياسة الداخلية من ادارية ومالية •

### ١ ـ المركز الجغرافى :

١ ـ فأول العناصر المادية هو المركز الجغرافى وهو من أكثر العناصر استقرارا ودواما • وتلك حقيقة سجلها تاريخ الدول من أقدم العصور الى اليوم • ولنضرب لذلك الأمثال ببعض الدول : ـ

**الولايات المتحدة :** هذه الدولة ظفرت بمركز جغرافى ممتاز : يكتنفها من جانبيها محيطان أحدهما يفصلها ويعصمها من أوربا بأكثر من ثلاثة آلاف ميل والثانى يفصلها عن آسيا بأكثر من ستة آلاف ميل • صحيح ان هذا الانعزال ليست له نفس الأهمية التى كانت له قديما ، فى عهد جورج واشنطن مثلا • ولكن من الخطأ أيضا القول بأن ارتقاء وسائل المواصلات الحديثة قد أفقد هذين المحيطين اللذين يحفان بها كل قيمة عازلة فهذا المركز الجغرافى المنعزل وان لم تكن له الآن نفس الأهمية التى كانت له منذ ٥٠ أو ١٠٠ سـنة فأنـه لا زال له نصيب كبير فى تدعيم القوة القومية لهذه الدولة بفصلها عن أوربا وآسيا بدلا عن جعلها ملتصقة بفرنسا أو بالصين أو بروسيا • بعبارة أخرى سوف يبقى موقع الولايات المتحدة الجغرافى عنصرا أساسيا ذا أهمية دائمة تعتد به السياسة الخارجية لجميع الدول وان كان أثره المباشر على القرارات السياسية قد أصبح أقل شأنا مما كان عليه فى الماضى •

**بريطانيا :** مياه بحر صغير ـ بحر المانش أو كما يسمى القنال الانكليزى ـ تفصل بريطانيا عن القارة الاوربية ، ولكن التاريخ ينبئنا أنه بالرغم من صغر هذا الحاجز فقد حسب حسابه كل من يوليوس قيصـر الرومانى ، وفيليب الثانى الاسبانى ، ونابليون الفرنسى ، وهتلر الألمانى • وانه وان كانت عوامل

أخرى قد تدخلت فى اضعاف قيمة هذا الحاجز الا ان ما كا نله من خطر منذ ألفى سنة لا زال بعضه باقيا الى اليوم وله وزنه فى السياسة الدولية .

**ايطاليا :** وهذه الخدمة التى أداها الموقع الجزائرى لبريطانيا أداها الموقع الجغرافى لايطاليا . فشبه الجزيرة الايطالية يفصلها فى حدودها الشمالية عن سائر أوربا سلسلة من جبال الألب الشاهقة التى بحكم تكوينها يسهل اجتيازها من الشمال ويصعب تسلقها من الجنوب . ذلك لأنه مهما تباينت أساليب العمليات الحربية فى العصور المختلفة فان هذا الوضع الجغرافى خلق صعوبة بالغة فى سبيل غزو أوربا الوسطى من ناحية ايطاليا وبالعكس كان يسر غزوها من بلاد أوربا الوسطى . ولذلك كان غزوات أوربا لايطاليا فى جميع العصور أكثر من غزوات ايطاليا لأوربا ، فمن عهد ( هانيبال ) الى عهد ( الجنرال كلارك ) كان لهذا الوضع الجغرافى أكبر الأثر فى الاستراتيجية السياسية والحربية .

**اسبانيا :** كذلك جبال ( البيرنيز ) فى شمال أسبانيا أدت لهذه الدولة وظيفة مماثلة فى دوامها وان اختلفت بعض الشىء فى طبيعتها . ولقد قيل بحق أن أوربا تنتهى عند جبال البيرنيز . فهذه البلاد جعلت أسبانيا عسيرة المنال والاتصال من الضفة الأوربية ، وعزلتها عن التيارات الثقافية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية التى سادت معظم أنحاء القارة الأوربية . كما أن الانقلابات السياسية والعسكرية الكبرى التى اندلعت فى كثير من دول القارة الأوربية لم تتأثر بها أسبانيا الا بقدر محدود . فكان وقوف أسبانيا على هامش السياسة الأوربية يرجع جزئيا الى هذه العزلة التى فرضتها عليها سلسلة جبال البيرنيز فى حدودها الشمالية .

**الاتحاد السوفيتى :** لننظر الى المركز الجغرافى للاتحاد السوفيتى ، هذه الرقعة الشاسعة التى تحتل سبع المساحة اليابسة فى الكرة الأرضية والتى تزيد عن ضعفى رقعة الولايات المتحدة الأمريكية ، وتمتد طولا مسافة خمسة آلاف ميل من بوغاز بهرنج الى كونجزبرج عاصمة بروسيا الشرقية التى تسمى الآن كالينجراد ، وتمتد عرضا الى نصف هذا القدر من بحر بارنتس الى اشكاهابار على حدود ايران الشمالية . هذا الاتساع الشاسع كان ولا

زال عنصرا دائما من عناصر القوة القومية لهذه الدولة • عنصرا أحبط جميع المحاولات الخارجية لغزوها من الخارج • لأن ما ينجح الغزاة فى الاستيلاء عليه من أراضيها لا يعدل ما بقى مفروضا عليهم الاستيلاء عليه من أراضيها التى لا يبصرون لها نهاية •

ذلك لأن الهدف الأول من كل غزو عسكرى هو الاستيلاء على الجزء الأكبر من أرض الدولة المغزوة ، حتى يفقد شعبها روحه المعنوية التى تحفزه الى الاستمرار فى المقاومة • ولكن اذا كانت الدولة الغازية بعد كل ما بذلته من جهد لا تنجح الا فى الاستيلاء على نسبة ضئيلة من رقعة الدولة المغزوة فأن هذا يشد من عزيمة شعبها فى مقاومة الغزاة • وهذا ما حدث بالفعل فى غزو ( نابليون ) ثم فى غزو ( هتلر ) لروسيا • ففى كل من هذين الغزوين لم يقع فى أيدى الغزاة الا جزء ضئيل من المساحة الروسية الضخمة ثم ازدادت عليهم الصعوبات كلما تقدموا الى الأمام خطوة أخرى لاضطرارهم الى ابقاء عدد كبير من الجند فى خطوط مواصلاتهم الممتدة فى بلاد معادية • وهكذا جعل الموقع الجغرافى غزو الاراضى الروسية مهمة عسيرة اذا كان الهدف من هذا الغزو هو الاكتساح الشامل لرقعتها الأرضية • فى هذه الحالة تبتلع الرقعة الضخمة غزاتها بدلا عن أن يبتلعوها •

وهناك عامل جغرافى آخر له أثره فى مركز روسيا الدولى • وقد يكون نقطة ضعف أو نقطة قوة فيه : ذلك هو أنه لا توجد على حدودها الغربية جبال ضخمة أو أنهار تفصلها عن جاراتها الغربيات • فسهول بولندة وسهول بروسيا الشرقية ما هى الا امتداد طبيعى للسهول الروسية • بعبارة أخرى لا يوجد حاجز طبيعى يحول دون الغزو من هذا الجانب أو ذاك ، ولذلك نشهد منذ القرن الرابع عشر أن المنطقة الغربية فى روسيا كانت ميدان غزو متبادل بين الجانبين • فانعدام حد طبيعى بين روسيا وجاراتها الغربيات — أى انعدام حاجز أنشأته العوامل الجغرافية كالحاجز الايطالى أو الأسبانى — كان مصدرا لنزاع وعراك مستمر بين الجانبين • وبالمثل — ولكن بمعنى عكسى — نجد أن احتمال ايجاد هذا الحاجز الطبيعى بين فرنسا والمانيا بجعل نهر ( الراين ) حدا بينهما كان دائما هدف السياسة الخارجية الفرنسية وان عجزت

عن بلوغه الا فى القليل النادر ، وكان انعدام هـذا الحاجز الطبيعى مصـدر نزاع دائم بينهما منذ عصر الرومان .

**٣ ـ الموارد الطبيعية :**

العنصر الثانى فى قوة الأمم فى الميدان الدولى ـ وهو عنصر يضارع العنصر الأول فى ثباته ودوامه ـ هو الموارد الطبيعية .

ولنبدأ بأول هذه الموارد وهو الغذاء . فالدولة التى تتمتع بالاكتفاء الذاتى فيه أو بما يدانيه لها ميزة كبرى على دولة تضطر الى استيراد أكثر غذائها من الخارج والا تعرضت للمجاعة . وهذا هو السبب فى ان قوة بريطانيا بل مجرد بقائها على قيد الحياة منوط بقدرتها على جعل المسالك البحرية آمنة فى نقـل الغذاء اليها لأنها لا تستطيع أن تنتج محليا الا ٣٠/٠ من المواد الغـذائية اللازمة لها . فاذا تزعزعت قدرتها على استيراد الغذاء كما حصل فى الحربين العالميتين بفعل حرب الغواصات أو الغارات الجوية تعرض وجودها كأمة للفناء .

وللسبب عينه نجد أن المانيا وان كانت أقل اعتمادا من بريطانيا على ما تستورده من الخارج من مواد غـذائية اضطرت عند التأهب للحربين العالميتين ومباشرتهما أن تلتزم سياسة ذات أهداف ثلاثة : الأول اجتناب حرب طويلة الأمد لكى تحرز نصرا سريعا قبل نفاد أقواتها ، الثانى الاستيلاء على المساحات المنتجة للمواد الغذائية فى أوروبا الشرقية ، الثالث تدمير قوة بريطانيا البحرية التى كانت تحول بين المانيا وبين الحصول على المواد الغذائية من الأقطار النائية . وقد عجزت عن بلوغ الهدف الأول والثالث فى الحربين العالميتين ، ونجحت فى بلوغ الهدف الثانى فى الحرب الأولى ولكن نجاحها فى بلوغها جاء متأخرا فلم يؤثر فى النتيجة النهائية ، وهكذا نجح حصار الحلفاء فى حرمان الشعب الألمانى من أقواته وأثر فى عزيمته على المقاومة وأدى فى النهاية الى ظفر الحلفاء فى تلك الحرب . أما فى الحرب العالمية الثانية فقد تداركت المانيا غلطتها الأولى وعنيت بتخزين كميات كبـيرة من الأقوات فوصلت الى ما يقـارب الاكتفاء الذاتى وان كانت فى سبيل تحقيقه انتهجت سياسة الضن على شعبها الا بما لا يكاد يقيم أوده .

وهكذا كان النقص فى الانتاج المحلى للمواد الغذائية علة ضعف دائمة لكل من بريطانيا والمانيا يجب عليهما التغلب عليها حتى لا تفقدا مركزهما بين الدول العظمى • بعكس دول تتمتع بالاكتفاء الذاتى كالولايات المتحدة وروسيا اللتين لا تشعران بحاجة الى الانحراف بجهودهما القومية وسياستهما الخارجية عن أهدافها المرسومة لكى تصونا شعبيهما من خطر المجاعة فى خلال الحرب ، وتستطيعان على العكس اتباع سياسة قوية مركزة لايوهنها الخوف على الحالة الغذائية لشعبيهما •

وهذا الاكتفاء الذاتى فى الأقوات ـ أو الحرمان منه ـ ولو أنه عنصر ثابت نسبيا من عناصر القوة القومية الا أنه قد تصيبه تغيرات وتقلبات بعيدة الأثر ، فقد تحدث تغيرات فى كفاية الأقوات تترتب على تغيرات فى الأساليب الفنية للانتاج الزراعى تؤدى الى زيادة المحاصيل الزراعية أو الى نقصانها • وفى هذا الصدد يرى بعض علماء الغرب ـ وهو رأى لا أسلم بصحته على اطلاقه ـ أن ما أصاب الشرق الأدنى وشمال أفريقيا من انهيار قوتهما القومية ـ وما أصاب أسبانيا من انحدارها من المرتبة الأولى الى المرتبة الثالثة بين الدول خلال القرن الثامن عشر ـ يرجع بعضه الى التغيرات التى أصابت انتاجها الزراعى • يقولون ان النظم الزراعية فى الشرق الأدنى وفى شمال أفريقيا كانت مبنية على نظم معينة فى الرى ، فلما اختلت نظم الرى فيها لأسباب داخلية كثيرة دب الاضمحلال فى قوتها القومية ، لأن الجزء الأكبر من الأراضى الصالحة للزراعة فى تلك الأقاليم تحولت الى صحراء جرداء ، ويذكرون هنا على الأخص امبراطورية بابل ومصر وبعض البلاد العربية • وأما أسبانيا فيقولون انه ان صح أن تاريخ انحدارها يبدأ من هزيمة بريطانيا للأرمادا الاسبانية فى سنة ١٥٨٨ الا أن انهيارها السياسى الحقيقى لم يبدأ الا بعد أن أدى سوء الحكم فيها خلال القرنين السابع عشر والثامن عشر الى اختلال زراعتها وتقطيع غاباتها ونضوب الأمطار فيها فتحولت مناطق فسيحة فى شمال أسبانيا وأواسطها الى صحراء مقفرة •

هذا عن الأقوات • وما قررناه فيها يسرى بالمثل على جميع الموارد الطبيعية اللازمة للانتاج الصناعى وعلى الأخص للانتاج الحربى •

على أن الأهمية المطلقة أو النسبية التى تكون للموارد الطبيعية فى صورة مواد خام ، وأثرها على القوة القومية لأمة من الأمم ، تتوقف بالضرورة على فن الحرب السائد فى عصر معين من عصور التاريخ. فقبل أن يصير فن الحرب فنا ميكانيكيا على نطاق واسع ، وكانت الحرب صراعا بدنيا ونضالا يدويا بين طائفتين ، كانت عوامل أخرى كالفضائل الشخصية والجسمية فى الجندى أهم بكثير من توافر المواد الخام التى تصنع منها أسلحته . ففى ذلك الزمن الذى يمتد من فجر التاريخ الى مطلع القرن التاسع عشر كانت الموارد الطبيعية تلعب دورا ثانويا فى تحديد قوات الأمم . أما منذ بدأت الحرب الميكانيكية التى ازدادت آليتها بعد « الثورة الصناعية » وازدادت سرعتها على نحو لم تبلغه فى أية حقبة من تاريخ البشر ، فقد أصبحت القوة القومية مرتبطة ارتباطا وثيقا بسيطرة كل أمة على المواد الخام فى زمن السلم والحرب على السواء . وليس من عداد المصادفات أن أقوى دولتين اليوم ـ الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى ـ هما الدولتان اللتان تتمتعان بما يقارب الاكتفاء الذاتى فى المواد الخام اللازمة للانتاج الصناعى الحديث ، وما ليس لديهما منها تسيطران على مصادره .

وكما ازداد أثر السيطرة على المواد الخام فى تحديد القوة القومية كلما ازداد تصنيع الحرب ، كذلك ازدادت أهمية بعض المواد الخام دون البعض الآخر كلما دعا الفن الصناعى الى استخدام مواد جديدة أو الى استخدام كمية أكبر من المواد القديمة . فمثلا نقرأ لأحد الاحصائيين فى سنة ١٩٣٦ تقديره لنصيب كل مادة فى الانتاج الصناعى للمعدات الحربية على الوجه الآتى : الفحم ٠٤٠/٠ والنفط ٠٢٠/٠ والحديد ٠١٥/٠ والنحاس والرصاص والمنجنيز والسلفور ٠٤/٠ لكل منها والزنك والألومنيوم والنيكل ٠٢/٠ لكل منهما . ومنذ نصف قرن فقط كان نصيب الفحم أكبر من ذلك بكثير لأنه كمولد للحرارة والقوة المحركة لم يكن له منافس الا الخشب والماء ولم ينافسه النفط بعد . وهذا تفسير ما حازته بريطانيا من مركز دولى ممتاز جعلها الدولة العظيمة الوحيدة طوال القرن التاسع عشر بفضل اكتفائها الذاتى فى الفحم والحديد .

أما منذ الحرب العالمية الأولى فقد صار النفط المصدر الأكبر للقوة المحركة فى الصناعة وفى معدات الحرب اذ صارت أكثر الأسلحة الميكانيكية ووسائل النقل تستعمل وقود النفط • وهذا ترتب عليه أن صارت الدول التى فى حوزتها أعظم ذخيرة نفطية هى التى تصول بأكبر قسط من النفوذ فى الشؤون الدولية • ولقد قال ( كليمنسو ) بحق خلال الحرب العالمية الأولى « ان قطرة واحدة من النفط أثمن من قطرات من دماء جنودنا » • وكان ظهور النفط كمادة خام لا غنى عنها سببا فى تغيير بالغ فى تناسب القوى بين الدول العظمى ، فازدادت قوة الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى بحكم اكتفائهما الذاتى فى هذه المادة ، أما بريطانيا فقد انحدرت من القمة التى كانت تشغلها لأن الجزائر البريطانية لا توجد فيها أية ذخيرة نفطية •

وان ما يعبر عنه الغربيون بالأهمية الاستراتيجية للشرق الأدنى انما مرجعه الى الذخيرة النفطية العظيمة المودعة فى جوف شبه الجزيرة العربية وما جاورها • ولذلك كانت السيطرة على هذه الذخيرة أكبر عامل فى توزيع القوى ، بمعنى أن من يستطيع أن يضيفها الى موارده الطبيعية الأخرى تزداد قوته بهذا القدر وبقدر ما يحرم منافسيه منها •

وهذا ما يفسر كيف ان بريطانيا والولايات المتحدة وفرنسا فى فترة معينة اندفعتا فيما أسموه « السياسة النفطية » Oil Diplomacy فى ربوع الشرق الأدنى ، بتقسيمه بينهما الى مناطق نفوذ تتيح لكل منهما الاستئثار دون غيرها من الدول بالذخيرة النفطية المودعة فى كل منطقة • وهذا فى رأى الاستاذ Morgentau الاستاذ بجامعة شيكاغو « تفسير الدور الخطير الذى قد تلعبه البلاد العربية فى ميدان السياسة الدولية ، لا بفضل ما فى حوزتها من قوة عسكرية ، ولا بفضل تضامنها المحتمل مع العالم الاسلامى فى أفريقيا وآسيا ، بل بفضل ما فى باطن أرضها من ثروة نفطية » •

وفى يومنا هذا يظهر جليا مدى تأثير السيطرة على المواد الخام فى تحديد القوة القومية لكل دولة وفى توزعها بين الدول فى حالة معدن الاورانيوم Uranium • فمنذ بضع سنين فقط كانت حيازة احدى الدول أو حرمانها منه لا تأثير له البتة على مركزها الدولى • والاحصائى الذى أشرنا اليه فى

تعداده للمعادن التى تؤثر فى تناسب القوة الحربية بين الدول أغفل معدن الاورانيوم ولم يذكره اطلاقا • ثم جاء انبثاق القوة الذرية من ذرة الاورانيوم واستخدام القوة الذرية فى النطاق الحربى فاختل فى الحال التناسب القائم بين الدول فى مراتب قوتها الحربية • فالدول التى لديها ذخيرة من هذا المعدن ـ كندا ، تشيكوسلوفاكيا ، الولايات المتحدة ، الاتحاد السوفيتى ـ ارتفعت مكانتها فى مضمار القوى الدولية والدول المحرومة منه ولا سبيل لها الى الحصول عليه هبطت مكانتها •

**٣ ـ الكفاية الصناعية :**

المثل السابق الذى ذكرناه عن معدن الاورانيوم يبرز لنا عنصرا ثالثا من العناصر المادية للقوة القومية • ذلك هو عنصر الكفاية الصناعية • ففى مستعمرة الكونغو البلجيكى فى قلب أفريقيا توجد ذخيرة ممتازة من معدن الأورانيوم، الا ان هذا وان رفع قيمة هذه المستعمرة كغنيمة حربية تتنازعها الدول الاستعمارية فانه لم يؤثر فى قوة بلجيكا بالقياس الى الدول الأخرى ، ذلك لأنه لا يوجد فى الكونغو البلجيكى الجهاز الصناعى الذى يستطيع تحويل هذا المعدن الى المطالب الصناعية والحربية ، وبلجيكا بعيدة عن الكونغو بحيث لا تتمكن من نقل الكميات الضخمة من خام هذا المعدن الى مصانعها لاستخراج القوة الذرية الكامنة فيه • أما كندا والولايات المتحدة أو تشيكوسلوفاكيا أو الاتحاد السوفيتى فان معنى وجود هذا المعدن فيها هو ازدياد هائل فى مرتبة كل منها فى الميدان الدولى ، ذلك لأن الأجهزة الصناعية القادرة على استخراج الطاقة الذرية من هذا المعدن قائمة فى كل منها أو فى دولة مجاورة وتستطيع اذن استخدام هذه الطاقة فى زمن السلم والحرب •

كذلك الحال فى معدن الفحم والحديد • فالولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى اكتسبتا جانبا كبيرا من قوتهما القومية من حيازة كميات ضخمة من هذين المعدنين ومن وجود الجهاز الصناعى فيهما القادر على تحويلهما الى منتجات صناعية • فلقد أقام الاتحاد السوفيتى جهازه الصناعى ولا زال ماضيا فى تشييده بالرغم مما تكبده فى سبيل ذلك من تضحيات كبيرة ، مادية وبشرية ، وهو

لا يتردد فى بذل هذه التضحيات لأنه يعلم أنه بغير هذا الجهاز الصناعى لا يستطيع أن يدعم كيانه الحربى الذى تقتضيه سياسته الخارجية ، وبغيره لا يستطيع أن يلعب الدور الذى يعتزم القيام به فى الميدان الدولى .

وتأتى مرتبة الهند بعد مرتبة الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى كمستودع للفحم والحديد . وقد قدر ما لديها منهما فى اقليم بيهار وأقليم اوريسا بـ ٢٫٧ مليون طن كذلك انتاجها من معدن المنجنيز اللازم لتحويل الحديد الى صلب بلغ فى سنة ١٩٣٩ مليون طن وهو رقم لا يربو عليه الا انتاج الاتحاد السوفيتى. غير أنه بالرغم من هذه الثروات المعدنية الضخمة التى بغيرها لا يمكن لدولة أن تطمح الى مركز ممتاز فى العصر الحديث فان الهند لا يمكن أن تقارن ولو من بعيد بالولايات المتحدة أو بالاتحاد السوفيتى . والسبب فى ذلك ـ علاوة على الأسباب الأخرى التى سيأتى ذكرها فى سياق كلامنا على العناصر الأخرى للقوة القومية ـ هو افتقارها الى أجهزة صناعية قادرة على استغلال هذه الثروة المعدنية الضخمة . فحرمانها من الكفاية الصناعية المناسبة بالرغم من توافر الموارد الطبيعية فيها يقعد بها عن بلوغ مراتب الدول العظمى .

ذلك لأن تصنيع الحرب الحديثة ، وتصنيع وسائل المواصلات ، جعل قيام الصناعة الثقيلة شرطا أساسيا فى بناء القوة القومية . فالنصر فى الحرب الحديثة يتوقف على عدد ـ وعلى جودة ـ ما فى حوزة الدولة من طرق معبدة وسكك حديدية وسيارات وسفن وطائرات ودبابات وأسلحة مختلفة ومعدات من كل نوع ـ من بنادق ومدافع وقنابل صاروخية الى مظلات وأقنعة واقية من الغازات الخ . والتنافس القائم بين الدول على طلب المزيد من القوة قد تحول الى تنافس على انتاج عدد أكبر وعدد أجود من هذه المعدات الحربية . فقدرة الجهاز الصناعى من حيث ابداعه وكفايته الانتاجية ، وحذق اليد العاملة ، وبراعة المهندس ، وعبقرية الابتكار فى رجال العلم ، ومستوى التنظيم الادارى ، كلها عوامل يتوقف عليها مدى الكفاية الصناعية فى الأمة ، وبالتالى مبلغ قوتها فى الميدان الدولى .

