أداة الإنفاق الحكومي في السياسة المالية بالجزائر 1992-2011

أ.بلوافي محمد
أستاذ مساعد، كلية العلوم الاقتصادية – جامعة أدرار
أ. يماني ليلى
أستاذةمساعدة، كلية العلوم الاقتصادية – جامعة تيارت

ملخص:

تعتبر السياسة المالية إحدى الركائز الأساسية التي تقوم عليها السياسة الاقتصادية ويتم استخدامها لتحقيق أهداف هذه الأخيرة، فبواسطة السياسة المالية تستطيع الحكومة التصرف بمواردها الضريبية وتنفذ خططها ومشاريعها عن طريق اعتماد النفقات اللازمة لذلك بما يتلاءم والوضع الاقتصادي العام.

من خلال هذه الدراسة سيتم تسليط الضوء على ماهية السياسة المالية وأهدافها وأدواتها. ثم نتطرق إلى تطور الإنفاق العام في الجزائر خلال الفترة 1992-2011 بشقيه النفقات الجارية والاستثمارية.

الكلمات المفتاحية : السياسة المالية – الميزانية العامة الإيرادات العامة – النفقات العامة.

Résume :

La politique financière est considérée comme l'un des piliers sur lequel repose la politique économique. Elle est utilisée pour atteindre les objectifs de cette dernière. Au moyen de la politique budgétaire, le gouvernement est en mesure de gérer ses ressources fiscales et mettre en œuvre ses plans de développement et ses projets en adoptant les dépenses nécessaires qui correspondent à la situation économique générale.

Grâce à cette étude, il sera mis en évidence la nature de la politique budgétaire, ses objectifs et ses outils. Ensuite, nous allons nous intéresser à l'évolution des dépenses publiques en Algérie au cours de la période 1992 – 2011, en ce qui concerne les dépenses en cours et les dépenses relatives aux investissements

Mots clés : La politique financière, la politique budgétaire, les dépenses publiques

مقدمة:

تعتبر السياسة المالية من الأدوات الاقتصادية التي تمتلكها الحكومة، فبواسطة السياسة المالية تستطيع الحكومة التصرف بمواردها الضريبية وتنفذ خططها ومشاريعها عن طريق اعتماد النفقات اللازمة لذلك و لتحقيق الأهداف السياسيةو الاقتصادية والاجتماعية العامة من خلال محاولة الوصول إلى مرحلة العمالة الكاملة،و استقرار الأسعارو الأجور وتحقيق العدالةو الرعاية الاجتماعيةو التنمية الاقتصادية، ومن اجل ذلك تلجأ الحكومات إلى زيادة أو تخفيض النفقاتو الضرائب بما يتلاءمو الوضع الاقتصادي العام، كما تستطيع الحكومات تغطية نشاطاتها المختلفة عن طريق إحداث عجز في موازنتها العامة.

وتركز السياسة المالية اليوم على زيادة النفقات العامةو تخفيض الضرائب و عجز الموازنة، وذلك بهدف تنشيط الطلب العام على السلعو الخدمات التي يحتاجها المجتمع.

ومن الأهداف التقليدية للسياسة المالية العامة المحافظة على موازنة عامة متوازنة، وكانت الحكومات دائما تتجه إلى عدم الإخلال بهذا المبدأ إلا في حالات استثنائية طارئة كالحرب، فالزيادة في الإنفاق الحكومي يجب أن يقابله ارتفاع في جباية الضرائب يناسب هذه الزيادة، إلا أنه بتطور المفاهيم الماليةو الاقتصادية للدولة الحديثة أصبح ينظر إلى السياسة المالية من منطلق ايجابي أكثر، بمعنى أن الحكومة يمكن أن تتجاوز مبدأ توازن الموازنة العامة إذا ما تطلبت ذلك الظروف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية السائدة.

ففي حالات الركود الاقتصادي وعندما يعمل الاقتصاد القومي بطاقة أقل من قدرته الإنتاجية الكاملة من الممكن أن تلجأ الحكومات إلى تنشيط الاقتصاد القومي من خلال زيادة الإنفاق العام و إحداثعجز في الموا زنة العامة، و عندما يقترب الاقتصاد من مرحلة التشغيل الكامل للمصادر و تجنبا لمخاطر التضخم يمكن للحكومة أن تعتمد سياسة مالية مختلفة تلاءم مثل هذا الوضع، أي أن الحكومة تلجأ إلى تخفيض نفقاتهاو زيادة الضرائب في هذه الحالة.

1- ماهية السياسة المالية:

لكي نتمكن من تحديد مفهوم للسياسة المالية و تعقب المراحل التي مرت بها في مسيرة حياة الشعوب حتى وصلت إلى ما هي عليه الآن لابد من ملامسة سريعة للمالية العامة كعلم قائم بذاته، تكمن أهميته بالتأثير الكبير على اقتصاديات الدول لا سيما أن هذا العلم أخذ دوره يتعاظم ضمن ظروف الحاضر و باتجاه المستقبل.

1-1 تعريف المالية العامة: لقد كان لنشوء الدولة القوية الموحدة في أورو با و عندما أصبح عليها أن تقوم بمهمات ووظائف لم يسبق لها أن تصدت لها من قبل، مما توجب عليها أن تؤمن إيرادات كافية لمواجهة النفقات التي ترتبت عليها بسبب تقديمها لخدمات معينة للمجتمع و قيامها بوظائف متنوعة اقتضاها التطور التاريخي لهذه المجتمعات.

تركزت معظم البحوث و الدراسات حول الإيرادات و سبل تحصيلها و زيادتها، وكذلك دراسة النفقات التي يتعين إنفاقها في سبيل تحقيق توازنها المالي، لكن اتساع نطاق الإنفاق العام و تدخل الدولة بشكل مباشر في الحياة الاقتصادية حتم عليها البحث في طرق جديدة لزيادة إراداتها العامة في مقابل التزاماتها المتعددة، و بذلك تخطت الدور التقليدي الذي قامت به سابقا و المقتصر على تحقيق التوازن المالي ليكون ذلك عامل مهم في تبلور المالية العامة كعلم يبحث في نفقات و إيرادات الدولة ضمن أصول و ضوابط ينبغي مراعاتها، و إلا تعرضت مالية الدولة للانهيار و التدهور.

وبذلك فقد عرفت المالية العامة على أنها العلم الذي يبحث في القواعد و الأصول التي تنظم أوجه النفقات و طرق إنفاقها و الأساليب التي تتبعها الإدارة المالية – مركزية كانت أم محلية- في الحصول على الموارد اللازمة لإشباع حاجات الجماعة.[1]

يتضح من هذا التعريف مدى ارتباطها علم المالية العامة بالتطور الذي طرأ على الفكر الاقتصادي، و على النظريات التي تناولت هذا الموضوع و التي تحولت بمفاهيمها من مسؤولية الدولة ضمن حدود الإنفاق على الأمن الخارجي و الدفاع و إلى أن تبنت الدولة الدور التدخلي في المجالات كافة فأصبحت معنية بالأوجه الاقتصادية كافة و الإشراف على معظم الفعاليات، و يعتبر هذا التطور نوعيا في طبيعة المسؤوليات التي تقع على عاتقها و التي شملت أيضا تمويل البرامج الاجتماعية و قطاع الخدمات كالصحة و التعليم و إلى ما هنالك من مجالات اختصت بها و أصبحت بحاجة إلى توفير الموارد و زيادة المنابع التي توفر من خلالها هذه الموارد لتغطي نفقاتها المتزايدة باستمرار.

2-1 مفهوم السياسة المالية: ظل و ما زال تطور السياسة المالية مرادفا و مرافقا لتطور المالية العامة و النفقات العامة و الإيرادات العامة، إذ تحتاج معظم البلدان إلى الإنفاق لتتمكن من القيام بواجباتها الملقاة على عاتقها و تسيير المصالح العامة، وخلال المدد السابقة حصلت تطورات كبيرة في مفهوم المصالح العامة التي يجب على البلدان تأمين تسييرها، ففي الوقت الذي كانت مهام الدولة تقتصر على توطيد الأمن الداخلي و الخارجي و إقامة العدالة بين الأفراد (مفهوم تقليدي)، أصبحت اليوم تشمل كل النواحي الاقتصادية و الاجتماعية والثقافية (مفهوم حديث للمالية العامة) أي أنها تمارس وظائف عدة منها القيام بالمشاريع العمرانية وتحسين الأوضاع المعيشية وحماية الاقتصاد الوطني وزيادة الثروة الوطنية ونشر العلم وحفظ الصحة العامة وتأمين مياه الري و الشرب و معالجة الأزمات الاقتصادية، وهكذا فإن الدولة تحتاج إلى المال مع ازدياد تلك الوظائف.[2]

[1]- د.يوسف شباط، د. محمد الحلاق، السياسة المالية ، منشورات جامعة دمشق، دمشق –سوريا، 2006، ص 16.

[2]- د. حسن عواضة، ود.عبد الرؤوف قطيش، المالية العامة (الموازنة، الضرائب، الرسوم) دراسة مقارنة، الطبعة الاولى، دار الخلود للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت 1995. ص09.

