دور الدولة
فى الإقتصاد

الطبعة الأولى
١٤١٨ هـ - ١٩٩٨م

جميع حقوق الطبع محفوظة

© دار الشروق

أسسها محمد المعلم عام ١٩٦٨

القاهرة : ٨ شارع سيبويه المصري - رابعة العدوية - مدينة نصر
ص.ب : ٣٣ الپانوراما - تليفون : ٤٠٢٣٣٩٩ - فاكس : ٤٠٣٧٥٦٧ (٠٢)

بيروت : ص.ب : ٨٠٦٤ - هاتف : ٣١٥٨٥٩ - ٨١٧٢١٣
فاكس : ٨١٧٧٦٥ (٠١)

د . حازم الببلاوى

دور الدولة في الإقتصاد

دار الشروق

تقديم

تناول تقرير البنك الدولى عن التنمية فى العالم لعام ١٩٩٧ مناقشة دور «الدولة فى عالم متغير». وكما أوضح التقرير فقد عرف العالم خلال نصف القرن الماضى تطورات هائلة حول دور الدولة الاقتصادى أظهرت على السواء إمكانياتها الكبيرة من ناحية وأعبائها التى لا تقل خطرًا من ناحية أخرى. وفى خلال هذه الفترة ظهرت على السطح قضية التنمية كإحدى المسئوليات الرئيسة التى تواجه المجتمعات النامية، وفكرة دولة الرفاهية التى سادت فى الدول الصناعية بدرجات متفاوتة.

وفى الحالتين قامت الدولة بدور مهم وفعال فى المجال الاقتصادى، وقد واجهت كلا من القضيتين بعد فترات طويلة أو قصيرة من التجربة ـ العديد من المشاكل مما استدعى إعادة النظر فى مفهوم التنمية ودولة الرفاهية ودور الدولة فى كل منهما.

وفى نفس الوقت وعلى الجانب الآخر قامت التجربة الاشتراكية فى الاتحاد السوفيتى، ثم فى عدد من دول شرق ووسط أوروبا على أساس الاعتماد الكامل على الدولة فى المجال الاقتصادى والاجتماعى. وبعد فترة من النمو السريع فى معدلات الأداء فى معظم هذه الدول لم يلبث أن توانى أداؤها حتى وصل إلى ما يشبه الجمود والركود وخاصة منذ نهاية الستينيات وبداية السبعينيات. ولم يمض أكثر من عقدين إلا وتفسخت وتحللت معظم الدول الاشتراكية فى الفترة ٨٩ ــ ١٩٩١، وبدأت مرحلة جديدة لإعادة البناء والتحول إلى اقتصاد السوق والأخذ بأشكال من الديمقراطية والتعددية السياسية. وهكذا أضافت هذه الدول بعدًا جديدًا لدور الدولة فى «المراحل الانتقالية».

وإذا كانت التجارب السابقة قد أظهرت للعيان مدى حدود أو قيود تدخل الدولة فى النشاط الاقتصادى، فقد عرفت نفس الفترة ظاهرة جديدة إيجابية للنمور الآسيوية فى شرق وجنوب شرق آسيا حيث برزت على الساحة كاقتصاديات جديدة حيوية ومتحركة أنجزت خلال ربع القرن الأخير ما يشبه المعجزة الاقتصادية بتحقيق معدلات نمو عالمية وقدرة هائلة على التصدير الصناعى والمشاركة فى التطور التكنولوجى للصناعات الحديثة. ورغم أن هذه الدول تأخذ جميعها باقتصاد السوق فإن دور الدولة فيها لم يكن سلبيا أو غائبًا بل كان نشطًا وفعالاً.

وإذا كان مدى اتساع دور الدولة وطبيعته قد أثار العديد من المناقشات والتساؤلات فى

الأحوال السابقة، فإن غيات الدولة وتلاشى سلطتها فى عدد من الأمثلة الحديثة مثل الصومال أو زائير أو نيجيريا أو أفغانستان فضلاً عما عاشته يوغسلافيا بعد تفككها من تمزق ـ كل ذلك أكد بما يقطع الشك أن وجود الدولة ضرورة لا غنى عنها حتى وإن تجاوزت أو أخلت بواجباتها، أو كما كان يقول المسلمون القدامى «السلطان الجائر خير من الفتنة» أو «سلطان غشوم ولا فتنة تدوم».

ومن ثم فإن الحديث عن الدولة ودورها الاقتصادى هو حديث عن ترشيد وتحسين أدائها وليس مناقشة حول ضرورتها. وإذا كان وجود الدولة ضروريا لاستمرار حياة المجتمع، فإن التعرف على الشكل الأمثل لدورها الاقتصادى هو شرط للتنمية ونجاحها. الدولة القوية ضرورة لا غنى عنها، ولكن ما هو تعريف الدولة القوية؟.

لكل ذلك لم يكن غريبا أن عرف العقدان الأخيران من القرن العشرين إعادة نظر ومعاودة فى التفكير فى دور الدولة وخاصة فى المجال الاقتصادى. وفى خلال القرنين الماضيين عرف البريطانيون بالسبق فى عرض العديد من الأفكار الاقتصادية الجديدة سواء مع آدم سمث عندما طرح فى الربع الأخير من القرن الثامن عشر دعوته للحرية الاقتصادية واقتصاد السوق، أو مع كينز عندما روج لتدخل الدولة حماية للاستقرار الاقتصادى فى الثلث الأول من القرن العشرين، بل إن ماركس نفسه قد تأثر بهذه العدوى البريطانية، فقد كان تأصيله لأفكاره الاشتراكية مع مؤلفه عن «رأس المال» وليد قراءاته فى المتحف البريطانى، واستمرارا على نفس المنوال خرجت الدعوة الجديدة لتقييد دور الدولة من إنجلترا فى نهاية السبعينيات، واكتسبت شهرة مع مارجريت تاتشر رئيسة الحكومة البريطانية آنذاك تحت مسمى جديد وهو التخصيصية أو الخصخصة privatisation، ومنها انتشرت إلى العديد من الدول والمنظمات الدولية كالبنك الدولى وصندوق النقد الدولى. ومع هذا السبق البريطانى فربما من حق العرب أن ينازعوا ذلك الادعاء، فقد كتب المفكر العربى ابن خلدون فى القرن الرابع عشر فصلا فى مقدمته الشهيرة بعنوان «فى أن التجارة من السلطان مضرة بالرعايا مفسدة للجباية» يتعرض فيه لمخاطر تدخل الدولة فى الإنتاج على نحو لا يكاد يختلف عما أثاره أنصار التخصيصية فى العصر الحديث.