وهكذا لم يكن ثمة مناص من أن تصير الشعوب الصناعية الكبرى هى بعينها الدول العظمى ، وكل تغير فى مراتب كفايتها الصناعية سواء الى أحسن

أو الى أسوأ يقترن بتغيير مماثل فى مكانتها فى مدارج القوة بين الدول • فطالما كانت بريطانيا هى الدولة الصناعية الأولى بغير منافس كانت أقوى دولة فى الأرض • وانحدار مكانة فرنسا بالنسبة لألمانيا لا سيما منذ سنة ١٨٧٠ – اذا استثنينا الفترة القصيرة التى أعقبت الحرب العالمية الأولى – انما كان المظهر السياسى والحربى للتأخر الصناعى الذى أصاب فرنسا والتفوق الصناعى الذى حملت المانيا لواءه فى القارة الأوربية • والذين يقولون اليوم ان الولايات المتحدة هى الآن أقوى دولة فى الأرض انما يبنون تقديرهم هذا على تفوقها فى الانتاج الصناعى •

**٤ – الاستعداد الحربى :**

ان الذى يعطى لعنصر المركز الجغرافى وعنصر الموارد الطبيعية وعنصر الكفاية الصناعية أهميتها المباشرة فى القوة القومية لأمة من الأمم انما هو مدى استعدادها الحربى •

والاستعداد الحربى يتطلب خلق تنظيمات عسكرية تكون قادرة على تأييد السياسة الخارجية • وهذه القدرة تنبعث من توافر عوامل كثيرة ، لعل أجدرها بالذكر فى هذا الصدد هو الابتكارات الفنية الصناعية ( التكنولوجية ) ، ونوع القوات المسلحة ، وعددها • فهذه عوامل ثلاثة تعلق على كل منها بالتوالى •

أما عن الابتكارات الفنية الصناعية – وهو ما يطلق عليه Technology of warfare – فان التاريخ ينبئنا عن أمم وحضارات طوى سجلها الزمن بفضل تفوق خصومها عليها فى هذه الابتكارات ، وعجزها عن تدبير وسائل مناسبة لاحباط هذا التفوق •

ألم تكن المطية التى حملت القوة الأوربية عبر المحيط الأطلسى الى القارة الأمريكية ثم الى أفريقيا وآسيا والشرقين الأدنى والأقصى ، وأحرزت لها السيطرة فى كل قارة ، هى مجرد تفوقها فى هذه الابتكارات الفنية الحربية ؟

وألم يحدث الانقلاب الحاسم فى مركز القوة فى أوربا ذاتها ، انقلابا قضى على سيطرة الاشراف الاقطاعيين الذين كانوا يحتمون بقصورهم المنيعة ويعتزون بخيلهم المطهمة ، عندما ظهر فى القرنين الرابع عشر والخامس عشر

سلاح المشاة المزود بأسلحة نارية وبمدفعية دكت الحصون ومزقت شمل الفرسان ؟ ولعل موقعتين تصوران لنا وحدهما هذا الانقلاب المباغت فى مركز القوة فى أوربا أحسن تصوير ، وتؤرخان فى الوقت نفسه نهاية عصر القرون الوسطى وبداية العصر الحديث : الأولى موقعة مورجارتن Morgarten فى عام ١٣١٥ وموقعة لاوبن Laupen فى عام ١٣٣٩ عند ما أنزل المشاة السويسريون هزائم فادحة فى صفوف الأفراد الاقطاعيين مما برهن على أن العساكر المشاة المجندين من عامة الشعب يستطيعون التفوق على جيش أرستقراطى باذخ النفقات من الفرسان • الثانية هى غزو الملك شارل الثامن ملك فرنسا لايطاليا فى عام ١٤٩٤ فانه بمشاته ومدفعيته استطاع أن يكسر شوكة المدن الايطالية التى ظلت الى ذلك التاريخ حصينة وآمنة وراء أسوارها • ولقد حسب أهل هذا العصر أن هذه الأساليب الحربية وهذه الأسلحة المستحدثة هى آخر ما سوف يبتكره العقل البشرى وحسبوا أن قوتها المدمرة لا قبل لأحد بمقاومتها ، يظهر ذلك واضحا فى كتابات ميكيا فللى وغيره من كتاب مدينة فلورنسة فى ذلك العصر •

أما القرن العشرون فقد شهد أربعة ابتكارات فى فن الحرب ، وكلها أتاحت ميزة للجانب الذى استطاع أن يستخدمها قبل أن يفطن لها الجانب الآخر ، أو قبل أن يعمل على اتقائها • فأولا ابتكار الغواصة التى استطاعت المانيا فى الحرب العالمية الأولى أن تستخدمها ضد البحرية البريطانية والتى كان يبدو أنها ستكون العامل الحاسم فى تحقيق النصر لألمانيا الى أن استطاعت بريطانيا أن تتقى أذاها باستخدام أسلوب القافلات البحرية Convoy• وثانيا ابتكار الدبابة التى استطاعت بريطانيا فى المراحل الأخيرة فى تلك الحرب أن تستخدمها على نمط يمتاز بالتكتل والتركيز بحيث لم تستطع المانيا أن تضارعها فيه •

وثالثا ـ ابتكار أسلوب التنسيق Co-ordination بين السلاح الجوى والسلاحين البرى والبحرى هذا التنسيق الذى استأثرت باجادته والبراعة فيه كل من المانيا واليابان وحقق لهما الظفر فى المراحل الأولى للحرب العالمية الثانية ، فهزيمة ( بيرل هاربور ) والهزائم الفادحة التى حاقت بالبريطانيين

والهولنديين على يد اليابانيين فى البر والبحر فى عامى ١٩٤١ و ١٩٤٢ انما كانت الجزاء الحق على التأخر الفنى فى أحد الخصمين والتفوق الفنى لدى الخصم الآخر • وان من يقرأ خطبة تشرشل فى جلسة مجلس النواب البريطانية السرية التى عقدت فى ٢٣ ابريل ١٩٤٢ ( والتى نشرت فيما بعد فى عام ١٩٤٦ ) ليدرك حق الادراك كيف أن الخسائر الفادحة التى أصابت بريطانيا فى البر والبحر والجو انما كان لها مصدر واحد : هو الاهمال أو سوء الفهم للانقلاب الأساسى الذى طرأ على فن الحرب بظهور القوة الجوية • رابعا واخيرا ابتكار القنبلة الذرية التى احتكرت الولايات المتحدة صنعها حينا من الزمن وآتتها ميزة عظمى فى الميدان الدولى •

هذا عن العامل الأول فى الاستعداد الحربى ، الابتكارات الفنية • أما العامل الثانى فهو نوع القوات المسلحة • وأهم عنصر يحدد مرتبة النوع هو طراز القيادة لهذه القوات • فالتاريخ ينبئنا بأن طراز القيادة قد لعب دائما دورا حاسما فى النصر أو فى الهزيمة وفى قوة الأمم أو انهيارها • فمثلا تفوق بروسيا فى القرن الثامن عشر انما كان ـ قبل أى اعتبار آخر ـ انعكاسا للعبقرية العسكرية التى أوتيها فردريك الأكبر وما استحدثه من ابتكارات استراتيجية وتاكتيكية • ثم استمر التجديد والابتكار فى فن الحرب وأساليبه فى الفترة بين وفاة فردريك فى عام ١٧٨٦ وموقعة ينا Yena فى عام ١٨٠٦ عند ما حطم نابليون الجيش البروسى الذى كان لا زال محتفظا بمستوى القوة والبراعة التى كانت له منذ عشرين عاما ، ولكن قادته لم تكن لهم عبقرية فردريك فجمدوا على أساليبه وخططه ، ولم يفطنوا أو لم يفقهوا الاستراتيجية الجديدة التى ابتكرتها عبقرية نابليون •

فاذا انتقلنا الى عصرنا الحاضر وجدنا أن السيكولوجية التى تمكنت من نفسية هيئة أركان الحرب الفرنسية فى الفترة بين الحربين الأخيرتين صارت مثلا سائرا على التفكير الاستراتيجى السقيم • فبينما كانت جميع اتجاهات فن الحرب الحديث تشير الى أن الحرب القادمة ستكون حرب حركة ، وسرعة بالغة فى الحركة ، ظل أعضاء هذه الهيئة يفكرون بعقلية حرب الخنادق التى مارسوها فى الحرب العالمية الأولى • أما هيئة أركان الحرب الألمانية فقد

فطنت منذ البداية الى الامكانيات الاستراتيجية لميكانيكية الحرب الحديثة فرسموا خططهم على أساس التحرك السريع والوثوب المطرد • وكان الصراع بين هذين الاسلوبين ـ أسلوب الجمود الفرنسى القديم والاسلوب الألمانى المستحدث ـ سببا فى ظهور وضع جديد فى القتال هو الذى عرف باسم الحرب « الخاطفة » Blitzkreig وهو الذى رجح كفة المانيا فى السنوات الأولى وكاد يحقق لها النصر النهائى • ولقد كان الفزع والتدمير الحربى والسياسى الذى ولده هجوم الفيالق والقاذفات الألمانية فى فرسان بولندة وفى الجيش الفرنسى الرابض فى خنادقه فى سنة ١٩٤٠ بداية لحقبة جديدة فى التاريخ الحربى ، شبيهة بالحقبة التى افتتحها شارل الثامن فى هجومه على ايطاليا فى عام ١٤٩٤ • مع هذا الفارق وهو أن المدن الايطالية لم يكن لها يومئذ خط رجعة تتكىء عليه ريثما تسترد أنفاسها وتستعيد قوتها ، أما فى الحرب العالمية الثانية فقد كان وراء فرنسا المنهزمة وبولندة المحطمة تفوق أمريكا الصناعى وتفوق روسيا العددى •

والعامل الثالث الذى يكتمل به عنصر الاستعداد الحربى هو عامل العدد : عدد الجند وعدد الأسلحة وتوزيعها السليم بين مختلف الفروع التى يتألف منها الجهاز الحربى • فقد يتوافر لدى احدى الأمم الالمام بالابتكارات المستحدثة فى فن الحرب ، وقد يتوافر لديها قادة حذقوا الاستراتيجية والخطط الملائمة للحرب الحديثة ، غير ان هذه الأمة تبقى ضعيفة عسكريا ، وبالتالى سياسيا ، اذا لم يكن جهازها العسكرى من السعة والحجم بحيث يستطيع كل جزء من أجزائه ، وكل وحدة من وحداته ، الاضطلاع بالأعباء الملقاة عليها فى يسر وكفاية •

وهنا تبرز أهمية العنصر الخامس من العناصر المادية للقوة القومية : عدد السكان •

غير أن حجم الجهاز العسكرى لا يرتبط فقط بحجم عدد السكان بل له جوانب أخرى تثير أسئلة عويصة : هل يجب على الدولة لصيانة قوتها القومية أن تحتفظ على وجه الدوام بجيش كبير الحجم ؟ وهلا يكفى لصيانة هذه

القوة اعتمادها فى زمن السلم على جيش صغير مؤلف من وحدات عظيمة الدربة والتخصص ؟ هل انقضى عهد البحريات الضخمة أو لا زالت السفن الحربية الثقيلة تؤدى بعض النفع ؟ الى أى حجم يجب أن يتسع الجهاز العسكرى فى دولة من الدول ليتسق هذا الجهاز مع مواردها والتزاماتها ؟ هل حرص الدولة على قوتها القومية يقتضى انتاجا ضخما من الطائرات الحربية والأسلحة الميكانيكية الأخرى فى زمن السلم ، أو أن التقدم المستمر فى فن الصناعة يوجب عليها توجيه مواردها الى مداومة البحث والابتكار العلمى وما يؤدى اليه هذا من انتاج كمية محدودة من الاسلحة الممتازة ؟ ان الاجابة الصحيحة ـ أو الخاطئة ـ على هذه الأسئلة يتوقف عليها مصير الدول وانهيار ـ أو تدعيم ـ قوتها القومية .

هل النصر فى الحرب يعقد لواؤه لمن يبتكر سلاحا جديدا كالمدفعية فى القرن الخامس عشر ، أو الغواصة كما حسب الألمان فى الحرب العالمية الأولى ، أو الطائرة كالاعتقاد الذى ساد بين الحربين العالميتين ، أو القنبلة الذرية كما يحسب أكثر الناس فى يومنا هذا ؟ ان الاجابة الخاطئة على بعض هذه الأسئلة كان من جرائها ان اعتقدت كل من فرنسا وبريطانيا ـ استنادا الى الفن الحربى التقليدى ـ أنهما تقبضان على مقاليد القوة ، ثم تبين لهما خطأ تقديرهما ، ذلك الخطأ التى كاد يقودهما الى الهزيمة النهائية فى الحرب العالمية الثانية التى كانت تتطلب من البداية أساليب مختلفة عن أساليب الحرب العالمية الأولى .

٥ ـ عدد السكان :

ليس صحيحا على الاطلاق القول بأنه كلما ازداد عدد السكان فى دولة كلما ازدادت قوتها ، فأنه اذا صح ذلك لكانت الصين وتعداد شعبها يتجاوز ٤٥٠ مليونا أقوى دولة فى الأرض ، تليها الهند التى تضم نحو ٣٠٠ مليون ، اما الاتحاد السوفيتى ( ١٩٠ ) مليونا والولايات المتحدة ( ١٤٥ ) مليونا فتحتلان المرتبة الثالثة والرابعة على التوالى . غير أنه وان كانت الكثرة العددية وحدها ليست مصدر القوة لدولة على الدول الأخرى الا انه لا جدال فى أنه ما من دولة تطمح فى أن تصير أو تظل دولة عظمى اذا لم يكن شعبها فى

عداد الشعوب الوفيرة العدد •

فانه بغير شعب زاخر العدد لا يمكن اقامة وادارة الجهاز الصناعى اللازم لمواجهة حرب حديثة مواجهة تنتهى الى النصر ، كما يتعذر وضع العدد الكافى من القوات المحاربة فى ميدان القتال فى البر والبحر والجو ، وأخيرا يتعذر اعداد القوات الخلفية الأكثر عددا اللازمة لتموين القوات المحاربة بالغذاء ووسائل النقل والمواصلات وبالذخائر والأسلحة والعتاد •

وتكفى مقارنة بسيطة بين تعداد سكان الولايات المتحدة من جانب وتعداد سكان أوستراليا وكندا من جانب آخر لتتجلى لنا الصلة الوثيقة بين حجم عدد السكان والقوة القومية • فأوستراليا تحتل مساحة تقرب من ثلاثة ملايين ميل مربع وتعداد سكانها لا يتجاوز سبعة ملايين • وكندا يزيد عدد سكانها عن ١٢ مليون فى مساحة مقدارها ثلاثة ملايين ونصف مليون ميل مربع • أما الولايات المتحدة ففى مساحة أقل من كل من أوستراليا وكندا تؤوى نحو مائة وخمسين مليونا • فلو أن تعداد سكانها وقف عند مستوى اوستراليا وكندا ، أو لو أن قانون الهجرة الصادر فى سنة ١٩٢٤ الذى يحدد الهجرة السنوية بما لا يزيد عن ١٥٠ ألفا قد صدر منذ مائة سنة ، لما بلغت الولايات المتحدة مستوى القوة العالمية الذى بلغته الآن • ففى سنة ١٨٢٤ لم يكن تعداد سكان الولايات المتحدة يتجاوز أحد عشر مليونا فوصل فى سنة ١٨٧٤ الى ٤٤ مليونا وفى سنة ١٩٢٤ الى ١١٤ مليونا • فالهجرة الى الولايات المتحدة زادت عدد سكانها ٠٣٠/٠ ثم ٤٠/٠ بين سنة ١٨٨٠ و ١٩١٠ ولولا هذه الهجرة لما بلغ تعدادها نصف التعداد الحالى •

وما دام حجم عدد السكان هو من العناصر الفعالة فى القوة القومية ، وما دامت قوة كل أمة هى مسألة نسبية مع قوى الأمم الأخرى ، فان حجم عدد السكان فى الدول التى تطمح الى المزيد من القوة ـ لا سيما مدى النمو فى كل منها ـ يستحق من الباحثين عناية خاصة • فالدول الأقل تعدادا تنظر بجزع الى تناقص عدد سكانها اذا كانت الدول المنافسة لها يزداد تعدادها ازديادا مطردا • وهذا كان موقف فرنسا من ألمانيا منذ سنة ١٨٧٠ فمنذ هذا التاريخ لم يزدد عدد سكان فرنسا الا بمقدار أربعة ملايين بينما تعداد ألمانيا

ازداد سبعة وعشرين مليونا • وترتب على ذلك أنه فى سنة ١٩٤٠ كان فى وسع ألمانيا أن تضع فى الميدان خمسة عشر مليون رجل صالحين للخدمة العسكرية أما فرنسا فلم يكن لديها الا خمسة ملايين • وهذا بالمثل هو موقف ألمانيا من روسيا فنسبة الازدياد فيهما هى ألمانيا ١ وروسيا ٣ أى نفس النسبة بين فرنسا وألمانيا • ولذلك ما فتئت ألمانيا منذ توحيدها فى سنة ١٨٧٠ تنظر بفزع الى تضخم التعداد فى جارتها الشرقية • ولا شك فى أن بروز الولايات المتحدة كقوة عالمية يرجع فى جانب منه الى الازدياد المطرد فى تعداد سكانها • ففى سنة ١٨٧٠ كان تعداد فرنسا وألمانيا معا يزيد عن تعداد الولايات المتحدة • فلما حلت سنة ١٩٤٠ كانت الزيادة عند الولايات المتحدة قد بلغت مائة مليون، أما الزيادة عند ألمانيا وفرنسا فكانت ٣١ مليونا فقط •

وظاهر مما تقدم أننا فى محاولة التنبؤ عن توزيع القوة بين الدول لا مناص لنا من الاعتداد بعنصر تعداد السكان • واذا تساوت دولتان فى جميع عناصر القوة القومية فان التى رزئت بنقصان مطرد فى تعداد سكانها تفقد بهذا القدر قسطا كبيرا من قوتها • وليس أدل على ذلك من حالة الامبراطورية البريطانية التى كانت أقوى دولة فى الأرض فى نهاية القرن التاسع عشر اذ كان تعداد سكانها يبلغ أربعمائة مليون وارتفع فى سنة ١٩٤٦ الى ٥٥٠ مليون ، فلما فقدت شبه القارة الهندية هبط هذا التعداد الى ١٥٥ مليونا وبهذا القدر انحدرت مكانة بريطانيا بين الدول •

واذا سايرنا الاتجاهات الماضية فى حركات تعداد السكان ، وصرفنا النظر عما قد يغير هذه الاتجاهات من الحروب أو الكوارث الطبيعية ، فان خبراء التعداد يتوقعون ازديادا مطردا فى تعداد الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى ودول أوربا الشرقية والوسطى ، ويقولون انه بحلول سنة ١٩٧٠ يصبح تعداد الولايات المتحدة ١٥٥ مليونا وتعداد الاتحاد السوفيتى ٢٥٠ مليونا وتعداد الدول الشرقية الموالية لروسيا نحو ١١٥ مليونا • أما تعداد بريطانيا فيتوقعون انخفاضه من ٤٧ الى ٤٠ مليونا ، وانخفاض تعداد فرنسا من ٤٢ الى ٣٥ مليونا •

على أن الولايات المتحدة وان كانت ستصير فى عام ١٩٧٠ متفوقة على غرب أوربا ، الا أنها اذا قورنت بما هو مقدر لدول أمريكا اللاتينية فى تلك السنة فستكون ازاءها فى مركز أدنى . ولا شك ان هذا الانحدار سوف ينقص من المكانة التى تمتعت بها طويلا ازاء أمريكا الجنوبية . ذلك لأن دول أمريكا اللاتينية كان تعداد سكانها فى سنة ١٩٠٠ نحو ٦٣ مليونا وكانت الولايات المتحدة ٧٥ مليونا . أما فى سنة ١٩٤٨ فبلغ سكان أمريكا اللاتينية ١٥٣ مليونا مقابل ١٤٥ مليونا للولايات المتحدة . وفى سنة ١٩٧٠ يقدر لسكان أمريكا اللاتينية تعداد يتراوح بين ٢٠٠ و ٢٢٥ مليونا مقابل ١٧٠ مليونا للولايات المتحدة .

وبعد فحسبنا هذا القدر من البيان فى ابراز الأهمية التى يعلقها علماء الغرب على هذا النصر ـ عدد السكان ـ فى تحديد القوة القومية فى الميدان الدولى . ولعل خير ما يصور تلك الأهمية هو تلك الصيحة التى أطلقها تشرشل منذرا قومه ـ فى خطابه الذى ألقاه فى ٢٢ مارس سنة ١٩٤٣ ـ اذ يقول فيه : « ان من أشد بواعث القلق لمن ينظر ثلاثين أو أربعين سنة الى الأمام هو ذلك الهبوط المستمر فى نسبة المواليد فى الشعب البريطانى . فاذا لم يتغير هذا الاتجاه فاننا بعد ثلاثين سنة لن يكون لدينا من الطبقة العاملة والمحاربة ما يكفى لتموين هذا البلد ولحمايته . وسيزداد الحال سوءا بعد خمسين عاما . واذا كان هذا البلد يحرص على الاحتفاظ بمكانته فى قيادة العالم ، وعلى البقاء كدولة كبرى ، فلا بد من تشجيع شعبنا على تكوين أسر أكبر عددا » .

### ثانيا ـ العناصر المعنوية

انتهينا من بيان العناصر المادية التى تلعب دورها فى بناء القوة القومية لأية دولة من الدول . وقد حرصنا على أن نبتعد فى بياننا لها عن كل ما يمس الأمة العربية ، بل قصرنا كل تمثيل وكل تطبيق على الدول الغربية ، وعلى ما أجمع عليه علماء الغرب فى تحديد أهمية هذه العناصر . والان ننتقل الى بيان العناصر المعنوية ملتزمين ذات الاتجاه :

### ١ ـ الخلق القومى :

يقصد بالخلق القومى ذلك المزاج الخلقى الذى تتميز به أمة على أمة أخرى • وهو عنصر صعب التشخيص والتحليل ، ولكنه مع ذلك ذو أثر حاسم فى تحديد مركز كل دولة فى مضمار القوة الدولية •

يتلخص هذا العنصر فيما شوهد باطراد فى بعض الشعوب من توافر خصائص عقلية وسلوكية تمتاز بها بين الشعوب : خصائص ثابتة صامدة على مر الزمن •

ولنضرب على ذلك بعض الأمثال :

ذكر جون ديوى John Dewey فى كتابه « الفلسفة والسياسة الالمانية » الصادر فى سنة ١٩٤٢ ـ وأيده كثير من العلماء فيما ذهب اليه ـ ان الفيلسوفين كانت Kant وهيجل Hegel يمثلان التقاليد الألمانية ، وان ديكارت Descartes وفولتير Voltaire يمثلان العقلية الفرنسية ، وأن لوك Locke وبيرك Burke يمثلان عقلية السياسة البريطانية ، وأن ويليم جيمس William James وجون ديوى يمثلان العقلية الأمريكية •

هذه الفروق الفلسفية بين هذه الأمم الأربع ليست فى الواقع الا صدى ـ وان كان صدى رفيع المستوى ـ لخصائص عقلية وخلقية تتغلغل بنسب متفاوتة فى جميع طبقات هذه الأمم وتميز أحداها عن الأخرى •

فالمنطق الآلى والكمال النظرى الذى يتجلى فى فلسفة ديكارت ، يتجاوب فى تراجيديات كورنى Corneille وراسين Racine وفى الحماسة الملتهبة عند مفكرى الثورة الفرنسية ، كما يظهر مرة أخرى فى مشروعات السلم غير العملية ـ وان كانت كاملة من الوجهة المنطقية ـ التى امتاز بها الساسة الفرنسيون فى الفترة بين الحربين العالميتين •

أما فلسفة لوك Locke الانكليزى فهى مظهر الشخصية الانكليزية كما

تظهر فى وثيقة ماجنا كارتا Magna Carta وكما تظهر فى التشريعات الانكليزية المتميزة بصبغتها العملية الاجرائية • وترى فلسفة بيرك Burke تسعى للتوفيق بين ما تدعو اليه الاخلاق وبين ما تقتضيه الظروف وتوجبه الملاءمة السياسية • وهذا الطابع ـ طابع العبقرية السياسية الانكليزية ـ يتكرر بروزه فى سياسة توازن القوى التى تمسكوا بها طويلا ولا زالوا عاكفين عليها •

وما ذكره الرومان عن القبائل الألمانية وخصالها السياسية وسجاياها العسكرية ينطبق على جيوش فردريك كما ينطبق على جيوش غليوم الثانى وهتلر : نزوع الى السيطرة ، وعبادة لسلطان الدولة ، وخشونة فى السياسة الألمانية لها نظير فى تقاليدهم فى الحكم الاوتقراطى ، والرضوخ المطلق لأمر الحاكم ، ما دامت بيده القدرة على التنفيذ ، والاستهانة بالحقوق الفردية والحرية السياسية •

وما ذكره دى توكفيل De Tocqueville منذ قرن فى كتابه « الديمقراطية فى أمريكا » لا زال ينطبق على العقلية الأمريكية اليوم فى أنها تمتاز بالتردد بين مقتضيات المثل العليا من جانب والتأثر بالنجاح فى أى عمل كدليل على صوابه من جانب آخر • هذا التردد يتكرر الى اليوم فى التناقض الظاهر بين الحريات الأربع وميثاق الاطلنطى من جانب وما سمى بحق « سياسة الدولار » من جانب آخر •

أما الخلق الروسى فخير تصوير له حادثان واقعيان يفصلهما قرن من الزمان •

الحادث الأول شهده بسمارك وسجله فى مذكراته : قال عند ما زرت سنت بطرسبورغ لأول مرة فى ربيع ١٨٥٩ وكنت فى ضيافة الأمبراطور خرجنا نتريض فى الحديقة الصيفية الممتدة بين النهر والقصر • فرأينا جنديا رابضا فى بقعة جرداء لا زرع فيها ولا زهر ، فسأله الامبراطور عن سبب وقوفه فى هذا المكان فأجاب : هذه أوامرى • فأرسل الامبراطور من يستعلم من حاشيته عن سر وقوف هذا الجندى فى هذه البقعة الجرداء فلم تكن الاجابة الا أن أمرا

قديما قد صدر بتعيين حارس على هذه البقعة صيفا وشتاء . أما سر صدور هذا الأمر فيجهلونه ، الى أن جاء خادم عجوز من خدم القصر وقال انه سمع من والده ان الامبراطورة كانت تتنزه فى الحديقة ذات يوم فرأت فى هذه البقعة زهرة مبكرة توشك أن تتفتح فأمرت بأن لا يقطعها أحد ، ورؤى يومئذ أن تنفيذ هذا الأمر يقتضى تعيين جندى لحراسة المكان وظل الأمر نافذا الى اليوم .

ويعلق بسمارك على هذا الحادث بأنه وان كان قد يثير الضحك أو النقد فانه يرمز الى مصدر قوة بدائية فى الخلق الروسى ، ويذكرنا بحراس الفيضان الذى طغا على سان بطرسبورغ فى سنة ١٨٢٥ ، أولئك الحراس نسى رؤساؤهم أن يرسلوا بدلا يعفيهم من نوبة حراستهم فظلوا رابضين فى مكانهم حتى غرقوا . كما يذكرنا بحراس نفق شبكا Shipka الذين لم يأت بدل يعفيهم من الحراسة فظلوا فى مكانهم حتى جمدهم الصقيع وأهلكهم .

أما الحادث الثانى فتقصه علينا مجلة التايمز فى عددها الصادر فى ٢١ ابريل ١٩٤٧ :

كان جندى روسى يسوق أمامه اثنى عشر أسيرا ألمانيا فى شارع ببرلين فجاءت زوجة أحد الأسرى هى وأطفالها وتعلقوا باذيال أحد الأسرى . فجاء الجندى الروسى وسألها هل هذا زوجك فأجابت بلى وهى ترتجف من الرعب فما كان منه الا أن دفع الأسير الألمانى بمؤخر بندقيته وأمره بالانصراف الى حال سبيله . ومرت بضع دقائق ثم أخرج ورقة قذرة من جيبه ونظر فيها فوجم وجهه اذ كان مكتوبا فيها ان فى عهدته اثنى عشر أسيرا وعبست ملامحه ثم نظر الى الطريق فوجد شابا ألمانيا فما كان منه الا أن انقض عليه وزجه بين الأسرى وعاد الى الجندى الروسى بشره لأن وديعته الاثنتى عشرة قد تمت .

بين هذين الحادثين مر قرن كامل تغيرت فيه الأوضاع الاقتصادية والسياسية والثقافية رأسا على عقب . ومع ذلك ففيهما على السواء تبدو باطراد تلك الصلابة البدائية التى امتاز بها الخلق الروسى فى تنفيذ الاوامر وتقديس

حرفية الأمر والصمود فى هذا التنفيذ أمام كل عقبة وأمام كل طارىء لم يكن فى الحسبان .

هذه الأمثلة تبرز لنا بوضوح كيف أن اتجاهات الخلق القومى تستطيع أن تلعب دورا هاما فى تكييف القوة القومية لأمة من الأمم . ذلك لأن الرجال الذين يعملون باسم هذه الأمة فى زمن السلم والحرب ، والذين يرسمون سياستها ، ويضعون قراراتها ويقومون على تنفيذها ويوجهون الرأى العام فيها هم من نبت هذه الأمة ، نهلوا من ينابيعها فتأثروا الى حد كبير أو قليل بخصائص خلقها القومى . فالصلابة البدائية التى امتاز بها الخلق الروسى ، والنزعة الوثابة الى المغامرة والابتكار التى امتاز بها الخلق الامريكى ، وسجية وزن الأمور وزنا مجردا لا يتأثر بالمبادىء ولا يحيد مع العواطف ولا يتقيد بالقواعد المسنونة ، تلك السجية التى امتاز بها الخلق الانكليزى ، والحرص على النظام الدقيق والدأب على الانجاز الذى امتاز بهما الخلق الألمانى . هذه كلها خصائص متباينة لا غرو أن تؤثر تأثيرا طيبا أو سيئا على نشاط الأفراد والجماعات الذين تتألف منهم كل أمة .

فمثلا خصائص الخلق الألمانى والروسى أتاحت لحكومتيهما فى كل العصور ان تغامرا فى سياسات خارجية تقصر دونها همة الحكومة البريطانية والأمريكية . فالنفور من الخدمة العسكرية الاجبارية وكراهية قيام جيوش دائمة جرارة كانت من الصفات الملازمة للخلق البريطانى والأمريكى . وعلى العكس نرى أن هذه النظم وكل نشاط يتصل بها كانت دائما تحتل مكانة عالية فى مدارج القيم الألمانية . كما أن التقاليد الروسية فى الطاعة للسلطة والخوف من الاجانب حببت الى الشعب الروسى قيام جهازات عسكرية دائمة .

