



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة محمد خيضر - بسكرة -
كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير
قسم العلوم الاقتصادية



أطروحة دكتوراه مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في العلوم الاقتصادية
تخصص: إقتصاد دولي
بعنوان:

دور السياسة الماليّة في ترشيد النفقات العامة في الدول النامية - دراسة حالة الجزائر 2000/2016 -

إشراف الأستاذ الدكتور:
لخضر مرغاد

إعداد الطالب:
زهير حمبلي

أعضاء لجنة المناقشة:

الإسم واللقب	الرتبة	التخصص	الصفة	المؤسسة
رابح خوني	أستاذ	إقتصاد	رئيسا	جامعة بسكرة
لخضر مرغاد	أستاذ	إقتصاد	مقررا	جامعة بسكرة
لحسن دردوري	أستاذ محاضر أ	إقتصاد	ممتحنا	جامعة بسكرة
أحسين عثمانى	أستاذ محاضر أ	إقتصاد	ممتحنا	جامعة أم البواقي
مراد خروبي	أستاذ محاضر أ	إقتصاد	ممتحنا	جامعة باتنة
إلياس شاهد	أستاذ محاضر أ	إقتصاد	ممتحنا	جامعة الوادي

السنة الجامعية: 2019/2018

الإهداء

أهدي هذا العمل إلى:

أمّي وأبي

زوجتي

أبنائي : أحمد، سارة وهاجر

إخوتي

وأصدقائي

شكر وعرفان

أتقدم بجزيل الشكر وعظيم الإمتنان الأستاذ المشرف

أ.د. لخصر مرغان على دعمه وتشجيعه

كما أتوجه بخالص الشكر إلى زوجتي الغالية والعزيزة لامية على مساندتها ودعمها

وعلى كل ناصحتها وتشجيعاتها

كما أتقدم بعظيم الشكر إلى السادة الأساتذة أعضاء لجنة

المناقشة على تفهمهم بقبول مناقشة هذا البحث وتقييمه

زهير حمبلي

الملخصات:

ملخص

Résumé

Abstract

ملخص:

تتمثل السياسة المالية في الدول النامية في السياسة الكينزية، والتي تعتمد على الإنفاق الحكومي في إدارة وضبط النشاط الإقتصادي في ظل توفره على المرونة الكافية لتحقيق ذلك، فظاهرة تزايد النفقات العامة وعدم مرونة النشاط الإقتصادي في الدول النامية تتطلب تدخل الدولة عن طريق السياسة المالية وذلك من أجل ترشيد النفقات العامة، فما هو دور السياسة المالية في ترشيد النفقات العامة في الدول النامية؟، وما إسقاط ذلك على الإقتصاد الجزائري؟.

فالهدف الأساسي لهذه الإشكالية هو إبراز الدور الكبير للسياسة المالية في ترشيد النفقات العامة وذلك في إقتصاديات الدول النامية التي تتميز بتزايد النفقات العامة، وهذا بإتباع المنهج الوصفي التحليلي من خلال وصف الظاهرة وتحليل مختلف المعطيات ومحاولة إسقاط النتائج على الدول النامية وكذا الجزائر.

وقد تم التوصل إلى أن ترشيد النفقات العامة في الدول النامية ليس هو تخفيض النفقات العامة، وإنما إستعمال السياسة المالية وذلك بالتخصيص الأمثل للموارد المالية وتحقيق الكفاءة في إستخدامها بين قطاعات الدولة والقطاع الخاص وداخل قطاعات الدولة في حد ذاتها، كما يجب لتحقيق ترشيد النفقات العامة توفر متطلبات الترشيح وحسن إختيار التقسيم أو التقسيمات الملائمة للموازنة العامة. أما فيما يخص الجزائر وخلال فترة الدراسة نجد أن آليات إستعمال النفقات العامة كسياسة ترشيحية غير ظاهرة، فرغم تخصيص موارد مالية كبيرة إلا أن حسن التخصيص غير موجود وكذا إنعدام الكفاءة في إستخدام الموارد، وهذا يرجع لعدم إمكانية التدخل بتقسيمات أخرى للموازنة العامة كموازنة الأساس الصفري والتي لها دور كبير في إعادة التخصيص وتحقيق الكفاءة، كما أن ضعف الرقابة المالية أثر بصفة كبيرة على الكفاءة في إستخدام الموارد.

الكلمات المفتاحية: السياسة المالية؛ السياسة الكينزية؛ ترشيد النفقات العامة؛ الموازنة العامة.

Résumé:

La politique budgétaire des pays en développement est la politique keynésienne, qui dépend des dépenses du gouvernement pour gérer et contrôler l'activité économique avec une flexibilité suffisante pour y parvenir, le phénomène de l'augmentation des dépenses publiques et l'inflexibilité de l'activité économique dans les pays en développement ont besoin de l'intervention de l'État à travers la politique budgétaire pour la rationalisation des dépenses publiques, quel est le rôle de la politique fiscale dans la rationalisation des dépenses publiques dans les pays en développement?, quelle est la baisse de l'économie algérienne?.

L'objectif principal de ce problème est de souligner le grand rôle de la politique budgétaire dans la rationalisation des dépenses publiques dans les économies des pays en développement caractérisés par une augmentation des dépenses publiques, il est suivi par la méthode descriptive analytique en décrivant le phénomène et d'analyser les différentes données et essayer de abandonner les résultats sur les pays en développement ainsi que l'Algérie.

Il a été conclu que la rationalisation des dépenses publiques dans les pays en développement ne sont pas une réduction des dépenses publiques, mais l'utilisation de la politique budgétaire en optimisant l'allocation des ressources financières et l'efficacité dans leur utilisation entre les secteurs de l'Etat et le secteur privé et dans les secteurs de l'État en tant que tel, la rationalisation et une bonne sélection de la division appropriée ou division du budget public. En ce qui concerne l'Algérie et au cours de la période d'étude, nous constatons que les mécanismes d'utilisation des dépenses publiques en tant que politique de rationalisation ne sont pas visibles, malgré l'allocation de ressources financières importantes, mais que la bonne affectation n'existe pas et l'inefficacité dans l'utilisation des ressources, en raison de l'impossibilité d'intervenir dans les autres divisions du budget général en tant que budget de base, Joué un rôle majeur dans la réaffectation et l'efficacité, et la faiblesse des contrôles financiers a eu un impact significatif sur l'efficacité dans l'utilisation des ressources.

Mots clés: politique fiscale, politique keynésienne, rationalisation des dépenses publiques, budget public.

Abstract:

The fiscal policy of the developing countries is Keynesian politics, which depends on government spending to manage and control economic activity with sufficient flexibility to achieve this, the phenomenon of increasing public expenditure and the inflexibility of economic activity in developing countries require the intervention of the state through fiscal policy, rationalization of public expenditure, what is the role of fiscal policy in rationalizing public expenditures in developing countries?, what is the drop on the Algerian economy?.

The main objective of this problem is to highlight the great role of fiscal policy in rationalizing public expenditure in the economies of developing countries characterized by increasing public expenditure, this is followed by analytical descriptive method by describing the phenomenon and analyzing the various data and trying to drop the results on developing countries as well as Algeria.

It has been concluded that the rationalization of public expenditure in developing countries is not a reduction of public expenditure, but rather the use of fiscal policy by optimizing the allocation of financial resources and efficiency in their use between the sectors of the state and the private sector and within the sectors of the state as such, rationalization and good selection of appropriate division or division of the public budget. As for Algeria and during the period of study, we find that the mechanisms of using public expenditure as rationalization policy is not visible, despite the allocation of large financial resources, but the good allocation does not exist as well as inefficiency in the use of resources, and this is due to the inability to intervene in other divisions of the general budget as a zero base budget, Played a major role in reallocation and efficiency, and weak financial controls had a significant impact on efficiency in the use of resources.

Key words: fiscal policy; Keynesian politics; rationalization of public expenditure; public budget.

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

الإهداء

شكر وعرهان

الملخصات: ملخص، Résumé، Abstract

I	فهرس المحتويات
XI	قائمة الجداول
XII	قائمة الأشكال البيانية
XIII	قائمة الأشكال
XIV	قائمة الاختصارات والرموز
أ	مقدمة
01	الفصل الأول: السياسة المالية في الدول النامية والأسس النظرية لها
02	تمهيد
03	المبحث الأول : موقع السياسة المالية من السياسة الاقتصادية في الدول النامية
03	المطلب الأول : تعريف السياسة المالية
05	المطلب الثاني : توافق السياسة المالية للدول النامية والسياسة المالية الكينزية
05	الفرع الأول: السياسة المالية في الدول المتقدمة
06	الفرع الثاني: السياسة المالية في الدول النامية
08	المطلب الثالث : السياسة المالية وإدارة الطلب الكلي في الدول النامية
08	الفرع الأول: الأخطاء المتوقعة والفجوات الزمنية
09	الفرع الثاني: التأثيرات الثانوية للسياسة المالية
09	المطلب الرابع : السياسة المالية وعدالة توزيع الدخل في الدول النامية
10	الفرع الأول: تطور النظرة لسياسات توزيع الدخل
10	أولاً: تراكم رأس المال
10	ثانياً: الزيادة السنوية في الناتج القومي
11	ثالثاً: نجاح التنمية الاقتصادية
11	رابعاً: استخدام السياسات المالية التقليدية
11	الفرع الثاني: محددات توزيع الدخل القومي
12	الفرع الثالث: اختبارات التناسق
12	الفرع الرابع: الآثار الاقتصادية

13	المطلب الخامس: الإنفاق الحكومي كسياسة اقتصادية.....
14	الفرع الأول: سياسة الإنفاق الحكومي والمقدرة المالية للدولة.....
14	أولاً: المقدرة التكليفية (الطاقة الضريبية).....
16	ثانياً: المقدرة الإقتراضية للدولة.....
18	الفرع الثاني: سياسة الإنفاق الحكومي وتقلبات مستوى النشاط الاقتصادي.....
20	المبحث الثاني : تتطور السياسة المالية في الاقتصاد الوضعي
20	المطلب الأول : السياسة المالية في العصور القديمة.....
20	الفرع الأول: مالية القسم الأول من العصور القديمة.....
20	أولاً: العصر السومري.....
21	ثانياً: العصر الأكدي.....
22	ثالثاً: العصر البابلي القديم.....
22	رابعاً: العصران الآشوري والبابلي الحديث.....
23	الفرع الثاني: مالية القسم الثاني من العصور القديمة.....
23	أولاً: السياسة المالية في العصر الفرعوني.....
25	ثانياً: السياسة المالية في العصر اليوناني.....
26	ثالثاً: السياسة المالية في العصر الروماني.....
28	المطلب الثاني : السياسة المالية في العصور الوسطى.....
29	المطلب الثالث : السياسة المالية في العصر الحديث.....
29	الفرع الأول: السياسة المالية للتجارين.....
30	الفرع الثاني: السياسة المالية للطبوعين.....
32	الفرع الثالث: السياسة المالية في الفكر التقليدي (الكلاسيك).....
34	الفرع الرابع: السياسة المالية المتدخلة.....
36	أولاً: مراحل السياسة المالية المتدخلة.....
36	أ- السياسة المالية المحضرة.....
36	ب- السياسة المالية المعوضة.....
37	ثانياً: مقارنة بين السياسة المالية المحضرة والسياسة المالية المعوضة.....
38	المبحث الثالث : السياسة المالية في النظام المالي الإسلامي
38	المطلب الأول : تعريف السياسة المالية في النظام المالي الإسلامي.....
39	المطلب الثاني : مكانة السياسة المالية في الفكر المالي الإسلامي.....
39	الفرع الأول: أهمية السياسة المالية في الفكر المالي الإسلامي.....
39	أولاً: من خلال الحياة الاقتصادية.....

40	..... ثانياً: من خلال الحياة الاجتماعية.
41	..... ثالثاً: من خلال الحياة السياسية.
42	..... رابعاً: استخدام أدوات السياسة المالية لتحقيق أغراض مالية.
42	..... الفرع الثاني: القواعد الأساسية التي تحكم السياسة المالية في الفكر الإسلامي.
42	..... أولاً: أخذ الدولة المال العام بالحق (مبدأ العدالة).
42	..... ثانياً: ترشيد النفقات.
43	..... ثالثاً: الفقه الإسلامي ومبدأ استقلالية المال العام.
43	..... رابعاً: فلسفة المالية الإسلامية.
44	..... الفرع الثالث: الأهداف والنتائج لتطبيق الفكر المالي الإسلامي.
45	..... المطلب الثالث : التدخل الوظيفي الاقتصادي للسياسة الاقتصادية الإسلامية.
45	..... الفرع الأول: التدخل الوظيفي الاجتماعي للسياسة الاقتصادية الإسلامية.
46	..... الفرع الثاني: التدخل الوظيفي الإيجابي لأدوات السياسة الاقتصادية الإسلامية.
46	..... الفرع الثالث: التدخل الوظيفي السبقي للسياسة الاقتصادية الإسلامية.
46	..... المطلب الرابع : مقارنة بين السياسة المالية الإسلامية والمعاصرة.
47	..... الفرع الأول: من حيث المصدر.
47	..... الفرع الثاني: من حيث الأدوات.
47	..... الفرع الثالث: من حيث الأهداف.
48	..... الفرع الرابع: من حيث مصارف الإنفاق.
48	..... الفرع الخامس: من حيث النجاح.
49	..... خلاصة.
50	الفصل الثاني: السياسة المالية والإنفاق الحكومي
51	..... تمهيد.
52	..... المبحث الأول : الإطار العام للسياسة المالية.
52	..... المطلب الأول : مفهوم السياسة المالية.
54	..... المطلب الثاني : الإيرادات العامة في النظم المالية المعاصرة.
55	..... الفرع الأول: الإيرادات الضريبية.
55	..... أولاً: الضرائب.
57	..... ثانياً: الرسوم.
57	..... ثالثاً:مقابل التحسين "الإتاوة".
58	..... رابعاً: الإيرادات شبه الضريبية.
58	..... الفرع الثاني: القروض والإصدار النقدي.

58	..... أولاً: القروض.
60	..... ثانياً: الإصدار النقدي.
60	..... الفرع الثالث: إيرادات القطاع العام.
60	..... أولاً: الدومين.
61	..... ثانياً: القطاع العام "بالمعنى الضيق".
61	..... ثالثاً: الاحتكارات المالية.
61	..... رابعاً: مصادر أخرى.
61	..... المطلب الثالث : النفقات العامة في النظم المالية المعاصرة.
61	..... الفرع الأول: تعريف النفقة العامة.
62	..... أولاً: الصفة النقدية للنفقة.
62	..... ثانياً: صفة القائم بالإنفاق.
62	..... ثالثاً هدف النفقة العامة.
62	..... الفرع الثاني: تقسيم النفقات العامة.
62	..... أولاً: المعايير غير الاقتصادية لتقسيم النفقات العامة.
63	..... ثانياً: تقسيم النفقات العامة التي تستند إلى معايير اقتصادية.
64	..... الفرع الثالث: ظاهرة تزايد النفقة العامة.
64	..... أولاً: الأسباب الظاهرية.
65	..... ثانياً: الأسباب الحقيقية.
68	..... المبحث الثاني : السياسة المالية في إطار الاقتصاد الكلي
68	..... المطلب الأول : السياسة المالية والتوازن الاقتصادي العام.
71	..... المطلب الثاني : السياسة المالية وميزان المدفوعات.
74	..... المطلب الثالث : السياسة المالية ومضاعف الإنفاق الحكومي.
76	..... المبحث الثالث : موقع الإنفاق الحكومي في السياسة المالية
76	..... المطلب الأول : ماهية الإنفاق الحكومي.
76	..... الفرع الأول: الإنفاق الحكومي وأركانه.
78	..... الفرع الثاني: مبررات الإنفاق الحكومي.
79	..... أولاً: إخفاق السوق.
81	..... ثانياً: مخاطرة أو حجم المشروع العام.
81	..... المطلب الثاني : تصنيف الإنفاق الحكومي.
82	..... الفرع الأول: الإنفاق الجاري والإنفاق الاستثماري.
83	..... الفرع الثاني: الإنفاق الحقيقي والإنفاق التحويلي.

84	المطلب الثالث : ترشيد النفقات العامة.....
84	الفرع الأول: تعريف ترشيد النفقات العامة.....
85	الفرع الثاني: أهم مجالات ترشيد النفقات العامة.....
85	أولاً: الأجور الحكومية.....
86	ثانياً: الصيانة، الإحلال والتجديد.....
88	الفرع الثالث: إعادة ترتيب أولويات الإنفاق العام.....
89	خلاصة.....
90	الفصل الثالث: ترشيد الإنفاق العام في الدول النامية
91	تمهيد.....
92	المبحث الأول : تحديد المفهوم الدقيق لترشيد الإنفاق العام
92	المطلب الأول : محددات مفهوم ترشيد الإنفاق العام.....
93	الفرع الأول: تطور الدور الوظيفي والاعتماد على أدوات السياسة الإنفاقية في تحقيق أهداف المجتمع.....
93	أولاً: إشباع الحاجات العامة.....
95	ثانياً: تحقيق التنمية والاستقرار الاقتصادي.....
96	ثالثاً: تحقيق عدالة توزيع الدخول.....
96	الفرع الثاني: ارتباط تزايد لإنفاق العام بعوامل يصعب تجنبها في الدول النامية.....
96	أولاً: تزايد نسبة الاستثمار العام إلى الاستثمار الكلي.....
97	ثانياً: سياسات التوظيف والأجور في الحكومة والقطاع العام.....
97	ثالثاً: الإنفاق العسكري.....
98	رابعاً: أثر تدهور قيمة العملة الوطنية للدول النامية على تزايد الإنفاق العام.....
98	خامساً: الانضمام لمنظمة التجارة العالمية.....
98	المطلب الثاني : مفهوم ترشيد الإنفاق العام.....
101	المبحث الثاني : الفعالية في تخصيص الموارد بين الدولة والقطاع الخاص وداخل قطاعات الدولة
101	المطلب الأول : الجانب الفعال في تخصيص الموارد بين الدولة والقطاع الخاص.....
101	الفرع الأول: تخصيص الموارد بين الدولة والقطاع الخاص اعتماداً على خصائص الحاجات العامة والخاصة.....
105	الفرع الثاني: التمييز بين الإشباع والإنتاج.....
107	المطلب الثاني : فعالية تخصيص وكفاءة استخدام الموارد داخل قطاعات الدولة.....
107	الفرع الأول: أسلوب تحليل المنافع/التكاليف في نطاق الإنفاق العام.....
108	الفرع الثاني: أسلوب فعالية التكاليف.....

109	المطلب الثالث : متطلبات ترشيد الإنفاق العام.....
110	المطلب الرابع : الرقابة لتحقيق الفعالية والكفاءة في استخدام الموارد.....
112	المبحث الثالث : مجموعة تقسيمات الموازنة العامة
112	المطلب الأول : موازنة الإعتمادات والبنود.....
115	المطلب الثاني : موازنة الأداء.....
117	المطلب الثالث : موازنة التخطيط والبرمجة.....
120	المطلب الرابع : موازنة الأساس الصفري.....
121	الفرع الأول: تعريف موازنة الأساس الصفري.....
122	الفرع الثاني: خطوات تطبيق موازنة الأساس الصفري.....
122	أولاً: تحديد وحدات القرار.....
123	ثانياً: إعداد حزم القرارات.....
123	ثالثاً: مراجعة حزم القرارات وترتيبها.....
124	رابعاً: إعداد تقديرات الموازنة.....
124	الفرع الثاني: موازنة الأساس الصفري ومتطلبات ترشيد الإنفاق العام.....
127	خلاصة.....
128	الفصل الرابع: ترشيد النفقات العامة وفق آليات السياسة المالية في الجزائر
129	تمهيد.....
130	المبحث الأول : المالية العامة في الجزائر
130	المطلب الأول : مبادئ الموازنة العامة للدولة في الجزائر وقوانين المالية.....
135	المطلب الثاني : النفقات في الموازنة العامة للدولة في الجزائر.....
138	المطلب الثالث : الإيرادات في الموازنة العامة للدولة في الجزائر.....
142	المبحث الثاني: تحليل علاقة السياسة المالية بمالية الدولة وأثرها على مؤشرات الإقتصاد الكلي
142	المطلب الأول : أداة تحليل الأثر الإقتصادي " مربع كالدور السحري ".....
142	الفرع الأول: تعريف المربع السحري لكالدور.....
142	أولاً: تحقيق معدل نمو اقتصادي مقبول.....
143	ثانياً: تحقيق معدل تضخم منخفض ومناسب للاقتصاد.....
143	ثالثاً: تحقيق معدل بطالة منخفض.....
143	رابعاً: تحقيق توازن اقتصادي خارجي.....
143	الفرع الثاني: شكل المربع السحري ومدى تعارض أهدافه.....