وفى هذا الصدد فكثيرا ما ظلم أنصار إعادة النظر فى دور الدولة الاقتصادى أو ما جرت العادة على وصفهم «بالليبراليين الجدد» كما لو كانوا دعاة تقليص دور الدولة الاقتصادى أو حتى إلغائه وليس لترشيده حماية للدولة ودعماً لها بزيادة فاعلية دورها. ولعله قد يكون من المناسب أن نتذكر أن الليبرالية قد ولدت فى ظل نشأة الدولة الحديثة. ولم يكن مصادفة أن ظهر الفكر الليبرالى فى ذلك الوقت منذ القرن السابع عشر مع لوك ثم منتسكيو وآباء الفكر الأسكتلندى أمثال هيوم وآدم سميث.

فالدولة فى شكلها الحديث ظهرت أولا فى أوروبا فى القرن السادس عشر حيث فرضت سلطاتها على أمراء الإقطاع وقضت على نفوذهم . ومن هنا جاء هوبز لدعم فكرة الدولة القوية مع الإشارة ـ على حياء ـ إلى حقوق الأفراد ، وهى الفكرة التى تبلورت بشكل خاص مع لوك الذى جعل من الاعتراف بحقوق الأفراد نقطة البدء فى المجتمعات الحرة ، وهى دعوة لا يمكن أن تتحقق إلا ضمن إطار دولة قوية . فحقوق الأفراد لا يمكن أن تزدهر إلا فى ظل دولة القانون التى تفرض القيود والضوابط على سلوك الأفراد من ناحية وتحمى حقوقهم وتحافظ عليها من ناحية أخرى .

كذلك لم يكن غريبا أن تكون نشأة الرأسمالية معاصرة لقيام الدولة الحديثة . فالرأسمالية نبت للدولة الحديثة وليست خروجا عليها . وفكرة اقتصاد السوق لا يمكن أن تقوم فى غيبة دولة قوية وما تحققه من وضوح فى إطار النشاط الاقتصادى واستقرار السوق فى المراكز القانونية فى ظل توافر الأمن والاستقرار فضلا عن الاستقرار النقدى وما يكلفه من قدرة على الحساب الاقتصادى والتخطيط للمستقبل ، وأخيرا توفير مختلف عناصر البنية الأساسية مادية كانت أو مؤسسية من طرق ومواصلات وظروف صحية وتعليمية مناسبة ، وتوفير البيانات والمعلومات الصحيحة . فالليبرالية لا تدعو إلى تقليص دور الدولة الاقتصادى بله إلغائه ، وإنما على العكس إلى إعادته إلى نصابه وزيادة فاعليته . فإعادة النظر فى دور الدولة الاقتصادى تتطلب استرجاع الدولة لدورها الرئيس كسلطة تفرض بالقوانين والسياسات توجيه الاقتصاد بعدما تراجعت هذه السلطة حينما انغمست الدولة فى تفصيلات العمل الإنتاجى وانصرفت بعيدا عن دورها الرئيسى فى وضع إطار النشاط وفى الرقابة والإشراف وتوفير الخدمات الرئيسية . ولعله من المفيد الإشارة هنا إلى أن من أكثر الدول تدخلا فى الحياة الاقتصادية هى الولايات المتحدة رغم ـ أو بالأحرى نتيجة ـ النظام الرأسمالى واقتصاد السوق . وهى بعد ، قل أن تتدخل عن طريق الإنتاج ـ القطاع العام ـ وانما أساسا عن طريق استخدام مظاهر السلطة فى إصدار التشريعات ووضع السياسات النقدية والمالية فضلا عما تقوم به من رقابة وإشراف ووضع الشروط المناسبة لحفز النشاطات الأكثر نفعا للأمة ـ تحت رقابة الكونجرس ـ ومحاربة الأنشطة الأكثر ضررًا . وفى معظم هذه الإجراءات تظهر فيها الدولة بأقوى مظاهرها ، باعتبارها صاحبة السلطة والإشراف على المجتمع وحيث تتمتع بالهيبة والاحترام . أما القيام بالإنتاج كما هو شأن المشروعات والأفراد فهذا خروج عن الدور الطبيعى للدولة وتدنى له . الدولة أكبر وأنبل من أن تكون مجرد تاجر أو منتج .