وهكذا أتاح الخلق القومى لكل من المانيا وروسيا ميزة فى معترك القوة اذ صار فى وسعهما – فى زمن السلم – تخصيص جانب أكبر من مواردهما لانتاج المعدات الحربية . أما فى أمريكا وبريطانيا فكراهية الشعب فى زمن السلم لهذا التخصيص على نطاق واسع لا سيما فى حقل التجنيد الا لطارىء قهرى – وضع كثيرا من العراقيل فى حرية سياستهما الخارجية فبينما كانت

حكومة كالحكومة النازية تستطيع فى حرية تامة أن ترسم خططها لشن أية حرب وتباشرها بالفعل فى اللحظة التى تختارها كانت الحكومة البريطانية والأمريكية تعملان حسابا لمشاعر شعبيهما وتسيران بحذر بالغ فى سياستهما الخارجية حتى لقد كانت استعداداتهما الحربية أقل بكثير مما تقتضيه التزاماتهما السياسية • بعبارة أخرى كانت قوتهما الحربية عاجزة فى الواقع عن تدعيم سياستهما الخارجية • واذا دخلتا الحرب دخلتاها فى الوقت الذى يختاره العدو ثم تعتمدان على جوانب أخرى من الخلق القومى وعلى عناصر أخرى من عناصر القوة القومية كالمركز الجغرافى والكفاية الصناعية حتى تجتازا الهزائم الأولى الى احراز النصر فى النهاية •

وهكذا تؤثر اتجاهات الخلق القومى تأثيرا طيبا أو سيئا على قوة كل دولة • وان من الخطأ اغفال هذا العنصر فى المعاملات الدولية اذ يؤدى اغفاله الى أخطاء فى الحكم والى كوارث فى توجيه السياسة الخارجية •

نضرب لذلك بعض الأمثال :

المثل الأول ما وقع من الحلفاء بعد انتصارهم فى الحرب العالمية الأولى من الاستهتار بمواطن القوة الكامنة فى الخلق الألمانى وعلى الأخص فى متانة نظامه وجلده • ففرضوا معاهدة فرساى التى قيدوا بها ألمانيا فى جميع عناصر قوتها القومية كالمساحة الأرضية والمواد الخام والاجهزة الصناعية والاستعداد الحربى ولكنهم نسوا عنصرا واحدا منها هو عنصر الخلق القومى الألمانى وما يمتاز به من عقلية جبارة ودأب لا يكل وحرص على دقة النظام فاستطاع الألمان بفضل هذا العنصر وحده فى خلال عشرين عاما أن يستردوا جميع ما فقدوه وأن يبهروا العالم بأقوى جهاز حربى ظهر فى الوجود •

المثل الثانى : هو خطأ ما أجمع عليه الخبراء فى سنة ١٩٤٢ من أن روسيا لن تستطيع الصمود أمام الزحف الألمانى الجبار الا بضعة أشهر على الأكثر • واستندوا فى تقديرهم هذا الى ضعف مواردها الصناعية وضآلة استعدادها الحربى وغيرها من العناصر المادية للقوة القومية ، ونسوا عنصرا معنويا واحدا هو الخلق الروسى ، وما امتاز به خلال قرون متعاقبة من صلابة بدائية فى

الصمود العنيد • فوقف الروس وقفتهم التاريخية فى ستالينجراد وصدوا الزحف الألمانى •

المثل الثالث : هو الرأى الذى ساد فى كثير من الأوساط الدولية فى سنة ١٩٤٠ بأن بريطانيا لن تستطيع الصمود أمام الغارات العنيفة التى شنها السلاح الجوى الألمانى • ولكن أصحاب هذا الرأى أسقطوا من حسابهم ما امتاز به الخلق البريطانى من طول الصبر والاناة وبرودة الأعصاب •

٢ ـ الروح المعنوية :

هذا عنصر أدق فى تحليله ، وأقل فى ضمان استقراره ، من سائر العناصر الأخرى ، وان كان لا يقل فى أهميته وخطره عن أى عنصر منها •

ويقصد علماء الغرب بهذا الاصطلاح « الروح المعنوية » الى التعبير عن مدى ثبات العزيمة التى يتصف بها شعب فى تأييده للسياسة التى تنتهجها حكومته فى زمن السلم وفى زمن الحرب • ويقولون انها سجية اذا توافرت لدى شعب فى وقت معين تغلغلت فى جميع ميادين نشاطه ، وعلى الأخص فى ميدان الانتاج الاقتصادى وميدان الاستعداد الحربى ، وميدان السياسة الخارجية • ومظهرها البارز قيام رأى عام متحد ، بغيره لا تستطيع أية حكومة ـ ديمقراطية أو أوتقراطية ـ أن تنجح فى تنفيذ أى برنامج حكومى أو متابعة أية سياسة مرسومة باطراد • والذى يبرز هذه الروح ويحدد طاقتها هو الكوارث التى تنتاب شعبا فتهدد كيانه أو الظروف المحفوفة بالمخاطر التى تقتضى اتخاذ قرار حاسم يتوقف عليه كيان هذا الشعب •

ومن المسلم به أن بعض خصائص الخلق القومى التى استعرضناها من قبل ـ كالاتزان البريطانى والفردية الفرنسية والصمود الروسى والجلد الألمانى الخ ـ تساهم الى حد كبير فى تكييف الروح المعنوية لشعب معين ، ولكن ما لا يمكن التنبؤ به هو ما تكون عليه هذه الروح فى ظرف معين بالذات • فبريطانيا مثلا فى الحرب العالمية الثانية صمدت أمام الغارات الجوية الألمانية المدمرة ولم تفقد اتزانها ، فهل تحتفظ باتزانها هذا فى حرب عالمية ثالثة ؟

والولايات المتحدة التى تؤهلها عناصر القوة القومية فيها الى المكانة الأولى بين الدول يصح التساؤل عما تكون عليه الروح المعنوية للشعب ألامريكى اذا أصابه ما أصاب الشعوب الاوربية فى خلال الحرب العالمية الثانية وفى السنوات التالية ؟ وهذه الروح المعنوية الامريكية كانت بصفة خاصة فى السنوات الأخيرة فى داخل الولايات المتحدة وفى خارجها ـ مجال نقاش كبير وتخمينات متعارضة . ذلك لأن سياسة أمريكا الخارجية ، وبالتالى وزن القوة الأمريكية فى الشؤون الدولية ، يتوقف الى حد كبير على تقلبات الرأى العام الامريكى كما تسفر عنه من حين لآخر الاقتراعات البرلمانية ونتائج الانتخابات بل والاستفتاءآت العامة .

والروح المعنوية لأى شعب قابلة للانكسار عند نقطة معينة ، وان كانت نقطة الانكسار هذه تختلف عند مختلف الشعوب فى مختلف الظروف . فبعض الشعوب تشرف على انكسار روحها المعنوية عند توالى الخسائر الحربية الفادحة غير المجدية ، كما وقع للشعب الفرنسى عند فشل هجومه فى اقليم Champagne فى سنة ١٩١٧ ، وكما وقع للشعب الايطالى بعد موقعة Caporetto فى سنة ١٩١٧ عندما خسر ثلاثمئة ألف أسير ومثلهم ولوا الأدباء ولم يصمدوا على موالاة القتال . وفى شعوب أخرى كالشعب الروسى فى سنة ١٩١٧ قد تتحطم روحهم المعنوية اذا اجتمعت الخسائر الحربية فى الرجال والأقاليم الى جانب سوء ادارة حكومية أوتقراطية ، بينما شعوب أخرى قد تتعرض لسوء ادارة حكومية وللغزو المدمر وللأمل المفقود فى النصر ولكن روحها المعنوية لا تنهار بغتة ، بل تظل شعلتها تخبو فى بطء كبير كما حصل للشعب الألمانى فى آخر مراحل الحرب العالمية الثانية عندما فقد قادته العسكريون كل أمل فى النصر ولكن الشعب نفسه ظل يقاتل قتال المستميت الى ساعة انتحار هتلر . فبقاء هذه الروح لدى الشعب الألمانى بالرغم من جميع الظروف غير الملائمة هو أقوى دليل على استحالة التنبؤ بدقة عن رد فعل الجماعات ازاء الكوارث . يؤيد هذا أنه فى ظروف أقل سوءا انهارت الروح المعنوية لدى الشعب الألمانى فى نوفمبر ١٩١٨ مما حمل الحلفاء على الاعتقاد الخاطىء بتكرر وقوع انهيار

مماثل عند غزوهم لفرنسا فى صيف سنة ١٩٤٤ .

واذا كانت الروح المعنوية لشعب من الشعوب تلقى أقسى اختباراتها فى ابان الحروب فانها قد تتعرض لاختبارات لا تقل عنها قسوة وشدة فيما قد تواجهه من مشكلات دولية تتطلب قوة شعبية متماسكة . ذلك لأن الروح المعنوية تتجلى أهميتها هنا من وجهين : أولا من حيث مقدار تأثيرها على القوة العسكرية لهذه الدولة . وثانيا للدور الحاسم الذى تلعبه الروح المعنوية للشعب فى تصميم الحكومة أو نكوصها عن متابعة سياستها الخارجية . فكلما كانت طبقة من الشعب تشعر بأنها محرومة حرمانا دائما من حقوقها المشروعة أو من المساهمة الصحيحة فى توجيه مصائر الأمة فانها سرعان ما تفتر روحها المعنوية وتصير أقل وطنية من الطبقات الأخرى التى لا تحس هذا الحرمان . وكذلك الحال فى كل فئة تتعارض مطامحها الحيوية مع السياسات الدائمة التى تنتهجها الأكثرية أو الحكومة القائمة . وكلما كانت خلافات عقيمة تمزق وحدة الشعب كان الحصول على تأييد شعبى شامل لسياسة الحكومة الخارجية أمرا عسيرا أو مشكوكا فيه ، وعلى الأخص اذا كان نجاح أو فشل هذه السياسة الخارجية له أثر مباشر فى الميدان الداخلى .

وقد شوهد أن الحكومات الأوتقراطية التى لا تحفل برغبات الشعب عند وضع سياسة الحكم لا تستطيع أن تعتمد على تأييد شعبى صادق فى تنفيذ سياستها الخارجية . كذلك كانت الحال فى روسيا القيصرية وفى النمسا الامبراطورية . ومثال امبراطورية النمسا والمجر على الأخص فيه عبرة بالغة : فقد كانت سياستها الخارجية فيما يختص بالقوميات السلافية التابعة لها ترمى الى اضعاف القوميات فى كل مكان حتى بذلك تستطيع أن تكبت النزعات القومية فى رعاياها السلافيين . وقد ترتب على ذلك أن هذه الشعوب السلافية التابعة لامبراطورية النمسا والمجر كانوا اما غير مكترين بما تنتهجه حكومتهم من سياسات خارجية ، واما مناوئين لها مناوأة صريحة بحيث كانوا يؤيدون السياسة التى تتبعها حكومات سلافية أجنبية ضد حكومتهم ، حتى لقد كانت الوحدات السلافية فى الجيش النمسوى ـ فى بداية الحرب العالمية الأولى ـ

تنضم بكليتها الى الجيش الروسى الذى كان يحارب حكومتهم ، مما اضطر الحكومة النمسوية الى أن لا توجه ضد الروس الا الوحدات التى ليست من قومية سلافية كالوحدات التى من أصل ايطالى . كذلك ألمانيا فى تلك الحرب كانت لا توجه الوحدات التى من أصل ألزاسى ضد الجيش الفرنسى فهذه كانت توجهها ضد الروس وتوجه ضد الجيش الفرنسى الوحدات التى من أصل بولونى .

والاتحاد السوفيتى شهد فى الحرب العالمية الثانية تجربة مماثلة ، بانضمام كثير من الوحدات الأوكرانية الى الجيش الألمانى واشتركوا معه فى محاربة القوات الروسية . كذلك بريطانيا شهدت فى تلك الحرب تجربة مماثلة فى الهند ، فان الشعب الهندى كان تأييده للسياسة البريطانية غير منبعث من وجدانه ، وكان هذا التأثير مقترنا دائما بتحفظات ومعارضات حتى لقد حدث فى بعض الحالات أن انضمت وحدات هندية الى جيش العدو لمحاربة الحكومة الأجنبية المهيمنة عليهم . كذلك نابليون ثم هتلر ، مر كلاهما فى هذه التجربة عندما قهرا الشعوب الاوربية ثم جندا منها جنودا تحارب الى جانبها وهم فاقدو الروح المعنوية .

كما شوهد أن كل بلد يشتد فيه النزاع ، وتحتدم البغضاء بين طبقاته ، ويتعذر التوفيق بين مصالحها المتعارضة ، تضعف روحه المعنوية وتعتل اعتلالا يهدد كيانه القومى . وهذا ما حدث لفرنسا قبيل الحرب العالمية الثانية وفى خلالها فمنذ تسلم هتلر مقاليد الحكم فى المانيا ، وأخذت السياسة الخارجية للحكومات الفرنسية المتعاقبة فى اطراد تخفى ضعفها وراء التمسك اللفظى بنظرية الاحتفاظ بالوضع القائم فى حين أنها تعلم أنها ليس لديها القدرة الكافية على الاحتفاظ بهذا الوضع ، بدأت الروح المعنوية للشعب الفرنسى فى الاضمحلال . وكان من جراء الأزمات الداخلية التى هزت فرنسا بين سنتى ١٩٣٨ و ١٩٣٩ ثم التأهب للحرب بفرض تعبئة عامة ، ثم العدول عنها اعتمادا على السلم الموهوم المقترن بتسوية ( ميونيخ ) ، أن فسدت الروح المعنوية للشعب الفرنسى برمته ، وظهر هذا الفساد فى كل بيئة وفى

كل مكان ، ولكنه بلغ حد الانهيار عند فئتين من طبقات المجتمع الفرنسى : فئة من الطبقة العليا ، أوجست خيفة من الاصلاحات الاشتراكية التى استحدثها رئيس الوزارة الاشتراكى ( بلوم Blum ) ، تلك الاصلاحات التى هددت امتيازاتهم ومكاسبهم بالاندثار ، فصاحت صيحتها الغادرة ( هتلر خير لنا من بلوم ) . وبالرغم من يقينها بأن هتلر يسعى لتحطيم مركز فرنسا فى القارة الاوربية وهدم كيانها القومى ، فان هذه الجماعات ظلت تحجم عن تأييد كل حكومة فرنسية ترمى سياستها الخارجية الى النيل من هتلر ، وحتى بعد أن تم لهتلر النصر على فرنسا واحتلتها الجيوش الألمانية فان هذه الجماعات ظلت تفضل احتلال هتلر على تحرير فرنسا وعودة الاشتراكية . وأما الفئة الثانية فكانت من الشيوعيين الذين كانوا لأسباب أخرى يسعون لتحطيم روح فرنسا المعنوية طالما كان هتلر يحارب « الرأسمالية الغربية » فلما بدأ فى غزو الاتحاد السوفيتى انقلبوا عليه فكانوا عنصر قوة لروح فرنسا المعنوية بانضمامهم الى حركة المقاومة السرية .

على أنه بالرغم من استحالة التنبؤ بشىء من اليقين بما تكون عليه الروح المعنوية لشعب من الشعوب فى ظرف تحفه أزمات جارفة ، فان فى الامكان تحديد المواقف التى يغلب فيها ارتفاع هذه الروح والمواقف التى يغلب فيها انخفاضها . ويصح القول بصفة عامة أنه حيثما يتحقق الانسجام بين الشعب وحكومته فيما تباشره من نشاط وفيما تبتغيه من أهداف فان الجو يكون أكثر ملاءمة لارتفاع الروح المعنوية فى هذا البلد . والعكس بالعكس .

ولذلك أخطأ ساسة بعض الدول الديمقراطية عند ما حسبوا أن الشعوب التى تحكمها دكتاتوريات القرن العشرين هى كالشعوب التى كانت تحكمها أوتقراطيات القرن الثامن عشر ، وبنوا على ذلك أن هذه الشعوب لا تلبث أن تفقد روحها المعنوية عند أول هزة تصيبها . فكانت مفاجأة قاسية لهم ان لمسوا ارتفاع الروح المعنوية فى ألمانيا النازية ، التى ظلت مشتعلة الى النهاية ولم تخمد الا تدريجا وببطء كبير ، بعكس ما حدث من قبل من انهيارها المباغت فى نوفمبر ١٩١٨ . كذلك كانت الحال فى الشعب الروسى الذى أبدى روحا

معنوية عالية بالرغم من كل ما كابده من الشدائد والحرمان قبل الحرب وفى خلالها • ذلك لأن الدكتاتوريات الحديثة قد نجحت فى سد الثغرة بين الحكومة والشعب ، تلك الثغرة التى كانت بارزة بين الحكومة والشعب فى ملكيات القرن الثامن عشر والتاسع عشر • وذلك باستخدام الرموز الديمقراطية ، والاستئثار بالتوجيه الشامل للرأى العام ، واتباع سياسات ظاهرها ـ أو حقيقتها ـ خير الشعب • مما ترتب عليه انحصار جميع قوى الشعب وامكانياته فى الدروب التى خططتها حكومته ، وانسجام وثيق بين الفرد والدولة انسجاما يكاد يصل فى حميته الى حرارة العقيدة الدينية • ومعلوم أن هذا الانسجام أصبح فى العصر الحديث من أول مستلزمات النجاح لأية سياسة حكومية • ولذلك ما دامت هذه الحكومات الدكتاتورية ناجحة أو محتملة النجاح فانها تستطيع أن تعتمد على تأييد شعبى شامل لسياستها الخارجية •

وما تستطيع هذه الدول الدكتاتورية انجازه بالقوة والخداع وتأليه الدولة تستطيع الدول الديمقراطية ذات الحكومات الرشيدة تحقيقه اذا أحسنت توجيه الرأى العام وحشده بالحجة والاقناع • فاذا فشلت فى ذلك ، وتدهورت محاولاتها فى هذا الاتجاه الى توليد منازعات طبقية أو جنسية أو دينية فأن الروح المعنوية لشعوبها تتدهور أيضا فى مجموعها أو على الأقل بين الطبقات التى تشعر بأنها مغبونة أو مظلومة •

والسياسات التى اتبعتها حكومات فرنسا قبيل الحرب العالمية الثانية وفى خلالها تؤيد صحة هذا الاستنتاج • كذلك يؤيده ما ثبت من ضعف السياسات الخارجية فى السلم والحرب للدول التى تسودها ارستقراطيات اقطاعية تقبض على ناصية الحكم وتضغط على سواد الشعب كأسبانيا والبرتغال وكثير من دول أمريكا اللاتينية • فهذه الحكومات لا تستطيع أبدا أن تسلك سياسة خارجية مطردة بعزم واصرار لأنها لا تطمئن الى تأييد شعبى صادق ، وتخشى دائما أن تستغل المعارضة الداخلية ما تتورط فيه من صعوبات ، وتمنى به من هزائم فى الميدان الدولى ، لتقدم على قلب نظام الحكم • هـذا بعكس الحكومات الديمقراطية التى تنصب نفسها فى ثوب المعبر عن ارادة الشعب العامل على

تنفيذ مشيئته فان الروح المعنوية لشعبها تنعكس فى الانسجام الوثيق بل الاندماج الكامل بين مطامح الشعب والخطط الحكومية .

وخلاصة ما يقرره علماء الغرب فى شأن عنصر الروح المعنوية هو أن قوة كل شعب مقيسة بهذا العنصر انما تتركز فى صفات تتميز بها حكومته . فاذا كانت حكومته حقا حكومة نيابية لا بمعنى الاكثرية البرلمانية فقط بل على الأخص بمعنى قدرتها على ترجمة تلك المشاعر والآلام والمطامح والعقائد التى تخالج وجدان الشعب ـ وان لم تجد ألسنة كثيرة تترثر بها أو أفلاما فياضة تلوكها ـ الى خطط معينة ، وأهداف واضحة ، وسياسات مستقرة فى الشؤون الداخلية والخارجية ، فان هذه الحكومة تستطيع أن تضمن على الوجه الأكمل تأييد شعبها وتسخير جميع قواه وامكانياته فى تحقيق هذه الأهداف وتنفيذ هذه السياسات .

وان الحكمة القائلة بأن الحر يحارب خيرا من العبد ليمكن التوسع فى ترجمتها الى القول بأن الشعوب المحكومة حكما صالحا تكون أعلى فى روحها المعنوية من الشعوب المحكومة حكما سيئا ، ذلك لأن الصفات التى تتميز بها حكومة معينة هى أهم ينبوع للقوة أو للضعف بالنسبة لأكثر العناصر التى ترتكز عليها القوة القومية ، وعلى الأخص بالنسبة لتأثير النشاط الحكومى على عنصر الموارد الطبيعية وعنصر الكفاية الصناعية وعنصر الاستعداد الحربى . فالطراز الحكومى أقوى اتصالا بتوليد هذه الروح وتنميتها من سائر العناصر الأخرى المادية وغيرها التى قد تخضع ـ أو لا تخضع ـ لتأثير الانسان ، وبغير الروح المعنوية تكون القوة القومية لا شىء الا قوة مادية ، متحققة أو تنتظر التحقيق .

ولا شك أن الوسيلة الوحيدة الميسورة الى توليد الروح المعنوية ورفع مستواها ، عن عمد ، هو اصلاح الاداة الحكومية ورفع مستوى كفايتها .

## ٣ ـ كفاية الأداة الحكومية

### أولا ـ فى السياسة الخارجية :

براعة الدولة فى معالجة سياستها الخارجية عن طريق ما يسمى « الدبلوماسية » تكاد تكون أهم عنصر من عناصر القوة القومية . لأنها العنصر الذى يستطيع أن يستغل الى الحد الأقصى جميع العناصر الأخرى ، ويوجهها توجيها يعطيها أثقل وزن فى علاقات الدولة مع الدول الأخرى . ويصح القول بأن عناصر القوة القومية السالف بيانها هى أشبه شىء بالمواد الخام المبعثرة فتأتى الدبلوماسية البارعة فتصوغها فى سلك متماسك الحلقات وتبعث امكانياتها الراكدة ومن ثم تصول بها فى الميدان الدولى لخدمة المصالح القومية .

فالواقع هو أن معالجة الشؤون الخارجية لكل أمة بواسطة دبلوماسيها يؤدى للقوة القومية فى زمن السلم ما تؤديه لها فى زمن السلم الاستراتيجية والفن الحربى بواسطة قادتها العسكريين .

واذا صح لنا ان نشبه الروح المعنوية لامة من الامم ـ من حيث مدى تأثيرها فى قوتها القومية ـ بأنها وجدانها النابض وروحها الملهم ، فان الدبلوماسية من هذه الوجهة تعتبر دماغها المفكر : فاذا كان نظره الى الامور يتسم بالارتباك وسوء التمييز ، وحكمه على الاشياء يعيبه الاختلال ، وعزيمته يخالطها الوهن والتردد ، فان كل ما لدى هذه الأمة من عناصر القوة القومية لا يفيدها الا قليلا . فقد تباهى بحيازة جميع هذه العناصر ، وقد تحرز بفضلها بعض انتصارات وقتية فى الميدان الدولى ، ولكن طالما كانت دبلوماسية هذه الدولة من هذا الطراز الضعيف فانها فى المدى البعيد لا مناص من ان تبدد امكانياتها الكبيرة وتعجز عن تحقيق أهدافها الدولية لقصورها فى استخدام امكانياتها أو استخدامها استخداما متسما بالسفه أو التردد ، ولا مناص من ان تتفوق عليها دولة أخرى لا تدانيها فى امكانياتها ولكنها أبرع منها فى استخدام امكانياتها المحدودة .

ذلك لأن الدبلوماسية التى من طراز ماهر تستطيع أن تحسن التوفيق بين أهداف ووسائل سياستها الخارجية وبين الموارد والامكانيات المحدودة التى فى حيازتها ، وتستطيع ان تستخرج مكنون القوى الكامنة فى شعبها ، فتنبثق وتتحول الى حقائق سياسية • وبتوجيه جهود شعبها توجيها حكيما تستطيع ان تضفى أثقل وزن على ما لديها من عناصر القوة القومية • وهذا ما يفسر لنا كيف أنه فى خلال الحروب نرى القوة القومية لاى شعب ترتفع الى أقصى مداها بفضل ما يتحقق فى تلك الفترة من اتساق بين أهداف السياسة الخارجية ووسائلها •

وان الولايات المتحدة ـ فى الفترة بين الحربين العالميتين ـ لتعطينا أوضح مثال لدولة ذات امكانيات عظيمة ومع ذلك لم تلعب الا دورا ثانويا فى الشئون الدولية • وتفسير ذلك ان سياستها الخارجية لم تشأ ان تستغل هذه الامكانيات فى الميدان الدولى ، بل كانت تخطو فى هذا الميدان كما لو كانت عناصر القوة التى لديها ـ من موقع جغرافى وموارد طبيعية زاخرة وبراعة صناعية وحجم عدد السكان وحذقهم ـ كما لوكانت هذه العناصر لا وجود لها • أما فى السنوات الاخيرة فقد تطورت سياستها الخارجية تطورا كبيرا ، ولكن لم يظهر بعد الى أى مدى تريد سياستها الخارجية ان تحول امكانيات قوتها القومية الى واقع سياسى • وقد أشارت الى ذلك مجلة الايكونومست الانجليزية فبعد ان عددت عناصر القوة القومية ـ تعدادا يشابه التعداد الذى قدمناه ـ قالت ان هذه العناصر كفيلة بأن تجعل الولايات المتحدة أقوى دولة فى الارض ، ثم استدركت فقالت : « ولكن هذه العناصر برغم أنها هى المقومات الاساسية للقوة الا انها لا تكفى وحدها لقيام دولة عظمى • بل يجب الى جانبها ان توجد الارادة وتتوافر القدرة على استخدام هذه الموارد الاقتصادية فى تأييد السياسة القومية • ولو عقدنا مقارنة بين روسيا والولايات المتحدة لتبين لنا أن حكام روسيا ولو أنهم ليس بيدهم ـ الآن ولحقبة من الزمان ـ ورقات يلعبون بها كالتى فى يد الأمريكان ، الا أن طبيعة نظامهم فيما يفرضه من تركيز القوة وتوحيد الهدف والاتجاه تسمح لهم بلعب ماهر

بما فى يدهم • أما الورقات التى فى يد أمريكا فكلها ممتازة ، ولكن هل يتاح لها ان تلعب احداها واذا لعبتها فهل حددت الهدف الذى تبتغيه ؟ » •

والمثل التقليدى لدولة متواضعة فى مختلف عناصر القوة القومية ولكنها مع ذلك استطاعت أن تتبوأ مكانة عالية فى درج القوى بفضل دبلوماسية حاذقة هو فرنسا فى الفترة بين عام ١٨٩٠ و ١٩١٤ • ذلك أنها بعد ان هزمتها ألمانيا فى حرب عام ١٨٧٠ انحدرت الى دولة فى المرتبة الثانية ثم عمدت ألمانيا الى عزلها ونجحت فى ابقائها فى تلك العزلة الى عام ١٨٩٠ • فى تلك السنة نحّي بسمارك عن دفة السياسة الألمانية وتسلمتها أيد أخرى لا تدانيه فى براعته وفراسته • فلم تلبث سياسة ألمانيا الخارجية ان انحرفت عن نهجها السابق فى التحالف مع روسيا ومهادنة بريطانيا بل عمدت الأيدى الجديدة الى اثارة مخاوف بريطانيا وشكوكها فاتهزت سياسة فرنسا الخارجية هذه الفرصة واستفادت منها استفادة كاملة : ففى سنة ١٨٩١ أبرمت اتفاقية سياسية مع روسيا عززتها فى سنة ١٨٩٤ بمحالفة عسكرية • وفى سنة ١٩٠٤ و ١٩١٢ عقدت اتفاقات صداقة مع بريطانيا • فلما قامت الحرب العالمية الأولى فى سنة ١٩١٤ كانت فرنسا مؤيدة بحلفاء أقوياء ، أما ألمانيا فمنعزلة الا من حلفاء ضعفاء ( النمسا وايطاليا ) بعد ان هجرها حليفها الأقوى ( روسيا ) • كل هذا بفضل طائفة من الدبلوماسيين البارعين الذين أنجبتهم فرنسا فى تلك الفترة وتولوا توجيه سياستها الخارجية •

كذلك رومانيا لعبت فى الفترة بين الحربين العالميتين فى ميدان الشؤون الدولية دورا أكبر بكثير مما كانت تسمح به مواردها الضئيلة ، وذلك بفضل شخصية رجل واحد هو وزير خارجيتها Titulesco • وبلجيكا تلك الدولة الصغيرة ذات الموقع المحفوف بالمخاطر من كل جانب لعبت فى خلال القرن التاسع عشر دورا لا يتناسب مع قوتها الضئيلة ومواردها المحدودة وذلك بفضل اثنين من ملوكها امتازا بالدهاء والنشاط الفياض ( ليوبولد الأول وليوبولد الثانى ) • واذا تأملنا تاريخ بريطانيا رأينا أن صعود نجمها