145	المطلب الثاني : دراسة تحليلية للعلاقة بين النفقات العامة ومؤشرات الإقتصاد الكلي.....
145	الفرع الأول: تحليل متغيرات مربع كالدور السحري خلال الفترة (2001-2017).....
147	الفرع الثاني: تحليل أداء برنامج الانتعاش الاقتصادي من خلال مربع كالدور (2001-2004).....
149	الفرع الثالث: تحليل أداء البرنامج التكميلي لدعم النمو الاقتصادي من خلال المربع السحري لكالدور.....
151	الفرع الرابع: أهداف السياسة الاقتصادية في ظل برنامج التنمية الخماسي حسب المربع السحري لكالدور (2010-2014).....
153	الفرع الخامس: أهداف السياسة الاقتصادية بعد برنامج التنمية الخماسي حسب المربع السحري لكالدور (2015-2017).....
156	الفرع السادس: العراقيل التي تقف أمام تحقيق سياسة الإنفاق العام لأهداف السياسة الاقتصادية حسب التحليل لمربع كالدور.....
157	المبحث الثالث: دراسة تقسيمات الموازنة العامة وتحليل تطور النفقات العامة
157	المطلب الأول: التخصيصات وتقسيم الموازنة العامة المعتمد في الجزائر.....
159	المطلب الثاني: تحليل تطور النفقات والموازنة العامة في الجزائر.....
159	الفرع الأول: تحليل تطور النفقات العامة للجزائر خلال الفترة 2000 إلى 2018.....
161	الفرع الثاني: تحليل تطور الموازنة العامة للجزائر خلال الفترة 2000 إلى 2018.....
164	المبحث الرابع : واقع رشادة النفقات العامة وفق الآليات المتبعة
164	المطلب الأول: واقع ترشيد النفقات العامة من حيث هيكل النفقات.....
165	المطلب الثاني: واقع ترشيد النفقات العامة من حيث ترحيل الاعتمادات ورخص البرامج.....
165	المطلب الثالث: واقع الترشيح من حيث الشفافية في تقديم المعلومات عن النفقات العامة.....
166	المطلب الرابع: واقع الترشيح من حيث إشكالية تطبيق قانون ضبط الموازنة العامة باعتباره معيار لتقييم الأداء.....
168	المبحث الخامس: تحليل لآليات الدولة في ترشيد الإنفاق العام
168	المطلب الأول: الاعتماد على المصادر البديلة لتمويل الإنفاق العام.....
168	الفرع الأول: تهمين الثروات الوطنية وتطويرها.....
168	أولاً: قطاع المحروقات.....
168	ثانياً: الفلاحة.....
169	ثالثاً: السياحة.....
170	رابعاً: تهمين الشروة المائية.....
170	الفرع الثاني: الاعتماد على النفقات الاستثمارية.....
171	الفرع الثالث: الاعتماد على التمويل الداخلي التقليدي.....

171	..... الفرع الرابع: اعتماد الجزائر على الضريبة كمصدر تمويل
172	..... الفرع الخامس: إعادة النظر في مسألة التجارة الخارجية
172	..... المطلب الثاني: ترشيد الجانب الإداري
172	..... الفرع الأول: تميم الموارد البشرية
173	..... الفرع الثاني: مكافحة الفساد الإداري
173	..... المطلب الثالث: الإعتماد على سياسة التقشف
174	..... المطلب الرابع: الإعتماد على كفاءة الرقابة المالية لضمان ترشيد النفقات العامة
174	..... الفرع الأول: كفاءة الرقابة الإدارية
176	..... الفرع الثاني: كفاءة الرقابة البرلمانية
177	..... الفرع الثالث: كفاءة الرقابة المستقلة
179	..... خلاصة
180	..... خاتمة
186	..... المراجع

قوائم:

الجداول

الأشكال البيانية

الأشكال

الاختصارات والرموز

قائمة الجداول

الصفحة	عنوان الجدول	رقم الجدول
102	مجموعات الحاجات الإنسانية	(1.3)
136	التخصيصات حسب كل دائرة وزارية	(1.4)
137	تخصيص النفقات حسب كل قطاع	(2.4)
141	الإيرادات النهائية المطبقة على الموازنة العامة للدولة	(3.4)
145	متغيرات مربع كالدور السحري في الجزائر (2001-2017)	(4.4)
147	متغيرات مربع كالدور السحري في الجزائر (2001-2004)	(5.4)
150	متغيرات مربع كالدور السحري (2005-2009)	(6.4)
152	متغيرات مربع كالدور السحري في الجزائر (2010-2014)	(7.4)
154	متغيرات مربع كالدور السحري في الجزائر (2015-2017)	(8.4)
158	تخصيصات الموازنة العامة المعتمدة في الجزائر	(9.4)
160	تطور النفقات العامة في الجزائر من 2000 إلى 2013	(10.4)
161	تطور النفقات العامة في الجزائر من 2014 إلى 2018	(11.4)
162	تطور الموازنة العامة في الجزائر من 2000 إلى 2013	(12.4)
162	تطور الموازنة العامة في الجزائر من 2014 إلى 2018	(13.4)

قائمة الأشكال البيانية

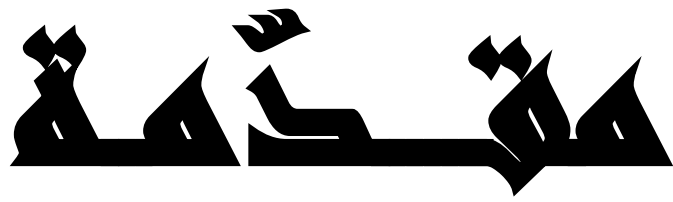
الصفحة	عنوان الشكل البياني	رقم الشكل البياني
15	الحصيلة الضريبية المثلى عند مستوى معين من القدرة التحملية للدخل	(1.1)
17	منحنى موضح للغز الادخار	(2.1)
69	أثر السياسة المالية في التوازن الكلي العام	(1.2)
75	أثر زيادة الإنفاق الحكومي وانخفاض الضرائب في التوازن	(2.2)
146	متغيرات مربع كالدور السحري في الجزائر (2001-2017)	(1.4)

قائمة الأشكال

الصفحة	عنوان الشكل	رقم الشكل
103	تقسيم الحاجات الإنسانية حسب القطاع	(1.3)
144	المربع السحري لكالدور	(1.4)
148	تطبيق مربع كالدور السحري على اقتصاد الجزائر (2004-2001)	(2.4)
150	تطبيق المربع السحري لكالدور على اقتصاد الجزائر (2009-2005)	(3.4)
152	تطبيق مربع كالدور السحري على اقتصاد الجزائر(2014-2010)	(4.4)
154	تطبيق مربع كالدور السحري على اقتصاد الجزائر(2017-2015)	(5.4)

قائمة الإختصارات والرموز

الإختصارات/ الرموز	الدلالة
LM,IS	منحنيات السواء لكل من الدخل وسعر الفائدة
MCP	Marginal propensity to consume (الميل الحدي للاستهلاك)
IDEM	المعهد الدولي للتنمية الاقتصادية
ج ج د ش	الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
OPU (د م ج)	ديوان المطبوعات الجامعية
BP	Balance des paiements (ميزان المدفوعات)
INFL	L'inflation (التضخم)
ChÔ	Chômage (البطالة)
FMI	Fonds monétaire international (صندوق النقد الدولي)



1- تقديم:

تحتل "السياسة المالية" مكانة هامة بين السياسات الأخرى، لأنها تستطيع أن تقوم بدور كبير في تحقيق الأهداف المتعددة التي تسعى إليها مختلف الإقتصاديات، وذلك بفضل تعدد أدواتها التي تعد من أهم أدوات الإدارة الاقتصادية في ترشيد النفقات العامة للدولة والقضاء على المشاكل التي تعوق التوازن في الموازنة العامة وكذا الاستقرار الاقتصادي، وهذه المكانة التي تحتلها السياسة المالية اليوم في الفكر الحديث لها إطارها النظري، فقد كان دورها قليل الأهمية في العصور القديمة، أما في الفكر التقليدي كان مطلوباً منها أن تكون محايدة تماماً تماشياً مع طبيعة الفكر السائد آنذاك، وبقي حال السياسة المالية على هذا الوضع إلى أن برزت الأزمات الاقتصادية، وبصفة خاصة أزمة الكساد التي مسّت مختلف الإقتصاديات سنة 1929، إلا أنه يمكن القول بأن التطور الكبير الذي لحق بالسياسة المالية قد كان مصدره من إسهام الإقتصادي "جون ماينرد كينز" في مؤلفه "النظرية العامة في العمالة والفائدة والنقود"، مع تأكيده على فشل آليات السوق وحدها في علاج المشاكل الاقتصادية وخاصة مشكلة الكساد الكبير، وما ترتب عليه في الواقع العملي من ضرورة تبني آراء كينز الخاصة بتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي والانتقال من نطاق الدولة المحايدة إلى نطاق الدولة المتدخلة بسياسة مالية مناسبة.

ومنذ ذلك الحين اكتسبت السياسة المالية دوراً أكثر أهمية وأصبحت أداة رئيسية من أدوات السياسة الاقتصادية في توجيه مسار النظام الاقتصادي، ومعالجة ما يتعرض له من أزمات فضلاً عن ما لها من دور في ترشيد النفقات العامة للدولة، لذا أصبح على السياسة المالية أن تعمل على ترشيد النفقات العامة للدولة بما يتفق ويتلاءم مع التوازن في مالية الدولة، وبهذا المعنى يصبح التوازن متعدد الجوانب وتزداد أنواعه بالاتجاه من الكم إلى النوع وكذلك كلما اندمجت الموازنة ضمن الإطار الاقتصادي والاجتماعي للبلاد، وهذا هو الجانب الصحيح لتوازن الموازنة العامة باعتبارها برنامجاً مالياً يعمل على تنفيذ خطة الدولة الاقتصادية الاجتماعية لخدمة السياسة العامة ومصالح إقتصاد الدول النامية بما في ذلك إقتصاد الجزائر.

وتزداد أهمية السياسة المالية عند ربطها بدورها الفعّال في ترشيد النفقات العامة بالنسبة للمجتمعات النامية التي تعاني من التحديات الكبيرة والمعقدة في الوقت الذي لا تتمتع فيه إلاّ بإمكانيات وموارد محدودة، كما يمثل هذا الدور إحدى الاهتمامات الكبرى للدول النامية عامةً والجزائر خاصةً، ومن

هذا المنطلق وضعت هذه الدول جميع مواردها المتاحة سواء المادية أو البشرية لتحقيق هذا الدور، وقد تباينت تلك الدول في السياسات المتبناة من أجل الوصول إلى السياسة المثلى الكفيلة بتحقيق طموحاتها الاقتصادية وللحاق بالدول ذات الاقتصاد المتقدم.

فالسياسة المالية أداة جد هامة لمواجهة مشاكل التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدول النامية، حيث تعمل هذه الأداة على تحريك القطاع الخاص بشكل ملائم، و هذا في مواجهة حوافز تنشيط الاقتصاد، لذلك يصبح من الضروري عليها تصميم مجموعة من الإجراءات المالية لضمان حدوث استقرار سريع للنشاط الاقتصادي والخروج من دائرة الركود إلى إعادة الثقة للقطاع الخاص في إدارة الأوضاع الاقتصادية. فالسياسة المالية لها دور كبير وفعال في إدارة الطلب الكلي وتحفيز النشاط الاقتصادي، و هذا في ظل جهاز إنتاجي مرن ومنظومة مالية محكمة.

و يعتبر الإنفاق الحكومي أداة الدولة في ظل السياسة المالية من أجل تحقيق مختلف أهداف السياسة الاقتصادية، حيث أن "التوجه الكينزي" للدول النامية يبرز أن للإنفاق الحكومي تأثير مباشر على مستوى التشغيل، وهو ذو تأثير مباشر على منحى الطلب الكلي، و هذا ما يسمح بزيادة الناتج المحلي الإجمالي.

هذا، وفي ظل اقتصاديات الدول النامية لا يتحقق إلا إذا رافق الإنفاق الحكومي آلية السياسة المالية في ترشيد الإنفاق العام، هذا يعني أن هيكل توزيع الدخل كسياسة مالية لبد أن يكون له آثار على مجموعة الطلب الكلي بما فيها الإنفاق الحكومي وهو الأساس بالنسبة لدراستنا هذه.

2- الإشكالية:

مما سبق يمكننا طرح الإشكالية التالية: " ما هو دور السياسة المالية في ترشيد النفقات العامة في الدول النامية ؟ "

3- التساؤلات الفرعية:

من خلال التساؤل الرئيسي تبرز لنا عدّة تساؤلات فرعية:

أ- ماهو مفهوم السياسة المالية والأسس النظرية لها؟؛

ب- ماهو المفهوم الدقيق لترشيد النفقات العامة؟، وهل يمكن إسقاطه على الجزائر؟؛

ت- هل ترشيد النفقات العامة في الدول النامية بإستعمال السياسة المالية هو تخفيض النفقات العامة والعمل على رفع إيرادات الدولة؟؛

ث- هل ترشيد النفقات العامة في الدول النامية هو العمل على مستوى الموازنة العامة بإستعمال الإنفاق الحكومي وذلك من خلال حسن التخصيص للموارد وتحقيق الكفاءة في إستخدامها؟؛

ج- هل ترشيد النفقات العامة بإستعمال أدوات السياسة المالية في الدول النامية هو زيادة الإنفاق الحكومي مع خلق عجز في الموازنة العامة لتحفيز الطلب الكلي الفعال وخلق ديناميكية في النشاط الإقتصادي؟.

4- الفرضيات:

وللإجابة عن الإشكالية المطروحة تم طرح الفرضيات التالية:

أ- يتمثل دور السياسة المالية في ترشيد النفقات العامة في الدول النامية في العمل على مستوى الموازنة العامة بتخفيض النفقات العامة لعلاج عجز الموازنة العامة وضمان ترشيد النفقات العامة؛

ب- يتلخص هذا الدور في إختيار أفضل تقسيم للموازنة العامة أو الجمع بين مختلف التقسيمات وهذا لتحقيق التخصيص الأمثل للموارد وتحقيق الكفاءة في إستخدامها وذلك في الدول النامية والجزائر؛

ت- بإعتبار تغير الدور الوظيفي للدولة فترشيد النفقات العامة في الدول النامية هو إستعمال أدوات السياسة المالية لتحقيق أهداف المجتمع بشرط زيادة الإنفاق الحكومي الذي يوافق خلق عجز في الموازنة العامة.

5- أهداف البحث:

من خلال هذا البحث، تم تحديد مجموعة من الأهداف تمثلت في:

أ- محاولة إظهار وإبراز أنّ السياسة المالية غير الفعّالة أصبحت تهدد تماسك واستقرار إقتصاد الدول النامية؛

ب- إيضاح أهمية التنسيق بين مختلف أدوات السياسة المالية من أجل التوصل إلى ترشيد فعال للنفقات العامة؛

ت- توضيح رؤيتنا لدور الدولة في ترشيد النفقات العامة في الدول النامية من خلال السياسة المالية؛

ث- من بين أهداف البحث تحديد المفهوم الدقيق لترشيد النفقات العامة وعلاقته بالسياسة المالية ومحاولة إسقاطه على الجزائر، وهذا لتجنب المفاهيم التقليدية والإبتعاد عن كل ما لا يخدم الإقتصاد والدولة.

6- أهمية البحث:

يعتبر هذا الموضوع من بين الموضوعات المهمة التي تساهم في مساعدة المعنيين بالشأن المالي والإقتصادي في الدول النامية عامة والجزائر خاصة في سعيهم لإنجاح البرامج المالية، التي لها الأثر الإيجابي على المجتمع، من توفير مناصب عمل ومكافحة الفقر والقضاء على مختلف الآفات الإجتماعية، وكذا تعتبر هذه الدراسة كمرجع لإيجاد بعض الحلول المتعلقة بمختلف الإختلالات التي تمس الإقتصاد والمجتمع في نفس الوقت، وتزداد أهميته كذلك من خلال إظهار التحديات الكبيرة التي تواجه الدول النامية وخاصة الجزائر في عملية ترشيد النفقات العامة.

7- حدود الدراسة: تتمثل حدود الدراسة في الحدود الزمنية والمكانية:

أ- الحدود الزمنية: تم تحديد فترة الدراسة بعد الإتفاق مع المشرف على أن تكون من سنة 2000 إلى 2016 سنة إحتمال مناقشة الأطروحة، وذلك كون هذه الفترة يظهر فيها دور السياسة المالية جلياً وخاصة بعد الخروج من فترة سادتها الأزمة وكذا حزمة من الإصلاحات الإقتصادية، فكان تقسيم فترة الدراسة إلى قسمين، قسم أول يمتد إلى غاية أزمة إنخفاض أسعار البترول 2013 وهي الفترة التي تميزت بالتوسع في الإنفاق وإستعمال أدوات السياسة المالية ومحاولة تحديد مكانة مفهوم ترشيد النفقات العامة خلال هذا القسم من فترة الدراسة، أما القسم الثاني فيتعلق بالسنوات التي تلت الأزمة، ومحاولة لإظهار ودراسة مفهوم ترشيد النفقات العامة وعلاقتها بالسياسة المالية والخروج بنتائج توافق الدراسة؛

ب- الحدود المكانية: بإعتبار الجزائر دولة من الدول النامية، والدراسة خاصة بالدول النامية، فقد تم إختيار الجزائر كدراسة حالة وهذا لمعرفة ودراسة مدى تطابق الدراسة على الجزائر .

8- أسباب اختيار الموضوع:

ولقد تمّ إختيار هذا الموضوع لأسباب ذاتية وموضوعية تلخصت في:

أ- يعتبر هذا الموضوع قيد البحث له علاقة بالموضوع الذي قمت بمناقشته في مذكرة الماجستير وهو: دور الدولة في ظل العولمة -دراسة حالة الجزائر-، ورغبة منّي في المواصلة بالموضوعات التي ترتبط بدور الدولة؛

ب- الرغبة في التخصص في مثل هذه المواضيع، والتي تخدم مختلف الإقتصاديات وتطرح مختلف الإشكاليات وتعمل على التحليل لفهم آلية عمل مختلف الإقتصاديات، ومحاولة إيجاد حلول لمختلف الإشكاليات الإقتصادية؛

ت- إنّ التغيرات الإقتصادية التي صاحبت العولمة أدت بكثير من الدول إلى تبني سياسات إقتصادية جديدة لمواكبة هذه التغيرات خاصة الدول النامية، وأخذت تتبنى مختلف السياسات ومنها السياسة المالية في محاولة منها لترشيد نفقاتها العامة، وتعتبر الجزائر جزء من هذه التغيرات والسياسة المتبنية، هذا دفعني إلى إبراز هذه السياسة التي لها دور في ترشيد النفقات العامة، ومحاولة لوضع دراسة تظهر الدولة الجديدة أو المعاصرة في ظل التغيرات الحديثة؛

ث- تعددت الدراسات والبحوث الخاصة بالسياسة المالية وعلاقتها بالتوازن الإقتصادي وكذا التنمية الإقتصادية والنمو الإقتصادي وغيرها، فأردنا إضافة دراسة تربط السياسة المالية وآلياتها بترشيد النفقات العامة، حيث يمكن أن تحيط بجميع الجوانب وتفتح آفاق جديدة للدراسة مما تساهم في الإحاطة بمختلف الجوانب الإقتصادية في الجزائر .

9- منهجية البحث:

لمعالجة هذا الموضوع سوف نقوم بتبني المنهج الوصفي التحليلي، والذي يسمح لنا بتحديد العلاقة الموجودة بين السياسة المالية وترشيد النفقات العامة، ومدى الأثر الذي تتركه هذه السياسة على ترشيد النفقات العامة، من خلال إتباع مجموعة من الإحصائيات واستعمال المنحنيات البيانية بالإضافة إلى وصف الظواهر وتحليلها، كما يسمح لنا كذلك بتحديد مختلف المراحل وكذا السياسة المالية المتبينة من طرف الدولة لترشيد النفقات العامة لإحداث توازن في الاقتصاد على المستوى الكلي والجزئي، كما يسمح لنا هذا المنهج بتحديد فهما معمقا للعمليات التي يتم بموجبها اختيار هذه السياسة أو تلك مع تنفيذها. وكذا سيتم إتباع منهج دراسة حالة والخاص بالجزائر، والذي يبين موقف الجزائر من هذه السياسة ومدى انطباق مفهوم ترشيد النفقات العامة بإستعمال السياسة المالية على الإقتصاد الجزائري.