* * * *

عرفت مصر ـ شأنها شأن معظم الدول النامية ـ تطورًا كبيرًا فى دور الدولة فى المجال الاقتصادى خلال النصف الأخير من القرن العشرين. خرجت مصر من الحرب العالمية الثانية لتواجه مشكلتى تحقيق الاستقلال السياسى والاقتصادى، وهما بعد غير منفصلتين. وفى بداية الخمسينيات قامت الثورة المصرية وأخذت على عاتقها مواجهة هاتين المشكلتين. وإذا كان تحقيق الاستقلال السياسى وإنهاء الاحتلال أمرًا سهلاً نسبيا وقد تحقق بمعاهدة الجلاء ١٩٥٤ فقد كانت قضية التنمية الاقتصادية أكثر وعورة وتعقيدًا. وكان الفكر السائد آنذاك هو أن الأسواق والقطاع الخاص ـ وخاصة فى الدول النامية ـ غير مهيئين للقيام بأعباء التنمية. فأسواق الدول النامية قاصرة بشوبها الاختلال، كما أنها تابعة للاقتصاد الغربى وغير قادرة على المنافسة، فضلا عن أن الأسعار لا تعبر عن الندرة الحقيقية بقدر ما تعكس مظاهر الاحتكار. كذلك فقد ثارت الشكوك حول قدرة القطاع الخاص على تحمل المخاطر وقيادة مسيرة التنمية وأنه فى سعيه إلى تحقيق الربح السريع قد يعرقل جهود التنمية ذاتها فضلاً عن سيطرة الأجانب والمتمصرين عليه. ولم يقتصر هذا الفكر على الأوساط اليسارية أو الراديكالية بل روجت له المؤسسات الدولية الرسمية مثل البنك الدولى بل والحكومة الأمريكية آنذاك. فالبنك الدولى لا يقرض إلا الحكومات أو بضمان الحكومات. وهو يرى أن الأسواق المحلية هزيلة لا يمكن الاعتماد عليها يعوزها بنية أساسية مادية ومؤسسية، ومن ثم فلا بد من تدعيم تدخل الدولة فى النشاط الاقتصادى بقيامها مباشرة بالمشروعات الكبرى. وربما ساعد على شيوع هذه الأفكار ما خلفته الحرب العالمية الثانية من تدمير لمعظم الاقتصاديات فى أوروبا واليابان، بالتالى فقد تطلب الأمر برامج هائلة لإعادة التعمير، فى مقدمتها مشروع مارشال، حيث قامت الحكومات بدور ملحوظ فى عملية البناء والتعمير.

وفى هذا الجو الغامر من الثقة فى الدور الاقتصادى للحكومات من ناحية والشك حول قدرة القطاع الخاص من ناحية أخرى ومع نشوة الاحتفال بالتخلص من الاستعمار الأجنبى وشركائه من المشروعات الأجنبية من ناحية ثالثة، بدأت مصر منذ ١٩٥٧ برامج التصنيع الخمسة مع تمصير الشركات الأجنبية ـ البريطانية الفرنسية والبلجيكية ـ فى أثر الاعتداء الثلاثى على مصر ١٩٥٦.

وهكذا نشأ القطاع العام فى مصر وقامت المؤسسة الاقتصادية للإشراف على إدارة المشروعات الجديدة التى آلت إلى الدولة إدارتها. وفى ١٩٦٠ تحول برنامج التصنيع إلى خطة خمسية للسنوات ٦٠ ــ ١٩٦٥. ولم يتأخر الوقت كثيرا حتى تمت التأميمات الكبرى لمعظم

المشروعات فى مصر خلال ٦٠ ـ١٩٦١ ، واعتنقت مصر ـ متابعة لمعظم حركات التحرر الوطنى فى المستعمرات السابقة ـ مذهبًا اقتصاديا جديدًا ، «الاشتراكية العربية» ـ أو «التطبيق العربى للاشتراكية» ـ وقنن الدستور هذا التحول مقررا بأن نظامها الاقتصادى هو النظام الاشتراكى . وحققت الخطة الأولى معدلات مرتفعة من النمو بلغت فى المتوسط حوالى ٦,٤٪ وإن اتجه معدل النمو إلى الانخفاض فى السنة الأخيرة للخطة (٦٤ـ١٩٦٥) نتيجة لتوقف المعونة الأمريكية اعتبارًا من ١٩٦٤ .

وكانت مصر قد بدأت اعتبارًا من ١٩٥٧ العودة إلى الاقتراض الخارجى بعد ذكريات أليمة عرفتها خلال القرن السابق ، فقد بدأ الاقتراض مع سعيد باشا ١٩٥٦ للمساهمة فى حفر قناة السويس وزادت المديونية فى عصر إسماعيل مما أدى إلى وضع المالية المصرية تحت الرقابة الأجنبية وانتهى الأمر بالاحتلال البريطانى فى عهد توفيق ١٨٨٢ . واستمرت الديون الخارجية عبئا على مصر حتى تخلصت منها فى بداية الأربعينيات من هذا القرن . فى نفس الوقت حققت مصر خلال الحرب العالمية الثانية فائضا من معاملاتها مع إنجلترا وفر لها أرصدة إسترلينية تجاوزت ٤٥٠ مليون جنيه إسترلينى .

وفى حوالى ١٩٥٨ كانت مصر قد استهلكت معظم احتياطاتها الأجنبية ، وبدأت من جديد رحلة الاقتراض من الخارج ، بدءا من المعونة الأمريكية ١٩٥٧ ثم قروض الكتلة الشرقية ١٩٥٨ . ومع توقف المعونة الأمريكية فى ١٩٦٤ وعدم تعويضها من مصادر أخرى تدهور معدل النمو منذ ١٩٦٥ حتى قيام حرب يونيو المشئومة فى ١٩٦٧ ، وبداية المعونة العربية (أثر مؤتمر الخرطوم) ، واستمر أداء الاقتصاد المصرى ركيدا حيث وجهت الجهود إلى إعادة بناء القوة العسكرية التى دمرت خلال تلك الحرب .