أو أقوله كان دائما يقترن بالتغيرات التى تطرأ على الدبلوماسية البريطانية فكاردينال ولسى Wolsey وكاستلرى Castlereagh وكانن Cannin يمثلون الذروة فى الدبلوماسية البريطانية وفى القوة البريطانية معا ، ولورد نورث Lord North ونيفل شمبرلين Neville Chamberlain يمثلان الانحدار فيهما • وهنا يصح التساؤل عما كان مصير فرنسا لولا أمثال ريشيليو Richelieu ومازاران Mazarin وتالليران Talleyrand ، أو ألمانيا لولا بسمارك Bismarck ، أو ايطاليا لولا كافور Cavour ، أو الولايات المتحدة فى بداية نشأتها لو لا فرنكلين Franklin وجيفرسون Jefferson ومادسون Madison وجاى Jay وآدمز Adams •

فلا غرو أن صار مفروضا على كل أمة أن تعتمد على براعة دبلوماسيتها لتستطيع الاستفادة الكاملة من العناصر المختلفة التى تتألف منها قوتها القومية ، تلك العناصر التى تظل مجدبة فى الميدان الدولى حتى تسخرها دبلوماسية بارعة لخدمة المصالح القومية • ولذلك أصبح من الأهمية بمكان عظيم ان يحتفظ السلك الدبلوماسى احتفاظا مطردا بمستوى رفيع من القدرة والكياسة ودقة الحكم على الأمور • غير ان الاحتفاظ المطرد بهذه الصفات انما يتحقق بفضل استقرار التقاليد وكفاية النظم التنفيذية أكثر مما يتحقق بالاعتماد على نبوغ بعض أفراد ممتازين يظهرون مصادفة بين الحين والحين • وأكبر دليل على ذلك هو أن استمرار قوة بريطانيا من عهد هنرى الثامن الى الحرب العالمية الأولى انما كان بفضل استقرار هذه التقاليد بالذات : بتغير الملوك وبتعاقب الوزارات ولكن تقاليد السياسة الخارجية البريطانية ومناهجها ، والكفاية الممتازة التى حرص عليها السلك الدبلوماسى البريطانى ، تظل ثابتة ـ وبالتالى قادرة ـ مع بعض الاستثناءآت ـ على تحويل ما لدى بريطانيا من عناصر احتمالية للقوة الى قوة واقعية • وليس من المصادفات ان قوة بريطانيا عندما انحدرت الى الدرك الأدنى فى عهد ستانلى بولدوين Baldwin ونيفل

شمبرلين لم يكن لرجال وزارة الخارجية وأقطابها الفنيين فى عهدهما أى تدخل أو توجيه لسياسة بريطانيا الخارجية • فلما جاء ونستون تشرشل وأعاد الى هؤلاء مجال نشاطهم وأحيا تقاليدهم العتيدة ظهر أثر توجيههم فى براعة الانسحاب من الهند ، وفى الاقلال من الالتزامات البريطانية فى الخارج لتنسجم السياسة الخارجية مع ما آلت اليه موارد بريطانيا وامكانياتها من الانخفاض •

أما الدليل العكسى فيأتى لنا من المانيا • فهذه دولة برزت فى الميدان الدولى بفضل عبقرية رجلين : بسمارك وهتلر • أما الأول فانه اختفى من الميدان السياسى فى سنة ١٨٩٠ وكان اختفاؤه المفاجىء نذيرا بتدهور سياسة المانيا الخارجية • ذلك لأنه اعتمد على عبقريته ومقدرته النادرتين فلم يحفل – أو لم يسمح له امتداد الزمن – بتكوين تقاليد مستقرة للسلك الدبلوماسى الألمانى وتدعيم كفاية نظمه التنفيذية • فدب الاضمحلال فى سياسة ألمانيا الخارجية حتى انتهى بها الى الهزيمة القاسية فى الحرب العالمية الأولى • أما الثانى ( هتلر ) فقد استأثر وحده بتوجيه سياسة ألمانيا الخارجية ، فكانت جميع انتصارات المانيا الخارجية من سنة ١٩٣٣ الى سنة ١٩٤٠ نتاج هذا العقل العبقرى وحده • فلما دب الاضمحلال الى هذا الذهن العبقرى بدأت الكارثات تتوالى على المانيا حتى أدت الى القضاء على النظام النازى برمته : فمواصلة الحرب فى الشهور الأخيرة من الحرب العالمية الثانية مواصلة كانت بمثابة انتحار شعبى أفضى الى سفك دماء مئات الألوف وتدمير مئات المدن ، وأفضى فى النهاية الى تحطيم قوة ألمانيا القومية والى انحار زعيمها نفسه : كل هذا كان من صنع رجل واحد ، رجل أراد أن يتحرر من قيد التقاليد السياسية ومن الضمانات التى تدبرها النظم الدبلوماسية العتيدة ، تلك النظم التى وان كانت لا تحقق حتما انتصارات مسرحية الا انها تحمى البلاد من كوارث الجنون الفردى •

أما الولايات المتحدة فمن حيث اطراد الكفاية فى معالجة الشئون

الخارجية تحتل مكانا وسطا بين اطراد كفاية الدبلومسية البريطانية وضعف الكفاية البارز فى سياسة ألمانيا الخارجية بالرغم مما كان يتخللها من فترات تفوق قصيرة الأجل • فالولايات المتحدة تفتقر الى تقاليد النظم البريطانية وكفاية نظمها ، فهذه الدولة ـ بفضل ما تهيمن عليه من موارد طبيعية وبشرية ممتازة ـ كان لا بد لها من احراز بعض النجاح مهما كان طراز دبلوماسيتها • فالقوة المادية التى تصول بها هى كالعصا السحرية التى تحدث ما شاءت من الآثار سواء جهرت دبلوماسيتها بما تريد أو خافتت ، وسواء عبرت عن أهدافها تعبيرا واضحا أو غامضا ، وسواء كانت لها أهداف معينة أو كانت تخبط خبط عشواء •

ولكن السياسة الخارجية مهما بلغت دبلوماسيتها من المقدرة والتفوق لا يمكن أن تفلح وحدها فى تسخير عناصر القوة القومية فى الميدان الدولى اذا لم تصاحبها سياسة داخلية تستطيع أن تستغل هذه العناصر أحسن استغلال فى الميدان الداخلى • بعبارة أخرى يجب أن تؤيد السياسة الخارجية أداة حكومية ذات كفاية فى استغلال كل ذرة من موارد الدولة وامكانياتها على الوجه الأكمل •

**ثانيا ـ فى السياسة الداخلية :**

كفاية الأداة الحكومية فى سياستها الداخلية تتطلب استقامة تنظيمين فيها : التنظيم الادارى والتنظيم المالى • وقد يتسع مدلول ( التنظيم الادارى ) فيشمل ( التنظيم المالى ) باعتبار الثانى امتدادا للأول ووسيلة اليه • ولكننا فى هذا العرض نؤثر الفصل بينهما •

**أ ـ التنظيم الادارى :**

التنظيم الادارى أصبح فى العصر الحاضر الشغل الشاغل لحكومات الدول جميعا ، سواء منها الدول الناشئة الفتية أو الدول العريقة فى الحضارة •

ذلك لأن التنظيم الحكومى الدستورى قد أصبح أمرا مفروغا منه بعد ان استقرت الروح الديمقراطية فى كل الأمم المتحضرة ، واقتبست كلها نظام الحكم النيابى بأوضاعه المختلفة ، وبعد اذ تبين لها أن العلل التى انتابت الحكم النيابى ودفعت بعضها الى استبداله بالأوضاع الدكتاتورية ـ من نازية الى فاشية الى شيوعية ـ انما كان مرجعها على الأخص الى فساد الأداة الادارية ، والى اختلال الصلة وأساليب التعاون بينها وبين الأداة التشريعية . فعمدوا الى منبت هذه العلل ـ الأداة الادارية ـ وبذلوا جهودا متوالية فى سبيل تجديد التنظيم الادارى برمته ليتفق مع الأوضاع السياسية الديمقراطية .

وهذه نقطة جديرة بالايضاح : فكلنا يعلم أن انجلترا كانت مهد النظام البرلمانى الحديث ، ومنها انتقل الى فرنسا ثم انتشر منها الى معظم الدول . الا أن فرنسا عندما استوردت هذا النظام أقامته على أساس ادارى سقيم صاغته لها الحكومات الاستبدادية الغابرة ، فكانت النتيجة اللازمة لذلك هى اضطراب نظامها البرلمانى وتعاقب الثورات وتوالى الدساتير واعتلال حياتها الدستورية . فقد تعاقب على فرنسا منذ ثورتها فى سنة ١٧٩٣ الى سنة ١٨٧٥ اثنا عشر دستورا . وكان هذا ايضا نصيب النظام البرلمانى من أكثر الدول التى نقلته عن فرنسا .

وقد حار العلماء فى تفسير هذه الظاهرة . فبعضهم قال انها ترجع الى عدم استعداد الشعوب اللاتينية للحكم البرلمانى بنسبة الشعوب الانجليزية ، لكن الرأى الأدنى الى الصواب هو رأى العلامة الامريكى Lowell بأن علة هذه الظاهرة هى تركيز نظام برلمانى صحيح على نظام ادارى معتل .

وهذا أيضا رأى العلامة الالمانى Gneist أول الدعاة من كبار الفقهاء الى العناية بالنظم الادارية ، فقد اقتنع بعد درس دقيق بأن النظام البرلمانى المجتلب من انجلترا الى الدول الأوربية لم ينتج فيها ما أنتجه فى انجلترا ، وطفق يدرس النظم الانجليزية ، لا الدستورية فقط بل ايضا كافة نظمها

الحكومية وعلى الأخص نظمها الادارية ، وأوصله بحثه الى الاعتقاد باستحالة فهم نظام الحكم البرلمانى فيها دون الاحاطة بنظامها الادارى ، وقرر « أن علة الفشل النسبى الذى أصاب برلمانات أوربا هو فساد القواعد الادارية التى أنشىء عليها نظامها الدستورى » .

وهكذا بالرغم من ان الأمم الغربية اعتقدت أنها بلغت أقصى ما تطمح اليه فى نظم الحكم بابتكارها وتهافتها على نظام الحكم النيابى ، القائم على الانتخاب المستند الى سلطان الكثرة العددية ، الا أن العلم لم يقف جامدا عند هذا المدى ، بل ظل يخبر آثار هذا البناء الجديد فى المجتمع ، ولبث يفحص هذه الآثار فحصا رزينا متئدا ، حتى تبين له فى مستهل القرن العشرين أن الحكم النيابى وحده لم يحقق كل الآمال الكبيرة التى وضعتها فيه الأمم ، وأنه لكى يستقيم أمره وينتج النفع المرجو منه لا بد له ان يرتكز على نظام ادارى متين ونظام مالى حكيم ونظام قضائى سليم . فمثل هذه النظم فى بنيان الدولة كمثل هرم : رأسه النظام البرلمانى وقواعده النظام الادارى والنظام المالى والنظام القضائى . ولكى يستقر هذا الهرم ويصمد لعاديات الزمن يجب ان تكون الرأس والقواعد متناسقة متساندة متجانسة ، علاوة على هذا التماسك والتعاون يجب ان تكون متحدة فى الغاية ، متحدة فى أساليب تحقيقها ، والا دب الخلل الى هذا البناء الضخم : بناء الدولة .

تفتحت عيون الدول الغربية الى خطر التنظيم الادارى وأهمية الأداة الادارية وأثرها الفعال فى اسعاد الأمم وابلاغها ما تبتغيه من متعة ورخاء وقوة فأقيمت فى كثير منها لجان لفحص الأساليب الادارية واصلاحها . وأول لجنة من هذا القبيل ـ لفحص الأدارة فى مجموعها ـ أنشأتها الولايات المتحدة بناء على طلب الرئيس Taft فى يونيه سنة ١٩١٠ حيث طلب من البرلمان فتح اعتماد مالى « لتمكين الرئيس من استخدام هيئة من الخبراء والحسّاب ممن تدربوا فى الحياة الحكومية أو الحياة التجارية الحرة ليفحصوا أساليب العمل فى الدوائر الحكومية ويقترحوا على البرلمان التشريع الذى

يرونه موصلا للتغييرات التى يحبذونها ... » . هـذه اللجنـة التى عرفت باسم لجنة الاقتصاد والكفاية Commission upon Economy and Efficiency وكونت من عدد قليل من المتخصصين الذين ربطت لهم أجور عالية مقابل تكريس كل وقتهم ومواهبهم على هذه المهمة ، قد أخرجت تقارير قيمة وأنجزت اصلاحات أساسية . وفى سنة ١٩١٢ طلب الرئيس ( تافت ) من البرلمان الموافقة على تحويل هذه اللجنة الوقتية الى لجنة دائمة لتبقى دائمـا حلقة اتصال بين دوائر العمل الحكومى الحر ، تدرس كل ابتكارات العلم ـ المؤدية الى اختصار عناء العمل مع الاجادة والسرعة فى انجازه والقصد فى النفقة ـ التى تتبعها الدوائر الحرة ، وتنقلها الى الدوائر الحكومية . وهذا بعض ماورد فى رسالة الرئيس ( تافت ) الى البرلمان :

« الاقتصاد الصحيح هو نتيجة الادارة البارعة . فان الهيئات الادارية اذا برعت وحسن تنظيمها أدت ، بنفقات أقل ، نفس الأعمال التى كانت تؤديها من قبل بنفقات أكثر . وليس كل نقص فى النفقة دليلا على سلوك الادارة جادة الاقتصاد ، فقد يكون هذا النقص مصحوبا بخلل فى الادارة ، وهذا فى النهاية أكثر نفقة وأسوأ عاقبة . ان الأعمال التى تتولاها الحكومات يتسع نطاقها كل يوم ، والى الآن لم تقم دولة بتحقيق كامل عن الأساليب المتبعة فى انجاز الاعمال الحكومية ، رغبة فى الوصول الى الوسائل والطرق الأجدر بأن تضمن انجازها مع أكبر قدر من السرعة والاقتصاد والاجادة . وانى مقتنع بأننا لن نصل الا الى نتائج جزئية اذا قمنا فى فترات متقطعة متنائية لعمل تحقيق عن مساوىء هيئات ادارية معينة . وهـذه النتائج عـدا كونها جزئية وانها لا بد أن تكون وقتية لعدم امتـداد البحث الى ما يرتبط به من أعمال الهيئات الادارية الأخرى . ان معضلة الحصول على ادارة صالحة ليست من المسائل التى تحل دفعة واحدة وفى وقت واحد ، بل هى معضلة مستمرة الوجود ، دائمة التجدد » .

ثم جاءت الحرب العالمية الأولى فهزت العالم هزة عنيفة ، ورفعت حجاب الغفلة عن أمم كثيرة كانت تعتقد أن فى الحكم النيابى وحده علاج كل سيئة ،

واصلاح كل نقيصة ، ودفع كل عادية • فتبين لها فى كارثة الحرب أن سلامة الأداة الادارية لا تقل فى خطرها عن سلامة الأداة السياسية ، وأن الأداتين يجب ان تعملا جنبا الى جنب وأن تكونا سواء فى الكفاية والقدرة • لابلاغ كل أمة ماتبتغيه من النصر فى زمن الحرب ومن الرخاء فى زمن السلم • فلم تكد تعقد الهدنة وتضع الحرب أوزارها حتى كانت انجلترا هى البادئة بتوجيه عنايتها الى اصلاح أداتها الادارية فشكلت فى سنة ١٩١٨ لجنة من العلماء وكبار رجال القانون والادارة ورجال الأعمال ، سميت « لجنة الأداة الحكومية » Machinery of Government Committee

وعهدت اليها فحص أساليب العمل فى الدوائر الحكومية والنظر فى تقسيم العمل بين الهيئات الادارية • وحذت حذو انجلترا دول أخرى مما لا يتسع المقام للتفصيل فيه •

أما الحرب العالمية الثانية فقد أثبتت ـ بعد أن امتد نطاقها الى كل رقعة فى أرض الوطن ـ أن كفاية الأداة الادارية لا تقل فى خطرها عن كفاية الأداة العسكرية فى تحقيق النصر أو جلب الهزيمة • كما أصبح نشاط الجندى فى ميدان القتال منوطا فى جزئياته وكلياته بقدرة الأداة الادارية التى تقف وراءه فى أرض الوطن •

ولم تقف عناية الدول بأداتها الادارية عند ما تبذله من جهود فى داخل حدودها ، بل امتدت الى ما وراء هذه الحدود • فقامت منشآت دولية للمعاونة على أداء بعض المرافق الادارية ، منها ما أقيم بمقتضى اتفاقات دولية كاتفاقات البريد والبرق ومنها ما قام فى حظيرة عصبة الأمم ثم فى هيئة الأمم المتحدة • وذلك لعجز الادارة المركزية فى كل دولة عن النهوض ببعض المرافق المتشعبة التى اضطلعت بها اذا لم تتآزر معها ادارات دول أخرى • كما أن علماء الادارة وخبراءها فى كل دولة وجدوا أن جهودهم المحلية قد لا تغنى وحدها فى الوصول الى التنظيم المنشود ورأوا أنه من الضرورى

الاستعانة بجهود علماء وخبراء الأمم الأخرى والاطلاع أولا فأولا على المستحدث فى نظمهم ، لتشابه الخدمات التى تؤديها الادارة فى كل الدول المتقاربة فى الحضارة • فأنشئت معاهد دولية للعلوم الادارية تعمل على عقد مؤتمرات دولية دورية يمحصون فيها كل جديد ، ويعيدون النظر فى كل قديم •

وبعد فهذه هى المكانة الرفيعة التى أصبحت تحتلها الأداة الادارية والتنظيم الادارى فى الدول العربية • فهل لهذا التنظيم الادارى أصول أجمع عليها علماء الغرب وخبراؤه ؟

لا يتسع المقام لبيان هذه الأصول تفصيلا ولكنا نقنع الآن بتلخيص موجز لهذه الأصول : فنحدد أولا معنى « الادارة » ، ثم نعين نطاقها ، ثم نقرر القواعد التى يتألف منها دستور الادارة بالمعنى الحديث •

**أولا ـ تحديد معنى « الادارة » :**

اننا نشاهد فى كل بلد أجهزة متعددة قائمة ـ تسمى « الادارة » ـ تضطلع بمرافقه العامة وتهيمن على المظاهر العامة لحياته اليومية • فما هو مدلول الاصطلاح ، وما هى عناصره ؟ « الادارة » لغة معناها القيام بالحركة التى يستلزمها عمل معين لابلاغه الغاية المنشودة • فنقول مثلا انك تدير آلة من الآلات اذا كنت تستطيع ان تحركها الحركة التى تمكنك من تحقيق الغرض الذى صنعت الآلة من أجله • وتكون ادارتك للآلة ادارة محكمة اذا كنت تستطيع ان تنظم هذه الحركة بحيث تستطيع ان تبلغ بها الغرض المنشود فى أسرع وقت وبأقل نفقة • وتكون ادارتك للآلة ادارة سيئة اذا كنت لا تستطيع ان تبلغ بها الغرض الذى تبتغيه الا بعد الاسراف فى الوقت ، والاسراف فى الجهد ، والاسراف فى النفقة •

فليست كل حركة صاخبة ولا كل حركة عشواء « ادارة » بالمعنى العلمى • بل الادارة حركة مع تحديد هدف تتجه اليه ، ووسائل منظمة على هذا الوجه ، لبلوغ هذا الهدف •

كذلك ادارتك للآلة تقتضى منك أن تحسب حسابا لكل الطوارىء المحتملة التى قد تؤثر أجزائها فتعوقها عن الحركة أو تقعدها عن بلوغ الهدف المطلوب • سواء كانت هذه الطوارىء داخلية أى متصلة بطبيعة بنيان الآلة وتركيب أجزائها أو خارجية كالجو الذى تعمل فيه • فاذا حسبت حسابا لكل ذلك فيجب ان تتخذ الأهبة مقدما لاتقائه قبل وقوعه • وبعبارة أخرى ـ كما يقول علماء الادارة ـ Administrer Cést prévoir

وأخيرا ادارتك للآلة تقتضى ايجاد الانسجام Co-ordination بين أجزائها المختلفة ، حتى لا تسير هذه الأجزاء فى اتجاهات متعارضة ، فتضل الآلة عن هدفها المنشود •

وبعد فادارة الأعمال سواء كانت حكومية أو أعمالا حرة كادارة الآلة لا تخرج عن هذا ولا عن هذا النطاق • ولقد أسرف الناس فى التفرقة بين الادارتين ، والواقع أنهما فى جوهرهما وكيانهما متماثلتان ، وان كانت ادارة الأعمال الحكومية أوسع أفقا وأكثر تعقيدا لاشتباك فروعها وامتزاج أغراضها بعضها ببعض ، الا أن بعض الأعمال الحرة قد اتسع أيضا أفقها فى العصور الحديثة بل ترامت حدودها حتى شملت أرجاء المعمورة •

فالادارتان متماثلتان ، وان اختلفتا بعض الاختلاف فى الباعث • اذ كما قيل : ان الباعث فى الأعمال الحرة هو الصالح الذاتى ، والباعث فى الأعمال الحكومية هو الصالح العام ، ولكن هذا القول مبالغ فيه ، فليست الأعمال الحرة قاصرة على مجرد ابتغاء الصالح الذاتى ، بل يجب لسلامتها ـ ولنجاحها ـ ان تبتغيه فى ظل الصالح العام والا كانت عرضة للقمع من جانب السلطة العامة فى كل دولة متحضرة •

فالادارتان اذن متماثلتان فى الجوهر ، فما هى العناصر التى يتألف منهما جوهر الادارتين ؟ لادارة أى عمل حكومى أو حر ـ يلزمنا ( أولا ) أن نحدد كيفية توجيهه التوجيه العام مع تنظيم وسائل الاشراف عليه وأساليب الرقابة المجدية ، ( ثانيا ) أن نحدد بنيان الهيئة أو الادارة المنوط بها أداء العمل أو الاعمال المطلوبة ، ( ثالثا ) أن ندبر كيفية اختيار العمال اللازمين

لانجاز العمل أو الأعمال المطلوبة ، ( رابعا ) أن تدبر الاشياء المادية من مكان وأدوات ومتاع مختلف الصور مما يحتاج اليه هؤلاء العمال لانجاز الأعمال المنوطة بهم ، ( خامسا ) أن تنظر فى تدبير المال اللازم للوفاء بحاجات هذه الهيئة وعمالها ومتاعها وتنظيم دخله وخرجه وكيفية رصده وقيده .

هذه هى العناصر الخمسة التى تتألف منها الادارة ، سواء أكانت حكومية أم حرة ، نلخصها فيما يلى : (١) سلطة توجيهية ، (٢) وهيئة للتنفيذ ، (٣) بموظفيها وعمالها المنفذين ، (٤) وأدوات ومتاع الخ ، ( ٥ ) ومال .

ولنبدأ بتمييز هذه العناصر فى أى عمل ، ولنأخذ مثلا شركة مساهمة كبنك من البنوك ، فنجد العنصر الأول ممثلا فى مجلس الادارة والجمعية العمومية للمساهمين . والعنصر الثانى ممثلا فى البنك باعتباره منشأة ترمى الى غرض أو أغراض معينة حددها مجلس الادارة وجمعية المساهمين . والعنصر الثالث ممثلا فى موظفى البنك وعماله . والعنصر الرابع ممثلا فى بنيان البنك وأدواته ونقوده ودفاتره ومكاتبه وخزائنه الخ . والعنصر الخامس ممثلا فى رأس مال البنك الذى يرصد بعض ريعه لسد كل ما تتطلبه العناصر الأربعة المتقدمة من حاجات مالية . هذا فى المنشآت الحرة الواسعة النطاق . أما فى الأعمال الحرة الضيقة النطاق فقد نجد العناصر الثلاثة الأولى مندمجة فى شخص واحد .

أما تمثيل هذه العناصر فى الادارة الحكومية فالعنصر الأول الذى يرسم التوجيه العام للنشاط الادارى برمته ولكل فرع من فروعه المختلفة ويضطلع بالاشراف والرقابة ممثل فى البرلمان وناخبيه وفى رئيس الدولة ووزرائه . والعنصر الثانى ممثل فى الوزارات التى أنشئت لتضطلع هى والدوائر المختلفة التى تتألف منها بمرفق أو مرافق عامة معينة . والعنصر الثالث ممثل فى الموظفين من وكيل الوزارة ورؤساء الدوائر وكل من يليهم من الموظفين والعمال . والعنصر الرابع ممثل فى الابنية اللازمة لايواء كل وزارة أو مصلحة وما يتصل بذلك من مكاتب وأدوات ودفاتر الخ ، كما

يتمثل فى صنوف من المتاع والأدوات التى تختلف بين مصلحة وأخرى ، فوزارة الدفاع مثلا تحتاج الى حصون وثكنات وأسلحة وذخائر وأساطيل جوية وبحرية الخ ، ووزارة الصحة تحتاج الى مستشفيات ومعامل وأدوات جراحية وعلاجية وأدوية الخ ، ووزارة الرى تحتاج الى قناطر وترع وخزانات وكل ما يتصل بها من أجهزة مختلفة الأوضاع والصور وهلم جرا • وأخيرا العنصر الخامس يتمثل فى المال اللازم للانفاق على كل هذه العناصر الأربعة ، وتدبير الضرائب والرسوم والموارد المختلفة للحصول عليه ، وتدبير أساليب الصرف والقيد والمحاسبة والمراجعة وهلم جرا •

**فالادارتان ـ الحكومية والحرة ـ متماثلتان كما قدمنا فى الجوهر** والعناصر • واذا كان فى بعض البلاد أو بعض الأحايين قد شوهد تفوق فى انتاج الادارة الحرة على الادارة الحكومية فليس مرجع ذلك الى اختلاف فى الجوهر وانما مرجعه الى خلل يصيب أحد هذه العناصر ، فيمتد أثره الى سائرها ، ثم الى انتاجها العام • وأما ما يتعلل به بعض الباحثين من أن الادارة الحرة يحفزها دافع ابتغاء الربح والمزيد منه الى التفوق فى الاجادة والانجاز بعكس الادارة الحكومية فليس يحفز العاملين فيها مثل هذا الدافع ، فقول مردود • لأن العلة الحقيقية هى ما يتولد عن هذا الدافع من أحكام الرقابة على العناصر الادارية المختلفة وتشديد الاشراف عليها وحسن التوجيه • فلو روعيت هذه العوامل فى الادارة الحكومية لأستوت فى انتاجها مع الادارة الحرة •••

هذه العناصر الخمسة هى التى يتعاونها معا يتحقق معنى الادارة سواء كانت ادارة أعمال حكومية أو ادارة أعمال حرة • وسلامة كل عنصر منها ، وتأديته الوظيفة المخصصة له على الوجه الأكمل ، شرط جوهرى لانسجام الحركة برمتها ، وبلوغها الهدف الذى تبتغيه فى أسرع وقت ، وبأقل نفقة ، وأحسن ناتج •

غير ان الادارة ـ حكومية كانت أو حرة ـ مع استيفائها هذه العناصر الخمسة ، يجب ان يهيمن عليها ذلك المبدأ الأساسى فى كل نشاط انسانى ،

مبدأ تقسيم العمل . ذلك لأن كل جماعة بشرية انما يقوم كيانها على تبادل الخدمات بين أعضائها ، طبقا لحكم التضامن الاجتماعى القائم على تشابه الحاجات واختلاف الملكات ، وما يقتضيه هذا وذاك من وجوب تقسيم العمل . ومن هذه الخدمات ما يستطيع أفراد الجماعة أن يؤديه بعضهم لبعض ، ومنها ما لاقبل لهم بأدائه الا اذا نابت عنهم الدولة بسلطاتها العامة فى الاضطلاع به .