10- الدراسات السابقة:

توجد عدّة دراسات سابقة مرتبطة بالموضوع قيد الدراسة، نذكر من بينها:

❖ أوكيل حميدة، دور الموارد المالية في تحقيق التنمية الإقتصادية (دراسة حالة الجزائر)، أطروحة دكتوراه، جامعة أمحمد بوقرة . جامعة بومرداس . ، 2016.

تمثل الهدف من هذه الدراسة في إيجاد العلاقة الموجودة بين مختلف الموارد المالية من ضرائب وجباية وقروض سواء داخلية أو خارجية والتنمية الإقتصادية، حيث تلعب الموارد المالية في الدولة دور كبير في تحريك عجلة التنمية الإقتصادية، وذلك بعد التخطيط والبرمجة وحسن التخطيط ووضع رقابة مالية محكمة. كما خلصت الدراسة إلى أنّ الموارد المالية للدولة يجب العمل على توفيرها بشرط تحقيق تنمية إقتصادية خالقة للثروة والتي من خلالها يمكن تنويع مصادر الموازنة العامة، أما بالنسبة للجزائر وخاصة خلال فترة البرامج التنموية أين كان الإنفاق العام كبير جداً ولكن الموارد المالية من ضرائب منخفضة جداً مقارنة بالجباية البترولية، إلا أنّ متطلبات التنمية الإقتصادية في الجزائر بالإعتماد على الموارد المالية تتطلب توفر حسن التخصيص وتحقيق الكفاءة في إستخدام الموارد.

❖ ضيف أحمد، أثر السياسة المالية على النمو الإقتصادي المستديم في الجزائر

2012/1989، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 3 ، 2015.

أشار الباحث في دراسته إلى مختلف النظريات المفسرة للنمو الإقتصادي، ثم تحليل تطور المؤشرات الإقتصادية الكلية في الجزائر للفترة 1989 / 2012، هذا التحليل للمؤشرات ضمن المربع السحري لكالدور، وقد خلص الباحث إلى إرتباط السياسة المالية في الجزائر إرتباطا وثيقا بأسعار البترول، وقسم تطور أدائها إلى مرحلتين: مرحلة السياسة المالية الإنكماشية خلال فترة الإصلاحات، ومرحلة السياسة المالية التوسعية بعد سنة 2000، وقد خلصت دراسته القياسية لأثر السياسة المالية على النمو الإقتصادي، التي قسمت إلى نموذجين الأول أثر السياسة المالية بشقيها السياسة الضريبية وسياسة الإنفاق الحكومي على النمو الإقتصادي، وقد خلصت إلى وجود علاقة طردية بين نفقات التجهيز والإنتاج المحلي الإجمالي، في حين نفقات التسيير فلم تكن لها معنوية إتجاه الناتج المحلي الإجمالي، في حين إثبات العلاقة عكسية بين السياسة الضريبية والناتج المحلي الإجمالي، أما الجانب الثاني يخص دراسة الإنفاق على رأس المال البشري والبنية التحتية على النمو الإقتصادي، لقد خلص إلى علاقة طردية بين نفقات البنية التحتية والناتج المحلي الإجمالي ولكن بمعامل ضعيف، أما نفقات الصحة والتعليم والتي تخص رأس المال البشري فقد كانت إنتاجيتها سالبة وفسر ذلك كون أثر هذه النفقات يكون على الأمد الطويل.

❖ درواسي مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الإقتصادي "حالة

الجزائر 1990/2004"، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، ماي 2005.

حيث تعرض الباحث في دراسته إلى تطور السياسة المالية المعتمدة في تحقيق التوازن، ولقد خلص الباحث إلى أن الحكومة إتخذت السياسة الضريبية وسياسة الإنفاق العام كأداة فعالة من أدوات الإدارة الكلية، كما عرفت الموازنة عجز خلال فترة الدراسة نتيجة زيادة النفقات لم تجاريها زيادة الإيرادات بنفس النسبة ليصبح التوازن الداخلي مختل، أما على المستوى الخارجي فقد حققت الجزائر نتائج حسنة نتيجة زيادة الصادرات وخاصة المحروقات، كما خلص أن التوازن الإقتصادي يعاني من مشكلات أساسية وجوهرية تعكس إنعدام التوازن البنوي والمتمثل في العجز الموازي من جهة وتغلب أسعار النفط من جهة ثانية.

❖ عفيف عبد الكريم صندوق، دور السياسة المالية العامة في تحقيق الإصلاح الإقتصادي

دراسة حالة الجمهورية العربية السورية"، أطروحة دكتوراه، جامعة دمشق، 2005.

حيث تطرق الباحث في دراسته للضرورة الموضوعية للإصلاح الإقتصادي ثم تطرق إلى أثر النفقات العامة في تحقيق الإصلاح الإقتصادي ثم أثر الإيرادات العامة بمختلف أنواعها في تحقيق الإصلاح الإقتصادي، ليختم الباحث الأطروحة بـ: العلاقة بين التوازن المالي للموازنة العامة والإصلاح الإقتصادي، ولقد خلص الباحث إلى إزدياد مستمر للإنفاق بأنواعه الجاري والرأسمالي والتحويلي، والتي لم تكن بإتجاه إصلاح واقع الإقتصاد السوري ولم تستطع تخفيف حدة الركود الذي خيم على الإقتصاد السوري، كما خلصت كذلك دراسته للإيرادات العامة على وجود مشكلات متعددة في نظامه الضريبي مما يستلزم تطويره وإصلاح الفوائض الإقتصادية العامة بتجديد هياكل الإنتاج في القطاع العام وتحقيق الإستخدام الأمثل للإستثمارات النفطية وتوزيع عوائدها بشكل يضمن حق الأجيال القادمة، كما يفترض الإصلاح الإقتصادي للقروض سواء الداخلية أو الخارجية أن تستخدم في إستثمارات تؤدي إلى زيادة الدخل القومي، وعلى ضرورة تقيد الدولة بالمبادئ الأساسية للموازنة العامة للدولة لأن هذه المبادئ بتكاملها تؤدي إلى حد كبير إلى تطبيق مبدأ الشفافية للسياسة المالية العامة للدولة، وأن العمل على إلغاء العجز في موازنة الدولة بدفع الدعم إلى موظفيها وعدم إقتطاع الأموال من شأنه تحقيق إصلاح التوازن بين الإستهلاك وبين الإنتاج، وكذا بين الإدخار وبين الإستثمار وبالتالي معدلات أعلى لنمو الدخل القومي السوري.

❖ عاتق سالم جابر الأحول، السياسة المالية: فاعليتها وأثارها في الإقتصاد اليمني للمدة 2002/1990، أطروحة دكتوراه، الجامعة المستنصرية، 2005.

أين تطرق الباحث إلى معايير تقييم أداء السياسة المالية من حيث العدالة والكفاءة الإقتصادية لبرامج الإنفاق العام، وقد خلص الباحث في دراسته، أن الإستقرار الإقتصادي في الدول النامية يرتبط بموضوع ديمومة مصادر الدخل نتيجة عدم توافق الإنفاق العام وإتجاهات الموارد، بإعتبار أن التحدي للحكومات هو دراسة أولويات الإنفاق من ناحية ومحدودية الموارد من ناحية ثانية، وحدد المسار السليم لتخطي ذلك على قدرة الدول على تنويع مصادر الدخل.

11- ما يميز هذه الدراسة عن الدراسات السابقة:

إن الدراسات السابقة ربطت السياسة المالية بمجموعة من المتغيرات من بينها النمو الإقتصادي والتنمية الإقتصادية وكذا بدورها في إحداث الإستقرار أو التوازن الإقتصادي وغيرها من المتغيرات. فمن

خلال هذه الدراسة سيتم ربط السياسة المالية بمتغير آخر وهو ترشيد النفقات العامة حيث تعمل السياسة المالية من خلال أدواتها وخاصة الإنفاق العام بالتأثير على النشاط الإقتصادي والتحكم في ترشيد النفقات العامة وفق آليات ومتطلبات.

12- تقسيمات الدراسة:

بغرض الإطاحة بكل جوانب الدراسة تم تقسيم البحث إلى أربعة فصول وخاتمة:

ففي الفصل الأول سيتم التطرق إلى السياسة المالية في الدول النامية والأسس النظرية لها من خلال إظهار موقع السياسة المالية من السياسة الاقتصادية في الدول النامية وكذا تطور السياسة المالية في الاقتصاد الوضعي وفي الأخير سيتم التطرق إلى السياسة المالية في الاقتصاد الإسلامي.

أما الفصل الثاني الذي هو بعنوان السياسة المالية والإنفاق الحكومي فمن خلاله سيتم إبراز الإطار العام للسياسة المالية، وكذا السياسة المالية في إطار الاقتصاد الكلي، وفي الأخير موقع الإنفاق الحكومي من السياسة المالية.

أما بخصوص الفصل الثالث فقد خصص لتسليط الضوء على ترشيد الإنفاق العام في الدول النامية، وذلك من خلال تحديد المفهوم الدقيق لترشيد الإنفاق العام، مع إظهار الفعالية في تخصيص الموارد بين الدولة والقطاع الخاص وداخل قطاعات الدولة، بالإضافة إلى التطرق لمجموعة تقسيمات الموازنة العامة.

وكأخر فصل جاء لتسليط الضوء على الجزائر من خلال إظهار دور السياسة المالية في ترشيد النفقات العامة وهل الآليات المتبعة في الترشيح مطبقة في الجزائر أم لا؟، وماهي متطلبات ترشيد النفقات العامة في الجزائر؟، وذلك من خلال إظهار أولاً كل ما هو متعلق بالمالية العامة في الجزائر وهذا للإحاطة بأدوات السياسة المالية، ثم التطرق إلى تحليل العلاقة الموجودة بين السياسة المالية ومالية الدولة وكذا أثرها على مؤشرات الإقتصاد الكلي، وبعد ذلك دراسة تقسيمات الموازنة العامة وتحليل تطور النفقات العامة، بالإضافة إلى تسليط الضوء على واقع ترشيد النفقات العامة وفق الآليات المتبعة، وأخيرا سيتم التحليل لآليات الدولة في ترشيد الإنفاق العام.

الفصل الأول:

السياسة المالية في الدول النامية
والأسس النظرية لها

تمهيد :

تعد السياسة المالية أداة جد هامة لمواجهة مشاكل التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدول النامية، حيث تعمل هذه الأداة على تحريك القطاع الخاص بشكل ملائم، وهذا في مواجهة حوافز تنشيط الاقتصاد، لذلك يصبح من الضروري عليها تصميم مجموعة من الإجراءات المالية لضمان حدوث استقرار سريع للنشاط الاقتصادي والخروج من دائرة الركود وإعادة الثقة للقطاع الخاص في إدارة الأوضاع الاقتصادية¹. فالسياسة المالية لها دور كبير وفعال في إدارة الطلب الكلي وتحفيز النشاط الاقتصادي، وهذا في ظل جهاز إنتاجي مرن ومنظومة مالية محكمة*.

فمن خلال هذا الفصل يمكننا إظهار جوهر السياسة المالية في الدول النامية ومدى موافقتها للسياسة الكينزية في ظل ظروف اقتصادية ملائمة، بالإضافة إلى تطور السياسة المالية عبر مختلف العصور والمراحل والمدى الذي أصبحت عليه.

ويمكن إبراز ذلك من خلال مجموعة من المباحث التالية :

المبحث الأول : موقع السياسة المالية من السياسة الاقتصادية في الدول النامية؛

المبحث الثاني : تطور السياسة المالية في الاقتصاد الوضعي؛

المبحث الثالث: السياسة المالية في الاقتصاد الإسلامي.

¹ وليد عبد الحميد عايب، الآثار الاقتصادية الكلية لسياسة الإنفاق الحكومي، مكتبة حسن العصرية للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت - لبنان، الطبعة الأولى، 1431 هـ/2010 م، ص 97.
* توفر مرونة في النشاط الاقتصادي لخلق قيمة مضافة.

المبحث الأول : موقع السياسة المالية من السياسة الاقتصادية في الدول النامية.

يمكن للسياسة المالية في الدول النامية أن تتخذ موقعاً بالنسبة للسياسة الاقتصادية، حيث تعتبر أداة في إدارة النشاط الاقتصادي والتحكم في مختلف مؤشرات لضمان الاستقرار والتوازن، وكذا التأثير على الطلب الكلي وتوزيع الدخل، وكذا استعمال الإنفاق الحكومي كسياسة اقتصادية.

المطلب الأول : تعريف السياسة المالية.

لقد تطورت النظرة للسياسة المالية تطوراً ملحوظاً، فقد كان الكلاسيك يتخذون موقفاً حيادياً للسياسة المالية اتجاه النشاط الاقتصادي، إلى أن ظهرت المالية العامة الوظيفية، والتي تعتبر أكبر أداة في التأثير على مختلف التوازنات الاقتصادية، حيث يعتبر الإنفاق الحكومي الوسيلة الفعالة في التوصل إلى التشغيل الكامل، كما بينه كينز* وتلامذته، إلا أن هذا منوط بعاملين أساسيين:

- التوقيت المناسب لتعديلات السياسة المالية؛
- أثر العوامل الاقتصادية والسياسية على توقيت واتجاه التغيرات المالية¹.

وقبل الانطلاق في تبيان الدور الكبير والهام للسياسة المالية في تفعيل النشاط الاقتصادي وكذا إبراز مدى أهمية الإنفاق الحكومي والتوصل إلى تحديد أن للسياسة المالية أهمية كبيرة في ترشيد النفقات العامة في الدول النامية، لبد من إعطاء تعريف جامع وشامل للسياسة المالية.

لقد اشتق مصطلح السياسة المالية من الكلمة الفرنسية (FISC) وتعني حافظة النقود²، فالسياسة المالية يتعدد تعريفها، فبعض الاقتصاديين يعرفونها على أنها مجموعة السياسات المتعلقة بالإيرادات العامة والإنفاق الحكومي بهدف تحقيق نتائج ملموسة على الواقع الاقتصادي، ك معالجة الركود الاقتصادي وكذا في بعض الأحيان خفض نسب التضخم حسب ما يخدم الخطة الاقتصادية. كما يعرفها البعض على أنها استخدام الأدوات المالية العامة، من برامج الإنفاق الحكومي والإيرادات العامة لتحريك متغيرات الاقتصاد الكلي، وتتضمن السياسة المالية إجراءات يمكن من خلالها

* جون مينرد كينز اقتصادي وصاحب نظرية : النظرية العامة، له دور كبير في إبراز الدور الذي تلعبه الدولة في التحكم في الاستقرار الاقتصادي.

¹ وليد عبد الحميد عايب، الآثار الاقتصادية الكلية لسياسة الإنفاق الحكومي، المرجع السابق، ص ص 92-93.

² نفس المرجع، ص 93.

إدارة المال العام وتفعيل الآثار الايجابية لإنفاقه، حيث يمكن اعتبارها كافة الوسائل المالية التي تتدخل الحكومة بها للتأثير على حجم الطلب الإجمالي، وكذا التأثير على مستوى الاستخدام الوطني وحجم الدخل القومي¹.

وتهدف السياسة المالية إلى تحقيق مجموعة من الأهداف نلخصها فيما يلي :

- تصحيح مسار عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية وذلك من خلال التدخل في مختلف مراحل الدورة الاقتصادية؛
- التأثير على الحالة التي يمر بها الاقتصاد الوطني من خلال مجموعة من الأدوات المالية؛
- زيادة معدلات النمو الاقتصادي، وذلك من خلال زيادة الإنفاق الحكومي على مشاريع البنية التحتية التي تساعد على توفير مناخ الاستثمار².

فيمكننا من خلال ما سبق أن نقول أن السياسة المالية هي مجموعة الأدوات المالية من إيرادات ونفقات عامة والتي تستخدمها الدولة من أجل التأثير على النشاط الاقتصادي وتحقيق الأهداف المسطرة، الاقتصادية منها والاجتماعية وحتى السياسية، وهذا يتبلور في مجموعة من الإجراءات التي تقوم الحكومة بها بغية تحقيق التوازن المالي العام، وذلك باستخدام أدوات مالية للتأثير على متغيرات الاقتصاد الكلي والوصول إلى أهداف السياسة الاقتصادية للدولة³.

وتستخدم السياسة المالية عدة أدوات تنقسم إلى أدوات تلقائية وأدوات مقصودة، حيث أن الأدوات التلقائية فهي لا تتطلب تدخلا حكوميا مباشرا⁴، وتنقسم إلى قسمين :

- الإعانات والتحويلات، وتمثل تلك المساعدات التي يتقاضاها القطاع العائلي من الدولة، وتستعمل كوسيلة لإعادة توزيع الدخل بين الطبقات الاجتماعية؛
- الضرائب التصاعدية، والتي لها علاقة طردية مع الدخل، فتزداد حصيلتها في مرحلة الرواج والعكس.

¹ سوزي عدلي ناشد، المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة، منشورات حلبى الحقوقية، سوريا، 2003، ص 30.

² نفس المرجع، ص 32.

³ وليد عبد الحميد عايب، الآثار الاقتصادية الكلية لسياسة الإنفاق الحكومي، المرجع السابق، ص 94.

⁴ نفس المرجع، ص 94.

أما الأدوات المقصودة فتستخدمها الدولة بشكل مباشر، فتقوم بزيادة الإنفاق الحكومي أو تخفيضه، كما تقوم بتخفيض الضرائب أو رفعها بحسب التحليل الظرفي لواقع الاقتصاد¹، ويمكن أن نطلق عليها مصطلح الأدوات غير العادية، أما التلقائية فيمكن أن نطلق عليها تسمية الأدوات العادية.

وهذا يدفعنا إلى طرح تساؤل بعد أن وضعنا معنى السياسة المالية وحددنا آلية عملها وهو مدى موافقة السياسة المالية في الدول النامية والسياسة المالية الكينزية ؟

المطلب الثاني : توافق السياسة المالية للدول النامية والسياسة المالية الكينزية.

إن مختلف الاقتصاديات تبحث من خلال السياسة المالية إلى إيجاد توازن واستقرار اقتصادي، إلا أن طبيعة هذه الاقتصاديات تلزم إتباع سياسات مالية مختلفة، ولكن مبنية على أسس نظرية توافق الطبيعة والتركيبية الاقتصادية لهذه الدول، لهذا ستعمل هذه الدراسة على إظهار مدى توافق السياسة المالية للدول النامية والسياسة الكينزية، وذلك بإبراز خصائص كل من السياسة المالية في الدول المتقدمة والدول النامية والخروج بنتيجة تبرز مدى التوافق.

الفرع الأول: السياسة المالية في الدول المتقدمة.

إذ أردنا تحليلاً لاقتصاديات الدول المتقدمة، فهي ذات طابع خاص، حيث تتميز باكتمال جهازها الإنتاجي وبنيتها الأساسية ومقومات نموها الاقتصادي، وبالتالي تكون أهم وظيفة للسياسة المالية في هذه الدول هي البحث عن وسائل لعلاج الإختلالات ضمن الدورة الاقتصادية، حيث نلاحظ في حالة الانتعاش يزداد الطلب الكلي ليقف فوق إمكانيات الإنتاج، فتظهر موجات تضخمية، فحين يؤدي الكساد إلى انتشار البطالة وتراجع الإنتاج رغم وجود موارد إنتاجية معطلة، وهذا يعود إلى نقص الطلب الكلي، وبالتالي فإن السياسة المالية تعمل على تحقيق التوازن الاقتصادي عند مستوى التشغيل الكامل، فتقوم بتعويض الانخفاض في الاتفاق الخاص بزيادة الإنفاق الحكومي، وذلك لكبح الفجوة بين الادخار والاستثمار، أي السماح للموازنة العامة بالتقلب تبعاً لأوجه الدورة الاقتصادية².

¹ عادل حشيش ومصطفى رشدي، مقدمة في الاقتصاد العام (المالية العامة)، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 1998 م، ص 17.

