

نظام النشاط المالي

"التحجرات العامة - الألفاظ العام"

اعداد وكتابه

عبدالرحمن فؤاد

المحامي

باحث ماجستير بجامعة القاهرة
عضو اتحاد المحامين الدوليين

نطاق النشاط المالي للدولة
" ما بين الحاجات العامة والإنفاق العام "

"دراسة تحليلية تفسيرية"

الباحث / عبد الرحمن حسين فؤاد
تحت اشراف الدكتور / سيد طه بدوي

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

(وَقُلْ رَبِّ زِدْنِي
عِلْمًا)

صَدَقَ اللَّهُ الْعَظِيمُ

الفهرس

3	❖ المقدمة
8	❖ الفصل الأول
8	المبحث الأول: موضوع المالية العامة
10	المبحث الثاني: تعريف علم المالية العامة
15	المبحث الثالث: ركنا علم المالية العامة
23	المبحث الرابع: علاقة علم المالية العامة بغيره من العلوم الاجتماعية
30	❖ الفصل الثاني " النطاق المالي للدولة "
30	المبحث الأول: هدف النشاط المالي للدولة
102	المبحث الثاني: دور الدولة في اشباع الحاجات العامة
103	- المطلب الأول: دور الدولة في النشاط الاقتصادي
112	- المطلب الثاني: تطور دور الدولة الاقتصادي في مصر
122	❖ المصادر

المقدمة

المقدمة

لعل أكثر الدول اهتماماً بالشأن المالي هي الأكثر تنامياً أو التي تهتم ببناء المستقبل على أسس متينة وبرؤية واضحة وذلك من خلال وضع وتقديم مصادر علمية التي تصب في نشئه جيل واعى بالشؤون المالية وتهيئة كوادر متخصصة ، وأن في علم السياسية وإدارة مقاليد الحكم في العصور القديمة والوسطى تكمن قوة الدولة في أمرين الاقتصاد والجيش، كلما كان الاقتصاد قوي أصبح الجيش قوي وتصبح الدولة قوية بدورها. وأن القانون والسياسية لا بد أن يسيرا على خطى واحدة ومتناسقة على الأقل بينهم بحيث السياسية هي الرؤية والتخطيط والقانون يعمل على التنفيذ وبيان كيفية التنفيذ 1.

فإن علم المالية العامة وارتباطه بالاقتصاد هو أمر يهم كل من الاقتصادي والقانوني على حدا سواء، حيث وجدت أنه يجب علينا كقانونيين الكتابة في علم المالية العامة ولا يترك جله للاقتصاديين فكلانا له تكوين وإن كان مشابه ولكنه مختلف في مواطن كثيرة لا يقدر على اكتشافها إلا من كون مثله ويعد موضوع البحث هو أحد المواطن التي يجب علينا كباحثين قانونيين أن نلقي الضوء عليها، وهي فلسفة علم المالية العامة بشكل عام وأنا سنتناول بصفة خاصة وهو محل البحث نطاق النشاط المالي للدولة.

والجدير بالذكر أن مدى الاستفادة في البحث عن النطاق هو الفهم للفلسفة ولحيز نطاق النشاط المالي للدولة الذي يعد بدوره هو الإطار المنقي والمطهر لكل التصرفات التي تحدث بداخله حيث خروج إحدى تلك الأنشطة عن النطاق يصيبها بأفة عدم مشروعية وجريمة اهدار المال العام وكلاهما يعد موضع اهتمام للمواطن قبل القانوني وقبل الاقتصادي.

فالدراسة والبحث في نطاق النشاط المالي يعد نوع من أنواع الفلسفة التي يبني عليها أهم مواضيع علم المالية العامة كالنفقات والموازنة وغيرها من الأمور الهامة التي يبني عليها صلب علم المالية العامة.

فالبحث يتناول بشيء من التحليل والتفسير ما قد تناول في كتب الفقه بشكل تمهيدي وعمومي ألا وهو النشاط المالي للدولة وذلك بما يلي:

ينقسم البحث إلى فصلين، الأول هو ماهية المالية العامة وفيه نتعرض إلى موضوع المالية وتعريفها وركنا علم المالية العامة وأخيراً علاقة علم المالية العامة بغيره من العلوم الاجتماعية ، ثم يأتي الفصل الثاني " نطاق النشاط المالي للدولة " وفيه سنتناول محل النشاط ودور الدولة في النشاط.

أهمية البحث

إن أغلب الدراسات والأبحاث في المالية العامة تمت بواسطة الباحثين وعلماء الاقتصاد ومن هنا وجدنا تراث الكتابات وخاصةً الأشهر منها، كذلك فعند دراسة القانونيين لعلم المالية العامة يصدر لهم رؤية الاقتصادية ومن هنا وجدت من الضروري أن أكتب خارج موضوعات المالية العامة المعروفة والتي كتب فيها مرات عديدة كالنفقات العامة والموازنة العامة وقلة نادرة من الكتابات ولت برعاية إطار وحدود النشاط المالي للدولة حيث يعد نطاق النشاط المالي للدولة هو حجر الأساس والفلسفي لعلم المالية العامة لكونه هو الإطار الذي بداخله ولا يجوز تخطيه حتى لا يصاب النشاط بنوع من أنواع عدم المشروعية أو أفة إهدار

1 لمزيد من المعلومات انظر: الدكتور حسن صعب. مقدمة لدراسة علم السياسية. منشورات المكتب التجاري. بيروت. الطبعة الأولى. تموز 1961
الدكتور مشاري حمد الرويح. مقدمة العلوم السياسية مقدمة أساسية. أساسية. الطبعة الأولى. 2018.

المال العام، فمن المهم أن نحدد حدود النشاط المالي فلا يقل أهمية عن معرفة كيفية النشاط وأشكاله ونوعه وأساليبه وكيفية التصرف في المال العام ولهذا اعتبر البحث فلسفي حيث يبحث في فلسفة الدولة في المال العام في نشاطها المالي وحدوده كما هو مهم ونعلم كيفية النشاط ونوعه وأساليبه وكيفية التصرف في المال العام.

مشكلة البحث

يعالج البحث نوع من المواضيع لم يُلقى الضوء عليها بشكل مباشر من قبل الفقهاء الباحثين حيث البحث عن النطاق وتناوله بشكل تحليلي تفسيري ولهذا قررنا وتحت اشراف السيد الدكتور سيد طه أن نولي اهتماماً بهذا الأمر كونه مهم للقانوني قبل الاقتصادي حتى يفهم ويتعمق أكثر فيقدر من بعد ذلك على فهم فلسفة علم المالية العامة ويقدر على استنباط علة النص ومدى دستوريته.

منهج البحث

استخدمنا في البحث المنهج التحليلي والمنهج التفسيري في بعض النقاط التي يلزم لتفسيرها وابداء الآراء الشخصية فيها وذلك من الاطلاع لمناهج وكتابات في مختلف الدول باختلاف أنظمتها المالية ولكنه لا يرتقي لكي يكون منهج مقارن ولكنه سيظهر في معالجة بعض النقاط البحثية التي قد يتطلب أثناء معالجتها هذا.

سينقسم البحث إلى فصلين:-

- 1- الفصل الأول " ماهية المالية العامة "
- 2- الفصل الثاني "نطاق النشاط المالي "

الفصل الأول

الفصل الأول المبحث الأول "موضوع المالية العامة"

يمر علم المالية العامة بدراسة 3 مراحل أساسية

أولاً: تحديد الحاجات والتمييز بين كونها عامة - محل العلم - أم كونها خاصة وذلك بمعايير مختلفة

ثانياً: النفقات العامة

ثالثاً: وهي الإيرادات العامة ولكن ما ذكر ليس على سبيل الحصر بل توجد مراحل أخرى كالإيرادات الضريبية - الإيرادات الاستثنائية - الموازنة العامة - السياسية المالية 2.

فالحاجة يحتاج كل فرد في المجتمع إلى اشباع حاجاته الإنسانية التي تتعلق بكونه إنساناً كحاجته إلى الطعام والكساء، أو ككونه عضواً في المجتمع كحاجته للعدالة وللأمن، ويمكن النظر لها من خلال معايير أخرى كقدرة الشخص على إشباعها بذاته أم لا، وحينها يطلق عليها الحاجات الإنسانية الفردية والجماعية المخالفة لها 3.

فعهد للدولة بإشباع الحاجات الإنسانية الذي بدوره يرتبط بمستوى المعيشة وقد أكدت على ذلك المادة 25 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان " لكل شخص الحق في مستوى من المعيشة كاف للمحافظة على الصحة والرفاهية له ولأسرته، ويتضمن ذلك التغذية والملبس والسكن والعناية الطبية وكذلك الخدمات الاجتماعية اللازمة، وله الحق في تأمين معيشته في حالات البطالة والمرض والعجز والترمل والشيخوخة وغير ذلك من فقدان وسائل العيش نتيجة لظروف خارجة عن إرادته "، ولكي تقوم الدولة بدورها في اشباع الحاجات العامة تستخدم في سبيل ذلك موارد المجتمع المتاحة والاستعانة بجهد الأفراد ومر ذلك بطريقتين؛ ففي العصور القديمة الطريقة الأولى كانت " الاستيلاء والسخرة " وذلك من خلال أنها تستولي على موارد وتسخر الأفراد جبراً وقهراً دون مقابل تدفعه بما لديها من سلطة عامة، وثبت بعدم فاعليته وعدم مراعاتها للعدالة والجوانب الإنسانية 4.

أما في العصور الحديثة، كانت الطريقة الثانية هي أن تدع الدولة مالياً للحصول على هذه الموارد أو الخدمات، فهي تستخدم الموظفين بمقابل " مرتبات وأجور " وتشتري السلع والخدمات من القطاع الخاص لتلبية الحاجات العامة ويعرف ذلك بالنفقات العامة للدولة.

ومن هنا ظهرت النفقات العامة التي تتطلب بدورها مالياً لكي تدفع به الأجور وأثمان الخدمات والسلع فيصبح على الدولة عبء جديد يعرف بالإيرادات العامة وهي جباية النفقات العامة على الأقل من الدولة ومواطنيها من خلال ضرائب واقتطاع من دخول المواطنين بخلاف عوائد أملاك الدولة وقدرة الدولة على أخذ قروض بضمانها.

وهنا يصبح مصطلح الموازنة العامة من الضروري وجوده واستخدامه لأسباب عديدة.

لوجود قيم سالبة تخرج من حساب الدولة وقيم موجبة تضاف في حساب الدولة، فيجب وضع موازنة للدولة لتبين الوضع الاقتصادي وما هو المطلوب " نفقات " وما هو متوفر " إيرادات " وكل هذا بسبب وجود عرض وطلب وخلق أوضاع اقتصادية للمجتمع مع

2 لنظر في هذا الشأن: الدكتور سعود جايد، عقيل حميد جابر، مدخل معاصر في المالية العامة، 2020، وكذلك: الدكتور رفعت محجوب، المالية العامة، دار النهضة العربية، 1990

3 في الفصل الأول: سنتناقش الحاجات الإنسانية وأنواعها

4 راجع في هذا الشأن: tom brass، international institute for social hisrory, amesterdam, 1993
free and unfree labour marcel van der linden and janlucaussen:

كل تغير بسيط في أحد متغيرات قوى السوق ومن هنا وجدت ضرورة لوجود الموازنة وبالإضافة إلى أن يكون الشعب على اطلاع عليها وتعتمد سنوياً من البرلمان.

وبداخل أهم الموضوعات المالية العامة السالفة الذكر، موضوعات لا تقل أهمية عنها كالإيرادات الاستثنائية " القروض العامة – الإصدارات النقدية الجديدة " وتعتبر من وسائل الدولة الاحتياطية والتي لا ينصح باستخدامها إلا في حالة الضرورة لكونها مصاحبة بآثار جانبية وضارة على الاقتصاد العام للدولة كالتضخم والكساد، وأخيراً السياسية المالية حيث تعددت التعريفات ولكن وبشكل عام هي مجموعة من البرامج والخطط المتعلقة بالإيرادات العامة والنفقات العامة بغية تحقيق أهداف محددة كزيادة معدلات النمو الاقتصادي وذلك من خلال الأدوات المالية العامة " الضرائب – الرسوم - النفقات العامة "5. وبعد أن أخذنا نظرة عامة عن المالية العامة سننتقل لتعريف المالية العامة بشيء من التفصيل والتحليل.

المبحث الثاني تعريف علم المالية العامة

تعددت تعريفات المالية العامة ولكنها تدور حول إيرادات ونفقات وميزانية الدولة وتوازنها 6.

عرفها الاقتصادي جورج دبليو. تايلور " أن المالية العامة تبحث أمور الأمة كجماعة منظمة تديرها الحكومة وهي بذلك تهتم بمالية الحكومة والأمور التي تتعلق بالعمليات المالية أو الخزنة العامة ولذا فهي علم مالي وسياسات ومشكلات مالية "، أما الاقتصادي شيراز فقال بأنها " دراسة المبادئ التي تحكم النفقات العامة والحصول على الأموال "، وأما دالتون عرفها بـ " أن المالية العامة تقوم ببحث النفقات وإيرادات السلطات العامة والتوفيق بينهما أو التوازن كل منهما بالآخر".

وتشير كلمة المالية إلى الأمور أو المسائل النقدية وتديرها. المالية العامة في معناها الحديث تفرض مقدماً وجود اقتصاد نقدي. ومن ثمة نجد أن تعريف علم المالية دراسة وتحليل المشاكل المتعلقة بتخصيص وتوجيه المراد منه اشباع الحاجات العامة من خلال ما يسمى بالموازنة العامة للدولة التي تتضمن جانبين هما النفقات العامة والإيرادات العامة 7.

ولكي نتناول أمر تعريف المالية العامة بشكل أقرب للكمال سيتم تعريفها من خلال معايير مختلفة.

1- من حيث الفكر

الاقتصاديين التقليديين " الكلاسيك " بصفة عامة

يتمثل علم المالية العامة أنه يدرس النفقات العامة والإيرادات العامة المطلوبة لتغطية هذه النفقات، بمعنى آخر هو العلم الذي يبحث في نشاط الدولة وإيراداتها، وهو العلم الذي يتناول تحليل حاجات الدولة والوسائل التي تشبع بها هذه الحاجات. قد كان هذا الفكر سائد حتى منتصف القرن التاسع عشر عن المالية العامة 8، فكان لا يرى في المالية العامة سوى غرض مالي، هو تغطية نفقات الدولة عن طريق الأموال التي تقتطع من أفراد المجتمع، ويوزع عليهم عبء هذا الاقتطاع توزيعاً عادلاً،

5 راجع في هذا الشأن: الدكتور محمد العربي، مبادئ علم المالية العامة والتشريع المالي، مطبعة التقدم، 1936

وكذلك: الدكتور عوف محمد الكفراوي، السياسة المالية والنقدية في ظل الاقتصاد الإسلامي، مركز الإسكندرية للكتاب، الطبعة الثانية، 2006

6 فالمالية فقط تعرف بان كل ما يتعلق بالقيام بكل أنواع المدفوعات النقدية، فهو ينصرف إلى 2 الهيئات والمبادئ والأدوات والإجراءات الخاصة بالقيام

بكل أنواع المدفوعات النقدية في الاقتصاد والتي تحتوي على المدفوعات بالنقد والأدوات المالية وكذلك وضع المدخرات النقدية تحت تصرف الأفراد

والهيئات العاملة للقيام بالاستثمار. انظر: د/محمد دويدار: دراسات في الاقتصاد المالي، الإسكندرية، 1992، ص8، ص9

7 د/عبد الحميد عبد المطلب: اقتصاديات المالية العامة، الشركة العربية المتحدة، 2010، ص20

8 د/شريف رمسيس نكلا: الأسس الحديثة لعلم المالية العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1980، ص17، ص18

ومن ثم تفق المالية العامة على الحياد تجاه حركة الأسواق، وكيفية ممارسة الأفراد لنشاطهم الاقتصادي، وما يحصلون عليه من دخل⁹. والنظر إلى المالية العامة على أنها محايدة هي نظرة واهمة، إذ يستحيل أن تقتطع الدولة مالا من الأفراد، وتعيد إنفاقه بصورة مختلفة عما كان يمكن للفرد أن ينفقه، دون أن يكون لإيرادات الدولة ونفقاتها تأثير على النشاط الاقتصادي والظروف الاجتماعية للمجتمع ولذلك كان تعريف المالية العامة على أنها مجرد نفقات تمولها إيرادات، تعريف لا يتفق مع طبيعة المالية العامة ودورها الحقيقي¹⁰.

أما عن الفكر المعاصر فقد تعددت التعريفات ولكنه استقر على ثوابت على مختلف التعريفات، فهي دراسة لمصرفيات وإيرادات الدولة والهيئات العامة على اختلاف أنواعها، وبيان مدى تأثيرها في تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي في الدول، واستغلال الموارد العامة لتحقيق مختلفة الأهداف القومية، أو هي العلم الذي يدرس العلاقات الاقتصادية التي تظهر في العمليات التي ينطوي عليها النظام المالي في مجال تكوين وتوزيع واستخدام الأرصدة المالية من قبل الدولة في ظل النظم الاجتماعية والاقتصادية المختلفة¹¹.

وقد عرفها البعض بأنها "دراسة اقتصاديات القطاع العام"¹². وعرفها آخرون بأنها "العلم الذي يبحث في نشاط الدولة عندما تستخدم الوسائل والأساليب المالية بشقيها الإيرادي والإنفاقي لتحقيق أهداف المجتمع بمختلف اتجاهاتها الاقتصادية والاجتماعية والمالية"، وهذا التعريف الحديث يبين أن المالية العامة أغراضها غير الغرض المالي فقط، فهي بجانب كونها تهتم بتمويل النفقات العامة التي تحتاجها الدولة، إلا أنها تؤثر في العلاقات الاقتصادية والاجتماعية من خلال وسائلها في الحصول على الإيرادات وسياستها في الأنفاق¹³.

ولا يكتفي بعض الكتاب¹⁴ بأن تكون المالية العامة معينة بدراسة كيف تمارس الدولة نشاطها المالي، وإنما يجب أن تتجاوز لمعرفة كيف نستخدم أدوات المالية العامة في إحداث المتغيرات اللازمة لتحريك الاقتصاد القومي، والنتائج والعلاقات الاقتصادية التي ينطوي عليها النظام المالي للدولة، وضمن ما يعرف بالسياسة المالية، باعتبارها الأقرب دلالة على الجوانب المختلفة التي يجب أن يشمل عليها علم المالية العامة للدولة. ويعتبر اصطلاح المالية العامة أوسع نطاقاً من اصطلاح مالية الدولة، فالمالية العامة تطلق على المصرفيات والإيرادات المتعلقة بالهيئات العامة على اختلاف أنواعها، فهي تتضمن علاوة على المالية الدولة - بمعناها الضيق - مالية الهيئات العامة والهيئات المحلية وبالتالي تعتبر مالية الدولة جزءاً من المالية العامة¹⁵.

9 د/ رمضان صديق، الوجيز في المالية العامة والتشريع الضريبي، دار النهضة العربية، 2016
10 د/ أنور إسماعيل الهواري: مبادئ علم المالية العامة، القاهرة، 1997، ص 5، د/ رفعت محبوب: المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1975، ص 30
11 د/ محمود عبد الفضيل ود/ محمد رضا العدل: مبادئ المالية العامة مع الإشارة خاصة لتطور النظام المالي المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1982، ص 22
12 تطلق بعض الكتابات على هذا العلم لفظ القطاع العات بمعناه الواسع الذي لا يقتصر على المنشأة العامة التي تملكها وتسيطر الدولة عليها، وإنما تشير إلى نظام الخاص الذي يستخدم بمقتضاه الدولة ممتلكاته بما فيها المنشأة العامة بما يمكنها من التدخل في الحياة الاقتصادية بالشكل مختلفة، أو التعامل مع المشكلات الاقتصادية والاجتماعية ومن ث فإن القطاع العام بهذا المعنى يتناول كل الإجراءات الحكومية التي تؤثر في الاقتصاد ككل. وهو ما يتفق مع نطاق المالية العامة
13 د/ زكريا محمد بيومي: مبادئ المالية، الولاء للطبع والنشر بشبين الكوم، غير محدد سنة النشر، ص 6
14 د/ محمود الطنطاوي باز: أدوات وسياسية المالية العامة، مكتبة عين شمس؟، القاهرة، ص 5
15 د/ رمضان صديق: مرجع سابق

1- من حيث المستوى الاقتصادي للدولة

فالدول النامية يكون نشاط المالي للدولة هو أقرب للفكر التقليدي عن المالية العامة حيث يكون الشاغل الأكبر للحكومة هو اشباع الحاجات العامة للدولة - الأساسية فقط - وذلك لا تنفك الدولة من سد الاحتياجات ويقابلها عجز في الموازنة وإن انتهت منها يظهر مرة أخرى احتياجات النفقات الجديدة.

وهنا يظهر بوضوح ارتباط معيار النشاط المالي للدولة بمدى مستوى المعيشة لمواطني الدولة فكلما ارتفع الأخير كانت الاحتياجات العامة متطورة ومغايره للأساسيات وهذا طبيعي لأن حاجات الإنسان لا تنتهي وكلما حصل عليها وجدت حاجة جديدة وهي سنه الله في خلقه جعل الإنسان في حاجة دائمة لكي يعمر الكون وتستمر البشرية بالعيش وتكمل الحياة دورتها بعد كل 80 عام بقصة حياة إنسان وراء إنسان وكل هذا قد ذكر بمادة 25 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان كما ذكرناه سلفاً. ولذلك نحن نرى بأن المالية العامة وخاصةً نطاق النشاط المالي للدولة أقرب للنشاط المالي الخاص فهو " نشاط احتياجي " وبالطبع باختلاف الهدف وطبيعة كلاهما 16.

أما الدول المتقدمة يظهر النشاط المالي للدولة بمنهج مختلف وبشكل وأهداف مختلفة تماماً عن الفكر التقليدي وتصبح الحاجات العامة بمظهر مختلف ومتطور، فعلى سبيل المثال دولة كدولة الإمارات أو الأردن وتجربتها مع التعليم عن بعد MOOC فأصبح لديها احتياج عام بأن توفر أجهزة الكترونية وتوفير مواد علمية الكترونية وتنظيم عملية التعليم بعدما كان المتطلب سابقاً توفير مدارس وفصول وبات الأمر الآن مختلف، وكذلك حدث في مصر حينما استحدثت نظام الثانوية العامة - نظام التابلت - فأصبح من متطلبات الدراسة الآن وخاصةً في تلك المرحلة هو توفير أجهزة لوحية - تابلت - والولوج السهل إلى الإنترنت وبذلك أصبح الاحتياج العام ذلك بدلاً من توفير الكتب والامتحانات الورقية.

2- من حيث نظام الدولة السياسي 17

تتأثر رؤية وأهداف وحتى طريقة الاشباع للحاجات العامة باختلاف أي نظام تتبناه الدولة لأن وفقاً للأخير يترتب شكل الدولة. ففي النظام الرأسمالي عرف: هو العلم الذي يدرس النفقات العامة والايرادات العامة وتوجيهها بغرض تحقيق أهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

أما في النظام الاشتراكي: الوسيلة التي يتم بها توزيع السلطة المادية والخدمات بين الوحدات الاقتصادية وهي تعبر عن العلاقات المالية عن تكوين وتوزيع واستخدام الدخل النقدية والتراكم الرأسمالي 18.

16 في الفصل الثاني: مدي تميز بين المالية العامة والمالية الخاصة

17 في المبحث الثالث من نفس الفصل المطبلي الثاني " الدولة "

18 ا.د / خديجة الاعسر، اقتصاديات المالية العامة، دار الكتب المصرية، 2016. ص 15. ص 16

المبحث الثالث ركنا علم المالية العامة

تمهيد وتقسيم:

كما سبق وعرفنا المالية العامة¹⁹ وموضوعها يصب من الواضح لنا أنها تتكون من ركنين، حيث تعتمد على الظاهرة المالية وأن تقوم بها الدولة من خلال عناصر المالية العامة والأنشطة المالية لمعالجة الظاهرة المالية من خلال سياسية مالية واضحة وسليمة بواسطة استخدام الكميات المالية " النفقات العامة، الإيرادات العامة " ومن خلال حصرهم في بيان مالي موجه تبعاً لسياسة مالية موضوعية سواء أكانت استقراريه أم شمولية أم لخزينة الدولة.

ولذلك سنتحدث عن الظاهرة المالية والنشاط المالي والسياسة المالية وأخيراً عن الدولة أو ليكون التعبير أدق عن معيارية مسؤولية معالجة الظاهرة المالية والتعامل معها.

الظاهرة المالية

إن الظاهرة المالية هي تعبير عن النشاط المالي للدولة وذلك الأخير في صورته المنظمة يمثل موضوع علم المالية العامة " اشباع الحاجات العامة ".

الفرع الأول

العناصر المؤلفة للمالية

الكميات المالية وموازنتها العامة 20

تتحلل الظاهرة المالية لدي الكتاب المالية العامة إلى ثلاثة عناصر، الأول والثاني منها يتصلان بكميات المالية لأداء الوظيفة المالية للدولة أو التمويل متطلبات هذا الأداء وتقصد بذلك النفقات والإيرادات العامة 21، والثالثة تتعلق بالإطار التنظيمي لهذه الكميات المالية ويسمى بالميزانية الدولية أو الموازنة العامة 22، وسنكتفي بعرض النفقات العامة من هذه العناصر المتقدمة بكلمة موجزة توضح لنا مضمونها ومعناها دون غيرها من العناصر حتى لا نخرج عن سياق البحث والاطالة.

1- النفقات العامة

أولاً: النفقات العامة " الأموال اللازمة لتحقيق الاشباع العام اللازم لسد الحاجات العامة "

• التعريف والماهية

قليل العديد من التعريفات للنفقة العامة يؤكد أغلبها على أن النفقة العامة هي مبلغ من النقود تدفعه الدولة أو إحدى هيئاتها العامة بقصد اشباع حاجة العامة 23.

ولكن هذه التعريفات التي تختلف في تعابيرها وتتفق في مضامينها وتبتعد عن الأسلوب القانوني في ايراد التعريف وتلجأ إلى تضمين التعريف لخصائص المعرف لا أركانه، فيما نعتقد أن التعريف ينبغي أن يضم أركان المعرف، ومن ثم يمكننا أن نعرف النفقة العامة بأنها " ما يقرر المشرع تخصيصه من الأموال العامة للصرف على مجالات محددة إذا ما تحقق أحد مصادر الالتزام بها " 24

¹⁹ ارجع لصفحة 10 من هذا البحث

20 راجع في ذلك استاذنا الدكتور رفعت محبوب "المالية العامة" الجزء الأول ص1108

21 لنظر في هذا الشأن: د/عادل حشيش. اساسيات المالية العامة الجزء الأول. دار النهضة العربية. 1992

22 لنظر في ذلك: د / عزت القناوي اساسيات في المالية العامة. دار العلم والنشر بالفيوم. 2006

23 د. طاهر الجنابي: علم المالية العامة والتشريع المالي، طبعة منقحة، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2008، ص 17

24 اد/ احمد خلف: المالية العامة من منظور قانوني، طبعة الأولى، مطبعة تكريت، عراق 2013 ص 17

وكما ذكرنا أن النفقات العامة " هي مبلغ من النقود يقوم بإنفاقه شخص عام يقصد تحقيق منفعة عامة " ويتوافر في أغلب وجل التعريفات الشروط الثلاثة للنفقة العامة.

1- الصورة النقدية لنفقة العامة

تتم النفقات العامة في العصر الحديث في صورة نقدية حتى لا يتسبب للدولة أو غيرها من الشخصيات العامة بالأنفاق من أجل الحصول على السلع والخدمات لإشباع الحاجات العامة كما تنفق الدولة أحياناً بعض الأموال في شكل الإعفاءات التي تقدمها لبعض الأفراد أو الشركات والهيئات.

ويختلف الوضع بالنسبة للعصور القديمة حيث كانت الدولة تحصل على حاجتها من السلع والخدمات عن طريق الإكراه، في صورة السخرة أو المصادرة أو الاستيلاء. فإذا إرادة مثلاً شق طريق كانت تجبر الأهالي على العمل دون أن تدفع لهم أجراً. كما كانت تلجأ إلى أسلوب المزايا العينية مثل السكن المجاني أو المواصلات المجانية أو المزايا الشرفية مثل الألقاب والأوسمة أو الإعفاء من التجنيد وكلها مزايا كانت تقدمها الدولة لبعض القانونيين على الخدمات العامة بدلاً من دفع مرتبات نقدية لهم. مع التطور الاقتصادي والاجتماعي للمجتمع أصبح أسلوب السخرة أو الاتفاق العيني لا يتفق مع سمات الديمقراطية الحديثة وأصبح الاتفاق العيين محدود للغاية وتلجأ إليه الحكومة في بعض الحالات الاستثنائية كالحروب حيث يحق للدولة الحصول على خدمات والأموال بالاستيلاء الجبري كان تنزع ملكية بعض الأراضي أو العقارات لإنشاء المطارات و الموانئ و المعسكرات عليها.

2- صدور النفقة بواسطة جهة عامة

استخدم الفكر المالي فكرتين أساسيتين للترقية بين النفقة العامة والنفقة الخاصة هما:

أ- الفكرة الوظيفية للنفقة العامة:

أصبحت الدولة تقوم ببعض الوظائف التي تماثل وتتشابه مع تلك التي يقوم بها القطاع الخاص، كما يمنح الكثير عن الدول بعض سلطاتها الأمره لمشروعات خاصة أو مختلطة. ولذلك رأي بعض الاقتصاديين في إطار هذا التطور الاقتصادي إلى الأخذ بمعيار طبيعة الوظيفية التي تصدر عنها النفقة ويربط بين النفقة العامة وسلطة الأمر.

طبقاً لهذا المعيار فإن النفقات تعتبر من النفقات العامة فقط تلك التي تقوم بها الدولة أثناء مباشرة لسلطاتها الأمره، أما النفقات التي تقدمها الدولة في ظروف مماثلة كتلك التي تنفقها الأفراد فإنها تعتبر نفقات خاصة مثل نفقات المشروعات التجارية والصناعية التي تملكها الدولة.

كما تعتبر نفقات عامة تلك التي يقوم بها القطاع الخاص أو المختلط الذي فوضته الدولة لبعض السلطات الأمره.

ب- الفكرة القانونية للنفقة العامة:

يقصد بهذه الفكرة أن طابع النفقة العامة يرجع إلى الوضع القانوني للنفقة، فالنفقات العامة التي تقوم بها الأشخاص المعنوية العامة إلى أشخاص القانون العام.

حيث إن طبيعة نشاط أشخاص القانون العام تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة ويعتمد في ذلك على سلطة الجبر وهي بذلك تختلف عن طبيعة أشخاص القانون الخاص الذي يهدف إلى تحقيق المصلحة الخاصة وتعتمد في ذلك على التعاقد.

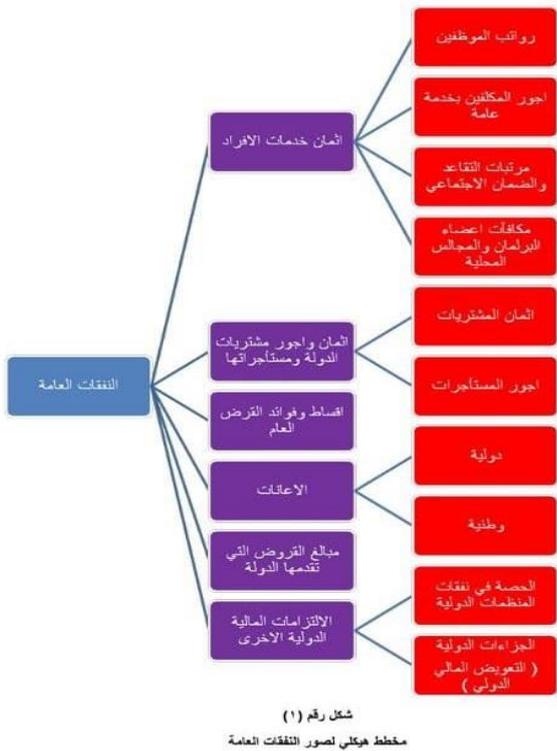
ترتبط هذه الفكرة بتصور الفكر التقليدي لدور الدولة في المجتمع على أنها " دولة الحارسة " يفترض دورها على أداء الوظائف التقليدية مثل الأمن - العدالة - الدفاع ولكن فكرة الوظيفية القانونية تضيف من نطاق النفقات العامة فخرج من نطاقها كثير من المشتريات الدولة التي تقوم بها لتسيير مرافقها التي تستخدم فيها سلطة الأمر لتحويل وظائفها مثل مرفق الجيش و البوليس والقضاء.

3- إصدار النفقة العامة لتحقيق منفعة عامة

يجب أن يتم إصدار النفقة العامة لغرض تحقيقه منفعة عامة أي امتناع حاجات العامة مثل الأمن – الدفاع – القضاء -التعليم - الخ ويختلف مفهوم المنفعة العامة كفكرة حديثة من مجتمع لآخر ومن زمن لآخر. ويرجع هذا الشرط إلى أن الغرض من وضع الأموال العامة تحت تصرف السلطات العامة هو اشباع الحاجات العامة ومن ثم يجيب ألا تستخدم النفقات العامة إلا تحقيق منفعة عامة مع مراعاة توزيع الأعباء المالية بالتساوي على كل الأفراد.

صور النفقات العامة

كما هو موضح في الشكل رقم (1) 25 أن النفقات العامة لها صور مختلفة ومتعددة



- 1- الأجور والمرتبات التي تدفعها الدولة إلى موظفين والعمال والمتعاقدين العاملين في أجهزتها.
- 2- قيم السلع والخدمات التي تبتاعها الدولة وتهدف من ذلك إلى اشباع الحاجات العامة.
- 3- الإعانات المختلفة التي تقدمها الدولة إلى مختلف الفئات الاجتماعية أو إلى دول أو منظمات دولية.
- 4- تسديد أقساط وفوائد الدين العام الذي تقرض الدولة.

وللنفقات العامة تقسيمات متعددة 26 ويلاحظ أن كل هذه التقسيمات تعتبر تقسيمات نظرية يتعين التفرقة بينها وبين تقسيمات الوضعية، أي التقسيمات التي تسيطر عليها الهيئات العامة في مختلف الدول التميز بين الأنواع المختلفة في داخل نطاق الإنفاق العام الكلي، وبالتالي لتبويب النفقات العامة في الميزانية العامة لكل دولة.

وقد يكون من المفيد هنا تجمع أنواع متعددة من الإنفاق العام في شكل توضيحي تتجمع فيه تيارات هذا الإنفاق لنرى كيف تتم العلاقة بين هذه التيارات لتيارات الإنفاق في الاقتصاد القومي على فرض أن هذا الاقتصاد منغلق، وأنه مكون من ثلاث وحدات كبيرة: الأولى وتضم الأفراد بصفتهم مستهلكين يقدمون عناصر الإنتاج والثاني هي الوحدات الإنتاجية والثالث الدولة التي تقوم بالإنفاق على شراء السلع والخدمات، هو الأنفاق الحقيقي ذو المقابل العمدي كما تقوم بإنفاق دون مقابل عيني وهو الإنفاق الناقل.