وبعد حرب أكتوبر ١٩٧٣ بدأت مرحلة جديدة للاقتصاد المصرى تميزت بوفود معونات وتدفقات مالية كبيرة من الدول العربية النفطية . ولم تلبث أن أعلنت الدولة عن توجه اقتصادى جديد فيما سمى «بالانفتاح الاقتصادى» (ورقة أكتوبر ١٩٧٤) . وانعكس ذلك بوجه خاص فى صدور قانون جديد لتشجيع الاستثمارات العربية والأجنبية (قانون ٤٣٠ لسنة ١٩٧٤) وبداية عودة الروح إلى القطاع الخاص واستعادة العلاقات مع الغرب . وتضمن هذا القانون منح امتيازات عديدة للاستثمارات من القطاع الخاص ـ وطنيا كان أم أجنبيا ـ سواء فيما يتعلق بالإعفاءات الضريبية أو الحق فى تحويل الأرباح إلى الخارج أو التأمين ضد مخاطر التأميم والمصادرة أو التحرير الجزئى للواردات فيما سمى بالاستيراد بدون تحويل عملة ، فضلا عن التخفيف فى القيود المفروضة على علاقات العمل أو حقوق الأجانب فى الملكية . ورغم أن هذا القانون كان يمثل انفتاحا على القطاع الخاص فقد ظل

القطاع العام مسيطرا على معظم الإنتاج الصناعى وأغلب التجارة الخارجية . كما استمرت القيود على النقد الأجنبى بل وتوسعت الحكومة والقطاع العام فى توظيف العاملين ، فشهد القطاع العام والحكومة أكبر توسع فى عدد العاملين فيه خلال هذه الفترة . وهكذا كان الانفتاح الاقتصادى وقانون الاستثمار والمناطق الحرة أشبه بنظام اقتصادى مواز وغريب فى وسط اقتصاد عام يغلب عليه سيطرة القطاع العام وقيود السلطة وأوامرها . وخفف من حدة ظهور المتناقضات أن وفدت على مصر فى هذه الآونة أحجام هائلة من العملات الأجنبية مما ساعد على التخفيف من الضائقة الاقتصادية التى عرفتها مصر فى الفترة السابقة . فاستعادت مصر قناة السويس وأعيد فتحها فى ١٩٧٥ كما عادت إليها آبار البترول فى سيناء وبدأت حركة السياحة فى الانتعاش مما وفر للاقتصاد موارد مالية كانت فى أشد الحاجة إليها . وفى نفس الوقت ساعدت ثورة النفط وفرص العمل التى أتيحت للعديد من المصريين للعمل فى دول الخليج على تخفيف الضغط على السوق المحلية من ناحية وتوفير مصدرا للعملات الأجنبية فيما ورد من تحويلات هؤلاء العاملين من ناحية أخرى . كذلك تدفقت المساعدات العربية (فى مؤتمر الرباط ١٩٧٤ وما بعده) فضلا عن العديد من الاستثمارات من المؤسسات المالية العربية .

وأخيرا فإن ما بدأ محدودا من الاقتراض الخارجى فى الستينيات خرج عن الطوق منذ نهاية السبعينيات وهكذا انطلقت المديونية الخارجية فيما يشبه المتوالية الهندسية . فقد بلغت هذه المديونية حوالى ٣ مليار دولار عام ١٩٧٠ لتصل إلى حوالى ١٨ مليار دولار فى عام ١٩٨٠ ثم إلى حوالى ٤٨ مليار دولار عام ١٩٩٠ .

وإذا كان الاقتصاد قد عرف معدلات عالية من النمو بعد حرب أكتوبر ٧٣ بلغت حوالى ٩٪ حتى بداية الثمانينيات . فإن الصورة انعكست تماما منذ منتصف الثمانينيات . فانخفضت أسعار النفط منذ ١٩٨٦ مما أثر على دخول مصر من صادرات البترول فضلا عما لحق الدول الخليجية من تأثر وبالتالى تدفقاتها المالية المباشرة وغير المباشرة . وعرفت هذه الفترة تراجعا فى معظم المؤشرات الاقتصادية ، فانخفض معدل النمو إلى أقل من ٢٪ واستمر التضخم فى حدود ١٦ـ ١٨٪ وارتفع العجز فى الموازنة حتى بلغ حوالى ٢٠٪ من الناتج المحلى واستمر تدهور قيمة الجنيه بالنسبة للعملات الأجنبية وتأخرت مصر فى تسديد ديونها الخارجية .

وعندما قامت حرب الخليج الثانية (أغسطس ١٩٩٠) كانت مصر تعانى من أدنى أوضاعها الاقتصادية ، وكانت نقطة فاصلة فى تحول هذه الأوضاع . فمع نهاية حرب الخليج حصلت مصر على مساعدات مالية من الدول الخليجية ـ ربما بلغت حوالى ٥ ,٣ مليار

دولار ـ وألغيت الديون العربية (حوالى ٧ مليار دولار)، وكذا الديون العسكرية الأمريكية (حوالى ٧ مليار دولار). وفى نفس الوقت وافقت الدول الدائنة ـ نادى باريس ـ على إلغاء نصف الديون العامة على شرائح بشرط تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادى المعروض عليها من صندوق النقد الدولى والبنك الدولى، والذى يتضمن إصلاحا نقديا فى المؤشرات الكمية(ضبط سعر الصرف، تخفيض عجز الموازنة، ضبط التضخم) وإصلاحا هيكليا بإعادة ترتيب شروط الإنتاج بما يساعد على دفع عجلة التنمية (التخصيصية، إعادة النظر فى الإطار القانونى، تدعيم المؤسسات المدنية والخاصة). واعتبارًا من فبراير ١٩٩٢ بدأت مصر فى تنفيذ برنامج الإصلاح الاقتصادى المعروض عليها بجدية بعد طول تلكؤ.

وهكذا بدأت على المستوى الرسمى إعادة النظر جديا فى شكل ودور الدولة الاقتصادى.

* * * *

إذا كانت الدولة المصرية قد قبلت أخيرا إعادة النظر فى دورها الاقتصادى فإن الأمر قد أثار حوارًا ونقاشًا هائلاً بين الاقتصاديين المصريين خلال فترة طويلة، وقد اشتد الجدل والنقاش وخاصة مع ظهور بوادر الضعف والتفسخ فى دول الكتلة الاشتراكية وكذا بمناسبة مقترحات الإصلاح الاقتصادى من المنظمات الدولية.