² نفس المرجع، ص 18.

ولقد بين "كينز" في نظريته العامة أن النظرية الكلاسيكية غير قادرة على حل المشاكل، وقد ركز لحل مشكلة البطالة على زيادة الطلب الكلي عن طريق زيادة الاستثمارات العمومية، وهذا لملء الفجوة بين الدخل والاستهلاك، فقد كان هناك تناقض مع النظرية الكينزية فيما بعد في تحقيق التوازن بين الادخار والاستثمار عند مستوى العمالة الذي يكون أقل من مستوى التشغيل الكامل، بعد استخدام السياسة المالية للتحكم في مستوى الطلب الفعال، والدليل على ذلك هو أن الميل الحدي للاستهلاك في الدول المتقدمة يكون منخفضاً لصالح الميل الحدي للادخار، وعليه فإن زيادة الإنفاق الحكومي الاستثماري لن يؤدي إلى زيادة كبيرة في الاستهلاك، كما أن زيادة حجم الاستثمار سيؤدي إلى انخفاض الكفاءة الحدية لرأس المال، وهكذا سوف يؤدي إلى انخفاض أو قصور في الطلب الكلي، الذي يجعل توازن الاستثمار مع الادخار عند مستوى دخل أقل من مستوى التشغيل الكامل¹. وكنتيجه لما سبق فإنه يمكن القول أن الدول المتقدمة هي تلك الدول التي تبرز فيها أهمية الدور الذي يلعبه الاستثمار الخاص، ومن ثم فإن السياسة المالية في هذه الدول تتجه نحو مساندة الاستثمار الخاص، ومحاولة سد أي ثغرة انكماشية أوتضخمية قد تطرأ على النشاط الاقتصادي عن طريق التأثير على مستوى الطلب الكلي الفعال².

الفرع الثاني: السياسة المالية في الدول النامية.

إن التعرض إلى السياسة المالية والمتعلقة بالدول النامية، يلزمنا توضيح وتحديد ملامح الدول النامية ومدى المفهوم الذي هي عليه، فالحديث عن الدول النامية يضعنا أمام نقطتين أساسيتين، فالأولى هي اعتمادها بشكل كبير على المواد الأولية وكذا عدم مرونة جهازها الإنتاجي، أما النقطة الثانية فتتمثل في مدى أهمية تمييز مشاكل المالية العامة عن المشاكل الاقتصادية الأخرى، فإذا ما اعتبرنا أن مسائل المالية العامة متماثلة مهما كانت خصائص الدول المدروسة، فإن محاولة تخصيص الدول النامية بدراسة خاصة تنهار، ويصبح التحليل الذي ينطبق على الدول المتقدمة ينطبق على الدول النامية، وهذا لا يتماشى مع واقع الدول النامية، وكذلك الحال إذا ما رأينا أن مسائل المالية العامة تكون قليلة الأهمية

¹ عبد المطلب عبد الحميد، السياسات الاقتصادية على مستوى الاقتصاد القومي (تحليل كلي)، الطبعة الأولى، القاهرة، مصر، 2003 م، ص 63.

² نفس المرجع، ص 66.

بالنسبة للمشاكل الاقتصادية الأخرى، لذلك لبد من تجاوز اختياري المغايرة والأهمية^{1*}، لإقامة الحجة على ضرورة المعالجة الخاصة لقضايا المالية العامة في الدول النامية، وإذا رجعنا إلى المسألة الأولى والمتمثلة في خصائص الدول النامية، نلاحظ أن هذه الأخيرة تعاني من جهاز إنتاجي منعدم المرونة، وأن أي محاولة لزيادة الطلب الفعال سيؤدي بالضرورة إلى حدوث تضخم بالإضافة إلى انخفاض الادخار الوطني². ومن هنا يمكننا تحديد مختلف هذه الخصائص :

- تدني متوسط الدخل الفردي وعدم مساهمة القطاع الصناعي إلا بنسبة ضئيلة من الناتج الوطني؛
- عدم وجود نظام اقتصادي واضح المعالم، إذ نجد نظام خليط بين الرأسمالية والاشتراكية ;
- تعتمد أغلب هذه الدول على المساعدات المالية والفنية الخارجية، مما أدى إلى التبعية للخارج؛
- انخفاض الاستثمار الإنتاجي وارتفاع الميل الحدي للاستهلاك³.

وتعاني الدول النامية أيضا من معدلات كبيرة في عجز الموازنة العامة وتعود هذه العجزوات إلى ضعف الإيرادات الضريبية نتيجة سيطرت حالة الركود وكثرة الإعفاءات والتهرب الضريبي، إلى جانب ضعف الطاقة الضريبية، وزيادة أعباء الديون الخارجية. ولما كان بناء جهاز إنتاجي قوي هو جوهر عملية التنمية، والذي يعتمد على تراكم رأس المال الإنتاجي، فإن تعبئة الموارد الرأسمالية اللازمة لبناء الطاقة الإنتاجية أو تمويل التنمية الاقتصادية لبد وأن يحتل المكان الأول بين أهداف السياسة المالية، وتجدر الإشارة إلى أن السياسة المالية الكينزية لا يمكن تطبيقها على الدول النامية، لأن خصائص وظروف وأوضاع الدول النامية تختلف عن تلك الموجودة في الدول المتقدمة، ولهذا فإن الاختلاف بين السياسة المالية في الدول المتقدمة والدول النامية يكمن أنه في الأولى يتم اتخاذ سياسة مالية لخفض الادخار وزيادة الاستهلاك، أما في الثانية فإن التنمية الاقتصادية تتطلب اتخاذ سياسة مالية

* المغايرة : التفرقة بين الدول المتقدمة والنامية، الأهمية : أهمية القضايا المالية بالمقارنة مع بقية القضايا الاقتصادية.

¹ علاء فرج الطاهر، التخطيط الاقتصادي، دار الراية للنشر والتوزيع المملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الأولى، الاردن، 2011 م، ص ص 25،26.

² عادل حشيش ومصطفى رشدي، مقدمة في الاقتصاد العام (المالية العامة)، المرجع السابق، ص 25.

³ وليد عبد الحميد عايب، مرجع سابق، ص 97.

لزيادة الادخار وتراكم رأس المال المنتج في الاقتصاد من أجل تقليل البطالة والحد من التقلبات في آن واحد¹.

مما سبق يمكننا أن نجد أن السياسة المالية تعتبر أداة جد مهمة في تحضير وتحريك عجلة النشاط الاقتصادي، بالإضافة إلى مواجهة مختلف مشاكل التنمية الاقتصادية والاجتماعية، بالإضافة إلى التأثير في مختلف مؤشرات الاقتصاد الكلي، فالسياسة المالية الكينزية في الدول النامية تتطلب مرونة في الاقتصاد وتعافي القطاع الخاص، كما يمكنها بإتباع إجراءات مالية معينة، التأثير على الإنفاق الحكومي وضمان الاستقرار الاقتصادي.

المطلب الثالث : السياسة المالية وإدارة الطلب الكلي في الدول النامية.

إن إدارة الطلب الكلي في الدول النامية يعتبر مهمة شديدة التعقيد، كما أن هذه المهمة تتطلب توفر وتوفير مجموعة من العوامل والتي هي ذات الأهمية في إدارة الطلب الكلي وكذا الخروج من أزمة الكساد والركود الاقتصادي، فالسياسة المالية هنا تضعف إلى حد كبير نتيجة العوامل التالية والتي يمكن اعتبارها محددات عملية لإستراتيجية إدارة الطلب الكلي.

الفرع الأول: الأخطاء المتوقعة والفجوات الزمنية.

إن المتتبع للسياسة المالية يلاحظ أن أصحاب القرار يجدون صعوبة في إيجاد الوقت والزمن المناسب لتطبيق مختلف آليات السياسة المالية في معالجة الكساد أو ضبط الفجوات التضخمية، وعلى ذلك فإن الظروف الاقتصادية التي تستدعي تغيير السياسة المالية ربما تكون قائمة أو تزداد سوءا قبل التعرف عليها، وهو ما يسمى بفترة الإدراك، وهي الفترة اللازمة لكي تدرك الحكومة حالة الاقتصاد، ومن ثم حاجته إلى إتباع سياسة معينة، وحتى بعد حدوث التغيير فإن تأثيره الرئيسي لن يتم في الحال وإذا كان الإنفاق الحكومي مثلا سوف يزداد، فإن هناك وقتا مطلوب لتسلم العروض المقدمة من طرف الحكومة، وهذه الفترة تسمى بفترة التطبيق²، وهي الفترة ما بين إدراك الحكومة مدى حاجة الاقتصاد لإتباع سياسة معينة وبين البدء في تطبيق هذه السياسة، كما أن هناك فترة التأثير وهي الفترة اللازمة لكي يكون للسياسة المالية تأثيرا ملموسا، وتتسم هذه الفترات بالطول، حيث تتراوح بين سنة وثلاث سنوات، كما أن بعض السياسات المالية المتبعة من أجل معالجة أحوال الكساد لا تظهر نتائج إلا بعد أن يبدأ

¹ علاء فرج الطاهر، التخطيط الاقتصادي، دار الولاية للنشر والتوزيع المملكة الأردنية الهاشمية، المرجع السابق، ص 29.

² مجدي شهاب، الاقتصاد المالي، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 1999 م، ص 13.

الاقتصاد في التعافي تلقائياً خلال الدورة الاقتصادية ومن الملاحظ أن هناك صعوبة في تقدير الفترة التي يمكن من خلالها مشاهدة آثار ملموسة للسياسة المالية، وباختصار فإنه يصعب أن يتم التنسيق بين سياسات إدارة الطلب الكلي والظروف الاقتصادية نتيجة العوامل التي لا يمكن تجنبها والمتولدة عن تنفيذ السياسات وتفسير آثارها¹.

الفرع الثاني: التأثيرات الثانوية للسياسة المالية.

كما أن للسياسة المالية دور فعال في تحقيق الاستقرار وتقييد الإنفاق الحكومي بما يخدم مختلف التوازنات، إلا أن تطبيق مختلف آليات السياسة المالية يولد آثار جانبية يمكن أن تؤثر على أدائها، فإذا كان هناك إنفاق حكومي من أجل إدارة الطلب الكلي، فلا ننسى أن هذا يؤثر مباشرة على أسعار الفائدة بالارتفاع، نتيجة زيادة الطلب على القروض، مما يدفع إلى التراجع في الطلب عليها وكما تعمل الدولة على زيادة الضرائب من أجل تمويل الإنفاق الإضافي وهذا يؤثر كذلك ومباشرة على الدخل وبالتالي مستوى الإنفاق الاستهلاكي، وكذلك عمل الدولة على رفع الضرائب مع تخفيض الإنفاق هذا سوف يؤثر على أسعار الفائدة بالانخفاض وهذا ما يولد زيادة الاستثمار الخاص²، فهذه الآثار الثانوية تعيق أداء السياسة المالية خاصة من جانب إدارة الطلب الكلي، وهذا يدفعنا إلى إدخال متغير آخر لضبط المعادلة وهو السياسة النقدية.

المطلب الرابع : السياسة المالية وعدالة توزيع الدخل في الدول النامية.

لقد تعاضم الحديث عن مدى مقدرة السياسة المالية على توزيع الدخل في الدول النامية، فمن خلال هذه السياسة يمكن للدول النامية تحقيق بعض مظاهر التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة، فهذا المطلب يبين أن للسياسة المالية إمكانيات وكذا القدرة على إعادة توزيع الدخل والتي تضمن للدول النامية تحقيق العدالة الاجتماعية من جهة، وكذا تحقيق أهداف التنمية من جهة أخرى.

¹ مجدي شهاب، الاقتصاد المالي، المرجع السابق، ص ص 18، 19.

² نفس المرجع، ص 19.

الفرع الأول: تطور النظرة لسياسات توزيع الدخل.

إن عدالة توزيع الدخل في الدول النامية لم يكن لها اهتمام كبير من طرف المخططين الاقتصاديين، واكتفى أغلبهم بالتلميح حيناً والتتويه أحياناً، بأن عدالة توزيع الدخل تعد هدفاً أساسياً من أهداف التنمية الاقتصادية، ومن أجل ذلك تم تحديد مجموعة من المبررات¹.

أولاً: تراكم رأس المال: بالاعتماد على الدور الذي يلعبه تراكم رأس المال وهو تحقيق التنمية عن طريق ضبط الاستهلاك وتشجيع المدخرات خاصة في المرحلة الأولى للتنمية وهذا حتى يمكن تحقيق معدل مرتفع من الاستثمارات والمساهمة في تمويل خطط التنمية. وانطلاقاً من ارتفاع الميل الحدي والمتوسط للادخار لدى الطبقات الغنية وارتفاع الميل الحدي والمتوسط للاستهلاك لدى الطبقات الفقيرة، فإن أي محاولة لإعادة توزيع الدخل لصالح الطبقات الفقيرة قبل البدء في عمليات التنمية الاقتصادية سوف يؤدي إلى زيادة معدلات الاستهلاك وتخفيض معدلات الادخار في القطاع العائلي، الأمر الذي يتناقض مع متطلبات التنمية، وهذا يدفع إلى القول أن عدم عدالة التوزيع السائد في الدول النامية تعد أمراً في صالح التنمية الاقتصادية ينبغي المحافظة عليه خاصة في المراحل الأولى للتنمية، بل لقد ذهب في ذلك إلى حد القول بأن السياسة المالية الوحيدة التي يجب إتباعها لإعادة توزيع الدخل في هذه المرحلة هي السياسة التي تؤدي إلى إعادة توزيع الدخل في صالح الطبقات الغنية².

ثانياً: الزيادة السنوية في الناتج القومي: إن قياس معدل الزيادة السنوي في الناتج القومي أوفي نصيب الفرد من الدخل القومي، دون أي اعتبار لرفع المعانات عن الطبقات المعدومة والفقيرة أو لأي تحسن في هيكل توزيع الدخل، ومن ثم فقد كان من الطبيعي بالنسبة لمخططي السياسات الاقتصادية في الدول النامية كسباً لسباق التنمية عدم إضاعت الوقت في إعادة توزيع الدخل³.

¹ حامد عبد المجيد دراز، دراسات في السياسات المالية، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر والتوزيع، الإسكندرية - مصر - 1984 م، ص 316.

² نفس المرجع، ص 317.

³ مجدي شهاب، مرجع سابق، ص 22.

ثالثاً: نجاح التنمية الاقتصادية: إن إ نجاح التنمية الاقتصادية في اعتقاد أغلبية الاقتصاديين في ذلك الوقت سوف يؤدي تلقائياً إلى تغيير جذري في هيكل توزيع الدخل. فالتنمية في أغلب تعريفاتها زيادة في نصيب الفرد من الدخل القومي وإعلاء مستوى الرفاهية الاقتصادية لجميع أفراد المجتمع، ومن ثم فإن المنطق يقتضي هنا التركيز على تلك السياسات التي تؤدي إلى تحقيق التنمية أولاً ثم تقييم هيكل توزيع الدخل الناتج من عملية التنمية الاقتصادية بعد ذلك¹.

رابعاً: استخدام السياسات المالية التقليدية : إن تحقيق التنمية الاقتصادية ترفع متوسط نصيب الفرد من الدخل القومي بالقدر الذي يضع الدولة النامية في مصاف الدول المتقدمة، فإن تغيير هيكل توزيع الدخل السائد عندئذ متى رأى المجتمع ضرورة لذلك تحقيقاً للعدالة الاجتماعية يصبح أمراً ميسوراً عن طريق استخدام السياسات المالية التقليدية في هذا المجال. ونعني بها تطبيق الأسعار التصاعدية للضرائب على الطبقات الغنية وزيادة المدفوعات التحويلية والنفقات العامة لصالح الطبقات الفقيرة².

فيمكن القول أن إعادة توزيع الدخل يتطلب إجراءات بعدية للتنمية الاقتصادية، وهذه الإجراءات تتعلق بالسياسة المالية ومدى كفاءة الجهاز الإنتاجي والمرونة الاقتصادية اللازمة، وخاصة في مجال تحصيل الضرائب وكذا التحويلات الاجتماعية، فالدول النامية تعتمد أكثر على الضرائب غير المباشرة، أما الضرائب التصاعدية والتي تطبق على الطبقة الغنية فيصعب تحصيلها، كما أن النفقات التحويلية في الدول النامية جد منخفضة، فيرجع ذلك إلى انخفاض حجم الدخل القومي من جهة وإلى رغبة الدول النامية لتوجيه أكبر قدر ممكن للاستثمارات لتحقيق خطط التنمية الاقتصادية من جهة أخرى.

الفرع الثاني: محددات توزيع الدخل القومي.

من الملاحظ على المجتمعات الاقتصادية أن توزيع الدخل القومي يستند لمجموعة من العوامل والتي لها الأثر الكبير على الحياة الاقتصادية، فهيكّل توزيع الدخل القومي كسياسة مالية يختلف تماماً عن توزيع الدخل، فهذا التوزيع تتحكم فيه محددات يجب أخذها بعين الاعتبار والتي من الصعب التحكم فيها، كتوزيع المواهب والقدرات والمهارات المختلفة وهي ثروة معنوية، بالإضافة إلى الملكيات الفردية

¹ مجدي شهاب ، نظرية مالية الدولة، السياسات المالية للنظام الرأسمالي، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 1999 م، ص 45.

² حامد عبد المجيد دراز، دراسات في السياسات المالية، المرجع السابق، ص ص 318، 328.

ومدى الرغبة في استخدامها، كذلك توافر الفرص، توزيع الثروة في المجتمع، قوانين الميراث، أنماط الزواج، العادات الطبقية، العادات الادخارية، مرونة منحنيات العرض والطلب ودرجات المنافسة ومدى التدخل الحكومي في كافة أسواق السلع والخدمات، سواء أكانت أسواق السلع والخدمات الاستهلاكية، أو أسواق السلع والخدمات الإنتاجية¹.

الفرع الثالث: اختبارات التناسق.

إذا تكلمنا عن السياسة المالية ودورها في إعادة توزيع الدخل في الدول النامية، فيجب تحديد مدى ملائمة هذا الهيكل والأهداف المرجو منا تحقيقها، فالحصول على البيانات الإحصائية المتاحة والمتعلقة بالهيكل القائم لتوزيع الدخل القومي وتطوره خلال فترة زمنية ملائمة، فنبدأ بدراسة تحليلية لتقييم مدى ملائمة هذا الهيكل القائم لتحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وهذا ما أشرنا إليه باختبارات التناسق، أي مدى تناسق الهيكل القائم مع أهداف المجتمع، ولعل أهم اختبارات التناسق في هذا المجال² :

- اختبار مدى تحقيق هذا الهيكل القائم لمفهوم العدالة التوزيعية؛
- اختبار مدى مساهمة الآثار الاقتصادية الناتجة عن هذا الهيكل القائم في تحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية وخاصة التنمية والاستقرار الاقتصادي.

الفرع الرابع: الآثار الاقتصادية.

إن الآثار الاقتصادية الناتجة عن إعادة توزيع الدخل القومي هي تلك الدراسات المتعلقة بتحديد الآثار الناجمة عن هيكل التوزيع القائم للدخل القومي، مقارنة بالآثار الاقتصادية التي يمكن أن تنتج عن إعادة توزيع الدخل القومي إلى هياكل توزيعية مقترحة. ذلك للحكم أولاً على مدى ملائمة الآثار الناتجة من الهياكل القائم لتحقيق أهداف المجتمع، وثانياً مقارنة الآثار التي يمكن أن تنتج من الهياكل الأخرى المقترحة لاختيار أمثل البدائل³.

أما الآثار الاقتصادية التي يجب دراستها في هذا المجال فهي كافة الآثار الاقتصادية الناتجة بالنسبة للهيكل القائم أو التي يمكن أن تنتج بالنسبة للهياكل البديلة المقترحة وهذا بالنسبة لكافة المتغيرات

¹ مجدي شهاب ، نظرية مالية الدولة، السياسات المالية للنظام الرأسمالي، المرجع السابق، ص 46.

² حامد عبد المجيد دراز، مرجع سابق، ص ص 332، 342.

³ مجدي شهاب، نفس المرجع، ص 47.