شكل (1)
تيارات الإنفاق العام في الاقتصاد القومي

ففي الشكل المرافق 27 تتبلور لنا تيارات الإنفاق النقدي في الاقتصاد المشار إليه، على تيارات تتمثل في إنفاق الأفراد على شراء السلع والخدمات الاستهلاكية، إنفاق المشروعات على شراء عناصر الإنتاج وإنفاق الدولة على شراء السلع والخدمات وعناصر الإنتاج وكذلك إنفاقها الناقل الذي لا تحصل فيه على مقابل عيني والأمر بعد لا يحتاج مع وضوحه إلى تعليق. هذه التيارات على ما يتبادر من خلالها الإشارات المتبادلة في الرسم التوضيحي بين أيدينا يعينا وضوحها عن الإفاضة في تعليق عليها، إن كان يصدر بنا أن ترعى لهذه المثابة أم نفس التدفق أو التيار النقدي يمثل اتفاقيات العينة ودخلاً بالنسبة لمن يحصل عليه.

وبعد أن عرضنا مفهوم وصور النفقات العامة بشكل موجز خلاصة عناصر المالية العامة.

- 1- النشاط المالي بصورة الأربعة " النفقات العامة - الإيرادات العامة - الموازنة العامة - السياسة المالية " وقد أفردنا في النفقات دون الباقي لتعلقها بالبحث دونهم.
فيمكننا أن نلخص ذلك في أن يقصد بالنشاط المالي للعلاقات الاقتصادية التي ترتب على قيام الدولة بخلق أو استخدام الموارد النقدية والأرصدة المالية. أي ان النشاط المالي يتعلق بالقيام بكل أنواع المدفوعات النقدية، وتحصيل الضرائب والرسوم واقتراض الدولة ومنح الائتمان للأفراد والهيئات والمشروعات والدول والاستثمار التعامل في الأوراق المالية وتكوين المدخرات النقدية وغيرها 28.

27 وفكرته الأساسية مستمدة من مؤلف "alan williams"

"publie finance and budgetany blice" page 22

28 د/ محمد حامد دويدار: دراسات في الاقتصاد المالي، الدار الجامعية للطباعة والنشر الإسكندرية. 1985/1984. ص 7-18، ود/ محمود الطنطاوي

الباز ص 14

2- الدولة

يختص علم المالية العامة بما تقوم به الدولة من نشاط مالي، وعلى هذا فلا يختص النشاط المالي للأفراد أو الجهات القطاع الخاص ويقصد بالدولة في المفهوم القانون العام: الوحدات الحكومية من الوزارات والإدارات والمصالح والهيئات العامة القومية والمحلية " كمجالس المحافظات والمدن والقرى أو المجالس الوليات في الدول الفيدرالية " كما يدخل في نطاق المالية العامة نشاط القطاع العام، وهي الوحدات ذات الطابع الاقتصادي والتجاري والمالي التي تتولى توزيع واشباع الحاجات العامة.

المبحث الرابع

علاقة علم المالية العامة بغيره من العلوم الاجتماعية

يتصل علم المالية العامة بالكثير من العلوم الاجتماعية ويشترك معها في الهدف أو أدوات التنفيذ وأدوات التحليل المستحدثة في كل منها، ويرجع ذلك إلى أن علم المالية العامة كان موزعاً قبل ذلك على عدة فروع من العلوم الأخرى. فالمزينة مثلاً كانت ضمن المحاسبة وكثيراً من عناصره داخله في الاقتصاديات الكلية أو الجزئية لذلك حينما انتقل هذا العلم وأخذ وضعاً منفصلاً بذاته عن تلك العلوم لم تنقطع الصلة بينه وبين تلك العلوم بل زادت وتوثقت نظراً للتأثير المتبادل والمتكامل بين بعضها البعض. ولذلك سنوضح علاقة المالية العامة مع

- الاقتصاد
- السياسة
- القانون
- الإحصاء
- علم الاجتماع
- علم التاريخ
- علم النفس

الاقتصاد والمالية العامة

تعتبر الحاجات على اختلاف أنواعها محور اهتمام علم الاقتصاد باعتباره علماً يهتم بتنظيم الحاجات الإنسانية على اختلاف أنواعها " عامة وخاصة " على الموارد المحدودة "مشكلة الندرة " بينما ينص علم المالية العامة على دراسة الحاجات العامة وكيفية اشباعها بممارسة جزء من النشاط الاقتصادي والمالي وهو النشاط الاقتصادي والمالي العام ولذا عرفت الصلة بين العلمين بأنها صلة الفرع "المالية العامة " بالأصل "الاقتصاد" أو صلة الجزء بالكل 29.

وبالتأثير بين علمي الاقتصاد والمالية العامة تتأثر تبادلي، حيث تتأثر مالية الدولة بالأوضاع الاقتصادية، فزيادة الحصيلة الضريبية مرهونة بزيادة الدخل القومي، كما أن اختلال الأوضاع المالية يؤثر سلباً على الحياة الاقتصادية، فعجز الميزانية وتمويلها بالإصدار النقدي الجديد يؤدي إلى زيادة الأسعار وارتفاع معدلات التضخم مما يجب النشاط الاقتصادي بالكساد 30.

29 د/ محمود الطنطاوي الباز. مرجع سابق. ص 21
30 د/ شريف رمسيس تكلا. مرجع سابق. ص 25

علاقة السياسة بالمالية العامة

بين علم المالية وعلم السياسة صلة مباشرة 31 ، فالمشكلات المالية وخاصةً التي تتعلق بفرض الضرائب شديدة الوطأة على الموظفين كانت سببا لقيام الثورات وإنشاء البرلمانات، ويشهد على ذلك قيام الثورة الفرنسية وإنشاء البرلمان البريطاني، وتفندي الارتباك المالي الذي حدث في عهد الخديوي إسماعيل خلال القرن التاسع عشر إلى احتلال مصر عقب أزمة الديون الأجنبية.

كما أن الظروف السياسية ونظام الحكم في الدولة يؤثر في ماليتها العامة فتزيد النفقات والإيرادات العامة أو تقل وتفيض بالتالي الميزانيات أو تحقق عجز لأسباب عدة، من بينها ديمقراطية نظام الحكم أو ديكتاتوريه، ومدى حسن علاقاته الخارجية، وتوفيره الحرية اللازمة لانعاش النشاط الاقتصادي.

والعلاقة بين المالية وعلم السياسية 32، إذا تؤثر الأوضاع المالية على الحياة السياسية، ويبدو ذلك جليا في الحملات الانتخابية، حيث تحتل موضوعات المالية العامة مكانا بارزا في برامج المرشح وتكون محورا للوعود والرشاوي الانتخابية التي تتنوع ما بين تقديم الدعم ورفع الأجور والمرتببات إلى تخفيض الضرائب وتيسير سبل الائتمان.

كما تترجم المالية العامة قد باتت السلطات الحاكمة وأهدافها السياسية والاقتصادية والاجتماعية ويتضح لنا حيث يعمل النظام الحاكم على خدمة طبقة اجتماعية على حساب الطبقات الأخرى، فحين ينحاز إلى الطبقات الفقيرة أو الطبقات العاملة يصاغ النظام الضريبي بشكل يساعد على تقليل الفوارق الاجتماعية وتزداد النفقات الاطرية والاجتماعية والعكس حين ينحاز النظام الحاكم إلى الطبقة الفنية يزداد العبء الضريبي على الطبقات الأخرى وتزداد النفقات المرافق العامة التي تساهم في زيادة الاستثمار.

ويحدد المذهب السياسي للدولة اتجاهات المالية العامة فيها، فالدولة التي تتبع المذهب الرأسمالي وتعني بالحرية الفردية، تقليل إلى تحديد حجم ونوع الخدمات العامة التي تقدمها للأفراد، ويقتصر دور الضرائب على تغذية الخزانة العامة بالإيرادات اللازمة لتغطية النفقات العامة الدور المالي فقط.

أما الدول التي تتبع المذهب الاشتراكي وتهتم بالعدالة الاجتماعية فتزيد من حجم ونوع الخدمات العامة التي تقدمها للأفراد وتتجاوز الضرائب دورها المالي إلى تحقيق أهداف اقتصادية اجتماعية هدفها إذابة الفوارق بين الطبقات وتحقيق العدالة الاجتماعية.

المالية العامة والقانون

بين المالية العامة والقانون صلة وثقيه حيث ينظم القانون سلطات الدولة في الحصول على الإيرادات العامة ويضع القواعد التي تكمل عدم الاسراف في النفقات العامة، بما يضمن العدالة في تحمل الأعباء العامة دون الاخلال بحقوق الأفراد وأمورهم، كما تُضع برامج الدولة الاقتصادية في صورة تقديرات كمية الإيرادات والنفقات العامة خلال سنة مقابلة تعرف بالموازنة للدولة التي لا يمكن تنفيذها إلا بعد صدور بقانون.

Dalton.h. principles of public finance .1948. p.331
د/شريف رمسيس نكلا. مرجع سابق. ص21.22

ولقد كانت المالية العامة لفترة طويلة فرعا من القانون الإداري أو القانون العام يعرف بالتشريع المالي، ثم استقل عنه، بعد الاعتراف بذاتيته التي تميزه عن القواعد القانون العام 33 وأصبحت له قوانينه الخاصة به، كالقوانين الضريبية، وقانون الموازنة العامة للدولة.

ولقد تضمنت دساتير الدول المختلفة عددا من القواعد التي يلزم مراعاتها لتنظيم مالية الدولة 34 ويكفي أن الدستور قد وضع الضوابط التي تنظم مالية الدولة، فقد تضمنت الدساتير عددا من القواعد التي يتعين الالتزام بها، ومنها:

1- رقابة البرلمان على الميزانية العامة للدولة، منذ أن يعد مشروع الموازنة العامة من الحكومة ليقدم إلى سلطة التشريعية بها، لمناقشة وإقراره كقانون، وانتهاء بالرقابة على تنفيذ هذا القانون سواء بالمناقشات وغيرها من أدوات الرقابة التي يملكها عضو البرلمان خلال السنة، ثم بالنظر في الحساب الختامي للميزانية في نهاية سنتها المالية للحكم على مدى التزام الحكومة بقانون الميزانية، ومدى استجابته لحاجات المواطنين وطموحاتهم.

2- التأكيد على أن إنشاء الضرائب وتعديلها وإلغاءها لا يكون إلا بقانون ولا يعفى أحد من أدائها في غير الأحوال المبينة بالقانون.

3- ينظم القانون القواعد الأساسية لجباية الأموال العامة، وإجراءات صرفها.

4- لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد القروض، أو الارتباط بمشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من خزانة الدولة في فترة مقبلة إلا بموافقة البرلمان.

ومن ثم فإن الارتباط بين المالية العامة والقانون هو ارتباط يتعلق بالشكل والموضوع فإن كلا من القانون والمالية العامة يرميان إلى تحقيق العدالة الاجتماعية 35.

33 د/ زين العابدين. مرجع سابق. ص 4.5

34 ولقد تضمنت الدساتير المصرية المتعاقبة هذه القواعد، وأخرها الدستور الصادر عام 2014 حيث نصت المادة 38 منه على أن: يهدف النظام الضريبي وغيره من التكاليف العامة إلى تنمية موارد الدولة وتحقيق العدالة الاجتماعية والتنمية الاقتصادية لا يكون إنشاء الضرائب العامة أو تعديلها أو إلغاؤها إلا بقانون ولا يجوز الإعفاء منها إلا في الأحوال المبينة في القانون ولا يجوز تكليف أحد أداء غير ذلك من الضرائب أو الرسوم إلا في حدود القانون ويرعى في فرض الضرائب أن تكون متعددة المصادر

35 د/ شريف رمسيس تكلا. مرجع سابق. ص 20

المالية العامة والاحصاء

وللمالية العامة صلة بعلم الإحصاء باعتبار أن البيانات الإحصائية تساعد في تحديد السياسة المالية وتقييمها وتحليل النفقات والإيرادات العامة كما تساعد البيانات الإحصائية المتعلقة بعدد السكان وحجم الداخل وطبيعة الأنشطة المختلفة وغيرها من المعلومات في تحديد توجهات الأنفاق العام ومصادر إيرادات الدولة في السنوات التالية³⁶.

وقد زاد الاهتمام بالبيانات الإحصائية، والمعلومات عموماً، في دراسة المالية العامة باعتبارها إحدى الوسائل التي تعين على سلامة الحكم على الوضع المالي للدولة.

المالية العامة وعلم النفس

تساعد معرفة علم النفس على توضيح الكثير من مسائل المالية العامة التي لها اتصال بسلوك الإنسان، كالضرائب مثلاً، وما يرتبط خاصة بموضوعات التهرب الضريبي ونقل العبء وتجنب الضريبة وغيرها، بل إن هناك من الدراسات التي تهتم ببحث علم النفس الممولين الخاضعين للضرائب.

المالية العامة وعلم الاجتماع

يتصل علم المالية العامة بعلم الاجتماع، وذلك حين تؤثر الإجراءات والسياسات المالية على طبقات المجتمع، فالضريبة التصاعدية تهدف إلى تقليل الفوارق بين الطبقات، كما يقر التشريع الضريبي منح الممولين خصومات مقابل الأعباء العائلية بقدر حالة الشخص الاجتماعية والخصومات أخرى لضمان حد أدنى للمعيشة.

كما ساهم الأنفاق في تقديم الدعم والإعانات للطبقات الفقيرة، وفي إنشاء المرافق العامة، وتهيئة البنية الأساسية لتشجيع الاستثمار وزيادة الدخل.

36 د/ زين العابدين ناصر، مرجع سابق، ص 35

المالية العامة وعلم التاريخ

تعتبر دراسة التاريخ نبراساً للمهتمين بعلم المالية العامة، يستدلون منه على أصول هذا العلم، مبادئه، وتطور أشكال الإيرادات وصور النفقات العامة وذلك لتفهم الظروف التي أدت إليها وإمكانية تطورها بما يتفق مع الظروف والأوضاع المعاصرة، فمن يقرّ التاريخ يمكنه التعرف على تطور نظم الضرائب، منذ العصر الفرعوني وحتى الآن كما يتبين تطور أشكالها وطرق تحصيلها وأصول الضمانات القانونية التي تحيط بها، بجانب التعرف على الأنفاق العام عبر التاريخ، وتطور أسس الموازنة العامة على ضوء الوقائع التاريخية التي أثرت فيها.

ولا يقتصر الأمر على قراءة التاريخ لمجرد النظر، بل إن دورس التاريخ تزود المهتمين بالمالية العامة بتجارب الدول التي عانت من مشكلات العجز المالي وعدم ترشيد الأنفاق وأثر الزيادة غير العادلة في فرض الضريبة على إثارة التوترات والاضطرابات والأوضاع الخاصة بالمالية العامة في زمن الحروب والأزمات.

ومن هنا سننتقل للفصل الثاني " النطاق المالي للدولة " الذي بدوره ينقسم إلى مبحثين:

المبحث الأول:- محل النشاط المالي " الحاجات العامة "

الذي ينقسم إلى:

- 1- ماهية الحاجات العامة .
- 2- نطاقها.
- 3- مقومات الإنفاق العام .
- 4- كيفية اشباع الحاجات العامة.
- 5- نظريات ترتيب الإنفاق العام .

المبحث الثاني:- دور الدولة في اشباع الحاجات العامة

- 1- دور الدولة في النشاط الاقتصادي
- 2- دور الدولة في النشاط الاقتصادي في مصر

الفصل الثاني

النطاق المالي للدولة المبحث الأول "هدف النشاط المالي للدولة" "الحاجات العامة"

تمهيد:

يعد حجر الأساس لفلسفة فكرة أن يكون للدولة نشاط مالي وأن تقم بتحديد نفقات وإيرادات ووضع موازنة مالية وفضل عن سياسات مالية بمختلف أنواعها هي الحاجات العامة فكون الفرد يعيش على إقليمها دون النظر في العموم كونه مواطن أو أجنبي فيجب تلبية الحاجات العامة ولو في أبسط أمثاله وهي حاجات الدولة الكلاسيكية " أمن - عدالة - دفاع " ولكن تظل الدولة ملزمة أمام الشخص والمجتمع الدولي، وهذا لا يغني عن القول أن في بعض الدول وضع الأجنبي مميز عن الوطني في بعض الأحوال ولكن ليس هذا الأصل ومن هذا المنطلق، ينقسم المبحث الأول إلى:

- 1- ماهية الحاجات العامة
- 2- نطاق الحاجات العامة
- 3- مقومات الأنفاق العام
- 4- كيفية الإشباع الحاجات العامة
- 5- نظريات ترتيب الأنفاق العام

أولاً تعريف الحاجات

أولاً: الحاجات الإنسانية

تعتبر الحاجات الإنسانية هي حالة من الإحساس بالحرمان وهو المصحوب برغبة معينة عند الفرد وهذا للحصول على الوسائل الخاصة بالإشباع المتعدد وهذا لإزالة هذا الحرمان، وأيضاً أنواع الحاجات والرغبات الإنسانية وهذا وفقاً إلى نشأتها بالحاجات والرغبات الغريزية وهي التي تأتي وتبقى مع الإنسان وخاصة في حياته ومنها " المأكل والملبس والمأوى " واشتغل الفكر الإنساني على دراسة جميع الحاجات الإنسانية الكثيرة وهذا يكون في علم النفس والفلسفة والبرمجة اللغوية والعصبية، وهي من أهم الأشياء التي لا بد من معرفة كيفية إشباعها بالعديد من الطرق المختلفة التي يتم البحث عن معرفتها دائماً.

مبادئ الحاجات الإنسانية

تأكيد الذات وتحقيق الاستقرار عن طريق تأمين حاجات الإنسان الرئيسية من حيث المأوى والطعام والمصادر الخاصة بالحياة المتنوعة وهذا بالإضافة إلى تحقيق الأمان الشخصي والعائلي والتمويل والعمل والعلاقات.

يتم أيضاً التنوع والحاجات إلى التغيير وممارسة جميع النشاطات الجسدية والنفسية والعاطفية كما أنه يتم رعاية التغيير في حياة الإنسان وهذا عن طريق الإثارة وتغيير المكان والأثاث والنشاط الجسدي وأيضاً تعديل المزاج والمتعة والتنوع الدائم الخاص بالطعام.

أيضاً الأهمية عن طريق الاعتراف بجميع الجهود وهي التي يتم تقديمها من خلال الفرد في المجتمع والتمهيش وهي التي تساعد في القضاء على الإبداع وإثارة الغضب.

التواصل والحب مع شخص أو منظمة أو مؤسسة أو قيمة فكرية أو عادة أو الإحساس بالهوية والانتماء والحب والتواصل الدائم بجميع أشكاله وألوانه المتنوعة.

التطوير والنمو وهذا لأن الفكرة الأساسية في الحياة هي أن كل شيء يحيا ويموت ولا يوجد خيار ثالث والنمو والتوسع والتطوير وهذا يكون من أهم الحاجات الإنسانية وهي التي يسهي البشر إلى تحقيقها.

والمساهمة أيضاً في النشاطات الاجتماعية وهذا حيث أنه لا يمكن للإنسان أن يعيش حياة طبيعية وهذا إلا أنه بالتفاعل مع المحيط من خلال تحقيق جميع حاجاته والمساهمة في بناء المجتمع وخيره العام.

تدرج الحاجات الإنسانية

الاحتياجات الفسيولوجية

الاحتياجات الفسيولوجية وهي الاحتياجات التي لا بد من الحفاظ على جميع الفرد وهي الحاجة إلى التنفس والحاجة إلى الطعام والماء وضبط التوازن والحاجة إلى الجنس والإخراج والنوم، وأيضاً الفرد الذي يعاني الإفتترات من عدم إشباع الحاجات الفسيولوجية وقد يريد في المستقبل عندما يصبح قادراً أن يشبع هذه الحاجات في أن يشبعها بشكل مفرط.

احتياجات الأمان

احتياجات الأمان ويكون بعد إشباع الحاجات الفسيولوجية وهذه الحاجات هي السلامة الجسدية من العنف والاعتداء على الأمان الوظيفي وأمن الإيرادات والموارد والأمن المعنوي والنفسية والأمن الأسري والأمن الصحي وأمن الممتلكات الشخصية وهي التي تكون ضد الجريمة.

الاحتياجات الاجتماعية

الاحتياجات الاجتماعية وهذا بعد إشباع الفسيولوجية والأمان وتظهر الطبقة الثالثة وهي الاحتجاجات الاجتماعية والتي تشمل على العلاقات العاطفية والعلاقات الأسرية واكتساب الأصدقاء، وهذا حيث أن البشر عموماً يشعرون أنهم بحاجة إلى الانتماء والقبول وهذا سواء إلى مجموعة اجتماعية كبيرة مثل النوادي والجماعات الدينية والمنظمات المهنية والفرق الرياضية أو الصلات الاجتماعية الصغيرة وهي مثل الأسرة والشركاء الحميمين والمعلمين والزملاء المقربين، وأيضاً الحاجة إلى الحب

مثل الجنسي وغير الجنسي من الآخرين ويوجد أيضاً غياب للعديد من العناصر الكثيرة والخاصة بالناس الذين يصبحون عرضة للقلق و العزلة الاجتماعية والاكتئاب.

الحاجة للتقدير

الحاجة إلى التقدير وفي هذه الحالة يتم التركيز على جميع الحاجات الخاصة بالفرد في تحقيق المكانة الاجتماعية المرموقة والإحساس باحترام الآخرين له والشعور بالثقة والقوة.

الحاجة إلى تحقيق الذات

الحاجة إلى تحقيق الذات وهذا ما يساعد في محاولة الفرد في تحقيق نفسه وهذا من خلال تعظيم استعمال قدراته ومهاراته الحالية والمحتملة لتحقيق أكبر قدر ممكن من الإنجازات.

كيفية إشباع الحاجات الإنسانية

حقاً إن الإنسان كائن يشعر دائماً بأنه يحتاج دائماً إلى أشياء معينة وهذا الاحتياج يؤثر على سلوكه وأن الحاجات الغير مشبعة هي التي تسبب التوتر عند جميع الأفراد، وأيضاً الفرد يريد دائماً أن يقضي تماماً على توتره عن طريق البحث عن إشباع الحاجة وبالتالي فإن الحاجة الغير مشبعة هي الحاج التي تؤثر على السلوك والعكس وأن الحاجة هي التي يتم إشباعها لا تحرك السلوك الإنساني.

أيضاً إن الحاجات تأتي في الهرم وهذه هي التي تبدأ بالحاجات الأساسية الأولية الهامة والخاصة ببقاء الجسم وهي التي تتدرج في السلم من الحاجات وهي التي تعكس مدى الأهمية الخاصة بجميع الحاجات.

ويتم تقديم الإنسان في إشباع جميع حاجاته وهي التي تسمى بالحاجات الأساسية الأولية³⁷.

ومن هنا عرف احتياجات الإنسان الأساسية وفقاً لمدرسة " تنمية المقياس البشري " "Human Scale Development" التي وضعها مانفريد ماكس-نيف وغيرهم (انطونيو إلزالدي ومارتن هوبنهاين)، تعتبر وجودية (ناجمة من حالة كونه إنساناً) وهي قليلة، محدودة وقابلة للتصنيف (كتمييز لها عن المفهوم التقليدي للحاجات الاقتصادية التقليدية التي هي بلا حدود، ومهمة)³⁸. كما أنها ثابتة لجميع الثقافات البشرية وعبر فترات زمنية تاريخية. والذي يتغير على مر الزمن وبين الثقافات هي الاستراتيجيات التي من خلالها تُشبع هذه الاحتياجات. من المهم أن تفهم احتياجات الإنسان كنظام أي أنها مترابطة ومتفاعلة. في هذا النظام، لا يوجد تسلسل هرمي للاحتياجات (وبصرف النظر عن الحاجة الأساسية لمعيشتهم أو البقاء على قيد الحياة) كما افترض علماء النفس الغربيين مثل ماسلو، إلى حد ما، التزامن والتكامل والمبادلات هي من أبرز ملامح عملية تلبية الاحتياجات.

37 الحاجات الإنسانية وكيفية اشباعها | المرسل (almrsal.com) نسخة محفوظة 2021/8/13 الساعة 3.30 ص

[0] ^ Manfred A. Max-Neef with Antonio Elizalde, Martin Hopenhayn. (1991). Human scale development: 38 conception, application and further reflections. New York: Apex. Chpt. 2. "Development and Human Needs", p. 18.

مانفريد ماكس-نيف وزملاؤه، طوروا تصنيف للاحتياجات البشرية والعملية التي من خلالها يمكن للمجتمعات التعرف على "ثروتهم" و"فقرهم" وفقا لكيفية اشباع احتياجاتهم الإنسانية الأساسية.

هذه المدرسة لتنمية المقياس البشري "Human Scale Development" توصف بأنها " ركزت واستندت على أساس إشباع الحاجات الأساسية للإنسان، في جيل تزايد مستويات الاعتماد على الذات، وعلى بناء الارتباط العضوي للناس مع الطبيعة والتكنولوجيا، وبخصوص العمليات العالمية مع النشاط المحلي، والفردية (الخصوصية) مع الاجتماعية، والتخطيط مع الحكم الذاتي، وبخصوص المجتمع المدني مع الدولة "39.

صنف ماكس-نيف الاحتياجات الأساسية للإنسان على النحو التالي:40

- الوجود (العيش)
- الحماية
- المودة (العاطفة)
- الإدراك (الفهم)
- المشاركة
- أوقات الفراغ
- الإبداع
- الهوية
- الحرية

وأيضاً تصنف الاحتياجات وفقاً للفئات الوجودية من وجود، وامتلاك، وعمل، وتفاعل. ومن هذه الأبعاد، 36 خلية مصفوفة قد طورت 41

Manfred Max-Neef, Antonio Elizalde, & Martin Hopenhayn "Human Scale Development: An Option for the 39 Future" (in Spanish--Max-Neef, Manfred, Antonio Elizalde y Martin Hopenhayn (1986), "Desarrollo a Escala Humanauna opción para el futuro", Development Dialogue, número especial (CEPAUR y Fundación Dag Hammarskjold).) p.12

Manfred Max-Neef, Antonio Elizalde, & Martín Hopenhayn. with the cooperation of. Felipe Herrera, Hugo 40 Weinstein (1989). "Human Scale Development: An Option for the Future." =Zelman, Jorge Jatobá, Luis Development Dialogue: A Journal of International Development Cooperation. 1989, 1, 7-80. (In English) Human Needs and Human-scale Development 41 # نسخة محفوظة 11 سبتمبر 2017 على موقع واي باك مشين. احتياجات الإنسان الأساسية - ويكيبيديا (wikipedia.org) نسخة محفوظة 2021/8/13 بتاريخ 3:40 ص

الحاجة	الصفات	الممتلكات	الافعال او الاعمال	مكان التفاعل
الوجود (العيش)	الصحة البدنية والعقلية	الغذاء، والملأى، والعمل	الغذاء، والملبس، والراحة، والعمل	البيئة المعيشية، والوضع الاجتماعي
الحماية	الرعاية الصحية، والقدرة على التكيف، والاستقلال الذاتي	الضمان الاجتماعي، والنظم الصحية، والعمل	التعاون، والتخطيط، والعناية، والمساعدة	البيئة الاجتماعية، والمسكن
المودة	الاحترام، وروح الدعابة، والكرم، والصية (الشهوانية)	الصدقات، والأسرة، والعلاقات مع الطبيعة	المشاركة، والاعتناء، والمضاجعة، والتعبير عن المشاعر	الخصوصية، والأوقات الحميمة
الإدراك (فهم)	القدرة الحاسمة، والفضول، والحس	الأدب، والمعلمين، والسياسات، والتعليمية	التحليل، والدراسة، والتأمل، والتحقيق	المدارس، والعائلات، والجامعات، والمجتمعات المحلية
المشاركة	التقبل، والتفاني، وروح الدعابة	المسؤوليات، والواجبات، والعمل، والحقوق	التعاون، والاختلاف، والتعبير عن ارائهم	المساجد، الجمعيات، والأحزاب، والكثائن، والأحياء
أوقات الفراغ	الخيال، والهدوء، والعفوية	الألعاب، والحفلات، وراحة البال، القراءة	حلم اليقظة، والتذكر، والاسترخاء، والاستمتاع بالوقت	المنابر الطبيعية، والأوقات الحميمة، وأماكن للبقاء وحيداً
الإبداع	الخيال، والجرأة، والإبداع، الفضول	القدرات، والمهارات، والعمل، والتحديات	الابتكار، والبناء، والتصميم، والعمل، والتأليف، والتفسير	مجال للتعبير، وحلقات العمل، والجماهير
الهوية	الشعور بالانتماء، واحترام وتقدير الذات، والاستقامة والثبات	اللغة، والأديان، والعمل، والعادات، والقيم، والمعايير	التعرف على الذات، والنمو، وتعهد النفس	أماكن الانتماء، والإعدادات اليومية
الحرية	الحكم الذاتي، والعلانية، واحترام وتقدير الذات، والانفتاح	المساواة في الحقوق	المعارضة، والاختيار، والمخاطرة، والوعي	في أي مكان

ثانياً: الحاجات محل النشاط المالي للدولة

انقسمت الحاجات من حيث تميزها ككونها عامة أم خاصة إلى ست معايير أو قرب ست نظريات :

- 1- من حيث من يقيم بالإشباع
- 2- من حيث الإحساس بالحاجة
- 3- المعيار الاقتصادي " قانون أقل مجهود "
- 4- معيار تاريخي
- 5- طبيعة السلع والخدمات التي تشبع الحاجة
- 6- معيار سياسي بالدرجة الأولى

من يقيم بالإشباع؟

يرى أصحاب هذا المعيار بأن الحاجات العامة " هي الحاجات التي يقوم على تنظيم اشباعها هيئات عامة إذا كانت تلك الحاجات أن يقوم بإشباعها أصلاً الأفراد ولكن قامت الهيئات العامة بإشباعها لسبب أو لآخر 42.

وقريباً من هذا الرأي تعرف السلع والخدمات العامة بأنها السلع والخدمات التي تقوم الحكومة بتمويلها أو بالمساعدة في تمويلها عن طريق الموازنة العامة للدولة 43.

42 د. عاطف صدقي، ود. محمد احمد الرزاز: "المالية العامة"، دار الحسيني للطباعة، القاهرة 1982، ص 6، عادل احمد حشيش: اقتصاديات المالية العامة، دراسة تحليلية لأصول الفن المالي لمالية الاقتصاد العام، مؤسسة الثقافة الجامعية، 1983، ص 8، عبد المنعم فوزي وآخرون: "اقتصاديات المالية العامة"، دار المعارف الإسكندرية، 1970 ص 8

William c.b. : astudy of the demand for public goods .in Musgrave r.a. essay in fiscal federalism . (Brooking 43 institution).1965. p.235

والتعريف السابق يتفق أيضا مع الأستاذ "Musgrave" حيث عرف السلع والخدمات التي تنتج تحت اشراف التنظيم العام .44

برغم بساطة ووضوح المعيار ولكنه يشيبه قصور من زوايا مختلفة

- 1- لا يلقي الضوء على طبيعة الحاجة
- 2- معيار تطبيقه بعدما يقوم اشباع الحاجة ولا قبلها ومن هنا يمكن أن تكون أي حاجة عامة إن قامت الدولة بإشباعها والعكس صحيح
- 3- لم يضع في الحسبان حاجات اشباع العامة من قبل الأفراد بأنفسهم كالتعليم مثلا، أو أن الدولة تقوم بإشباع حاجات خاصة للأفراد.

الإحساس بالحاجة

يعتمد هنا في التفريق على تحديد الشخص الذي يشعر بالحاجة فإن كان أحد الأفراد فكانت الحاجة خاصة أم أن الجماعة هي ككل شعرت بالحاجة أصبحت حاجة عامة.

وأن الحاجة قد تكون عامة حتى ولو شعر بها بعض أفراد الجماعة دون البعض الآخر لأنهم يشعرون بها بصفتهم جزء من المجتمع في وضع معين وليس بصفتهم الشخصية 45 .

وإن كان المعيار قائم على إلقاء الضوء على طبيعة الحاجة ولكنه أيضا أصيب بعيب النقص في البنيان في نقاط الآتية:

- 1- إن كان الفرد هو محل المعيار من خلال شعوره بالحاجة فإن الخاصة من الأخيرة هو شعور الأفراد بها والعامة أيضا منها شعور الأفراد بها فأصبح الفرد يشعر بالوعي فكمية التميز والمعيار نفسه مميز لنوعين.
- 2- لم يضع خط واضح هذا المعيار بين الحاجة ونوعها وبين الاشباع، فأحيانا توجد حاجات جماعية يقوم النشاط الخاص بإشباعها أو الدولة ولكن ككونها تاجر.

المعيار الاقتصادي "قانون أقل مجهود"

يعرف " قانون أقل مجهود " تحقيق أكبر منفعة ممكنة بأقل نفقة ممكنة، ومن هنا أقيم معيار التفرقة بحيث فرد أصحاب هذا الرأي تلك النظرية للأفراد دون الدولة بحث إن الأخيرة هدفها الأكبر اشباع الحاجات العامة دون النظر للنفقة أو موازنة الإنفاق والمنفعة وأن الأفراد يقومون بذلك بشكل منفرد ولكن يظهر جليا قصور المعيار في العديد من المواضيع

- 1- قد تجال الدور الحديث للدولة التي تباشر أنشطة ذات طابع اقتصادي تهدف من وراءه تحقيق أرباح كالنشاط الخاص تماما
- 2- إن الدولة هي المسؤول عن رفاهية الجماعة وعنها في العموم فعليها بقدر الإمكان تقوية كافة الفرص التي منة شئنا تضيع أو الاسراف في الموارد لتحقيق أكبر انفاع بيها وأمان اقتصادي واجتماعي للجماعة ففي رأي أن الفرد قد يتخذ قرارات اقتصادية خاصة تكون في منتها المخاطرة ويبعد تمام البعد عن قانون أقل مجهود ولكن الدولة تكون أكثر التزاما به فأى من القرارات المحفوفة

Musgrave R.A: the teory of public .finance . mav grow hill. 1959.p.4244

45 د. عاطف السيد: "النفقات العامة"، معهد التخطيط القومي، مذكرة رقم 78، القاهرة 1966، ص 9

بالمخاطر قد يصيب الدولة بانهيار داخلي أو مجاعة أو أزمة في سلع أو خدمة ما يترتب عليها أيضا بشكل عامة انهيار وعجز الموازنة وفشل سياسة مالية وتأخر في خطط الأنماء الاقتصادي لدولة.

المعيار التاريخي

يقوم هذا المعيار على أساس أن الحاجة العامة هي الحاجة التي يدخل اشباعها في نطاق دور الدولة التقليدي، وهي بصفة أساسية الدفاع والأمن والعدالة أما عدا ذلك من الحاجات فهي حاجات خاصة.