وقد أتيح لى المشاركة فى معظم الحوارات سواء على صفحات الجرائد أو من خلال الندوات والمؤتمرات العلمية. والآن يبدو أن حدة الجدل قد خفت إلى حد بعيد وبدأت تستقر بعض المفاهيم مثل أهمية استعادة دور السوق والقطاع الخاص، وإن ظل الخلاف حول مدى نطاق دور الدولة فى الاقتصاد قائمًا. وقد رأيت أنه من المناسب الآن أن أضم بين دفتى كتاب واحد كتاباتى فى الموضوع مما قد يعطيها وحدة وتكاملاً فضلاً عما فى ذلك من تيسير على القارئ المهتم بقضايا الدولة ودورها الاقتصادى.

وقد قسمت الكتاب إلى أربعة أبواب، خصص الباب الأول منها لخلفيات عامة، فبعد استعراض عام لتطور دور الدولة فى النشاط الاقتصادى فى الفصل الأول، تناول الفصل الثانى مناقشة قضية فاعلية الدولة وخاصة من حيث التعرض للظاهرة المعروفة بأن اتساع حجم الدولة قد صاحبه نقص فى فاعلية دورها. فالتوسع فى دور الدولة غالبا ما كان مظهرا للتخمة وليس للقوة. وخصص الفصل الثالث من هذا الباب لتطور أشكال تدخل الدولة وخاصة الانتقال من اقتصاد الأوامر إلى اقتصاد القواعد والسياسات، وأخيرا تناول الفصل الرابع علاقة دور الدولة بالمالية العامة من حيث الضرائب والموازنة.

أما الباب الثانى فقد تناول بعض جوانب اقتصاد السوق ومشاكل التخصيصية . وخصص الفصل الأول من هذا الباب لبعض خصائص اقتصاد السوق وبصفة أساسية أهمية الاستقرار القانوني والنقدى ، أما الفصل الثانى فقد تعرض لبعض مشاكل التخصيصية وضوابطها . وأخيرا تناول الفصل الثالث من هذا الباب بعض المشاكل المرتبطة بالمراحل الانتقالية .

وتناول الباب الثالث الجذور الفكرية والثقافية وراء إحياء السوق سواء بالتعرض لبعض المذاهب الفكرية أو للقيم الأساسية وراء نجاح السوق .

وأخيرا استعرض الباب الرابع والأخير الإطار الدولى والإقليمى وما لحقه من تطورات .

وإننى إذ أضع هذا المؤلف تحت نظر القارئ فأملى أن يلقى منه بعض الرضاء ، ولعله يشارك ـ مع غيره ـ فى مزيد من وضوح الرؤية .

والله ولى التوفيق

حازم الببلاوى

مارينا العلمين : ١٥ أغسطس ١٩٩٧

الباب الأول

خلفيّات عامّة

يتناول هذا الباب توفير خلفية عامة عن تطور دور الدولة فى ضوء تغير المعطيات الاقتصادية والاجتماعية، وهو ما يمثل ـ كما جاء فى عنوان الفصل الأول ـ مقدمات ضرورية لموضوع علاقة الدولة بالاقتصاد. ويشمل هذا الباب أربعة فصول:

الفصل الأول: مقدمات ضرورية.

الفصل الثانى: فاعلية الدولة وعملها.

الفصل الثالث: تطور أشكال تدخل الدولة.

الفصل الرابع: الدولة وسلطاتها المالية.

الفصل الأول

مقدّمات ضرورية

تطور دور الدولة فى النشاط الاقتصادى

١ ـ تمهيد

يثير الحديث عن دور الدولة أو الحكومة جدلا كبيرا ليس فقط على المستوى المحلى بل وعلى الساحة الدولية. وإذا كان هناك اهتمام عام بالموضوع فإنه يثار من زوايا متعددة وتحت مسميات مختلفة، فهو حينا حديث عن دور الدولة أو الحكومة، وهو حين ثان حديث عن التخصيصية، وهو مرة ثالثة حديث عن علاقة الدولة بالاقتصاد العالمى.

وإذا كانت هذه القضايا تثار وتناقش ونحن على أعتاب القرن الحادى والعشرين، فإنه لا ينبغى أن ننسى أن معظم هذه الأمور قد طرحت ونوقشت منذ أوقات بعيدة، وخاصة خلال القرن الماضى حتى هيئ للعالمين أن هذه الأمور قد حسمت وأنه لم يعد هناك جديد تحت الشمس. والآن ومع التغيرات الهائلة فى تجارب العديد من النظم الاقتصادية، فإن نفس القضايا تطرح من جديد فى ثوب مختلف.

وهكذا فنحن هنا ـ كما فى معظم القضايا الفكرية ـ نناقش واحدة من هذه القضايا القديمة والحديثة معا، والتى ستستمر تطرح دوما من زوايا مختلفة لتلاقى متطلبات العصر. كل هذا يؤكد نسبية الأحكام، وأن ما يصلح لزمن قد لا يكون مطلوبا فى زمن آخر، وأن ما كان مرجوحا لظروف معينة قد يصبح أكثر ترجيحا فى ظروف أخرى. ولذا فإنه ليس من الغريب أن نجد أن العديد من الحجج التى تثار فى تأييد هذا الاتجاه أو ذاك، لا تطرح جديدا لم يكن معروفا، وإنما الجديد هو فى مقابلة هذه الحجج بنتائج التجربة والخبرات المتراكمة.