المكونة لكل من منحى العرض الكلي ومنحى الطلب الكلي. فما يتعلق بمنحى العرض الكلي فينبغي دراسة تأثير هيكل الدخل القائم أو الهياكل البديلة المقترحة على الاستثمارات في كافة قطاعات النشاط الاقتصادي وأثر ذلك على الجهاز الإنتاجي والعمالة والتقدم التكنولوجي وحجم الإنتاج ومرونة منحى العرض الكلي. أما بالنسبة لمنحى الطلب الكلي فينبغي دراسة تأثير هيكل الدخل القائم أو الهياكل البديلة المقترحة على كل من الاستهلاك والادخار والإنفاق الحكومي¹.

هذا يعني أنه إذا تكلمنا عن هياكل توزيع الدخل كسياسة مالية فهذا ولبد أن يكون له آثار على مجموعة الطلب الكلي بما فيها الإنفاق الحكومي وهو الأساس بالنسبة لدراستنا هذه. فإذا كان هدف السياسة المالية ترشيد الإنفاق الحكومي فيجب تحديد هيكل توزيع الدخل القومي الأمثل لذلك بعد القياس وتحديد الهياكل المقترحة البديلة الناتجة عن دراسة الآثار الاقتصادية لها.

المطلب الخامس: الإنفاق الحكومي كسياسة اقتصادية.

يسمح الإنفاق الحكومي بتحقيق مختلف الأهداف للسياسة الاقتصادية، حيث أن التوجه الكينزي يبرز أن للإنفاق الحكومي تأثير مباشر على مستوى التشغيل، وهو ذو تأثير مباشر على منحى الطلب الكلي، وهذا ما يسمح بزيادة الناتج المحلي الإجمالي. والإنفاق الحكومي باستعمال سياسة المضخة* فإنه قد يؤدي إلى مشاكل اقتصادية متنوعة، وهنا لبد من تدخل السياسة المالية لضبط الاستقرار الاقتصادي وكذا ضبط الإنفاق الحكومي*، إلا أن فعالية الإنفاق الحكومي يرتكز على جانبين مهمين، هما المقدرة المالية للدولة وثانيا الأخذ بعين الاعتبار معدلات النمو الاقتصادي والتشغيل وكذا معدلات التضخم والتوازن الخارجي^{2*}.

¹ حامد عبد المجيد دراز، مرجع سابق، ص ص 343، 348.

* سياسة المضخة : ضخ المزيد من الإنفاق الحكومي في شريان الاقتصاد القومي والسماح بوجود عجز في الموازنة العامة للدولة.

* ضبط الإنفاق الحكومي : هو ترشيد الإنفاق الحكومي وفق الأهداف المسطرة من خلال استعمال الإنفاق الحكومي كسياسة اقتصادية، أي أن للسياسة المالية دور في ترشيد الإنفاق الحكومي.
* التوازن الخارجي : توازن ميزان المدفوعات.

² محمد حلمي الطوابعي، أثر السياسات المالية الشرعية في تحقيق التوازن المالي في الدول الحديثة، دار الفكر الجامعي، مصر، 2007 م، ص ص 114-115.

الفرع الأول: سياسة الإنفاق الحكومي والمقدرة المالية للدولة.

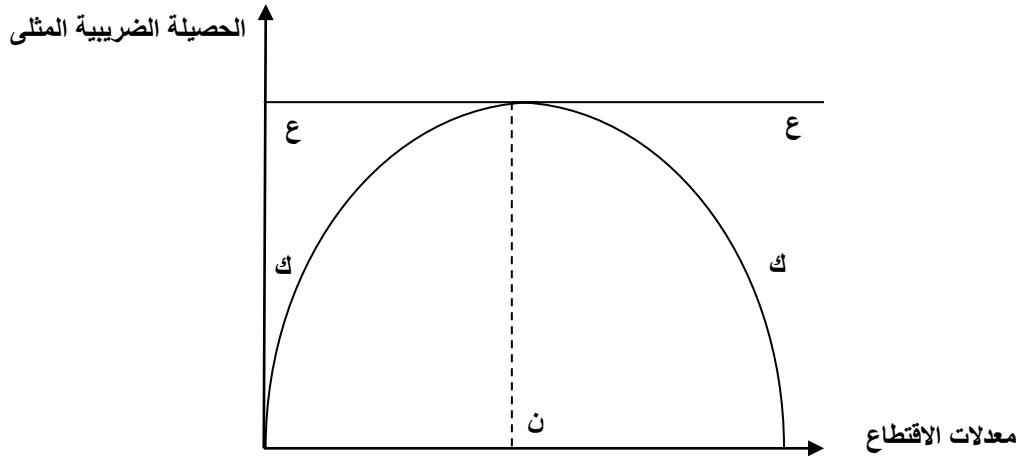
إن سياسة الإنفاق الحكومي تتركز وتتوقف على مدى قدرة الدولة على توفير التغطية المالية لسياساتها الإنفاقية، وهناك عدة محددات لحجم الإنفاق الحكومي والتي من بينها المقدرة المالية للدولة والتي تسمح بتحديد أو إقرار مختلف التخصيصات المالية للإنفاق الحكومي والتي يتحكم فيها عاملان أساسيان هما :

أولاً: المقدرة التكليفية (الطاقة الضريبية).

إذا تم الحديث عن السياسة المالية فهناك شقين، فالأول هو النفقات العامة أما الثاني فهو الإيرادات العامة، فالإيرادات العامة تنقسم إلى مجموعة من التمويلات، فمن بينها الإيرادات الضريبية والتي تمول ثلاث أرباع الإنفاق الحكومي في الدول المتقدمة، فالسياسة الضريبية تنطلق من مفهوم المقدرة التكليفية وتعني بها قدرة الأفراد على تحمل العبء الضريبي، فكلما زادت الضرائب كلما أمكن زيادة الإنفاق الحكومي، لأن الضرائب تعد من المصادر الرئيسية للإيرادات الحكومية، فالطالة الضريبية هي تلك النسبة من الدخل القومي التي يمكن اقتطاعها دون أن تؤدي إلى آثار اقتصادية واجتماعية سلبية، أما العبء الضريبي فهو يقيس مدى استغلال النظام الضريبي للطاقة الضريبية للاقتصاد، فهنا يتم إيضاح أن القدرة التحملية للدخل القومي يمكن من خلالها الوصول إلى الحصيلة الضريبية المثلى والتي تحققها أعلى قدرة تحميلية للدخل القومي¹، والشكل التالي يوضح لنا الحصيلة الضريبية المثلى من خلال منحني لافر.

¹ علاء فرج الطاهر، مرجع سابق، ص 59.

الشكل البياني (1-1) : الحصيلة الضريبية المثلى عند مستوى معين من القدرة التحملية للدخل



المصدر: وليد عبد الحميد عايب، الآثار الاقتصادية الكلية لسياسة الإنفاق الحكومي، مكتبة حسن العصرية للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت - لبنان، الطبعة الأولى، 1431 هـ/2010 م، ص 120.

يمثل الشكل البياني أعلاه كيفية الوصول إلى أحسن حصيلة ضريبية في ظل مستوى معين من القدرة التحملية للدخل القومي، حيث يمثل المسار (ع ع) الحصيلة الضريبية بمستوى واحد فيما يمثل المنحنى (ك ك) تطور القدرة التحملية للدخل القومي، وعند النقطة أ- حين يمس منحنى الحصيلة الضريبية أعلى مستوى من منحنى المقدرة التحملية للدخل تتحدد الحصيلة الضريبية المثلى والتي تقابل أحسن مقدرة تحملية للدخل في النقطة ن¹.

ويعد هذا التحليل من إنجاز "لافر"^{*} الذي سعى إلى تبرير السياسات ذات الخلفية الليبرالية الهادفة إلى تخفيض الاقتطاعات الإجبارية والنتيجة التي نخلص إليها هو أن هناك حدوداً مثلى للطاقة الضريبية يؤدي تجاوزها إلى انخفاض الحصيلة الضريبية. ويعد الفائض الاقتصادي من أهم العوامل المحددة للطاقة الضريبية والذي يعطى بالصيغة التالية²:

¹ علاء فرج الطاهر، مرجع سابق، ص 60.

^{*} آرثر بيتز لافر Arthur Betz Laffer : اقتصادي أمريكي ليبرالي، اشتهر بالمنحنى الذي يحمل اسمه، والذي يجسد نظريته في العلاقة بين الضغط الضريبي ومداخل موازنة الدولة، وأثرهما في تحفيز الاستثمار.

² محمد حلمي الطوابي، أثر السياسات المالية الشرعية في تحقيق التوازن المالي في الدول الحديثة، المرجع السابق، ص 117.

الفائض الاقتصادي = الادخار الفعلي + الاستهلاك العائلي + الاستهلاك الحكومي النهائي

ومن الملاحظ أن الحصيلة الضريبية في الدول النامية لا تعكس حقيقة الطاقة الضريبية، ويرجع سبب انخفاض العبء الضريبي إلى مجموعة من العوامل والتي تتحكم في حجم الطاقة الضريبية :

- حجم الدخل القومي حيث أنه كلما زاد حجم الدخل القومي كلما أمكننا اقتطاع نسبة أكبر منه وبالتالي تزداد الطاقة الضريبية؛
- سياسة الإنفاق الحكومي، فإذا كان موجه نحو الاستثمارات الإنتاجية فإن الدخل القومي سيزداد وبالتالي فإنه سيتحمل بسهولة العبء الضريبي، وهنا فإن سياسة الإنفاق الحكومي تلعب دوراً مزدوجاً من حيث تأثيرها على نمو الناتج من جهة وعلى ثقة المواطنين بسياسة الحكومة من جهة أخرى.

وهنا ينصح بضرورة اقتطاع الضريبة من الفائض الاقتصادي، وهنا كذلك تطرح مشكلة الدول النامية والمتمثلة في أن الإنتاج أقل من الاستهلاك، وهذا يعني وجود عامل موضوعي يخفض الفائض الاقتصادي في الدول النامية مما يخفض العبء الضريبي¹.

ثانياً: المقدرة الإقتراضية للدولة.

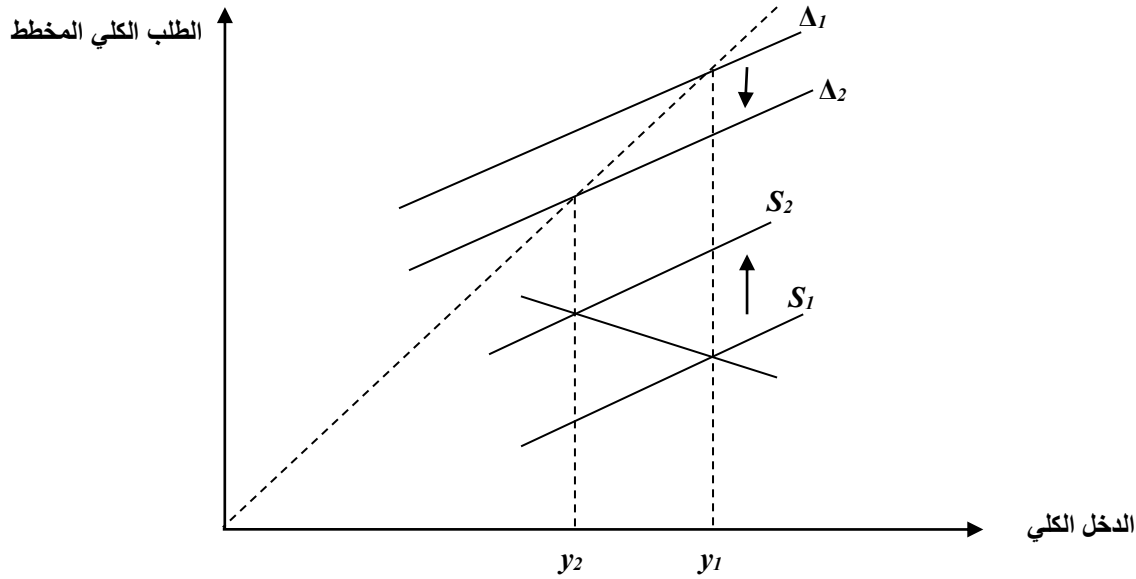
إن المقدرة الإقتراضية للدولة هي قدرة الدولة على الحصول على مختلف الموارد المالية من الأفراد وكذا الشركات ويكون ذلك على شكل سندات حكومية، وهي بالأهمية الكبيرة في دعم المقدرة المالية للدولة. ويحدد كينز أن ارتفاع أو شدة الادخار الكلي قد تؤدي إلى تشكيل موارد معطلة ومن ثم انخفاض الدخل القومي²، وهذا ما أشار إليه اقتصاديون فيما بعرف بلغز الادخار*، وهذا ما يوضحه الشكل التالي :

¹ محمد حلمي الطوابي، مرجع سابق، ص 121.

² علاء فرج الطاهر، مرجع سابق، ص 62.

* لغز الإذخار : The paradox of thirft.

الشكل البياني (1-2): منحنى موضع للغز الادخار



المصدر: وليد عبد الحميد عايب، الآثار الاقتصادية الكلية لسياسة الإنفاق الحكومي، مكتبة حسن العصرية للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت - لبنان، الطبعة الأولى، 1431 هـ/2010 م، ص 122.

ففي حالة انتقال منحنى الادخار من S_1 إلى S_2 فإن هذا سيؤدي إلى انخفاض الطلب الكلي من D_1 إلى D_2 باعتبار أن الادخار هو استهلاك مؤجل، وفي النتيجة فإن زيادة الادخار الإجمالي أدى إلى خفض الطلب الكلي والمستوى التوازني للدخل من y_1 إلى y_2 ، ولكن لا يكون الادخار على المستوى الكلي ضارا دائما، فعندما يكون الطلب الكلي في مستوى يمكنه من الحفاظ على التشغيل الكلي فإن المعدل المرتفع للادخار يسمح بتخصيص قدر أكبر من الناتج القومي للتكوين الرأسمالي، وعلى ذلك فإن المعدلات المرتفعة للادخار والاستثمار تسمح بتحقيق معدل نمو سريع مادام الطلب الكلي قادرا على الاحتفاظ بمستوى التوظيف الكامل¹.

وحسب رأيي فإن الطرح السابق لا يمكن أن يكون إلا في حالات الاقتصاديات المتقدمة والتي تعطي للقطاع الخاص أهمية كبيرة، ولكن يمكننا طرح الفكرة بطريقة أخرى، أين يمكننا في حالة زيادة أو ارتفاع الادخار الحفاظ على مستوى الطلب الكلي، وذلك بالبحث عن مستوى الادخار الأمثل أو ما نسميه

¹ محمد حلمي الطوابي، مرجع سابق، ص 122.

الإدخار التوازني S^* مثلاً والذي يضمن لنا طلب كلي متوازن D^* وبالتالي نتجنب لغز الإدخار والانخفاض في مستوى الطلب الكلي والحفاظ على دخل توازني y^* .

وتظهر لنا أهمية تدخل التخصيص الأمثل لهذه الموارد خاصة في الدول النامية والرفع من القدرة الإقتراضية بالاستناد للعوامل التالية :

- حجم الإدخار الفردي، حيث تزداد رغبة الأفراد في الإقبال على شراء السندات الحكومية المطروحة للتداول مع زيادة مستوى الإدخار لديهم وهذا من شأنه رفع القدرة المالية للدولة؛
- طرق توزيع الإدخار ما بين القطاع الخاص والقطاع العام وذلك في إطار السوق المالية حيث يتم توجيه مدخراتهم للاستثمار في السندات ذات الفائدة العالية، لذا ينبغي على الحكومة الأخذ بعين الاعتبار معدلات الفائدة الممنوحة¹.

الفرع الثاني: سياسة الإنفاق الحكومي وتقلبات مستوى النشاط الاقتصادي.

إن التقلبات في مستوى النشاط الاقتصادي يعكس السياسة الإنفاقية للحكومة، حيث نجد أن مستوى النشاط الاقتصادي يؤثر على مستوى الإنفاق الحكومي، بحيث توجد علاقة طردية بينهما ومن ناحية أخرى نجد أن الإنفاق الحكومي يؤثر في مستوى النشاط الاقتصادي وهذا يفيد في رسم سياسة الإنفاق الحكومي ضمن السياسة المالية في ضوء مستوى الطلب الفعلي، وكذا الطلب الفعلي يجب أن يتحدد عند المستوى الذي يحقق التشغيل الكامل في الدول المتقدمة، ويجب على الدولة من خلال سياسة الإنفاق الحكومي السعي إلى الحفاظ عليه عن طريق التأثير في الطلب الفعلي سواء كان الاقتصاد في حالة إنكماش أو تضخم².

كما ترتبط حساسية الإنفاق الحكومي بأسلوب النظام الاقتصادي وشكل الدولة، ففي ظل الدولة الحارسة يأخذ مسار الإنفاق الحكومي اتجاهاً مشابهاً لمسار مستوى النشاط الاقتصادي، أما في ظل الدولة المتدخلة فإن مسار الإنفاق الحكومي لا يستجيب بشكل معاكس لحركة الدورة الاقتصادية، لأن الدولة سوف تسعى لزيادة إنفاقها لمواجهة حالة الكساد وتتخذ إجراءات إنكماشية ضاغطة لمواجهة

¹ محمد خليل برعي، مقدمة في الاقتصاد الدولي، مكتبة النهضة الشرق، القاهرة، مصر، 1982 م، ص 154.

² نفس المرجع، ص 155.

الضغوط التضخمية في حالة الانتعاش، وبالتالي فإن حدود الإنفاق الحكومي ترسم من خلال العلاقة بين حساسية الإنفاق الحكومي وتقلبات مستوى النشاط الاقتصادي تبعا لحركة الدورة الاقتصادية¹.

من خلال هذا المبحث يمكن أن نخلص إلى مجموعة من النقاط، حيث أن السياسة المالية في الدول النامية هي سياسة تتبع قواعد السياسة الكينزية في إدارة الطلب الكلي ولكن يجب على اقتصاديات الدول النامية توفير متطلبات نجاح هذه السياسة من مرونة في الاقتصاد وكذا إعطاء أهمية وألوية للقطاع الخاص الذي يعتبر متغير هام في معادلة التوازن والاستقرار الاقتصادي، كما يمكن من خلال السياسة المالية وضع عدالة لتوزيع الدخل ولكن بمعطيات الدول المتقدمة، كما يمكن أن نستعمل السياسة المالية في ترشيد الإنفاق الحكومي وهذا أعطى للإنفاق الحكومي أهمية أخرى وكبيرة تتمثل في استعمال الإنفاق الحكومي كسياسة اقتصادية، والذي يتوقف على المقدرة المالية للدولة من طاقة ضريبية وإقتراضية، كما يمكن استعماله في إدارة تقلبات مستوى النشاط الاقتصادي.

¹ علاء فرج الطاهر، مرجع سابق، ص 65.

المبحث الثاني : تتطور السياسة المالية في الاقتصاد الوضعي.

إن السياسة المالية ليست وليدة الصدفة، وإنما هناك عدة عوامل ومتغيرات كان لها الأثر الكبير في بناء معالمها وتحديد مختلف المراحل التي مرت بها. فكان تطور السياسة المالية عبر مختلف العصور في الاقتصاد الوضعي، فمن العصر القديم حتى العصر الحديث. وكلا له نظرتيه وأفكاره والتي تتماشى مع الزمان والمكان التي تتأثر وتتوثر فيهما.

المطلب الأول : السياسة المالية في العصور القديمة.

السياسة المالية في العصور القديمة هي سياسة الحكام، فهي مرتبطة ارتباطاً شديداً بمالية الحاكم وله فيها حق التصرف المطلق ومن ثم لا توجد عليه أي رقابة من أحد، فدور السياسة المالية في المجتمعات القديمة غير واضح، إذ لا توجد دلالات واضحة حول وجود سياسة مالية قائمة ومنظمة ومنفصلة عن مالية الحاكم¹.

ففي العصور القديمة تطرق الباحثون إلى قسمين من العصور، عصر يتكلم ويحدد السياسة المالية في المرحلة السومرية والأكدية وكذا البابلية القديمة وأخيراً الآشورية والبابلية الحديثة، وقسم يحدد السياسة المالية في العهد الفرعوني واليوناني بالإضافة إلى الروماني.

الفرع الأول: مالية القسم الأول من العصور القديمة.

ففي القسم الأول سيتم تحديد السياسة المالية التي كانت متبعة آنذاك والتي لا تخرج عن سياسة أومالية الحاكم، وهذا بالتطرق إلى مجموعة من العصور، من عصر سومري إلى العصر الأكدية، فالبابلي القديم وأخيراً الآشوري والبابلي الحديث.