وهذا المعيار منتقد أو أصبح بلا قيمة حيث اختلف شكل الدولة عما كانت بشكل كبير ولا أظن كان في الحسبان أن تصبح الدولة منتجة في هذا المعيار 46
طبيعة السلع والخدمات

يقوم معيار التقسيم على طبيعة السلع والخدمات ومن هنا أقيم على أساسه التعريف للحاجات العامة "حاجات يجيب لعدد من الأسباب تمويل وسائل اشباعها عن طريق الميزانية العامة للدولة وإتاحة ذلك الاسباغ بالتساوي وبدون مقابل تتقاضاه الدولة من المستفيدين "47.

- واعتماداً على طبيعة السلع والخدمات التي تشبع الحاجات العامة أدرج البعض في عدادها تلك الحاجات التي تصنفها بخواص معينة والتي يتعذر على القطاع الخاص القيام بأمر اشباعها وتتمثل هذه الخواص فيما يلي:
- 1- عدم قابلية الخدمة للتجزئة بمعنى أنه يدخل في عداد الحاجات العامة تلك الخدمات التي تؤدي للمجتمع ككل ويتعذر فعلها في وحدات مجزأة وأقرب مثال على ذلك خدمة الدفاع.
 - 2- الأنشطة التي تحقق وفورات خارجية والتي تزيد فيها المنفعة الاجتماعية عن المنفعة الفردية أو التي تزيد تكلفتها الاجتماعية عن تكلفتها الفردية نتيجة لطبيعة جهاز السوق.
 - 3- الأنشطة التي تتمتع بخصائص معينة كتلك التي تنتج من المخاطر التي تحيط بالإنتاج من جراء اختلال السوق أو نتيجة ندرة الموارد 48.

والاعتماد على طبيعة السلعة أو الخدمة التي تشبع الحاجة العامة للترقية بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة معيار غير كافي بدوره ويرجع ذلك إلى أن هذا المعيار يستخدم أساساً عن تخصيص الكوادر بين القطاع العام والقطاع الخاص فهو معيار لإظهار مجالات تدخل الدولة لضمان التوزيع الأمثل للموارد ومعالجة القصور في جهاز السوق منه إلى معيار للترقية بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة 49.

46 د. رفعت محجوب: "المالية العامة"، مرجع سابق، ص 6

47 د. يونس بطريق: مبادئ المالية العامة"، مؤسسة شباب الجامعة بالإسكندرية، 1978، ص 324

48 د/ عبد الحفيظ عبد الله ود/ عرفات التهامي إبراهيم: "مالية الدولة"، دار النهضة العربية. القاهرة. 2002/2001 ص 15.16

49 د. عبد المنعم فوزي واخرين: "اقتصاديات المالية العامة"، مرجع سابق، ص 8

المعيار السياسي

إن معيار التفرقة بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة هو معيار سياسي بالدرجة الأولى، بمعنى أن ما يعتبر حاجة عامة في الدولة من الدول إنما يتحدد أساسا بمعرفة السلطة الحاكمة فيها، وهو تحديد يتم بداءه باختيار سياسي تسيطر عليه العوامل والظروف السياسية قبل غيرها 50.

فالسطة السياسية في الدولة باعتمادها للنفقات العامة في الموازنة فإنها بهذا الاعتماد تقرر ما إذا كانت الحاجة عامة يتعين على الدولة اشباعها من خلال ميزانيتها أو أنها حاجة خاصة لا تقوم الدولة بالإنفاق عليها 51.

ونحن نرى أنه المعيار الأنسب والدارج عملا بالنظر لتحارب الدول المختلفة على مر العصور ويمكن يختلف رأي عن آراء الفقهاء بأنه يجب التسليم لسلطة الدولة بمختلف مراكزها أو هيئاتها بشي من التقدير ففلسفة تعيب أي نائب أو ممثل للشعب هو كونها أجدر بالمهمة وله رؤية وإعداد يجعلها الأنسب عنه دون الآخرين في الشعب فباختلاف آراء ومواقف الخلاف نجد صراع لم يتواجد إلا بسبب عصور الظلام من الحكم والديكتاتورية فحان الوقت بتسليم الاختصاص رؤية ما هو صالح للمثل أو الحاكم مع تبصرنا على الأمور ولكن نحن في سفينة واحدة فاتفق بنا عنصر قوي ويزاد من صلابة وقوة الدولة وتثبيت أركان الدولة وظهورها ككيان واحد دون فيروس الفتنة أو التشكك في الإدارة الذي يقود بنا لتهلكه.

ومن هنا بعد ما عرفنا الحاجات الإنسانية والحاجات العامة والخاصة يقودنا الحديث نحو نطاق الحاجات العامة والإنفاق العام في العموم عليها وأن فكرة المنفعة العامة أحد أهم وأكبر المعايير في هذا الخصوص في خلال الحكم على الإنفاق إن كان في محله أم لا أو يستوجب من البداية الإنفاق عليه أم لا.

50 د. عادل احمد حشيش: "اقتصاديات المالية العامة"، المرجع السابق، ص 8
51 د. محمد حلمي: " مالية الدولة "، مكتبة سيد عبد الله وهبه، القاهرة 1957، ص 29

نطاق الحاجات العامة من خلال يحقق اشباعها المنفعة العامة 52

المنفعة العامة فكرة مركبة تتكون من مجموعة متباينة من العناصر السياسية والاقتصادية والاجتماعية 53

كما تتضمن فكرة المنفعة العامة التمييز بين النشاط الخاص والنشاط العام، وهذا التمييز على قدر من الأهمية. فما هو الشيء الذي يغري الأفراد إذا واجهتهم مشكلة إلى الالتجاء إلى الحكومة لحل هذه المشكلة بدلا من الاعتماد على العمل الفردي؟ ثم ما هو موقف الحكومة من هذه الرغبات؟ هل تؤيدها؟ هل تقف منها موقفا محايدا؟ أم تقف منها موقفا معارضا؟

وحتى إذا افترضنا أن الحكومة سوف تتدخل لحل مشكلة ما تواجه الأفراد فإنه توجد درجات مختلفة لهذا التدخل تتدرج من الحق في منع الأنشطة التي تساهم في حل المشكلة إلى فرض الضرائب عليها وإلى مساعدة الأنشطة التي تساهم في حلها إلى الوصول إلى آخر مراحل التدخل وهو قيام الحكومة بالأنشطة التي تشبع الحاجة العامة.

من العرض السابق يتضح لنا أن الرغبة في العمل الجماعي هي التي تشكل أساس قيام الحكومة بإشباع الحاجات العامة وينشأ هذا الطلب للنشاط الحكومي عندما تقرر مجموعة من الأفراد أنها لا تستطيع أن تحقق أهدافها دون مساعدة من الحكومة 54.

تتحقق المنفعة العامة إذن عندما تقوم الحكومة:

- بإنتاج أو تشجيع إنتاج بعض السلع والخدمات
- بمنع إنتاج أو عدم تشجيع إنتاج بعض السلع والخدمات

والسلع والخدمات الأولى تعرف بأنها سلع وخدمات منوط بها تحقيق المنفعة العامة أو سلع وخدمات العامة. وسوف نتعرض الآن للآراء المختلفة التي حاولت تحديد فكرة المنفعة العامة.

- 1- تحديد المنفعة العامة عن طريق تجميع المنافع الفردية
- 2- قياس المنفعة العامة عن طريق استعداد الأفراد للمساهمة في الأعباء العامة
- 3- قياس المنفعة العامة باستخدام دالة الرجاء الاجتماعي

تحديد المنفعة العامة عن طريق تجميع المنافع الفردية

يعتقد أصحاب هذا الرأي أن المنفعة العامة ما هي ببساطة إلا مجموعة المنافع الفردية 55، فالمجتمع يتكون من مجموعة من الأفراد وكل فرد يسعى إلى تحقيق منفعته الخاصة والمنفعة العامة في رأي هذا الفريق هي مجموع تلك المنافع الفردية وكان

52 راجع: د/عبد الحفيظ عبد الله ود/ عرفات التهامي، مرجع سابق، ص 23-40
53 د. رفعت المحجوب: "المالية العامة"، المرجع السابق، ص 57

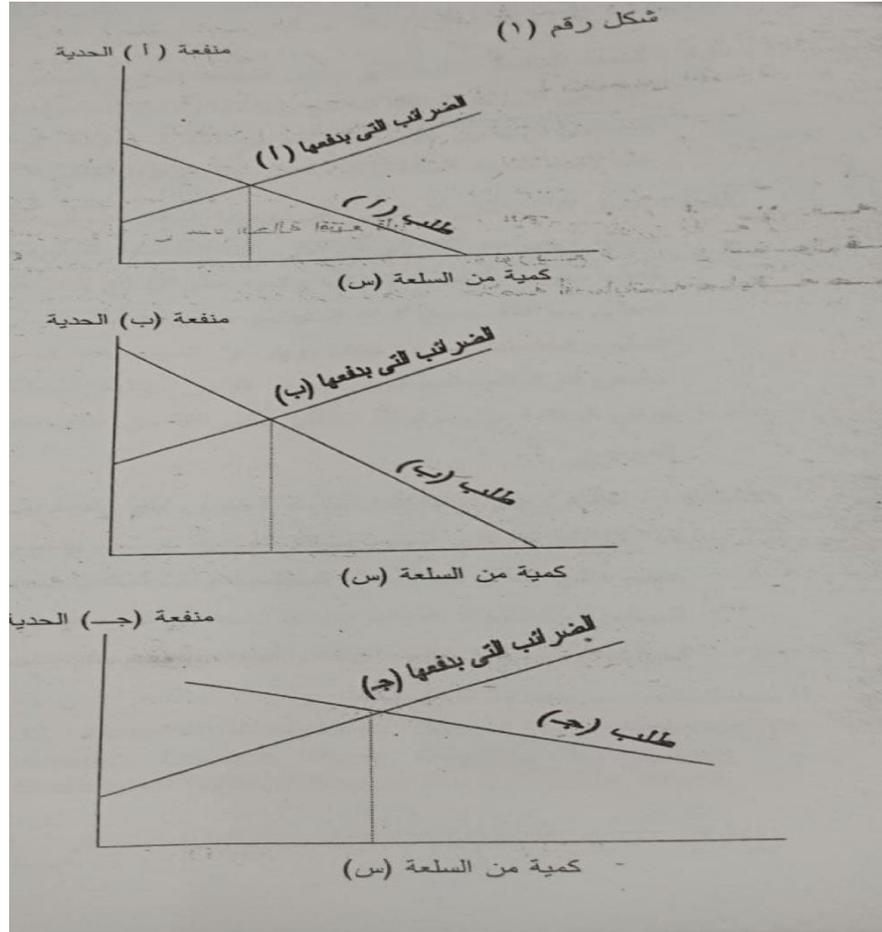
54 Steiner P. O: public expenditure budgeting .in the economic if public finance, studies of government finance, the brooking institution ,1974. p.245

Ellis H: the economic way of thinking, American economic review, march, 1950, pp.1-12 55

أول من نادى بهذا الاتجاه الفردي Bergson حيث عرف الرجاء الاقتصادي بأنه دالة على منافع الأفراد الذين يتكون منهم المجتمع 56.

ويفترض هذا الاتجاه أن الفرد يتحقق اشباعه من استهلاكه لسلعتين أحدهما سلعة خاصة والأخرى سلعة عامة والسلعة الخاصة يستطيع من خلال العرض والطلب على السلعة إن يعرف الثمن الذي يجب عليه أن يدفعه في سبيل حصوله عليها أما السلعة العامة فإن اقتصاد السوق يعجز عن اشباع حاجة الفرد منها ونتيجة لهذا العجز فإن التدخل الحكومي مطلوب لكي يحل محل اقتصاد السوق في توجيه الموارد نحو اشباع طلبات الأفراد التي يعجز اقتصاد السوق عن اشباعها.

وهكذا فإن وجهة النظر هذه تؤيد تدخل الحكومة في النشاط الاقتصادي حتى يستطيع الأفراد اشباع رغباتهم على نحو أفضل ولكنها لم تحدد السلع والخدمات التي يجب على الحكومة أن تقوم توفيرها فإذا سلمنا بأن الأفراد يتحقق اشباعهم من حصولهم على بعض السلع والخدمات العامة فكيف تجمع طلبات الأفراد هذه؟
وأحد الإجابات المتصورة على السؤال السابق يوضحها لنا الشكل رقم (1) 57



Bergson A: areformalation of certain aspects of welfare economics, quarterly journal of economics .feb 56 1938,p,240
public expenditure budgeting OP.Cit.P.260 Steiner P.O: 57

يصور لنا الشكل رقم (1) مجتمع مغير يتكون من ثلاثة أفراد أ، ب، ج. نقيس على المحور السيني كميات من السلعة التي يطلبها كل فرد منهم وعلى المحور الصادي المنفعة الحدية لكل فرد من الأفراد الثلاثة.

فإذا افترضنا أن طلب كل فرد من الأفراد الثلاثة على السلعة العامة (س) يختلف عن الآخر وان مقدار الضرائب التي يدفعها كل فرد في سبيل إنتاج أي كمية من السلعة العامة (س) معروف، فإن الشكل رقم (1) هي الكمية (س أ) حيث إن أي كمية أقل من (س أ) لا تحقق منفعة لأي فرد.

وهذا التصور يقصر المنفعة العامة على السلع التي يحقق إنتاجها منفعة تزيد عما يدفعه الأفراد من ضرائب.

ولكن معظم الأنشطة التي تقوم بها الحكومة تتضمن إعادة توزيع الدخل في المجتمع وغالبا ما تكون إعادة لتوزيع هذه متعمدة وينتج عن إعادة توزيع الدخل في المجتمع أن يصبح بعض الأفراد في وضع أحسن مما كانوا عليه، في حين يصبح البعض الآخر في وضع أسوأ ولعلاج هذه الحالة اقتنع قليل من الاقتصاديين بأنه لا مجال لأي تغيير تكون نتيجته الوحيدة إعادة توزيع الدخل في المجتمع أو افتراض أن المنفعة الفرد تتضمن خلاصة أفضلياته حول توزيع الدخل 58.

والفرض الأول الذي يرفض أي تغيير تكون نتيجته الوحيدة إعادة توزيع الدخل في المجتمع يجب ألا يعطى أي تقديس والفرص الثاني الذي يفترض أن منفعة الفرد تتضمن خلاصة أفضلياته حول توزيع الدخل في المجتمع لا يمكن قبوله أيضا لأن إعادة توزيع الدخل في المجتمع إذا لم يكن مرغوبا فيها من جانب كل فرد من أفراد المجتمع فإنه لا يوحد اجماع بشأنها.

59 انظر في مبدأ التعويض:

Scitovsky T : a note on welfare proposition in economics , review of economic studies , vol,9 ,November 1941 pp.77-69

60 د. رفعت المحجوب: "المالية العامة"، المرجع السابق، ص 26

Banfield E.C: economic analysis of political phenomena <a political scientists critique ,paper prepared for Harvard university seminar on political economics ,december, march, 1967 p.16

Arrow K J :SOCIAL CHOICE and individual values >2 nd .ed new York .1963.p.59 62

Steiner P.O:public expenditure budgeting op..cit . p 264 63

قياس المنفعة العامة عن طريق استعداد الافراد للمساهمة في الأعباء العامة

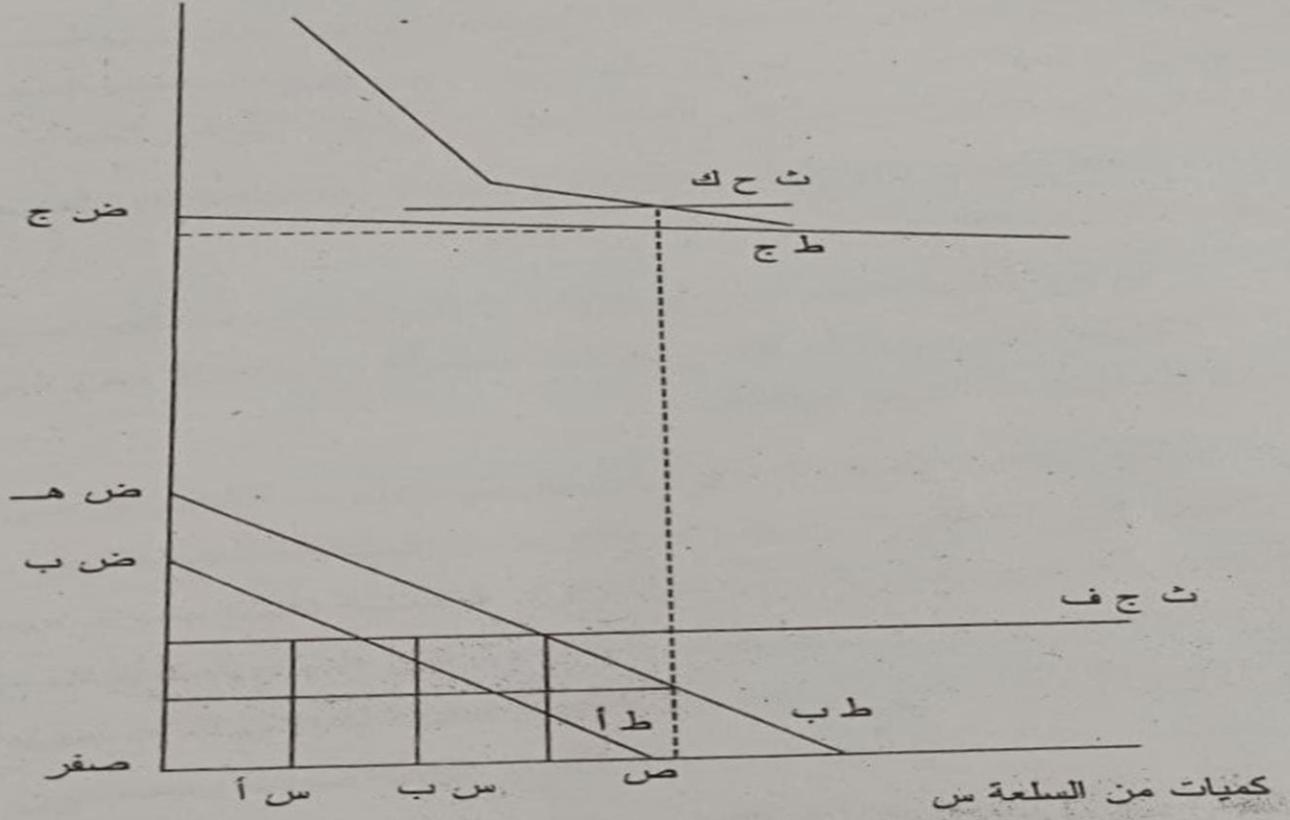
رأينا في المبحث الأول أن تحديد المنفعة على أساس تجميع المنافع الفردية أمر صعب التحقيق. ولهذا فإن المعيار الذي نحن بصدده لا يهتم بالمنفعة التي تعود على الفرد من السلع والخدمات العامة ولكن بدلا من ذلك يهتم بمقدار الضرائب التي يرغب الفرد في التضحية بها لكي تقوم الحكومة بتمويل تلك السلع والخدمات.

وقد يبدو لأول وهلة أن الاختلاف بين المعيارين قليل الأهمية ولكن الواقع يخالف ذلك، حيث يؤدي هذا الاختلاف إلى تغيير في مجال المنفعة العامة إلى حد كبير.

ويتميز هذا المعيار بأنه يفرق بين تفضيل الأنشطة وبين الموافقة عليها وفرق كبير بين المعرفة رغبة كل منهم في الدفع في سبيل الحصول على السلع والخدمات العامة.

وينسب هذا المعيار إلى الاقتصادي الكبير samuelson حيث يرجع إليه فضل اكتشافه رغم سبق اقتراحاته بواسطة bowen 64 ، والشكل رقم (2) يوضح لنا هذا المعيار حيث نفترض أن المجتمع يتكون من ثلاثة أفراد أ. ب. ج وأن المنحنيات ط. أ. ب. ج، توضح التكلفة الحدية الكلية والتي يفترض أنها ثابتة، وللتبسيط فقد افترض أن مقدار الضرائب اللازمة لإنتاج السلعة (س) يدفعها الأفراد الثلاثة بحيث يدفع كل فرد منهم ثلث التكلفة المطلوبة.

شكل رقم (٢) (١)



ومن الشكل رقم (2) نحصل على نفس النتيجة التي سبق أن حصلنا عليها من الشكل رقم (1) حيث إنه حتى الكمية س نجد أن الأفراد الثلاثة راغبين في الحصول على السلعة المنتجة، ومن الكمية س أ حتى الكمية س ب نجد ان أ، ب مقتنعين بالكميات التي يحصلان عليها و " ج " فقط هو الذي يرغب في الكمية أكبر من س ب اذ قد يرغب في الكمية س و (الكمية التي تعتبر كبيرة جدا بحيث لا تظهر في الشكل رقم 2).

Brown R: toward social economy .OP.cit.p.177 65

66 انظر في هذه الانتقادات :

Stoiner p.o: public expenditure budgeting op . cit pp.264-266

الإيرادات قد أهملت فائض المستهلك ولم تأخذه في اعتبارها وفي جانب التكلفة اهتمت بالتكلفة الحدية ولم تهتم بالتكلفة الاجتماعية ومن هنا اتسمت هذه القاعدة بالقصور.

تلك هي أهم الانتقادات التي وجهت لمعيار قياس المنفعة العامة عن طريق معرفة استعداد الافراد للمساهمة في تحمل الأعباء العامة، وسوف ننقل الآن إلى معيار آخر يقيس المنفعة العامة باستخدام دالة الرجاء الاجتماعي.

قياس المنفعة العامة باستخدام دالة الرخاء الاجتماعي 67

يقوم هذا المعيار على أساس أن المجتمع إذا كان يتكون من الأفراد، فإن هذا لا يستلزم بالضرورة أن نحصل على المنفعة العامة مكن التجميع البسيط لمنافعهم وان التدخل والتفاعل بين الأفراد أكثر أهمية من هذا التجميع.

ويهتم هذا المعيار بالبحث عن القيم الاجتماعية بدلا من القيم الفردية وحتى وقت قريب كان الاهتمام وبالبحث عن القيم الاجتماعية يتناسب مع الطبيعة علماء السياسة والاجتماع أكثر من علماء الاقتصاد ولكن عدد كبير من علماء الاقتصاد يؤيدون الآن ان إرادة الفرد تولد نوع من الاجبار على الحكومة، وأصبحت الحكومات تهتم بالكشف عن الأولويات الاجتماعية وتحديدها وتحقيقها 68.

ووجهة النظر الجماعية هذه أوسع من وجهة النظر الفردية ولكنها ليست بالضرورة متضاربة معها، فقد اهتمت النظريات السياسية منذ وقت الطويل بشرعية الحكومة وبطبيعة العقد الاجتماعي سواء أكان بين المواطنين أنفسهم أو بين المواطنين والحكومة.

ولكن ما يميز هذا المعيار هو اعتبار المجتمع موجود مستقل عن باقي الأفراد المكونين له، موجود له ذوقه الخاص وافضلياته الخاصة وتقييمه الخاص للمنافع التي تعود عليه. وفي رأي rothenerg أن التقييم الاجتماعي حقيقة نشأت في مواجهة التقييم الفردي 69.

وفي هذا الاتجاه حدد arrow الرخاء الاجتماعي ففي رأي arrow أن دالة الرخاء الاجتماعي هي مرحلة في القرار الاجتماعي هي مرحلة في القرار الاجتماعي وعلى وجه التحديد أنها طريقة لاستنتاج الطلب الاجتماعي من الأولويات التي يفضلها الأفراد 70.

ويختلف هذا التحديد لدالة الرخاء الاجتماعي عن التحديد الذي سبق أن اقترحه Bergson حيث اعتبر Bergson الرخاء الاجتماعي (را) في رأي Bergson كما يلي 71:
را = م (م1، ..، م ن)

67 انظر في هذا المعيار:

Arrow k.j: social choice and individual values. ed. New York .1963

Steiner P.O: public expenditure budgeting.op.cit. p.269 68

Rothenberg: the measurement of social welfare Englewood cliffs N.j.prentice haal .1961.p.318 69

dasgupta ajit , and pearce p.w:cost -benefit analysis ,op.cit ..p.73 70

Bergson a : areformulation of certain aspects of welfare economics .op.cit.p.240 71

وتفسير Bergson لدالة الرخاء الاجتماعي على هذا النحو قد اعتبر بأنه النوع الفردي لدالة الرخاء الاجتماعي ومن هنا فإنه يختلف عن تحديد 72 arrow.

كما يختلف تحديد arrow لدالة الرخاء الاجتماعي عن ذلك التحديد الذي اقترحه little، أن الدالة الرخاء الاجتماعي لا يمكن اعتبارها ترتيب بواسطة المجتمع ككل ولكنها تعبير عن رأي خاص لفرد معين 73.

وتحديد LITTLE لدالة الرخاء الاجتماعي على هذا النحو يمكن تصويره جبريا كما يلي:

راف = راف (1م، ...، م ن)

وهذه المعادلة توضح رأي الفرد ف، وهذا يدل على أن دالة الرخاء الاجتماعي هي ببساطة تعبير عن رأي فرد معين.

والسؤال الآن من هو الفرد الذي يعتبر حكمه أو رأيه قاطعا حيث أن الأفراد غالبا ما يختلفون اختلافا كبيرا، ومن هنا تظهر صعوبة بناء القرارات الاجتماعية على هذا الأساس.

وقد حاول ARROW التغلب على هذه الصعوبة عن طريق بناء أو استنتاج ترتيب اجتماعي من الأولويات التي يفضلها الأفراد وقد صور ARROW دالة الرخاء الاجتماعي لكي تكون مرحلة في القرار الاجتماعي، بمعنى أنه يوجد ترتيب اجتماعي مستقل عن الترتيب الفردي.

وهكذا فإن arrow قد حدد دالة الرخاء الاجتماعي كما لو كانت قاعدة اختيار جماعي لاستنتاج ترتيب اجتماعي من الترتيب الفردي.

وواجه قاعدة الاختيار الاجتماعي بصعوبة أن الاختيار الاجتماعي نفسه ربما يكون موضوعا لترتيب الأفراد ولتجنب تلك الصعوبة فإنه يمكن اقتراض الفرضين الآتيين: 74

- 1- إن قاعدة الاختيار الاجتماعي ما هي إلا تجميع لأفضليات الأفراد بطريقة سليمة، وبمجرد التوصل إلى ترتيب اجتماعي فإن الأفراد سوف يسلمون بهذا الترتيب بصرف النظر عن الترتيب الذي سبق لهم القيام به.
- 2- أن الأفراد سوف يتبعون أفضلياتهم الخاصة إلى الحد الذي سوف يعارضون عنده أي قاعدة اختيار أخرى تتعارض مع هذه الأفضليات.

ومن الناحية التطبيقية نجد أن سلوك الأفراد تجاه قاعدة الاختيار الاجتماعي سوف يكون بين هذين الفرضين، أي بين ترك الأفراد لأفضلياتهم الخاصة واتباع قاعدة الاختيار الاجتماعي، أو بين نبذ قاعدة الاختيار والتمسك بأفضلياتهم الخاصة. والنقطة الأساسية كما لاحظها sen هي التمييز بين أفضليات الفرد كما هي وبين ما يعتقد أنه في إمكانه قبوله أساسا للسياسية العامة أخذا بأفضليات الأفراد الآخرين بجانب أفضلياته الخاصة لكي تترك كل منهما تأثيرها على قواعد الاختيار الاجتماعي 75.

Gupta, and pearce :cost – benefit analysis in theory and practice ,op , cit , p . 7272

Little I.M.D.:CHOICE AND INDIVIDUAL VALUES .OP.CIT . P. 424 73

Dasgupta and pearce :cost -benefit analysis in theory and practice .op.cit.p.75 74

Sen A.k:collective choice and social welfare ,London 1970,p.65 75

تلك هي أهم المعايير التي حاولت تحديد فكرة المنفعة العامة ونعتقد أن أنسب هذه المعايير هو المعيار الأخير الذي يستخلص المنفعة العامة من دالة الرخاء الاجتماعية، ويرجع ذلك إلى أن هذا المعيار لا يهمل تقييم الفرد ولا تقييم المجتمع بل هو يجمع بينهما فقاعدة الاختيار الاجتماعي ما هي إلا محاولة لاستنتاج الترتيب الاجمالي لأولويات التي يفضلها المجتمع من الترتيب الفردي لهذه الأولويات.

بعدها أوضحنا نطاق الحاجات العامة وفكرة المنفعة العامة ودالة الرخاء الاجتماعي يتطلب منا أن نوضح في المبحث التالي مقومات النفقات العامة وهذا ينقسم إلى ثلاث مطالب:

- 1- تحقيق المنفعة القصوى للمجتمع
- 2- تعظيم إنتاجية النفقة العامة " الاقتصاد "
- 3- تأمين تحقيق المنفعة وسلامة التصرف بالنفقة العامة

مقومات النفقات العامة

تفترض سلامة مالية الدولة التزام الوحدات التي تتكون منها المالية العامة باحترام بعض المبادئ والضوابط عند قيام إدارتها بتنفيذ إدارتها بتنفيذ الإنفاق العام، من أجل أن تتحقق عمليات الإنفاق شرعيتها الدستورية أو العرفية والآثار المتواجه من اشباع الحاجات العامة ويمكن إجمال هذه الضوابط في ضرورة أن تستهدف النفقات العامة تحقيق المنفعة القصوى للمجتمع، أن يتم هذا من خلال الاقتصاد في النفقات العامة والعمل على زيادتها ويتم التأكيد من وفير هذين المبدأين من خلال إمكانية إخضاع هذه النفقات الأساليب الرقابة المختلفة ومما يضمن إخضاع نشاط الدولة المالي إلى جميع الإجراءات التي اخترتها السلطة التشريعية.

1- تحقيق المنفعة القصوى للمجتمع

إن نشاط تحقيق المنفعة القصوى من النفقة العامة أساسي ، حيث لا يمكن تبرير هذه النفقة إلا بمقدار المنافع التي يحققها المجتمع من النفقة في مجال معين كما أن تدخل الدولة في نطاق عمليات الإنفاق لا يجد مبررا له إلا بذلك أن الأخذ لهذا المبدأ ليس جديدا على الفكر الاقتصادي ، حيث كان مجال اتفاق بين الكتاب التقليديين و المحدثين على حد سواء على الرغم من اختلاف وجهات النظر إلى إنفاق العام في مفهوم كل من الفرقين، حيث تطور مفهومه مع تطور النظرة إلى نفقات العامة وتطور التحليل الاقتصادي من الفكر التقليدي إلى الفكر الحديث ولهذا فإن تحقيق أكبر قدر من المنفعة لا يعني إلا توجه النفقة العامة إلى تحقيق المنفعة الخاصة لبعض الأفراد أو بعض فئات المجتمع دون غيرها نظرا لما يتمتع به هؤلاء الأفراد أو هذه الفئات عن نفوذ سياسي أو اجتماعي ، حيث لا يخفي ما يمكن أن تحدثه النفقة العامة من آثار ضارة في هذا المجال.

كما يعني أيضا أن النظر إلى المرافق والمشروعات العامة التي تدخل في نطاق المالية العامة نظرة اجمالية شاملة عند تقدير احتياجات كل مرفق أو مشروع، كل وجه من أوجه الإنفاق في ضوء حاجات المرافق والمشروعات وأوجه الإنفاق الأخرى.

2- تعظيم إنتاجية النفقة العامة " الاقتصاد "

إن الاقتصاد في الإنفاق العام شرط أساسي إذ أن المنفعة الجماعية القصوى التي تحققها الإنفاق العامة لا يمكن تصورها إلا إذا كانت قد تحققت من خلال استخدام أقل نفقة ممكنة، لذلك يتعين على الهيئات والمشروعات العامة مراعاة قاعدة الاقتصاد عند قيامها بتنفيذ عمليات الإنفاق العام غير أن من الاقتصاد في الإنفاق لا ينصرف إلى حد من الأنفاق أو تقليد إذا كان هناك ما يستوجب القائم به. إنما يقصد به حسن التدبير وتجنب الاسراف والتبذير ومحاولة تحقيق أكبر عائد بأقل تكلفة ممكنة.

التسبب المالي من شأنه أن يؤدي إلى ضياع أموال الدولة أو هدرها في مجالات غير مجدية، كان من الممكن ان توجه في مجالات اخري أكثر فائدة وجدوى بل ويمكن تركها بيد الأفراد والمشروعات الخاصة لاستغلالها في وجود مفيد. لا شك أن مثل هذا الأمر يضعف الثقة بالإرادة المالية للدولة، ويتيح المجال للمكلفين بدفع الضرائب أن يجدوا فيه مبررا للتهرب من الضريبة. كما أن المظاهر " التسبب المالي " في صورة الاسراف والتبذير متعددة وخاصتنا في الدول النامية. ولذلك فإن ضبط النفقات العامة في جميع قطاعات الاقتصاد القومي على أساس مراعاة فالحاجات الحقيقية في غاية الأهمية، بحيث لا تتحمل الدولة نفقات عامة إلا كانت للمنفعة وتحدد بالقدر اللازم الذي يحقق المنفعة الجماعية.

لا يتوقف تحقيق الاقتصاد في الإنفاق العام عند توفير في حجمة فقط وإنما ينبغي العمل على زيادة الإنتاجية ولذلك فإن تحديد مفهوم الإنتاجية أمر يفرض ضرورته من الناحية الاقتصادية من السهل تحديد تعريف الإنتاجية النفقة العامة، إلا أنه وبوجه عام يمكن تعريفها، بأنها مقدار الوفرة في عناصر الإنتاج المستخدمة لتحقيق نفس الهدف المعين ، كما أنها يمكن أن تمثل في إنتاج الوحدة من هذه العناصر ،وبالتالي يمكن النظر إليها من ناحيتين : إنتاجية عنصر معين في ظل فرضية ثبات العناصر الأخرى ،وبالتالي يمكن النظر إليها من ناحيتين : إنتاجية عنصر معين في ظل فرضية ثبات العناصر الأخرى ،والإنتاجية الكلية لعناصر الإنتاج المساهمة مجتمعه ونعني بالأولي إنتاج الوحدة من هذه العناصر، أي نسبة الإنتاج الكلي له ،عندئذ يمكن القول ان الحديث عن إنتاجية رأس المال أو العمل أو المواد الأولية إذا تبيينها للإنتاج وقد تكون هذه النسبة مباشرة عن نسبة الإنتاج الكلي إلى عناصر الإنتاج وتستخدم في حالة قياس العلاقة المعكوسة إنتاجية العناصر الثابتة كالأرض الزراعية " إنتاج الفدان " أو رأس المال الثابت كإنتاج الآلة الواحدة مع الآلات المستخدمة في الإنتاج وغير مباشرة عندما نستخرج مقدار ما تستهلكه الوحدة المنتجة من عنصر الإنتاج.