فاذا كان مبدأ تقسيم العمل يجب ـ بفطرة الاشياء ـ أن يلتزمه النشاط الفردى فهو فى النشاط الحكومى ألزم وأوجب . ذلك لأن النشاط الحكومى أوسع نطاقا من نشاط أى فرد أو أية هيئة حرة فى داخل الدولة . فآثاره المتعددة الصور تمتد الى كل فرد والى كل بيئة ، فى الجيل الحاضر وفى الأجيال المقبلة . وهذا يدعونا الى تعيين نطاق نشاط الادارة الحكومية ، أو بعبارة أخرى : تعيين المرافق التى يجوز للادارة الحكومية أن تتولاها والمرافق التى يجب ان تتركها لنشاط الأفراد .

**ثانيا ـ نطاق نشاط الادارة الحكومية :**

فى دور الحضارة الذى بلغته الأمم الحديثة نجد خدمات كثيرة ضرورية لحياة الحضارة التى تحياها ، خدمات يؤديها الأفراد بعضهم لبعض ، والنشاط الفردى وحده يضطلع حرا بأداء هذه الخدمات وان كان يفتقر فى جانب منه الى تدخل النشاط الحكومى وأجازته أو رقابته . ولكن الى جانب هذه الخدمات توجد خدمات أخرى ، طبيعتها وأهميتها وعموم الحاجة اليها وصعوبات تنظيمها تقتضى أن تضطلع بها الحكومة باسم الأمة ولنفع الأمة كافة ، بحيث يرى كل فرد أن الأمة ممثلة فى الحكومة مدينة له بهذه الخدمات ، تؤديها اليه كلما احتاج اليها أداء متماثلا ، محددة شروطه وأوضاعه من البداية .

هذه الخدمات يطلق عليها « المصالح العمومية » ونطاقها يمتد الى ما لا نهاية ، اذ يختلف بحسب أعمار الأمم ، وتطورها الاجتماعى ، ومقدرتها على التنظيم . فمثلا ترى أكثر الأمم المتحضرة الآن أن توريد الماء والغاز

والكهرباء لسكان المدن والقرى خدمة عامة يجب أن تضطلع بها مصالح عمومية • وبالعكس لا تزال ترى أن توريد خبز صحى مصنوع من قمح نقى جيد خدمة تدخل فى نطاق النشاط الفردى • على أنها قد ترى فى الغد ـ اذا ذللت العقبات العملية فى التنظيم على نطاق واسع ـ أن توريد الخبز كتوريد الماء « مصلحة عمومية » يجب ان يضطلع بها النشاط الحكومى ، **وقد يأخذها العجب من تفكير الأجيال السابقة فى هذا الشأن وهلم جرا •**

فالمسألة اذن مسألة تقديرية ، متروك تحديدها للسلطات التوجيهية فى الدولة : البرلمان والوزارة • والفلسفة السياسية هنا متضاربة المذاهب ، متعددة مناحى التفكير • وان كانت فى جوهرها تؤول الى مذهبين : المذهب الفردى والمذهب الاجتماعى أو الاشتراكى • ولما كان نشاط الادارة الحكومية شكلا ينحصر فى مجموعه فى القيام بمرافق الأمة المشتركة تنفيذا للقوانين التى يسنّها البرلمان ، فانه حسبما يجنح البرلمان والوزارة الى أحد هذين المذهبين تتفاوت هذه المرافق فى الكثرة والقلة •

فاذا اتبع البرلمان المذهب الأول ـ مهتديا بوحى الرأى العام فى وقت معين ـ قصر وظائف الادارة الحكومية على الأعمال التى لابد منها لصيانة الدولة فى الداخل والخارج ، ونزل بنشاطها الى القدر الادنى الذى لا مندوحة عنه ، تاركا لحرية الأفراد أوسع مجال لتنظيم مرافقهم أو خدماتهم التى يؤديها بعضهم لبعض بدون معونة أو هداية من الدولة • واذا اتبع المذهب الثانى ـ مهتديا بوحى الرأى العام فى وقت معين ـ عمد الى توسيع اختصاص الادارة الحكومية الى كل المرافق والخدمات التى يشترك فى الاحتياج اليها كافة الأمة أو جماعة كبيرة منها ، حتى تضمن الدولة بتوليها هذه المرافق أن كل فرد من رعيتها ينال قسطه من هذه الخدمات ، طوعا أو كرها •

وسواء أخذت الدولة بهذا المذهب أو ذاك فانها لابد مقسمة اختصاصات الادارة الحكومية ـ تمشيا مع مبدأ تقسيم العمل ـ بين هيئات تتولى كل منها كل الأعمال التى من نوع واحد : فهيئة تقوم بشئون الدولة الخارجية ،

وأخرى تنظم القوى الحربية ، وثالثة تقوم بالأمور القضائية ، ورابعة لمالية الدولة ، وخامسة لشئون الأمن . هذه هى المرافق الخمسة التى تؤديها الدولة طبقا للمذهب الفردى . فاذا جنحت الى المذهب الاجتماعى أضافت الى جهودها تولى مرافق أخرى كتعليم الأمة وترقية آدابها وفنونها ، وصيانة صحتها ، وتنظيم مواصلاتها ، وتنمية ثروتها الطبيعية وكفايتها الصناعية الخ وخلقت لأداء هذه المرافق هيئات أخرى .

ولست أرى فائدة فى المفاضلة النظرية بين هذين المذهبين . انما اذا أردنا أن نسترشد بالمشاهدات العملية فانا نشاهد ـ أولا ـ أن الحكومات الأوربية درجت فى بداية تنظيمها على المذهب الفردى واستمرت متمسكة به الى أوائل القرن التاسع عشر ، ثم انتقلت منه شيئا فشيئا الى المذهب الاجتماعى ، وأمعنت الآن فيه الى مدى بعيد . ثم نشاهد ـ ثانيا ـ ما صحب هذا التطور من التغير فى أساس النظر الى الحكومة من اعتبارها سيدة الرعية الى اعتبارها خادمة الرعية . فقد كان النظر الغابر الى الحكومة يرى فيها هيئة تسود الرعية وتسيطر عليها فيجب أن يقتصر نشاطها على ما لا مندوحة عنه لصون كيان الدولة . أما النظر الحديث فلا يرى فى الحكومة الا هيئة تخدم الرعية كما تبتغى الرعية أن تخدم . ولا حرج ـ اذن ـ فى أن يمتد نطاق عملها الى كل ضروب النشاط التى تؤدى فى أى صورة من الصور الى المزيد من الخير العام والرخاء العام .

هذا هو المشاهد وهذا هو الواقع . أما من حيث قيمة كل من المذهبين فى ذاته فانى أرى الشعوب أحوج الى المذهب الاجتماعى ، وهو لها أجدى ، فى دورين من أدوار تطورها : الدور الأول فى بداية تكوينها ، والدور الثانى اذا أسرفت فى الحضارة أو بلغت منها أعلى مراتبها .

أما حاجتها فى الدور الأول فلأن سواد الأمة يكون بمكانة من الجهل لا يفقه معها مصلحته الحقيقية ، ولا يميز بين مواطن نفعه وعطبه ، فهو يحتاج الى مصباح الدولة لينير له الطريق ، والى سلطانها ليلزمها السير فيه .

أما حاجتها اليه فى الدور الأخير من تطورها فلأنه فى هذا الدور يحتدم النزاع الاقتصادى والاجتماعى بين الأفراد والجماعات ، نزاع يحيا فيه القوى ويهلك الضعيف ، والقوة والضعف هنا بنصيب كل فرد أو جماعة من وسائل الانتاج ، وهى ـ كما نعلم ـ متنوعة من عمل أو مال بكل صنوفهما ومراتبهما • وكل ذى نصيب منها يناجز به خصمه ، أو يتألب مع فريقه على فريق خصمه ، ويريد أن تكون له ولوسيلة انتاجه الغلبة على الفريق الآخر ووسيلة أنتاجه • وهذا الكفاح قد يفضى الى دمار الدولة اذا لم تتدخل الحكومة لتنظيمه بوضع الاحكام الكفيلة بتوجيهه الى المصلحة العامة ، وصون الفريق المغلوب من جور أو جشع الفريق الغالب • فهى تتدخل ـ مثلا ـ بتشريع يرمى الى حماية العمال فى صحتهم وأجرهم من جور أو جشع ذوى المال ، أو حماية هؤلاء من بغى العمال أو طغيانهم ، وتشريع صناعى ينظم مشكلات الصناعة والتجارة ، وتشريع اجتماعى يهدف الى كبح سوءآت البغضاء بين الطبقات •• وهلم جرا •

وأخيرا نرى فى ايثار المذهب الاجتماعى على المذهب الفردى بالنسبة الى مرفق معين ـ كمرفق المواصلات أو مرفق التعدين ـ وجوب توافر شرط أساسى هو معيار هذا الأمر فاذا لم يتوافر وجب الرجوع الى المذهب الفردى ، ذلك أن يكون تولى الحكومة لهذا المرفق أكثر انتاجا وأضمن فى نفاذه من تركه بأيدى الأفراد • فاذا كان تولى الحكومة له يستلزم نفقات أكثر فلا معنى لنزعه من ادارة الأفراد الذين يقومون فى النهاية بالغرم المالى بما يؤتون الدولة من ضرائب ، اللهم الا اذا كان يخشى من تركه بأيدى الأفراد من تهاونهم أو هوادتهم فيه كشأن من شئون الصحة العامة أو الوقاية الزراعية •

وجملة القول ان نطاق نشاط الادارة الحكومية قد آل فى العصر الحديث بصفة عامة الى نطاق رحيب متعدد الصور والألوان متباين الأوضاع والأحجام ، فهل تتولاه الادارة الحكومية على نحو مركز ؟ أو تجعل الغلبة فيه لمبدأ تقسيم العمل فتوزعه بين سلطة مركزية من جانب وسلطات محلية من جانب آخر ؟

بعبارة أخرى : بعد أن تحدد السلطات التوجيهية فى الدولة ـ أى البرلمان والوزارة ـ نطاق الأعمال الحكومية ، هل تعهد بها الى هيئات مركزية مقرها عاصمة الدولة ولها فروع فى الأقاليم والمدن والقرى بحيث تتناول كل هيئة وفروعها مرفقا أو أكثر من المرافق التى رؤى أن تضطلع بها الادارة الحكومية ؟ أو تحتفظ بنصيب من هذه المرافق للهيئات المركزية وفروعها فى الأقاليم والمدن والقرى وتتخلى عن باقيها لهيئات محلية ، أقليمية أو بلدية أو قروية ، يختارها أهل الأقليم أو البلدة أو القرية ، وتضطلع فى استقلال محدود بهذه المرافق ، فى ضوء اشراف وارشاد ورقابة من الادارة المركزية ؟ .

أى هذين الطريقين أفضل ؟

الهدف العام الذى تسعى اليه الادارة الحكومية هو تحقيق أكبر رخاء وأكبر خير لأكبر عدد من الرعية ، وفى ضوء هذا الهدف يجب أن نقرر هذه المفاضلة :

نشاهد ( أولا ) أن الادارة الحكومية عندما كانت ضيقة النطاق وكانت أعمالها قاصرة على عدد محدود من المرافق العامة وهو الذى لا مندوحة عنه لصون كيان الدولة كالدفاع وصون الأمن ، والقضاء على الخصومات ، كان سلوك الطريق الأول ميسورا ولا حرج فيه . أما وقد اتسع نطاق الأعمال الحكومية هذا الاتساع الحثيث المطرد الازدياد ، وأصبح يمتد فى كل يوم الى أنواع من الخدمات المشتركة كانت الى الأمس القريب تعتبر فى صميم نطاق النشاط الفردى ، فقد أصبح أداء هذه الخدمات جميعا وفى كل بقاع الدولة ـ فى حين أن بعضها مرافق محلية بحتة وبعضها مرافق قومية خطيرة ـ أصبح أداؤها على الوجه المرضى مهمة عسيرة ينوء بها كاهل الحكومة المركزية ، سواء من حيث التنظيم الادارى أو التنظيم المالى .

( ثانيا ) أن دأب الادارة الحكومية فى التقيد بأنماط متشابهة متماثلة فى انجاز أعمالها يتعارض مع ما قد تستلزمه ادارة مرافق محلية ـ تختلف

بطبيعتها من اقليم الى اقليم ومن قرية الى قرية ـ من وجوب اختلاف أنماط العمل بحسب تفاوت الخدمات المحلية المطلوبة نوعا وحجما • كذلك هذه المرافق المحلية يجب أن تختلف من حيث الاجراءآت اللازمة لحفظ الأمن عاصمة الدولة تختلف من حيث طبيعة الاجراءآت اللازمة لحفظ الأمن فيها عن بلدة متوسطة أو صغيرة ، واجراءآت الوقاية الصحية تختلف فى ثغر من الثغور عن مثلها فى بلدة داخلية كما تختلف فى الشمال عنها فى الجنوب ، وهلم جرا • ومن شأن التقيد بأنماط متماثلة فى انجاز الأعمال ـ وهو دأب الادارة الحكومية ـ أن يغفل التفاوت المختلف الصور الكائن بين الاحتياطات المحلية لجهات محلية مختلفة •

( ثالثا ) أن ادارة الأقاليم والمدن والقرى تتطلب عند القائمين عليها ـ من حيث دقة العناية بالمرافق المحلية البحتة ـ دراية وأحساسا بحاجات الأهلين ورغائبهم قلما يتوافر عند موظفين موفدين من عاصمة الدولة الى تلك الأقاليم والمدن والقرى لأجل محدود لا تربطهم برفاهتها روابط دائمة •

( رابعا ) أن ادارة شئون البلدة أو القرية بمجلس منتخب من أهلها خير تدريب لهم على أساليب الحكم النيابى ، مما يؤهلهم فيما بعد لحسن أداء الوظائف النيابية الأجل شأنا كالنيابة عن الأقليم فى مجلس الاقليم أو النيابة عن الأمة فى برلمانها القومى •

( خامسا ) أن استئثار أهل البلدة أو القرية بادارة مرافقهم المحلية بمجلسهم المنتخب من بينهم وبواسطتهم من شأنه أن يرفع كرامة أهل البلدة أو القرية ، ويزيد اشعارهم بحقوقهم الوطنية وتكاليفهم القومية • وكل ما يزيد الكرامة الضرورية والكرامة القومية يعتبره علماء السياسة والاجتماع ضمانة من أقوى الضمانات الدستورية ، ودعامة من أمتن دعائم مجد الأمم •

( سادسا ) أن النظام التركيزى ـ أى قيام الادارة المركزية بجميع المرافق العامة ـ من قومية ومحلية ـ يتعارض مع عدالة توزيع الأعباء المالية ، اذ يتبعه حتما غبن على دافعى الضرائب : فان الجانب المخصص من ميزانية الدولة لكى تدير به الحكومة المركزية مرافق الأقاليم والمدن والقرى

يكون توزيعه عليها بمشيئة الحكومة المركزية ، لا بمشيئة أهل الأقاليم أو المدينة أو القرية بنسبة ما دفعوه الى خزانة الدولة ، بخلاف الحال فى نظام الحكم المحلى فان ما يربطه أهل الأقليم أو المدينة أو القرية على أنفسهم من الضرائب المحلية سدادا لمرافقهم المحلية يضمنون صرفه فى المرافق بالذات .

( سابعا ) وأخيرا أثبتت تجارب الأمم أن النظام التركيزى الشديد لايتفق مع النظام البرلمانى ، وكلما زادت الدولة مركزية كلما اعتلت حياتها البرلمانية ، والرأى السائد الآن هو أن هذا موطن العلة الكبرى فى تدهور النظم البرلمانية فى أكثر الدول الأوربية ، وأن نجاح النظام البرلمانى فى بريطانيا ـ أكثر من نجاحه فى أية دولة أخرى ـ انما يرجع الى اتساع أفق الحكم الذاتى المحلى فيها Local Self-Government اتساعا لاتدانيها فيه أية دولة أخرى ، اذا استثنينا الولايات المتحدة الأمريكية وبعض دول ( الكومنولث ) .

ذلك لأن النظام التركيزى يقضى حتما الى الاخلال بالتعاون الحكيم الواجب توافره بين السلطات التوجيهية فى الدولة ـ البرلمانية والوزارة ـ ذلك التعاون الذى هو شرط جوهرى لاستقامة النظام البرلمانى : لأن تولى الادارات المركزية لجميع مرافق الأقاليم والمدن والقرى يجعل الوزراء ، وهم على رأس هذه الادارات ، فى حرج دائم من ضغط أعضاء البرلمان وهدفا للضغط عليهم من كل الجوانب . اذ يرى الناس أن المنفعة الكبرى لهم هى فى حيازة بعض النفوذ على الوزراء ، فيوجهون عنايتهم الى الحصول على مركز يؤتيهم هذا النفوذ البعيد الأثر . هذا المركز هو النيابة عن الأمة فى برلمانها لأن حياة الوزارة مرهونة برضائه وتأييده ، وكلما عظم اختصاص الوزير زاد الضغط عليه وحفه الارهاق من كل جانب ، حتى ليعجز عن متابعة سياسة معينة لكثرة ما يحيد عنها أو يعمل على نقيضها طبقا لوحى النواب الذين لا يستطيع الاستغناء عن أصواتهم اذا أراد بقاء الوزارة فى الحكم . والنواب من جانبهم ـ أمام وعدهم ناخبيهم قضاء مرافقهم المحلية لدى الوزراء ـ لايجدون بدا من مساومة هؤلاء عن تأييدهم اياهم بانجاز تلك المرافق المحلية وفق مشيئة النواب .

وعلى هذا النحو تضطرب السياسة القومية ، ويختل التعاون الحكيم الواجب ايجاده بين السلطتين التوجيهيتين فى الدولة ـ البرلمان والوزارة ـ على تحقيق الصالح العام وحده ، وتعلو المصالح الشخصية والمحلية الضئيلة على المصالح القومية الخطيرة ، ويضعف الوزراء عن متابعة سياسة قومية ثابتة باطراد •

هذه مبررات توزيع المرافق التى تضطلع بها الاداراة الحكومية بين سلطة مركزية وسلطات محلية • ولكن كيف يكون التوزيع بينهما وعلى أى معيار يسير ؟

اختلفت سياسات الدول فى هذا الشأن ، وكان فى أكثرها وليد التطور التاريخى فى كل دولة ، ووليد ظروفها وأحوالها الخاصة كتكوينها الجغرافى ـ سويسرا مثلا ـ ومزاجها القومى ـ انجلترا وفرنسا ـ غير أنه بالتأمل نستبين فى طى هذه الخصوصيات اعتبارات نظرية عامة روعيت ، ويجب أن تراعى ، فى هذا التوزيع •

فالاعتبارات التى تحدد اختصاص السلطة المركزية هى أن كل المرافق التى تمس الأمة فى مجموعها باعتبارها كتلة واحدة يجب ان تتولاها الحكومة المركزية : أولا لأن نظرها الى الصالح العام يكون أبعد مدى وأوسع أفقا من الهيئات المحلية ، وثانيا لأن لديها فى عمالها ذكاء أعلى وكفاءة أنبه مما لدى الهيئات المحلية • وكل المرافق التى يستلزم أحسان أدائها أن تسير فى كل أرجاء الدولة على وتيرة واحدة يجب بالمثل أن تناط بالدولة ، لأنه اذا كان فى توزيع العمل قوة • فان فى توحيده وأدماجه حيث يجب التوحيد والادماج قوة أخرى •

أما السلطات المحلية فيعهد اليها بالمرافق التى يتوافر فيها أحد الشروط الثلاثة الآتية : ( ١ ) كونها تهم الاقليم أو البلدة أو القرية لأنها تنصرف الى شأن من شؤونها الخاصة ، (٢) أو كونها تستلزم فى أدائها رقابة دقيقة دائمة لايتاح للحكومة المركزية القيام بها كما يتاح للهيئات المحلية ،

لبعد المصدر الذى تنبعث منه الرقابة فى الحالة الأولى وقربه فى الحالة الثانية ، ( ٣ ) أو كونها من المرافق التى يضيرها توحيد النمط ويصلحها تغييره تبعا لحاجات الاقاليم المختلفة والبلدان المتباينة .

ولنضرب أمثلة على تطبيق هذه القواعد العامة فى بعض المرافق :

فمرفق الدفاع يجب ان تتولاه الحكومة المركزية أولا لعموميته وثانيا لأنه يستلزم التنظيم على نمط واحد .

وكذلك مرفق اقامة العدل يجب ان تتولاه الحكومة المركزية برمته لهذين السببين ، ولسبب ثالث وهو اقصاء القضاة عن المؤثرات المحلية ، وهم لا يكونون بمعصم منها اذا كان أمر تعيينهم وربط أجورهم بيد سلطات الأقليم أو البلدة .

وأما مرفق حفظ الأمن فلكل من السلطتين تولى جانب منه . فأما حجة الحكومة المركزية فهى أن هذا المرفق يحتاج الى تنظيم متشابه فى كل بلدان الدولة ، وثانيا لأن بث الأمن فى كل أرجاء الدولة مطلب يهم مجموع الأمة على السواء . وأما حجة السلطات المحلية فهى أنها أقدر على جعل رقابتها أدق ، وتكاليفها أقل ، من الحكومة المركزية ، وأن صالح أهل الأقليم أو البلدة فى استتباب الأمن فى ربوعها هو أكبر حافز لهم على صيانة هذا المرفق . وخير حل عملى هو توزيع هذا المرفق بين الهيئتين واقتسام نفقاته بينهما ، مع توحيد نظام العمل بتشريع واحد يسرى عليهما على السواء .

أما مرفق الصحة العامة فيجب ان يعهد بأكثره الى السلطات المحلية : أولا لأنه يستلزم فى انجازه رقابة دقيقة دائمة لايتاح للحكومة المركزية القيام بها كما يتاح للهيئات المحلية . وثانيا لأنه من المرافق التى يضيرها توحيد النمط ويصلحها تغييره تبعا للظروف المحلية المختلفة ، مع تحفظين : ( الأول ) أن تستبقى السلطة المركزية حق الاشراف الدقيق لتكفل نفاذ القوانين الصحية وتحمل السلطات المحلية قهرا على اتباعها . ( والثانى ) أن

تستبقى الادارة الفعلية للمشروعات الصحية العامة التى تهم الأمة جميعا .

وأما التعليم فالأولى منه ـ او الابتدائى ـ يحسن فرضه على السلطات المحلية ويلحق به فى محليته التعليم الفنى من زراعى وصناعى وتجارى ، غير أن صالح الدولة فى نشر درجة معينة من العرفان فى مجموع الأمة يحتم قيامها بالتوجيه والاشراف على المعاهد التى تسديه ويحتم مشاركتها للسلطات المحلية فى عبء الانفاق عليه . أما درجات التعليم الأخرى كالثانوى والجامعى فلا تسمح بهذه المحلية ، لاسيما التعليم الجامعى ، فللجامعات صبغة قومية توجب اعتبارها عبءا مركزيا .

وأما الاقتصاد القومى بكل أوضاعه وصوره فهو أيضا من المرافق الجائزة التوزيع بين السلطتين : فالأعمال الاقتصادية التى تنطوى عليها اذا كان يغلب عليها الصالح العام تولتها السلطة المركزية ، واذا كان يغلب عليها الصالح المحلى تولتها السلطات المحلية ، ان ما كان منها يتطلب انفاقا تنوء بها الماليات المحلية فيجب ان تتولاه الخزانة العامة بالرغم من محليته .

وأما مرفق الخدمات الاجتماعية ـ بحقوله المختلفة ـ فيجب ان يترك جانب منه للنشاط الفردى ، وأما الجانب الذى تضطلع به الاداة الحكومية فيجب أن يعهد بأكثره الى السلطات المحلية ـ للأسباب التى قدمناها ـ مع اشراف وتوجيه من السلطة المركزية .

وبعد فهذا بيان موجز ، وعلى سبيل التمثيل ، لمدى مساهمة السلطات المحلية فى الاضطلاع بالمرافق العامة . غير ان نجاحها فى هذه المساهمة يتوقف ـ كما أثبتت التجربة فى كل من بريطانيا وفرنسا وامريكا ـ على تنظيم أساليب اشراف السلطة المركزية عليها اشرافا يصونها من العبث أو الجمود ، ويعصمها من الزلل بالاسراف أو التقتير فى شؤونها المالية ، ويصدرها عن البغى أو الطغيان على الأقليات المحلية . كما يتوقف على وضع تشريع مفصل موحد يسرى على الوحدات المحلية المتشابهة ، مع تدبير رقابة يقظة من جانب الادارة المركزية ، الى غيرها من المسائل المتشعبة التى

يجب تركيز العناية بها لنجاح نظام الادارة المحلية ، مما نكتفى بالاشارة اليه .

ثالثا ـ دستور « الادارة المحلية » بمعناها الحديث .

هو طائفة من القواعد أجمع عليها علماء الغرب ، وأقرتها المؤتمرات الدولية للعلوم الادارية ، وتتلخص فى القواعد الآتية :

( أولا ) ضرورة توزيع المرافق العامة التى تتولاها الادارة الحكومية بين هيئات يراعى فى كل منها توفير الكفاءة الفنية اللازمة لأداء المرفق الذى اضطلعت به مع القصد فى النفقة ، وأن تكون اختصاصات كل هيئة متجانسة فى الغاية ، متآزرة فى وسائل التنفيذ ، بحيث لاتصير الوزارات كشكولا متنافر الاجزاء من اختصاصات متباينة ، وحتى بذلك تستطيع الأداة الادارية ان تبرأ مما ينطوى عليه التوزيع السقيم من أسوأ ضروب التبذير المالى والخلل الادارى .