أولاً: العصر السومري : إن الفكرة الأساسية في السياسة المالية في هذا العصر، وهو عصر بلاد الرافدين كانت مبنية على أسس عقائدية، حيث جعل السومريون في عهد الدويلات أي المدن والأرض ملكاً للإله، لذا وجب على الملك السومري (ممثل الإله على الأرض) توزيع أرض الإله على القبائل أو الأسر الكبيرة في مدينته (لفترة معينة تستغرق عدة أجيال)، وتوزع هذه الأرض دورياً على الأسر التي هي كيان تلك القبيلة طبقاً لحاجة

¹ هشام مصطفى الجمل، دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الاجتماعية، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، 2006، الإسكندرية - مصر -، ص 39.

أفراد كل أسرة وعددها، فيتمتع الإنسان في إطار قبيلته بوجود ذاتي-موضوعي، إذ يعمل الإنسان وأسرته بصورة مستقلة في قطعة الأرض الممنوحة له على سبيل الحيازة لا الملكية، بشرط إعطاء حصة الآلهة أولاً، مع القيام مع أفراد عشيرته الآخرين بتخصيص قطعة أرض يزرعونها مجاناً لتوفير الطعام لكهنة المعبد والعاملين فيه (وهو تقليد لا زال مستمرا إلى الآن بين فلاحي العراق)، ويكرس جزء محدد من العمل كاحتياط مترك يمثل نوعاً من التأمين (للفرد المشترك) كما يستخدم لسد نفقاته في الحرب والعبادة الدينية¹.

بصورة عامة، فإن من الصعوبة التمييز بين الأرض التابعة لـ"المشتركات القروية العائلية" ولا الأرض التابعة لـ"المشتركات المعبدية" بسبب (عاطفية التبعية) التي نشأت بسبب العاطفة التي استشعرها العراقي القديم إزاء الآلهة، وهكذا فإن المعبد كان مركز الثقل لسياسي والاقتصادي في المدينة السومرية وليس "قصر الملك"².

ثانياً: العصر الأكدي : تميز هذا العصر بإستلاء الأكديين على أرض سومر، فأصبحت الأرض ملكاً للملك وليست الآلهة، وكان الملك يمنح الأراضي كهبة ملكية بشكل إقطاعيات إلى الأفراد أو المعابد والتي تحولت تدريجياً إلى مؤسسات اقتصادية كبيرة نظراً لامتلاكها مساحات واسعة من الأرض، كما تم إلغاء ملكية العشيرة للأرض وتم تشجيع الأفراد وحثهم على ملكية الأرض، كما أصبح في مقدور الإنسان وراثته الأرض، ولم يعد للملك يحمل لقب الكاهن الأكبر، ففي عهد أكد (سرجون الأكدي) تم فصل السلطة التنفيذية عن السلطة الدينية لأول مرة في تاريخ العراق القديم وآخرها³.

وعندما استعاد السومريون نفوذهم في عصر الإمبراطورية السومرية، لم يكن في الإمكان تجاوز التطور السياسي والاجتماعي والعودة إلى نظام "المشتركات". فقد تم تشجيع إحياء الأرض البور، وتم إعفاء محي الأرض من الضرائب والرسوم لفترة معينة من الزمن، كما كان يستطيع توريث تلك الأرض

¹ سلام عبد الكريم آل سميسم، السياسة المالية في التاريخ الاقتصادي الإسلامي (دراسة لعصري صدر الإسلام والدولة الأموية)، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2010/2011، الأردن، ص ص 59،60.

² محمد طاقة وهدي العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، الاردن، 2007م، ص 27.

³ سلام عبد الكريم آل سميسم، نفس المرجع، ص 61.

ولكن من حق الملك أخذها إذا تم إهمال الأرض بعد وفاة صاحبها، أما إذا كان الورثة صغار في العمر فيمنحون ثلث الأرض وتتولى الدولة السيطرة على الثلثين الآخرين¹.

ثالثاً: العصر البابلي القديم : في هذا العصر انقسمت التركيبة الاقتصادية للدولة إلى قسمين ملكية عامة وملكية خاصة، فالملكية العامة اعتمدت على حكم الملك باعتباره بالنسبة لهذا العصر الإله على الأرض وهو في نفس الوقت الدولة والملك، فالملكية في شريعة حمورابي* هي الملكية العامة والسائدة، حيث أن الملك البابلي بالتقويض الإلهي له ملكية العين في جميع الأراضي البابلية، وله الحق وحده في توزيع هذه الأرض، كما أن حمورابي في مقدمة شريعته إفتخر بكثرة المعابد التي بناها والهبات التي قدمها إليها، وهي تعتبر ملكية عامة وتسييرها يكون من قبل الدولة لضمان مالية حكيمة تخدم الدولة والمجتمع، كما تم تشجيع الملكية الخاصة وتطويرها في الوقت نفسه لا سيما في القطاع الزراعي (وهو الأساس)، وفي القطاع الحرفي (وهو القطاع الثانوي) في المدينة، فشريعة حمورابي من خلال موادها تنظم مسائل الحقوق والالتزامات المالية بين الأفراد، فانبتق مجتمع الفلاحين الصغار والمواطنين الأحرار والتجار المستثمرين، كما أدى انتشار التجارة إلى قيام مستوطنات في البلدان المجاورة كآسيا الصغرى والأناضول وإيران التي حملت لواء الحضارة إلى الشعوب الهندوأوروبية في المنطقة².

رابعاً: العصران الآشوري والبابلي الحديث : إن الدمار الذي أصاب مدينة "بابل" عل يد القبائل الهندوأوروبية أدى إلى لجوء الفلاحين والتجار إلى المعابد، وبالتالي تكونت سلطة لا مركزية، واحتكار المعابد الشؤون الاقتصادية وسيطرت عليها سيطرة كلية*، ولم يحاول الآشوريون المساس بسلطة المعابد، وكذلك فعل الكلدانيون، واكتفى الملوك بأخذ 20% من وارداتها، كما اقترض ملوك آشور وبابل عدة مرات من المعابد للمساعدة، واستمرت

¹ سلام عبد الكريم آل سميسم، السياسة المالية في التاريخ الاقتصادي الإسلامي، المرجع السابق، ص 62.

* شريعة حمورابي: هي مجموعة قوانين بابلية يبلغ عددها 282 مادة قانونية سجلها الملك حمورابي سادس ملوك بابل.

² نفس المرجع، ص ص 63-64.

* لعبت معابد وادي الرافدين دوراً مماثلاً للأديرة الأوروبية في القرون الوسطى الأوروبية.

هذه المعابد تؤدي دورها الحضاري لستة قرون بعد انتهاء آخر دولة قومية في وادي الرافدين¹.

لم يحاول الآشوريون تطوير المناطق الخاضعة لهم، بل كان همهم جمع الجزية والضرائب مما أدى إلى ازدهار بلاد آشور وركود إقتصادي في البلدان الخاضعة لهم، فالسجلات المالية المكتشفة في قصور ملوك آشور تشير إلى الكميات الهائلة من الذهب والفضة والحديد والنحاس والحبوب والماشية والخيول المتدفقة إلى العاصمة، وكلها جاءت من البلدان الخاضعة، وازدهار آشور على حاب رعاياها جعل عمليات العسبان مستمرة، كما ساهمت سياسة الترحيل والتهجير التي قام بها ملوك آشور في تشجيع الفتن، وورثت الدولة الكلدانية بلادا محطمة من الآشوريين، مما اضطر ملوك الدولة البابلية الحديثة إلى صرف الكثير من أجل إعمار المدن والأرض دون مردود عاجل، كما أنهت الحروب المستمرة للسيطرة على بلاد الشام لا سيما جبال لبنان (لتوفير الخشب) المدن الفينيقية مما أدى بالخط التجاري البحري إلى التحول من بلاد الشام إلى مصر واليونان².

الفرع الثاني: مالية القسم الثاني من العصور القديمة.

ففي هذا القسم سيتم تحديد السياسة المالية في مجموعة من المراحل، إبتداءا بالعصر الفرعوني الذي يمثل ويعتبر أول الخيوط التي كان للدولة فيها إسهامات ومظاهر عديدة للسياسة المالية، ثم بعد ذلك في العصر اليوناني، وأخيرا في العصر الروماني، وإن كانت العصور الأخرى لها إسهامات إلا أنها لم تكن بالوضوح الذي كان لتلك العصور.

أولاً: السياسة المالية في العصر الفرعوني: فالمتطلع لهذا العصر يجد أن الدولة قد عرفت نظام الضرائب المباشرة وغير المباشرة، فقد فرضت السلطة ضرائب مباشرة على دخل الثروة العقارية والثروة المنقولة، واتخذت شكل جزية رؤوس، وشكل سخرة، يعطي منها الكهنة والموظفون، كما فرضت الدولة أيضا الرسوم الجمركية على المحاصيل المستوردة من الخارج، كذلك عرفت مصر الفرعونية ضريبة التراكات وكان سعر

¹ محمد طاقة وهدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، المرجع السابق، ص 30.

² سلام عبد الكريم آل سميسم، المرجع السابق، ص ص 64-65.

تصاعدي يتراوح بين 5% و10% ، وكان دفع الضرائب يتم أحيانا بالنقد وأحيانا في صورة عينية في شكل محاصيل أو سلع يتم تخزينها في مستودعات الدولة¹.

وعلى ذلك نستطيع أن نقول أن مصر الفرعونية قد عرفت نظام الضرائب المباشرة وغير المباشرة والرسوم الجمركية وغيرها من أنواع الضرائب كأدوات للسياسة المالية في جانب الإيرادات، وذلك كله تحت إدارة منظمة يعتمد عملها على التحديد الدقيق للأراضي والثروات المنقولة، كما قامت بتوجيه هذه الإيرادات إلى تمويل مرافق الدفاع والأمن والعدالة وغيرها من أوجه تدخل الدولة في هذا العصر².

ونجد ما هو أبعد من ذلك في واقعة ثابتة ذات دلالة هامة في مجالي السياسة المالية والتخطيط الاقتصادي، ونقصد بذلك ما قصه علينا القرآن الكريم في سورة يوسف عليه السلام، وقصته مع فرعون مصر، قال تعالى في محكم آياته : ﴿يُوسُفُ أَيُّهَا الصِّدِّيقُ أَفْتِنَا فِي سَبْعِ بَقَرَاتٍ سِمَانٍ يَأْكُلُهُنَّ سَبْعٌ عِجَافٌ وَسَبْعِ سُنبُلَاتٍ خُضْرٍ وَأُخَرَ يَابِسَاتٍ لَّعَلِّي أَرْجِعُ إِلَى النَّاسِ لَعَلَّهُمْ يَعْلَمُونَ (46) قَالَ تَزْرَعُونَ سَبْعَ سِنِينَ دَأَبًا فَمَا حَصَدْتُمْ فَذَرُوهُ فِي سُنْبُلِهِ إِلَّا قَلِيلًا مِّمَّا تَأْكُلُونَ (47) ثُمَّ يَأْتِي مِنْ بَعْدِ ذَلِكَ سَبْعٌ شِدَادًا يَأْكُلْنَ مَا قَدَّمْتُمْ لَهُنَّ إِلَّا قَلِيلًا مِّمَّا تُحْصِنُونَ (48) ﴿ وفي الآية (55) ﴿ قَالَ اجْعَلْنِي عَلَى خَزَائِنِ الْأَرْضِ ۗ إِنِّي حَفِيظٌ عَلِيمٌ ۗ ﴾³.

من خلال الآيات يمكن استنتاج بعض المبادئ الاقتصادية التي من خلالها يمكن ضبط النشاط الاقتصادي ويسمح كذلك للدولة بالتدخل في الشؤون الاقتصادية من أجل تحقيق المصلحة ودفع المفسدة.

فمن خلال الآيات نجد إلتزام الدولة بالتدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ببرنامج مالي واقتصادي لتحقيق آثار مرغوبة-الادخار سبع سنين وتنظيم الاستهلاك سبع سنين-أو تجنب آثار غير مرغوبة-مختلف أنواع المخاطر التي قد تترتب على حدوث المجاعات-إنما يمثل جوهر تعريف السياسة المالية⁴.

¹ هشام مصطفى الجمل، دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الاجتماعية، المرجع السابق، ص 40.

² نفس المرجع، ص 40.

³ سورة يوسف : الآيات 47، 45، 48، 55.

⁴ هشام مصطفى الجمل، نفس المرجع، ص 41.

كما نجد أن هناك مبدأ يلتزم من خلاله المحكومين بالمصالح الشرعية-أي جلب المنافع ودرء المفسد- ولا شك أنه أساس جامع لكل منفعة ومانع لكل مفسدة مادية كانت أو معنوية¹.

كما أن الآية 48 تدل على جواز الاحتكار للطعام لوقت الحاجة، وهذا الاحتكار يكون لغرض اجتماعي وضرورة تقدر بقدرها، وهي تقادي آثار المجاعات، كما أن تدخل الدولة للاحتكار خاصة في مجال السلع الغذائية الأساسية يكون مقبولاً في الوقت الحاضر².

فالآية 55 تدل على أن من شروط تولي الوظائف المالية في الدولة شرطي : الأمانة والعلم ﴿اجْعَلْنِي عَلَى خَزَائِنِ الْأَرْضِ ۗ إِنِّي حَفِيظٌ﴾ أي للخزائن ﴿عَلِيمٌ﴾ بوجوه تصريفاتها³.

ومن هنا نجد أنه في العصر الفرعوني-على عكس من يهملون هذه الحقبة من التاريخ من الدراسات الاقتصادية والمالية - أول سياسة مالية واقتصادية موجهة في التاريخ الإنساني أسست على الدراسات الإحصائية والميدانية للسكان والأرض والإنتاج والضرائب، كما تم تأمين حد الكفاف للفرد وتطبيق مبدأ الاستهلاك بقدر الحاجة فضلاً عن إنشاء جهاز إداري فعال يتمتع بصلاحيات واسعة لتحقيق الاستقرار الاقتصادي للبلاد⁴.

وعند التعمق في الشكل العام لهذه المبادئ نجد أنها التركيبية الأساسية لمعنى ترشيد النفقات العامة للدولة، حيث تكون وفق خطة اقتصادية لمدة زمنية معينة، تضمن من خلالها الاستقرار الاقتصادي وكذا التحكم في الاستهلاك حسب ما تقتضيه الظروف الاقتصادية.

ثانياً: السياسة المالية في العصر اليوناني : في هذه الحقبة نجد أن السياسة المالية تتمحور حول ما وضعه "أفلاطون"، حيث تتجلى من خلال المدينة المثالية أو الفاضلة "اليوتوبيا" والتي يظهر فيها تقسيم العمل الذي يؤدي إلى زيادة الإنتاج وأن التحكم في الإنتاج يركز على التحكم في زيادة السكان، وعلى المواطن أن يشتغل في العمل الذي يتقنه، وأن الملكية هي ملكية عامة وحارب الملكية الخاصة ولكن ليس على وجه

¹ محمد خليل برعي، مقدمة في الاقتصاد الدولي، مكتبة النهضة الشرق، المرجع السابق، ص 180.

² نفس المرجع، ص 181.

³ محمود حسين الوادي وزكريا أحمد عزام، المالية العامة والنظام المالي في الاسلام، دار الميسرة للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 2000 م، ص ص 13-14.

⁴ محمد طاقة وهدي العزاوي، مرجع سابق، ص 35.

الإطلاق وذلك بالنسبة للمستويات العليا من الحكام على أساس أنها تقسد أمورهم ومن ثم تقسد المدينة¹.

ثم جاء تلميذه "أرسطو" فعارض العناصر الاشتراكية في جمهورية أفلاطون، ونادى بالملكية الخاصة، ودافع عنها دفاعا قويا على أساس أنها الضمان لتحقيق عدالة توزيع الدخل بين المواطنين، كما دافع أرسطو عن الرق باعتباره دعامة أساسية لمجتمعه ويرى أن التفاوت الطبيعي بين بني الإنسان حقيقة لا تقبل المراوغة².

كما لجأت الدولة في العصر اليوناني إزاء ازدياد النفقات العامة من الحروب وغيرها إلى الضرائب، وكان أهمها الضرائب المفروضة على الحدائق وبخاصة الكروم، والرسوم الجمركية، كما عرفت الدولة سياسة الاحتكار واحتفاظها لنفسها بإنتاج عدة سلع وبيعها للتجار بأسعار مرتفعة، والسلع التي لا تحتكرها تفرض على مبيعاتها ضريبة مرتفعة تستغرق جزءا كبيرا من الربح فلا تترك للمنتج سوى ربح بسيط³.

ثالثاً: السياسة المالية في العصر الروماني : يرى البعض أن الفكر الروماني أخذ الكثير في مجال السياسة المالية من الفكر اليوناني والجديد الذي جاء به الفكر الروماني هو التنظيم القانوني، فقد نشأت عند فكرة "القانون الطبيعي" هذا القانون الذي نظم الحياة الاقتصادية كذلك أقر الفكر الروماني مبدأي حقوق الملكية الخاصة وحرية التعاقد، وهي الأسس التي قام عليها النظام الرأسمالي فيما بعد⁴.

كما يرى البعض الآخر أن العصر الروماني يمثل الجذور المشتركة بين السياسة المالية في العصور القديمة والعصور الوسطى ويستند هذا الاتجاه إلى الآتي⁵ :

أولاً : كفاءة النظام الإداري والمالي : فقد عرف العصر الروماني تنظيمًا إداريًا وماليًا على درجة كبيرة من الكفاءة تتمثل في الآتي :

¹ محمود حسين الوادي وزكريا أحمد عزام، المالية العامة والنظام المالي في الإسلام، المرجع السابق، ص 15.

² نفس المرجع، ص 16.

³ محمد خليل برعي، مرجع سابق، ص 192.

⁴ نفس المرجع، ص 192.

⁵ محمد طاقة وهدي العزاوي، مرجع سابق، ص 39.

1- أن النظام الروماني كان يقوم بعمل تعداد للسكان كل خمس سنوات، ويقدر قيمة المقاطعات تمهيدا لفرض الضرائب على أفراد الطبقات العليا؛

2- كذلك عرف النظام الروماني الضرائب المباشرة، وكانت تنقسم إلى نوعين : ضرائب عقارية وضرائب متدرجة على الرؤوس، هذا بالإضافة إلى ضريبة التركات وضريبة البيوع؛

3- كما أن النظام المالي يتفق مع الفكر الروماني في أن الضرائب إنما هي عمل من أعمال السلطة، تؤخذ باسطة السلطة المركزية وتوجه حصيلتها لتغطية أداء المرافق العامة وعلى رأسها مرفق الدفاع.

ثانيا : سياسة دعم المولد الغذائية وتحديد الملكية الزراعية : وهنا يذهب الفكر الروماني إلى تطبيق سياسة دعم المواد الغذائية في عهد "كايسوس جراسس" حيث كانت الدولة تمد يد العون للمعوزين بأغذية تبيعها لهم بأقل من ثمن التكلفة وتتمثل هي الفرق¹.

وإذا كانت بعض النظم المعاصرة قد نادى بتحديد الملكية الزراعية نظرا لأنها تحقق العدالة الاجتماعية بين المواطنين، فإنه في العصر الروماني قد صدر في سنة 133 ق.م قانونا يقضي بإعادة توزيع الأراضي الزراعية ووضع حد أقصى للملكية الزراعية يبلغ 500 فدان روماني للفرد أو 1000 للأسرة، وتسلم الأراضي الزائدة إلى الدولة لتتولى توزيعها².

ثم في القرنين الرابع والخامس الميلاديين كادت السياسة المالية تختفي تماما، لأن الحاكم في هذه الفترة كان يسيطر على جميع الإيرادات وأهمل الحصر والإحصاءات التي كان يقام بها، وبدأ التوسع في فرض الضرائب غير المباشرة، والمصادرة وأعمال السخرة، وأصبحت مالية الحاكم والدولة واحدة لا تفرقه بينها، حتى بدأت نهاية العصر الروماني وبداية العصور الوسطى³.

¹ محمود حسين الوادي وزكريا أحمد عزام، مرجع سابق، ص 22.

² محمود حسين الوادي، مبادئ المالية العامة، دار الميسرة للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 2002 م، ص 76.

³ هشام مصطفى الجمل، مرجع سابق، ص 46.

المطلب الثاني : السياسة المالية في العصور الوسطى.