3- تأمين تحقيق المنفعة وسلامة التصرف بالنفقة العامة

يمكن التأكد من تحقق المنفعة والاقتصاد في النفقة العامة من خلال تقنين النشاط المالي للدولة، حيث يتمثل ذلك في درجة اهتمام المنفذين لقواعد الإجراءات القانونية التي تبطلها النصوص التشريعية عند تنفيذ النفقة العامة من خلال أساليب الرقابة بشتى صورها.

وفيما يتعلق بتقنين القواعد الإجرائية للنفقات العامة، فإن القوانين التي تنظم النشاط المالي للدولة تحدد أسلوب صرف النفقة العامة واجراءاتها اللازمة، بحيث تضمن أن النفقة العامة قد صرفها في موقعها وبالتالي ينشأ عنها النفع العام الذي استهدفه، أي أن المقصود بتقنين النشاط الإنفاقي للدولة هو أن يتم تنفيذ النفقات العامة وفقا للإجراءات التي حددتها الموازنة والقوانين المالية الأخرى وتأخذ الرقابة شكلان وهم:

- 1- **الرقابة الإدارية:** تتولاها - عادة - وزارة المالية من خلال موظفيها العاملين في مؤسسات الأخرى، وتتنحصر مهمة هؤلاء بعدم السماح بصرف أي مبلغ إلا إذا كان واردا في قانون الموازنة وفي حدود الاعتماد المقرر له. هذه رقابة سابقة على الإنفاق.
- 2- **رقابة محاسبية مستقلة:** تتولى مهمة التأكد من أن جميع العمليات قد تمت بصورة قانونية وفي حدود النصوص الواردة في قانون الموازنة والقوانين المالية الأخرى وتأخذ شكل رقابة سابقة للصرف أو لاحق له "المراقب - المحاسب العام في بريطانيا - رقابة سابقة - محكمة المحاسبة في انا رقابة لاحقة".

كيفية اشباع الحاجات العامة 76

فإذا ما تحدد النطاق الذي تمارس فيه الدولة النشاط المالي من خلال ما قدمنا من إيضاحات عن الحاجات العامة ، فإن هذا النشاط تقوم به الدولة بحكم مسؤوليتها عن تحقيق الاشباع العام وهو ما يتطلب منها القيام بخدمات عامة ينهض بعينها أساسا الاقتصاد العام ولهذا من المناسب هنا ان نلقي بعض الضوء على ما يتطلبه القيام بهذه الخدمات والأفكار الموضحة لذاتيتها ،فإذا أوفينا على هذين المطلبين ، انتقلنا بعد ذلك إلى تعريف بالاقتصاد العام وبدوره في تهيئة الخدمات المشبعة للحاجات العامة والأسس المحددة لنطاقه وكيفية تحديد أهميته في مجموع الاقتصاد القومي.

1- اشباع الحاجات العامة يتطلب القيام بخدمات عامة ينهض بعينها أساسا الاقتصاد العام

يتطلب تحديد نطاق الحاجات العامة ضرورة قيام الدولة بنشاط مالي يهدف إلى اشباع هذه الحاجات العامة بمختلف أنواعها ،وهو الأمر الذي يقتضي من الدولة ان تخضع جزءا من الاقتصاد القومي لسيطرتها ولقرارتها .وهذا الجزء يتمثل فيما يعرف " بالقطاع العام "حيث يختلف مسلك الدولة في تنظيم هيكله وتسييره وصياغة أهدافه عما يسلكه الأفراد عادة بالنسبة للجزء المتبقي في متناول سيظرتهم من الاقتصاد القومي ، مما دعى إلى التمييز بين " الاقتصاد العام " و " الاقتصاد الخاص " ويعني هذا ان الاقتصاد العام يتحمل أساسا بعبء توفير الخدمات العامة باعتباره يمثل الجانب الاقتصادي والمالي للدولة وهي تباشر مهمة الاشباع العام ،وهو ما يتطلب منا ان نتعرف على التوالي إلى الأفكار الجوهرية المتعلقة بفكرتي الخدمات العامة والاقتصاد العام.

غير أننا قبل التطرق لبيان ما يرتبط بهاتين الفكرتين من إيضاحات ،يجدر بنا أن ننبه إلى تحفظ أولي يحسب ان نعيه منذ البداية حتى تجئ معرفتنا بكيفية اشباع الحاجات العامة خلوا من الغموض أو عدم الانضباط .فقيام الدولة بإشباع حاجة عامة لا يعني في كل الأحوال ضرورة قيامها بإنتاج ما يلزم لإشباعها من السلع وخدمات ،بل ينبغي ان يحمل معناه على ان السلع والخدمات اللازمة لإشباع هذه الحاجة تغطي من الإيرادات العامة .ولعل من أبرز الشواهد للتدليل على صحة ذلك ما هو ملاحظ من أن نهوض الدولة بواجبات مثل الدفاع و الأمن والتعليم والوقاية الصحية، لا يحول دون تولي الاقتصاد الخاص (الأفراد) بعض نواحي إنتاج السلع اللازمة لأداء هذه الواجبات ،ولا يقتضي بالضرورة قيام الاقتصاد العام بإنتاج السلع والخدمات اللازمة لإشباع هذه الحاجات .فهناك -وإلى حد كبير- استقلال نسبي بين نطاق الحاجات العامة ونطاق الإنتاج العام، وإن كان هذا لا يقلل بطبيعة الحال من

76 راجع في هذا الشأن: د / رياض عطية. "موجز في المالية العامة" ص4-ص8، والدكتور رياض الشيخ (المالية العامة) دراسة في الاقتصاد العام المالي في النظام الرأسمالية والاشتراكية (ص5 - ص15) والدكتور عاطف السيد: "محاضرات في النظرية العامة للتخطيط المالي" (ص20 - ص26) والدكتور كمال غالى: "مبادئ الاقتصاد المالي" (ص32-ص34) والدكتور احمد حافظ الجعوني: "اقتصاديات المالية العامة" ص42-ص72 والدكتور عادل احمد حشيش مرجع سابق، ص 16-ص 23

جدوى إحاطة النظرية بالاقتصاد العام في هيكله وأهدافه والمبادئ الحاكمة لتسييره والاعتبارات المحددة لنطاقه، بالنظر إلى أن الواقع يؤكد دوره المتزايد في تحقيق الإشباع العام، وهو ما يجعل من دراستنا له في حد ذاته فائدة في الإحاطة بالأصول العلمية المقررة بشأنه.

2- ذاتية الخدمات العامة المحققة للإشباع العام (الخدمات القابلة للتجزئة وغير القابلة لذلك - أهمية التفرقة)

يفرق علماء المالية العامة وهم بصدد تحديد ذاتية الخدمات العامة المحققة للإشباع العام بين نوعين من الخدمات: الأول، ويشمل ما يسمى بالخدمات العامة غير القابلة للتجزئة أو الانقسام، والثاني ويعرف بالخدمات العامة القابلة للتجزئة أو الانقسام، وهذا النوع الأخير يشبه الخدمات الخاصة كالخدمة التي يؤديها الطبيب للمريض والمحامي لموكلة في قابليتها للتجزئة مما يسمح بقياس مدى انتفاع الشخص بالخدمة وتقدير ثمن لهذا الانتفاع وفي أن الانتفاع بها ودفع ثمنها يعتبر، ولو على الأقل من الناحية النظرية، أمراً اختيارياً. ويبرر ذلك أنه لما كانت الخدمات القابلة للتجزئة يستفيد منها أشخاص معينون فائدة خاصة فانه يمكنهم بالتالي ان يقدروا المنفعة التي تعود عليهم منها، ولذا فهم يطلبونها ومن الطبيعي ان تطالبهم الدولة بمقابل لها هذا المقابل يطلق عليه أحيانا " رسم " وأحيانا أخرى " ثمن عام " على النحو الذي سيرد ايضاحه بمناسبة الحديث عن الإيرادات العامة في الموضوع المخصص له من هذه الدراسة. أما الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة فتتميز بصفة عامة بأنه لا يمكن تجزئتها إلى وحدات منفصلة ولهذا فإنه يتعذر أن تكون قابلة للبيع.

ويرجع عدم قابلية الخدمة للتجزئة في الغالب إلى طبيعتها، فبعض الخدمات لا يمكن تنظيمها ولا القيام بها إلا لفائدة الجماعة كلها كالدفاع والوقاية من الأمراض المعدية، وهذه الطائفة من الخدمات لا يمكن جعلها قابلة للتجزئة دون أن يذهب نفعها، ويعبر عن ذلك بأن الخدمة غير قابلة للتجزئة لسبب فني، إذ يجب أن تكون الخدمة شاملة من جهة، ودائمة من جهة أخرى، فالأمن مثلا ينبغي أن يكون عاماً أي شاملاً لجميع الأفراد بمعنى أنه يجب على الدولة أن تشمل بحمايتها جميع المقيمين على إقليمها وليس لأي فرد أن يرفض تلك الحماية، بدعوى أنه في غنى عنها، بل هو مجبر على قبولها. كذلك يجب أن تكون الخدمة دائمة، ولهذا فإن الأمن في مثالنا ينبغي ان يكون مستمراً، واية استمرارية ألا يشعر بحاجته إلى حماية ويضاف إلى هذا السبب الفني الذي يمنع من قبول الخدمة للتجزئة سبب آخر أخلاقي، وذلك بالنظر إلى انه لا يستساغ ان تعرض خدمة الأمن للبيع أو المساومة. غير أن هناك خدمات ليس هناك ما يمنع من تجزئتها من الوجهة الفنية أو الأخلاقية، ولكنها لا تقبل التجزئة لسبب اقتصادي. فمن المستطاع مثلا معرفة درجة استفادة كل فرد من وجود القناطر أو الطرق بعد مرات استعماله لها، ولكن ما تستدعيه رقابته من المضايقة والنفقة تجعل من الأفضل أداء هذه الخدمة دون مقابل سد نفقاتها بنفس الطريقة التي نسد بها النفقات الخدمات غير القابلة للتجزئة بطبيعتها.

والخدمات العامة غير القابلة للتجزئة لا يصلح نظام الائتمان لسد نفقاتها، لأنها لا تتأثر بظروف العرض والطلب التي تحدد ائتمان الخدمات الخاصة، ولذا كان من الضروري الالتجاء إلى وسائل أخرى للحصول على الموارد الضرورية للقيام بها، حيث تعتبر الضريبة اهم هذه الوسائل، وهي مساهمة اجبارية الغرض منها سد نفقات الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة وعنصر الاجبار على دفع الضريبة مستمداً في الأصل من إمكانية الجبر على التمتع بالخدمة، وهذه الخدمات تؤديها الهيئات العامة، لأنها دون الهيئات الخاصة والأفراد تتمتع بسلطة الالزام.

3- التعريف بماهية الاقتصاد العام و دوره في تهيئة الخدمات المشبعة للحاجات العامة

والخدمات العامة سواء ما كان منها يقبل التجزئة أو الانقسام أو لا ترد عليه هذه القابلية يتم اشباعها وفي ضوء ما أوردناه من تحفظ بشأن الاستقلال النسبي بين نطاقي الحاجات العامة والإنتاج العام بواسطة الدولة من خلال نشاطها المالي المنبعث عن الاقتصاد العام هذا الاقتصاد يمثل في جوهره ذلك الجزء من الاقتصاد القومي الذي يهدف إلى تحقيق اشباع الحاجات العامة ويشتمل على نشاط الدولة ويخضع لقراراتها وتقديراتها في ضوء ما يتميز به من صفات الخاصة تتضح في أهدافه، ومظاهر تنظيمه وهيكله، والمبادئ الموجهة له.

ففيما يتعلق بأهداف الاقتصاد العام، فإنه يمكن معرفتها بمقارنتها بالاقتصاد الخاص فمن المعروف أن الأخير يبحث عن النشاط الأكثر نفعاً للفرد في شكل نقدي أو يمكن تقويمه بالنقود. فغرضه الأساسي والحال اذن، هو الإنتاجية الاقتصادية. أما الاقتصاد العام فيهتم في المقام الأول بالفائدة الاجتماعية القصوى التي تتضمن تحقيق أكبر قدر ممكن من الاشباع وباقل تكلفة ممكنة، أي بالإتفاق بالوسيلة الأكثر نفعاً من ناحية الاجتماعية ويزداد هذا الاختلاف في الهدف وضوحاً، إذا نحن أمعنا النظر فيما يحدث بمناسبة اختيار الأفراد والدولة لوسائل الاشباع بالمقابل للحاجات العامة الأكثر نفعاً من الناحية الاجتماعية. وفي هذا الصدد فإنه يتميز التفضيل المالي الذي تجربة الدولة في هذا الشأن، عن " التفضيل الاقتصادي" الذي ينهج عليه الفرد، وذلك نظراً لارتباط التفضيل بالسياسة المالية للدولة وأداة تنفيذها الميزانية بجانبها الإرادي " الإيرادات العامة " و" الإنفاقي " نفقات عامة " بعيداً عن فكرة النفع الخاص التي هي غاية التفضيل الاقتصادي.

أما ناحية المظاهر التي يقوم عليها الاقتصاد العام بالمفهوم السابق لأهدافه، فهو يعتمد في نفس الوقت على مظهرين أساسيين، أولهما قانوني وثانيهما تنظيمي. فمن ناحية القانونية نجد هذا الاقتصاد على خلاف الاقتصاد الخاص يستند إلى ملكية الجماعية، كلية كانت ام جزئية، كما تختلف تنظيماته في درجة خضوعها للدولة، كذلك تتغير أشكال إدارتها وفقاً لأهدافها أو لظروف انشائها من استغلال مباشر إلى استغلال مالي إلى امتياز يمنح حقه إلى شركات خاصة أو إلى استغلال مختلط ولكن تتفق هذه التنظيمات جميعاً في خضوعها لسلطة الدولة بطريق مباشرة أو غير مباشر، حيث يتجلى ذلك حتى أن تمتع بعضها بالاستقلال فيتخذ بعض القرارات في تحديد هدفها بواسطة الدولة وفقاً لما يتطلبه أمر اشباع الحاجات العامة 77.

أما من ناحية التنظيمية، فإن الضوابط التي يخضع لها الاقتصاد المتقدم في تسييره تختلف بحسب الشكل القانوني الذي يحكمه. فعندما يتعلق الأمر بمراق الدولة المكونة للقطاع الحكومي بمعناه التقليدي الضيق وهي تؤدي خدمات عامة، فإن هذه المرافق تعتبر جزءاً لا يتجزأ من الإدارة العامة (حيث تظهر هنا مرافق الدولة بصفتها سلطات عامة) ومن ثم تسري عليها أحكام القانون العام. أما عندما نكون بصدد مجموعة من الوحدات الاقتصادية التي تعتبر بمثابة مراكز لإنتاج السلع والخدمات المادية (المشروعات العامة) فإنها تخضع في تنظيمها وتسييرها، لما تفرضه "القوانين" الاقتصادية الحاكمة للإنتاج والتوزيع في ظل علم الاقتصاد من قواعد وأصول وبصفة عامة فإنه ينبغي أن يتم توجيه هذه العملية في إطار ما يفرضه "علم الإدارة العامة" من ضوابط، وعندما يتعلق الأمر بالاقتصاد العام بمفهومه الإنتاجي ويخضع لقوانين الاقتصاد فإنه يجب على الدولة في سلوكها الاقتصادي أن تلتزم بما هو سائد في علم الإدارة الاقتصادية من أصول.

77 ويختلف الاقتصاد العام عن الاقتصاد الخاص في هذا الشأن جذرياً، فالأخير يقوم على أساس الملكية الفردية أو الخاصة لوسائل الإنتاج، ومن ثم فإن القطاع الخاص يتكون من العديد من المشروعات التي تخضع في تنظيمها وإدارتها لإرادات متعددة فهو قطاع يسوده التنافس ويباشر نشاطه في ظل السوق ويعمل وفقاً لاتجاهاته بقصد الربح

فإذا انتقلنا الآن لبيان هيكل الاقتصاد العام والضوابط التي تصدر عنها الدولة في نشاطها المالي المتعلق به، فإننا نقرر بادئ ذي بدء أن الأفكار المتعلقة بتحديد العناصر المؤلفة لهذا الهيكل والمبادئ المهيمنة على أداء الدولة لوظيفتها المالية بصدده، يعتبران من الأمور التي خضعت لتطور كبير في الفكر المالي التقليدي والحديث، حتى وقتنا الحاضر، بحيث لم يستقر الأمر عند حد منازعة الفكر المالي التقليدي فيما ذهب إليه، بل إنه مازال يشكل مجالاً لدراسات متعددة تتردد أصدائها بين الحين والآخر في الفكر المالي المعاصر (سواء تمثل هذا الفكر في جهود علماء المالية العامة والاقتصاد، أو حتى تبلور من خلال جهود الهيئات الدولية والتي يأتي في مقدمتها هيئة الأمم المتحدة).

ففي وقت لم يكن دور الدولة الاقتصادي يراد له التوسع مع تغلغل المذاهب "الحررة" التي كانت تروج للحرية الاقتصادية مما يسهل الوقوف على مداه الزماني في تاريخ الفكر الاقتصادي، لم يكن "الاقتصاد العام" قد أصبح بعد ظاهرة ملموسة في حياة الدول بحيث يمكن أن يستحوذ على اهتمامات الباحثين، وبالتالي فقد كانت فكرة الخدمات العامة في قابليتها للتجزئة أو انتقاء هذه القابلية، تمثل الشاغل لعلماء المالية العامة التقليديين في تحديد نوعيات المرافق المتولدة لأمر الإشباع العام، دون أن يبلغ الحال مبلغ العناية بجمع هذه المرافق في إطار هيكل متميز، له مكوناته ومبادئه الخاصة فلقد كان هؤلاء العلماء يطلقون على الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة "اسم الخدمات العامة الأساسية" وعلى المرافق التي تقوم بها "المرافق العامة الأصلية" وهي خدمات لا يمكن في وجهة نظرهم أن يعهد بها أصلاً للجهود الخاصة (كالدفاع الخارجي وحفظ الأمن الداخلي)، وإلا أخلت الدولة بواجباتها الأساسية. أما الخدمات العامة القابلة للتجزئة، فقد كانوا يسمونها "الخدمات العامة الإضافية" وعلى المرافق التي تقوم بها اسم "المرافق العامة الإضافية" وهي خدمات يمكن أن يترك أمر القيام بها للجهود الخاصة، ولكن الهيئات العامة تقوم بها إذا كانت هناك مصلحة عامة تستدعي ذلك، كما لو أجمت الجهود الخاصة عن القيام بها، أو تقاضت لقاء الخدمة التي تؤديها أثماناً مرتفعة تقلل من فرص انتفاع جميع الأفراد بها.

هذا التقسيم للمرافق العامة بين أصلية وتبعية بالمقابل لنوعية الخدمة العامة المطلوبة القيام بها من حيث مدى قابليتها للانقسام أو عدمه لا يقدمه لنا فكرة هيكلية متكاملة عن هذه المرافق في مكوناتها ومبادئ تسييرها، كما إنه لا يتسم بالوضوح ومن ثم يدعو بيانه إلى الدخول في تفاصيل يختص بمعالجتها علم الإدارة العامة والقانون الإداري بما يخرجنا الخوض فيها عن الموضوعات التي تخر في صميم علم المالية العامة.

غير أن ما كان قد تغير الكثير من معالمه الآن. فقد هيأت الكثير من الظروف اللاحقة السبيل أمام دراسة الاقتصاد العام على نحو أكثر تفصيلاً وانضباطاً في الفكر المالي الحديث.

وبالتالي فإنه ينبغي علينا أن نيمم وجهنا شطر هذه الظروف الجديدة نستخلص منها ما نفيد منه في بيان هيكل الاقتصاد محل البحث والمبادئ التي تحكم نشاط الدولة المالي الخاص به. وحتى يتسنى لنا التعرف على هذين الأمرين، فإننا نعتقد أن الأسلوب المنطقي في نوال هذا المقصد، على نحو يجمع بين البساطة في العرض والاتساق في الفكر، أن نتحدد فيما أن نعتبره بمثابة نقطة الانطلاق وموضوع اتفاق في معظم الكتابات المالية الحديثة. هذه النقطة تكمن في بيان المرافق (أو غيرها من المسميات) المكونة للاقتصاد العام من خلال طبيعة النشاط الذي تقوم به الدول في عصرنا الراهن. في هذا الصدد نجد أن التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية قد أدت ألا يقتصر نشاط الدولة على التسيير اليومي للقطاع الحكومي بالمعنى الضيق (أداء الخدمات العامة التقليدية) بل إن نشاطها قد امتد ليشمل مجالات أخرى، هي من صميم النشاط الاقتصادي والإنتاجي في ظل الدولة المنتجة في الدول الاشتراكية أو المتدخلة بشكل أو بآخر في كنف البلدان الرأسمالية.

وبوضع ما تقدم في الاعتبار، فإنه يمكننا أن نخلص إلى وضع " تعريف عملي " تبرز لنا من خلاله الجوانب الأساسية التي يتكون منها هيكل " الاقتصاد العام " والمبادئ الموجهة لتوظيفه وهو بسبيل اشباع الحاجات العامة على هذا يمكن أن نقرر أن الاقتصاد العام يتمثل في ذلك الجزء الذي يحتله من الاقتصاد القومي الذي يعرف بالقطاع الحكومي التقليدي بمعناه الضيق، ويشمل الوزارات والمصالح والإدارات القائمة بالأنشطة التقليدية المتعلقة بأغراض الحكم، والأغراض العامة عموماً مثل حماية الأفراد وتوفير الخدمات الصحية والتعليمية لهم ويتميز مسلك القطاع الحكومي التقليدي في مباشرته لنشاطه من أجل توفير الخدمات الداخلية في نطاقه، بأن هذا النشاط يتم عادة بعيداً عن جهاز السوق ويظهر ذلك بوضوح بالنسبة للوحدات الحكومية التي تباشر الأنشطة التقليدية كالأمن والدفاع وإقامة العدالة ولا تباشر خدماتها في السوق بل وتوفرها الدولة مجاناً للمواطنين، أو مقابل دفع رسم تحدده غير منشئة لعلاقة تبادلية بين الحكومة كمنتج لهذه الخدمات والمواطنين كمستهلكين لها.

ويبدو ذلك أيضاً بالنسبة لوحدات القطاع العام الاقتصادية. فهذه الوحدات وإن كانت تقدم أو تعرض إنتاجها من سلع وخدمات مادية في السوق هنا كثيراً من وظائفه كمرشد لتوجيه النشاط الاقتصادي للاقتصاد العام، بل وتسطيع الدولة بما لها من سلطة إجبار إعاقه عمل قوى السوق وتعديلها حسب أهدافها. وأخيراً فإن القرارات التي تتخذ في الاقتصاد العام بمفهومه السابق، تعتبر قرارات سياسية. فتقرير القيام بالخدمات العامة في نطاقه لا يتم وفقاً لتوقعات الأرباح كما يكشف عنها جهاز السوق ولكنه يتم بواسطة قرارات سياسية وإدارية وعلى أساس الأهداف الاجتماعية المشتركة وبالمثل يتم تحديد الأثمان وحجم الإنتاج في المشروعات العامة على أساس موازنة الاعتبارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية المختلفة، ويتم ذلك بواسطة عملية سياسية.

ومن جماع الجوانب المتقدم ذكرها في التعريف السابق، نتضح لنا العناصر الأساسية المكونة لهيكل الاقتصاد العام والأصول الموجهة للنشاط المالي للدولة في نطاقه حيث يعتبر القطاع العام هو الممثل للجانب الاقتصادي والمالي للدولة وهي تباشر مهمة إشباع الحاجات العامة (ومن بينها الحاجات المتعلقة بالحكم ذاته) ولهذا فإن مالية الدولة مع تطور القطاع العام واتساعه في تكويناته الاجتماعية المعاصرة (والأخص الاشتراكية) تعتبر دراسة لاقتصاديات القطاع العام في نفس الوقت.

أسس تحديد نطاق الاقتصاد العام وكيفية تقدير أهميته في مجموع الاقتصاد القومي

تتمثل الأسس التي يعتمد عليها هذا التحديد في مجموعة من الاعتبارات المتشابهة لدرجة أنه يمكن اعتبار كل منها شرطاً ونتيجة للأخرى. ولعل من أهم الاعتبارات المؤثرة في هذا المجال، نوعية النظام الاقتصادي الذي تطبقه الدولة ومدى ثقة الدولة في نفسها وشعورها بثقة المواطنين بها. فمن المشاهد والمعلوم أنه كلما التزمت الدولة بتطبيق النظام الرأسمالي في أسسه ومقوماته المتعارف عليها في الاقتصاد المرسل أو الحر، كلما اقتصر نطاق الاقتصاد العام على حيز نطاق ضيق لا يخرج كثيراً عن وظائفها

التقليدية في تسيير المصالح الحكومية وما يلحق بها من المرافق العامة. وكلما حاولت التدخل في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية وزادت منه تطبيقاً لما يسود النظام الاشتراكي من أفكار، كلما اشتمل القطاع العام فيها على وحدات إنتاجية مغايرة في طبيعتها لوحدات النشاط التقليدي، وبالتالي زادت نسبة الاقتصاد العام في الاقتصاد القومي ومن ناحية أخرى فإن القدر الذي تستحوذ عليه الدولة من ثقة في كفاءتها الفنية والإدارية، ويتوقف عليه مدى تدخلها ومد سلطاتها على أوجه النشاط القومي الذي كان الأفراد يقومون بها لتأخذ على عاتقها القيام بها بدرجة يجب أن تكون على أسوأ الفروض مساوية لما كانت المحاولات الفردية تقوم به من قبل. وبالمقابل كلما قلت هذه الثقة كلما قصرت الدولة نشاطها على الوظائف التقليدية من أداء خدمات مجانية أو شبه مجانية لا يقوم عليها الأفراد عادة. وفضلاً عما تقدم فإن شعور الدولة بثقة المواطنين بها يعتبر أمراً حيوياً في هذا الصدد. فمن المعروف أن كل تدخل للدولة في شؤون الأفراد الاقتصادية أو الاجتماعية يمثل لديهم في أغلب الأحوال قيداً على حريتهم وبالتالي وحتى يقبلوا مثل هذا التدخل في صالحهم فإنه يجب أن يتوافر لديهم الثقة في الدولة وأنها لا تسعى إلا لما فيه خيرهم. فعلى قدر هذه الثقة تستطيع الدولة إذا ما أرادت التدخل وتوسيع نطاق الاقتصاد العام بأن تكيف تدخلها إما أن تقصره على التدخل غير المباشر، وتحاول أن تكسب ثقة مواطنيها عن طريق إثبات كفاءتها في إدارة القطاع العام فتدخل الاقتصاد العام كمنافس للاقتصاد فتزيد من أهمية المشروعات العامة التدخلية وتوسع إلى إنجاحها بإعانتها بطريق مباشر أو غير مباشر. أما إذا تأكدت الدولة من ثقة الأفراد فيها، فإنها بذلك تتدخل تدخلاً صريحاً ويساعدها حق السيادة في إدخال ما تسمح به قدراتها من الاقتصاد الخاص في الاقتصاد العام. فإذا حافظت في الحالة الأخيرة على الاقتصاد خاص لم تسمح إكسبات الاقتصاد العام باستيعابه بعد، فإنها تحاول أن تتسق من سياستها حتى يسير كل من الاقتصاديين جنباً إلى جنب، وبالطبع لا يتيسر للدولة ذلك إلا إذا تدخلت بشكل غير مباشر في الاقتصاد الخاص تستطيع بموجبه أن تتدخل في "ميكانيكته" ولكن مع الاحتفاظ به كقطاع خاص يتحمل مسؤوليته بنفسه.

أما عن كيفية تقدير أهمية الاقتصاد العام في مجموع الاقتصاد القومي، فإنه يمكننا في الواقع تقدير هذه الأهمية بأحد سبيلين رئيسيين: فإما أن نأخذ بعين الاعتبار المكانة التي يحتلها هذا الاقتصاد في الاقتصاد القومي، أي من خلال الجزء الذي يمثلها في نشاطه الاقتصادي للمجتمع، حيث تتحدد هذه الأهمية بواسطة مقدار النفقات التي يتطلبها ونسبتها إلى مجموع الدخل القومي، إذ من المفروض أن ينتج عن نشاط الاقتصاد العام زيادة في الدخل القومي، مما يؤدي إلى زيادة إمكانية الأخير في المساهمة في الموارد العامة وبالتالي تزيد فاعلية الاقتصاد العام ونسبة أكبر. ويفسر ذلك بما هو معلوم من أن زيادة معدل فاعلية الاقتصاد العام عن معدل زيادة الموارد العامة ترجع إلى أن من بين النفقات العامة نفقات ثابتة للتشغيل وهو ما يؤدي إلى أن تنتج كل زيادة في الموارد العامة إلى النفقات الإنتاجية وبالتالي وبفعل " مضاعف الاستثمار " يزيد الدخل القومي بنسبة أكبر، وعلى هذا فكلما زادت نسبة تزايد الدخل القومي، كلما تهيأت الظروف المناسبة لتقوية فاعلية الاقتصاد العام .

نظريات ترتيب الأنفاق العام

الترتيب التاريخي: نظرية (باستابل) – ترتيب المرافق حسب طبيعتها الخاصة: نظرية (أدمز) – ترتيب المرافق حسب المنتفعين بها ودرجة الانتفاع: نظرية (بلهن)

قلنا في المقارنة بين الاقتصاد الحكومي والاقتصاد الفردي أن الفرد يتعرف أولاً مقدار دخله ثم يحدد انفاقه طبقاً لهذا الدخل، أما الدولة فتقدر أولاً مجموع النفقات التي ينبغي لها انفاقها ثم تدأب على أن تجعل حصيلتها من الضريبة ومن الموارد الأخرى تفي بهذه النفقات، ذلك لأنه لا يوجد قيد قانوني على الدولة في جباية الضرائب من رغبتها. وقلنا إنه بالرغم مما يستتبعه هذا من مرونة الضريبة ومرونة النفقة العامة فإن هناك حداً مالياً لا تملك الدولة تجاوزه، وهو مبلغ ما تنفقه الثروة القومية من الربح على أفراد الرعية. فهذا الربح – هذا الدخل القومي العام – قل أو كثر، وهو معيار قدرة الدولة في الأنفاق.

إذا عرفنا هذا فهل هناك اعتبارات تتأثر بها الدولة في تقدير جملة ما ينبغي لها انفاقه، ما هي العوامل التي تؤثر في مستوى الأنفاق فترفعه أو تخفضه؟ وإذا عرفنا مجموع ما يسع الدولة انفاقه فكيف نوزعه على المرافق المختلفة التي تتولاها الدولة، توزيعاً تراعي فيه الأهمية النسبية لكل مرافق، بعبارة أخرى هل في الإمكان أن نرتب المرافق العامة ترتيباً يجيز لنا أن نفاضل بينها في الجود عليها، أو تؤثر بعضها على بعض، إذا قصر الدخل عن الوفاء بها جميعاً؟

أما الاعتبارات التي تؤثر في مستوى الأنفاق الحكومي صعوداً وهبوطاً – اعتبارات اقتصادية وسياسية واجتماعية. وأما ترتيب المرافق العامة بحسب أهميتها النسبية فهذا موضوع هذا المبحث.

أشهر تقسيم لدى علماء الإنجليز هو تقسيم العلامة " جون ستيوارت مل " 78 الذي عمد في الفصول الأخيرة من كتابه " أصول علم الاقتصاد " إلى ترتيب المرافق التي تتولى الدولة سدادها إلى مرافق تتولاها وجوباً وأخرى تتولاها خياراً، فوضع الدفاع مثلاً في الطائفة الأولى والتعليم في الطائفة الثانية غير أنه عاد فأنقص من صلاحية هذا التقسيم بتقريره أن كل الجهود التي تقوم بها الدولة – حتى جهودها الخيرية – لا تقبل عليها بمحض اختيارها بل يوجد دائماً في طيات هذا الخيار عنصر إلزامي هو الذي دفع الدولة إلى توليها. وإذن يستقر رأيه في النهاية على أن كل المرافق التي تتولاها الدولة هي مرافق وجوبية وإنما توجد درجات متفاوتة في هذا الوجوب. وهذا القول لا يقدمنا كثيراً في إدراك الترتيب المنشور.

أما العلامة الألماني " روشر " 79 فتقسيمه أقرب مشابهة إلى وجوه الأنفاق الفردي فكما أن الفرد ينفق في اللازم أولاً ثم في النافع ثم في الزخرف من الكماليات كذلك المرافق التي تنفق فيها الدولة تتبع هذا الترتيب الثلاثي. ويؤخذ على هذا التقسيم أنه لا يحل عقدة هذا المطلب، فقد بقي أن نضع في كل قسم طائفة من المرافق العامة، وفي هذا الوضع حكم على قيمة هذه المرافق. فإذا وضعت مرفقاً في قسم الزخرف نزلت به من هذه العناية إلى مكان غير أمين ولا ثابت وإذن لا يكون عليها هذا الترتيب الذي يستند إلى عبث التقديرات الذاتية المتباينة لذلك أراد الأستاذ " باستابل " أن ينقي عبث التقديرات الذاتية القائمة على العواطف والأهواء، فنظر إلى ترتيب المرافق العامة نظرة تاريخية، وجعل معيار الترتيب هو نشؤها التاريخي. فالمرافق التي تولتها الحكومات قبل سواها لها عنده المنزلة الأولى، لأن أثرها في عمارة الدولة لا بد أكبر من أثر المرافق الأخرى فترتيبه إذن للمرافق العامة يتبع نشأتها التاريخية.

78 راجع كتابه (Principles) الجزء الخامس، الفصل الأول والثاني
79 راجع " باستابل " ص 47

الترتيب التاريخي: نظرية باستابل

وهذا هو الترتيب الذي أدلى به العلامة " باستابل " مع ما هو موجود بالتأمل من ملاحظاته على كل مرفق:- 80

المرفق الأول :- مرفق الدفاع

هذا المرفق أقدم مرفق تولته الحكومات وهو أول علة لوجودها وقد زاد إنفاق الدول عليه زيادة مطردة ويرجع هذا الازدياد المستمر إلى سببين:- أولاً توزيع العمل توزيعاً أصبح سنة كل أمة أخذة بأسباب الرقي وصار يقتضي أن فئة من الأمة تقف جهودها وإعمارها على حذق الفنون الحربية. ثانياً سرعة تطور الاكتشافات العلمية في معدات القتال مما يحتم تغييرها من وقت لآخر. والأنفاق على هذا المرفق ينقسم إلى شطرين:- الشطر العادي وهو الأنفاق المخصص لزم السلم في تجنيد الجنود وتدريبهم وربط أجورهم ومعاشهم وفي ادخار الذخائر الحربية من أحدث صنوفها والاحتفاظ بها. والشطر غير العادي وهو الأنفاق في أبان الحرب على المعارك، وما يتلوها من خسارة الجند والذخيرة ودمار الديار. فلكي تقدر تكاليف الحروب في دولة يجب أن تضم الشطرين أحدهما للآخر حتى تصل إلى تقدير صحيح.