ولذلك فإنه من الطبيعى أن نتوقع أن ما تنتهى إليه مثل هذه المناقشات ليس أكثر من محاولات مستمرة قابلة للتعديل والتغيير فى ضوء تغير الظروف وبالتالى المتطلبات، وليس من المطلوب أو المقبول أن تنتهى بأحكام قطعية تغلق باب الاجتهاد. وفى هذا رحمة للعالمين، فليس أخطر على المجتمعات وتقدمها من حصرها فى عدد محدود من الأفكار والقوالب الجامدة والاعتقاد أننا قد بلغنا ــ أخيرا ـ غاية الحكمة والكمال. وأقصى ما يمكن أن نصبو إليه هو المحاولة فى سبيل علاج أوجه ظاهرة القصور مع الاعتراف بأن أوجها أخرى سوف تطل علينا، بالضرورة، مما يقتضى إعادة النظر وإجراء مزيد من التعديل والتبديل. فلن نصل أبدًا إلى الحل النهائى أو القول الفصل فى الموضوع. فالمدينة الفاضلة أو اليوتوبيا وهم سخيف، وعادة ما كانت ستارا لأشد أنواع الاستبداد والتخلف.

٢ـ السلطة السياسية والدولة المعاصرة

عرفت جميع المجتمعات أشكالا من السلطة السياسية بما وفر لها من خلال هذه السلطة نوعا من الاستخدام المنظم للقهر حماية للجماعة من الانفراط وتحقيقًا للنظام والاستقرار داخلها بعيدا عن الصراعات الفئوية أو الطبقية فضلا عن الحماية من المخاطر الخارجية. وقد تطورت أشكال هذه السلطة السياسية وما تستند إليه من شرعية بما لا محل للدخول فيه هنا. وقد استندت هذه السلطة فى تطورها إلى اعتقادات دينية فى بعض الأحيان، كما اعتمدت كثيرا على التفوق المادى والتفوق العسكرى لفئة أو فئات، ولعبت الأسباب العرقية والقبلية أدوارًا متعددة، وكان للعرف والتقاليد والمعتقدات بل والخرافات أدوار مستمرة فى كل هذه التطورات.

والدولة المعاصرة هى الشكل الحديث للسلطة السياسية فى المجتمعات المعاصرة، وتجد جذورها فى الأفكار السائدة فى القرنين السادس عشر والسابع عشر فى أوروبا مع أفول الإقطاع وبداية بزوغ الممالك الوطنية، وجاءت الثورة الصناعية والاقتصاد الرأسمالى فأكدا وجودها بهذا الشكل الحديث[١].

وتتميز هذه الدولة المعاصرة عن المؤسسات السياسية السابقة بأهدافها والوسائل

(١) لعبت أفكار ماكيافيللى وخاصة بودان الفرنسى وهوبز الإنجليزى دورًا مهمًا فى تطوير فلسفة الدولة. ورغم أن ماكيافيللى لم يتحدث كفيلسوف سياسى، فقد رسم دور الأمير فى مباشرة السلطة باعتباره مستقلاً عن جميع الارتباطات الدينية أو الخلقية وبذلك شارك فى تدعيم سلطان الدولة الجديدة. أما بودان فقد كان أول من أشار إلى فكرة سيادة الدولة المطلقة والأبدية مؤكدا بذلك سلطة الملك بالنسبة للأمراء، وأخيرا جاء هوبز محبذًا السلطة المطلقة للدولة على حالة الفوضى الطبيعية قبل قيام الدولة.

المستخدمة لتحقيق هذه الأهداف، فضلا عن الاعتراف لها بحدود إقليمية تتمتع داخلها بالسيادة المطلقة. فأما أهداف الدولة المعاصرة فهى أساسا حفظ الأمن والاستقرار لأبنائها، وإقامة العدل، وأضيف إلى ذلك فى فترات لاحقة تحقيق التقدم الاقتصادى والعدالة الاجتماعية. وأما عن وسائلها فهى تتمثل بشكل رئيس فى القهر المنظم عن طريق استخدام القوانين المستندة إلى القوة المادية لأجهزة السلطة. أما الحدود الإقليمية والسيادة المطلقة فإنها تعنى من ناحية أن الدولة تمد سلطانها داخل حدود إقليمية محددة من ناحية، وبحيث تطلق لها الحرية داخل هذه الحدود ومع الاستقلال من الدول الأخرى من ناحية ثانية. وسوف نعود إلى التعرض إلى بعض هذه الاعتبارات وما ورد عليها من تغير خلال التطور.

والحديث عن الدولة المعاصرة إنما هو حديث عن ظاهرة تاريخية حديثة نسبيا ـ أوروبية فى الأصل ومنها انتقلت إلى مختلف البقاع. فنقطة البداية هى أن الدولة المعاصرة ظاهرة حديثة، ومن ثم فهى ظاهرة لم تكن كذلك دائما، وليس من المفروض، بالتالى، أن تستمر على شكلها القائم إلى الأبد ـ بل إننا بدأنا نلحظ تطورا ليس بالقليل فى الظاهرة نفسها خلال التاريخ الحديث. ورغم أن ظاهرة الدولة المعاصرة كانت استجابة للتطورات التى حدثت بوجه خاص فى القارة الأوروبية مع تفكك الإقطاع وقيام الثورة الصناعية فإنها قد انتقلت إلى خارج هذا النطاق. وبدأت فكرة الدولة الأمة والتى تأخذ بفكرة المواطنة تنتشر إلى العديد من المناطق الأخرى غير الأوروبية بالرغم من اختلاف ظروف التطور الداخلى فى هذه المناطق عما حدث فى أوروبا. وهكذا ظهر نموذج الدولة الأوروبية والذى بدأ يفرض نفسه منذ نهاية القرن السادس عشر ـ كنموذج عالمى تأخذ به معظم الدول، سواء تلك التى عرفت بوادر الثورة الصناعية فى بدايتها مثل إنجلترا أو تلك التى عرفتها فى فترات لاحقة مثل ألمانيا والولايات المتحدة الأمريكية واليابان أو حتى المستعمرات البعيدة والتى تمتعت بالاستقلال السياسى بعد الحرب العالمية الثانية. ولم يمنع ذلك بطبيعة الأحوال أن خضع شكل الدولة وطبيعتها لاختلافات ليست بالقليلة والتى ترجع إلى التاريخ الخاص لكل دولة وظروفها الثقافية والحضارية فضلا عن طبيعة العلاقات الاجتماعية السائدة فيها. فالدولة المعاصرة فى إنجلترا أو الولايات المتحدة الأمريكية ليست قطعا هى نفس الدولة المعاصرة فى البرازيل أو فى الهند أو فيتنام، وهكذا.