يقصد بالعصور الوسطى تلك الحقبة من الزمن التي تمتد منذ سقوط الإمبراطورية الرومانية في القرن الخامس ميلادي (عام 476 م) على يد القبائل الجرمانية وحتى سقوط القسطنطينية في يد الأتراك في القرن الخامس عشر (1453 م) أي أنها تشمل حوالي ألف عام¹.

ويطلق الفكر الغربي على هذه الفترة من الزمن بأنها عصور الجهل والظلام في العالم بأكمله* ولا يقتصر عليها على أوروبا وحدها، ونظرا لما تمثله تلك المرحلة من ركود فكري واقتصادي فإن تلك الفترة كان النظام السائد فيها والمسيطر على أمور الدولة هو النظام الإقطاعي، الذي عمل بدوره على تقلص فكرة السلطة العامة، وبالتالي ابتعدت الدولة عن المهام التي كان موكل إليها القيام بها، وهي إشباع الحاجات العامة للمجتمع وغيرها من الوظائف التي كانت الحكومات تقوم بها، ومن ثم تقرض سيطرتها على الدولة².

وهكذا أصبح كل إقطاعي يعتبر إقطاعيته التي يملكها وحدة اجتماعية واقتصادية وسياسية مستقلة عن غيرها، ولذا لم يكن هناك انفصال واضح بين مالية الدولة ومالية الحاكم، كما أن الدولة كانت تسمح في بعض الأحيان لبعض الأفراد بالقيام بأعباء عامة مقابل الحصول على أجورهم مباشرة من الجمهور³.

أما الإيرادات التي كانت تعتمد عليها الدولة في هذا العصر، فتتمثل في دخل الدومين الخاص المتمثل أساسا في دخل الأرض الزراعية للسيد الإقطاعي أو الكنيسة، وكانت إيرادات دومين الدولة تختلط بأموال إيراد الأمير فيما يخص المقاطعة وأموال الملك فيما يخص الدولة، ويفسر هذا الوضع بأن الملوك قد تنازلوا مع بدء عصور الإقطاع في أوروبا الغربية لأمراء الإقطاع عن حق فرض الضرائب، مما استلزم ضرورة اعتماد الدولة بصفة رئيسية على دخل الدومين⁴.

¹ محمود حسين الوادي، مبادئ المالية العامة، المرجع السابق، ص 77.

* رغم ذلك إمتازت هذه المرحلة بقيام نظام وحضارة إمتازت بالعلم والنور هي الحضارة الإسلامية.

² سامي عفيفي حاتم، النظرية الاقتصادية، الكتاب الأول، مدخل لدراسة الموضوعات الاقتصادية، الدار المصرية اللبنانية، القاهرة، الطبعة الأولى، 1992، ص 147.

³ هشام مصطفى الجمل، مرجع سابق، ص 48.

⁴ سامي عفيفي حاتم، نفس المرجع، ص 147.

وكان عكس المستقر عليه الآن بالنسبة للضرائب أن الاتجاه أو اللجوء إليها في هذه العهود كان لا يتم إلا بصفة استثنائية، ولذا ظهرت التفرقة بينت المالية العادية، وهي التي تتمثل في دخل الدومين، والمالية غير العادية، وهي التي تتمثل في الضرائب والقروض¹.

كذلك من الملاحظ أنه مع ازدياد الأعباء العامة وزيادة النفقات الملكية وعدم كفاية الموارد لتغطيتها، لجأ الملك إلى طلب إعانات من أمراء الإقطاع وبدأت كعطية تقدم للسلطة العامة طواعية لإنفاقها في النفع العام، وكان من حق الملك أن يطلب مساعدات استثنائية أثناء الحروب، وذلك للدفاع عن المملكة، وهكذا أصبحت هذه الضرائب تجبى بصفة منتظمة مما سمح للسلطة أن تفرض سيطرتها ثانية على الدولة، وأصبح من اللازم موافقة ممثلي الأمة على فرض تلك الإسهامات المالية، مثال ذلك ما حدث في بريطانيا وما نص عليه العهد الأعظم 1215 م والذي فرضه البارونات على الملك آنذاك، ثم تبعتها فرنسا ووجد المبدأ تطبيقه منذ عام 1413 م².

المطلب الثالث : السياسة المالية في العصر الحديث.

بعد العصور الوسطى وبداية القرن الخامس عشر تطورت السياسة المالية ومرت بعده مراحل فساد الفكر التجاري أي المدرسة التجارية وكذا الفكر الطبيعي والذي يطلق عليها مدرسة الطبيعيين، وحتى أوائل القرن العشرين حيث سيطرت المدرسة الكلاسيكية بأفكارها على الدولة الحارسة والسياسة المالية ثم المتدخلة والسياسة المالية الوظيفية أو المعوضة³.

الفرع الأول: السياسة المالية للتجارين.

ظهر هذا المذهب وتسيد على الأفكار الاقتصادية منذ منتصف القرن الخامس عشر وحتى النصف الثاني من القرن الثامن عشر وقد أطلق عليه البعض مصطلح "المعدنيين" إشارة إلى أهمية المعدن النفيس في نظريات كاتبيه، كما استخدم أيضا في الوقت نفسه مصطلح "التجارين" الذي غطى الكتابات التي دافعت عن فكرة الفائض في الميزان التجاري⁴.

¹ سامي عفيفي حاتم، النظرية الاقتصادية، المرجع السابق، ص 148.

² رفعت المحجوب، الاشتراكية، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون رقم طباعة، 1968، ص 55.

³ نفس المرجع، ص 56.

⁴ سامي عفيفي حاتم، نفس المرجع، ص 149.

ففي هذه المرحلة عمل الملك على استرداد السلطة التي كان الإقطاعيون قد انتزعوها منه من قبل، كما عمل على القضاء على الإقطاعيين وذلك بواسطة التجار، وعمل على استكشاف المعدن النفيس والاهتمام به، وجعله أهم أهداف التجارة مما جعل البعض يطلقون على هذا العصر اصطلاح "المعدنيين" إشارة إلى الأهمية القصوى التي شغلها المعدن النفيس في هذا العصر، كل ذلك أدى إلى ازدهار التجارة الخارجية وإلى تدخل الدولة واستعادتها للسلطة وجعلها المعدن النفيس هو رمز للقوة في هذا العصر¹.

وكان من مظاهر تدخل الدولة أن فرضت الرسوم الجمركية الكبيرة على الواردات، وذلك بهدف حماية المنتج المحلي، وتخفيض الرسوم على المواد الأولية وإعانة الصادرات، ومنح الامتيازات، لإنتاج أو تصدير سلع معينة².

كما تدخلت الدولة في تحديد الأجور والأسعار وإنشاء الصناعات واهتمت بوسائل المواصلات فعملت على إنشاء الأساطيل الضخمة لإمكان نقل منتجاتها إلى الأسواق الخارجية، وتمهيد الطرق الداخلية لسهولة نقل المواد الخام إلى المصانع، وشجعت هجرة العمال المهرة إليها من الخارج، وذلك لكي تكون منتجاتها على درجة كبيرة من الجودة والإتقان³.

ولكن مبالغة التجاريين في تعظيم دور التجارة الخارجية، وتحقيق فائض في الميزان التجاري وتقديس المعدن النفيس وجعله رمز القوة الأول، أدى ذلك إلى مساوئ عديدة كظهور الاستعمار بأشكاله المختلفة، وقيام الحروب بين الدول القوية والدول الضعيفة، وكذا بين الدول القوية ومثيلاتها لفتح أسواق جديدة لتصريف منتجاتها، وأهملت بالتالي الزراعة، كل ذلك أدى إلى مهاجمة مبدأ تدخل الدولة في الشؤون الاقتصادية، وظهور مذهب اقتصادي جديد يقوم على مبدأ الحرية الفردية ألا وهو "المذهب الرأسمالي" أو "مذهب الطبيعيين"⁴.

الفرع الثاني: السياسة المالية للطبيعيين.

يطلق على أصحاب هذا المذهب "المذهب الر" أو "المدرسة الطبيعية" أو مذهب "الفيزيوقراط" وهي كلها ألفاظ أطلقت على مجموعة من الأفكار الاقتصادية التي ظهرت في فرنسا في منتصف القرن

¹ محمود حسين الوادي، مبادئ المالية العامة، مرجع سابق، ص 80.

² نفس المرجع، ص 81.

³ سامي عفيفي حاتم، مرجع سابق، ص 150.

⁴ نفس المرجع، ص 151.

الثامن عشر على يد طبيب فرنسي يدعى "فرانسوا كيناى" الذي كان طبيبا للويس الخامس عشر، ومن أهم مؤلفاته "الجدول الاقتصادي" و"القانون الطبيعي"¹.

وعلى عكس مذهب التجار الذين أضع الحياة الاقتصادية للتجارة وجعلها جل اهتمامه وجعل الأخرى كالصناعة والزراعة في مراتب تالية، وأهمل تماما الزراعة، جاء الطبيعيون وأقاموا مذهبهم على أساس فكرة "القانون الطبيعي" باعتباره مجموعة من القواعد التي تحكم النشاط الإنساني².

وتقوم فكرة "القانون الطبيعي" على أساس احترام فكرة الملكية بجميع صورها المختلفة، كذلك يقوم هذا المذهب على احترام الحرية الاقتصادية، ومنها حرية التجارة الداخلية والخارجية، ولذا نادى الطبيعيون بعدم تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية إلا لأجل حماية الأمن وإنشاء الطرق وغيرها كالمحافظة على حماية حقوق الأفراد وحماية حرياتهم وذلك بكافة الوسائل، واعتبار الباعث الشخصي هو عامل المصلحة وهو الحافز الوحيد للتقدم على أساس عدم تعارضه مع المصالح الأخرى، ومن هنا جاءت عبارتهم الشهيرة "دعه يعمل، دعه يمر"³.

كذلك اهتم الطبيعيون بالزراعة على أساس أنها المصدر الحقيقي للثروة الذي ينتج فائضا صافيا "الناتج الصافي"، وذلك بعكس القطاعات الأخرى التي وصفوها بأنها قطاعات عقيمة، ولذا نادوا بالاهتمام بالزراعة، وجعلوا قوة الدولة بالناتج الصافي الذي يخرج من الأرض، ولذا فلقد نادى الطبيعيون بفرض الضرائب على الناتج الصافي الذي يخرج من الزراعة فقط وذلك على ملاك الأراضي، وأن تكون الضرائب غير كبيرة حتى لا تؤثر على زراع الأرض، وعدم فرض أي ضرائب على أنشطة أخرى - مهما كان نوع هذه الضرائب - على أساس أن عبأها في النهاية يقع على المزارع الذي هو جل اهتمام النشاط الزراعي⁴.

¹ رفعت المحجوب، الاشتراكية، المرجع السابق، ص 61.

² نفس المرجع، ص 62.

³ محمود عبد الرازق، الاقتصاد المالي، دار الجامعة الاسكندرية، الطبعة الاولى، مصر، 2011 م، ص 112.

⁴ نفس المرجع، ص 113.

ولذلك لم تجد الصناعة والتجارة فترة تشهد فيه أوج ذروتها، من التقدم والرقي والوصول إلى أعلى درجات الإتقان وتحقيق أكبر قدر من الربح دون أن تتحمل أي أعباء عليها من هذه الفترة، وذلك على حساب الزراعة وهذا ما لم يرم إليه أو يقصده " الفيزيوقراط"¹.

الفرع الثالث: السياسة المالية في الفكر التقليدي (الكلاسيك).

يقصد بالمدرسة الكلاسيكية هي تلك المدرسة التي تتركز على مجموعة من الأفكار الاقتصادية التي وضع أصولها المفكر الاسكتلندي "آدم سميث" وذلك في كتابه الشهير "ثروة الأمم" والذي نشر في عام 1776 وساهم في تطويرها كل من "مالثس" و"جان باتسين ساي" و"ديفيد ريكاردو" و"جون سيوارت ميل". وقد سيطر فكر هذه المدرسة على السياسة المالية والاقتصادية في أوروبا منذ منتصف القرن الثامن عشر تقريبا وحتى نشوب الحرب العالمية الأولى 1914م².

وتعتبر المدرسة الكلاسيكية هي امتداد لما قبلها من مدارس، فقد تأثر آدم سميث في الكثير من آرائه بأفكار مدرسة الطبيعيين على الرغم أن الكثير يعتبرونه منشئ علم الاقتصاد، هذا وتقوم مبادئ هذه المدرسة على أسس أهمها :

- أن الفرد هو الوحدة الرئيسية للنشاط الاقتصادي، ويخضع الفرد عند قيامه بهذا النشاط إلى مصلحة الفرد والخاصة، وهذه المصلحة الشخصية التي يسعى إليها الفرد تكون مجموع المصالح المشتركة بين الأفراد، ومن ثم فلا تتعارض مع بعضها البعض، وتتحقق مصلحة المجتمع، فالدافع الفردي هو أساس السياسة المالية، وأطلقوا في هذا الشأن عبارتهم الشهيرة "هناك يد خفية توجه المصالح الخاصة تضاربها وتفاعلها وتوجهها الوجهة التي تحقق المصلحة العامة"³؛

- أن المبدأ الذي تقوم عليه هذه المدرسة هو مبدأ الحرية الاقتصادية، ويقصد بالحرية الاقتصادية هو عدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، وأصبح أن أكفاً دور للدولة هو ألا يكون لها دور اقتصادي، لكن مبدأ الحرية الاقتصادية الذي نادى به الكلاسيك كان على العكس تماما من الحرية المطلقة التي نادى بها الطبيعيون، بل تم حصر دور الدولة

¹ محمود عبد الرزاق، الاقتصاد المالي، مرجع سابق، ص 114.

² رفعت المحجوب ، مرجع سابق، ص 62.

³ هشام مصطفى الجمل، مرجع سابق، ص ص 53، 54.

وظائفها فيما يعرف "بالدولة الحارسة" حيث يقتصر دورها في المحافظة على الوظائف التقليدية من الأمن الداخلي والخارجي وذلك لحماية الملكية، والدفاع ضد الاعتداء الخارجي وكذا إقامة العدل بين الناس، والإشراف على العلاقات الخارجية، وقيام الدولة بإنشاء المشروعات العامة التي لا يقبل الأفراد على إنشائها، كمشروعات التعليم وإنشاء الطرق وشق القنوات والمواصلات والموانئ¹.

وقد قدمت النظرية الاقتصادية التقليدية الأساس العلمي للدولة الحارسة ولمبدأ عدم التدخل، فقد ذهبت هذه النظرية إلى أن النشاط الخاص كاف وحده لتحقيق توازن التشغيل الكامل، وذلك لافتراضها أن العرض يخلق الطلب المساوي له، لأن ما لا يستهلك يستثمر بفعل حركات الفائدة، وأن العرض يتجه تلقائياً نحو التشغيل الكامل بفعل حركة الأجور، ومن ثم تستبعد هذه النظرية فرص الاكتناز².

ومن هنا أصبحت مالية الدولة مالية محايدة، وضافت على أغراض النظام المالي والسياسة المحققة له، ومن ثم يمكن إيجاز أهم أغراض النظام المالي في تلك المرحلة فيما يلي³:

- 1- نظراً إلى أن دور المالية العامة يقتصر على الوصول على الإيرادات اللازمة لتغطية النفقات التي يسمح بها دور الدولة، فإن النظام المالي عليه أن يهتم بتحقيق العدالة بين أفراد المجتمع وذلك بتوزيع الأعباء العامة بحيث تكون تضحية كل فرد مساوية للآخرين؛
- 2- كذلك يجب أن يهتم النظام المالي بضرورة ضغط النفقات العامة إلى أدنى حد ممكن وضرورة المحافظة على توازن الموازنة، وعدم اللجوء إلى القروض العامة وإلى الإصدار النقدي الجديد إلا في حالات استثنائية وبشروط خاصة؛
- 3- كذلك خلصت هذه النظرية إلى تطبيق مبادئ المالية الخاصة في المالية العامة، خاصة مبدأ توزيع الدخل بين أنواع مختلفة من النفقات، بحيث تتحقق أكبر منفعة ممكنة بأقل نفقة؛
- 4- كذلك خلصت هذه النظرية إلى تفصيل الضرائب على الاستهلاك، أي الضرائب غير المباشرة، وكذا الضرائب المباشرة على الادخار، لأن الادخار هو مصدر تكوين ورؤوس الأموال.

¹ محمود عبد الرازق، مرجع سابق، ص 125.

² نفس المرجع، ص 126.

³ رفعت المحجوب، مرجع سابق، ص 65.

ولقد انتهت الحرب العالمية الأولى ومنا صاحبها من أزمات اقتصادية عدم قدرة هذه السياسة وفشلها في معالجة التقلبات الاقتصادية، فعلى سبيل المثال فإنه وفقا للسياسة المالية في الفكر التقليدي في أوقات الرواج والتضخم تزداد الدخول النقدية فترفع حصيللة الضرائب فتزداد إيرادات الحكومة مما يدفع الحكومة تحقيقا لمبدأ التوازن الحسابي للموازنة العامة زيادة الإنفاق العام، مما يزيد من حدة التضخم من ناحية، ومن ناحية أخرى يخرج هذا الإنفاق المتزايد الدولة عن حيادها المالي، لما له من آثار اقتصادية وقد يحدث عكس ذلك في أوقات الركود أو الكساد، مما يدل على إمكان تحقيق مبدأ الحياد المالي للدولة¹.

هذا يعني أن الدولة تتخذ موقف محايد اتجاه التوازنات الاقتصادية، والسوق كفيل بإعادة هذه التوازنات وفق قاعدة العرض والطلب، وهذا ما يطلقون عليه اليد الخفية، وهنا مالية الدولة يجب أن تتماشى مع التوازنات الاقتصادية رغم أن لها في بعض الأحيان الآثار الاقتصادية.

الفرع الرابع: السياسة المالية المتدخلة.

إن تعاقب الأزمات على النظام الرأسمالي الذي يعتمد على المذهب الحر في إدارة النشاط الاقتصادي، وعدم القدرة على إيجاد الحلول اللازمة لضمان التوازن الاقتصادي، استدعى ذلك تدخل الدولة وقيامها بإدارة وضبط مختلف المتغيرات والمؤشرات لمعالجة الأزمات وكذا ضمان الاستقرار الاقتصادي، وكانت هناك عوامل عديدة أدت إلى تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي وإلى تطور السياسة المالية من سياسة مالية محايدة إلى سياسة مالية متدخلة، ومن أهم هذه العوامل² :

- **الأزمات الاقتصادية :** إن أزمة الكساد الكبير (1929/1933) كان لها الأثر الكبير على المذهب الحر، حيث بينت تلك الأزمة أن النشاط الفردي ليس قادرا وحده على ضمان التوازن الاقتصادي والاجتماعي وأنه لابد من تدخل الدولة لتحقيق هذا التوازن؛
- **التطور السياسي والاقتصادي والاجتماعي :** قد أدى التطور الذي لحق المجتمعات من نمو الوعي القومي إلى تدخل الدولة المتزايد، وتضخم ميزانيات الحكومات، إما بسبب الحروب الكبيرة وإما بانتشار الروح الديمقراطية، وكذا نقشي المبادئ الاشتراكية ومطالبة

¹ مدحت محمد العقاد، مقدمة في علم الاقتصاد، دار النهضة العربية للنشر، القاهرة، مصر، 1983 م، ص 173.

² نفس المرجع، ص 174.

الأفراد حكوماتهم بضرورة التدخل في الميدان الاقتصادي وذلك لرفع مستوى المعيشة إضافة إلى القوة التي بدأت النقابات العمالية في الحصول عليها؛

- **التطور التكنولوجي** : ظهرت هناك بعض القطاعات التي كان لبد للدولة من التدخل فيها نظرا للتطور التكنولوجي المذهل الذي لحق بها والذي استلزم بدوره استثمارات ضخمة لتنفيذها، مثل إنشاء المستشفيات والمدارس وغيرها، وهي جد مكلفة ولا تدر عائدا مباشرا يمكن أن يعطي نفقات إنشائها؛

- **الثورة الكينزية** : ومرددا إلى أفكار الاقتصادي الإنجليزي "جون ماينارد كينز" وذلك في كتابه "النظرية العامة للتوظيف والفائدة والنقود" الذي صدر عام 1936 م، وقد أوضح كينز في هذا الكتاب أن البطالة يمكن أن توجد لفترات طويلة، ويمكن أن توجد إلى الأبد ما لم تتدخل الدولة، ووجه كينز نقدا شديدا لقانون "ساي" في الأسواق وهو القانون الذي يبين أن العرض الكلي يخلق الطلب الكلي المساوي له عند أي مستوى من مستويات التوظيف وأثبت بما لا يدع مجالا للشك إمكانية حدوث التوازن الاقتصادي عند أي مستوى من مستويات التوظيف. ودل كينز على خطأ هذه النظرية بالكساد الكبير والذي أثبت عجز السياسة المالية والنقدية الكلاسيكية عن تحقيق التوازن الاقتصادي والحيلولة دون حدوث الدورات الاقتصادية، وأوضح كينز أن هذه الأزمات ليست ناتجة عن عوامل خارجة عن النظام الاقتصادي إنما هي وثيقة الصلة به، وطالب بضرورة تدخل الدولة لتقضي على البطالة وترفع من الطلب الفعال عند مستوى التوظيف الكامل.