ويفاضل باستابل بين نظامين في التجنيد من حيث أثرهما في الأنفاق: نظام الجيش المتطوع المأجور (النظام الإنجليزي) ونظام الجيش المجند إجباراً بلا أجر (النظام الألماني). ويرى أن النظام الثاني يمتاز على الأول بقلة كلفته 81، ومن جهة أخرى فإن عموميته أي سريانه على الكافة بلا محاباة يخفف وطأته على النفوس المهذبة، غير أنه يستدرك أن هناك تكاليف خفية ينطوي عليها نظام التجنيد الإجباري العام، فالشبان المجندون يتحملون ضريبة غير ظاهرة وهي تلك السنوات من شبابهم يقضونها في الثكنات ويحرم من ثمارها الإنتاج القومي.

80 راجع Bastable " المالية العامة " س- 57 149

81 أحصى أحد العلماء الألمان في عام 1883 أن تكاليف الجيش الإنجليزي البالغ عدده يومئذ نحو مائتي ألف كانت تربو على ستة عشر مليوناً من الجنيهات بينما تكاليف الجيش الألماني البالغ نصف مليون من الجند لم تكن إلا ثمانية عشر مليوناً من الجنيهات

المرفق الثاني :- مرفق إقامة العدل وبث الأمن

إذا كان مرفق الدفاع أقدم مرفق تولته الحكومات فإن مرفق العدالة وإلا من كان الدعامة الثانية لبنيان الحضارة. وكلما أمعنت الأمم في الحضارة زادت أهمية هذا المرفق وفي بدء المجتمعات الإنسانية كان للعادة حكم القانون فإذا خولفت كان المخالف أثماً يؤخذ بإثمه، وإذا عرض شك في وقوع المخالفة فصل في الأمر أعضاء القبيلة أو أهل القرية جميعاً، ثم نشأت الرياسة والامارة وأصبح الفصل في الخصومات من واجبات الوالي أو امتيازاته يؤديه بنفسه أو يعهد به إلى من يشاء، غير أن خضوع الطرفين لحكمه بقى اختيارياً – على الأقل في الظاهر – وكان للقاضي أن يستولي منها على أجر Fees نظير فصله في الخصومة بينهما وثمناً لسلعة العدالة التي بذل في اصطناعها بعض الوقت والجهد.

ثم تعاقبت الأجيال وانتقلت الأمم إلى الطور الثاني في العمران وهو الذي أصبح فيه القضاء ملزماً طرفي الخصومة، غير أن فكرة الثمن يدفعه المتقاضيان لقاضيها مقابل عمله بقيت، وترتب عليها أثر في مالية الدولة، وهو الاستغناء عن فرض مرتبات للقضاة اكتفاء بالرسوم يحصلونها من المتقاضين، ثم ظهرت مساوئ هذه الفكرة فتكفلت الدولة بنفقات القضاء، المدني والجنائي على السواء، إذا ثبت أن ما تنفقه على إقامة القسط بين الرعية هو أجل النفقات العامة عائدة على الرخاء القومي. فهذا المرفق شرط لدوام الثروة العامة وتجدها، فهو إنما يغذي نفسه بنفسه بما يخلقه من الثروة على أن سنن الدول في الحصول على الخدمات اللازمة لأداء مرفق العدالة اختلفت كاختلافها في الحصول على الخدمات اللازمة لمرفق الدفاع. فإنجلترا سلكت سنة غير التي سلكتها القارة الأوروبية وكما ابتدعت ألمانيا نظام التجنيد المجاني فقد ابتدعت إنجلترا نظام القضائية المجانية، فالمحلفون من جانب وقضاة السلم من جانب آخر يؤدون بلا أجر ما تقوم به المحاكم الصغرى في القارة وحسبهم أجراً ما يتصل بعملهم من المكانة والاعتبار وشعورهم بأداء واجب عام، وما تقتصده إنجلترا في هذا الباب تغدقه على قضاتها ذوي المرتب فتضمن بذلك الحصول على أفضل الكفاءات العلمية والقانونية من جهة، وجعلهم بمأمن من كل تسويل أو فتنة من جهة أخرى.

أما الدول الأوروبية فقد عمدت إلى استخدام عدد كبير من القضاة وربطت لهم مرتبات ضئيلة لا تغري ذوي الكفاءة الممتازة بتولي القضاء، غير أنه مما يهون في هذا النقص أن قوانينهم لصوغها في قالب متون صريحة جلية Codes ابسط شكلاً من الشريعة الإنجليزية التي يستنبطها القاضي استنباطاً باجتهاده وعلمه، أما مرفق بث الأمن بواسطة الشرطة فهو مرفق حديث النشأة، فقد كان المتبع قديماً أن المرء يكون على بعض الأهبة لدفع الأذى عن نفسه، أو يدفعه عنه ذوهه، ويرفع كل أشكال في النهاية إلى المحاكم. أما الآن فقد أصبح محتوماً على الدولة أن يكون لديها قوة من الشرطة يناد بها منع كل عدوان واقتياد مل معتد إلى القصاص، وإذا اضرب حبل الأمن في جهة ولم تهرع الشرطة إلى قمع الشر قبل أن يستفحل اعتبر هذا وزراً كبيراً على الدولة.

ويرى باستناب أن هذا التغيير في الشعور العام يرجع إلى الأسباب الآتية:-

1- ازدياد السكان ووفرتهم في بعض الجهات بحيث يسهل اختفاء المعتدين في غمارهم.

2- نبذ عادة حمل السلاح طبقاً للعرف الاجتماعي الحديث.

3- النظام الصناعي الحديث أدى إلى ازدياد الثروة والاكثار من السلع الثمينة التي يتعذر تعيينها بالذات.

4- ارتفاع وسائل النقل سهل فرار الجناة وأعجز المجني عليهم عن اقتفاء آثارهم ولكنه لا يعجز هيئة منظمة كالشرطة، والنتيجة المالية لهذه الأحوال هو الازدياد المستمر فيما تنفقه السلطة المركزية والسلطات المحلية على هذا المرفق.

ويتصل بالشرطة النظام العقابي، نظام السجون، وكان من أثر الإصلاحات التي نادى بها المصلحون في القرن الثامن عشر – بكاريا، وبنتمام، وهوارد، وخلفاؤهم – إن عظم نفقات الدولة على هذا المرفق.

المرفق الثالث:- الرقابة الإدارية على نشاط الأفراد

ما بدأت الدول منذ نشأتها تضع قيوداً على حرية الفرد وترقب نشاطه بعين الريبة والحذر، واتجهت هذه الرقابة في البداية إلى حماية صوالح ولي الأمر، ثم جاءت الثورة الفرنسية 1789 فاكتملت تلك الأنظمة الأوتوقراطية وأحلت محلها الحكم الديمقراطي الذي أيقن الناس بإنشائه اندثار كل القيود على حريتهم الفردية، وفي الواقع اندثرت تلك القيود وتلك الرقابة الحكومية، ولكن حلت محلها قيود أخرى ورقابة جديدة تتجهان إلى حماية صوالح المحكومين أنفسهم سواء في إنجلترا أو في دول القارة.

فوضعت قوانين خولت لطائفة من الموظفين – يسمون " الإدارة " في عرف أكثر الدول – الاشراف على كثير من مصادر رزق الأفراد كالمناجم والمصانع وتجارة السفن وكل وسائل النقل، وتجارة المواد الغذائية، إلى كثير من المهن والصناعات التي وضعت للمشتغلين بها أحكام خاصة. كما أذن للسلطات المحلية أن تسن ما شاءت من اللوائح التنظيمية للقائمين في أرجاءها.

والنتيجة المالية لكل هذا التدخل الحكومي هو تضخم الميزانية – ميزانية الدولة وميزانيات البلديات – بمرتبات الموظفين القائمين بهذا الاشراف وهذه الرقابة، والأسباب التي دعت إلى نشوء هذا المرفق هي :-

- 1- ازدحام السكان في بقعة واحدة تبعاً لضرورات الحياة الصناعية يستلزم الكثير من الاشراف والتنظيم لا تفتقر إليه الحياة الريفية، فمثلاً لا محل لتنظيم حركة المرور في الطرق الريفية ولكن لا مناص من تنظيمها في شوارع مدينة أهلة بالسكان. ومع ذلك تفتيش المنازل التي تضيق بساكنيها منعاً لما يحدثه فرط الازدحام من المساوئ الصحية والاجتماعية.
- 2- وجدان الأمم الحاضرة قد بلغ من التهذيب والتثقيف ما لم يبلغ قط في جيل آخر ولذلك كثيراً ما يستعين بالقوة الحكومية لإزالة المساوئ التي يقشعر منها، من ذلك التشريع الذي يرمي إلى التحقق من صلاحية السفن قبل ابحارها.
- 3- الحركة الديمقراطية الحاضرة أقت بمقاييد الحكم إلى الطبقات التي لا ترى حرجاً في التدخل في أعمال الملاك والممولين وكبار التجار.
- 4- ترتيب الموظفين للقيام بهذا المرفق لا يتم دفعة واحدة بل يحصل شيئاً فشيئاً بحيث تخفي ضخامة كلفته ويبقى نفعه المحقق جلياً يبهر الأبصار.

بقيت مسألة أخيرة: إلى أي حد يجوز تبرير هذا المرفق من الوجهة المالية؟ لا جرم أن النفع العام الذي يفىء منه على الرعية هو أكبر ما يبهر تولي الدولة له، غير أن هناك اعتبارات جدية بالنظر قبل الموافقة على امتداد هذا المرفق إلى أبواب جديدة :-

- 1- مبلغ ما يجديه الأنفاق من النفع وما يجلبه من الضرر بسبب زيادة الضريبة أيهما أكثر.
- 2- إمكان أو عدم إمكان الاستغناء عن تدخل الدولة بتكوين جمعيات حرة تؤدي هذا المرفق. فمثلاً نقابات العمال لماذا لا نعهد إليها بالإشراف على تنفيذ التشريع الصحي في المصانع بدلاً من موظفي الدولة وجمعيات المستهلكين هل يجوز أن ننوط بها الرقابة على المواد الغذائية والغش التجاري بوجه عام؟ وبعد فإن في فرط تدخل الدولة إضعافاً لروح التعاون الشعبي، وهذا عامل لا يجوز اغفاله.
- 3- صعوبة التحقق من أثر الرقابة الإدارية في مكافحة المساوئ التي انشنت لدفعها. فإطلاق القول بأن الدولة خير من الفرد أو الفرد خير من الدولة في العمل المنوط به كل منهما لا يقدمنا كثيراً، ولكن الثابت الذي لا شك فيه هو أن جمود الطبيعة البشرية إذا لم

تجد محرراً من الصالح الذاتي إلى ما يصحب العمل الحكومي من خطر ارتشاء الموظف القائم به، مما يدعو إلى التريث والهوادة في بسط نطاق هذا المرفق.

ومما يتصل بهذا المرفق مسألة إسعاف المعدمين على حساب الدولة Poor Relief هذه المسألة تنشأ عن أنه يوجد في كل أمة طائفة تعجز عن كسب قوتها، أو تكف عن كسبه، إما لعاهة طبيعية أو عاهة نفسية فما يكون موقف الدولة إزاء هذه الطائفة؟ من الأمم القديمة ما كان يتخلص من هذه الطائفة بأساليب جافية كالقتل والرق، وفي القرون الوسطى تكفلت الكنيسة بجمع الصدقات وتوزيعها عليهم كما كان في ديور الرهبان مأوى لهم. أما في العصور الحديثة فقد انقضت هذه النظم والأساليب أو كادت واضمحت الصدقات الفردية فلم تجد الدول بدأ من التدخل في الأمر.

وتدخلها يستند إلى الأسباب الآتية :-

- 1- ابقاء على كرامة رعيتهما يجب على الدولة ألا تترك أفقر طبقة فيها تهلك جوعاً وصبراً.
- 2- من باب العدالة يجب على الدولة إسعاف المعدمين لأنها إذا تركت إسعافهم لصدقات الأفراد فإن كرماء رعيتهما يقومون بالعبء كله وبخلانهم لا يقومون بشيء، وفي هذا توزيع غير عادل في التكاليف العامة.
- 3- قد يقال إن السبب الحقيقي لفاقة المعدمين هو تملك ذوي اليسار لعوامل الإنتاج وإذا يكون لهؤلاء على الأقل حق المطالبة بالقدر الأدنى من القوت الذي كانوا يصيرونه لو أنهم في حالة الفطرة، وعلى ذوي اليسار أن يؤدوا لهم هذا فدية هما ينعمون به من مزايا المدينة.
- 4- في النظام العقابي الحاضر يتمتع المجرم في السجن بمستلزمات الصحة من القوت والملبس والمأوى، فأني تشجيع للأجرام أكبر من ترك ذوي الفاقة المعدمين خارج السجن يتلهفون على هذه الضروريات المعيشية فلا يصيرونها 82.

المرفق الرابع :- مرفق التعليم والدين

كان تولي الدولة للتعليم في الأمم الغربية نتيجة طبيعية لاضمحلال نشاط الكنيسة. في القرون الوسطى كانت المعاهد الدينية تقوم بتعليم الشبيبة كما كانت تقوم بإسعاف البؤساء والمساكين. فلما استولت الدول الأوروبية على أكثر أموالها وأوقافها وحبوسها لم يكن هناك بد من تولي الدولة هذا المرفق.

أما التعليم الابتدائي فالمتفق عليه هو وجوب تولي الدولة له واسدائه للكافة بلا أجر لمن يؤوده هذا الأجر مع جواز اشراك بعض الأفراد في توليه مع امدادهم بمدد مالي منها.

أما التعليم الثانوي فالمتفق عليه تركه لجهود الأفراد بلا معونة من الدولة لأن نفعه لا يشترك فيه الكافة وإنما ينصرف إلى طبقة معينة هي أكثر من سواها ميسرة. وهناك نزعة حاضرة تتجه إلى تقرير إشراف الدولة على المعاهد التي تسدي هذا التعليم وإنفاق الدولة على الهيئة القائمة بهذا الإشراف.

82 اعترض بعض العلماء على نظام الإحسان العام بأنه يقتضي إعطاء الرزق لأناس لا يقومون بعمل وفي هذا معنى من معاني الشيوعية، وأن الإحسان يضر بحالة المحسن إليه المعنوية، فضلاً عن أنه يضعف في الأمة الحاجة إلى الاقتصاد والادخار، وهي كما ترى اعتراضات غير وجيهة إذا قورنت بالحجج التي يستند إليها نظام الإحسان العام.

أما التعليم العالي - التعليم الجامعي - فهو يتطلب وجوباً إعانة الدولة المالية لأن جهود الجامعات لا تقتصر على تعليم الطبقة الموسرة تعليماً يدفعون ثمنه، بل تتجه على الأخص إلى البحث العلمي الذي يهدي في النهاية إلى اكتشافات وتحقيقات تزيد قوة الشعب الإنتاجية، وترفع مستوى الثقافة فيه، وتبين خير الوسائل لمعالجة المشاكل الاجتماعية التي ترتطم بها الدولة.

أما عن موقف الدولة إزاء الدين فإن الأمم القديمة كانت تُتبع الدولة للكنيسة، لا الكنيسة للدولة، أما الأمم الحديثة فقد اجتمعت على عكس هذا. والذي يهم المالي من هذا الأمر هو أن لكل جماعة حاجات دينية، وهذه الحاجات يلزم لسدادها خدمات وجهود من نوع معين، فإذا قامت الدولة بهذه الجهود أجرت على رجال الكنيسة مرتبات من الخزانة العامة وإذا تخلت عنها جعلت الكنيسة ومعاهد الدين عالية على هبات الأفراد.

والتطور التاريخي انتهى بالأمم الحديثة إلى فصل الدين عن الدولة ولذلك اعتبارات سياسية ليس من شأننا الكلام فيها، أما الاعتبار المالي الجدير بالنظر فهو مرفق الدين أسهل المرافق العامة سداداً من تبرعات الأفراد وهباتهم فلا ضرر عليه من ترك الدولة له إثارة للمرافق الأخرى التي لا تصادف من أرباحية الأفراد ما يصادفه مرفق الدين.

المرفق الخامس:- مرفق إنماء الإنتاج القومي

واجب الدولة في العمل المباشر على إنماء الإنتاج القومي واجب اعتبره العلماء منذ عهد طويل من أهم المرافق العامة وقد كانت نشأة علم الاقتصاد وعلم المالية العامة مدينة لهذا الاعتبار. فالعلم " الديواني " الذي أزهى في ألمانيا في خلال القرن الثامن عشر لم يكن يرمي إلا إلى توجيه موارد الدولة إلى الوجهة الأكثر إنتاجاً، كما أن علماء الاقتصاد في فرنسا وإنجلترا على السواء أجمعوا على القول بواجب الدولة في مؤازرة الصناعة والتجارة. وكتابات الفيزوقراطيين آدم سميث، التي دعت إلى مبدأ إطلاق الدولة للرعية حرية السعي والعمل *Laissez faire*، في الدولة بالكلية عن معالجة هذا المرفق إنما حضت على نبذ المغالاة فيه لما قد تجره المغالاة من عرقلة الإنتاج القومي أي عكس ما تبتغيه الدولة ويجب أن نلاحظ أن كل ما تنفقه الدولة في المرافق العامة - للجند والشرطة والتعليم 83 والرقابة الإدارية - يفضي في النهاية إلى انماء الإنتاج، غير أن المرفق الذي نحن بصددده يمتاز عنها بأنه يتناول الأنفاق بطريق مباشر على مؤازرة الصناعة والتجارة.

وهذه المؤازرة تحصل بطريقتين: مؤازرة الصناعة والتجارة بصفة عامة أو تعضيد صناعات معينة.

فمن النوع الأول ما تنفقه الدولة على نظام العملة وسك النقود، وعلى نظام المقاييس والمكاييل والموازن، ونظام خاص للقضاء التجاري يمتاز بالسرعة والمضاء، وعلى رعاية المواصلات ووسائل النقل كالبريد والتلغراف والمسالك الحديدية والطرق وترع الملاحة والمنارات والفنائر ومساحة الأرضين ووضع خرائط صحيحة لكل بقعة، وعلى القناصل في الخارج ليكونوا عيونها على الأسواق الخارجية فيسترشد المنتجون ببياناتهم.

ومن النوع الثاني:-

83 ويرى السياسي الإنجليزي Hume أن ما يوجب عناية الدولة بأمر الدين ويبرر انفاقها هو ما يغرسه في نفوس الشعب من التمسك بفضيلة الأمانة والصدق ونبذ التبذير والسفه، وكلها فضائل مجدية على الإنتاج القومي أعظم الجدوى

- 1- صناعات أو زراعات جديدة وحمايتها برفع الرسوم الجمركية على ما يرد منها من الخارج حتى يشتد ساعدها وتنهض إلى مستوى المصنوعات والمحاصيل الأجنبية، أو امداد المنتجين بمدد من الخزنة العامة في السنوات الأولى أو منح المكافأة لم نجح من رعيها في إنشاء أو استيراد صناعة جديدة ونهض بها من غير معونة سابقة من الدولة.
- 2- تشجيع الاختراعات بمكافأة المخترعين وصيانة حقوقهم، وفي حكم الاختراع كل تحسين في أساليب الصناعة يزيد جودة الصنف وينمي الإنتاج.
- 3- إقامة المعارض الدورية تحت رعاية الدولة أو على نفقتها إذا لم يتقدم الصناع والمنتجون إلى إقامتها.
- 4- إنشاء معاهد نموذجية للصناعة والزراعة.
- 5- إعانة شركات النقل في الأقاليم الفقيرة التي لا تصيب منها كفاية تكاليفها.
- 6- إعانة المناسي أو دور الائتمان credit institution بقروض من الخزنة العامة.

المرفق السادس:- نفقات ولى الأمر وعمال الدولة القائمين بسلطاتها الثلاث

ولباستابل هنا ملاحظة قيمة في فرض الأجور لأعضاء المجالس التشريعية فهو يرى أحد أمرين: إما مجانية العمل اكتفاء بكرامة القائم به، أو ربط أجور تتناسب مع أهمية العمل وقدره. أما الشر الذي يجب الاحتراس من الوقوع فيه فهو ربط أجور ضئيلة تثبط الذين كانوا يقبلون العمل ابتغاء كرامته، وتصد اقبال الكفاءات النابهة، بينما تغري الذين قبلوا العمل بالارتشاء تكمله لأجرهم الضئيل.

ويختتم العلامة باستابل ملاحظاته على المرافق العامة بالنظر فيما ينبغي للسلطة المركزية الاحتفاظ به منها. وما يجوز لها أن تعهد به الى السلطات المحلية، ويرى باستابل ان هذا التوزيع للمرافق العامة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية كان وليد التطور التاريخي في كل دولة، ووليد ظروفها واحوالها الخاصة، كتكوينها الجغرافي ومزاجها القومي 84 ، غير أنه بالتأمل نستبين في طي هذه الخصوصيات اعتبارات نظرية عامة روعيت، ويجب أن تراعى في هذا التوزيع، فالاعتبارات التي تحدد اختصاص السلطة المركزية هي أن كل المرافق التي تمس الأمة في مجموعها وباعتبارها كتلة واحدة يجب أن تتولاها الحكومة المركزية: أولاً لأن نظرها إلى الصالح العام يكون أبعد مدى وأوسع أفقاً من الهيئات المحلية، وثانياً لأن لديها في عمالها ذكاء أعلى و كفاءة أنيه مما لدى الهيئات المحلية. وكل المرافق التي يستلزم إحسان أدائها أن تسير في كل أرجاء الدولة على وتيرة واحدة ونمط واحد يجب بالمثل أن تناط بالدولة، لأنه إذا كان في توزيع العمل قوة فإن في توحيد وإدماجه حيث يجب التوحيد والإدماج قوة أخرى.

أما السلطات المحلية فيعهد إليها بالمرافق التي يتوافر فيها أحد الشروط الثلاثة الآتية:

84 فهو يرى مثلاً أن النظام المركزي الذي وضعته الثورة الفرنسية في سنة 1789 لم تخلقه هذه الثروة بل كان الحكم الملكي القديم قد مهد له تمهيداً، وأن اللامركزية الألمانية ترجع إلى التنافس القديم بين الولايات الألمانية الذي أخرج اتحادها إلى ما بعد منتصف القرن التاسع عشر والذي أغراها باستبقاء قسط كبير من استقلالها الذاتي حتى بعد اتحادها، وأن النظام المحلي الأمريكي الواسع النطاق إنما كان نتيجة لازمة للنظام الاستعماري السابق له. وأن الفضل في وثبة إيطاليا إلى الاتحاد ونظام المركزية الكاملة إنما يرجع إلى الحوادث التاريخية التي أحاطت بها في إبان تلك الحركة. ويستشهد على أثر التكوين الجغرافي والمزاج القومي بحالة سويسرا حيث طبيعتها الجبلية وشغف أهلها الشديد بالاستقلال جعل أنظمتها المحلية أكثر حياة وقوة منها في أية دولة أخرى.

- 1- كونها تهم الإقليم أو البلدة لأنها تنصرف إلى رعاية شأن من شؤونها الخاصة.
- 2- كونها تستلزم في أدائها رقابة دقيقة دائمة لتتيح للحكومة المركزية القيام بها كما يتاح للهيئات المحلية لبعده المصدر الذي تنبعث منه الرقابة في الحالة الأولى وقربه في الحالة الثانية.
- 3- كونها من المرافق التي يضرها توحيد النمط ويصلحها تغييره تبعاً لحاجات الأقاليم المختلفة والبلدان المتباينة.

وإذا طبقنا هذه الأحكام على المرافق العامة التي درسنا ترتيبها قلنا إن مرفق الدفاع يجب أن تتولاه الدولة، أولاً لعمومته، وثانياً لأنه يستلزم التنظيم على نمط واحد، وأن مرفق إقامة العدل يجب أن تتولاه الدولة أيضاً برمته لهذين السببين ولسبب ثالث وهو اقضاء القضاة عن المؤثرات المحلية، وهم لا يكونون بمعصم منها إذا كان أمر تعيينهم وربط أجورهم بيدي سلطات الإقليم أو البلدة. أما مرفق البوليس فلكل من السلطتين الحق في تولي جانب منه. فأما حجة الحكومة المركزية في توليه فهي أن هذا المرفق يحتاج إلى تنظيم متشابه في كل بلدان الدولة، وثانياً لأن بث الأمن في كل أرجاء الدولة مطلب يهم مجموع الأمة على السواء. وأما حجة السلطات المحلية فهي أنها أقدر على جعل رقابتها أدق، وتكاليفها أقل من الدولة. وأن صالح أهل الإقليم أو البلدة في استتباب الأمن في ربوعها أكبر باعث لهم على صيانة هذا المرفق. وخير حل عملي هو توزيع هذا المرفق بين الهيئتين، واقتسام النفقات بينهم مع توحيد نظام العمل بتشريع واحد يسري عليهما على السواء.

ومرفق الإحسان العام كان في البداية واجباً محلياً، وبمقتضى التشريع الإنجليزي للإحسان العام قبل اصلاح سنة 1834 كانت القرية أو الأبرشية parish هي الوحدة التي قام عليها هذا النظام برمته ثم كثر النزاع بين هذه الوحدات على تبعيه الفقراء فكل تريد أن تنسب مولدهم إلى الأخرى فراراً من الإنفاق عليهم. ولما انشئت الوزارة المعروفة بمجلس الحكم المحلي Local Government Board صارت تفصل في كل نزاع يقوم بين دوائر الفقراء، وتشرف على عملهم وتنظمه، ولكنها ابقت الإدارة الفعلية للوحدات المحلية لأنها أقدر على انفاذها.

أما التعليم فالابتدائي منه يحسن فرضه على السلطات المحلية، غير أن صالح الدولة في نشر درجة معينة من العرفان في مجموع الأمة يحتم مشاركة الحكومة المركزية في عبء الإنفاق عليه وإشرافها على المعاهد التي تسديه، أما درجات التعليم الأخرى فلا تسمح بهذه المحلية لاسيما التعليم الجامعي فلجامعات صبغة قومية توجب اعتبارها عبئاً مركزياً.

وأما مرفق إنماء الإنتاج فهو أيضاً من المرافق الجائزة للتوزيع بين السلطتين فالأعمال الاقتصادية التي ينطوي عليها إذا كان يغلب عليها الصالح العام تولتها السلطة المركزية وإذا كان يغلب عليها الصالح المحلي تولتها السلطات المحلية إلا ما كان منها يتكلف إنفاقاً تنوء به المائيات المحلية فيجب أن تتولاه الخزنة العامة بالرغم من محليته.

وأما بالنسبة لنفقات ولي الأمر وعمال الدولة فالحد بين السلطتين واضح، فكل سلطة تتولى الأنفاق على موظفيها.

هذا هو الترتيب الذي وضعه باستابل وأراد أن يتقي به عبث التقديرات الذاتية. والنقد الذي وجهه إليه العلامة (بلهن) Plehn 85 هو أن ما أراد أن يتقيه من ذاتية التقدير قد وقع فيه من طريق آخر، فبدلاً من أن يضع ترتيباً من عنده اعتمد الترتيب الذي فرضه قادة الأمم وساستها في كل العصور، وهو تقدير - وإن علا مصدره - غير معصوم من ذاتية التقدير.

ترتيب المرافق حسب الطبيعة الخاصة لكل مرفق نظرية آدمز 86

أما العلامة آدمز فقد رأى أن يرتب المرافق العامة بحسب الطبيعة الخاصة بكل مرفق، وبنى على هذا الترتيب نظريته في أن سير الحضارة يؤدي إلى زيادة الإنفاق في طائفه من المرافق وإنقاصها في طائفة أخرى. فرتب المرافق العامة الى فصائل ثلاث:

- الفصيلة الأولى:- مرافق دفاعية Protective functions
- الفصيلة الثانية:- مرافق تجارية Commercial functions
- الفصيلة الثالثة:- مرافق اصلاحية أو تعميرية Developmental functions

الفصيلة الأولى:- المرافق الدفاعية

أما المرافق الدفاعية فيمتد الإنفاق عليها إلى ثلاث شعب:

- 1- الجيش وسائر القوى الحربية لدفع الاعتداء من الخارج.
 - 2- البوليس والمحاكم لحماية النفس والمال وكل الحقوق التي تضمنها للإنسان القوانين والدساتير.
 - 3- الهيئات الإدارية الأخرى الموكول إليها الدفاع عن انتشار الامراض الطبيعية أو الاجتماعية.
- فالشعبة الأولى هي الإنفاق الحربي، كان هذا المرفق أهم المرافق في الأمم القديمة وكان يستنفد الجانب الأكبر من مال الدولة، وقد بلغ من أهميته أن سائر مرفق الدولة الأخرى كانت تعتبر كملحقات له وتوابع ولذلك كان يتولاها الزعيم العسكري حتى إذا تقدمت الأمم في الحضارة قلت أهمية هذا المرفق واضمحلت سلطة الزعيم العسكري. وإذا قلنا إن أهمية هذا المرفق تقل فلننا نغني بهذا أن ما ينفق عليه ينقص حتما بل قد يزداد أضعاف مضاعفه، غير أن نسبته إلى مجموع الدخل القومي تنقص عما كانت عليه في بداية الدولة ومن ثم يصبح عبئه على الأفراد أخف وقرأً.

وقد يظهر هذا القول غريباً من وجهه ما نراه من إمعان الدول في الاستعداد الحربي والإسراف فيه. غير أن هناك ملاحظتين تؤيد بهما هذا القول: الملاحظة الأولى ما قلناه عن النسبة إلى مجموع الإنفاق ومجموع الدخل القومي.

والملاحظة الثانية هي تسخير العلم في الفنون العسكرية تفسيراً أدى إلى تحسين أسلحة الجيش وأساطيل البحر، فجعل الحروب أقصر مدى وإن كانت أكثر نفقة. فالحروب الحديثة إنما يعقد النصر فيها للفريق الأحسن عدة، الأعلى ذخيرة، لا الفريق الأكثر عدداً. فهي إن زادت تكاليفها المالية فقد نقصت خسائرها البشرية. وهذا تفسير ما قلناه من أنها صارت أخف وطأة من قبل.

ومن جهة أخرى فإنه كلما أمعنت الأمم في الحضارة كلما زاد وجدانها تهباً ورقة حاشية، فتؤثر تسوية المشاكل بينها بالحسنى وأساليب السلم.

والشعبة الثانية من المرافق الدفاعية هي حماية النفس والمال بإنشاء شرطة وقضاة. وهذا المرفق ظاهر الأهمية غير أننا نلاحظ أنه لا يكلف الدولة ما كانت تقتضيه خطورته وذلك لسببين: أولاً لأن مهمة الدولة لا تتجه إلى حراسه كل فرد بالذات، وإنما تتجه إلى إنشاء حالة معنوية يسود فيها الشعور العام بالأمن والصون، فهي تصطنع هذه السلعة - الأمن العام - بالجملة كما يعبر التجار، ولذلك كانت قليلة الكلفة، وثانياً لأنه بارتقاء الحضارة وتهذب الوجدان الاجتماعي تقوى عاطفة احترام الحقوق بين الناس، وتقل من أجل ذلك الحاجة إلى حماية البوليس للحقوق الفردية.

الشعبة الثالثة من المرافق الدفاعية هي حماية الأمة من الأمراض الاجتماعية وهي لا تقل خطراً عن حماية النفس والمال. غير أن أساليب القيام بها متنوعة وكثيرة نذكر منها على سبيل التمثيل التعديلات التي أدخلت على نظام السجون تحقيقاً للمبادئ الحديثة التي قررها علم العقاب penology. فقد أثبت علماء العقاب أن الجريمة مرض اجتماعي ينبغي علاجه وقاية للأمة من أذاه وأن العقوبة يجب أن تتجه إلى تحقيق هذه الغاية، وهذا يستلزم إنشاء سجون أكثر كلفة وإنشاء إصلاحيات ومدارس صناعية للأحداث والمتشردين. وفي السنوات الأولى يكون هذا العبء ثقیلاً على الخزانة العامة، غير أنه بمرور الزمن يتناقص تدريجياً بنسبة ما تبرأ الجماعة من مرض الإجرام، ويزداد الإنتاج بنسبة ما يعود الذين سبق إجرامهم إلى صفوف المنتجين. ومن وسائل الحماية من الأمراض الاجتماعية القوانين الصحية الحديثة التي ترمي إلى دفع الأمراض أن تتسرب إلى الجماعة، أو وقف انتشارها إذا بدأت، أو منع نشوئها بما تفرضه على الأهلين من التزام منهج معاشي مطابق لمقتضيات الصحة. وكذلك من وسائل الحماية إنشاء مستشفيات للمعتوهين والمجانين لكف أذاهم عن الجماعة، وترتيب الإحسان العام للمعدمين لقرب الشقة بين الفاقة والإجرام، وسن قوانين المهاجرة منعاً للعناصر الفاسدة في الأمم الأجنبية أن تنقل فسادها إلى مهاجرها.

وبالجملة فإن كل جماعة معرضة لطائفة من الأمراض الاجتماعية يستلزم علاجها والوقاية من أذاها تدخل الدولة والاستعانة بسلطانها. فما هو اتجاه الإنفاق على هذه الشعبة، هل يتجه إلى الزيادة أو النقصان كلما تقدمت الأمة في الحضارة؟ ما قلناه عن السجون الحديثة ينطبق على المعاهد الأخرى التي تولدت عن هذه الشعبة. ففي الدور الأول تكون كثيرة الكلفة باهظة النفقة، غير أنه بنسبة ما تنجح في أداء ما أنشئت له، وبشرط ألا يطرأ تغيير جديد في كيان الجماعة - كإنقلاب صناعي يترتب عليه تحول سكانها من الريف إلى المدن، أو وفود عناصر أجنبية سيئة المنبت - فإن الأنفاق عليها يتجه حتماً إلى النقصان.

فالنتيجة العامة إذن في المرافق الدفاعية بشعبها الثلاث هي إنقاص الإنفاق عليها وتخفيف عبئها المالي بنسبة ارتقاء الأمة.

الفصيلة الثانية:- المرافق التجارية

هي المرافق التي تؤدي الدولة بمقتضاها خدمات للأفراد كما يؤدي فرد لآخر وقد يقال إن كل مرافق الدولة إنما هي خدمات تؤديها الدولة للرعية غير أن الفصيلة التي نعتناها بالتجارية تتناول الخدمات التي تؤديها الدولة للأفراد بالتعيين وبطريق مباشر لسداد حاجاتهم الشخصية، تمييزاً لها من حاجات الدولة الاجتماعية فيخرج منها إذن المرافق التي تؤديها الدولة لأنها لازمة لصيانتها " المرافق الدفاعية " أو لعمارتها " المرافق التعميرية " .