إلا أن علم المالية و بالتالي السياسة المالية لم تأخذ الشكل الحالي إلا في الثلث الأول من القرن التاسع عشر، و أول من بحث الأصول المالية بحثا عميقا كان العالم الفرنسي بودان (BODIN) عام 1756، ثم ظهرت مؤلفات تحتوي على قواعد واضحة لأوضاع السياسة المالية و النظام الضريبي في أوروبا و تحت عنوان (روح القوانين) لمونتسيكو، و في عام 1776 نشر الاقتصادي الانجليزي ادم سميث في كتابه المعروف (ثروة الأمم) و فيه القواعد الواضحة و الصريحة لمختلف أنواع الضرائب، ثم بعد ذلك جاءت الثورة الفرنسية الكبرى التي قلبت القضايا المالية رأسا على عقبو كانت فاتحة عهد جديد في تاريخ المالية العامة و التشريع المالي، و في مطلع القرن العشرين أصبح علم المالية علما مستقلا له مؤلفاته و قواعده الصريحة و تقاليده.[3]

ففي الوقت الذي آمنت فيه النظرية التقليدية بمبدأ الحياد المالي في ظل الدولة الحارسة و أن الحكم على سلامة المالية العامة يكون في ضوء مبدأ توازن الموازنة و ليس مبدأ التوازن الاقتصادي، أعيد النظر بهذه الفكرة بعد الأزمة الاقتصادية الكبرى (أزمة الكساد العظيم) و أصبح للدولة وللسياسة المالية مفهومين جديدين يختلفان عن المفهوم التقليدي بحيث يسمح بوجود عجز أو فائض في الموازنة العامة، وبالتالي إنهاء حالة الحياد المالي الذي قامت عليه النظرية التقليدية، وهكذا فإن الحكم على سلامة السياسة المالية لم يقتصر على مبدأ توازن الموازنة و إنما التأثير في وضع التوازن الاقتصادي العام، ثم كانت الحرب العالمية الثانية و أظهرت أهمية الدور الذي يمكن أن تلعبه السياسة المالية في الحد من ظاهرة التضخم والركود باستخدام أدواتها المالية لمعالجة تلك المشكلات الاقتصادية، و في الوقت الحاضر أصبح من المعترف به لدى معظم الاقتصاديين و رجال السياسة أن السياسة المالية هي أقوى انواع السياسات الاقتصادية و انتقال اهتماماتها كان لابد معه انتقال هدف السياسة المالية إلى تحقيق ما يلي[4]:

- المحافظة على مستوى التشغيل الكامل الذي وصلت إليه البلدان من استخدام السياسة المالية و مكوناتها في تحقيق الاستقرار الاقتصادي و الاجتماعي.
- مكافحة التضخم على المستوى الكلي و من إتباع الإجراءات الضرورية (السياسة المالية) لمكافحة التضخم في قطاعات معينة طبقا لنوعيته لإعادة التوازن بين العرض و الطلب الإجماليين، كذلك الاهتمام بمشكلات التطور الاقتصادي.
- الاهتمام بمشكلات التطور الاجتماعي (إعادة توزيع الدخل)، وخاصة بعد تطور دور الدولة في الحياة الاجتماعية و الاقتصادية إذ بدأت تلعب السياسة المالية فيها دورا مهما و بارزا في تحقيق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية في معظم البلدان و خصوصا البلدان النامية.

[3]- جورج كلارك وآخرون، موجز الاقتصاد الامريكي، مكتب الاعلام الخارجي، وزارة الخارجية الامريكية 2002، ص ص 66-69.

[4]- مجدي محمود شهاب، الاقتصاد المالي – نظرية مالية الدولة والسياسة للنظام الرأسمالي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية 1999، ص ص12-13

و مما تقدم يمكن تعريف السياسة المالية تعريفا يتلاءم و الفلسفة الاقتصادية و الاجتماعية التي تعتنقها الدولة، ففي ظل النظرية التقليدية فإن السياسة المالية يمكن تعريفها تبعا لغاستون و غيره من الكلاسيك بأنها مجموعة القواعد التي يجب على الحكومات و الهيآت العامة أن تطبقها في تحديد النفقات العامة و تأمين الموارد اللازمة لسد هذه النفقات من خلال توزيع أعباءها بين الأفراد، في حين أن التعريف الحديث للسياسة المالية يركز بصورة أساسية على الوسائل المستخدمة، إذ تعرف السياسة المالية بأنها مجموعة من السياسات الحكومية التي تستخدم الوسائل المالية من نفقات عامة وضرائب وقروض ووسائل نقدية وموازنة...الخ لتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية والصحية.[5]

2- أهداف السياسة المالية:

تعد السياسة المالية احد أهم أدوات السياسة الاقتصادية التي يمكن من خلالها التأثير على حركة المتغيرات الاقصادية والتأثير على الطبقات والشرائح الاجتماعية على اعتبار أن هذه الأدوات و الإجراءات تطبق على الأفراد والجماعات البشرية، لذلك تتعدد أهداف السياسة المالية و تتشابك في إطار المجتمع الاقتصادي وبناءاً على ذلك نلاحظ أنها تسعى لتحقيق الأهداف التالية:

2-1-**تحقيق العدالة الاجتماعية:** ركزت الأفكار والنظريات الاجتماعية منذ فجر التاريخ على العدالة الاجتماعية، لكن الممارسات العملية والحكام كانوا يصدرون القوانين و الأحكام التي تحقق مصالح مجموعة صغيرة من الأفراد، و بذلك كانت العدالة شبه غائبة في أكثر المجتمعات، فالعدالة في المفهوم السياسي والاقتصادي والاجتماعي تعني مساواة الناس أمام القانون و الاستفادة من الخيرات العامة وتحقيق التكافل بين الأغنياء والفقراء و إزالة مظاهر التمييز كلها بين الأفراد بغض النظر عن اللون أو الأصل أو الجنس.

إن العدالة الاجتماعية أو المساواة كما يعدها البعض إنما تعني أن يتمتع الجميع بالحقوق و الحريات دون تمييز.[6]

أن مفهوم العدالة الاجتماعية الذي يرتبط بالإنصاف أو المساواة قد تطور و ارتبط بالديمقراطية لأن سلطة الحاكم المنتخب أصبحت مرهونة بالفاعلين الاجتماعيين أي بصناديق الاقتراع، ولذلك أصبحت الحكومات تخاف من الاستبداد و الظلم و تحقيق مصالح طبقة على حساب طبقة أخرى.

وفي هذا الإطار يرى (آلان تورين) المفكر الفرنسي أن المواطنة و التلاحم الاجتماعي والانتماء للدولة او القومية والارتباط بثقافة معينة وتاريخ مشترك قد يستثمرها الحاكم لتحقيق مصالح البعض على حساب البعض

[5]- د.حسن عوضه، ود. عبد الرؤوف قطيش، المالية العامة، مصدر سابق، ص 9-13.

[6]- تامر محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، دار مجدلاني للنشر، عمان 2004، ص ص 197-198.

الآخر، وبذلك تزول العدالة وهو يركز على الديمقراطية أكثر من تركيزه على العدالة الاجتماعية التي قد يختفي وراءها الحاكم لتحقيق بعض المصالح الخاصة.[7]

فالديمقراطية والانتخابات الحرة أصبحت الأداة الهامة لتحقيق العدالة الاجتماعية، والسؤال المطروح حاليا هو: كيف تستطيع الديمقراطية تحقيق العدالة الاجتماعية في المجال المالي والضريبي ؟

إن تطبيق مبدأ التجنيد الإجباري على جميع الرعايا يعني عدالة اجتماعية، فإذا أعطت الدولة مجموعة من الأفراد صفة الإعفاء يعني أنها غير ديمقراطيةو لا تحقق العدالة، وفي المجال المالي فإن فرض الضرائب على جميع المواطنين يعني تحقيق العدالة الضريبية لكن السؤال المطروح: هل تفرض الضرائب بمعدلات متساوية على جميع الأفراد لتحقيق العدالة ؟

بالطبع يجب على الدولة فرض الضرائب استنادا للدخل ووضع المكلفو الثروة، وهنا تدخل في إطار التنظيم الفني للضرائب، ضرائب مباشرةو ضرائب غير مباشرة، ولكل نوع من هذه الضرائب سلبياتهو ايجابياته، فالضرائب غير المباشرة غير عادلة لأنها لا تأخذ وضع المكلف بعين الاعتبار، فمثلا فرض ضريبة 10 دينار على علبة سجائر لا يراعي وضع هذا المستهلك المالي هل هو غني أو فقير؟ أما الضرائب المباشرة فهي ضرائب عادلة لأنها تأخذ وضع المكلف بعين الاعتبار، فالمالك الذي يملك مصنعا و متجراو تجارة الاستيرادو التصدير، لا يمكن أن يدفع ضريبة مثل العامل أو الموظف الذي يتقاضى راتبا في نهاية الشهر، فالضريبة المباشرة على هذا المكلف الغني يجب أن تكون مرتفعة في حين يجب أن تكون ضريبة الآخر متدنية.

كذلك ثمة من يسأل هل فرض ضريبة بمعدل 15 % على الموظفو التاجر تكون عادلة لأنها متساوية في المعدل؟، بالطبع لا تكون هذه الضريبة عادلة لان عبء 15% على الموظف هو اكبر بكثير من عبئها على دخل التاجر، لان التاجر اشبع الحاجات الأساسية فيما لم يستطيع الموظف إشباع حاجاته الأساسيةو هو في حالة عجز مالي مستمر نظراً لارتفاع الأسعار مقابل ثبات الأجور.