( ثانيا ) ضرورة ترتيب المرافق العامة ترتيبا تراعى فيه أهميتها النسبية فى حياة الأمة وعمران البلاد . وهذا ما يعبر عنه بقاعدة « المنفعة » فى الانفاق الحكومى . وانفاذ هذه القاعدة يستلزم موازنة دقيقة بين المطالب المتباينة على الايرادات العامة ، فليس من الصواب البت فى مطلب منها لما يتجلى لأول وهلة من نفعه الظاهر ، بغض النظر عن المطالب الأخرى التى ان ألقينا اليها نظرة فاحصة قد تكون أكثر أو أعمق نفعا ، فالأمر يقتضى شمول النظر فى ميدان المطالب الاتفاقية برمتها ، وضبط تقدير النفع المرجو من كل منها ، والموازنة العادلة بينها جميعا . فالمرافق الجوهرية فى حياة كل أمة يجب ان تكون لها الأولوية على سواها من وجوه الانفاق الحكومى وذلك باجراء الموازنة بين مراتب الحاجات العامة وأيثار ما ثقلت موازينه على ما خفت . كما يقتضى حسن التوجيه فى السياسة العامة لكل مرفق بتحديد الهدف المطلوب ادراكه من الانفاق المخصص له ؛ وأن يكون هذا الهدف واضحا حاسما لاغموض ولاتردد فيه ، ثم يقتضى اتخاذ أنجع

الوسائل لتحقيق هذا الهدف •

( ثالثا ) ـ ضرورة تعيين مهمة الوزارة فى النظام البرلمانى على الوجه الصحيح • وهذا يقتضى توافر مطالب ثلاثة :

المطلب الأول : هو أن يكفل رئيس الوزارة توحيد الاتجاه فى السياسة العامة للوزارة ، وحسن الاتساق وقوة الانتاج والتبسيط فى كل فروع البنيان الادارى •

المطلب الثانى : هو وجوب التمييز بين الجانب السياسى والجانب الادارى فى مهمة الوزير البرلمانى • فالجانب السياسى له ناحيتان : ناحية انشائية وناحية اشرافية • فالناحيـة الأنشـائية تنحصر فى أن الوزير بعد اذ عهد اليه رئيس الوزارة ببرنامج الحكم فيما يتعلق بنشاط وزارته ـ أو على الأصح ببرنامج الغايات التى يجب ان يرمى اليها مرفق أو مرافق وزارته ـ يبدأ بالسعى لتحقيق هذا البرنامج ، فيكلف وكيل الوزارة وأعوانه الفنيين من رؤساء المصالح والادارات بوضع الخطط العملية الفنية التى تكفل تنفيذ هذا البرنامج بقدر ما لدى الوزارة من وسائل مادية وفنية وتشريعية ، وما يقترح استحداثه فى مشروع الميزانية المقبلة من تعديل فى الاعتمادات زيادة أو تخفيضا أو حذفا ، وما يقترح سنه من تشريع جديد أو تعديل أو الغـاء فى التشريع القائم ، وما يقترح الأخذ به من أساليب جديدة فى النشاط الادارى تزيد مقدرة الهيئة الادارية على بلوغ الغايات التى ينشدها برنامج الحكم • هذه هى الناحية الانشائية فى الجانب السياسى من اختصاص الوزير • غير أن هذا الانشاء لا يؤتى ثماره اذا لم يكفله اشراف يقظ مستمر ، يتحقق أولا فأولا ، وخطوة خطوة ، من دوام مطابقةا الخطط العملية العامة ، وما يتفرع من خطط جزئية ، للغايات التى يشملها البرنامج الوزارى • وهذه هى الناحية الاشرافية من الجانب السياسى من اختصاص الوزير البرلمانى ، وفى هاتين الناحيتين ـ الانشائية والاشرافية ـ ينحصر كل نشاطه السياسى باعتباره عضوا فى السلطة التنفيذية • ولا يذهب الجانب السياسى الى أبعد من هذا المدى • وعلى الأخص يجب ان نستبعد منه فكرة خاطئة خبيثة تسربت

الى مدلوله فى أكثر الدول البرلمانية : فكرة ترمى الى استغلال هـذا الجانب السياسى فى خدمة غايات خاصة أو قضاء لبانات فردية للأنصار السياسيين ، أو العمل على مرضاة ذوى النفوذ بين الناخبين أو بين أعضاء البرلمان على حساب المصلحة العامة . فذلك كان منشأ العلل التى انتابت الحكم البرلمانى فى أكثر الدول ، حتى زهدت بعض الشعوب فيه . وكل تصرف مبنى على هذه البواعث يجب أن يقضى عليه ، وأن يؤخذ مبرمه بجريرته ، وأن يمكّن القضاء من الغاء هذا التصرف .

أما الجانب الادارى من مهمة الوزير البرلمانى فليس معناه أن الوزير يقضى وقته ويستنفد نشاطه فى ادارة الشؤون اليومية المباشرة فى وزارته ، بل هو باعتباره الرئيس الأعلى لوزارته يعطى التوجيه العام لنشاط الهيئات الادارية المنوطة به ويسهر على التوفيق بين نشاطها وبين الغايات التى يبتغيها برنامج الحكومة ، ويقوم بالاشراف الأعلى على مظاهر هذا النشاط المختلفة ، ويفصل فى المسائل الكبرى التى يحتفظ لنفسه بالفصل فيها ، مستعينا فى كل ذلك بالتخصص والدراية الفنية التى يمده بها أعوانه الفنيون .

المطلب الثالث :: لكى يكون اشراف الوزير اشرافا مجديا ، يرمى الى اقتلاع المساوىء ، وحث الهمم المتوانية ، وزجر الارادات المتخاذلة ، لكى تشعر الهيئات الادارية برقابة الوزير النافذة الى كل مظاهر نشاطها وبرقابة البرلمان من خلال رقابة الوزير ، لكى تصير هذه الرقابة ضمانا جديا لتسيير الهيئات الادارية فى حدود القانون والصالح العام وتكبح جماحها عن أن تطغى وتتجاوز كل حد مرسوم وتعسف بكل حق مسنون ، لكى تنجح فى زجر كل موظف مهما كان رفيع المرتبة من ارتكاب المساوىء ومن استغلال نصيبه من السلطة العامة لغير المصلحة العامة ، لكى تبلغ رقابة الوزير هذه الأهداف جميعا قررت المؤتمرات الدولية للعلوم الادارية ان تنشأ فى كل وزارة « هيئة رقابة مستقلة » لمعاونة الوزير فى أداء هذه المهمة الجوهرية ، وأن تكون تابعة للوزير وحده ، وأن لا تشترك فى مباشرة الشؤون الادارية ، وأن يحاط موظفوها بالضمانات القانونية التى تقيهم من

أى أجراء تعسفى يؤثر فى مستقبلهم ، وأن تشكل من عدد من المفتشين تكون نزاهتهم وكفاءتهم الممتازة وعدالتهم فوق كل ريبة ، وأن يعهد اليهم بسلطة واسعة النطاق فى التفتيش على سائر فروع الادارة المركزية والمحلية ، وأن يتمتعوا بأكبر قسط من الاستقلال فى أداء وظائفهم •

( رابعا ) : فى التنظيم الداخلى للمصالح العمومية يجب ان يراعى مبدأ عدم تركيز الأعمال بأن يعطى الموظفون القائمون على ادارة المصالح أوسع مجال تستلزمه أعباء مناصبهم ، وأن يقلل عدد المصادقات الادارية المتعاقبة التى تتوزع فيها المسئولية توزعا يمحق جدواها ، وأن يحدد تحديدا دقيقا اختصاص كل موظف مهما كانت مرتبته فى السلم الادارى ليسأل مسئولية تامة عن نصيبه فى الاختصاص ، وأن يوزع العمل بين المناصب المختلفة على نحو يدفع عن الجمهور بلاء البطء المشهور فى انجاز الاعمال الادارية ، وأن تبذل عناية مستمرة لاقتباس أحدث الأساليب الفنية فى انجاز الأعمال وتعميمها فى كل فروع الادارة ، ولاختيار أفضل الطرق لترتيب الأعمال الكتابية بحيث تكون هذه الطريقة المختارة سارية فى كل فروع الادارة •

**( خامسا ) سلطة التعيين فى الوظائف العامة : الاتجاه الآن هو** وجوب تركيز التعيين فى الوظائف العامة فى يد لجنة مستقلة تتولى عقد امتحانات مباراة للمرشحين لكل الوظائف العامة ، الا ما استثنى بنص صريح فى قانون شامل يصدر محددا لمراكز الموظفين العموميين وحقوقهم وتكاليفهم وشروط ترقيتهم وتأديبهم وعزلهم ، وذلك أسوة باللجنة القائمة فى انجلترا من منتصف القرن التاسع عشر : لجنة رقباء الخدمة المدنية Civil Service Commissioners حتى ينجو الوزير من ضغط المطامع الشخصية ومصارعة الاهواء الحزبية وحتى لا تكون الوظائف العامة مجالا للنهب السياسى ومصدرا لا ينفذ لارهاق الوزراء واحراجهم وصرفهم عن أن يتبعوا باطراد سياسة قومية يعتقدون فى صلاحها •

( سادسا ) وجوب تنظيم الصلة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ، بين البرلمان والادارة • فالتنظيم الادارى فى الدول البرلمانية يجب أن يبدأ بتنظيم الصلة بين البرلمان والادارة • لأن مهمة البرلمان فى الواقع هى مهمة ادارية اذا نظرنا الى الادارة ، لا بمعناها الضيق المصطلح عليه ، بل بمعناها المتسع الذى يعرّف سلطات الدولة جميعا بأنها هيئات قائمة لادارة مرافق الأمة ، وأن كل سلطة تدير هذه المرافق بأسلوب مغاير لأسلوب الأخرى ، فالبرلمان يديرها برسم السياسة العامة للخدمات التى يجب ان تؤديها الدولة للفرد وللشعب فى مجموعه • هذه السياسة العامة يعبر عنها البرلمان بالقوانين التى يسنها مجملة فى صياغتها ومتضمنة المبادىء الأساسية والأحكام العامة ، ويعهد بتنفيذها الى لجنة برلمانية يصطفيها بطريق غير مباشر تسمى « الوزارة » • والوزارة تستخدم فى هذا التنفيذ كل التشكيلات الادارية التى تسمى « الادارة » بالمعنى الضيق وتقوم بالاشراف عليها وتوجيهها فى المنهج الذى رسمه البرلمان •

فكأن البرلمان والادارة يتعاونان فى الواقع ، بأساليب متباينة ، على ادارة المرافق العامة ، واذن تكون الدعامة الاساسية فى التنظيم الادارى الحكيم هى احسان التعاون بين هاتين السلطتين •

واذا استعرضنا الطرق المتبعة فى الدول الغربية لتنظيم الصلة بين البرلمان والادارة وأحكام التعاون بينهما رأينا هذا الميدان تقتسمه فى جملته ثلاث خطط :

الخطة الأولى : أن يعطى لكل من السلطتين استقلال مطلق بحيث لاتكون لاحداهما هيمنة على الأخرى ولا اتصال منظم بينهما كما فى الولايات المتحدة الأمريكية •

الخطة الثانية : أن يوجد تنظيم للاتصال والتعاون بين السلطتين بصور مختلفة تؤدى فى غايتها الى سيادة التشريعية على التنفيذية كما فى فرنسا •

الخطة الثالثة : أن يوجد تنظيم للتعاون بينهما يؤدى الى أن التنفيذية هى التى تقود التشريعية وتوجهها بدون أن يصل هذا التوجيه والقيادة الى حد السيادة عليها كما فى انجلترا •

أما الخطة الأمريكية فلعلها أسوأ الثلاث ، لما قد تفضى اليه من احتمال انعدام التعاون بين السلطة التشريعية والتنفيذية ، فحق التشريع ليس منظما تنظيما متماسكا يؤدى الى استقرار مسئولية اقتراح القوانين اللازمة لحسن ادارة المرافق العامة فى قبضة هيئة وزارية اذا فشلت فى النهوض بهذه المسئولية اعتزلت مناصب الحكم ، بل هذه المسئولية موزعة مبعثرة بين كافة أعضاء الهيئة التشريعية ، وهى بعد مسئولية أدبية بحتة لأن الهيئة التشريعية لا تؤدى حسابا لأحد ، فاذا لم تسن القوانين التى يوحى بها الرأى العام لم تستطع سلطة فى الدولة أن تحلها وتستبدل بها هيئة أخرى تكون أكثر عطفا وتحقيقا لرغبات الرأى العام • كما أن تنفيذ القوانين اذا سنت والكيفية التى يتم بها التنفيذ ، لارقابة للسلطة التشريعية عليها ، بل تستأثر بها السلطة التنفيذية وهى سلطة مستقلة عن التشريعية استقلالا مطلقا ، وبقاؤها فى الحكم محدود بأجل لا مقدم له ولا مؤخر ، سواء أحسنت أو أساءت • وهى بعد تستطيع ان تتنصل من كل مسئولية عن سوء الحكم بأن القوانين التى تنفذها لم تساهم هى فى اقتراحها ولم تتحمل مسئولية سنها وليست بالقوانين اللازمة لحسن ادارة المرافق العامة • وبالعكس القوانين اللازمة لاصلاح الاداة الادارية لم يسعفها بها البرلمان • وبالجملة فالنظام الأمريكى نظام يؤدى الى تبدد حلقات المسئولية ولا يمكن لأمة أن تسير عليه الا اذا عمدت ـ كما تفعل أمريكا ـ الى تنظيمات حزبية خفية توجد تفاهما غير رسمى بين رئيس الجمهورية وبين أعضاء الحزب الذى له الغلبة فى البرلمان ، ومثل هذا التنظيم الخفى يكون بعيدا عن رقابة الرأى العام ، تلك الرقابة الضرورية لقيام حكم ديمقراطى صحيح •

أما الخطة الفرنسية فقد نجحت الى حد ما فى تفادى بعض مساوىء الخطة الأمريكية بالرغم من ايجاد تعاون دستورى بين السلطتين وجعل التنفيذية مسئولة

امام التشريعية وعالة فى البقاء فى الحكم على تأييدها • الا أنها انتهجت فى هذا التعاون طرائق سقيمة تؤدى الى توزع المسئولية بين الوزراء ولجان برلمانية وأعضاء البرلمان ، توزعا يضعف هذه المسئولية أو يفنيها • ومرجع ذلك على الأخص الى تعدد الجماعات والأحزاب فى مجلس النواب ( الجمعية الوطنية كما تسمى الآن ) • هذا التعدد الذى يجعل الوزارات قلقة فى كراسيها لا تستند الى أكثرية متماسكة تستطيع ان تعتمد عليها فى تنفيذ سياسة قومية معينة باطراد ، فكل وزارة لا تطمع فى ان تبقى فى الحكم الا فترة قصيرة مهما كانت محاسنها ، لأنه فى اليوم الذى تتألف فيه تبزغ فى الأفق مناورات اسقاطها • وتترتب على ذلك نتيجتان :

النتيجة الأولى : أن الوزارة تفقد القيادة الفعلية والتوجيه النافذ لمهمة التشريع الذى هو الخطوة الأولى فى التنظيم الادارى • فمشروعات القوانين التى تتقدم بها الوزارة ـ وهى المسئولة عن الأداة الادارية برمتها ـ تتناولها اللجان البرلمانية كأى مشروع مقدم من أحد النواب وتخرج من هذه اللجان مشوهة مختلفة فى سياستها عن السياسة التى ارتأتها الوزارة ومشروعاتها المالية على الأخص ـ والمال هو قوام كل تنظيم ادارى ـ يتناولها حق التعديل الذى لكل عضو كاملا غير منقوص ، وتظل عرضة للمسخ والتبديل بحسب أى اقتراح فج يرتجله عضو الساعة وفى آخر لحظة أحد الأعضاء ، حتى اذا بلغ المشروع مرحلته الأخيرة لم تكد تتبين فيه أثرا للسياسة الوزارية التى عاهدت الوزارة المجلس على انتهاجها عند تولى الحكم فاللجان البرلمانية وأفراد تلك الجماعات التى لاتسمى أحزابا الا من باب التجوز يجوزون سلطانا كبيرا على الوزراء وهذا السلطان لا تقابله أية مسئولية تخفف من غلوائه وتكبح جماحه ، وكثيرا ما يوجه الى خدمة مصالح شخصية أو طائفية على حساب المصلحة العامة •

النتيجة الثانية : وهى نتيجة لم يلتفت اليها علماء فرنسا وعنى باستنباطها العلامة الانجليزى هارولد لاسكى Laski ، بالرغم من اثرها العميق فى

التنظيم الادارى ، هى أن الوزارة ما دامت مسئوليتها فى التشريع وسلطانها فيه محدودا على هذا النحو فلا تجد من الموظفين تلك المعونة الخالصة التى تلقاها وتعتمد عليها الوزارة الانجليزية فالموظف الفرنسى يعلم حق العلم أن وزيره قلما يقدر على استصدار التشريع اللازم لاقتلاع مساوىء التنظيم الادارى أو تغيير طرائقه المختلفة ، وهو يعلم حق العلم أن عهد وزيره فى كرسى الوزارة قصير المدى ، وأن الرقابة الجادة الزاجرة التى يعتزم الوزير القيام بها يمكنه على أى حال أن يعتصم منها باتفاقات ومؤمرات مع بعض أعضاء مجلس النواب •

تلك بعض مساوىء الخطة الفرنسية التى أدت الى فشل التعاون الحكيم بين السلطتين فيما تبغيان من اصلاح التنظيم الادارى •

أما الخطة الانجليزية فهى بدون شك أفضل الخطط الثلاثة ، وان كانت هذه الأفضلية لم تبرئها من بعض مساوىء ثانوية • غير أن التعاون الحكيم هنا بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أساسه تنظيم حزبى حكيم • ولا بد أن أقول كلمة هنا عن التنظيم الحزبى تمهيدا لشرح مظاهر هذا التعاون •

من الطبيعى فى كل جماعة عديد أعضاؤها عند ما يتداولون فى مسائل كبيرة ويعتزمون الفصل فيها أن الذين يتشابهون فى التفكير ينضم بعضهم الى بعض ويعملون معا • وفى سبيل هذا التعاون ـ ولكى يكون هذا التعاون مجديا ـ يجب ان يضغطوا الخلافات الصغيرة بينهم فى التفاصيل والجزئيات ما داموا متفقين فى الجوهر والصميم • وعلى غير هذا النحو يستحيل على جماعة كبيرة العدد أن تنجز أى عمل • فاذا لم ينتظم مجلس النواب البريطانى وأعضاؤه ستمائة وخمسة عشر فى حزبين متجانسين فانه يكون فيه أحزاب بقدر عدد الأعضاء أى ستمائة وخمسة عشر حزبا • وبهذا الوضع المضطرب المتنافر لايمكنه أن يضطلع بأى شأن من الشئون العامة ،

اللهم الا اذا نشأ فيه زعيم أوتقراطى يفرض ارادته بماله من البطش والجبروت ـ وهذا فناء الحياة النيابية .

هذا التعاون المنظم بين الذين يتقاربون فى تفكيرهم هو الشرط الأساسى لانجاز أى عمل فى جمعية كبيرة العدد . وهذا التعاون المنظم هو النظام الحزبى الذى نشأ واستقر فى كل بلد استقرت فيه الحياة النيابية . ولا شك ان الحكم النيابى يفترض لنجاحه كما يقول Bryce « وجود حزبين يكون لكليهما من القوة ما يمكنه من كبح جماح الآخر ، ويكون لكليهما على التعاقب أكثرية متماسكة تؤتيه الكلمة العليا فى شئون الدولة » . وأكبر برهان على صحة قول Bryce أن انجلترا عاشت قرونا فى ظل حزبين ـ المحافظين والاحرار ـ حتى اذا نشأ حزب ثالث ـ العمال ـ وقوى ساعده لم يلبث أحد الحزبين السابقين ـ الاحرار ـ ان اضمحل وتضاءل وجوده شيئا فشيئا .

فاذا تعددت الأحزاب تلاشت الأكثرية المتماسكة ، وذهب الاستقرار الحكومى الذى لابد منه لاستقامة المصالح العامة . وقد رأينا مساوىء هذا التعدد فى الحظة الفرنسية وآثاره الوخيمة فى فشل التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

اما فى انجلترا فمنذ البداية ماشى النظام الحزبى النظام البرلمانى جنبا الى جنب وخطوة خطوة . فكان لها من التنظيم الحزبى كابح لطغيان الوزارة وأكثريتها البرلمانية ، كما كان لها فى هذا التنظيم الحزبى وقاية منيعة من انفجار الثورات . ذلك لأن أكثر الضمانات الدستورية التى ترمى الى هيمنة سلطة على أخرى وضبط نشاطها من هذا الطريق قد أصبحت الآن قليلة الجدوى ، وهى فى التطبيق العملى تحوطها كثير من القيود والعراقيل التى تذهب بنفعها العاجل . بل ان بعض تلك الضمانات التى يعرفها الدستور الانجليزى كحق الملك فى الاعتراض على القوانين التى قد تسنها أغلبية وقتية متهورة قد اندثر بطول الترك ، وحق مجلس اللوردات فى الهيمنة

على مجلس النواب قد سقط بحكم العرف المطرد حتى قبل الاصلاح البرلمانى الذى تم فى بداية القرن العشرين • الخلاصة أن مجلس النواب البريطانى قادر على كل شىء ، لاتحد قدرته أى حدود أو قيود دستورية • واذن يجوز دائما لأغلبية قائمة ، باغراء وزارة جامحة ، أن تسن قوانين تهدم بها أكثر المبادىء والتقاليد الدستورية تقديسا ، وأن تصدر أعجب التشريع وأخطره لولا الوقاية المنيعة التى يهيئها النظام الحزبى •

فوجود حزب معارض بمئات الألوف من أنصاره منبثين فى الدوائر الانتخابية ، وبزعمائه وألسنته البارزة فى المجلس نفسه ، هى الوقاية الناجعة من طغيان الوزارة وأكثريتها الوقتيـة ، اذ يحسب لها رئيس الـوزارة كل يوم ألف حساب ، ويعلم أن كل خطوة من خطواته وكل عمل من أعماله يرقبها منافسوه بعيون يقظة ، وينقدونها نقد الخبير العليم ، ومن ورائهم جيشهم الانتخابى قائما فى البلاد ، ان كان اليوم أقل من جيشه هو فقد يصير أكثر غدا متى تعاقبت أخطاؤه وكشفها خصومه للرأى العام • فالرقيب العتيد على الوزارة القائمة فى الحكم هو الوزارة الرابضة خارج الحكم •

ولقد كان الفضل فى نشوء هذا النظام الثنائى فى الأحزاب الانجليزية الى أحداث تاريخية ـ وما أكثر هـذه الأحـداث فى تاريخ الدسـتور الانجليزى ـ فلولا أن قامت ثورة على أسرة ستيوارت المالكة ، ولولا أن جلس على عرشهم ملوك ظل فريـق من الرعيـة whigs عهـدا طويـلا لايألفونهم ، ولولا اضطرار هؤلاء الملوك الى الاعتماد على تأييد فريق آخر Tories ، لولا هذا الحادث التاريخى المحض لما نشأ واستقر هـذا الازدواج القديم فى النظام الحزبى •

ولم يلبث هذا الازدواج التاريخى ان ارتقى الى مرتبة التقاليد القومية حتى بعد زوال سببه التاريخى ، اذ ظهر سبب اجتماعى علمى يبرر هذا الازدواج ، أو قل انه انتحل انتحالا : فقالوا أن الانسان بطبعه لامناص له من أن يكون من المحافظين أو الأحرار ، بحسب السجية التى تغلب على

طبعه من حذر وأناة فيكون « محافظا » أو اقدام ومغامرة فيكون « حرا » . قال لورد كورتنى فى كتابه عن الدستور الانجليزى : « ما فتىء الناس منذ الخليقة يتجهون وجهتين ، ويتألبون فى حزبين : حزب المقدمين الطامحين وحزب المحافظين القانعين » .

فانه من التسليم بوجاهة هذا التقسيم فانه لا سبيل الى انكار ما ينطوى عليه من تعسف وابهام : فالاقدام والحذر ليسا الا خلتين من خلال كثيرة موجودة بقدر محدود جنبا الى جنب عند كل الناس أو عند أكثرهم ، ومن الصعب ان تقسم الناس حتى فى حياتهم الخاصة الى هاتين الفصيلتين أو الى أية فصائل أخرى تستند الى مثل هذه الخلال الشاملة . بل ان الحزبين الانجليزيين القديمين ـ حزب المحافظين وحزب الأحرار ـ لم يثبتا فى سياستهما العامة على احدى هاتين الخلتين ، فكثيرا ما كان المحافظون دعاة اقدام وتجديد ، وكثيرا ما كان الأحرار دعاة رجعية وجمود .

والواقع الذى يتجلى للمتأمل فى تاريخ هذين الحزبين العظيمين أن كلا منهما كان يسترق أفكار الآخر ومبادئه ، بل يسبقه أحيانا الى تحقيق أعز أمانيه . فكلاهما على السواء كانت له مواقف متعاقبة فى الدفاع عن سياسات متعارضة كسياسة الحرية التجارية وسياسة الحماية الجمركية ، وكسياسة التوسع الامبراطورى او سياسة العزلة الوطنية ، وكسياسة الاصلاحات الاشتراكية أو العود الى السياسة الفردية . وهلم جرا . وهكذا تجد من أشق المطالب ان ترسم حدا حاسما بين الحزبين على أساس المبادىء النظرية التى يدين بها كل منهما وتصطبغ بها سياسته باطراد ، لأن الحقيقة هى أن الانجليز سواء فى حياتهم الخاصة أو العامة قوم لا يحفلون بالنظريات والتعميمات المجردة . فهم لا تعنيهم المبادىء العامة بقدر ما يعنيهم الرجال القائمون على انفاذها ، والنتائج العملية التى تترتب على هذا الانفاذ . ولعل روح الحياة الحزبية عندهم هى فى ولاء كل حزب لزعمائه وقادته ، وما

يدعون اليه فى وقت من الأوقات أكثر من التمسك الجامد بمبادىء نظرية وبرامج مرصوصة لا تقبل التحوير والتبديل •

قال العلامة الفرنسى ( بوتمى ) فى كتابه « السيكوجيا السياسية للشعب الانجليزى » : « ان الشعب الانجليزى أسهل عليه ان يستغنى عن الاعتقاد فى مبادىء مجردة من ان يستغنى عن الاعتقاد فى رجل من قادته • ففى كل دور من تاريخ هذا الشعب كان يسيطر على وجدانه صورة رجل من مواطنيه تتمثل فيه الشجاعة الصادقة ، والتفانى فى العمل ، والنزاهة الكاملة ، والاستعداد للنهوض فى كل ملمة حتى يدرأها ، والوثوب الى كل ثغرة ليدأب فى سدها • وبعبارة أخرى تتمثل فيه مجموعة منسجمة لتلك الفضائل التى يرى فيها الشعب المثل الأعلى للكمال •

ولقد فسر لورد بلفور نجاح النظام الحزبى واستقراره بأنه « يرجع الى اعتدال فى الدم البريطانى اعتدالا يمكننا من أن نكون خصوما سياسيين بدون ان ننسب أسفل الأغراض وأرذل المآرب لخصومنا فى الميدان الآخر » • ولا شك أن هذه خصلة ثمينة ساعد على انتشارها ضعف الحماسة عند رجال الاحزاب للمبادىء المجردة وقصر اهتمامهم على الناحية العملية وما تقتضيه من التطور فى المبادىء والغايات • ولذلك كان فى استطاعة الزعيم الحزبى ما دام قد ظفر بثقة أتباعه — لاكتمال تلك الفضائل لديه — أن يقود حزبه والرأى العام الذى يمثله هذا الحزب فى الاتجاه الذى يراه أوفق لحاجات الساعة ، وأن يستحدث ما يشاء من التغييرات فى برامج الحزب •

فالشعب انما يهمه انه يرى النتائج العملية وأن يرى آثارها وضرورتها وثمارها أكثر مما يهمه ان يجادل فى ثبات القائمين بها على مبادئهم الحزبية العتيقة • فهو يميز تمييزا واضحا بين السياسة النظرية والسياسة العملية • والرأى العام لا يعبأ كثيرا بالتدوينات المطولة المفصلة للمبادىء الحزبية ما دامت مجرد تعبيرات لا يعقبها البدء فى التنفيذ • اما اذا كان رأى معين سيدخل فى

دور التنفيذ فسرعان ما تتطور المسألة وتتلون بلون جديد خطير • مثال ذلك ان الاتحاد القومى للجان حزب المحافظين لبث عشرين عاما يدعو الى حماية التجارة البريطانية وتبادل المنفعة بين أجزاء الامبراطورية وايثار منتجاتها ولو كانت أغلى ثمنا من منتجات البلاد الأجنبية فلم تأبه البلاد لقراراته فى هذا الشأن وما سوف على تنفيذها من آثار بعيدة فى النظام المالى• ولكن أحد ساسة الحزب البارزين ( شمبرلين ) ألقى فى مدينة برمنجهام خطبة تنم عن البدء فى التنفيذ الفعلى لهذه القرارات فثارت ثائرة البلاد وقامت وقعدت لخطبة مستر شمبرلين ولم يكن فيها من جديد ، ذلك لأن مستر شمبرلين ان لم يكن فى الحكم اليوم فسيكون فى الحكم غدا واذن يكون فى مقدوره ان ينفذ ما يدعو اليه • واذن دخلت المسألة فى دور « السياسة العملية » التى وحدها تهم الرأى العام •

ولعل هذه الخاصة فى أسلوب التفكير الانجليزى ـ أكثر من الاعتدال فى الدم البريطانى الذى يشير اليه لورد بلفور ـ هى التى لها الفضل فى ان النزاع الحزبى فى انجلترا قد برىء من علل العنف والتطرف • فكل من الحزبين ليست له مجموعة ثابتة من مبادىء مغلقة لا تقبل التعديل والتحوير بل كلاهما على السواء يستلهم وحى الظروف والمناسبات ، وكل حزب عند ارتقائه الحكم يجنح الى اقتباس مشروعات خصومه الصالحة ، مما يخفف صدمة تغير الوزارة فى الأداة الادارية •

بل انك لتجد قادة المعارضة لدقيق احساسهم بالمسئولية التى سيواجهونها فى القريب حريصين جد الحرص على نبذ الغلو فى نقد خصومهم أو التشهير بهم حتى لايتورطوا تورطا يحرجهم يوم يتسلمون دفة الحكم •

وحسبنا هذا القدر فى شرح التنظيم الحزبى فى انجلترا والآن نبين آثاره فى التنظيم الادارى وعلى الأخص فى دعامته الأولى وهى احكام التعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية :

أولا ـ صار فى مقدور السلطة التنفيذية أن تقوم بالقيادة الفعلية لمجلس النواب وأن توجه مهمة التشريع التوجيه الذى تبتغيه ، يساعدها على ذلك تماسك النظام الحزبى الذى من شأنه ان يجعل أعضاء الحزب الغالب يحرصون على سلامة كتلتهم فلا يخطر ببالهم أن يغادروا حزبهم ويخرجوا على زعيمهم لمجرد اختلافهم معه فى الرأى من حيث تدبير الوسائل أو الخطط المرسومة لبلوغ غايات الحزب .