ووجه التمييز بين هذه الفصيلة والفصيلة الدفاعية أن هذه تستلزم استخدام قوة الدولة الإيجابية وتلك لا تستلزمها. فعمال الدولة في قيامهم بالمرافق الدفاعية ملزمون باتباع نمط معين لا حيدة عنه ولا خيار فيه، والرعية ملزمون بالمثل بالخضوع له طوعاً أو كرهاً. فلا يمكن أن تنشأ بين الدولة ورعيتهما بصدد هذا المرفق علاقة البائع والمشتري، إذ الدولة لا تبيع حمايتها للفرد بيعاً بل تفرضها عليه فرضاً. وبدون هذا الاعتبار لا تنشأ " حالة الأمن " التي أسلفنا الإشارة إليها. أما في المرافق التجارية فموقف الحكومة يغير هذا مغايرة كلية، فليست حياة الدولة هي موضع الاعتبار بل صوالح الأفراد، صوالح قد تتولاها على السواء إدارات حكومية أو إدارات حرة.

والدولة في توليها المرافق التجارية قد ترمي إما إلى إسداء خدمة فقط " كمرفق البريد " أو إلى تغذية مواردها " كمرفق المواصلات 87 أو التأمين 88 أو الادخار 89 " ولا تناقض بين الغايتين فلها أن تجمعهما معاً. غير أنه يشترط في المرافق التي لا تبتغي الدولة من أدائها إلا مجرد إسداء الخدمة أن تتصل بحاجات يشترك في الافتقار إليها كافة الشعب، بلا تمييز بين طبقاتهم أو مراكزهم وأن تكون من النوع الذي كلما اتسع نطاق العمل فيه قلت الكلفة. وأحسن مثال لهذا النوع هو مرفق البريد الذي أجمعت الدول على توليه حتى إذا خسرت في الإنفاق عليه.

ومن المرافق التجارية شعبة استحقت هذا النعت لا لطبيعتها التجارية بل لاستطاعة الحكومة تحصيل بعض المقابل عليها من الأفراد والمنتفعين بها. فمثلاً حسب الرهون بتسجيلها، أو منح جواز سفر، أو رصف شارع، أعمال ذات نفع لمجموع الأمة وليست تجارية في طبيعتها، غير أننا ننعتهما هذا النعت ونضعها في هذه الفصيلة لأن الخدمة التي تؤديها تعود بطريق مباشر على فرد معين ولذا يجوز تحميله ثمن هذه الخدمة أو بعض الثمن، إما في صورة رسوم Fees أو أتاوى Assessments.

ومن المرافق التجارية في رأي بعض العلماء شعبة ثلاثة تشمل أعمالاً كاستغلال الغابات بالاتجار في أخشابها، والمناجم ببيع مستخرجاتها، واستغلال المجاري المائية بتأجيرها للأفراد، وهلم جرا. غير أن مثل هذه الأعمال لا يمكن اعتبارها مرافق تجارية على إطلاقها، وإنما تتوقف مرتباتها على مركز كل دولة. ففي الدول الحديثة التي تكون فيها الغابات والأجام غير وفيرة فتعني بها الحكومة لا طمعاً في ريع عاجل بل لمنفعة الأجيال المقبلة، لا يكون عملها هذا تجارياً بل يدخل في الفصيلة التعميرية، كما أن تولي الدولة للري لعمارة الأرضين وتزكية إنتاجها يدخل أيضاً في عداد المرافق التعميرية.

87 السكك الحديدية، التلغرافات، التليفونات الخ

88 أي قيام الحكومة بما تقوم به شركات التأمين

89 أي قيام الحكومة بما تقوم به المصارف لاسيما لتشجيع الادخار عند الطبقة العاملة وهذا النوع من المصارف الحكومية معروف في أمريكا باسم

Workingmen's Saving-banks

والآن بعد أن ميزنا المرافق التجارية إلى هذه الشعب الثلاث، نريد أن نعرف أثر الحضارة على جملة الإنفاق فيها، هل يتجه إلى الزيادة أو إلى النقصان؟ ولننظر إليها شعبة شعبة.

أما عن الشعبة الأولى، المرافق التجارية البحتة كالبريد والمواصلات والتأمين وما شاكلها، فأقبال الدولة عليها لا يؤثر في مجموع الدخل القومي زيادة أو نقصاناً لأن هذا الداخل يتكون من داخل الأفراد وداخل الدولة فما ينقص من داخل الأفراد بتولي الدولة لهذه الصناعات يزد في داخل الدولة، فالدخل القومي إذا لم يتزحزح عما كان عليه من قبل. وهذا الاستنتاج يظل صحيحاً حتى إذا استخدمت الدولة بعض هذه المرافق لتغذية مواردها برفع الثمن عن تكاليف الإنتاج 90. فإن ما يزيد في دخل الدولة من هذا المورد سيقلبه تخفيض يعادله فيما تتطلبه دخل رعيته عن طريق الضرائب إذا ثبت أن إمعان الدولة في هذا الميدان الصناعي لا يؤثر في مجموع الدخل القومي زيادة أو نقصاناً 91، فما يكون مستقبل هذه الشعبة من المرافق التجارية، وما يكون أثر ارتفاع الحضارة فيها إلى زيادة اقبال الدولة على توليها أم إلى اعراضها، إلى زيادة الأنفاق فيها أم إلى إنقاصه؟

هذا الأمر مختلف فيه بين العلماء، ففريق يرى في دخول الدولة في هذا الميدان الصناعي اتجاهاً نحو الاشتراكية، ويرى أن الاشتراكية هي مآل الديمقراطية ومنتهاها، مآلها الميمون الذي يجب أن تدلف إليه حثيثاً، والذي لا مناص من إنهاؤها إليه وإن طال السفر. وفريق يرى أن هذا الاتجاه الاشتراكي تحريف للأنظمة الديمقراطية، وصرف لها عن مقصدها الحقيقي وهو موازنة النشاط الفردي في ظل رعاية الدولة، لا حلول الدولة تدريجياً محل الفرد.

أما العلامة آدمز فيرى - وهذا الخلاف قائم بين العلماء في تفسير تولي الدولة لهذه الشعبة من المرافق التجارية - استحالة التنبؤ بشيء من اليقين عما يكون من أثر ارتفاع الحضارة في توسيع نطاقها أو تضيقه. على أنه يجزم بالنسبة للسلطات المحلية على الأقل أن ارتفاع الحضارة سوف يفضي إلى إمعانها في تولي هذا النوع من المرافق التجارية وإلى زيادة إنفاقها فيه. وذلك لأن قيام الشركات الفنية بسداد حاجات السكان المشتركة، وميل هذه الشركات إلى الائتلاف فالوحدة اقضاءً للمنافسة وطمعاً في الاحتكار يعرض صوالح السكان للعبث والارهاق ويعزيمهم في النهاية بتكليف البلديات أداء هذه المرافق.

ومهما تكن قيمة هذا الاستنتاج فالثابت الذي لا مرية فيه هو أن هذه المرافق التجارية البحتة كما تستلزم الإنفاق تجلب الداخل، الدخل المباشر، وإذن يكون مدار الأمر في الحقيقة هو الموازنة الاقتصادية بين طريقتين في سداد حاجات مشتركة للأفراد، طريقة الإدارات الحكومية وطريقة الإدارات الحرة، أيهما أكفأ وأجدى إذا انفقت كلتاهما مقداراً متساوياً لمقدار الأخرى. أما البحث في جسامته هذا المقدار أو صغره، واتجاهه ونحو الزيادة أو النقصان فليس يعني الباحث المالي ولا هو في طاقته الجزم فيه.

وأما الشعبة الثانية من المرافق التجارية وهي التي يدفع المنتفعون بها ثمناً مجازياً في صورته رسوم Fees أو أتاوى assessment فإن ارتفاع الحضارة سوف يفضي حتماً إلى اتساع نطاقها وازدياد الإنفاق عليها. وذلك لأن ارتفاع الحضارة يصحبه ازدياد الحياة الاجتماعية اشتباكاً وتعقيداً، فتحتدم المشادة بين الأفراد فيزداد طلبهم من الدولة حاملة حقوقهم وامتيازاتهم بسياج من الرسمية كالتدوين في دفاتر رسمية والتسجيل في سجلات خاصة وإعطائهم اسناداً وثيقة تكفل الدولة صحتها وهلم جرا. كل هذا مقابل رسم fees يدفعونه ثمناً لهذه الخدمات الخاصة.

90 المفروض لاستقامة هذا الاستنتاج أن قدرات الإدارات الحكومية في الإنتاج والبراعة الصناعية لا تكون دون مستوى الإدارات الحرة.

91 وإن كان يؤدي حتماً وبداية إلى تضخم ميزانية الدولة، وميزانيات البلديات، بظهور ما تنفقه على هذه المرافق في قسم المصروفات العمومية وهذه ظاهرة مشاهدة في مالية كل الدول الحديثة لاسيما إنجلترا ودول القارة الأوروبية.

وكذلك الحكم في الأتوى assessment التي تجبى من الأفراد إعانة منهم لأعمال عامة عادت عليهم بنفع خاص كأكثر أعمال البلديات من رصف شوارع ووضع المجاري وإيصال المياه الخ.. فهذه الأعمال يتسع نطاقها باتساع المدن ونمائها تبعاً لنمو الحضارة.

أما المرافق التجارية التي وضعها بعض العلماء في شعبة ثالثة كاستغلال الغابات والري، والمناجم وما شاكلها من المرافق، فهي - كما قلنا - في الأقطار الحديثة تضمها الفصيلة التعميرية الآتي الكلام عليها، وفي الأقطار القديمة تكون في الشعبة الأولى التي تقدم بيانها.

الفصيلة الثالثة:- المرافق الإصلاحية أو التعميرية

هذه الفصيلة تشمل المرافق التي ترمي الدولة بتوليها إلى رفع مستوى الجماعة فإن العلم الحديث يفترض أن في مقدور الدولة - إلى حد كبير - أن ترمم للناس أحوال معاشهم، وأن تحوّلهم بخير العوامل أثراً في نفوسهم، وأن ببناء الجماعة وخلق الفرد يتوقفان كثيراً على من بيدهم سن القوانين وإنفاذها. وأن الجماعة - كما يقول الفلاسفة - كائن ذو إدراك، وقدره على تخير ما يحيط به، ومن ثم على توجيه نموه الذاتي إلى الوجهة التي يختارها. فهذه فكرة هي منشأ هذا النوع من النشاط الحكومي.

وقد يقال إن كل مرافق تتولاه الدولة يفضي في النهاية إلى الإصلاح الفردي أو الاجتماعي فلا معنى إذا لتخصيص طائفة من المرافق العامة ونعتها دون سواها بهذا النعت. وهذا القول صحيح من بعض الوجوه، فمثلاً حماية النفس والمال تنشئ حالة الأمن الضرورية لكل صلاح وعمران. غير أن هذه المرافق الدفاعية موجهة في الأصل إلى اجتثاث شرور المجتمع ومساوئه وإلى قمع النزعات الشريرة عند الأفراد، أما المرافق التعميرية فتأخذ الطيب في الطبيعة البشرية فتنميه، والصالح النافع في المجتمع فتزيده صلاحاً ونفعاً. فكل النوعين لازم لعمارة الدولة غير أن أحدهما يعبرها بالقصاص والقمع والثاني بالإخصاب والزرع.

ويترتب على هذا الأثر المختلف اختلاف في قانون الإنفاق لكل من الفصيلتين. وقد عرفناه في الفصيلة الدفاعية حيث يقضي بإقلال الإنفاق فيها كلما ارتقت الأمة في الحضارة والثقافة لوشك انقراض عناصر الفساد فيها. أما لأجل معرفته في الفصيلة التعميرية فيحسن تمييز وجوه الصرف فيها إلى خمس شعب:

- 1- مرفق التعليم العام.
 - 2- مرفق الترويض العام Public recreation.
 - 3- مرفق إنشاء شروط قانونية وإدارية ومراقبة نفاذها لضمان سير الصناعة الحرة في عدل وقسط.
 - 4- مرفق التحقيق العلمي Public investigation الذي يؤدي إلى معرفة الجماعة لنفسها معرفة صحيحة.
 - 5- مرفق تنمية الموارد الطبيعية لثروة الدولة حيثما يستعصي ذلك على الجهود الفردية وحدها.
- وستبين سنة الإنفاق في كل مرفق:

1- مرفق التعليم

كان الاعتراف بهذا المرفق واضطلاع الدولة به نتيجة من نتائج الاعتراف بنظرية التضامن الاجتماعي التي تقرر - فيما تقرر - أن تعليم الفرد أكبر نفعاً للجماعة منه للفرد نفسه. ودليلها على ذلك ما هو مشاهد في كل من علم صناعة أو فناً من كونه إنما يصرف

ملكاته وجهوده في خدمة المجموع، ولا يكاد يصرف في خدمة ذاته إلا القليل النادر، فالطبيب لا يعالج من مرض نفسه ما يعالج من مرض الجماعة وهلم جرا في كل ذي صناعة أو علم أو فن. غير أن هذا الاعتبار وحده لا يكفي لفرض كل نفقات التعليم على الدولة. إذا لماذا لا يدفع كل متعلم ثمن تعليمه، وإذا تعذر هذا إلا على ذوي الميسرة فلماذا لا يكون التمويل على هبات الأفراد وامدادهم؟ يجب الإجابة على هذا تمهيداً لتقرير قانون الإنفاق في مرفق التعليم.

أما السبب الذي من أجله لا يمكن ترك إدارة التعليم لجهود الأفراد وحدها فهو أولاً عجز الجماهير في الغالب عن وزن الكفاءات العلمية واعطائها الأجر الذي يضمن دوام غرسها واستمرار تجدها، فيضمحل مستوى المعلمين ويقل النابه فيهم. وثانياً لأن من الصناعات والمهن ما تستلزم المصلحة العامة أن يكون القائم بها على درجة معينة من الحدق والكفاءة، فوجب ترجع تدخل الدولة لتحديد هذه الدرجات العلمية والفنية.

وأما ضرر اعتماد المعاهد التعليمية على هبات الأغنياء وعلى ما يدفعه لها أبناء الطبقة ذات اليسار فهو أن هذا يجعلها عالية على هذه الفئة ويصبغها بصبغة أرستقراطية، فتتحدرد جهودها إلى خدمة صوالم هذه الفئة التي تؤتيها مؤونها، والتي لا يلج أبوابها إلا ابناؤهم، فتنشأ في الدولة أرستقراطية علمية لا تحنو على الأنظمة الديمقراطية ولا تشد أزرها. فالدولة التي تريد الإبقاء على كيانها الديمقراطي ومثلها الأعلى فيه لا تملك أن تضمن بالإنفاق السخي الفياض على كل مراتب التعليم ودرجاته. إذا تبين هذا فقد أوضحت سنه الإنفاق على هذا المرفق في كل الأمم التي تعني باستبقاء نظامها ديمقراطي وإبلاغه أرقى مراميه فهي الازدياد المطرد باطراد رقي الحضارة، ازياد هو نفسه رمز حيوية الأمة.

2- مرفق الترويض العام

ما ذكرناه عن مرفق التعليم يكاد ينطبق على مرفق الترويض. فبعض ما يسمى ترويضاً هو من خير أساليب التعليم كالموسيقى، والدراما، والفن، ومتاحفه، والكتب ودورها العامة. وبعضه يهيئ للراحة والرفاهية كالمتنزهات العامة، وبعضه يزيد احساس الرعية برونق الحياة وبهجتها بإحاطتهم بكل ما هو جميل فخم كتتنسيق المدن وتجميل الطرق العامة.

ولا شك أن النزعة الاجتماعية في الحكومات الحاضرة ستقضي حتما الى زيادة الإنفاق في هذا المرفق زيادة يظهر أثرها على الأخص في ميزانيات البلديات.

3- مرفق الاحتفاظ بشروط عادلة في استغلال الصناعات الفردية

أتى على الاقتصاديين عصر كانوا يحرمون على الدولة أن تتدخل في كيفية استغلال الأفراد لصناعاتهم وموارد رزقهم بأكثر من قيامها بحماية الملكية وتنفيذ العقود. ثم تعاقبت الثورات الصناعية فأبدلت النظام الاقتصادي القديم الذي درجت عليه الأمم قروناً طويلة بالنظام الحاضر الذي صار يحتم على الدولة أن تتدخل في كيفية استغلال الأفراد لصناعاتهم بإحاطة هذا الاستغلال بقيود ورقابة تكفل صيانة الصالح العام. وأساليب هذا التدخل كثيرة نذكر منها اثنين هما أجلها شأناً: أولاً وضع تشريع لتحديد نطاق المنافسة دفعاً للعواقب السيئة التي قد تترتب على التمادي فيها. ثانياً بالنسبة لبعض الصناعات التي تحدث فيها المنافسة أسوء العواقب، إنشاء لجان تشبه المحاكم Quasi-judicial commissions تتولى الإشراف على هذه الصناعة وتشارك في إدارتها ممثلة للصالح العام.

فالنوع الأول أهم مظهرة هو التشريع المعروف بقوانين المصانع Factory Acts الذي يحتاج إنفاذه الى مفتشين للمناجم والمصانع للتحقق من سير العمل فيها طبقاً لمقتضيات هذا التشريع. وهذا النوع كما هو ظاهر شبيه بمرفق البوليس وله طبيعته ويسري عليه إذن حكمه، وهو تناقص الإنفاق عليه بقدر ما ينجح في بلوغ الغرض الذي يسعى إليه. غير أنه يمتاز عنه بهذه الخاصة: وهو أن نجاحه يرفع المستوى الأخلاقي في عالم الصناعة، فيخلق الحاجة الى تنظيم أدق وأقرب الى المثل الأعلى في العدالة. ونتيجة ذلك طبعاً زيادة الأنفاق.

وهذا هو أيضاً الحكم في النوع الثاني. ففي صناعة كالسك الحديدية الداخلية ثبت من تجارب الدول جميعاً أن ترك ميدانها مفتوحاً للمنافسة الحرة يفضي إلى مساوئ سياسية واجتماعية وصناعية. واستقر جميعها الآن على وجوب أحد أمرين. إما تملك الدولة لها، وإما اشرافها الدقيق الدائم بإنشاء لجان حكومية تشترك مع مجالس الإدارة في العمل وتمثل فيها الصالح العام.

وليست الحاجة إلى طريقة اللجان قاصرة على صناعة الموصلات الحديدية فإن النظام الاقتصادي الحديث يدفع الى تكديس رؤوس أموال كبيرة في كثير من الصناعات، وإلى توحيد القوى وتنتهي هذه الحركة إلى الاحتكار الفعلي المستتر.

هذه الفكرة " فكرة اللجان " Commission iden التي بمقتضاها تنتحل الحكومة لنفسها حق التمثيل في إدارة أي صناعة صيانة لصالح الجمهور لا بد أن يتسع نطاقها كلما زاد الخطر على الصالح العام من اتساع الصناعات الكبيرة، ويترتب على ذلك حتماً زياد الإنفاق على هذا المرفق.

4- مرفق التحقيق العلمي العام

معرفة الأحوال الحاضرة على حقيقتها، والتأكد من اتجاهها المقبل، المفاضلة بين الأنظمة المختلفة والسياسات المتباينة، يستلزم دراسة دقيقة واسعة النطاق، تستتير في كل خطوة من خطواتها بالإحصاءات المضبوطة الشاملة. والدولة أقدر من الأفراد على القيام بهذا المرفق، أولاً لأنها أبعد منهم عن التأثير بالصالح الذاتي، وثانياً لأن لها في اشراف عمالها على شؤون الرعية واطلاعهم اليومي على أحوالهم دقيقها وجليها خير معوان على جمع المعلومات الصحيحة واحصاء الحقائق فيها وإيفادها الى مستودعها الأخير " مصلحه الإحصاء "، ويرى العلامة آدمز أنه إذا استثنينا مرفق التعليم فإنه لا يوجد مرفق من المرافق التعميرية يفعل في نفع الدولة وهدايتها ما يفعله مرافق التحقيق الإحصائي، وأن الدول الحديثة سوف تمعن في الإنفاق عليه كلما أمعنت في الحضارة وازدادت مشكلاتها - الاجتماعية والاقتصادية والسياسية - غموضاً وتعقيداً.

5- مرفق تنمية موارد الدولة الطبيعية حيثما استعصى ذلك على جهود الأفراد

هذا المرفق يشمل ضروب النشاط التي تستلزم استخدام رؤوس الأموال العامة والتي يسميها العرف " أشغال عمومية " public works وإذا اتبعنا أكثر الآراء اعتدالاً حكمنا بأن هذه " الأشغال " يجب أن تمتد الى كل الأعمال المحققة النفع للأمة التي لا تنجح في اجتذاب رؤوس الأموال الخاصة، إما لأن الربح منها غير محقق، أو لأن وقتنا طويلاً لا بد أن ينقضي قبل أن تؤتي ربحاً. ومن أمثال ذلك فلاحه الغابات، وتدبير الري، وتذليل الملاحة في الأنهار، وإنشاء الترعة والمراسي، والمنائر وغيرها من الأعمال التي بقدر ما تقى النفع الجزيل على الجماعة بقدر ما يعجز الفرد عن استدرار ريع منها له خاصة. وظاهر أن هذا النوع من الجهود يتسع نطاقه بازدياد الحضارة ونماء السكان وموالاته الابتداع الصناعات والفنون.

هذه نظرية العلامة (أدمز) في ترتيب مرافق الدولة ترتيباً يبتغي به بيان سنة الإنفاق في كل مرافق تتولاه دولة تسير بشعبها في سبيل الحضارة والعمران. ونظريته تتلخص كما رأيت في أن الأنفاق على المرافق الدفاعية يجب أن يتناقص، فإذا استمر في الازدياد فهذا يشير الى أحد أمرين، إما الى سوء الإدارة وفساد الأساليب المتبعة في إنجاز هذه المرافق، وإما الى طروء عوامل غريبة في المجتمع يجب التدقيق في استنباتها والعمل على اتقانها. وأما المرفق التجارية فموقف النظرية ازاءها موقف حياد، غير أنه بقدر ما تتعهد سداد حاجات عامة مشتركة فالأرجح في شأنها اتساع النطاق وزيادة الإنفاق للأسباب السالفة الذكر. وأما المرافق التعميرية بكل مظاهرها فسبيلها في الأمم الحية النامية الى اتساع المجال زيادة الأنفاق، فإذا وقفت هذه الحركة أو تراجعت الى الوراء فهذا في الغالب رمز ضعف في حيوية الأمة.

ويؤخذ على نظرية آدمز أنها لا تتناول من المرافق العامة إلا ناحية واحدة وهي اتجاه الإنفاق فيها الى الزيادة أو النقصان وما يشير إليه هذا الاتجاه. ولكن الحقائق العلمية لا يمكن استكشافها دفعة واحدة، وإنما لميزة لنظرية من النظريات أن تنجح في إنارة جانب منها.

غير أنه يستدرك عليها في موضوعها أن قانون الإنفاق الذي قررته في شأن المرافق الدفاعية لا يسري إلا على جانب منها وهو مرفق البوليس وبث الأمن. أما المرفق الحربي فإن ارتقاء حضارة الأمة وارتقاء ثقافتها لا يفضي بمفرده الى إنقاص الإنفاق فيه، إنما أمر إنقاصه يتوقف على بلوغ الأمم المجاورة - والأمم الأخرى النائية - نفس المستوى في الحضارة والثقافة، المستوى الذي يحدوها جميعا الى الإخلاق الى السلم والكف عن العنف والبيغي.

كما أن مرفق البوليس نفسه لا يتجه حتما الى النقصان، فإن المشاهد في الأمم الحديثة أنها تعهد إلى هيئاتها البوليسية بأعمال أخرى غير حماية النفس والمال، أعمال تدخل في فصيلة المرافق التعميرية، كتلك التي مر ذكرها في الكلام على تشريع المصانع والهيئة القائمة بإنفاذه. ولا جرم أن تسري على هذه المرافق سنن الأفاق التي قررتها النظرية بشأن الفصيلة التعميرية.

ولما كانت نظرية آدمز كما قلنا لا تتناول من المرافق العامة إلا ناحية واحدة فقد وجب أن ننظر إليها من ناحية أخرى، وهو ما عالجه العلامة كون Cohn وبلين Plehn حيث رتبا المرافق العامة من حيث وعموم أو خصوص النفع بها، وتكافؤ هذا النفع ما أعباء الضريبة.

ترتيب المرافق حسب المنتفعين بها ودرجة الانتفاع نظرية (كون) Cohn و(بلين) Plehn

يرى العلامة (كون) و (بلين) أن المرافق التي تتولاها الدولة تقع في أربع فئات: الأولى تلك المرافق التي تخدم الأفراد بالتعيين وتمنحهم منفعة معينة تعييناً يسمح بتكليف كل من اعترف نصيباً من هذا النفع أن يحتمل نصيبه من عبء تكاليفه. والثانية تلك المرافق التي تنشر منفعة عامة على كافة الرعية بحيث يستحيل أن نخصص كل فرد بسهم من هذا النفع وبسهم يعادله من تكاليفه، فلا مناص إذن من أن تحتل الدولة العبء جميعاً، وهذه الفصيلة تشمل أهم وظائف الدولة.

وبين هاتين الفصيلتين القائمتين في طرفي النشاط الحكومي تنبت فصيلتان أخريان: أحدهما تشمل المرافق التي تمنح منفعة تسمح بالتخصيص لانصرافها للأفراد بالتعيين، غير أنهم لا يكفون إلا بعض ثمنها أو لا يكفون من أجلها شيئاً، لأن هذا النفع الخاص ينطوي على نفع أكبر يعم الجماعة، ويبرر التجاوز عن هذا الثمن كله أو بعضه. والأخرى تشمل المرافق التي تستخدم فئة معينة غير أن عجزها عن احتمال عبء تكاليفها توجب التجاوز عنه واضطلاع الدولة به.

وإذن فترتيب المرافق العامة يكون على الوجه الآتي:

في المرتبة الأولى:- المرافق التي تبث منفعة عامة للرعية جميعاً.
وفي المرتبة الثانية:- المرافق التي تخدم فئة معينة ولكن لا طاقة باحتمال تكاليفها فتحتملها عنهم الدولة.
وفي المرتبة الثالثة:- المرافق التي تتولد عنها منفعتان في آن واحد، للأفراد منفعة تسمح بالتخصيص والتعيين، وللجماعة منفعة عامة فيستطاع إذن أن تشطر بينهما النفقات.
وفي المرتبة الرابعة:- المرافق التي تمنح الأفراد - دون الجماعة - منفعة تسمح بالتخصيص والتعيين، فعليهم إذن كل غرمها.

ونرى لهذا الترتيب ميزتين، أحدهما أنه يرتب المرافق العامة ترتيباً يظهر درجات استحقاقها للإنفاق من حصيللة الضرائب العامة، أو من فريضة يدفعها المنتفع بالذات. والثانية أنه يظهر التطور المستمر الذي يتناول المرافق العامة، فكثير منها في حركه مستمرة ترقى بها من المرتبة الرابعة تدريجياً إلى المرتبة الأولى كما سنرى في التفصيل الآتي:

مرافق المرتبة الأولى:-

1- نفقات الهيئات الإدارية الموكول إليها تنفيذ القوانين التي سنتها السلطة التشريعية

وتشمل مخصصات ولي الأمر ملكاً كان أو رئيس جمهورية، ومرتبات الوزراء وعمال الهيئات المركزية، ومرتبات عمال الهيئات المحلية. وتمتد مرتبات ولي الأمر في الدول الملكية إلى مرتبات لأعضاء الأسرة المالكة. ويرى (بلين) أن الإسراف في مخصصات ولي الأمر civil list إدلالاً بمجد الدولة، لا تبرره الاعتبارات المالية وإن كان يستند إلى اعتبارات سياسية وجيهة.

ويدخل في نفقات الهيئات المركزية الإنفاق على الهيئات الفئولية والسياسية، ومهمتها السعي في تذليل المرافق التي تتولاها تلك الهيئات، وعلى الأخص مرفق الدفاع ومرفق تنمية التجارة. وتقضي هنا التقاليد - كما قضت بالنسبة لولي الأمر - بالإسراف في الإنفاق على الممثلين السياسيين، مباهاة بشوكة الدولة وغناها، وهذا يلقي على الخزنة عبئاً لا يتناسب مع نفع هذه

الهيئات. ولما كانت سبل المواصلات الحديثة قد قربت بين الأمم النائية، وجهود الصحافة قد امتدت إلى استقاء الأخبار الوثيقة في كل شأن من شؤون الدولة، فإن هذا الإسراف في الإنفاق أصبح لا مبرر له حتى من الوجهة السياسية.

ويدخل أيضاً في الإنفاق على الهيئات الإدارية ما ينفق في جباية الضرائب. ونفقات هذه الجباية يجب أن تظهر في باب النفقات العامة ولا تطرح من حصيلة الضرائب كي يستطيع البرلمان أن يجري رقابته على مقدارها. ويرى (بلين) أن تكاليف الجباية يجب ألا تتجاوز في الجمارك ثلاثة في المائة من مجموع حصيلتها، وأن تنخفض عن هذا القدر في الضرائب غير المباشرة، على أن هذه النسبة تتوقف أيضاً على المجموع الكلي، فيازدياده تنخفض نسبة تكاليف الجباية وينقصانه ترتفع هذه النسبة المئوية. ولذلك فالضرائب المباشرة الجسيمة لا تبلغ نسبة نفقات جبايتها ما تبلغه إذا كانت ضئيلة.

2- نفقات الهيئات التشريعية

تشمل علاوة على مرتبات أعضائها أجور الكتاب، والعمال القائمين بخدمتها، ومصاريف الانتخابات، ومصاريف التحقيقات التي تقوم بها، ومصاريف نشر القوانين وما ترى إذاعته من الخطب والتقارير البرلمانية الخ. وأفضلية ربط مرتب للنواب من عدمه مسألة يفصل فيها علم السياسية لا علم المالية. وهي تتوقف في الأكثر على تقاليد كل دولة، فإنجلترا لا تنفق في هذا السبيل إلا قليلاً سواء لنواب برلمانها أو هيئاتها البلدية المختلفة. ولكنها دولة رسخت فيها تقاليد الخدمة العامة المجانية. أما الولايات المتحدة فلانعدام هذه التقاليد تنوء بعبء ثقيل من جراء ما ينفق في هذا السبيل بأساليب مباشرة وغير مباشرة، مشروعة وغير مشروعة.

أما نفقات الهيئة القضائية فإن جانباً غير يسير – لاسيما في مواد الجنايات – يجب أن يخرج من الخزنة العامة، لضمان بقائها سواء اشتغلت أو ظلت عاطلة. غير أنه لما كان جانب من تكاليفها تقوم به في الواقع رسوم المتقاضين في المواد المدنية، وكان هذا أكثر عمل المحاكم في البلاد المهذبة، فإن الوضع المنطقي لهذا المرفق يكون إذن في المرتبة الثالثة.

3- المباني العمومية

إنشاء وصيانة المباني العمومية الملائمة لطبيعة عمل كل هيئة من الهيئات الإدارية والهيئات التشريعية والمعاهد الحكومية الأخرى من أهم وجوه الإنفاق وإن لم يكن من أجسامها مقداراً، وأهم ما يراعى فيها هو الملاءمة، والفخامة التي تبعث الاحترام في وجدان الرعية، واتقاء التبذير.

4- الإنفاق على الدفاع

إن نظرية الاستقلال والمساواة بين الدول جميعاً، التي قام عليها القانون الدولي، تلقي عبء صيانة كرامة الدولة وشرفها وحقوقها القومية على الجهود الذاتية لكل دولة. والتأهب الحربي في كل دولة يتوقف نطاقه واتجاهه على تاريخها وخلقها القومي ومركزها الجغرافي. فمثلاً فرنسا وألمانيا تقاليدهما الحربية، وسوء الظن المتبادل بينهما، وتلاصقهما الجغرافي، ما فتئ يدفعها إلى الإسراف في العدة الحربية. بينما الولايات المتحدة بحكم تقاليدها وأخلاق شعبها ومركزها الجغرافي لم تنفق – إلى ما بعد الحرب الإسبانية في سنة 1898 – في عدتها الحربية إلا مبلغاً تافهاً. فلما استولت على أملاك في المحيط الهادي وفي الشرق الأقصى وبدأت مصالحها تتعارض مع مصالح بعض الأمم الآسيوية، أخذت تعني بمعدات القتال وتنفق فيها مالاً جماً.

وعلاوة على حفظ أرض الدولة وصون كرامتها فإن الإنفاق على الجيوش والأساطيل يجدي بعض النفع الاقتصادي المباشر، من ذلك أن الأسطول يحمي أبناء الدولة وهم في الخارج فيساعد الإتجار مع الأمم الأجنبية، وأن الجيش كذلك يحمي طرق الإتجار في الداخل أن يغلقها عدوان من الشعوب المتاخمة، وأن الدول التي تتبع نظام التجنيد الإجباري العام تقدم لشعوبها نصيباً قيماً من التعليم العقلي والبدني، كما أن انتشار الروح الحربية يغذي رجولة الأمة ويزيد صلابتها في معترك الحياة، وأن ضعف هذه الروح رمز إلى خنوتها ونذير الانحطاط والاضمحلال. على أن هذه كلها ميزات لا يستطيع الإحصاء تحديد قيمتها، ولا قيمتها مما يقاس بالمال، فلنتركها لعلماء الاجتماع.

ومن أهم ما ينفق في مرفق الدفاع ما ينفق في حماية السلم في داخل الدولة وبث الأمن في ربوعها، والقصاص من كل من يعيث به. وتتضافر في أداء هذا المرفق قوى البوليس والجيش.

5- الطرق العامة

إنشاء وصيانة الطرق العامة من أهم وجوه الصرف إظهاراً لحركة التطور المستمر في المرافق العامة. فبعد أن كان آدم سميث وعصره يرى أن هذا المرفق من المرافق التي تمنح نفعاً خاصاً يوجب تحميل المنتفع ثمن انتفاعه، أي أن كل مستعمل للطريق العام يجب أن يدفع رسم هذا الاستعمال، صار الإجماع الآن على أن هذا المرفق من أهم المرافق التي تسبغ منفعة عامة على كافة الرعية. وعهد به في البداية إلى الهيئات المحلية تنفق على صيانة الطرق الكائنة في دائرتها ثم ظهرت مساوئ ذلك في عجز بعض الأقاليم عن جعل طرقها في مستوى طرق الأقاليم الأخرى، كما أن الطريق الواحد قد يخترق جملة أقاليم وقد تكون لكل إقليم سنة خاصة في صيانة الطرق وتنظيمها فتختلف السنن ويرتبك المرور، فضلاً عن هذا فقد يستلزم اتجاه الطريق بناء قناطر عديدة وقد يكون عددها في إقليم أضعاف عددها في إقليم آخر فمن العدل توزيع تكاليفها على كل الأقاليم التي يخترقها الطريق. لكل هذه الأسباب بدأت الحكومة المركزية تأخذ على عاتقها القسط الأكبر من عبء إنشاء الطرق العامة وتنظيمها.