واستنادا لذلك نعرف العدالة الضريبية أنها هي فرض ضرائب أو معدلات ضريبية متساوية على جميع المكلفين و الأموال الخاضعة للضريبةو لا يجوز إعفاء بعض الأفراد أو الشرائح أو القطاعات الاقتصادية دون مبررات موضوعية تستند لسياسة الدولة أو حالة الاقتصاد الوطني، و تتمثل خصائص العدالة الضريبية فيما يلي:

- تساوي المعدلات الضريبية أو الضرائب المفروضة فلا يجوز فرض معدل مرتفع لصناعة الغزل و معدل منخفض لصناعة النسيج مثلا؛

[7]- آلان تو رين، ما الديمقراطية ؟، ترجمة عبود كاسوحة، منشورات وزارة الثقافة، دمشق 2000، ص 48-50.

- معاملة العاملين في قطاع معين نفس المعاملة الضريبية، أي إخضاع جميع العاملين مثلا في صناعة المنظفات لنفس المعدلات الضريبية كما يجب أن يخضع العاملون في التجارة لنفس المعدلات الضريبية دون تمييز؛
- إعفاء ذوي الدخل المحدودو خاصة الموظفينو العمال و غير العاملين (العاطلين عن العمل) وذوي الدخول دون حد الكفاف؛
- أن التمايز في الضرائبو المعدلات الضريبية يجب أن يستند لمبررات اقتصادية مثل تحفيز الإنتاج في قطاع معين آو تشجيع الاستثمار أو التصدير أو أحيانا فرض ضرائب مرتفعة على الصناعات المضرة بالصحة العامة مثل الكحولو التبغ و غيرها.

تعد العدالة الضريبية أحد أهم أدوات السياسة المالية لأنها تدفع الأفرادو تحفزهم على المساهمة في الأعباء العامة، وهنا يجب التركيز على مكافحة التهرب الضريبي، لان التهرب يساعد البعض على تحقيق ثروات خاصة على حساب الآخرين و يدفع الأكثرية إلى عدم الاهتمام بالشؤون العامة و إيجاد وسائل غشو خداع للتخلص من الضرائب.

أما استخدام الضرائب كوسيلة للتدخل وهو جوهر السياسة المالية فإن الضريبة كما هو معروف وسيلة مالية لتمويل الإنفاق العام، لكنها أصبحت من أهم أدوات التدخل استنادا للنظرية الكينزية، ومن هنا تعتبر الضرائب إحدى أهم أدوات السياسة المالية لان من خلالها يمكن تشجيع الإنتاج والتصدير وتخفيض الاستيراد وزيادة الدخول أو تخفيضها.

إن تحقيق العدالة الضريبية بصورتها النسبية يؤدي لتحقيق العدالة الاجتماعية، لأن أكثر الأنظمة السياسية تضع في صلب برامجها العدالة الضريبية بشكل دقيق، كما أن الأحزاب تضع في برامجها الانتخابية (زيادة أو تخفيض الضرائب) فالأحزاب العماليةو الديمقراطية تسعى لزيادة الضرائب على رأس المالو تخفيض ضرائب الأجور وذلك لتحقيق العدالة الاجتماعية، في حين تسعى الأحزاب المحافظةو اليمينية إلى دعم أصحاب الاستثمارات والرساميل فتخفض الضرائب على الأرباح بهدف تشجيع الاستثمار و تزيد الضرائب على الاستهلاك والأجور اعتقاداً منها أن المستثمر أو المنظم هو المحرك الأساسي في النظام الرأسمالي.[8]

إن اختلاف الأنظمة السياسية لا يقلل من أهمية العدالة الضريبية كمصطلح و مفهوم سياسي اقتصادي اجتماعي، و يسعى كل نظام لاستخدام المعدلات الضريبيةو الضرائب التي تحقق سياساته الاقتصاديةو الاجتماعية.

[8]- د. علي كنعان، الاقتصاد المالي، منشورات جامعة دمشق، دمشق 2009. ص 314.

2-2- تحقيق التوازن الاقتصادي:

تستطيع السياسة المالية بما تمتلكه من أدوات أن تؤثر على العرضو الطلب الكليين، فمن خلال الإنفاق العام تؤثر على العرض، و من خلال الضرائب تؤثر على الطلب وذلك كما يلي:

أ-الإنفاق العام: و يتألف من الإنفاق الجاريو الإنفاق الاستثماري، فكلما زاد الإنفاق بشكل عام يزداد الإنفاق الكلي و يزداد الطلب الكلي في الاقتصاد، و في حال زيادة الإنفاق الجاري هذا يعني زيادة الدخول، فإذا كان العرض منخفضا سوف يحصل التضخم، وإذا كان العرض اكبر من الطلب سوف يؤدي الإنفاق الجاري لتحريك الطلب ولذلك نحصل على التوازن.

و الإنفاق الاستثماري سوف يتضمن شراء السلعو المواد وإقامة المصانع، وعلى الدولة زيادة الإنفاق الاستثماري إذا كان العرض منخفضا وذلك بهدف تشجيع القطاع الخاص على زيادة الإنتاج مما يؤدي لحدوث التوازن، اذ يجب على الدولة دراسة حالة الاقتصادو اختيار الحل الأفضل، إنفاق حكومي جاري ام إنفاق حكومي استثماري.

ب- الضرائب: و هي الأداة المالية الهامة لإعادة توزيع الدخل، فكلما ازداد حجم الضرائب تزداد العدالة الضريبية و العدالة الاجتماعيةو خاصة في حالات الضرائب المباشرة، أما إذا اعتمدت الدولة على الضرائب غير المباشرة فإن ذلك يعني إعادة توزيع الدخل لصالح الأغنياء لذلك على الدولة استخدام الضريبة لتحقيق الإنصاف الاجتماعي أي التركيز على الضرائب المباشرة في إعادة توزيع الدخل وبالتالي فهي تشجع الطلب مما يؤدي إلى لزيادة الإنتاج و حصول الرواج الاقتصادي.

ويجب أن تنطلق الدولة من حالة الاقتصاد الوطني، هل هناك توازن بين العرض والطلب؟ هل العرض أكبر من الطلب ؟ كيف يمكن تحقيق التوازن من خلال الإنفاق العامو الضرائب ؟

أ-إذا كان العرض اكبر من الطلب فإن الاقتصاد يكون أمام حالة ركود، وهنا ينبغي على الدولة تشجيعو تحفيز الطلب وذلك عبر:

- زيادة حجم الإنفاق العام الجاري الذي يتضمن زيادة الأجور؛
- تخفيض الضرائب لأنها تؤثر على الدخول فتزداد الدخول بمقدار هذا الانخفاض فيزداد الطلب الكلي.

إن زيادة الإنفاق العامو تخفيض الضرائب سوف يحفز الطلب الكلي.

ب- إذا كان الطلب اكبر من العرض فان الاقتصاد يكون في حالة تضخمو أمام هذه الحالة على الدولة أن:

- تخفض من حجم الإنفاق العام وخاصة الجاري بحيث يؤدي ذلك إلى تراجع طلب الحكومة على السلع و الخدماتو أعمال الصيانة.
- زيادة الضرائب لتخفيض حجم الأرباحو المداخيل فيؤدي ذلك لتخفيض الطالب الكلي.

إن زيادة الضرائب وتخفيض الإنفاق العام سيؤثران على الدخل فينخفض مقابل العرض فيحصل التوازن الاقتصادي الكلي.

ج-تخفيض عجز الموازنة:

عجز الموازنة هو التباين الشديد الحاصل بين نمو النفقات العامة للدولة ونمو الإيرادات العامة،[9] وهو كذلك عجز الإيرادات العامة عن مواجهة النفقات العامة، والسؤال المطروح كيف ستمول الدولة هذا العجز المالي، هل من خلال الإصدار النقدي ام من خلال الاقتراض من الجمهور أم الإقراض الخارجي؟

وبذلك تنتقل لسياسة عجز الموازنة أو ما يسمى بالتمويل بالعجز،و الذي يعرف بأنه سياسة مالية تستخدمها الدول النامية حيث تمول عجز الموازنة عن طريق الإصدار النقدي مما يؤدي لحدوث التضخم، و من أسباب حدوث العجز المالي ما يلي:

- زيادة و تطور حجم الخدمات الاجتماعية التي تقدمها الدول أو ينبغي تقديمها للمواطنين بهدف تحسين ظروف المعيشة.
- زيادة حجم الإنفاق على مشاريع القاعدة الأساسية من طرقات و جسور و مرافق عامة و سكك الحديد و المطارات و الاتصالات و غيرها.
- زيادة حجم التوظيف الحكومي بهدف تخفيض حجم البطالة.
- تدني مستوى الخبرات الضريبية مما يؤدي إلى زيادة حجم التهرب الضريبي.
- الخلل الهيكلي بين قطاعات الاقتصاد الوطني و فروعه، فالتجارة و الخدمات تنمو و تتطور بمعدلات اكبر بكثير من القطاعات الإنتاجية.

إن هذه الأسباب توضح لنا أن النفقات تتزايد والإيرادات تتراجع الأمر الذي يؤدي لزيادة عجز الموازنة و السؤال المطروح ما هو الحجم الأمثل لعجز الموازنة ؟

بالطبع لا توجد وصفة جاهزة لتحديد العجز أو الحجم الأمثل للعجز، لكن الخبرات الأوروبية حددت نسبة العجز إلى الناتج المحلي الإجمالي بمقدار 03% للدول التي ستنضم للاتحاد الأوروبي، و إذا أخذنا الدول النامية مقابل هذه الدول يمكن القول أن الحجم الأمثل لنسبة العجز يقدر بـ 08 إلى 10 % .