ورغم اختلاف نظم الدولة المعاصرة باختلاف الظروف، فإنه يمكن مع ذلك، القول بشىء من التجريد والتعميم إن هناك نموذجا نظريا يمثل الخطوط الرئيسة للدولة المعاصرة، وتختلف الأشكال الواقعية للدول فى كثير أو قليل عن هذا النموذج النظرى أو المثالى بقدر ما تعكس الظروف المحلية وخصوصية كل مجتمع شكل الدولة فيها.

وعند الحديث عن الدولة المعاصرة، فإن هذا التعبير «الدولة» قد يقصد به أمور مختلفة[1]، فهو فى معنى واسع يكاد يتسع ليتضمن المجتمع نفسه باعتبار أن الدولة هى التنظيم السياسى للمجتمع وبالتالى يشمل كل المندرجين تحت هذا التنظيم من أفراد وهيئات ومؤسسات وأحزاب وحكومة. ولكن التعبير فى معنى أضيق يقصد به المؤسسات الحاكمة بالمقابلة للأفراد والهيئات الخاصة، وفى هذا المعنى الثانى يختلط اصطلاح الدولة بتعبير «الحكومة» بالمعنى الواسع، وعندما يدور الحديث عن «دور» الدولة فإن المعنى الثانى يرد بشكل أقرب إلى الأذهان باعتباره حديثا عن دور المؤسسات الحاكمة فى النشاط الاقتصادى. ومع ذلك فإنه من الصعب مناقشة دور الدولة دون التعرض لأهم خصائص الدولة بمعناها العام.

٣ـ فى السياسة والاقتصاد والأخلاق

ليس من السهل رد علاقة الأفراد بالدولة ومجال كل منهما إلى مرتكزات محددة، فهذه من الأمور التى تخضع للعديد من المؤثرات البيئية والبيولوجية والثقافية والتاريخية والنفسية والتكنولوجية. . .

ولذلك فإنه سيكون من التعسف مناقشة هذا الموضوع الواسع من خلال نظرة الاقتصادى وحده. ولكن قد يكون من المناسب هنا أن نشير إلى أن سلوك الأفراد والجماعات يمكن ــ بنوع من التجاوز أو ربما من التحكم ــ أن يستند إلى مجموعة من الاعتبارات التى ترتبط بكل من السياسة والاقتصاد والأخلاق.

ونقصد بالسياسة هنا اعتبارات السلطة، وبالاقتصاد اعتبارات المنفعة أو المصلحة، وبالأخلاق اعتبارات القيم ووازع الضمير الفردى والجماعى. وينبغى أن نعترف بأنه يدخل وراء كل عنصر من هذه العناصر (السياسة، الاقتصاد، الأخلاق) العديد من الظروف والمؤثرات. ولا يمكن أن تستقيم جماعة ويزدهر أفرادها ما لم يتوافر الانسجام والتوازن بين اعتبارات السياسة أو السلطة من ناحية، والاقتصاد أو المصلحة من ناحية ثانية، والأخلاق

---

(١) لعله من المفيد هنا الإشارة إلى أن لفظ «دولة» فى اللغة العربية ـ من دال يدول ـ يشير إلى معنى التوقيت والزوال ـ فى تلك الأيام نداولها بين الناس ـ وبالمقابل فإن اللفظ المقابل فى اللغات الأجنبية State,Etat يشير إلى فكرة الحالة والاستقرار والدوام.

انظر فى ذلك، الدكتور محمد جابر الأنصارى، **تكوين العرب السياسى**، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت ١٩٩٤.

أو القيم من نـاحية ثالثة . ويمكن بنوع مـن التبسيط ـ ربما المبالغة فى التبسيط ـ القول بأن السياسـة هى المجـال الرئيـس لدور الـدولة ، فى حين أن المجـال الطبيعى لـلاقتصاد هـو السوق ، وأن الأخلاق ـ بالمعنى الواسع ـ تفـرض سلطانها فيما جاوز كلا من الدولة والسوق ومؤسسـاتهما المنظمة استنـادا إلى مدى تماسك المجتمـع ووحدة قيمـه وتجانسه ، وتجد أداتها الأساسيـة فى مؤسسـات المجتمع المدنى . ولابـد أن يؤدى تغليـب أحد هـذه الجوانب على حسـاب الجوانب الأخـرى إلى اختـلال جـوهرى فى أمـور الجماعـة والأفـراد معا . فسيطـرة السياسـة لا تؤدى فقط إلى تـدهور الاقتصـاد وتخلفه ، بل غـالبا ما تعنـى فى نفس الـوقت استخدام أجهزة السياسة من سلطة وقهر لتحقيـق مصالح ذاتية وشيوع الفساد والانحراف وبالتالى إفساد كل من الاقتصاد والأخلاق . وبـالمثل فإن ترك الأمور على الغارب للاقتصاد والمصالح الخاصـة دون قيود أو رقابة من سلطـة عليا كثيرا ما ينطوى على نوع مـن التوحش الأنانـى وفرض سلطة القوى على الضعيـف بما قد ينعكس سلبيا على الإنجـاز الاقتصادى نفسه . فضـلا عن أن الأمر لا يلبـث أن يؤدى إلى ان تصبح السيطرة الاقتصـادية نوعـا من التسلط الاقتصـادى الذى قـد يكون أشـد قسوة من القهـر السياسـى حيث تستخـدم فيه أساليب التفـوق الاقتصادى لتحقيق سيطرة كاملـة لفئة أو طائفة محدودة . وأخيرا فـإنه من العبث الاعتقاد فى إمكان حمايـة المجتمع والأفراد تحت وهم القيم الأخلاقية وحـدها ـ سواء كانت دينية أم غير ذلـك ـ فلن تلبث أن تؤدى غرائز الأفراد فى التسلـط والأنانية إلى إهدار هذه القيم ذاتها وبـذلك تصبح هذه الأخلاق الرسميـة قناعا للاستغلال . وهكـذا فإنه لا بديل عن الاعتراف بمشروعية المصالح الذاتية والعمل على تحقيقها فى الحدود المقبولة ، ومن ضرورة توافـر قيم أخـلاقية تحدد المقبـول وغير المقبول اجتماعيـا . وبذلـك تعمل السيـاسة والاقتصاد والأخـلاق معا كلٌ فى مجالـه ، فضلا عما يمثله كـل عنصر من قيد أو رقـابة على العنصريـن الآخريـن . وإذا كـان الاعتراف بضرورة توافـر هـذه الاعتبـارات كلها فى نفـس الوقـت ، فإنه ليست هنـاك حدود واضحةلكل منهـا ، مما يفتح الباب لاجتهـادات مختلفة يمكـن أن يثور حـولها الخلاف . ولعل تـاريخ الفكـر والفلسفة هـو إلى حد بعيـد مناقشـة لأفضل أشكال التوازن بين اعتبارات السلطة والمنفعة والأخلاق .