ثانيا ـ رئيس الوزارة عند جلوسه على منصة الحكم يتقدم لمجلس النواب ببرنامج الحكومة فاذا حاز ثقة المجلس مضى فى تنفيذه باطراد معتمدا على تأييد أكثريته المتماسكة ، واذا لم يحصل على ثقة المجلس فى نقطة جوهرية فى البرنامج استقالت الوزارة ، أو حلت المجلس واحتكمت من جديد للناخبين .

ثالثا ـ السلطة التنفيذية هى السلطة العليا فى الشئون المالية . فلا يجوز لنائب ان يتقدم بمشروع قانون مالى أو يطلب زيادة اعتمادات تراها الحكومة كافية وان كان له ان يقترح التخفيض . وهذا التقليد الحكيم له أعمق الأثر فى سلامة النظام المالى والادارى وصيانتهما من الخلل والاضطرابات .

رابعا ـ كل نائب له الحق ـ كما فى فرنسا وأمريكا ـ فى ان يتقدم الى المجلس بما شاء وبما لا عدد له من مشروعات القوانين . ولكنه يعلم مقدما أن وقت المجلس وجدول أعماله تحت سيطرة الحكومة ، ولذلك فهو لا يخالجه أقل أمل فى أن ينظر المجلس فى مشروعه الا اذا تبنته الحكومة . تترتب على هذا العرف المزايا الآتية : تماسك البنيان التشريعى وتجانسه ، جعل مسئولية الوزارة عن كل مظاهر سياسة الدولة وادارة مرافقها العامة مسئولية ظاهرة مركزة ، مسئولية مباشرة حاسمة لم يعرفها ارهاق نواب أو تدخل لجان برلمانية ، فكان نائب وكل ناخب يعلم من يمدح ومن يلوم عن كل نواحى الادارة القومية لأنه يعلم مصدر التوجيه التشريعى والادارى

برمته ، وأخيرا هذه الطريقة تؤدى الى انسجام متزن بين مالية الدولة والتشريع القائم .

وبعد فلعل فى هذا القدر الكفاية فى ابراز أهمية التنظيم الادارى فى الدول الحديثة ، والمؤثرات الفنية والسياسية التى تؤثر فى مستواه ، ودستور القواعد الواجب التزامها لضمان سلامة الأداة الادارية وتدعيم كفايتها .

والآن انتقل الى الركن الثانى فى اضطلاع الأداة الحكومية بالسياسة الداخلية : ركن التنظيم المالى .

**التنظيم المالى :**

كفاية الأداة الحكومية مرتبطة ارتباطا جوهريا بسلامة التنظيم المالى فيها ، والدول الغربية التى تحرص على صيانة قوتها القومية تقيم هذا التنظيم على دعائم ثلاثة :

( ١ ) تنظيم الانفاق الحكومى .
( ٢ ) تنظيم الموارد المالية التى تواجه بها هذا الانفاق .
( ٣ ) تنظيم الرقابة الناجعة على الانفاق والموارد .

وسنعلق تعليقا مركزا على كل من هذه الدعائم الثلاث :

**أولا ـ تنظيم الانفاق الحكومى :**

التنظيم الحكيم للانفاق الحكومى يقوم على التزام قاعدتين يعتبران بحق دستور الانفاق الحكومى . القاعدة الأولى هى قاعدة « المنفعة » والثانية هى قاعدة « الاقتصاد » .

أما قاعدة المنفعة فتتلخص فى أن يكون الهدف من كل نفقة تحقيق أقصى نفع للمجتمع ، أو على حد التعبير الدائع « تحقيق أكبر سعادة لأكبر عدد من الرعية » فلا يجوز أن توجه المنفعة العامة الى نفع فرد أو طائفة معينة من الأفراد الا اذا كان فى هذا التوجيه نفع غير مباشر لمجموع الأمة كالانفاق على الخدمات الاجتماعية التى يؤول برها المباشر الى طائفة

البؤساء والمساكين ، أو كالانفاق على التعليم المجانى لما يترتب عليه من زيادة الحذق والمقدرة الانتاجية للعامل وزيادة بصره بواجبات المواطن .

والتزام هذه القاعدة يقتضى أولا مراعاة حسن التوزيع فى الانفاق الحكومى . فالمرافق الجوهرية فى حياة كل أمة يجب أن تكون لها الأولوية على سواها من وجوه الانفاق الحكومى وذلك باجراء الموازنة بين مراتب الحاجات العامة وايثار ما ثقلت موازينه على ماخفت . ويقتضى ثانيا حسن التوجيه . وحسن التوجيه لا ينصب على الانفاق الحكومى فى مجموعه ، وفى أنماط توزيعه ، بل ينصب على الانفاق الخاص بكل مرفق بالذات . ذلك لأن الانفاق فى داخل كل مرفق يوجه بعضه الى العاملين عليه ، وقليله الى المشرفين على هؤلاء العاملين ، ويجمعها اصطلاح Personnel ، وبعضه الآخر الى الأداة المادية التى تستخدم فى انجاز المرفق – Material بصورها المختلفة . وحسن التوجيه يقتضى حفظ التناسب بين هذين المصرفين وتختلف المرافق فى مبلغ اعتمادها على كل منهما . فبعض المرافق كالتعليم يغترف من المصرف الأول أكثر مما يغترف من المصرف الثانى ، والدفاع قد يغترف فى فترات متعاقبة من المصرف الثانى – فى ذخائره وأسلحته وعتاده – أكثر مما يغترف من المصرف الأول . فحسن التوجيه يقضى بأن يعطى كل مصرف منهما كفايته الملائمة فلا يقصر دونها ولا يتجاوزها .

اما قاعدة « الاقتصاد » فشر ما يعبث بها هو ضعف أو فساد الادارة المالية فى الدولة . فالانفاق الحكومى يتطلب من التدقيق اليقظ ، والتحرج من الاسراف ، ما يلتزمه كل فرد رشيد فى انفاقه الخاص . وهذا لايمكن ادراكه الا اذ توافرت فى الدولة رقابة مالية حازمة ، يمتد بصرها وسلطانها الى كل جزيئة من جزيئات انفاق . ولقد قيل بحق ان ثمن الاقتصاد ، كثمن الحرية ، هو اليقظة الدائبة التى لاتغفل ولا يعتريها كلال .

فالاقتصاد هو اللازمة الحتمية التى يجب ان تتطبع بها كل نفقة عامة .

غير أن الفكرة الشائعة عن الاقتصاد هى أنه مجرد الشح فى البذل أو الاحجام جزافا عن الانفاق • وهى فكرة بعيدة كل البعد عن الصواب • لأن الاقتصاد الصحيح ـ كما يوحى مدلول اللفظ ـ هو حسن التدبير الذى يتسع لكل انفاق رشيد ، مع مجانبة التبـذير ، والتريث فى الاقدام على نفقات جديدة مع التمحيص الدورى للنفقات القائمة • فهذه هى المعانى التى يشـملها مدلول هذا الاصطلاح وهى أركان الاقتصاد فى الانفاق الحكومى :

فالركن الأول هو مجانبة التبذير ، والتبذير هو الانفاق فى غير ضرورة أو نفع اطلاقا ، ، أو فى ضرورة أو نفع لا يوازى فى قيمته السوقية المبلغ المنصرف • وهو شر محض سواء فى انفاق الأفراد أو فى انفاق الدولة • غير أن ضرره فى الانفاق الحكومى أكبر : لأنه ينتقص بغير مبرر رصيد المال العام الذى كان يصح توجيهه فى مصارف أخرى مجدية • كما أنه ينتزع بمقداره ـ عن طريق الضرائب ـ من دخل الأفراد ما كان فى مقدورهم توجيهه اما الى رصيد الادخار الذى يفضى فى النهاية الى زيادة رأس المال القومى ، واما الى زيادة الانفاق الخاص زيادة قد يكون من شأنها تعزيز كفاية الشعب الانتاجية •

كما أن التبذير فى الانفاق له نتيجته السيكولوجية بما يحدثه من رد فعل سيء على حالة الشعب المعنوية : فهو أولا يضعضع الثقة العامة فى مالية الدولة ، وهو ثانيا يزيد تبرم دافعى الضرائب بما يؤتونه الدولة منها ، وهذا الشعور يزين لهم اخفاء دخولهم عن الجباة ، ويسوّل لهم غش الاقرارات من هذا الدخل كلما طالبتهم بها مصلحة الضرائب ، ويغريهم بالتهرب من أداء فرائض الدولة بكل ما يسعهم من حيل •

وللتبذير الحكومى صور كثيرة يخطئها الحصر وتكاد تصطدم بها فى كل خطوة تخطوها فى دور المصالح الحكومية • ولنذكر بعض صور الشائعة زيادة عـدد موظفى الحكومـة عن القدر الضـرورى لأداء الأعمـال الاستهتار فى مشتريات الحكومة وتوريداتها والاسراف Overstaffing

فى استهلاكها وعدم اتباع الطرق التجارية فى شراء الجملة اللازمة دفعة واحدة بثمن أقل ، وقصر النظر الذى يتجلى على الأخص فى استئجار المبانى اللازمة للدوائر الحكومية فى حين أن الشراء أو البناء يكون أقصد فى النهاية ، والتهور فى استنفاد الاعتمادات فى أواخر السنة المالية حتى لاتبقى فضلة تنبه سلطات الميزانية الى تخفيض هذه الاعتمادات فى السنة التالية • وبالجملة ضعف أو عجز السلطات المالية المنوط بها الرقابة ـ ضعفها الخلقى أو عجزها الفنى ـ عن مباشرة اشرافها النافذ على جميع المصروفات العامة •

والركن الثانى هو « الانفاق الرشيد » وهو الذى ينبذ الزخرف ولا يعنى الا بالجوهر • هو الذى لا يتجه الى المصاريف الكمالية حتى يستوفى الضرورى والنافع ، ولكن أى المرافق العامة وأى وجوه الانفاق يقع فى هذه المراتب الثلاثة : الضرورى والنافع والكمالى • هذه مسألة حيوية لكل دولة وتختلف بحسب ظروفها الخاصة ولكن الذى يجب الاحتراس منه فى هذا الشأن هو الانسياق فيه وراء الأهواء والآراء الذاتية •

كذلك الانفاق الرشيد يقتضى ـ علاوة على ايثار الضرورى على الكمالى والنافع على الزخرف ـ التزام المطالب الآتية :

١ ـ وجوب التنسيق Co-ordinatwin فى انجاز الخدمات المتماثلة أو المتقاربة التى تضطلع بها مصالح مختلفة • ذلك لأنه توجد فى كل دولة مصالح مختلفة تتولى خدمات متماثلة فى هدفها أو متقاربة فى طبيعتها ، فاذا انعدم التنسيق بين جهودها أدى ذلك الى ضرر مزدوج ، مضاعفة فى الجهود ومضاعفة فى الانفاق • وقد ينشأ بينها من الاحتكاك وتضارب الاتجاه ما يؤدى الى تأخير بلوغ كل منها الى الهدف المشترك •

٢ ـ الاحجام عن الارتباط أو الصرف فى أى مشروع قبل التحقق من هدفه ومداه • ذلك لأن مشروعات الانفاق تتزاحم على واضعى الميزانية والمسئولية عن اقرارها ، كل مشروع يحاول ( أو يحاول أنصاره ) ان ينتزع من خزانة الدولة ما يقدر عليه • وعلى واضعى الميزانية اذن ان يوازنوا بين هذه المشروعات موازنة دقيقة بصيرة ، ولكن هذه الموازنة لا تستقيم الا اذا عرف واضعو الميزانية على وجه الدقة : أولا هدف كل



AMERICAN UNIVERSITY LIBRARY

مشروع لاستبانة أثره فى نفع المجتمع ، وثانيا مدى ما يتكلفه من نفقات . وبغير ان يستوثقوا من هذين العنصرين يختل حكمهم فى المفاضلة بين المشروعات المتنافسة .

٣ ـ اجتناب البطء فى التنفيذ فيما ثبت صلاحه وخيره واستقر الرأى على تنفيذه . ذلك لأن هذا البطء فى التنفيذ مدعاة لخسارة مزدوجة : خسارة للاقتصاد القومى وخسارة لخزانة الدولة . فالتراخى فى تنفيذ مشروع أو اجراء استقر الرأى عليه ، يعطل ما يرجى أن يفيىء على الثروة القومية من خيره ونفعه ويعطل ما يرجى للأداة الحكومية والادارية من اصلاح أو تجديد اشتدت الحاجة اليه ، ويعطل نفاذ كل وجوه الاصلاح القومى التى طال ارتقابها . وبقدر ما يطول أن الابطاء بقدر ما يحيق الخسران بالاقتصاد القومى وبخزانة الدولة ويستمر الحرمان من المنافع المحتملة .

وقد يرجع البطء فى التنفيذ الى احدى علل ثلاثة : ( ا ) التأخير فى اعتماد الميزانية بحيث تكون المدة الباقية من السنة المالية غير كافية لاستكمال تنفيذ المشروعات الجديدة . وهذه العلة مجالها محدود بالمشروعات المحدود نفاذها بسنة مالية معينة ، لا التى يمتد نفاذها الى سنوات متلاحقة ( ب ) كون المشروعات الجديدة تتجاوز مقدرة الأداة الادارية على التنفيذ ، اما لعجز فى كيانها الذاتى من الموظفين اللازمين ، أو لعجز فى استعدادها المادى ، عجز لا تسمح السنة المالية باستكماله . وهذه العلة محدود مجالها كذلك بحدود العلة السابقة . ولا يفوتنا أن نشير هنا اشارة عابرة الى ما فى هذا الوضع من قصور معيب فى الأداة الادارية التى يجب ـ قبل ان تقدم على اقتراح مشروعات جديدة وقبل ان تحصل على اعتمادات مالية لها ـ أن تكون قد أحسنت تقدير ما تتطلبه هذه المشروعات من رجال وعتاد . ( جـ ) وأخيرا التباطؤ العمد ، لانعدام الرقابة البصيرة الساهرة على التنفيذ . وهذه هى العلة الغالبة فى أكثر الأحوال . وقد سيطرت على الأداة الادارية فى دول كثيرة وتغلغلت فى ثناياها الى حد احباط نشاطها الحكومى فى كثير من نواحيه .

أما الركن الثالث فى قاعدة الاقتصاد فى الانفاق الحكومى فيتضمن اتخاذ احتياطات ثلاثة :

الاحتياط الأول : الحذر من الارتباط بنفقات جديدة لصعوبة تخفيضها أو بترها فيما بعد • فقد شوهد فى كل الدول على السواء صعوبة تخفيض النفقات العامة بعد تقريرها وكثرة العقبات التى تحول دون ابطال وجه من وجوه الانفاق حتى بعد اتضاح خلوه من كل نفع يبرره • فلأول وهلة لاشىء يبدو اكثر امكانا من ابطال أو انقاص نفقة عامة صفرت من النفع العام أما الواقع فهذا عمل ناءت به البرلمانات فى أكثر الدول وتخاذلت عنه جهودها ،ولذلك وجب عليها من البداية مضاعفة الحذر فى اقرار نفقات جديدة •

الاحتياط الثانى : هو الكف عن الصرف على مازال سببه بتغير الظروف فكثيرا ما تتقرر نفقات لمواجهة ظروف طارئة : كاحتمال وقوع غارة جوية ، أو فورة اجرام هيأتها أسباب عارضة ، أو اجراء من اجراءآت الحرب بعد عودة السلم وهلم جرا • ومن شأن الجمود الادارى ان يستبقى هذه النفقات قائمة برهة غير قصيرة بعد تغير الظروف أو زوال تلك الاحداث • فهذا مال ينساب فى غير ضرورة أو نفع • وواجب المشرفين على مالية الدولة المبادرة الى وقف انسيابه • والأمثلة على هذا النوع من النفقات كثيرة حتى فى أحسنها انتظاما فى الادارة المالية •

الاحتياط الثالث : عقد دراسات دورية لجميع وجوه الانفاق الحكومى لتخفيض ما تضاءل نفعه منها أو بتر ما لا جدوى فيه أو انقطع خيره •

ذلك لأن الجمود الادارى الذى أشرنا اليه من شأنه الابقاء على كل قديم ومحاربة كل تجديد • والآلة الادارية من قمتها الى آخر درجاتها تسير على وتيرة واحدة ، ونهج بعينه ، لاترضى عنه بديلا • وهى لا تقف هنيهة لتمحص هذا النهج الذى التزمته وتتدبر بواعثه ومراميه ، وهل أصبح يلائم تطور حاجات الأمة أو صار يقصر عن الوفاء بها ، أو أن بعض هذه الحاجات العامة قد تجاوزت الأمة طور افتقارها اليه وحلت محلها

حاجات عامة أخرى أصبحت تفتقر الى اضطلاع الدولة بسدادها ؟ من أجل ذلك كان من واجب الحكومات الرشيدة أن تقوم فى فترات دورية ـ ولتكن كل عشر سنوات ـ بدراسة شاملة لجميع وجوه الانفاق الحكومى واعادة النظر فيها فى ضوء الاعتبارات المتقدمة ، وأن تعهد بهذه الدراسة الى لجان مستقلة عن الأداة الادارية ، لجان تجمع الى حصافة الرأى وسعة الأفق الدراية العميقة بالشئون الاقتصادية والادارية والمالية ، وتقوم هذه اللجان بتمحيص جميع وجوه الانفاق الحكومى فى كلياته وجزئياته ، فتقترح تخفيض ماتضاءل نفعه منها الى المستوى الملائم لهذا النفع ، وبتر ما انقطع نفعه بترا تاما ، ومكافحة كل تبذير فاحش حيثما تجده • وهذا ما فعلته بعد الحرب العالمية الأولى دول كثيرة نخص بالذكر منها الولايات المتحدة وانجلترا •

ففى الولايات المتحدة قامت اللجنة المشهورة باسم President's Commission on Economy and Efficiency التى أنشأها الرئيس Taft فى سنة ١٩١٠ وترتب على الاخذ بتوصياتها بعد الحرب تعديلات جوهرية فى نظم الميزانية الأمريكية ( فى سنة ١٩٢١ ) واصلاحات ادارية ومالية كثيرة • وفى انكلترا قامت اللجان المشهورة باسم Committees on National Expenditure ونشرت تقاريرها الثلاثة فى خلال سنة ١٩٢٢ وتقريرا آخر فى سنة ١٩٣١ • وقد نجحت كل النجاح فى أداء رسالتها • ودأبت ـ كفأس الفلاح ـ فى اقتلاع جميع النفقات الطفيلية التى ترعرعت فى جو الجمود الادارى ، وبتر جميع المصروفات التى لا توازى النفع الحاصل منها ، والتى تراكمت بعضها فوق بعض فى ظلال النسيان وعدم الاكتراث ، حتى صارت جهود تلك اللجان مضرب الامثال فى التعبير عن الاقتصاد فى الانفاق الحكومى (Geddes Axe).

وقد أدركت انكلترا أن هذه اللجنة لو كانت أقيمت فى بداية الحرب العالمية الأولى ـ بدلا من نهايتها ـ لنجحت فى كبح كثير من وجوه الاسراف وحققت اقتصادا كبيرا فى النفقات الحربية • لذلك لم تكد الحرب الثانية تعلن

حتى بادرت الى اقامة لجنة جديدة قوامها بعض رجال البرلمان وبعض رجال الأعمال Select Committee on Public Expenditure وظلت هذه اللجنة قائمة الى نهاية الحرب فى سنة ١٩٤٥ ، وقد نجحت نجاحا كبيرا فى كبح جماح التبذير الحربى ، وابتكار وجوه كثيرة فى حماية الانفاق الحكومى من العبث والاستهتار ، ومن ازدواج الجهود وما يصحبه من مضاعفة الانفاق (Overlapping) لا سيما فى اجراءآت ابرام العقود والتوريدات الحكومية والتوظيف ، واجتثت كل سبب من أسباب التبذير أولا بأول .

**٢ ـ تنظيم الموارد المالية :**

الموارد المالية للدولة قد تكون اما موارد الزامية على رعيتها والقاطنين فى ديارها ـ أى موارد تقتطعها الدولة لزاما من دخولهم ـ كالضرائب والرسوم ، واما موارد غير الزامية كريع ممتلكاتها وما قد تباشره من استغلالات صناعية أو تجارية . وقد ازداد اعتماد الدول الغربية على الموارد الالزامية وتضاءلت أهمية الموارد غير الالزامية من الوجهة المالية . ولكننا نذكر عنها كلمة موجزة :

أما بالنسبة لما تمتلكه الدولة من أرض صالحة للزراعة فقد انعقد الاجماع الآن فى الدول الغربية على أفضلية تخلى الدولة عن ملكية الارض الزراعية للأفراد ، لأنهم أقدر من الادارة الحكومية على استغلالها ، ولأن اصلاح هذه الأراضى بفضل الاستغلال الفردى كفيل بزيادة دخل الأمة السنوى الذى يتوقف عليه فى النهاية قدرة الدولة فى فرض الضرائب . وهذه هى السياسة المالية التى اتبعتها أكثر الدول الغربية :

فانكلترا تخلت عن معظم أراضيها الحكومية وما بقى منها لا يؤتيها الا دخلا زهيدا لا يعتد به ، وفرنسا تليها فى المرتبة اذا استثنينا ما تحوزه من مساحات كبيرة من الغابات . أما الولايات المتحدة فانها لحداثة نشأتها وجدت فى حوزتها أراضى مترامية الأطراف لا يقدر على استثمارها سكانها القليلون ، فدأبت فى تشجيع الهجرة اليها باقطاع هذه الأراضى للمهاجرين وتمليكها لهم ، كما أنها منذ سنة ١٨٧٥ قررت أن يحبس جانب من هذه الأراضى على نشر التعليم ، فأعطى لكل بلدة نصيب من الأرض الحكومية لانشاء

المدارس الابتدائية ثم نصيب آخر لانشاء المدارس الثانوية ، فبلغت مساحة الأرض المخصص ريعها للتعليم جزءا من زمام كل بلدة . ثم وجهت العناية للتعليم الجامعى فربطوا منذ سنة ١٨٧٨ فى كل ولاية مساحة معينة للانفاق من غلتها على جامعة ، ثم ربطوا أرضا أخرى على التعليم الزراعى والصناعى فى كل ولاية .

غير ان هذا الحكم الذى اتبعته الدول الغربية فى شأن الأرض الصالحة للزراعة لا يسرى على الغابات ، اذ كفاية الفرد فى استغلال الغابات أضعف بكثير من كفاية الدولة ، فاولا الفترة التى تمر بين انبات الغابة وبلوغ ثمرتها أطول من الأجل البشرى المحدود ، وأكثر الناس مجبول على التراخى عن تكبد مجهود يقصر عمره دون ادراك ثمره . وثانيا لأن ادارة الغابات بعد انباتها لا تتطلب الجهود الدائبة المتواصلة التى يتطلبها انضاج الحاصلات الزراعية كل عام . وثالثا لأن للغابات تأثيرات جوية عظيمة النفع للصحة العامة وفى صون القوى المائية ، فاحتفاظ الدولة بالغابات كفيل بادراك هذا المطلب الذى قلما يسمو اليه سعى الأفراد .

لذلك عمدت الدول الغربية فى السنوات الأخيرة ـ بعد أن اندفعت على غير هدى فى قطع غاباتها وبيع محصولها ـ الى تنمية ما تمتلكه من الغابات وتوسيع نطاقه ، والعمل على حماية الغابات الخاصة بين أيدى ملاكها من الافراط فى تقطيع أشجارها طلبا للربح العاجل ، وتشجيعهم على غرس غابات جديدة باعفائها من الضرائب آجالا طويلة .

أما المناجم فلها حكم آخر ، فهى ليست كالغابات ممهدة الاستغلال ، بسيطة الادارة ، بل يتطلب استغلالها دراية عالية بأساليب الصناعة الفنية ، وهذه الأساليب يجب أن تماشى العلم فى مراحل ارتقائه ، وكثيرا ما تقصر الادارات الحكومية عن مماشاة هذا التطور الحثيث ، لذلك أجمعت أكثر الدول الغربية على تفويض الأفراد فى استغلال مناجمها مقابل أتاوة معينة يدفعها اليها مستغل المنجم ، ويفرض لهذا التفويض أجل محدود . فملكية المنجم تبقى للدولة ، والانتفاع للمستغل نظير حصة للمالك ( الدولة ) ـ

تقدّر اما أجرة سنوية معلومة ، أو نسبة مئوية من الناتج ، أو الاثنين معا ، على أن يعمل بأيها أجدى على الدولة •

والرأى الراجح من الوجهة الاقتصادية ، ومن حيث ابتغاء الصالح العام ، هو أن تتولى الحكومات ـ مع احتفاظها بملكية المناجم ومصادر الثروة المعدنية ـ تنظيم النشاط الفردى فى استغلاله لكافة مصادر الثروة المعدنية : بالاشراف عليه اشرافا يرمى على الأخص الى صيانة هذه الثروة المعدنية من العبث والتبذير فى عملية الاستخراج مما فيه اضرار بالأجيال المقبلة ، وبالمساهمة فى ريعه باتباع طريقة التأخير نظير أتاوة سنوية • ذلك لانه فى حالة استغلال الحكومات للمناجم استغلالا مباشرا شوهد أن صافى الدخل الذى تكسبه من مناجمها يتناقص بسبب كثرة ما تتكبده من نفقات الاستخراج ، كما أن التطور المستمر فى صناعة التعدين لا تلائمه الانماط الجامدة التى تتبعها الادارة الحكومية • الا فى الحالات التى تفرض المصلحة القومية على الدولة أن تغامر فى صناعة استخراج الثروة المعدنية ، وهى الحالات التى تقع فى فترة الانتقال من الاقتصاد الزراعى الى الاقتصاد الصناعى ، حيث يفتقر الشعب الى الدراية الفنية المطلوبة ، فهنا تحجم رؤوس الاموال الفردية والجهود الفردية عن المغامرة فى ميدان الصناعة الذى لم تألفه ، ولا مناص للدولة من الاقدام على هذا النشاط الجديد والاضطلاع بمخاطره •

أما بالنسبة لريع الدولة من استغلالاتها الصناعية فالقاعدة العامة هى أن الدولة لا ينبغى لها أن تغامر فى ميدان الصناعة ، اذ الأصل أن الصناعة ليست مجال النشاط الحكومى الذى من أجله انتظمت الجماعة فى شكل دولة ، بل الصناعة ما فتئت المجال الطبيعى لنشاط الأفراد منذ بدء الحضارة • غير أن لهذه القاعدة العامة استثناءآت ترد عليها ، دعت اليها وظيفة الدولة فى صون الجماعة والنهوض بها الى أعلى مراتب الحضارة •

أحوال هذا الاستثناء يمكن تجميعها فى نوعين : ( أولا ) نوع تبرره ظروف كل دولة ، ظروف قد توجد فى دولة وتنعدم فى دولة أخرى • وهذا النوع يشمل الاحوال الآتية : (١) صناعات نموذجية ، فتنشىء الدولة

مصانع نموذجية لتكون نموذجا ومثلا أعلى فى دقة الصناعة تحتذيه رعيتها . (٢) صناعات تسد حاجة المصالح العمومية حيث يتعذر سدادها بطريق الصناعة الحرة . (٣) صناعات تفرضها على الدولة اعتبارات دفاعية ، فالتطور العلمى السريع فى معدات القتال والاسلحة الحديثة، وما يقتضيه هذا التطور من مداومة الكشف والبحث والتجربة ، وما يتكلفه البحث والتجربة من باهظ النفقات ، وما يجب الاحتفاظ به من سرية ثمار هذا الكشف ، كل هذه الاعتبارات تضطر كثيرا من الدول الى التمسك باستبقاء مصانع حربية تديرها بنفسها والتمسك بتملك واستغلال مصادر المواد الخام اللازمة بطريق مباشر لهذه الصناعات الحربية . (٤) صناعات يفرضها على الدولة دور الانتقال من الاقتصاد الزراعى الى الاقتصاد الصناعى ، ففى هذا الدور تجد الدولة فى شعبها نكوصا عن الاضطلاع بالنشاط الصناعى وجهلا بفنون الصناعة واحجاما عن توظيف الأموال فى المشروعات الصناعية لطول اعتياده على النشاط الزراعى وحده ، فلا تجد بدا من تمهيد السبيل أمامه وتحبيب النشاط الصناعى بممارسة بعض الصناعات وعلى الأخص الصناعات التى تغذى بمنتجاتها صناعات أخرى . (٥) صناعات تجبى على منتجاتهاضريبة عالية ، فاذا كانت احدى الصناعات تخضع منتجاتها لضريبة كبيرة فأن الدولة تلقى من العناء فى مراقبة حركة هذه المنتجات لضبط الاحصاء ومنع التهريب ما قد تؤثر فيه فى بعض الاحوال ممارستها للصناعة بطريق الاحتكار ، حتى تأمن التهريب وتقتصد ما تتطلبه المراقبة الدقيقة من نفقات وجهود .