فالدول المتقدمة تمول العجز المالي من خلال الاقتراض من السوق النقدية أي من خلال إصدار سندات الدين العام التي تطرح للتداول في الأسواق المالية التي تكلف الدولة نفقات تسويقها و الفوائد المترتبة عليها.

[9]- رمزي زكي، عجز الموازنة العامة، دار ابن سينا للنشر، القاهرة 1992. ص 39.

وفي الدول النامية فكانت تلجأ للإصدار النقدي أي الاقتراض من خلال البنك المركزي مما يؤدي لحدوث التضخم، أما في الظروف الراهنة فأصبحت بعض الدول التي أحدثت الأسواق المالية تسوق سندات الدين العام في البورصة أي اتجهت الدول النامية للاقتراض من الجمهور وذلك بهدف تخفيض حجم الضغوط التضخمية التي يحدثها الإصدار النقدي (التمويل بالعجز).

فالسياسة الحكومية تتألف من الإنفاق العامو الإيراد العام، فإذا ازداد حجم الإنفاق العامو انخفض الإيراد العام يحصل عجز، و إذا ازداد الإيراد العامو انخفض الإنفاق العام يحصل الفائض، لذلك فإن دور السياسة المالية لا ينصب على تحقيق التوازن كما كان ينادي به الكلاسيك في السابق، بل حسب حالة الاقتصاد الوطني.

ففي حالات الركود ينبغي على الدولة من خلال السياسة المالية زيادة حجم الإنفاق العامو تخفيض الضرائب وبالتالي يزداد العجز، لكن الدول تحقق من خلال هذه الإجراءات دفع الاقتصاد من الركود إلى الرواج بغض النظر عن تكلفة الأموالو حجم العجز.

وفي حالات الرواج (التضخم) تخفض الدولة الإنفاق العام وتزيد الضرائب لكي تخفف من حجم الضغوط التضخمية وقد تشكل الدولةفائضا تستخدمه في حالات الركود استناداً لمبدأ الميزانية الدورية التي ظهرت في الولايات المتحدةو أوروبا بعد الكساد الكبير الذي حصل علم 1929، وقد أدت هذه الفكرة للمرونة في تحديد الموازنات و تنفيذهاو تمويل العجز الذي يحصل، أي لا يوجد ما يسمى الدعوة لتخفيض عجز الموازنة بل يرتبط العجز بحالة الاقتصاد، فبالسياسة المالية تتدخل الدولة لإصلاح الخلل في الاقتصاد الوطني، و ليست مهمة السياسة المالية تخفيض النفقات لكي تتعادل مع الإيرادات[10].

فالعجز ليس عبئاً ماليا لأن أكثر ميزانيات دول العالم تعاني من العجز، ولو كان العجز عيباً اقتصاديا لما ظهر في الدول المتقدمة التي قطعت شوطاً في النمو الاقتصادي أي ليست المشكلة في العجز، بل في مصادر تمويله و الحالات التي ينبغي التدخل فيها لكي يتم تطوير الاقتصاد الوطني.

2-3- تحفيز النمو الاقتصادي:

يعرف النمو الاقتصادي بأنه زيادة في كمية عناصر الإنتاج المستخدمةو رفع كفاءتها الإنتاجية بهدف زيادة الناتج القومي، ويعرف كذلك بأنه الزيادة المضطردة في إمكانيات الاقتصاد على إنتاج السلع والخدمات التي يرغبها المجتمع، فالنمو الاقتصادي يتضمن الأدواتو هم عناصر الإنتاج والنواتج وهم السلع والخدمات التي ينتجها هذا الاقتصاد.

[10]- د. علي كنعان، الاقتصاد المالي، مرجع سابق، ص 320.

يعد الدخل القومي أهم المؤشرات على النمو الاقتصادي، فإذا حصل النمو ولم يشعر المواطن بهذا النمو عن طريق زيادة دخله فيكون النمو قد ذهب باتجاهات غير صحيحة، وإذا ظهر التحسن في الدخول تكون نتائج النمو واضحة، وهنا تتدخل السياسة المالية التي تساهم في توزيع وإعادة توزيع الدخول لتحقيق العدالة الاجتماعية، والسؤال المطروح هو: ما دور السياسة المالية في تحفيز النمو الاقتصادي؟، وما الآلية التي تعمل بها لزيادة الإنتاج من السلع والخدمات؟

بالطبع لا توجد معايير محددة وثابتة لجميع الاقتصاديات، وتختلف هذه المعايير في الدول النامية عن المعايير المستخدمة في الدول المتقدمة.

ففي الدول النامية التي لم تستكمل مسيرة تطورها الاقتصادي بعد فإن السياسة المالية ضرورية، إذ لا يمكن تطوير الأدوات الإنتاجية والإنتاج دون تدخل المالية الحكومية ويكون ذلك عن طريق:

- زيادة الإنفاق العام على مشاريع القاعدة الأساسيةلكي يكون عاملا مساعداً على تخفيض تكاليف الإنتاج؛
- إقامة بعض المصانع الهامة التي لا يقدم عليها القطاع الخاص من جهة وإقامة المصانع العامة لتشجيع القطاع الخاص من جهة ثانية؛
- تقديم الإعانات الإنتاجية بهدف تحفيز الاستثمار والمستثمرين وذلك خلال فترة التأسيس بهدف دعم الإنتاج الوطني؛
- تخفيض الضرائب أو الإعفاء خلال فترة تأسيس المنشآت الصناعية وذلك لزيادة حجم التراكم الرأسمالي.

إذا قامت السياسة المالية بهذه الإجراءات فإن المستثمرين سيقدمون على إقامة المنشآت، وبالتالي سوف يزداد الإنتاج ويزداد معدل النمو الاقتصادي وتصل الدولة إلى الأهداف المنشودةوهي تصنيع المواد الأولية وتشغيل العمالة الوطنية وزيادة الدخل الوطني.

أما عندما يبلغ الاقتصاد الوطني مراحل متقدمة فإن السياسة المالية سوف تنتقل لصيغة جديدة، لأنه لكل مرحلة من مراحل النمو سياسة مالية خاصة بها.

أما في الدول المتقدمة فإن النمو الاقتصادي قد بلغ مراحل متقدمة، وعلى الحكومات أن تبحث في مجالات أخرى لتحفيز النمو ويكون ذلك عن طريق:[11]

- تقديم الإعانات الاجتماعية للعاطلين عن العمل بهدف تحفيز جانب الطلب فيشجع العرض على الزيادة؛

[11]- د. علي كنعان، الاقتصاد المالي، مرجع سابق، ص 322.

- زيادة حجم الإنفاق على خدمات الرفاهية مما يشجع الاستثمار في قطاع السياحةو الرفاهيةو التسلية و غيرها.

إن الإنفاق في الدول المتقدمة يختلف عن الإنفاق في الدول النامية من حيث الجوهرو الشكل، كما يختلف في النتائج، لأن تحفيز النمو الاقتصادي في الدول النامية يتجه باتجاه زيادة الإنتاج من السلعو الخدمات والتصنيع، بينما يتجه في الدول المتقدمة لزيادة الرفاهية.

3- أدوات السياسة المالية:

تتمثل أدوات السياسة المالية في الوسائل التي تستخدمها الدولة للتأثير على حركة المتغيرات الاقتصادية فتؤدي لتحقيق الأهداف المنشودة، و بتعبير أدق هي مجموعة الوسائل المالية من أدوات الجباية و من أدوات الاتفاق العام و غيرها التي يمكن أن تؤثر على حالة النشاط الاقتصادي و تؤدي لتحقيق الأهداف العامة.

من خلال هذا التعريف يتضح أن الأدوات المالية كثيرة و متنوعة، وتختلف من بلد لآخر، كما لا يمكن تطبيق الأدوات نفسها في اقتصاديات متباينة في درجة النمو الاقتصاديو التقدم التكنولوجي، إضافة إلى ذلك فإن علم الاقتصاد هو احد أهم العلوم لذلك لابد من وجود فوارق بين المجتمعاتو اعتراضها أو قبولها بأداة مالية أكثر من غيرها، فلا يوجد معيار محدد أو وصفة جاهزة من أدوات السياسة المالية لمعالجة ظاهرة محددة بل دائما تستخدم عدة أدوات معا، واستنادا لذلك فإن أدوات السياسة المالية تتمثل في:

3-1- الضرائب و الرسوم:

تعد الضريبة من أهم الأدوات المالية نظراً لأنها توفر للخزينة العامة حوالي 90% من الايرادات العامة،و هي وسيلة سيادية تعبر عن دور الدولة ووجودها وسلطاتها، لذلك سميت بـ "إيرادات سيادية"و لا يستطيع الاعتراض عليها أو عدم دفعها كما هو الحال في القروض العامة أو الرسوم، أي يدفعها المكلف استنادا للنصوص القانونية إضافة إلى ذلك فإن استخدام الضرائب يعد عاملا هاماً للتأثير على الحياة الاقتصادية، فبعد أن كان الكلاسيكيون يعتبرون الضرائب وسيلة مالية لإشباع الحاجة المالية للدولة، اعتبر الكينزيون الضريبة أداة هامة للتدخل و توجيه النشاط الاقتصادي، فإذا أرادت الدولة تشجيع الإنتاج في قطاع معين فإنها تخفض الضرائب عليه و ترفعها على قطاع آخر، وبالمقابل فإن الضريبة أداة هامة للتأثير على إعادة توزيع الدخل وتحقيق الإنصاف الاجتماعي.