وخلاف الفـلاسفة منذ التاريـخ إنما هو خلاف حـول ترجيح بعض هـذه العناصر على العناصر الأخـرى . فهذا يرى أن الحريـة وحقوق الإنسان وقـدرته على تحقيق مصـالحه هى الضمان الأساسى لتحقيق المصلحـة العامة ، وتوفير فرص التقدم ، وأن المطلـوب بالتالى هو حمايـة هذه الحقـوق أمام عسـف السلطة وتسلطهـا . وبـالتالى فـإن الهدف هو تقييـد دور السلطة . وذاك يـرى ـ على العكـس ـ أن تـرك الحرية لا يعـدو أن يكون تـرجيحا لمصـالح الأقوى وإهدارا لحقـوق الضعيف ، وأن الأمر يتطلب تـدخل السلطة لحماية حقـوق الجميع

ومنع استغلال القوى للضعيف، والغنى للفقير، والقادر للعاجز، وثالث يرى أن المطلوب هو عودة القيم وأنه لا خير فى سلطة أو فى سوق ما لم يعترف للأخلاق بسيادتها. وهكذا اختلف الفكر منذ القدم، وما زال، حول مدى أهمية كلٍّ من هذه العناصر، ولا يتوقع أن ينتهى هذا الخلاف إلى إجماع فى الرأى حول حل واحد مقبول من الجميع. ولا يخفى أن الترجيح بين هذه الاتجاهات إنما يرجع إلى العديد من التفضيلات المذهبية، كما تتأثر بالتجارب المباشرة أو البعيدة أو غير ذلك من المؤثرات. وإذا بحثنا عن تحديد دور الدولة ودور الأفراد ودور المجتمع، فإنه لا يعدو أن يكون ـ فى الجوهر ـ حديثا عن مدى وحدود السياسة فى مواجهة الاقتصاد والأخلاق، وفى العلاقة بين السياسة والاقتصاد إلى أى حد تطلق اليد للسلطة وإلى أى مدى تغلب اعتبارات السوق، ويجر الحديث عن مجالات السياسة والاقتصاد والأخلاق إلى التعرض إلى لاعبين أو فاعلين أساسيين، وهم الدولة والأفراد والمجتمع المدنى. فالدولة تجد مجالها الأساسى فى استخدام السياسة أو السلطة، والأفراد فى التعامل من خلال السوق، والمجتمع المدنى هو الأمين على اعتبارات الأخلاق والقيم.

٤ ـ سيادة الدولة ووظائفها التقليدية (١)

رغم تعدد التعريفات للدولة، فيبدو أن الحد الأدنى للاتفاق هو أن الدولة تتضمن عناصر ثلاثة: شعب وإقليم وسيادة. وأهم وأخطر هذه العناصر هو فكرة السيادة وهى تحدد طبيعة الدولة المعاصرة كما تربط علاقتها بالعنصرين الآخرين «الشعب والإقليم».

ففكرة السيادة تحدد علاقة الدولة المعاصرة بمواطنيها من ناحية وحدود سيادتها الإقليمية وبالتالى استقلالها عن الدول الأخرى من ناحية أخرى. وهكذا لا تقتصر هذه الفكرة على تحديد طبيعة الدولة داخل حدودها وإنما أيضا فى علاقات الدول ببعضها البعض.

وقد يكون من المفيد قبل أن نتناول فكرة السيادة أن نشير إلى أنها بدأت ـ فى الأصل ـ كتصور سياسى وقانونى وشارك فى تحديدها عدد من المفكرين السياسيين وعلماء القانون، ولكنها خضعت فى التطبيق الواقعى لعديد من الاعتبارات الأخرى من اقتصادية ومذهبية

---

(١) يعتمد هذا الجزء على دراسة سابقة (د. حازم الببلاوى) بعنوان «مستقبل دور الدولة فى الوطن العربى فى ضوء التغيرات الاقتصادية والتكنولوجية المعاصرة والمتوقعة». قدمت إلى ندوة عن دور الدولة فى النشاط الاقتصادى فى الوطن العربى. المعهد العربى للتخطيط مايو ١٩٨٩، أعيد نشرها فى «**محنة الاقتصاد والاقتصاديين**» للدكتور حازم الببلاوى. دار الشروق ١٩٨٩.