( ثانيا ) نوع من الصناعات تبرره اعتبارات عامة ، تتصل بطبيعة النشاط الصناعى نفسه . وهذا النوع يشمل طائفتين من الصناعات : (١) صناعات تميل بطبيعتها الاقتصادية الى الاحتكار ، والاحتكار فيها أقصد من المنافسة . وهى صناعات تكون الحاجة الى منتجاتها شاملة بحيث تصير بمثابة ضرورات أولية ، وتكون ذات صلة بحياة البلدة أو الاقليم ، وتكون خاضعة لقانون « الغلة المتزايدة » بحيث أن توسيع نطاقها وتركيز العمل فيها وتوحيد الادارة يؤدى الى انخفاض تكاليف الانتاج ، ولن تجد المنافسة فيها مجالا رحبا حتى

اذا لم يعرقلها أى قيد قانونى ، بل بالعكس المنافسة تعود بالضرر على الجمهور لما يترتب عليها من زيادة تكاليف الانتاج • والصناعات التى تتوافر فيها هذه الشروط تكون صناعات محلية تنشأ عن نمو حياة البلـــد وازدياد حاجات السكان المشتركة • وأقدم هـذه الصناعات وأهمها توريد المياه التى تضطلع به البلديات فى معظم المدن ، ثم نشأت صناعة توريد الاضاءة والوقود بالغاز والكهرباء ، وانشاء المجارى لتصريف الفضلات ، وتدبير المواصلات فى شوارع البلدة وهلم جرا • فمثل هذه الصناعات اذا قامت بها شركتان مثلا فأن كلا منهما تضع فى كل شارع بالمدينة أنابيبها وأجهزتها وفى ذلك ازدواج فى النفقات وفى الجهود ومضاعفة لتكاليف الانتاج •

( أ ) صناعات طبيعتها التعميرية وشمول نفعها للكافة يبرران اضطلاع الدولة بها • وهذه الصناعات تشابه مع الطائفة السابقة فى انها مهيأة بطبيعتها للاندماج والتوحيد والاحتكار ، وأن المنافسة فيها لا تجدى الجمهور نفعا بل يترتب عليها ازدياد تكاليف الانتاج ، غير انها تختلف عنها فى أنهـا تعنى بسداد حاجات قومية بينما الطائفة السابقة تعنى بسداد حاجات محلية • وأهم هذه الصناعات البريد والتلغراف والتلفون والسكك الحـديد ، كما اهتمت بعض الدول بتولى النقل البحرى أو بتعضيد الشركات القائمة به بمعونـة مالية سخية • من هذه الدول ألمانيا وبلجيكا وفرنسا ، وبعضها اضطلع بالنقل النهرى كفرنسا ، وأخيرا استحدثت وسيلة للنقل ظهر خطرها وسيزداد على مر السنين وهى النقل الجوى الذى بلغ من أهميته السياسـية والحربيـة والاقتصادية أن أحلته الدول فى المقام الأول من عنايتها وتأييـدها المالى والحكومى • هذا عن موارد الدولة غير الالزامية •

أما مواردها الالزامية فأهمها من الوجهة المالية الضرائب والرسوم •

أما الرسوم فقد فقدت أهميتها المالية فى العصر الحاضر بعد أن كانت فى القرون الوسطى والعصور التالية أجزل موارد الدول الغربية انتاجاً • فاذا اقتربنا من العصر الحديث تناقص عدد الرسوم وازداد اعتماد الدول

على الضرائب التى صار لها المقام الأول بين موارد الدولة • ومرجع ذلك الى تغير النظر الى رسالة الدولة الحديثة وطبيعة المصالح العمومية ومركز الأفراد ازاءها وقوة شعورهم باندماجهم فى وحدة سياسية تربطها روابط التضامن الاجتماعى • وثانيا لأن الرسوم تعجز عن ايتاء خزانة الدولة الحصيلة الضخمة التى تستمدها من الضرائب وثالثا لأن الرسوم ليست لها المرونة اللازمة لاقامة نظام مالى حديث اذ ليس من الميسور زيادة حصيلتها اذا واجهت الدولة أزمة تقتضى زيادة سريعة فى مواردها • ولذلك نرى الرسوم فى كل الدول الحديثة قد تناقصت أهميتها كمورد مالى ونشهد اتجاها ظاهرا الى تقييد عددها أما بالالغاء وأما بتحويلها الى ضرائب •

أما الضرائب فقد أصبحت عماد مالية الدول الحديثة وأجزل مورد تستقى منه خزائن الحكومات حاجاتها المطردة الازدياد• ولذلك عنى بدراستها علماء المالية وعلماء الاقتصاد على السواء وتناولوها فى كل جوانبها بالتحليل الدقيق والتمحيص المسهب ، ابتغاء الكشف عن أحكم القواعد التى يجب على الحكومات التزامها فى النظم الضريبية •

والقواعد التى فرضوا على الحكومات التزامها فى هذا الشأن سموها « دستور الضرائب » • وان كان المجال لا يتسع لتفصيل فيه ، فانه لا يفوتنا أن نسجل هنا رؤوس هذه القواعد تسجيلا عابرا ، نبتغى منه توجيه نظر الاقطار العربية الى مراعاة هذه القواعد الأساسية •

ويمكن تلخيص هذه القواعد فى قاعدتين : الأولى قاعدة وفرة الانتاج أى أن تكون حصيلة الضريبة غزيرة ووفيرة بحيث تملأ خزائن الدولة وتفى بنفقاتها العامة • أما القاعدة التى تليها فى الأهمية والتى تجهد النظم المالية فى المحافظة عليها فهى قاعدة العدالة •

وسائر القواعد التى يتألف منها « دستور الضرائب » تنطوى فى هاتين القاعدتين أو تكون من مستلزمات احداهما • « فالاقتصاد » فى نفقات الجباية، و « الملاءمة » سواء للمكلف أو للسلطات المالية هما من مستلزمات وفرة الانتاج • وتوزيع الضرائب توزيعا عادلا بين المكلفين يدخل فى حكم العدالة

المالية . و « اليقين » بما يتطلبه من وضوح النصوص التشريعية وضوحا يمنع كل تعقيد أو التباس ينوء به فهم المكلف ، أو يفتح ثغرة لعسف أو عبث السلطات المالية المنوط بها الربط والجباية ، هذا « اليقين » فى كل ما يتصل بالضريبة من أحكام وأوضاع يفضى الى تدعيم « الملاءمة » للمكلف وبالتالى الى « وفرة الانتاج » ، كما يؤدى من جانب آخر الى تحقيق « العدالة المالية » .

وتحقيق مطلب وفرة الانتاج فى حصيلة الضريبة يتطلب مراعاة اعتبارات ادارية ومالية كثيرة لا يتسع المجال لبيانها . اما تحقيق مطلب العدالة المالية فيقتضى أولا « عمومية الضريبة » ، فلا امتياز لفرد على فرد أو لطبقة على طبقة ، بل يساهم الكافة فى أدائها ، كل بقدر يساره . وثانيا تحقيق المساواة بين الكافة ، لا بتقرير نسبة ثابتة تقتطع من دخل كل مكلف ، بل بتحقيق « المساواة فى التضحية » وهذا يستلزم تقرير مبدأ « التصاعد » فى سعر الضريبة فيرتفع سعرها كلما ارتفع دخل المكلف ، وتقرير نصاب للاعفاء وهو الحد الأدنى للمعيشة ، وأخيرا تقرير خصم قسط معين من دخل كل مكلف نظير أعبائه العائلية .

ونكتفى الآن بهذه الاشارة السريعة الى ما يتطلبه تنظيم الموارد المالية ونتقل الى بيان الركن الثالث فى التنظيم المالى الحكيم وهو ركن الرقابة .

**ثالثا ـ الرقابة الحازمة :**

الرقابة لازمة من لوازم الطبيعة البشرية . حتى الاديان التى رسمت نهجا سويا للحياة ، وتركت للانسان حرية الاختيار بينه وبين نقيضه ، رأت من موجبات التزام النهج الذى فرضته أن يستشعر المرء الرقابة الآلهية عليه ، رقابة مستمرة لا تكل ولا تغفل ، فسنت الصلوات والعبادات لتكفل باقامتها استمرار هذا الشعور فى وجدان كل انسان . فاذا كانت الرقابة على هذا النحو لازمة فى ميدان الحياة الفردية ، فهى فى ميدان النشاط الحكومى ألزم وأوجب .

والرقابة على النشاط الحكومى ـ لكى تكون رقابة كاملة نافذة ـ يجب

أن تكون من نوعين ، لكل منهما أوضاع متساندة : رقابة حسابية مالية ورقابة ادارية اقتصادية .

**١ ـ الرقابة الحسابية المالية :**

هذه الرقابة ترمى الى التحقق أولا من أن موارد الدولة جميعها من ضرائب ورسوم وأثمان وأتاوى وغرامات الخ . قد جبيت واودعت خزائن الدولة كاملة غير منقوصة ، وثانيا من أن كل ما تنفقه الدولة مطابق فى كميته وكيفيته للاعتمادات المدرجة فى الميزانية بغير تجاوز لها وبغير انتقاص فيها . وفى أكثر الدول المتحضرة تتخذ هذه الرقابة أوضاعا ثلاثة : (١) رقابة وزارة المالية على الانفاق الحكومى برمته ، (٢) رقابة هيئة محاسبة مستقلة عن الأداة الادارية ، تتسمى بأسماء مختلفة : فهى فى انكلترا والولايات المتحدة المراقب المحاسب العام وفى فرنسا وايطاليا وبلجيكا ودول أوروبية أخرى تسمى محكمة المحاسبة ، (٣) وأخيرا رقابة البرلمان التى تتمثل فى مراجعته الحساب الختامى عن تنفيذ الميزانية وأقراره لهذا الحساب أو اعتراضه عليه .

**٢ ـ الرقابة الادارية الاقتصادية :**

الى جانب الرقابة الحسابية المالية التى تنصب على الارقام والاعتمادات يجب أن تقوم رقابة ادارية اقتصادية على الافعال والتصرفات . ذلك لأن الأولى لا تغنى فى تحقيق الرقابة الكاملة عن الثانية . فمثلا اذا كانت هناك صفقة لشراء اسلحة فتح لها البرلمان اعتمادا فى الميزانية . فالرقابة الحسابية تنحصر وظيفتها فى التحقق من عملية الشراء وعملية التسلم ومراجعة وثائق الدفع ومطابقة الثمن للاعتماد المأذون به . أما الرقابة الادارية الاقتصادية فتتحقق من سلامة هذه الأسلحة ومطابقتها للمواصفات المطلوبة وتكافؤ الثمن مع القيمة السوقية للأسلحة المشتراة وهلم جرا .

وقد فرضت الدساتير الديمقراطية وضعين من هذه الرقابة : رقابة البرلمان على الوزارة ، ورقابة الوزارة على الأداة الادارية . كما اقترح التنظيم الحكومى الحديث تعزيز هاتين الرقابتين بقيام هيئة رقابة وتنسيق ، مستقلة عن الاداة الادارية ، وتتجه جهودها فى جملتها الى تمكين الهيئة البرلمانية

والهيئة الادارية من القيام برقابتها الدستورية على الوجه الأكمل • ولنذكر كلمة موجزة عن كل من هذه الرقابات الثلاث :

**أ ـ رقابة البرلمان على الوزارة :**

هذه الرقابة قررتها الدساتير الديمقراطية ونظمت أساليبها وفرضت حدودها ، فيما رسمته من حق السؤال وحق الاستجواب وحق التحقيق البرلمانى فى التصرفات الحكومية ونزع الثقة من الوزارة القائمة • ولا يعنينا هنا البحث فى مقتضيات هذه الرقابة من الوجهة الدستورية وانما يهمنا النظر الى آثارها من الوجهة المالية • فقد شوهد أن برلمانات بعض الدول ـ كالبرلمان البريطانى ـ تتشدد فى انفاذ هذه الرقابة وتحرص عليها كل الحرص ، فيكون حرصها هذا حائلا دون اساءة التصرف فى الأموال العامة ، ورقابة منيعة من اساءة توجيه الانفاق الحكومى • وشوهد عكس ذلك فى برلمانات دول أخرى •

**ب ـ رقابة الوزارة على الأداة الادارية :**

الوزارة فى الدول البرلمانية هى عين البرلمان على الأداة الادارية ، وبالتالى عين الشعب الذى اصطفى هذا البرلمان ، فعليها اذن أن توجه الأداة الادارية الى تحقيق مطالب الشعب الذى أجلسها على منصة الحكم عربونا لتحقيق هذه المطالب •

ذلك هو الوضع الوزارى فى الدولة البرلمانية : جماع اختصاصه توجيه ورقابة تكفلان هذا التنفيذ مع القصد فى النفقة والسرعة فى الانجاز • غير أن كثيرا من الدول البرلمانية لم تفقه هذه الحقيقة الجوهرية • فقد شوهد فى بلاد كثيرة ان النزعة الغالبة فى وزاراتها كانت اغفال جوهر اختصاصها الدستورى وتركيز اهتمامها فى ممارسة الشؤون الادارية • وهذا يقتضينا تحديد جوهر وظيفة الوزارة البرلمانية •

فالمفروض فى الوزارة البرلمانية عندما تصل الى منصة الحكم أنها أتت اليه على برنامج معين • هذا البرنامج يكون صدى للبرنامج الانتخابى الذى

اختارته الامة على سواه من برامج الاحزاب الاخرى • ولكن هذا البرنامج ليس الا سجلا للغايات التى تنشدها الوزارة وحزبها المنتصر • أما ترجمة هذا البرنامج الى خطط عملية لتنفيذه ، الى ما يسمى plans de réalisation du programme فهذه مهمة الأداة الادارية التى يمثلها وكيل الوزارة الدائم وأعوانه من رؤساء المصالح ومديرى الادارات ، فهؤلاء يعلمون ما لدى الأداة الادارية من وسائل مادية وفنية وقانونية يمكن الاسترشاد بها فى وضع الخطط العملية لتنفيذ البرنامج الوزارى ، ويمكن استخدامها فيما بعد لانجاز هذه الخطط •

والوزير الذى عهد اليه رئيس الوزارة ببرنامج الحكم فيما يتناول نشاط وزارته ، أو على الأصح ببرنامج الغايات التى يرمى اليها مرفق أو مرافق وزارته ، لا بد أن يبدأ بالسعى لتحقيق هذا البرنامج • وهذا هو الجانب الأول من وظيفته الدستورية : الجانب السياسى •

يطلب الوزير اذن الى أداته الادارية ورجالها الفنيين أن يضعوا الخطط العملية الفنية التى تكفل تنفيذ برنامج الغايات الذى اضطلع به بقدر ما لدى وزارته من وسائل مادية وفنية وتشريعية ، ثم يوفق بين هذه الخطط وبين برنامجه ، ويدمج فيها ما يرى استحداثه فى مشروع الميزانية المقبلة من تعديل فى الاعتمادات زيادة أو تخفيضا أو حذفا ، وما يقترح سنه من تشريع جديد أو تعديل أو ألغاء فى التشريع القائم ، وما يقترح الأخذ به من أساليب جديدة فى النشاط الادارى تزيد مقدرة الهيئات الادارية على بلوغ الغايات التى ينشدها برنامج الحكم • هذه هى الناحية الانشائية فى الجانب السياسى من اختصاص الوزير • غير ان هذا الانشاء لا يؤتى ثماره اذا لم يكفله اشراف يقظ مستمر ، يتحقق أولا بأول وخطوة خطوة من دوام مطابقة الخطط العملية العامة ، وما يتفرع عنها من خطط جزئية ، للغايات التى ينشدها البرنامج الوزارى • وهذه هى الناحية الاشرافية من الجانب السياسى فى اختصاص الوزير • وفى هاتين الناحيتين ـ الانشائية والاشرافية ـ ينحصر كل نشاطه السياسى باعتباره عضوا فى السلطة التنفيذية •

هذا نطاق الجانب السياسى لمهمة الوزير ، لا يذهب الى أبعد من هذا المدى ، وعلى الأخص يجب أن نستبعد من معناه فكرة خاطئة خبيثة تسربت الى مدلوله فى أكثر الدول البرلمانية ـ فى أوروبا وغيرها ـ فقد تبينا أن هذا الاختصاص السياسى فى ناحيتيه السياسية والاشرافية انما يتجه الى أغراض عامة ـ وضع الخطط العملية لتنفيذ البرنامج الوزارى ، والتحقق من دوام مطابقة هذه الخطط وما يتفرع عنها من خطط جزئية لغايات هذا البرنامج ـ فهذه كلها أغراض عامة لا أغراض ذاتية • واذن لا يدخل فى مدلوله البتة العمل على اداء خدمات غير مشروعة للأنصار الحزبيين ، أو العمل على مرضاة ذوى النفوذ بين الناخبين أو بين أعضاء البرلمان على حساب المصلحة العامة •

ننتقل الآن الى الجانب الادارى من مهمة الوزير :

الوزير هو الرئيس الأعلى لوزارته ، وهو بهذه الصفة يعطى التوجيه العام لنشاط الهيئات الادارية المنوطة به ، ويسهر على التوفيق بين نشاطها وبين الغايات التى يبتغيها البرنامج الحكومى ، ويقوم بالاشراف الاعلى على مظاهر هذا النشاط المختلفة ويفصل فى المسائل التى يحتفظ لنفسه بالفصل فيها • غير أنه لا يستطيع وحده أن يحسن أداء هذا التوجيه والاشراف ، لا سيما لانه يعوزه فى الغالب التخصص والدراية الفنية التى بدونها لا يكون اشرافه مجديا• لذلك أوجد الى جانبه وكيل الوزارة الدائم والمديرون العامون ليكونوا له العون الدائم الفنى فى هذا الاختصاص التوجيهى •

ويختار هذا الوكيل الدائم ( الذى يسمى فى بعض الدول Vice-ministre وفى انكلترا permanent under-secretary ) من بين كبار موظفى الوزارة الذين حصلوا على تخصص ممتاز فى مرافقها • ويجوز استثناء أن يختار من الخارج • وقد رأينا النصيب الذى يقوم به هذا الوكيل وأعوانه الفنيون فى ترجمة البرنامج الوزارى الى خطط عملية لتنفيذه • ونريد الآن أن نفصل قليلا فى هذه العملية حتى تتضح حقيقة الجانب الادارى فى مهمة الوزير :

من الخطأ الشائع أن يقال ان الوزير جاء الى وزارته يحمل برنامجا

كاملا مهيأ لنشاط وزارته • أما الواقع فهو أن الوزير لا يمكن فى الغالب أن يحيط الا بالأهداف والغايات التى يرى أن يوجه اليها نشاط الهيئات المعهود بها اليه • على أن البرنامج ـ اذا أريد الشروع فى تنفيذه ـ يجب أن لا يقتصر على تسجيل الغايات والأهداف ، بل يجب أن ينظم اليه بيان الوسائل التى تتخذ لبلوغ هذه الغايات • فان من الغايات التى تنشدها الدولة ما يتناوله بعض التغيير بحسب الظروف والملابسات فى حياة الدولة الداخلية والخارجية ، ومنها ما يظل ثابتا مهما كان الحزب القابض على مقاليد الحكم • هـذا عن برنامج الغايات : شطر كبير منه لا يمكن ولا يجب أن يتناوله التغيير • أما برنامج التنفيذ ـ بعبارة أخرى الخطط العملية لتنفيذ برنامج الغايات ـ فهذه دائمة الاختلاف بحسب الوسائل الجائز استخدامها فى وقت من الأوقات ، وبحسب الأساليب الجائز اتباعها ، وبحسب المراحل المتدرجة التى يقسم اليها تنفيذ البرنامج الوزارى وهلم جرا • ولا شك أن الميزانية السنوية تؤدى جانبا من مهمة هذه الخطط العملية المنفذة للبرنامج الوزارى • غير أنها لا تتناول الا الجانب المالى ، وأما الجانب الفنى فلا تعالجه أرقام الميزانية • ووضع هذا الجانب الفنى لخطط عملية مفصلة شاملة يتطلب دراية فنية واسعة النطاق ، وخبرة عميقة بالأداة الادارية وبوسائلها وأساليبها • وليس فى مقدور الوزير وهو فى الغالب رجل غير فنى أن يضطلع وحده بهذه المهمة ، واذن يجب أن يساهم فى وضعها ـ بتوجيه الوزير ـ وكيل الوزارة الفنى وأعوانه الفنيون •

وبعد اقرار الوزير لهذه الخطط العملية العامة ، وتعديلها عند الاقتضاء بما يراه أقرب الى توجيهها الى الغايات المنشودة ، يعهد بالتنفيذ الى أعوانه الفنيين وعلى رأسهم وكيل الوزارة الدائم • وهنا يبدأ الجانب الادارى فى وظيفة الوزير الدستورية : توجيه جهود أعوانه الفنيين حيث يجب التوجيه ، وتنسيقها حيث يجب التنسيق ، وتوجيهها فى جملتها نحو انجاز هذه الخطط العملية العامة ، واعتماد الخطط الجزئية والتقسيمات الدورية التى تتوزع اليها هذه الخطط العامة ، والاشراف على تنفيذها جميعا اشرافا يرمى الى اقتلاع

المساوىء التى تعوق سير العمل سيرا مجديا ، وحث الهمم المتوانية ، وزجر الارادات المتخاذلة ، مستعينا فى كل ذلك بالدراية الفنية التى يمده بها وكيل الوزارة الدائم ، وبهيئة الرقابة التى سيأتى الكلام عليها .

هذا مدى الاختصاص الادارى للوزير فى الدولة البرلمانية . أما مهمة التنفيذ الفعلى لهذه الخطط جميعا وممارسة النشاط التنفيذى للوزارة والمصالح الملحقة بها فيتولاها ـ على مسؤولية م الكاملة أمام الوزير ـ الوكيل الدائم وأعوانه الفنيون رؤساء المصالح ومديرو الادارات العامة .

**ج ـ وجوب قيام هيئة رقابة وتنسيق ، مستقلة عن الأداة الادارية :**

رأينا فى الرقابة الحسابية المالية ـ سواء كانت رقابة وزارة المالية على سائر فروع السلطة التنفيذية ، أو رقابة البرلمان على الوزارة ـ أنها افتقرت فى استكمالها الى هيئة رقابة مستقلة عن الأداة الادارية ، وهى ديوان المحاسبة أو ما يعادله من النظم الرقابية المستقلة . وكذلك فى هذه الرقابة الادارية الاقتصادية التى نعالجها الآن والتى اطلعنا على وضعين منها ـ رقابة البرلمان على الوزارة ، ورقابة الوزارة على الاداة الادارية ـ تفتقر هذه الرقابة لاستكمالها واحسان أدائها الى تدبير وسيلة عملية ناجعة تمكن الوزارة من جانب ، والبرلمان من الجانب الآخر ، من الاضطلاع بها على الوجه الأكمل . وهذه الوسيلة قد دعا الى ايجادها أحد قرارات المؤتمر الدولى للعلوم الادارية . اذ تبين لعلمائه من دراسة النظم الحكومية فى الدول البرلمانية أن الوزير البرلمانى لن يستطيع وحده ـ مهما بذل من الوقت والجهد ـ أن يبلغ مأربه من الرقابة البصيرة النافذة على نشاط الأداة الادارية فى جميع صوره ، ولن يستطيع وحده أن يؤدى رسالته على الوجه الأكمل . كما أن البرلمان لا يتسع وقته ولا دراية أعضائه الفنية للوقوف على كل العلل التى انتابت الأداة الادارية ، واستقصاء أخطائها ، ومواطن الاسراف فى انفاقها ، واستبانة جميع صور انحرافها عن النهج المرسوم لنشاطها ، الا ما يتاح للعضو العلم به بمحض المصادفة أو الملابسات المحلية . فاقترح مؤتمر العلوم الادارية ـ تمكينا للرقابة فى هذين الوضعين ـ انشاء « هيئة رقابية » مستقلة عن الأداة الادارية ،

لمعاونة الوزراء على أداء مهمتهم الرقابية ، على أن ترفع تقاريرها السنوية الى البرلمان بما تراه من اقتراحات وملاحظات ، وعلى أن تنشر هذه التقارير لكى تكون فى متناول كل مواطن ، ايقاظا للوعى القومى وتيسيرا لرقابة الرأى العام .

***

وبعد فلعل الحديث قد طال بنا فيما حاولته من بيان مقتضب لما يتطلبه تدعيم « كفاية الأداة الحكومية » ، العنصر الأخير من عناصر القوة القومية . ومع ذلك فانى أشعر بأنى لم ألمس الا بعض جوانبه لمسا خفيفا . ذلك لان هذا العنصر لا زال موضع اجتهاد الدول الغربية . فكل دولة من الدول الكبرى التى تحرص على تدعيم قوتها فى الميدان الدولى تبذل أقصى الجهد بذلا مستمرا فى جعل أداتها الحكومية ترتفع فى طاقتها الانتاجية الى المستوى الذى يمكنها من تحقيق مطالب شعبها على الوجه الأكمل .

وختاما اعتذر لكل من رأى أنى قد أطلت ، كما اعتذر لكل من رأى انى قد أوجزت ، والسلام .

Stau

320.12:A65aA:c.1
العربي ،محمد عبد الله
عناصر القوة القومية في الامة العربية
AMERICAN UNIVERSITY OF BEIRUT LIBRARIES
01013581

320.12
A65aA
C.1