ويرى (بلين) أن العناية بالطرق العامة سيكون لها أكبر الأثر في المدينة المقبلة ويكفي أنها بفضل وسائل النقل الحديثة ستزيل الفارق بين المدينة والريف، إذ هي لا تسهل فقط نقل المواد الغذائية إلى الأماكن القصية بل تعين أيضاً على إنتاجها، كما أنها تزيد سرعة تحريك العمل Labour ورأس المال Capital على السواء.

وكل ما يقال في نفع الطرق العامة البرية ينطبق على طرق الملاحة النهرية كالأنهار والترع وملحقاتها في المراسي والمين والمناير.

6- نفقات التعليم

لا مرفق أجدر برعاية الدولة من مرفق التعليم فهو الأساس الذي تقوم عليه كل أنظمتها السياسية غير أن مقارنة ما تنفقه الدول في هذا السبيل تحوطها بعض الصعوبة لاستحالة حصر كل ما ينفق من أجله. فالهيئات المحلية تتولى في الغالب الدرجات الدنيا من التعليم وتدفع كل نفقاته أو جلها. أما درجات التعليم العليا فتختلف سنن الدول فيها. ويتفق (بلين) مع (آدمز) في تحميل الدولة والهيئات المحلية كل نفقات التعليم الابتدائي الذي يجب أن يسدى إلى الكافة بلا أجر. أما التعليم الجامعي فواجب الدولة أن تحمل الجانب الأكبر من تكاليفه. ويرى أنه في حالة إنجلترا لو لم تكن سبقت من الأفراد هبات زاخرة لأجله لكانت تكلفت به الدولة. وهذا ما فعلته ألمانيا وأكثر الولايات الأمريكية فكان أقصد إنفاق بذلته.

ويلحق بمرفق التعليم ما تنفقه الدولة على المتاحف ودور الكتب ومعاهد البحث العلمي الإحصائي.

7- الرقابة الإدارية على الصناعة الحرة

قد سبق بيان أحكام هذا المرفق في شرحنا لنظرية آدمز (ص80) ونظرية باستابل (ص72) وليس لبلين قول خاص فيه.

مرافق المرتبة الثانية:-

تشمل إسداء الإحسان لذوي الفاقة، وحضانة اليتامى الذين لا عائل لهم، وترتيب معاش للشيوخ ذوي السن إذا كَلُوا عن الكسب، وتأمين العمال من العاهات، وترتيب الإمداد للصناعات الوطنية الناشئة حتى تنهض على قدميها، وإيواء المعنويين، ومعالجة الفقراء وحجز ذوي الأمراض المعدية إلى أن يبرأوا والحجر على الوافدين من الخارج لمنع وفود الأوبئة.

أما مرفق الإحسان العام لذوي الفاقة poor relief فهو في الغالب مرفق محلي تتولاه الهيئات المحلية، غير أنه بسبب خطورته وأهميته الاقتصادية ينال نصيباً من عناية السلطات المركزية التي تضعه - في كثير من الدول - تحت رقابتها المباشرة ولعله لا يوجد وجه من وجوه الإنفاق يصارع هذا المرفق في عزه عن تحقيق الغاية المرجوة منه، ولذلك اختلف الكتاب في تبريره، فمنهم من يصد عنه، ومنهم من يحض عليه. ولكن ما دمنا لم ننجح بعد في إزالة أسباب الفاقة وما دامت الغلبة فينا لعاطفة الرحمة، فإنه لا مناص من بقاء هذا المرفق ودوام عناية الدولة به.

وليس من شأن المالي أن يبحث في أسباب الفاقة، ولا أن يستنبط وسائل إزالتها، ولكن له أن ينظر في كيفية أداء هذا المرفق وشروطه، فيشترط في إسداء الإحسان المستمر أن يكون سبب الفاقة من الأسباب التي يستحيل على المحسن إليه إزالتها مهما بذل من الجهد الذاتي. فإذا كان إلى إزالتها سبيل فلا يوظف عليه إحسان مستمر بل إحسان موقوت بأجل يمكنه من إزالة السبب. والهيئات الأربعة التي تسدي الإحسان - هيئات مدنية، وهيئات كنيسية، وجمعيات خيرية، وأفراد مستقلون - يجب أن تتضافر في تنظيم جهودها المشتركة حتى تجتنب ازدواج المسعى وما يترتب عليه من الإفراط في ناحية والتفريط في أخرى. ويجب العناية بتدبير وسائل الارتزاق للمحسن إليهم حتى يرتزقوا بعملهم بالقدر الذي يطيقونه. وأخيراً يجب على المحاكم أن تعاقب من يقدر منهم على الكسب ثم يقعد عنه.

وأما اليتامى الذين فقدوا أبويهم ولا عائل لهم ولا مال فتكفلهم الملاجئ العامة، أو تحتضنهم العائلات البارة، وتستعين على هذه الحضانة بمدد من الدولة إن كان لا يسعها الأنفاق عليهم، وبغير مدد إن كانت ذات ميسرة. وأما اليتامى الذين فقدوا أمهم دون أبيهم فيتركون في كفالته. وأما الذين فقدوا أباهم دون أمهم فلا تستطيع الأم أن تعني بهم بينما هي تمضي يومها في كسب قوتها وقوتهم كما أن فصلهم عن الأم وإياداهم في ملجأ عام فيه قسوة على الأم وضرر بولدها. والحل الذي أتبع هو ترتيب رزق من الخزانة العامة للأم وولدها إلى أن يبلغوا سن التمييز.

وأما ترتيب معاش للشيوخ الذين بلغوا أرذل العمر وكلوا عن الكسب فقد فرضته دولتان ألمانيا وإنجلترا، ولكل دولة مثرب. أما ألمانيا فقد اتبعت طريقة التأمين الإجباري أي أن كل عامل يجبر على دفع قسط التأمين لشيخوخته وذلك يفضي في النهاية إلى استراحة الدولة من كل إنفاق في هذا السبيل. وأما النظام الإنجليزي الذي بدأ العمل به في سنة 1910 فيقرر أن كل فرد من الرعية البريطانية قبل سن السبعين، وأقام في المملكة البريطانية عشرين عاماً، ولا يتجاوز دخله السنوي أحد وثلاثين جنيهاً ونصفه، يستحق أن يرتب له من الخزانة العامة معاش يتراوح من شلن إلى خمس في الأسبوع. ويظهر لأول وهلة أن هذا النظام يتناول بالإحسان فئة 92 لم تكن تستحقه من قبل لأنها ليست معدمة إذ لها دخل وإن كان ضئيلاً، كما أنه ينقل بعض تكاليف الإحسان العام من السلطات المحلية إلى السلطات المركزية.

92 في السنوات 1914 و1915 و1916 و1917 بلغ عدد الأشخاص الذين تنطبق عليهم هذه الشروط نحو مليون وبلغت تكاليفهم ثلاثة عشر مليوناً من الجنيهات، أما نفقات الإحسان العام فقد بلغت ثمانية عشر مليوناً من الجنيهات واستقرت عند هذا القدر مع تناقص مستمر في عدد المحسن إليهم (بليون من

وأما تأمين العمال من العاهات التي تصيبهم في ممارستهم لصناعاتهم فإن الحكومات لم تنشأ أن تتركه لحرص العامل ولا لغيره ولي العمل. فتدخلت في الأمر وفرضت هذا التعويض عن طريق التأمين الإلزامي، بدفع أقساطه ولي العمل، إما إلى الحكومة إذا أنشأت مصلحة التأمين وإما إلى الشركات الحرة.

وأما تعضيد الصناعات الفتية فيحصل من طريقتين إما بترتيب إمداد لها من الخزانة العامة أو " بحمايتها " برفع الرسوم الجمركية على البضائع الأجنبية المماثلة لها. ولا يبحث علم المالية العامة في الجانب الاقتصادي لهذا الإنفاق - الذي يتناول فحص ما إذا كان في الإمكان زيادة الثروة القومية على وجه دائم باتباع هذه الوسيلة من عدمه - فلندع استقصاء هذا لعلماء الاقتصاد. وإنما يعيننا أن نستبين الحجج التي يستند إليها نظام " الحماية " .

فالحجة الأولى - وهي أقدم الحجج - هي ضرورة تعضيد " الصناعة الطفلة " infant industries حتى يشتد ساعدها وتقدر على مضارعة الصناعات الأجنبية التي بما لها من فضل الأقدمية عليها أصبحت أصعب عوداً وأجزل إنتاجاً.

والحجة الثانية هي أنه في حالة نشوب الحرب يكون من الضروري لظفر الدولة أن تقدر بنفسها على سداد كل حاجاتها وهذه الحجة تدرج الى الأخذ بنظرية (ليست) List 93 التي تتلخص في أن سعادة الدولة - ودوام رخائها - لا تتوقف على مبلغ الثروة التي تنتجها بقدر ما تتوقف على تنوع صناعاتها تنوعاً يذهب الى أبعد حد يستطيع الإنتاج القومي بلوغه. فكما أن الجسم الإنساني يكون أحسن صحة وأوفر عافيه إذا اتجهت عناية صاحبه الى إنماء كل عضلاته إنماءً متناسباً مما إذا أفرط في تقويه بعض العضلات وأهمل البعض الآخر كذلك الأمة تكون حقاً أكثر سعادة وأشد بأساً إذا نشطت كل قواها الإنتاجية ودأبت في إنمائها جميعاً في اعتدال وقصد مما إذا أفرغت كل ما لديها من قوة في بعض وجوه العمل.

والحجة الثالثة هي حجة السوق " الوطنية " home market التي يستند إليها المنتجون في اكتساب حق ثابت قبيل مواطنهم في استنفادهم ما ينتجون وإيثاره على ما أنتجه صناع الأمم الأجنبية.

والحجة الأخيرة هي حجة " العمل البخس " pauper labour فالمنتجون يلتمسون بقاء " الحماية " بقولهم انهم يأجرون عمالهم أجوراً أعلى مما ينفقه المنتجون الأجانب عمالهم، فإذا ألغيت الحماية هبطت هذه الأجور الى مستوى الأجور الأجنبية البخسة. وظاهر خلو هذه الحجة من القيمة العلمية فهي إنما يرمي القائلون بها الى اجتذاب العمال وأحزابهم السياسية نحو تأييد "الحماية".

ولعل أمتن الحجج هي المستمدة من نظرية (ليست). فتأبى من تجارب الأمم أن نشاطها الإنتاجي إذا لم ينصرف إلا في مصارف محدده - كاستغلال الموارد الطبيعية دون أن يُشاد عليها من الصناعات - فإنه يخشى على حياتها الاقتصادية أن يصيبها الركود. أما إذا تنوع الإنتاج ولو بوسائل مصنعة فإن الأمة تكون أقدر على إبقاء تيار النشاط الإنتاجي في حركة مستمرة وتوجهه الى حيث يكون أجزل إدراراً وأعظم نافعاً وأكثر ملاءمة لأطوار ارتقائها.

مرافق المرتبة الثالثة:-

تشمل مرفق القضاء ومرفق البريد " إلا إذا ابتغت الدولة منه ربحاً فيدخل في المرتبة الرابعة " والإدارة اللازمة لصيانة بعض الحقوق كحق المخترع وحق المؤلف وكامتيازات الشركات أو تسجيل إثبات الحقوق الخ. والأشغال العامة التي تعود على أملاك الأفراد بتحسين ظاهر كإنشاء الشوارع وتنظيمها، وإنشاء المجاري العمومية، وتغذية المدن بمياه شربها ولو أن هذا المرفق يتجه الآن نحو المرتبة الأولى الى غيرها من المرافق التي تعود على بعض الأفراد بنفع معين، وفي الوقت نفسه تعود على الجماعة بنفع عام.

ومرفق القضاء هو أقدم مرافق هذه المرتبة. فالفصل في خصومات الأفراد كان من أول مظاهر النشاط الحكومي، وكان يدفع المتخاصمان لقاضيهما أجر عمله. أما الحكومات الحديثة فقط تكفلت بتكاليف هذا المرفق لأن على عمومه وإتقان أدائه يتوقف كل عمران. غير أنه تقديراً من الإفراط في التقاضي، ولأن هناك منفعة خاصة قابلة للتعين تعود على المتقاضين، قسمت تكاليف هذا المرفق بين الخزانة العامة تحتل الجانب الأكبر منها وبين المتقاضين يحتملون منها قدرًا محدودًا. وفي المواد الجنائية تحتل الدولة العبء كله وفي المواد المدنية يقع العبء على الطرف الذي خسر الدعوى. ويتصل بعمل المحاكم وإن لم يكن قضائياً بمعنى الكلمة، تسجيل الحقوق وحفظ الإثبات وإعطاء الإسناد وغيرها من الأعمال التي تقوم رسوم المنتفعين بها fees بجانب من تكاليفها.

وأما الأشغال العامة التي تدخل التحسين على أملاك الأفراد وترفع قيمتها مع منفعتها في الوقت نفسه للجماعة فإنه من العدل أن يشترك الملاك مع الدولة في أعباء تكاليفها. والمتبع فيها في الغالب هو أن نفقات الإنشاء الأولى توزع بين الأفراد المنتفعة أملاكهم بفرض أتاوى عليهم assessment، وأما نفقات صيانتها المستمرة فتتكفل بها الخزانة العامة.

مرافق المرتبة الرابعة:-

تشمل كل الصناعات التي تقوم بها الدولة مقابل ثمن price يدفعه الأفراد، إما لتغذية مواردها كصناعه الدخان والفخار في فرنسا، وإما لحصولها على بعض مهماتها كالأسلحة والذخيرة والسفن الحربية وما شابهها، وإما لأنها من الصناعات التي إذا تركت للأفراد انحدرت في الغالب نحو الاحتكار كصناعات النقل والمواصلات.

هذا هو مجمل ترتيب العلامتين (كون) و(بلين) للمرافق العامة. والثمرة العلمية منه هي أنه يضع معياراً لتعميم الضريبة أو تخصيصها. فالمرافق التي في المرتبة الأولى - وتلحق بها مرافق المرتبة الثانية - تجبى لأجلها ضرائب عامة general taxes، أما مرافق المرتبة الثالثة فتجبى من المنتفعين بها رسوم fees وأتاوى assessment لأجل القيام بجانب من تكاليفها وتدفع الدولة الجانب الآخر من حصيلة الضرائب العامة. وأما مرافق المرتبة الرابعة فتجبى تكاليفها برمتها من الأثمان أو prices التي يبتاعها بها الجمهور. وسنرى في دراستنا لموارد الدولة أن النفع العام كان وما زال أكبر مبرر للضريبة. ولا شك أن الترتيب الذي نحن بصددده بتحديد نطاق هذا النفع ودرجاته، يضع خير معيار لتعليم الضريبة أو تخصيصها.

انتهينا من النظر في ترتيب المرافق العامة طبقاً لهذه النظريات الثلاث التي تنير كل منها جانباً من الحقيقة. وقد سألنا في بداية هذا الباب عن الاعتبارات التي تؤثر في مستوى الإنفاق الحكومي صعوداً وهبوطاً، والتي أفضت بالأمم الحديثة إلى الازدياد المستمر فيما تنفقه على مرافقها العامة، وهذا ما سندرسه في المبحث الآتي.

المبحث الثاني دور الدولة في اشباع الحاجات العامة⁹⁴

تختص الدولة بإشباع الحاجات العامة، لأنها أقدر من الأفراد أو القطاع الخاص على القيام بذلك، نظراً للطبيعة الخاصة لهذه الحاجات، وأهميتها بالنسبة للمجتمع.

وتتعدد الحاجات العامة وتتنوع باختلاف الزمان والمكان، وتبعاً لدرجة تطور المجتمع، ويتسع نطاقها ليشمل حاجات أخرى تعرف بالحاجات المستحقة merit wants كالحاجة إلى التعليم والحاجة إلى الصحة، والتي يمكن للفرد أن يشبعها بنفسه، أو يتولى القطاع الخاص أمر اشباعها بمقابل ولكن الدولة تتدخل، وتقوم بمهمة اشباع هذه الحاجات أو توفير قدر معين من اشباعها نظراً لأهميتها للمجتمع.

ويتأثر حجم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي ونطاقه بالنظام الاقتصادي والسياسي والأفكار التي تعتنقها، وبالوظيفية التي تقوم بها تجاه المجتمع مما يؤثر بالتالي على دورها في اشباع الحاجات العامة.

ينقسم المبحث الثاني إلى مطلبين يوضح أولهم دور الدولة وشكلها السياسي والثاني يوضح دور مصر بشكل خاص في النشاط الاقتصادي

- 1- دور الدولة في النشاط الاقتصادي
- 2- دور مصر في النشاط الاقتصادي

⁹⁴ انظر في هذا الموضوع: دكتور رمضان صديق: " الوجيز في المالية العامة والتشريع الضريبي " بدور ناشر. 2016. ص 20 – ص 39

المطلب الأول

دور الدولة في النشاط الاقتصادي

تقسيم:

مر دور الدولة الاقتصادي بعدة مراحل عبر التاريخ، وكان لكل مرحلة منها تأثيره على مالية الدولة ولكن هذا الدور يتسع أو يضيق تبعاً للأفكار الراجحة والسياسات المتبعة.

المراحل المختلفة لدور الاقتصادي للدولة

أثرت الأفكار المختلفة عن نشأة الدولة وعلاقتها بالأفراد في تحديد الدور الاقتصادي للدولة، في كل من النظام الرأسمالي، والنظام الاشتراكي، ويمكن أن نميز في هذا الصدد بين خمسة مراحل متميزة⁹⁵ هي:

1- **مرحلة نشأة النظام الرأسمالي:** كان للدولة في المرحلة الأولى من نشأة الرأسمالية الدور الأساسي في تهيئة المناخ للحرية الاقتصادية من خلال⁹⁶ التدخل المباشر بإقامة المشروعات وتحمل مخاطرها حتى تصبح منتجة، أو بالتدخل غير المباشر عن طريق مجموعة الإجراءات التي تستهدف تشجيع وتكوين رأس المال والتوسع في النشاط الصناعي وتخفيض تكلفة الإنتاج وتسويق المنتجات.

ومن أهم هذه الإجراءات القوانين التي تحترم وتصور الملكية الفردية، والاعفاءات الضريبية والامتيازات التي تمنحها الدولة للمشروعات الفردية.

2- **الدولة الحارسة:** بعد أن تهيأت الدولة للنظام الرأسمالي، وبدأت المنشآت الفردية في العمل بكثرة، أصبح من الملائم أن تتوفر ظروف المنافسة التي توجب عدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي وأن يترك العنان لمنشآت القطاع الخاص لأن تتنافس فيما بينها، وفق آليات العرض والطلب التي يحددها نظام السوق، على أن تكون وظيفة الدولة هي تحقيق الاستقرار والأمن الداخلي والدفاع ضد العدوان الخارجي، بما يعرف بالدولة الحارسة مع السماح لها بأن تزاوّل بعض الأنشطة التي لا تدر ربحاً ولكنها ضرورية للمجتمع ككل، مثل إقامة المشروعات العامة، والمرافق الأساسية كالطرق والكباري، والتوصيل المياه والكهرباء.

وكانت المالية العامة في هذه المرحلة تقوم بالدور الحيادي (المالية المحايدة) التي يقتصر دورها على توفير الإيرادات اللازمة لتغطية النفقات العامة، مع ضرورة أن يكون حجم النفقات العامة منخفضاً إلى أدنى حد ممكن، والمحافظة على توازن الميزانية العامة، دون أن يكون للمالية العامة دور في التدخل في النشاط الاقتصادي، تاركة لقوى السوق العمل على التوازن التلقائي للاقتصاد القومي في مواجهة دورات الانكماش والركود التي يتعرض لها الاقتصاد بحيث تتمكن هذه القوى وحدها من الوصول إلى التشغيل الكامل.

⁹⁵ د. محمود عبد الفضيل ود. محمد رضا العدل: مبادئ المالية العامة، مع شارة خاصة لتطور النظام المالي المصري، دار النهضة العربية، القاهرة

1982، ص 15-ص 19

⁹⁶ د. السيد عبد المولي: المالية العامة المصرية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1933، ص 33

وترتب على هذه النظرة ان تبنت المالية العامة التقليدية ضرورة أن لا تحتفظ الدولة لنفسها إلا بأقل قدر ممكن من الوظائف، وعليها أن تحجم عن التدخل في الشؤون الاجتماعية والاقتصادية، وليس للمالية العامة من دور سوى توفير الموارد العامة لتغطية النفقات اللازمة للقيام بوظائف الدولة الأساسية، وهي الدفاع الخارجي وحفظ الأمن الداخلي والقضاء والقيام ببعض الأشغال العامة كإنشاء الطرق التي لا يقدم الأفراد عليها لأنها لا تغل ربحاً.

وتجد هذه الإيرادات العامة مصدرها الأساسي في الضرائب الاجبارية، والقروض العامة التي تسدها الدولة أيضا بالضرائب⁹⁷ وكأنها ضرائب مدفوعة مقدما.

وعلى الدولة أن تعمل على توزيع الأعباء العامة على الأفراد توزيعاً عادلاً، لذا ترفض المالية العامة التقليدية فكرة التضخم كوسيلة لتوزيع الأعباء العامة.

وكان التقليديون قبل العقد الثلاثينيات في القرن الماضي - الذي شهد الكساد الكبير - ينظرون إلى النفقات العامة الحكومية على أنها وسائل لتمويل الأنشطة الحكومية التي ينتفع بها مباشرة، أن الضرائب المحايدة هي الوسيلة الوحيدة لهذا التمويل⁹⁸.

ويجب الحفاظ على توازن الميزانية سنوياً، ومن ثم كان الموضوع الرئيسي للمالية العامة التقليدية هو انعكاسات الرفاهية على الإنفاق الحكومي والتوزيع العادل للعبء الضريبي والحدث الضريبي، دون النظر لدراسة أي آثار متوقعة للضرائب والأنفاق على مستوي أو معدل الدخل القومي⁹⁹.

3- الدولة المتدخلة: ان الكساد الكبير الذي عم العالم خلال الفترة من 1921 – 1931 وما نتج عنه من بطالة هائلة افقدت الثقة في مقدرة الاقتصاد على تحقيق التوازن الذاتي الذي تعتقده النظرية التقليدية، وكان لمؤلف كينز أثره في نقد هذه النظرية، وإثبات وهم التوازن التلقائي، وضرورة أهمية تدخل الدولة لتعويض النقص في الطلب الكلي الفعلي، حتى يمكن الحد من البطالة وإعادة الانتعاش إلى الاقتصاد القومي.

ويتكون الطلب الكلي الفعلي من الطلب الكلي على الاستهلاك والطلب الكلي على الاستثمار والطلب الحكومي على السلع والخدمات ويعتبر الطلب على الاستهلاك ثابتاً تقريباً، بعكس الطلب على الاستثمار الذي يتغير بسرعة، فإذا نقص الطلب على الاستثمار انخفض الإنتاج، وتفتت البطالة الإجبارية، الأمر الذي يوجب تدخل الدولة بالإنفاق العام لتعويض النقص في الطلب على الاستثمار، حتى يستعيد الجهاز الإنتاجي عافيته، فيزيد الإنتاج، ويزيد الطلب على العمال.

ومن ثم يكون تدخل الدولة ضرورياً للتأثير على النشاط الاقتصادي مستخدمة في ذلك أدوات المالية العامة، لانتعاش الاقتصاد القومي، ويعني ذلك التخلي عن فكرة حيادية المالية العامة، والتسليم بضرورة تدخل الدولة في نشاط الاقتصادي.

⁹⁷ S.K.Singh .op.cit.p.5and p.10

⁹⁸ يمكن التعرف على هذه النظرة التقليدية بصورة أوضح في كتاب دي فيتى دي ماركو، حين يقول: كانت الضرائب ينظر إليها على انها نوع من المطر الغزير (أو الوبل) الذي ينزل فيحطم جزءاً من المحصول، ومن ثم لم ندرس استخدامات الضرائب بعد دفعها على خلفية الاعتقاد بأنه يصاحب الضرائب انكماش في 2 عرض السلع المتاحة وما يترتب على هذه المقدمة المنطقية الخاطئة من خطأ

⁹⁹ S.K.singh :public finance in developed and developing countries.op.cit .p7

ولم تعد الميزانية العامة ميزانية مالية فحسب، أي هدفها الوحيد جباية الضرائب لتغطية النفقات العامة، لإنعاش الاقتصاد القومي، ويعني ذلك التخلي عن فكرة حيادية المالية العامة، والتسليم بضرورة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي.

ولم تعد الميزانية العامة ميزانية مالية فحسب، أي هدفها الوحيد جباية الضرائب لتغطية النفقات العامة، ولكنها أصبحت ميزانية اقتصادية هدفها تنسيق وتوجيه الاقتصاد القومي نحو أهداف الدولة التي ترسمها في خطة اقتصادية عامة¹⁰⁰، فالضرائب بجانب كونها مورداً مالياً يمكن أن تستخدم لتحقيق أغراض اقتصادية واجتماعية كأن تشجع على إقامة المشروعات من خلال منح المزايا والاعفاءات الضريبية، كما تساهم في إعادة توزيع الدخل بين الفقراء والأغنياء.

4- الدولة المنتجة: أعقب الحرب العالمية الثانية انتشاراً للأفكار الاشتراكية على نطاق واسع، ولم يعد دور الدولة قاصراً على التدخل المحدود لإعادة التوازن الاقتصادي والاجتماعي المختل بفعل المنافسة، وإنما اعترف للدولة بدورها في الإنتاج والتوزيع وفق برامج وخطط تضعها لصالح المجتمع، ومن ثم أصبحت الدولة المنتجة تنافس القطاع الخاص في وظيفته الإنتاجية والتوزيعية.

وبانتشار المذهب الاشتراكي توسع دور الدولة باتباع طريقة التخطيط المركزي لإدارة الاقتصاد القومي في الدول الاشتراكية، مما جعل للمالية العامة دوراً كبيراً، وأصبح للقطاع العام سيطرته على حساب القطاع الخاص ووظفت المالية العامة توظيفاً يقوم على توفير الموارد المالية للدولة وفقاً لخطة قومية وغير ذلك من الحاجات الجماعية واختفت بذلك المالية العامة المحايدة.

ولم تعد الدولة مسؤولة فقط عن التوازن الاقتصادي والاجتماعي كما هو الحال في الدول المتدخلة، بل أصبحت تقوم أساساً بالإنتاج والتوزيع كما تحدها الخطة العامة الاقتصادية والاجتماعية وأصبحت الميزانية العامة جزءاً من الخطة العامة الاقتصادية والاجتماعية. وأصبحت الميزانية العامة جزءاً من الخطة القومية، ومن ثم أصبحت الكميات المالية التي في حوزة الدولة تتطابق إلى حد كبير مع الناتج القومي والإنفاق القومي، وتشكل أدوات أساسية في الخطة المالية والتي تمثل مع الخطة العينية الجانبين المتكاملين للخطة القومية، وبذا أصبحت المالية العامة مالية تخطيطية¹⁰¹.

كما فقدت فكرة أسبقية النفقات العامة أهميتها، وأصبح كل من الإنفاق العام والإيراد العام يتحدد في ضوء الطاقة التمويلية للاقتصاد القومي، وفي ضوء الأهداف المخططة والمراد تحقيقها، فلا أسبقية إذن للنفقات على الإيرادات، والعكس، وإنما الأسبقية للأهداف والإمكانات القومية، مما ترتب عليه قبول فكري العجز والفائض في الموازنة بل أخذت بعض الدول بقاعدة أولوية الإيرادات.

5- دولة الرفاهية: بوصول الأحزاب ذات البرامج الاشتراكية الديموقراطية للحكم في العديد من البلدان الغربية، مثل السويد والنرويج وبريطانيا ظهر ما يمكن تسمية بالدولة الكفيلة، دولة الرفاه. *the welfare state.*

ويشير مفهوم الرفاه إلى مجموعة برامج الرعاية الاجتماعية التي توفر الأمان الاقتصادي للمواطنين الذين لا يحصلون على دخول تضمن لهم مستويات معيشية كريمة، وذلك من خلال منحهم إعانات أو منافع من الموازنة الدولة، تتمثل إما في إعانات مباشرة (مبالغ نقدية) أو خدمات صحية وتعليمية مدعومة أو سلع غذائية بسعر أقل من سعر السوق (نظام البطاقات).

وتوجه هذه البرامج أساساً إلى الفئات الفقيرة والضعيفة، كالأسر الكبيرة العدد محدودة الدخل، وكبار السن والأطفال والمعاقين.

¹⁰⁰ د. أنوار إسماعيل الهواري، ص 10 - ص 14

¹⁰¹ د. السيد عبد المولي، ص 41

وكانت ألمانيا من أوائل الدول التي طبقت برامج الرفاه الاجتماعية وذلك في عام 1883 على نطاق واسع، لا يقتصر على الفقراء والضعفاء، فقد منحت الطبقة العاملة تأميناً صحياً ضد المرض، وتلاه منح المعاشات التقاعد ثم أخذت هذه البرامج تنتشر في معظم الدول الصناعية متأثرة بالأفكار الاشتراكية¹⁰². وتلقي هذه البرامج عبئاً إضافياً على الموازنة العامة للدولة، من ناحية تحمل الدولة بنفقات لتنفيذ هذه البرامج، مما يتطلب البحث عن موارد إضافية لتمويلها.

انهيار الدول الاشتراكية وإعادة النظر في دور الدولة

شهد العالم خلال الثلث الأخير من القرن العشرين انهيار الاتحاد السوفيتي وتفسخ جمهورياته، وتلاه معظم الدول الاشتراكية التي كانت تدين بمذهبه وأخذت هذه الدول تتحول إلى نظام السوق، وتتخلى عن الاقتصاد القائم على التخطيط المركزي، لتفسح مكاناً أكبر للقطاع الخاص، على حساب القطاع العام ومن ثم تقلص دور الدولة تنتهج سياسات مالية واقتصادية جديدة، تتوافق مع هذا الدور، من أهمها تعديل نظمها الضريبية، وتعديل برامج إنفاقها.

دور الدولة في ظل العولمة

تتجه الاقتصاديات العالمية نحو الانفتاح على العالمية، بما يعرف بالعولمة globalization والتي تعني فتح أسواق الدول أمام المستثمرين والسلع الأجنبية للنفوذ دون قيود، لإطلاق المناخ التنافسي بين المشروعات الوطنية والأجنبية بما يضمن تقديم أجود السلع والخدمات بأفضل الأسعار للمستهلك¹⁰³.

وتوقع الاقتصاديون أن تعاني من هذه السياسية الدول النامية لعدم قدرتها على المنافسة الفاعلة في وجه تيارات السلع والخدمات التي تتدفق من الدول المتقدمة، والتي تسيطر عليها الشركات دولية النشاط multinational corporations.

ولذلك انعكاسات سلبية على مكونات المالية العامة في الدول النامية، حيث تقل الإيرادات العامة التي يمكن تحصيلها من الضرائب، وذلك إما بسبب التخفيض الضريبي الذي تضطر إليه هذه الدول لتشجيع جذب المشروعات الأجنبية إليها، أو للوفاء بالتزاماتها وفق الاتفاقيات الدولية أو لانحسار بعض أوجه النشاط الاقتصادي عنها، أو للتوجه نحو الاقتصاد الرقمي digital economy ومزاولة التجارة الإلكترونية e-commerce.

وعلى الدول النامية أن تبذل جهوداً كبيرة للتعامل مع الظروف التنافسية التي تخلفها العولمة، والتي لا تكون في الغالب لصالحها، بحيث تلعب الدولة دوراً أكبر في تشجيع القطاع الخاص على تطوير أدائه بما يحسن من جودة منتجاته ويجعلها قادرة على مقاومة منافسة المنتج الأجنبي داخل بلاده والحصول على فرص تصديرية في الخارج.

¹⁰² وكانت بريطانيا على 2 سبيل المثال قد طبقت في العام 1948 نظام العلاج المجاني للجميع، كما بدأت الولايات المتحدة تطبيق نظام الضمان الاجتماعية منذ 1935 تقديم المساعدة إلى كبار السن والعناية بالأسرة منخفضة الدخل ولكن اعتباراً من أوائل التسعينات أخذت حكومة الرئيس الأمريكي السابق = كلينتون في ترشيده هذه البرامج واحلال نظام توفير فرص العمل بدلا من الإعانات النقدية وتخفيض الحالات إلى يمكن ان تستفيد من برامج الرفاه

¹⁰³ United nations. Department of economic and social affairs: globalization and new challenges of public finance: fiscal management in transparency and accountability. report of the meeting of the group of experts .rom 28-30nov .2001

الاعتراف بدور الدولة الاقتصادي في جميع المراحل

كشف تقرير التنمية الصادر عن البنك الدولي عام 1997 أن من أولى وظائف الدولة القيام على وضع نظام قانوني والمحافظة على السياسات غير المشوهة للبيئة والاستثمار في الخدمات الاجتماعية الأساسية والبنية الأساسية وحماية الطبقات المعرضة للخطر وحماية البيئة.

فللدولة دور أساسي في النشاط الاقتصادي، مهما كان نظامها الاقتصادي، وسواء كانت دولة متقدمة أو دولة نامية، إذ تعمل الدولة على تهيئة الأسس التنظيمية للأسواق من خلال وضع القواعد القانونية التي تكفل الحرية والأمان، لأن الدول التي تفتقد مثل هذا الدور ترتفع فيها معدلات الجريمة والعنف وعدم احترام النظام القضائي مما يزيد من تكلفة المعاملات.

وفي الوقت ذاته، تظل الدول النامية في حاجة إلى تدخل الدولة للقيام ببناء الهياكل الأساسية والقطاعات الصناعية اللازمة للإنتاج، ولتحقيق التراكم الرأسمالي من خلال الحد من الاستهلاك وتشجيع الادخار، وتوجيه المشروعات الخاصة لاتخاذ نمط سلوكيات معية للإنتاج والأثمان تتفق وخطة التنمية الاقتصادية للدولة التي يحتل القطاع العام مكانة كبيرة فيها، بجانب دور الدولة في توفير الخدمات الاجتماعية الأساسية كالتعليم والصحة لتكوين رأس المال الإنساني¹⁰⁴.

¹⁰⁴ د. السيد عبد المولي، ص 42

وعلى هذا الأساس يمكن تحديد الوظائف المالية للدولة¹⁰⁵ في الوظائف الثلاثة الآتية:

1- الوظيفة التخصيصية: allocation

تتدخل الدولة في تخصيص الموارد لمواجهة قصور جهاز السوق عن هذا التخصيص في بعض الحالات، وخاصة بالنسبة للسلع العامة public goods، وهي سلع التي تشبع حاجة عامة (كالحاجة إلى الأمن أو الدفاع أو العدالة) والتي تقوم الدولة بمهمة إشباعها.

ونظراً لأن الموارد الاقتصادية في مجموعها محدودة بطبيعتها فإن ما يخصص منها لإشباع الحاجات العامة لا بد أن يكون محدوداً كذلك ونتيجة لذلك تنشأ مشكلة توجيه الموارد المحدودة لإشباع أكبر قدر من الحاجات العامة والفردية. وهذه مشكلة اقتصادية يتطلب مواجهتها حسن استخدام الموارد وتوجيهها وتوزيعها بين مختلف الاستخدامات والأغراض.