إن مركب الضرائب بين مباشرة وغير مباشرة يختلف من مجتمع لأخر ومن حالة اقتصادية لأخرى وحسب توجهات الدولة وسياستها العامة، وبالتالي لا يمكن استخدام الضريبة نفسها التي تستخدمها ألمانيا في الجزائر نظرا لاختلاف مستوى التقدم.

2-3 القروض العامة:

تعتبر القروض العامة ظاهرة حديثة العهد ترجع للحرب العالمية الأولى، عندما اضطرت جميع الدول المتحاربة لتمويل نفقاتها الحربية وتجهيز الجيوش و أصبحت القروض بعد تلك الحرب ضرورية لإصلاح ما دمرته الحرب، لان الضرائب و الرسوم لا تستطيع لمحدوديتها إعمار ما دمرته الحرب، لذلك أصبحت قاعدة مالية عادية بعد أن كانت ظاهرة استثنائية تستخدمها الدول في الظروف الاستثنائية.

لكن هذه الظاهرة ترجع في جذورها إلى القرون الوسطى أو ما قبل، فعندما كان الملك أو الإمبراطور يحتاج للأموال يلجأ إلى فرض الضرائب والرسوم، ولكن بعض الملوك كانوا يقترضون من كبار التجار والنبلاء لسد الاحتياجات العامة ثم تسدد هذه القروض من حصيلة الضرائب[12].

أما الدولة الإسلامية العباسية فقد استخدمت القروض العامة عدة مرات عندما كانت إيرادات الدولة لا تكفي لسد النفقات العامة، أو لتجهيز الحملات العسكرية، وكان الخليفة يضع إيرادا معينا ضمانا لسداد هذه القروض مثل الخراج وكانت القروض العامة ظاهرة مألوفة في العصر العباسي نظراً لتراجع حجم الإيرادات بسبب الجفاف و الأمراض أو حالات الاضطرابات السياسية و غيرها.

إلا أن ظاهرة القروض العامة انتشرت بشكل واضح في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر عند انتشار أفكار المدرسة الكلاسيكية، واعتبرها الكلاسيك آنذاك ظاهرة استثنائية لا يجوز الإعتماد عليها إلا في حالات استثنائية، لان الاقتراض الحكومي سوف ينافس القطاع الخاص في الحصول على المدخرات وبالتالي ينخفض الاستثمار و ينخفض حجم التشغيل ويحصل الركود.

تلجأ الدولة في الظروف الراهنة إما لتمويل الأعمال الحربية و إعمار ما دمرته الحرب، أو لإقامة مشاريع البنى التحتية التي تعجز الإيرادات العادية عن تمويلها و إما لسد عجز الموازنة الذي أصبح ظاهرة دائمة بعد أن كان ظاهرة استثنائية.

3-2-1- تعريف القروض العامة:

عرفت القروض العامة على أنها ظاهرة استثنائية تلجأ إليها الحكومات لتمويل عجز الموازنة، ويترتب على الحكومة دفع الفوائد عن هذه الأموال وردها في أوقات استحقاقها في حين تكون الضرائب نهائية و ليس لها فوائد، فهي إيراد دائم و سيادي، وللقروض العامة عدة تعريفات منها:

- القرض العام هو مبلغ من المال يدفعه أحد أشخاص القانون العام أو الخاص للدولة بموجب عقد يستند إلى نص تشريعي، يتضمن مقابل الوفاء؛

[12]- د. علي كنعان، الاقتصاد المالي، مرجع سابق، ص 177.

- القرض العام هو مبلغ من المال يقدمه المقرض من اجل الحصول على فائدة معينة ويتحدد في عقده فترة الوفاء وطريقة التسديد؛
- القروض العامة هي العلاقة الاقتصادية التي تتولد عندما يمنح شخص ما طبيعي أو اعتباري شخصا آخر قيمة مالية لاستخدامها مؤقتا مع الالتزام بردها و يقدم القرض عادة مقابل بدل معين هو فائدة القرض؛[13]
- القرض العام هو مبلغ من المال تحصل عليه الدولة من الأفراد أو المؤسسات الوطنية او الأجنبية يتضمن مقابل الوفاء ويؤدي لإشباع الحاجات المالية المتزايدة للدولة ويحقق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

والتعريف الأخير يتضمن كافة السمات و الخصائص التي يتمتع بها القرض فهو يشمل:

- مبالغ تقترضها الدولة أو احد الجهات العامة الحكومية؛
- الاقتراض من المؤسسات الوطنية أو الأجنبية أو الأفراد؛
- يختلف القرض عن الضريبة في أن القرض يتضمن مقابل الوفاء من الأقساط والفوائد التي يترتب عليها أو (القرض + الفائدة) إذا كان يسدد دفعة واحدة، بينما الضريبة تسدد بصفة نهائية وبدون مقابل؛
- تحصل الدولة على القروض لإشباع الحاجات المالية للدولة، وقد يكون السبب هو سد عجز الموازنة أو القيام بمشاريع اقتصادية كبيرة؛
- يحقق القرض مجموعة من الأهداف الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية و بالتالي يحدث أثارا قد تكون ايجابية أو سلبية على المتغيرات الاقتصادية الكلية في الاقتصاد الوطني.

أكدت الأبحاث و الدراسات الاقتصادية على أن اعتماد الدولة على القروض العامة يجب أن يكون ضمن خطة محددة، حيث يعطي أثارا ايجابية لان إنفاق القرض على الحاجات الاستهلاكية سوف يؤدي لرفاهية المجتمع لكن يترتب على الدولة التزامات مالية ينبغي تسديدها لاحقا من الضرائب و بالتالي ما أحدثه من آثار ايجابية في الوقت الحاضر سوف ينعكس سلبا في المستقبل، أي سوف تحدث أثار انكماشية عند سدادها، لان سدادها سيكون من خلال الضرائب و الضرائب غير المباشرة.

2-2-3 أسباب لجوء الدولة للقروض العامة:

تعد ظاهرة القروض العامة ظاهرة حديثة العهد لأنها أصبحت مستمرة دون توقف، ففي حين كانت الدولة في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر لا تلجأ للقروض العامة إلا في الحالات الاستثنائية، فقد أصبحت

[13]- احمد مراد، النظام المالي في البلدان الاشتراكية، منشورات وزارة الثقافة، دمشق 1973. ص ص 195-196.

ظاهرة سنوية وفي أكثر دول العالم نظراً لان الاقتطاعات الضريبية غير قادرة على مواجهة الأعباء المالية المتزايدة بسبب التطور الحاصل في الحاجات العامة من جهة وبسبب التضخم (الارتفاع المستمر في الأسعار) من جهة أخرى، و تلجأ الدولة للقروض العامة للأسباب التالية:[14]

أ- أسباب مالية:

تلجأ الدولة للقروض العامة عندما لا تكفي الموارد المالية العادية كالضرائب و الرسوم و فوائض القطاع العام و غيرها، ويرجع ذلك للحالات التالية:

- عند انخفاض الحصيلة الضريبية نتيجة التهرب الضريبي أو سوء تقدير المطارح الضريبية؛
- عندما ترتفع الأسعار خلال العام المالي، ولا تستطع الدولة فرض ضرائب أو رسوم جديدة؛
- في حالات المواسم الرديئة قد تضطر الدولة لتقديم إعانات للفلاحين أو الصناعين حين حدوث الكوارث الطبيعية؛
- في حالات ارتفاع المستوردات بشكل مفاجئ خلال السنة المالية مثل ارتفاع سعر النفط و الغاز أو ارتفاع أسعار الحديد و غيرها من السلع التي تؤثر على ميزانية الدولة.

أن هذه الحالات تفرض على المالية العامة البحث عن موارد لتغطية الاحتياجات الجديدة الأمر الذي يدفعها للقروض العامة الداخلية أو الخارجية.

ب- أسباب اقتصادية:

تلجأ الدولة للقروض العامة بهدف تنشيط وتشجيع الإنتاج الوطني و إحداث التوازن الاقتصادي، فإذا توازن الاقتصاد في ظل عرض غير مرن وطلب محدد فان هذه الحالة تكون في الدول النامية، وعادة ما تسعى الدولة لكسر الحلقة المفرغة للفقر وعن طريق الدفعة القوية يمكن إخراج الاقتصاد من حالة السكون باتجاه النمو الاقتصادي، وتتحدد الحالات التي تلجأ فيها الدولة للقروض العامة كما يلي:

- لزيادة الطلب الكلي بحيث يؤدي ذلك لتشجيع الاستثمار و الإنتاج ولذلك يزداد الدخل وينخفض حجم البطالة في الاقتصاد الوطني، فتكون القروض العامة قد أحدثت تحسنا ملموسا؛
- لإقامة مشاريع البني التحتية (طرقات، جسور، سكك حديدية، شبكات الماء، الكهرباء والاتصالات...)، لان هذه المشاريع تكون ضرورية لتنشيط الاستثمار؛
- لإقامة مصانع القطاع العام أو الخدمات التي لا يقدم عليها القطاع الخاص مثل مشاريع النقل وغيرها؛

[14]- د. علي كنعان ، مرجع سابق، ص 186.

- لمحاربة التضخم، قد تلجأ الدولة للقروض العامة بهدف تخفيض حجم السيولة في الاقتصاد، الأمر الذي يخفض حجم الطلب مما يؤدي لتخفيض معدلات التضخم.

أن هذه الأسباب تدفع الدولة للاقتراض فيؤدي ذلك للانتقال من حالة إلى حالة أخرى أفضل في الاقتصاد الوطني.

ج- أسباب سياسية:

إن قبول الأفراد أو الهيآت العامةو الخاصة الوطنية في الاشتراك بالقروض العامة يعني القبول بهذه السياسة و تأييد الخطة العامة ومشاريعها الاقتصاديةو الاجتماعيةو السياسية، و تعبر القروض العامة عن:

- يعتبر القرض العام معاضدة من المواطن المكتتب بالقرض لنظام الحكم القائم وتأييداً له في كل توجهاته، لان الاكتتاب بالقروض العامة لابد وان يمر على البرلمان أو مجلس الشعب للحصول على الاكتتاب العام، و بالتالي فإن موافقة البرلمان إنما هي استفتاء على سياسة الحكومة الاقتصادية؛
- يعد القرض العام بمثابة الموافقة على سياسة الدولة الاقتصادية وعلى مشاريعها العامة، و في حال عدم موافقة البرلمانات على القروض العامة يعني سقوط الحكومة ومشاريعها لان العديد من الحكومات لم تستطيع الحصول على هذه الموافقة وبذلك تعرض الدول لهزات سياسية؛
- يعد القرض العام الخارجي بمثابة موافقة سياسية للدولة على سياستها الاقتصادية والاجتماعية، لان أي هيأة دولية لا توافق على منح القروض إلا إذا كانت تعتقد بجدوى مشاريعها ونجاح سياستها.

3-3 الإعانات:

تعد الإعانات إحدى أهم أدواتالسياسة المالية نظراً لأنها تدعم جانب العرض في حال كانت الدولة بحاجة لزيادة الإنتاج و إيقاف الاستيراد، وتدعم جانب الطلب في حال رغبت الدولة بإخراج الاقتصاد من حالة الركود (إعانات للطلب).

والإعانات بمفهومها التقليدي تشجع من حصل على المبالغ ليزيد استهلاكه، وتشجع المنتج الذي حصل على المبالغ ليزيد الإنتاج، أي هي أداة تدخل هامة تستطيع الدولة من خلالها نقل الاقتصاد من حالة إلى أخرى، فالدول المتقدمة استخدمت سياسة الإعانات لتدعيم زيادة الإنتاج وتنوعه، الأمر الذي أدى للوصول لحالة العرض المرن، و بالمقابل قامت بتقديم إعانات للمستهلكين للتأثير على الطلب، أي زيادة الطلب ليستهلك السلع و الخدمات الوطنية، فأدى ذلك لخلق حالة رواج داخلية دون الاعتماد على العالم الخارجي في تطوير الاقتصاد.

أما الدول النامية فهي لم تستخدم حتى الآن سوى سياسة تشجيع الطلب عن طريق ما تقدمه من إعانات سعرية وخاصة للمواد الغذائية، لذلك بقي لديها العرض غير مرن وحصل التضخم، أما دول النمور

الآسيوية التي استخدمت الإعانات لدعم العرض والطلب فقد حققت نتائج ايجابية استطاعت من خلالها الانتقال من دول نامية إلى دول متوسطة النمو.

تهدف الإعانات إلى تحقيق العديد من الأهداف الاقتصاديةو الاجتماعيةو السياسية التي تؤدي بدورها لتحسين ظروف الحياة للمواطنين، وتحقيق اللحمة السياسية في إطار النظام الاقتصادي القائم، واهم هذه الأهداف:[15]

- تهدف الإعانات إلى تحقيق الاستقرار في المستوى العام للأسعار بالنسبة للسلع الأساسية (الخبز، السكر، الأرز، الدقيق، الزيت، الحليب واللحوم) وذلك ليتمكن المستهلك من الحصول عليها بالأسعار المخفضة، الأمر الذي يؤدي إلى بقاء الأجور متدنية، وقد تمنح الإعانات للمنتج لتبقى هذه الأسعار منخفضة مثل شراء القمح بسعر مرتفع و بيعه لمواطنين بأسعار متدنية؛
- تشجيع الإنتاج الزراعي، أكدتالدراسات و الأبحاث الاقتصادية أن أكثرية دول العالم تدعم الزراعة و الإنتاج الزراعي وذلك لتأمين المواد الغذائية للسكان بأسعار متدنية في إطار الأمن الغذائي الوطني؛
- تشجيع الإنتاج الصناعي وتشجيع الاستثمار، فتقديم الخدمات الاستثمارية بصفة مجانية أو شبه مجانية يساهم في زيادة الاستثمارات الصناعية ويؤدي ذلك لزيادة حجم المنتجات الصناعية و بأسعار مقبولة في الاقتصاد الوطني؛
- زيادة إنتاج سلع التصدير ، فدعم قطاع الصناعات التصديرية بالأموال أو بالخدمات أو بالمواد الأولية يؤدي لزيادة الإنتاج، لان صناعات التصدير تستخدم المواد الأولية الوطنية،و العمالة الوطنيةو هي تساهم في زيادة الإنتاج الذي يؤدي بدوره لزيادة معدلات النمو في الاقتصاد الوطني، فقد قامت تركيا خلال تطوير إعانات التصدير بمقدار 14% من قيمة الصادرات لدعم قطاع التصدير من المنافسة الأجنبية؛[16]
- تهدف الإعانات لإصلاح الخلل الهيكلي في الاقتصاد، فإذا كانت بعض القطاعات تعاني من العجز فإن ذلك سيساعد هذا القطاع على زيادة الإنتاج، أو التحسن و بالتالي يمكن أن تتطور جميع القطاعات مع بعضها البعض، أي تقديم الإعانات للقطاعات ذات الإنتاجية المتدنية يساعدها على زيادة الإنتاجوالنمو كباقي القطاعات.

إن هذه الأهداف تساعد على تحسين ظروف الإنتاج بقطاعاته كافة مما يؤدي لزيادة الإنتاج، وبالمقابل تساهم الإعانات السعرية في زيادة الطلب الأمر الذي يحقق التوازن في الاقتصاد الوطني.

---

[15]- د. علي كنعان، مرجع سابق، ص 279.

[16]- محمود عبد الفضيل، العرب والتجربة الاسيوية الدروس المستفادة، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت 2000، ص 226.

3-4 الإنفاق العام:

إن دراسة الإنفاق العام كمتغير اقتصادي تتطلب قبل كل شيء تحديد ماهية النفقة، ومجالات الإنفاق العام، وشكل الدولة والنظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي القائم، و الأهداف التي تسعى الدولة الوصول إليها جراء هذا الإنفاق، إضافة إلى ذلك يختلف حجم الإنفاق العام من دولة إلى أخرى، ففي حين تعد المدرسة الكلاسيكية الإنفاق العام عقيما و ينبغي حصره في أضيق الحدود لأنه ينافس القطاع الخاص، فان المدرسة الكينزية تعده احد أهم الأدوات المالية التي تستخدمها الدولة للتأثير على نمو الناتج الوطني وتوزيعه، لتحقيق أهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

أثبتت الدراسات المالية الحديثة أن حجم الإنفاق العام في الاقتصاد الوطني يلعب دورا مهما في تحفيز النمو، و في صنع الرواج، وفي تحقيق الأهداف الاجتماعية، نظرا لأن إشباع الحاجات الاجتماعية سوف يحقق التأييد الجماهيري للنظام السياسي القائم.

فالدول النامية التي تسعى لتطوير اقتصادياتها أصبحت بحاجة ماسة اليوم لزيادة حجم إنفاقها العام، لأنه الوسيلة الوحيدة التي تستطيع من خلالها التأثير على هيكل الاقتصاد الوطني، فقد استخدمت الإعفاءات الضريبية ولم تنجح في جذب الاستثمار، واستخدمت المزايا والسوق والمستهلكين و سياسة الحصر ولم تنجح أيضا،و بقي الإنفاق العام الوسيلة الوحيدة للجذب الاستثماري، مثل الإنفاق على الخدمات العامة لتهيئة مناخ الاستثمار، والسؤال المطروح هو: كيف تستطيع الدولة التأثير على النمو الاقتصادي و إعادة توزيع الدخل من خلال الإنفاق العام؟،وهل يلعب الفكر الاقتصادي دوراً ايجابيا أم سلبيا في توجيه الإنفاق العام ليؤثر على محددات النمو؟

3-4-1 مفهوم النفقة العامة:

اختلف التعاريف حول تحديد جوهر النفقة العامة وطبيعتها، لكن جميعها يركز على خصائص النفقة وعناصرها الأساسية،و أهم هذه التعاريف اختصارا هي مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة.[17]

يركز هذا التعريف على ثلاث عناصر أساسية هي:

- مبلغ من المال؛
- تقوم الدولة بالإنفاق (شخص عام)؛
- تحقق النفقة العامة مصلحة عامة.

[17]- سوزي ناشد عدلي، المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 2006، ص 27.

أما الدكتور "عصام بشور" فإنه يضيف إلى هذا التعريف بعض الأفكار و بالتالي يعرف النفقة العامة بأنها مبلغ نقدي يصرف من قبل احد أشخاص القانون العام عندما يستعمل سلطاتهو امتيازاته إشباعا لحاجة عامة، و تحقيقا لتدخل الدولة في المجال الاجتماعيو الاقتصادي.[18]

ويكون الدكتور بشور قد أضاف لمفهوم النفقة العامة السلطات التي يتمتع بها الشخص العام، وأضاف الأهداف التي يمكن تحقيقها من خلال الإنفاق العام، لكن أكثر التعاريف لا تركز على آثار الإنفاق العام و بالتالي إذا أخذنا الأثر الناجم عن الإنفاق العام فيكون تعريف النفقة العامة على أنها مبلغ من المال يقوم بإنفاقه احد أشخاص القانون العام يهدف لإشباع الحاجات العامة، و يؤدي لزيادة حجم الإنفاق الكلي و زيادة معدلات النمو الاقتصادي.