2- الوظيفة التوزيعية: distribution

تقوم الدولة بالعمل على توزيع الدخل القومي للقضاء على تفاوتات الدخل وخاصة في المجتمعات الرأسمالية التي يمنح الأفراد حرية كبيرة في العمل والإنتاج.

ففي ظل الاعتماد على اقتصاديات السوق يتم توزيع الدخل القومي بين عناصر الإنتاج المختلفة على أساس المنافسة، حيث يتحدد كل عنصر من عناصر الإنتاج على أساس العرض والطلب في السوق وهو ما يعرف بالتوزيع الأولي للدخل.

ويتسم هذا التوزيع بعدم العدالة أو بالتفاوت الشديد بين الأفراد الذين يمتلكون رأس المال والأفراد أو ذوي المهارات العالية التي تمكنهم من الحصول على دخول مرتفعة، وبين الأفراد ذوي الدخل المنخفض من العمال والعجزة والمرضى وغيرهم، ومن تدخل الدولة لإعادة توزيع الدخل على أساس عادل لتخفيف التفاوت بين الطبقات¹⁰⁶.

3- الوظيفة الاستقرارية: stabilization

يتعرض الاقتصاد لتقلبات دورية¹⁰⁷، ما بين الركود أو الانكماش والرواج أو الانتعاش ويتأثر بهذه الدورات المنتجون والمستهلكون سلباً وإيجاباً.

وتتدخل الدولة لتحقيق الاستقرار الاقتصادي، وخاصة في حالات الركود والانكماش، حيث تعمل بشكل أساسي على المحافظة على مستوى التشغيل وعلى مستوى الأسعار، وذلك للحد من البطالة، وتخفيض معدلات التضخم عن طريق مختلف السياسات الاقتصادية، ومن بينها السياسة المالية.

وهذه الوظائف الثلاثة تقوم بها الدولة في أي مرحلة، وبغض النظر عن مذهبها السياسي أو الاقتصادي، ولكن بدرجات متفاوتة.

¹⁰⁵ د. حمدي احمد العناني: اقتصاديات المالية العامة في ظل نظم المشروعات الخاصة، الدار المصرية اللبنانية، القاهرة، 1987، ص 57 - ص 58

¹⁰⁶ د. أمينة عز الدين، ص 20، ص 21

¹⁰⁷ د. حمدي العناني: ص 60

المطلب الثاني

تطور دور الدولة الاقتصادي في مصر

مرت مصر خلال تاريخها الطويل منذ عصر الفراعنة وحتى الآن بمراحل مختلفة لدور الدولة في النشاط الاقتصادي، وسنقتصر الحديث على العصر الحديث¹⁰⁸ الذي يبدأ من نهاية الحكم المماليك وبداية عهد محمد علي وحتى الآن.

وقد شهدت مصر خلال فترة حكم المماليك ظروفاً مشابهة لعصر سيادة الاقطاع في أوروبا من حيث ضعف السلطة المركزية واختلاط مالية الدولة بالمالية الخاصة لأمرء المماليك، فلم تتدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، إلى أن قام محمد علي بتأميم الأراضي الزراعية، واتخاذ الإجراءات التي تنظم القطاع الزراعي وتضمن تحويل فائضة إلى الدولة ومن ثم تدخلت الدولة في النشاط الاقتصادي بالقيام بمشروعات الري الكبرى والصناعات الحربية وزادت النفقات العامة في عهد أبنائه إلى أن وقعت مصر فريسة للاحتلال البريطاني.

واندمج الاقتصاد المصري في فترة الاحتلال بالاقتصاد البريطاني باعتبار مصر إحدى المستعمرات، فأعطيت الأولوية الكاملة لزراعة القطن لتزويد صناعة الغزل والنسيج البريطانية بالمواد الأولية، وتم الاعتراف بالملكية الفردية لإتاحة الفرصة للبنوك والشركات الأجنبية للتملك والسيطرة على الاقتصاد المصري، كما ساد الاقتصاد النقدي بدلاً من الاقتصاد السلعي، فكانت الدولة في فترة الاحتلال تقوم بالوظيفة الحارسة.

ونظراً للظروف التي مرت بها البلاد خلال الحربين العالميتين (الأولى والثانية)، وما أدت إليه من تقلص الواردات السلعية من الخارج وارتفاع أسعار القطن، فقد قامت الرأسمالية المصرية ممثلة في بنك مصر الذي أسسه الرائد طلعت حرب، وما تبعه من قيام بعض المشروعات الصناعية، وخاصة في مجال الغزل والنسيج وقطاع الأغذية.

وقد شهدت تلك الفترة تدخلاً من الدولة لحماية الرأسمالية الوطنية والصناعات الناشئة، وذلك بوضع الإطار التنظيمي المتمثل في إصدار التعريفات الجمركية 1930، وقانون ضرائب الدخل 1939، والضريبة على التركات 1944 والضريبة العامة على الإيراد 1949.

ثم خرجت مصر من الحرب العالمية الثانية لتواجه مشكلتي الاستقلال السياسي والاقتصادي، فكان لها الاستقلال السياسي بقيام ثورة 23 يوليو 1952 وخروج الإنجليز من مصر وفق معاهدة الجلاء عام 1954 وفي غمرة التخلص من الاستعمار الأجنبي بدأت مصر الاتجاه نحو استقلالها الاقتصادي منذ 1957 ببرامج التصنيع الخمسية وتمصير الشركات الأجنبية (البريطانية والفرنسية والبلجيكية) على إثر الاعتداء الثلاثي على مصر. وهكذا نشأ القطاع العام في مصر وقامت المؤسسة الاقتصادية للإشراف على إدارة المشروعات الجديدة إلى الت إلى الدولة إدارتها.

¹⁰⁸ اعتمدنا بصفة أساسية على: د. السيد عبد المولي ود. حازم الببلاوي، ص 9 - ص 12

وفي سنة 1960 تحول برنامج التصنيع إلى خطة خمسية للسنوات 1960-1965 لم يمضي وقت طويل حتى تم تأميم معظم المشروعات في مصر خلال عامي 1960-1961، واعتنقت مصر مذهباً عرف بالاشتراكية العربية أو التطبيق العربي للاشتراكية، وقد دستور هذا التحول مقررأ أن نظام الدولة الاقتصادي هو النظام الاشتراكي¹⁰⁹. وقد استتبع ذلك اتباع أسلوب التخطيط القومي لإحداث التنمية الاقتصادية وإدارة الاقتصاد القومي وقيام القطاع العام وحققت الخطة الأولى معدلات مرتفعة من النمو بلغت في المتوسط حوالي 6.4% وأن اتجه النمو إلى الانخفاض في السنة الأخيرة للخطة (1964-1965) نتيجة لتوقف المعونة الأمريكية اعتباراً من 1964.

وقد سيطر القطاع العام على الاقتصاد المصري، وشمل معظم المجالات، ومنها جميع المرافق العامة وقطاع الاتصالات والتمويل والمصارف والتصنيع والنقل وتجارة الجملة والتجارة الخارجية وبعض منشآت تجارة التجزئة الكبيرة وقطاع التشييد وقد بلغت مساهمة القطاع العام في عام 1973 حوالي 58% من الناتج المحلي الإجمالي.

وعقب حرب أكتوبر 1973 انتهجت مصر سياسية الانفتاح الاقتصادي لإعطاء القطاع الخاص دوراً أكبر في الاقتصاد المصري، ولتشجيع وجذب رأس المال الأجنبي للاستثمار، وصدر لذلك القانون رقم 43 لسنة 1974، ولم تحقق هذه السياسية سوى نجاحاً محدوداً في جذب الاستثمارات العربية والأجنبية، بجانب تدفق المعونات الأجنبية، والاستفادة من ارتفاع أسعار البترول وتزايد عدد العاملين في الخارج التي ساهمت في زيادة الإيرادات من النقد الأجنبي.

غير أن سلبيات هذا القانون كانت لعل أهمها التفاوت الملحوظ في الدخول بين الطبقات الغنية التي استفادت من هذا الانفتاح والطبقات الفقيرة التي ظلت على حالها، لذا وجدت الحكومة نفسها مسؤولة عن إدارة الاقتصاد بصورة كبيرة، والتي تكفل تأمين حقوق الشعب وسلامة المجتمع ونظامه السياسي والحفاظ على المكاسب الاشتراكية سيطرة القطاع العام على معظم الإنتاج الصناعي وأغلب التجارة الخارجية، إذ ظل يقوم بحوالي 254% من الناتج المحلي، واستوعبت 40% من العمالة القومية، وينفذ حوالي 80% من الاستثمارات القومية واستمرت في نفس الوقت القيود على النقد الأجنبي بل توسعت الحكومة والقطاع العام في توظيف العاملين كما تزايدت المبالغ التي تخصصها الدولة للدعم وبلغت حوالي 11% من الناتج المحلي الإجمالي عام 1977. وبانخفاض أسعار النفط في منتصف الثمانينات ونقص التحويلات من الخارج انخفض معدل النمو إلى أقل من 258% من الناتج المحلي وبلغت معدلات التضخم ما بين 16-185 وارتفع العجز في الموازنة حتى بلغ حوالي 20% من الناتج المحلي واستمر تدهور قيمة الجنية بالنسبة للعملة الأجنبية وتأخرت مصر في تسديد ديونها الخارجية.

¹⁰⁹ كان الدستور المصري الصادر 1971 قد اكد قبل تعديلات الأخيرة في عام 2007، النظام الاشتراكي في أكثر من مادة من مواد، حيث نصت المادة الأولى منه على أن "جمهورية مصر العربية دولة نظامها اشتراكي" ونصت المادة 4 على أن "الأساس الاقتصادي لجمهورية مصر العربية هو النظام الاشتراكي الديمقراطي الق2ائم على الكفاية والعدل" والمادة 23 على أن "النظام الاقتصادي القومي وفقاً لخطة الشاملة"، والمادة 24 على أن "يسيطر الشعب على كل أدوات الإنتاج، وعكس توجيه فائضها وفقاً لخطة التنمية التي تضعها الدولة"، والمادة 30 على أن "الملكية العامة هي ملكية الشعب وتتأكد بالدعم المستمر للقطاع العام، ويقود القطاع العام التقدم في جميع المجالات ويتحمل المسؤولية الرئيسية في خطة التنمية وأخيراً نصت المادة رقم 179 من الدستور على أن "يكون المدعي الاشتراكي مسئولاً عن اتخاذ الإجراءات التي تكفل تأمين حقوق الشعب وسلامة المجتمع ونظام السياسي والحفاظ على المكاسب الاشتراكية والتزام السلوك الاشتراكي" ثم جاءت تعديلات 2007 ليتخذ الدستور منحني جديداً يتفق مع التغيرات الاقتصادية والسياسية التي يمر بها المجتمع، حيث الغيت الإشارة إلى النظام الاشتراكي، ولم يحدد نظاماً اقتصادياً معيناً تتبناه الدولة وتأكيداً لذلك نصت المادة 4 من الدستور بعد تعديله على أن "يقوم الاقتصاد الوطني على حرية النشاط الاقتصادي والعدالة الاجتماعية وكفالة الأشكال المختلفة للملكية والحفاظ على حقوق العمال" ولم تعد الإشارة إلى نوع النظام الاقتصادي في أي من دستوري 2012 أو 2014

وتمكنت مصر بعد حرب الخليج 1990 أن تحصل على مساعدات اقتصادية ومالية وأُغيت الديون العربية (حوالي 7 مليارات دولار)، والديون العسكرية الأمريكية (حوالي 7مليار دولار)، كما وفق نادي باريس للدول الدائنة على إلغاء نصف الديون العامة على شرائح بشرط تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادي المعروض عليها من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والذي يتضمن اصلاحاً نقدياً في المؤشرات الكمية (ضبط سعر الصرف وتخفيض عجز الموازنة، وضبط التضخم) وإجراء الإصلاح الهيكلي بإعادة ترتيب شروط الإنتاج بما يساعد على دفع عجلة التنمية (التخصيصية) وإعادة النظر في الإطار القانوني (تدعيم المؤسسات المدنية والخاصة).

وقد بدأت مصر في تنفيذ برنامج الإصلاح الاقتصادي المعروض عليها اعتباراً من فبراير عام 1992.

ويتكون برنامج الإصلاح الاقتصادي من العناصر الآتية:

- 1- **خصخصة شركات القطاع العام:** وذلك بانتقال الأصول التي تمتلكها الدولة في الشركات العامة أو الشركات الخاصة إلى القطاع الخاص، حيث تمتلك الدولة 175 شركة قطاع عام، وتساهم في 385 شركة مختلطة.
- 2- **اسناد مهام مشروعات البنية الأساسية إلى القطاع الخاص:** وذلك في مجالات بناء المدارس والمراكز الصحية، وتوزيع الغاز الطبيعي، وإنشاء وصيانة شبكات الطرق.
- ويكمن نظام البناء والتشغيل ونقل الملكية **transfer (BOT) operating. building and**، في تنفيذ هذه المشروعات، لتخفيف عبء إنفاق الدولة عليها، وتمكين القطاع الخاص من استرداد نفقاته التي يتكبدها لإقامة هذه المشروعات، مضافاً إليها هامش ربح يشجعه على تنفيذها.
- 3- **تشجيع الاستثمار الوطني والأجنبي:** وذلك من خلال تهيئة المناخ الملائم لجذب رؤوس الأموال في المشروعات مفيدة للاقتصاد القومي، ويعتبر الإصلاح التشريعي أحد وسائل تهيئة هذا المناخ، لذلك تقوم الحكومة بإجراء تعديلات تشريعية لإصلاح نظم ضرائب الدخل والمبيعات والضرائب الجمركية، كما تصدر التشريعات التي تنظم دخول القطاع الخاص في مجالات كانت تحتكرها الدولة إلى عهد قريب، ومنها مجالات الاتصالات، والتمويل كما أصدرت قوانين جديدة لحماية الملكية الفكرية وللسماع بالتأجير التمويلي، وإقامة المناطق الاقتصادية الخاصة.
- 4- **اصلاح القطاع المالي:** وذلك للسماح للمصارف والمؤسسات المالية الأجنبية بالعمل في مصر، لخلق جو تنافسي بينها وبين المصارف الوطنية، بهدف تطوير الخدمات المالية، وتبادل الخبرات الفنية العالية. ويتواكب مع ذلك اصلاح سوق الأوراق المالية (البورصة).
- 5- **تحديث وتطوير الخدمات المدنية:** من خلال تطوير التعليم وتحديثه، والاهتمام بالتدريب لتحسين مهارات القوى البشرية، وجعلها قادرة على التكيف مع المتغيرات الاقتصادية، حتى يتمكن المواطن من الحصول على فرصة عمل مناسبة في قطاع الخاص.
- 6- **الإصلاح الاجتماعي:** وللتغلب على الآثار السلبية التي تنجم عن إحلال القطاع الخاص محل القطاع العام، ومنها الاستغناء عن بعض العاملين، أو تخفيض عدد الوظائف، وتخلي الدولة عن الخريجين، تتجه الدولة نحو توفير شبكة واسعة للضمان الاجتماعي، سواء في مجال التأمين الصحي، أو المعاشات التقاعدية، فضلاً عن البرامج التي تلزم لتحسين الظروف البيئية، ومنها القضاء على المناطق العشوائية، أو تحسن بنيتها ومرافقها الأساسية، والعمل على تخفيض معدلات الفقر.

ومن ذلك يتضح أن إفساح مجال النشاط الاقتصادي أما القطاع الخاص لا ينهي تماماً دور الدولة في هذا النشاط، بل يغيره، بحيث تترك الدولة مجال الإنتاج المباشر للسلعة أو الخدمة، للتفرغ لأعمال تحسين بيئة النشاط الاقتصادي ورعاية المنتجين والعمال، وحماية المستهلكين.

تعديل الدستور لتحقيق الملاءمة

أدى التحول إلى اتباع اقتصاد السوق مع وجود نصوص دستورية تنص صراحة على أن النظام الاشتراكي هو النظام الذي يجب أن تتبعه الدولة إلى إلقاء ظلال من الشك تجاه دستورية الخطوات التي اتبعتها الدولة في سعيها لتحرير الاقتصاد ومنح القطاع الخاص دوراً أكبر.

وقد حاولت المحكمة الدستورية العليا¹¹⁰ إضفاء طابع الشرعية على هذه الخطوات بالحكم بدستورية الخصخصة والقول بعدم تعارضها مع النص الدستوري المرجح للنظام الاشتراكي.

واستندت المحكمة في ذلك إلى ما يلي:

أولاً: أن النصوص القانونية التي تقرها السلطة التشريعية انحرافاً بها عن مقاصدها حددها الدستور، وتتكبها بالتالي لأغراض عينها تقتض أن تكون هذه المقاصد من مكوناتها، فلا ينفصل بنياتها عنها، بل تشملها المطاعن الموضوعية بالنظر إلى اتساعها لكل عوار لا يرتبط بالأوضاع الشكلية التي يتطلبها الدستور في النصوص القانونية ومردود.

ثانياً: بأن النصوص الدستورية لا يجوز تفسيرها باعتبارها حلاً نهائياً ودائماً لأوضاع اقتصادية جاوز الزمن حقائقتها، فلا يكون تبنيها والإصرار عليها، ثم فرضها بألية عمياء إلا حثاً في البحر بل يتعين فهمها على ضوء قيم أعلى غايتها تحرير الوطن سياسياً واقتصادياً.

ثالثاً: إن قهر النصوص الدستورية لإخضاعها لفسفة بذاتها، يعارض تطويعها لآفاق جديدة تريد الجماعة بلوغها فلا يكون الدستور كافلاً لها، بل حائلاً دون ضمانها.

رابعاً: أن التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي يتطلبها الدستور .هدفها تغيير اشكال من الحياة من خلال منظومة تتكامل روافدها يكون التعليم فيها أكثر عمقاً وامتداداً، والبيئة التي نعيشها خالية من ملوثاتها بصورة أشمل، والفرص التي ثراء ووعيا ونظم معاشهم أفضل بمزاياها وعلى مستوياتها ومن ثم تتحقق التنمية - وميادينها المتعددة - من خلال الاستثمار في رأس المال - مادياً كان أو بشرياً - لتقارنها زيادة في الدخل توجهها قدرة الجماعة في زمن معين على أن تتخطى عثراتها، وأن تكرر مواردها لإحداثها، وأن تكون مدخلات تقدماً علمياً معززاً باستماراتها التي يرتبط معدل النمو بزيادتها واستدامتها وتصاعد إنتاجيتها، ضماناً لإفادة المواطنين منها، ولو بدرجات متفاوتة.

خامساً: إن الاستثمار بمختلف صورته العام منها والخاص ليس إلا أموالاً تتدفق وسواء عباءتها الدولة أو كونها القطاع الخاص فإنها تتكامل فيما بينها ويعتبر جميعها لازماً لضمان قاعدة إنتاجية أوسع وأعرق لا يكون التفريط فيها إلا ترفاً، ونكولاً

¹¹⁰ راجع حكم المحكمة الدستورية العليا في قضية رقم 7 لسنة 16 دستورية عليا بجلسة 1997/2/1 المنشورة بعدد الجريدة الرسمية رقم 1997/2/13

عن قيم يدعو إليها التطور ويتطلبها وما تنص عليه المادة 29 من الدستور من أشكال للملكية تتقدمها الملكية العامة، وتقوم إلى جانبها كل من الملكية التعاونية والملكية الخاصة ليس إلا توزيعاً للأدوار فيما بينها لا يحول دون تساندها وخضوعها جميعاً لرقابة الشعب ومقتضاها أن يكون الاستثمار العام قوداً للتقدم معبداً الطريق إليه فلا يقتصر على ميادين محدودة بل يمتد إلى مواقع رئيسية تعمل الدولة من خلالها على تنفيذ مهامها السياسية والاجتماعية، ويندرج تحتها متطلباتها في مجال الدفاع والأمن والعدل والصحة والتعليم وحماية بيئتها ومواردها وصون بنيتها الأساسية والحد من نمو سكانها وأداء خدماتها بوجه عام لغير القادرين، ولازمها أن تعزز قيادتها هذه بدعمها لأعباء يقصر الاستثمار الخاص عن تحملها.

سادساً: إن تواصل التنمية وإثرائها لنواتجها - وعلى ما تنص عليه المادة 30 من الدستور - وإنما يمثل أصلاً يبلوره الاستثمار الخاص وكان جذاباً لقواه، إلا أنه أسبق منه وجوداً وأبعد أثراً إذ يمتد لميادين متعددة لا يقبل عليها الاستثمار الخاص أو يتردد في ولوجها وإن كان تدفق الاستثمار العام لمواجهتها لازماً ضمناً لسير الحياة وتطويراً لحركاتها. بما مؤداه أن لكل من الاستثمارين العام والخاص دوره في التنمية وإن كان أولهما قوة رئيسية للتقدم تتعدد مداخلها وليس لازماً أن يتخذ هذا الاستثمار شكل وحدة اقتصادية تنشئها الدولة أو توسعها، ولا عليها أن تبقىها كلما كان تعثرها بادياً، أو كانت الأموال الموظفة فيها لا تغل عائداً مجزياً أو كان ممكناً إعادة تشغيلها لاستخدامها على نحو أفضل ولا مخالفة في ذلك للدستور بل هو تكريس لتلك القيم التي يدعو إليها وفي مقدمتها أن الاستثمار الأفضل والأجدد بالحماية، يرتبط دوماً بالدائرة التي يعمل فيها، وعلى تقدير أن الاستثمارين العام والخاص دوره في التنمية وإن كان أولهما قوة رئيسية للتقدم تتعدد مداخلها وليس لازماً أن يتخذ هذا الاستثمار شكل وحدة اقتصادية تنشئها الدولة أو توسعها، ولا عليها أن تبقىها كلما كان تعثرها بادياً، أو كانت الأموال الموظفة فيها لا تغل عائداً مجزياً، أو كان ممكناً إعادة تشغيلها لاستخدامها على نحو أفضل ولا مخالفة في ذلك للدستور، بل هو تكريس لتلك القيم التي يدعو إليها وفي مقدمتها أن الاستثمار الأفضل والأجدد بالحماية، يرتبط دوماً بالدائرة التي يعمل فيها، وعلى تقدير أن الاستثمارين العام والخاص شريكان متكاملان فلا يتزاحمان أو يتعارضان أو يتفرقان، بل يتولى كل منهما مهاماً يكون مؤهلان لها وأقدر عليها. وإن جاز القول بأن الاستثمار العام يثير قدرة المواطنين ويقظتهم وتميزهم، وعلى الأخص من خلال نقل التكنولوجيا وتطويرها وتعميمها ومردود.

سابعاً: بأن ما تنص عليه المادة 20 من قانون شركات قطاع الأعمال العام من جواز تداول أسهم الشركات التابعة لشركات قابضة - ولو آل هذا التداول إلى بيعها للقطاع الخاص - لا يمثل ردة عن الدور الرائد للاستثمار العام. بل هو صون لموارد لا يجوز تبديدها أو بعثرتها، ضمناً لتواصل التنمية وترابط حلقاتها، في إطار من التعاون بين شركائها.

لكن هذا الحكم لم يزل الشك والغموض إلا بعد أن عدل الدستور في عام 2007، وقد أُلغى الإشارة إلى النظام الاشتراكي، وذلك بأن نصت المادة رقم 4 من الدستور بعد تعديله عام 2007 على أن " يقوم الاقتصاد الوطني على حرية النشاط الاقتصادي والعدالة الاجتماعية وكفالة الأشكال المختلفة للملكية والحفاظ على حقوق العمال ".

ثم صدر دستور 2012 دون أن يحدد هوية معينة للاقتصاد المصري، لأنه يرضى كافة أشكال الملكية، إذ نص في المادة 21 منه على أن تكفل الدولة الملكية المشروعية بأنواعها العامة والتعاونية والخاصة والوقف، وتحميها، وفقاً لما ينظمه القانون. كما نص في المادة 23 منه على أن " ترعى الدولة التعاونيات بكل صورها وتدعمها وتكفل استقلالها ".

أما دستور 2014 فقد تضمن عدداً من القواعد الحاكمة للنظام الاقتصادي فيما يلي:

مادة 27 : يهدف النظام الاقتصادي إلى تحقيق الرخاء في البلاد من خلال التنمية المستدامة والعدالة الاجتماعية بما يكفل رفع معدل النمو الحقيقي للاقتصاد القومي ورفع مستوي المعيشة وزيادة فرص العمل وتقليل معدلات البطالة والقضاء على الفقر ويلتزم النظام الاقتصادي بمعايير الشفافية والحوكمة، ودعم محاور التنافس وتشجيع الاستثمار، والنمو المتوازن جغرافياً وقطاعياً وبيئياً، ومنع الممارسات الاحتكارية، مع مراعاة الاتزان المالي والتجاري والنظام الضريبي العادل، وضبط آليات السوق، وكفالة الأنواع المختلفة للملكية، والتوازن بين مصالح الأطراف المختلفة، بما يحفظ حقوق العاملين ويحمي المستهلك.

ويلتزم النظام الاقتصادي اجتماعياً بضمان تكافؤ الفرص والتوزيع العادل لعوائد التنمية وتقليل الفوارق بين الدخل والالتزام بحد أدنى للأجور والمعاشات يضمن الحياة الكريمة وبعده أقصى في أجهزة الدولة لكل من يعمل بأجر وفقاً للقانون.

المادة 28: الأنشطة الاقتصادية الإنتاجية والخدمية والمعلوماتية مقومات أساسية للاقتصاد الوطني، وتلتزم الدولة بحمايتها وزيادة الإنتاج وتشجيع التصدير وتنظيم الاستيراد.

وتولي الدولة اهتماماً خاصاً بالمشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر في كافة المجالات وتعمل على تنظيم القطاع غير الرسمي وتأهيله.

المادة 29: الزراعة مقوم أساسي للاقتصاد الوطني وتلتزم الدولة بحماية الرقعة الزراعية وزيادتها، وتجريم الاعتداء عليها، كما تلتزم بتنمية الريف ورفع مستوى معيشة سكانه وحمايتهم من المخاطر البيئية وتعمل على تنمية الإنتاج الزراعي والحيواني وتشجيع الصناعات التي تقوم عليهما.

وتلتزم الدولة بتوفير مستلزمات الإنتاج الزراعي والحيواني وشراء المحاصيل الزراعية الأساسية بسعر مناسب يحقق هامش ربح للفلاح، وذلك بالاتفاق مع الاتحادات والنقابات والجمعيات الزراعية، كما تلتزم الدولة بتخصيص نسبة من الأراضي المستصلحة لصغار الفلاحين وشباب الخرجين، وحماية الفلاح والعامل الزراعي من الاستغلال، وذلك كله على النحو الذي ينظمه القانون.

مادة 30: تلتزم الدولة بحماية الثروة السمكية وحماية دعم الصيادين، وتمكينهم من مزاولة أعمالهم دون الحاق الضرر بالنظم البيئية، وذلك على النحو الذي ينظمه القانون.

المصادر والمراجع

أولاً:- مصادر باللغة العربية

- 1- د. محمد دويدار، دراسات في الاقتصاد المالي، الإسكندرية، بدون سنة نشر.
- 2- د. شريف رمسيس تكلا، الأسس الحديثة لعلم المالية العامة، دار الفكر العربي، القاهرة.
- 3- د. رمضان صديق، الوجيز في المالية العامة والتشريع الضريبي، دار النهضة العربية 2016.
- 4- د. أنور إسماعيل الهواري، مبادئ علم المالية العامة، القاهرة 1997.
- 5- د. رفعت محجوب، المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة 1975.
- 6- د. محمود عبد الفضيل ود. محمد رضا العدل، مبادئ المالية العامة مع إشارة خاصة لتطور النظام المالي المصري، دار النهضة العربية، القاهرة 1982.
- 7- د. زكريا محمد بيومي، مبادئ المالية، الولاء للطبع والنشر بشبين الكوم، بدون سنة نشر.
- 8- د. محمود الطنطاوي الباز، أدوات وسياسة المالية العامة، مكتبة عين الشمس، القاهرة.
- 9- أ.د. خديجة الأعسر، اقتصاديات المالية العامة، دار الكتب المصرية 2016.
- 10- د. عادل حشيش، السياسات المالية العامة، الجزء الأول، دار النهضة المصرية 1992.
- 11- د. عزت الأنابي، أساسيات في المالية العامة، دار العلم والنشر بالفيوم 2006.
- 12- د. طاهر الجنابي، علم المالية والتشريع المالي، طبعة منقحة، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة 2008.
- 13- أ.د. أحمد خلف، المالية العامة من منظور قانوني، الطبعة الأولى، مطبعة تكريت، العراق 2013.
- 14- د. عاطف صدقي ود. محمد أحمد الرزاز، المالية العامة، دار الحسيني للطباعة، القاهرة 1982.
- 15- د. عادل أحمد حسيب، اقتصاديات المالية العامة دراسة تحليلية لأصول الفن المالي لمالية الاقتصاد العام، مؤسسة الثقافة الجامعية 1983.
- 16- د. عبد المنعم فوزي، اقتصاديات المالية العامة، دار المعارف الإسكندرية 1970.
- 17- د. عاطف السيد، النفقات العامة ما معهد التخطيط القومي، مذكرة رقم 78، القاهرة.
- 18- د. يونس بطريق، مبادئ المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة بالإسكندرية 1978.
- 19- د. عبد الحفيظ عبد الله ود. عرفات التهامي إبراهيم، مالية الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة 2002/2001.
- 20- د. محمد حلمي، مالية الدولة، مكتبة سيد عبد الله وهبة، القاهرة 1957.
- 21- د. رياض عطية، موجز في المالية العامة.
- 22- د. رياض الشيخ، " المالية العامة " دراسة في الاقتصاد العام المالي في النظم الرأسمالية والاشتراكية.
- 23- د. عاطف السيد، محاضرات في النظرية العامة للتخطيط المالي.
- 24- د. كمال غالي، مبادئ الاقتصاد المالي.
- 25- د. أحمد حافظ الجاعوني، اقتصاديات المالية العامة.
- 26- د. السيد عبد المولى، المالية العامة المصرية، دار النهضة العربية، القاهرة 1933.
- 27- د. محمد أحمد السيد عبد المولى، اقتصاديات المالية العامة في ظل نظم المشروعات الخاصة، دار المصرية اللبنانية، القاهرة 1987.
- 28- د. حسن صعب، مقدمة لدراسة علم السياسة، الطبعة الأولى، منشورات المكتب التجاري، بيروت، تموز 1961.
- 29- د. مشاري حمد الرويح، مقدمة العلوم السياسية مقدمة أساسية، الطبعة الأولى 2018.
- 30- د. سعود جابر، عقيل حميد جابر، مدخل معاصر في المالية العامة 2020.

- 31- رفعت محجوب، المالية العامة، دار النهضة العربية 1990.
- 32- د. محمد العربي، مبادئ علم المالية العامة والتشريع المالي، المطبعة التقدم 1936.
- 33- د. عوف محمد الكفراوي، السياسة المالية والنقدية في ظل الاقتصاد الإسلامي، الطبعة الثانية، مركز الإسكندرية للكتاب 2006.
- 34- د. عبد الحميد عبد المطلب، اقتصاديات المالية العامة، الشركة العربية المتحدة 2010.

ثانياً:- مصادر أجنبية

1. tom brass ‘marcel van der linden and janlucaussen: free and unfree labour ‘international institute for social hisrory, amesterdam,1993
2. Alan Williams, public finance and budgetany blice.
3. Dalton.h. principles of public finance .1948
4. Manfred A. Max-Neef with Antonio Elizalde, Martin Hopenhayn... (1991). Human scale development: conception, application and further reflections. New York: Apex.Chpt. 2.“Development and Human Needs”
5. Manfred Max-Neef, Antonio Elizalde, & Martin Hopenhayn "Human Scale Development: An Option for the Future" (in Spanish--Max-Neef, Manfred, Antonio Elizalde y Martin Hopenhayn (1986), "Desarrollo a Escala Humanauna opción para el futuro", Development Dialogue, número especial (CEPAUR y Fundación Dag Hammarskjold)
6. Manfred Max-Neef, Antonio Elizalde, & Martín Hopenhayn. with the cooperation of. Felipe Herrera, Hugo Zemelman, Jorge Jatobá, Luis =Weinstein (1989). "Human Scale Development: An Option for the Future." Development Dialogue: A Journal of International Development Cooperation. 1989, 1, 7-80. (In English)
7. Human Needs and Human-scale Development نسخة محفوظة 11 سبتمبر 2017 على موقع واي باك مشين.
8. William c.b.: a study of the demand for public goods .in Musgrave r.a. essay in fiscal federalism. (Brooking institution).1965.
9. Musgrave R. A: the teory of public. finance. mav grow hill. 1959.
- 10.Steiner P. O: public expenditure budgeting .in the economic if public finance, studies of government finance, the brooking institution ,1974.
- 11.Ellis H: the economic way of thinking, American economic review, march, 1950.
- 12.Bergson A: areformalation of certain aspects of welfare economics, quarterly journal of economics. Feb 1938.
- 13.Steiner P.O: public expenditure budgeting OP.Cit.

- 14.Scitovsky T : a note on welfare proposition in economics , reviewof economic studies , vol,9 ,November 1941.
- 15.Banfield E.C:economic analysis of political phenomena<a political scientists critique ,paper prepared for Harvard university seminar on political economics ,decession,march,1967.
- 16.Arrow K J: SOCIAL CHOICE and individual values >2 nd. ed New York .1963.
- 17.Samuelson PA: THE pure theory of public expenditure, review of economic and statistics ,vol .36.1954.
- 18.Brown R: toward social economy.OP.cit.
- 19.Stoiner p.o: public expenditure budgeting op. cit.
- 20.Arrow k.j :social choice and individual values . ed.. New York .1963
- 21.Rothenberg: the measurement of social welfare Englewood cliffs N.j.prentice haal .1961.
- 22.dasgupta ajit , and pearce p.w:cost -benefit analysis ,op.cit .
- 23.Bergson a : areformulation of certain aspects of welfare economics .op.cit.
- 24.Gupta ,and pearce :cost – benefit analysis in theory and practice ,op , cit.
- 25.Little I.M.D.:CHOICE AND INDIVIDUAL VALUES .OP.CIT .
- 26.Dasgupta and pearce :cost -benefit analisis in theory and practice .op.cit.
- 27.Sen A.k:collective choice and social welfare ,London 1970.
- 28.S.K.Singh .op.cit.
- 29.S.K.singh :public finance in developed and developing countries.op.cit
- 30.United nations. Department of economic and social affairs: globalization and new challenges of public finance: fiscal management m transparency and accountability. report of the meeting of the group of experts .rom 28-30nov .2001

ثالثاً:- أحكام محكمة

- حكم المحكمة الدستورية العليا في قضية رقم 7 لسنة 16 دستورية عليا بجلسة 1997/2/1 المنشورة بالجريدة الرسمية عدد رقم 1997/2/13.

البرهان | للمحاماة والاستشارات القانونية

Abdelrahman law firm & legal Consultation