3-4-2 تطور الإنفاق العام:

يدل حجم النفقات العامة على مقدار الحاجات العامة التي تقوم الدولة بتأمينها للمواطنين، فكلما ازدادت النفقات العامة كلما أدى ذلك لإشباع رغبات المواطنين الضرورية ثم الكمالية، و دل ذلك على توسع دور الدولة و تدخلها في الحياة الاقتصاديةو الاجتماعية.

لم تعن الدولة الحارثة في القرنين الثامنو التاسع عشر بالخدمات العامة، بل كانت توفر خدمات الأمن و الدفاعو التربيةو التعليمو القضاء وكانت نفقاتها العامة اقل من الدول التدخلية التي ظهرت في القرن العشرين، ووضح كينز في نظريته ضرورة تدخل الدول في الحياة الاقتصاديةو الاجتماعية لكي تحقق التوازن، فهي من خلال التدخل تقوم بزيادة حجم الإنفاق الكلي الذي يؤدي بدوره لزيادة حجم الناتج، وذلك للتطور الحاصل في الخدمات العامة، ووسائل الرفاهية لزيادة حجم النفقات العامة و ذلك للأسباب التالية:

- تطور حجم الخدمات العامة في مجالات الصحةو التعليم؛
- تطور حجم نفقات الدفاعو الأمنو الحماية؛
- زيادة حجم النفقات الاقتصادية بهدف إقامة مشاريع القاعدة الأساسيةو المصانع العامة في الاقتصاديات الناشئة.

3-5- عجز الموازنة:

وهو انخفاض حجم الإيرادات العامة عن تمويل النفقات العامة المخططة في الموازنة العامة للدولة، مما يستدعي الاقتراض لتسيير المصالح العامة للدولة، عادة ما يكون الاقتراض من المصادر التالية:

[18]- عصام بشور، المالية العامة والتشريع المالي، جامعة دمشق 1982، ص 32.

- الاقتراض من البنك المركزي (أي إصدار نقد جديد) وهو دون تكلفة لكنه يؤدي لإحداث ضغوط تضخمية في الاقتصاد الوطني، وقد أقلعت الأنظمة المالية عن هذه الطريقة؛
- الاقتراض من الجمهور أو السوق النقدية، وتتضمن هذه القروض فوائد عالية و لها فترة زمنية محددة للسداد، لكن أثارها الاقتصادية ايجابية إذا ما أحسنت الدولة استخدامها في تمويل القطاعات الإنتاجية و مشاريع البنية التحتية؛
- القروض الخارجية: أي تقترض الدولة من دول أخرى لتمويل عجز الموازنة و عادة ما تكون أثار القروض الخارجية سلبية على الاقتصاد الوطني عندما تمول القطاعات الخدمية.

4- تطور الإنفاق الحكومي في الجزائر خلال الفترة 1992-2011 :

تعتبر النفقات العامة إحدى أدوات السياسة المالية التي تقوم السلطات المالية بتنفيذها من خلال الموازنة العامة للدولة لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي يرمي المجتمع إلى تحقيقها خلال فترة زمنية معينة.

وتقسم النفقات العامة في ميزانية الجزائر إلى قسمين: نفقات جارية (تسييرية) ونفقات استثمارية (تجهيزية).

أ-النفقات الجارية: هي تلك النفقات التي تخصص للنشاط العادي والطبيعي للدولة، والتي تسمح بتسيير نشاطات الدولة والتطبيق اللائق للمهمات الجارية، وبصفة عامة هي تلك النفقات التي تدفع من أجل المصالح العمومية والإدارية، أي أن مهمتها تضمن استمرارية سير مصالح الدولة من الناحية الإدارية، حيث أن النفقات الجارية تشتمل على نفقات المستخدمين ونفقات المعدات.

ب-النفقات الاستثمارية: هي تلك النفقات التي لها طابع الاستثمار الذي يتولد عنه ازدياد الناتج المحلي الإجمالي وبالتالي ازدياد ثروة البلاد، وتكون هذه النفقات من الاستثمارات الهيكلية الاقتصادية الاجتماعية والإدارية، والتي تعتبر مباشرة باستثمارات منتجة ويضيف لهذه الاستثمارات إعانات التجهيز المقدمة لبعض المؤسسات العمومية.

وبصفة عامة تخصص النفقات الإستثمارية للقطاعات الاقتصادية للدولة(القطاع الصناعي، الفلاحي....الخ) من أجل تجهيزها بوسائل للوصول إلى تحقيق تنمية شاملة في الوطن.

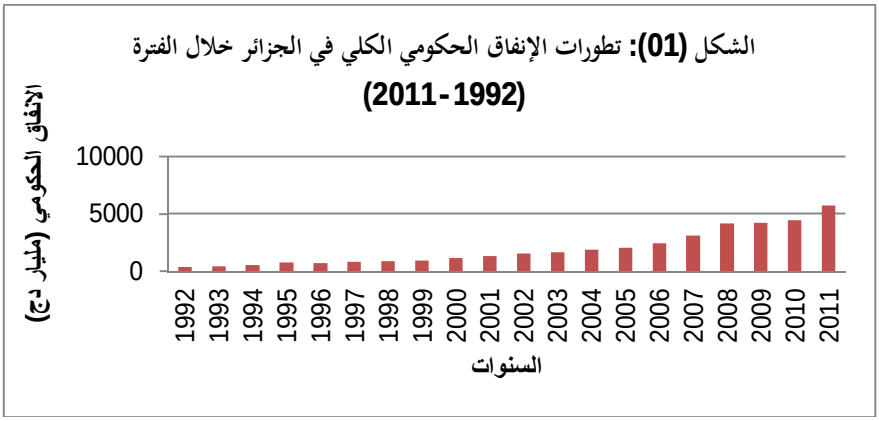
كما أن تمويل النفقات الإستثمارية يتم من قبل الخزينة العمومية للدولة بنفقات نهائية كما قد يتم تمويلها بنفقات مؤقتة في شكل قروض وتسبيقات الخزينة أو من البنك أي من خلال رخص التمويل.

ولقد تميزت السياسة الإنفاقية في الجزائر خلال الفترة محل الدراسة بنمو الإنفاق العام وارتفاع معدلاته سواء الإنفاق الجاري منه أو الإنفاق الإستثماري، وهو ما يمكن أن نطلق عليها بالسياسة الإنفاقية التوسعية.

الجدول رقم (01):

تطور الإنفاق الحكومي (الجاري و الإستثماري) في الجزائر خلال الفترة 1992-2011

السنة	الإنفاق الحكومي الكلي (مليار دج)	معدل نمو الإنفاق الحكومي (%)	الإنفاق الجاري (مليار دج)	معدل نمو الإنفاق الجاري (%)	نسبة الإنفاق الجاري إلى الإنفاق الحكومي (%)	الإنفاق الإستثماري (مليار دج)	معدل نمو الإنفاق الإستثماري (%)	نسبة الإنفاق الإستثماري إلى الإنفاق الحكومي (%)
1992	420,131		276,131		65,72	144		34,28
1993	476,627	13,4	291,417	5,54	61,14	185,21	28,62	38,86
1994	566,329	18,8	330,403	13,4	58,34	235,926	27,38	41,66
1995	759,6	34,1	473,6	43,3	62,35	286	21,22	37,65
1996	724,609	-4,61	550,596	16,3	75,99	174,013	-39,2	24,01
1997	845,196	16,6	643,555	16,9	76,14	201,641	15,88	23,86
1998	875,739	3,61	663,855	3,15	75,81	211,884	5,08	24,19
1999	961,682	9,81	774,695	16,7	80,56	186,987	-11,8	19,44
2000	1178,122	22,5	856,193	10,5	72,67	321,929	72,17	27,33
2001	1321,028	12,1	963,633	12,5	72,95	357,395	11,02	27,05
2002	1550,646	17,4	1097,716	13,9	70,79	452,93	26,73	29,21
2003	1690,2	9	1122,8	2,29	66,43	567,4	25,27	33,57
2004	1891,8	11,9	1251,1	11,4	66,13	640,7	12,92	33,87
2005	2052	8,47	1245,1	-0,5	60,68	806,9	25,94	39,32
2006	2453	19,5	1437,9	15,5	58,62	1015,1	25,8	41,38
2007	3108,5	26,72	1673,9	16,4	53,85	1434,6	41,33	46,15
2008	4191,0	34,82	2217,7	32,5	52,92	1973,3	37,55	47,08
2009	4246,3	1,319	2300,0	3,71	54,16	1946,3	-1,37	45,84
2010	4466,9	5,195	2659,0	15,6	59,53	1807,9	-7,11	40,47
2011	5731,4	28,31	3797,2	42,8	66,25	1934,2	6,986	33,75



المصدر: من إعداد الباحثين اعتمادا على معطيات الجدول السابق

من خلال الجدول والشكل السابقين يمكن التوصل إلى عدد من الملاحظات:

- أن حجم النفقات العامة في تزايد من سنة إلى أخرى حيث زادت من 420,131 مليار دينار عام 1992 إلى حوالي 5731,4 مليار دينار عام 2011، ونلاحظ أن نسبة الزيادة في هذه الفترة قد بلغت 636 %.
- كما أن الانخفاض الوحيد الذي عرفته النفقات العامة كان عام 1996 حيث سجلت 724.609 مليار دينار بمعدل نمو سنوي(-4.61%)، وهذا راجع إلى الإصلاحات الهيكلية التي انتهجتها الجزائر بالاتفاق مع صندوق النقد الدولي والبنك العالمي، التي استهدفت ترشيد الإنفاق العام، ويمكن تقسيم التحليل إلى ثلاثة مراحل أساسية:

المرحلة الأولى (1992-1995): وهي مرحلة اتفاقات الاستعداد الائتماني حيث أن تزايد الإنفاق الحكومي لم يكن بشكل كبير حيث تضاعف ثلاث مرات خلال هذه الفترة، وبلغ أقصى حد له سنة 1995، حيث سجل ما يساوي 759,6 مليار دينار، ويرجع هذا في الأساس إلى تزايد نسب الإنفاق على الرواتب والأجور وإلى تسديد المديونية العمومية.

المرحلة الثانية (1996-1998): وهي مرحلة الإصلاحات الهيكلية المدعومة من قبل صندوق النقد الدولي الرامية إلى تقليص الإنفاق الحكومي ورفع أشكال الدعم المقدمة من طرف الدولة، وهذا يفسر المنحنى المنخفض لتزايد الإنفاق الحكومي في الشكل السابق، حيث بلغ معدل نمو الإنفاق الحكومي خلال هذه الفترة **25 %** فقط وهي نسبة منخفضة إذا ما قارناها بالفترة السابقة.

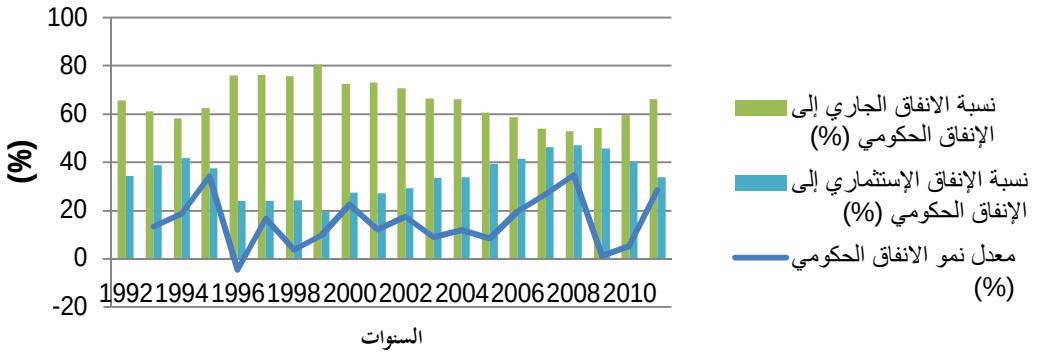
المرحلة الثالثة (1999-2011): وهي مرحلة برامج الإنعاش ودعم النمو الاقتصاديين حيث نلاحظ زيادة متسارعة للإنفاق الحكومي الذي انتقل من 961,682 مليار عام 1999 إلى 5731,4 مليار سنة 2011،

وما يفسر هذا التزايد هو تحسن أسعار النفط وقيام السلطات الجزائرية بتسطير برامج الإنعاش ودعم النمو الاقتصادي التي تقوم على أساس ضخ موارد مالية ضخمة في الاقتصاد.

1- تحليل تطورات الإنفاق الجاري والإنفاق الإستثماري:

يمثل الشكل رقم (02) تطورات مساهمة كل من الإنفاق الجاري والاستثماري في الإنفاق الحكومي الكلي خلال الفترة 1992-2011.

الشكل (02) تطورات معدل الإنفاق الحكومي الكلي ونسب الإنفاق الجاري والإستثماري إلى الإنفاق الحكومي في الجزائر خلال الفترة(1992-2011)



المصدر: من إعداد الباحثين اعتمادا على معطيات الجدول 01

من خلال تحليل الشكل السابق نلاحظ أنه خلال فترة الإصلاحات الهيكلية زادت مساهمة الإنفاق الجاري في الإنفاق الحكومي الكلي، حيث انتقلت من 58% سنة 1994 إلى 80% سنة 1999، وفي المقابل فقد انخفضت مساهمة الإنفاق الإستثماري حيث انتقلت من 41% سنة 1994 إلى 19% سنة 1999، وهذا راجع أساسا إلى برنامج الإصلاح الهيكلي المدعوم من قبل صندوق النقد الدولي الذي اشترط تقليص دور الدولة الاقتصادي وفتح المجال أمام القطاع الخاص، الأمر الذي أثر على هيكل الإنفاق الحكومي في الجزائر، وإبتداءا من سنة 2000 عرف هيكل الإنفاق الحكومي تغيرا ملحوظا لصالح الإنفاق الإستثماري، حيث ارتفعت حصته من 19% سنة 1999إلى 47,08 سنة 2008، وفي المقابل انخفاض مساهمة الإنفاق الجاري حيث انتقلت من 80% سنة 1999 إلى 52,92 % سنة 2008 وكل هذا يرجع بالأساس إلى مشاريع المنشآت القاعدية والمشاريع الأخرى التي تمت مباشرتها في إطار برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي الذي تبنته الحكومة خلال الفترة: 2001-2004 ، بالإضافة إلى برنامج دعم النمو خلال الفترة: 2005-2009.

لكن هذا الوضع لم يستمر حيث شهد هيكل الإنفاق الحكومي تغيرا لصالح الإنفاق الجاري ابتدءا من عام 2009 إلى سنة 2011 هذه السنة التي عرفت مساهمة الإنفاق الجاري بنسبة 66,25 %في الإنفاق الحكومي ويعود هذا التغير إلى الزيادات والتعويضات التي عرفتها رواتب وأجور الموظفين في الجزائر.

وبصفة عامة يمكن القول على الرغم من التذبذبات التي عرفتها حصة الإنفاق الجاري في الإنفاق الحكومي الكلي إلا أن هذه الحصة فاقت النصف خلال طول الفترة الممتدة من 1992 إلى غاية 2011.

الخاتمة:

تعد السياسة المالية أحد أهم أدوات السياسة الاقتصادية التي يمكن من خلالها التأثير على حركة المتغيرات الاقتصادية و التأثير على الطبقات و الشرائح الاجتماعية على اعتبار أن هذه الأدوات و الإجراءات تطبق على الأفرادو الجماعات البشرية، لذلك تتعدد أهداف السياسة المالية و تتشابك في إطار المجتمع الاقتصادي و بناءا على ذلك نلاحظ أنها تسعى لتحقيق الأهداف التالية: تحقيق العدالة الاجتماعية - تحقيق التوازن الاقتصادي - تخفيض عجز الموازنة - تحفيز النمو الاقتصادي.

تتمثل أدوات السياسة المالية في الوسائل التي تستخدمها الدولة للتأثير على حركة المتغيرات الاقتصادية فتؤدي لتحقيق الأهداف المنشودة، و بتعبير أدق هي مجموعة الوسائل المالية من أدوات الجباية و من أدوات الاتفاق العام و غيرها التي يمكن أن تؤثر على حالة النشاط الاقتصادي و تؤدي لتحقيق الأهداف العامة.

و لقد تميزت السياسة الإنفاقية في الجزائر خلال الفترة محل الدراسة بنمو الإنفاق العام وارتفاع معدلاته سواء الإنفاق الجاري منه أو الإنفاق الإستثماري، وهو ما يمكن أن نطلق عليها بالسياسة الإنفاقية التوسعية. وبصفة عامة يمكن القول على الرغم من التذبذبات التي عرفتها حصة الإنفاق الجاري في الإنفاق الحكومي الكلي إلا أن هذه الحصة فاقت النصف خلال طول الفترة الممتدة من 1992 إلى غاية 2011.

الهوامش والمراجع:

1. أحمد مراد، النظام المالي في البلدان الاشتراكية، منشورات وزارة الثقافة، دمشق 1973
2. آلان تورين، ما الديمقراطية ؟، ترجمة عبود كاسوحة، منشورات وزارة الثقافة، دمشق 2000
3. تامر محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، دار مجدلاني للنشر، عمان 2004
4. جورج كلارك وآخرون، موجز الاقتصاد الامريكي، مكتب الاعلام الخارجي، وزارة الخارجية الأمريكية 2002
5. حسن عواضة، ود.عبد الرؤوف قطيش، المالية العامة (الموازنة، الضرائب، الرسوم) دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الخلود للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت 1995

6. رمزي زكي، عجز الموازنة العامة، دار ابن سينا للنشر، القاهرة 1992
7. سوزي ناشد عدلي، المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 2006
8. عصام بشور، المالية العامة والتشريع المالي، جامعة دمشق 1982
9. علي كنعان، الاقتصاد المالي، منشورات جامعة دمشق، دمشق 2009
10. مجدي محمود شهاب، الاقتصاد المالي – نظرية مالية الدولة والسياسة للنظام الرأسمالي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية 1999
11. محمود عبد الفضيل، العرب والتجربة الاسيوية الدروس المستفادة، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت 2000
12. يوسف شباط، د. محمد الحلاق، السياسة المالية ، منشورات جامعة دمشق، دمشق –سوريا، 2006