كما أوضح كينز خرافة اليد الخفية التي نادى بها الكلاسيك وأكد وجود كثير من التناقض بين مصلحة الفرد ومصلحة المجتمع، وأن الفرد في سعيه لتحقيق مصلحته الخاصة ليس دائما ذو سلوك رشيد فقد يخطئ أكثر مما يصيب، ومادام الأمر كذلك فإن تدخل الدولة في بعض النشاطات يكون أكثر رشدا من الأفراد، لأن الدولة بكم تكوينها لا تسعى لتحقيق مصلحة شخصية أكثر من تحقيق مصلحة المجتمع¹.

ونتيجة لهذه العوامل وهذا التطور الذي حدث في الفكر، أدى إلى توسع نشاط الدولة وأصبح تدخلها يعد أمرا مقبولا، بل وجدت بعض الحالات التي أصبح لازما عليها القيام بها كالقيام بخدمات

¹ هشام مصطفى الجمل، مرجع سابق، ص 57.

اقتصادية أو اجتماعية بالإضافة إلى وظائفها الأساسية، واختلفت بالتالي السياسة المالية التي تحقق أهداف المجتمع ومن أهم ملامح هذه المرحلة¹:

- انتقد الحياد المالي للدولة وأصبح مطلوباً وضرورياً تدخل الدولة لضمان الاستقرار وضمان استمرار التنمية؛
- رفض الفكر الحديث فكرة التوازن الحسابي لموازنة الدولة، واستخدام أساليب التمويل بالعجز أو الفائض وفقاً لمتطلبات النشاط الاقتصادي.

أولاً: مراحل السياسة المالية المتدخلة :

وإزاء التطور الذي لحق بالسياسة المالية ورفضها فكرة توازن الموازنة، فقد وجدت هناك سياستان، السياسة المالية المحضرة والسياسة المالية التعويضية، وقد طبقت هاتان السياستان على التوالي في الولايات المتحدة الأمريكية في عهد الرئيس "روزفلت" حيث أعتد فيما بين 1933-1937م على السياسة المالية المحضرة، ثم من 1937م على السياسة المالية المعوضة، وهاتان السياستان هما :

أ- **السياسة المالية المحضرة** : وقد أطلق عليها البعض سياسة "سقي المضخة" ويقصد بهذه السياسة أن تتوسع الدولة عن طريق سلطتها المركزية والمحلية في النفقات العامة - مع عدم تخفيض النفقات الخاصة - وذلك عن طريق تنفيذها البرامج تقتضي إنفاق مبالغ كبيرة وعلى نطاق واسع وأن تمويل هذه النفقات عن طريق الموارد المعطلة كالقروض مثلاً، وأن يكون من شأن هذه النفقات أن تعطي دفعة للاقتصاد القومي، حتى يتمكن من النهوض والسير بمفرده اعتماداً على قوته الذاتية. بالضبط كما هو الحال بالنسبة إلى مضخة الماء الجافة التي يلزم أن يوضع فيها شيء قليل من الماء في البداية حتى تستطيع أن تعمل وتخرج الماء من الأرض.

ويلاحظ أن هذه السياسة هي علاج مؤقت ولا تشكل سياسة دورية طويلة لأجل.

ب- **السياسة المالية المعوضة** : وقد نشأت هذه السياسة عند عدم كفاية السياسة المالية المحضرة، لتكون أكثر فعالية في معالجة التغيرات أو الإختلالات التي تطرأ على الاقتصاد القومي.

¹ مدحت محمد العقاد، مقدمة في علم الاقتصاد، المرجع السابق، ص 179.

ويقصد بالسياسة المالية المعوضة تلك السياسة التي تعمل على معالجة الإختلالات الدورية سواء كانت إنكماشية أو تضخمية، أي ما يعني أن تعمل هذه السياسة في حالة الانكماش على التوسع في النفقات العامة وفي ضبط الضرائب، وفي حالة الإنعاش و"خاصة في حالة التضخم" إلى ضبط النفقات العامة، وفي رفع الضرائب.

ويلاحظ أن المالية التعويضية امتدادا للتحليل الكينزي وهو ما يستلزم التوسع في النفقات العامة واللجوء إلى عجز الموازنة في حالة البطالة، بفرض رفع الطلب الكلي إلى مستوى التشغيل الكامل ومن ناحية أخرى ضبط النفقات العامة وتكوين فائض في الموازنة في حالة التضخم، بغرض خفض الطلب الفعلي إلى مستوى التشغيل الكامل.

ثانياً: مقارنة بين السياسة المالية المحضرة والسياسة المالية المعوضة.

من خلال ما سبق يمكن أن نجد أن السياستان يمكن تمييزهما من خلال نقطتين أساسيتين

هما¹ :

- أن السياسة المالية المحضرة لا توجد إلا بغرض علاج خلل مؤقت أو طارئ، وبالتالي فإنها تكون سياسة دورية ومن ثم فهي تقتصر على مرحلة الانكماش فقط، فهي قد تمتد للاقتصاد الجرعة الأولى وتتركه يسير ذاتياً، أما السياسة المالية المعوضة فإنها سياسة دورية، أي تتطلب عملاً مالياً مستمراً؛
- يلاحظ أن السياسة المالية المحضرة تقتصر على مرحلة الانكماش فقط، أما السياسة المالية التعويضية فإنها تمتد لتغطي مرحلتَي الانكماش والتضخم.

ومع ذلك فإنه يجب عدم الاستمرار بقواعد المالية التعويضية كأساس لا يتغير لرسم السياسة المالية، بل يجب تطوير أسس هذه السياسة لتلائم النظم الاقتصادية المعاصرة، وأن تكون قادرة على مواجهة الآثار الاقتصادية المرغوب فيها، وتجنب الآثار الاقتصادية غير المرغوب فيها².

¹ وحيد مهدي عامر، السياسات النقدية والمالية والاستقرار الاقتصادي، دار الجامعة الإسكندرية، الطبعة الأولى، مصر، 2010 م، ص 121.

² نفس المرجع، ص 122.

المبحث الثالث : السياسة المالية في النظام المالي الإسلامي.

إن المتتبع لتطور السياسة المالية، يلاحظ أنت الفترة الإسلامية تميزت بإنشاء الدولة الإسلامية المبنية على القواعد الأساسية لإدارة شؤون الدولة، سواء الاقتصادية منها أو الاجتماعية وكذا السياسية ومنها برزت السياسة المالية الإسلامية التي تعمل على تنظيم الشؤون الاقتصادية وتحقيق العدالة الاجتماعية وكذا التنمية الاقتصادية، فمن خلال ما سبق يمكننا توضيح بعض النقاط الهامة للسياسة المالية في النظام المالي الإسلامي في هذا المبحث.

المطلب الأول : تعريف السياسة المالية في النظام المالي الإسلامي.

إن السياسة الإسلامية هي تلك السياسة التي تهتم بتدبير مصالح الدولة الإسلامية من الوجهة المالية وما يجب أن يقوم به الحاكم لتحقيق هذه المصالح من الحاجات العامة المفروضة عليه وألتي يضطر إلى القيام بها لعدم وجود من يقوم بها على وجه الخصوص¹.

كما عرفها أحد المعاصرين بأنها عبارة عن استخدام الأدوات المالية وهي الإيرادات العامة والنفقات العامة لتحقيق رعاية الشعب وتوازن المجتمع الإسلامي وفي حدود أحكام الشريعة الإسلامية².

كما عرفت أيضا بأنها مجموعة الأسس التي تقوم عليها مجالات الإنفاق العام للدولة الإسلامية، وتجميع الموارد المالية اللازمة للإنفاق على تلك المجالات، وذلك فضلا عن أسس إدارة الدين العام الإسلامي³.

ومن خلال ما سبق يتضح أن للسياسة المالية الإسلامية إنما هي فن وأسلوب تستطيع به الدولة الإسلامية من خلال القائمين على شؤون الحكم أن يدبروا مصالحها على الوجه الأكمل ويكون ذلك عن طريق إقرار ما فيه المصلحة مع ترتيبها، فيقدم ما يدفع الضرر وتقدر كل ضرورة بقدرها، ويقدم الأهم على المهم، فيبدأ أولا بالضروريات، ثم الحاجيات، ثم التحسينات فالكماليات، وذلك كله من أجل إشباع حاجات الناس وتوفيرها لهم على وجه الأكمل، وذلك من خلال توفير الموارد اللازمة لإشباعها والموازنة

¹ وحيد مهدي عامر، السياسات النقدية والمالية والاستقرار الاقتصادي، مرجع سابق، ص 144.

² نفس المرجع، ص 145.

³ مدحت محمد العقاد، مرجع سابق، ص 221.

بين الإيرادات والنفقات من غير إسراف ولا تقتير¹، مسترشدين بقوله تعالى ﴿ وَالَّذِينَ إِذَا أَنْفَقُوا لَمْ يُسْرِفُوا وَلَمْ يَقْتُرُوا وَكَانَ بَيْنَ ذَلِكَ قَوَامًا ﴾².

المطلب الثاني : مكانة السياسة المالية في الفكر المالي الإسلامي.

للسياسة المالية مكانة عظيمة في الفكر الإسلامي، وذلك لما له لعبته من أدوار اقتصادية واجتماعية وسياسية في حياة الدولة الإسلامية، ووضعت قواعد مالية ساهمت في بناء المجتمع الاقتصادي الإسلامي.

الفرع الأول: أهمية السياسة المالية في الفكر المالي الإسلامي.

ينبغي لتحديد أهمية السياسة المالية في أي مجتمع من المجتمعات، بيان وتحديد الدور الذي تلعبه الدولة في المجتمع، وعلى ذلك فإن الدولة الإسلامية قد لعبت دورا هاما في كافة نواحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والمالية وغيرها من الوظائف التي تؤديها الدولة الإسلامية لأفرادها، وذلك من أجل تحقيق الاستقرار في الحاضر والمستقبل، لأن دور السياسة في المجتمع إنما يتحدد بنطاق نشاطها المالي المتمثل في إنفاقها لما تحصل عليه من إيرادات عامة بقصد إنفاقها لإشباع الحاجات العامة³.

ومن خلال ذلك يمكن تحديد هذه الأهمية على النحو الذي يتركز على دور الدولة والذي امتد إلى الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والمالية على النحو التالي :

أولاً: من خلال الحياة الاقتصادية : قرر الإسلام حرية الأفراد في ممارسة نشاطهم الاقتصادي، بقوله تعالى : ﴿ هُوَ الَّذِي جَعَلَ لَكُمُ الْأَرْضَ ذُلُولًا فَأَمْشُوا فِي مَنَاكِبِهَا وَكُلُوا مِنْ رِزْقِهِ ۗ وَإِلَيْهِ النُّشُورُ ﴾⁴ وقوله تعالى : ﴿ فَإِذَا قُضِيَتِ الصَّلَاةُ فَانْتَشِرُوا فِي الْأَرْضِ وَابْتَغُوا مِنْ فَضْلِ اللَّهِ ۗ ﴾⁵ وقيد هذه الحرية بقيدين :

¹ هشام مصطفى الجمل، مرجع سابق، ص 08، 09.

² سورة الفرقان، آية رقم 67.

³ هشام مصطفى الجمل، نفس المرجع، ص 13.

⁴ سورة الملك، آية رقم 15.

⁵ سورة الجمعة، آية رقم 10.

القيد الأول : أن يكون النشاط الاقتصادي الذي يمارسه الأفراد نشاطاً مشروعاً، حسب المفهوم الإسلامي، وهذا هو سبب تحريم الإسلام للربا والخمر، مع ما فيهما من ربح كبير؛

القيد الثاني : أن يكون هذا النشاط متفقاً مع الصالح العام، فلا تقدم مصلحة خاصة على مصلحة عامة.

ومع ذلك فإن الإسلام قد خول للدولة التدخل لمراقبة هذا النشاط أو تنظيمه، حيث أوجب على ولي الأمر التدخل للقضاء على الاحتكار ومنع الاستغلال الذي قد يتعرض له المستهلكون من جانب المحتكر¹، كما أقر للدولة أن تتدخل عن طريق الملكية العامة، حيث خول لها الحق في نزع الملكية الخاصة أو تأميمها للمنفعة العامة، إذا اقتض الأمر ذلك ووجدت المصلحة الضرورية التي لا تحتمل التأخير². كما مكن الدولة أن تتدخل وذلك طبقاً للقاعدة "يتحمل الضرر الأخص لدفع الضرر الأعم" ويتحمل الضرر الأدنى لدفع الضرر الأعلى"، وقد يكون هذا التدخل إما بإلزام هؤلاء الملاك بإتباع الأساليب الرشيدة في استثمار مصادر الإنتاج التي في أيديهم، أو بإلغاء بعضها وسحبها من أيديهم وإعطائهم على قدر طاقتهم، وإدارة البعض الآخر بنفسها أو بوسيلة أخرى³.

ثانياً: من خلال الحياة الاجتماعية : يعمل ويحرص الإسلام على تحقيق التوازن الاجتماعي بين أفراد المجتمع، ولا يعني هذا أنه يكره الفرد الغني، بل إنه يقر التفاوت بين البشر إعمالاً لقانون الحياة ولقوله تعالى : ﴿ نَحْنُ قَسَمْنَا بَيْنَهُمْ مَعِيشَتَهُمْ فِي الْحَيَاةِ الدُّنْيَا ۖ وَرَفَعْنَا بَعْضَهُمْ فَوْقَ بَعْضٍ دَرَجَاتٍ ﴾⁴، ولكن هذا الإقرار بعد توفير حد الكفاية لكل فرد من أفراد المجتمع الإسلامي، ولكنه يتدخل إذا تجمعت الثروة في أيدي فئة من الناس ولم يؤديوا حق الله فيها، ولاحق الجماعة، لذا جاء النص القرآني صريحاً : ﴿ كَيْ لَا يَكُونَ دُولَةً بَيْنَ الْأَغْنِيَاءِ مِنْكُمْ ﴾⁵، فألزم الدولة في حالة استئثار البعض بالثروة ولم

¹ وليد الجبوسي، أسس التنمية الاقتصادية، دار جليس الزمان للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2009 م، ص 18.

² نفس المرجع، ص 19.

³ هشام مصطفى الجمل، مرجع سابق، ص 15.

⁴ سورة الزخرف، آية رقم 32.

⁵ سورة الحشر، من الآية رقم 07.

يؤدوا حقها أن تتدخل لإعادة توزيع الثروة بين أفراد المجتمع، كما جاء النص النبوي صريحاً بقوله صلى الله عليه وسلم : " تؤخذ من أغنيائهم فترد على فقرائهم"¹.

وهذا ما فعله الرسول صلى الله عليه وسلم حينما وزع في بن النضير على المهاجرين وحدهم دون الأنصار، باستثناء رجلين فقيرين من الأنصار توافرت فيهم نفس الحكمة التي أوحى بتخصيص هذا الفيء للمهاجرين، وذلك حتى يقيم التوازن الاجتماعي بين المهاجرين الذين تركوا أموالهم في مكة وفروا بينهم إلى المدينة وبين الأنصار أصحاب الأرض الذين كانوا يملكون المال والثروة².

ثالثاً: من خلال الحياة السياسية : فقد استخدمت الزكاة لتحقيق أغراض سياسية، منها ما كان يخصص للمؤلفة قلوبهم، وهم الذين يدفع لهم المال إنما بغرض استمالتهم إلى الإسلام وإما بكف شرهم عن المسلمين أو رجاء نفعهم في الدفاع عنه.

كما استخدمت الجزية كذلك لتحقيق أغراض سياسية، مثل ما فعله عمر (ض) مع نصارى بني تغلب وكانوا قبيلة من العرب لهم شركة وقوة استمرت على ذلك إلى أن جاء الإسلام، فلما كان زمن عمر بن الخطاب دعاهم إلى الجزية فأبوا وقالوا نحن عرب خذ منا كما يأخذ بعضكم من بعض باسم الصدقة فقال عمر : " لا آخذ من مشرك صدقة لأنها طهرة للمسلمين"³.

فلما أبى عمر أن يجيبهم إلى طلبهم لحق بعضهم بالروم، فأشار عليه النعمان بن زرة أن يأخذ منهم الجزية باسم الصدقة، لأنهم قوم لهم بأس وشدّة، وأنهم عرب يأنفون من الجزية، وحتى لا يعينوا الأعداء عليه، فصالحهم عمر على أن يضاعف عليهم الصدقة⁴.

وفرض ضريبة العشور على المستأمنين الذي يدخلون بتجارتهم إلى الدولة الإسلامية إنما هو قبيل تطبيق مبدأ المعاملة بالمثل حيث كانوا يأخذون العشور من المسلمين إذا دخلوا ديارهم، فكان أخذ

¹ الحديث (صحيح متفق عليه، رواه البخاري)، أنظر ابن حجر العسقلاني : فتح الباري بشرح صحيح البخاري، ج 07، ص 661، 662، حديث رقم 4347، كتاب المغازي، باب بعث أبي موسى ومعاذ إلى اليمن.

² وليد الجبوسي، أسس التنمية الاقتصادية، مرجع سابق، ص 22.

³ هشام مصطفى الجمل، مرجع سابق، ص 20.

⁴ مدحت محمد العقاد ، مرجع سابق، ص 235.

العشور منهم إنما هو لتأكيد سلطان الدولة الإسلامية على إقليمها، والحرص على تحقيق المساواة بينهم وبين المواطنين¹.

رابعاً: استخدام أدوات السياسة المالية لتحقيق أغراض مالية: كما تساهم الزكاة في منح فرص العمل لكل قادر عليه، وقد استخدم الإنفاق العام من أموال الزكاة كأداة لمساعدة الراغبين في القيام باستثمارات صغيرة، فمُنح الفقراء من أرباب المهن والحرف وبعض رؤوس الأموال التي تمكنهم من القيام بمشروعات تجارية أو صناعية والنهوض بها².

الفرع الثاني: القواعد الأساسية التي تحكم السياسة المالية في الفكر الإسلامي.

هناك مجموعة من القواعد أو المبادئ والتي تبنى عليها السياسة المالية الإسلامية ويمكن اختصارها في أربعة مبادئ أساسية وهي على النحو التالي :

أولاً: أخذ الدولة المال العام بالحق (مبدأ العدالة) : ففي هذا يجب على الدولة أن تراعي فيما تفرضه من فرائض مختلفة أن يكون بالحق، فتراعي أن ما تأخذ من كل فرد من أفراد الرعية، يكون متناسباً مع قدرته التكاليفية كي تتحقق العدالة، وأن تعطي غير القادرين وأن تراعي العدل في تحديد الوعاء الضريبي، فلا تظلم الممول بأخذ أكثر من حق الدولة، ولا تعطي الممول على حساب بيت المال³.

وأن تراعي الدولة الوقت المناسب في أيام الجباية- وهو الوقت الذي تحصل فيه على الأموال العامة- بأن تكون في مواعيد مناسبة وملائمة فلا تحصل الخراج ولا الزكاة مثلاً إلا في وقت الحصاد وذلك لقوله تعالى : ﴿ وَأَتُوا حَقَّهُ يَوْمَ حَصَادِهِ ﴾⁴.

ثانياً: ترشيد النفقات : تعمل الدولة على إعطاء المال العام في الحق، ولا يخرج إلا بحقه وتزيد الدولة النفقات وتسد أماكن العجز، ومن مقتضى هذا المبدأ يتبين لنا القواعد الآتية⁵ :

¹ وليد الجيوسي، مرجع سابق، ص 37.

² نفس المرجع، ص ص 38-39.

³ وحيد مهدي عامر، مرجع سابق، ص 149.

⁴ سورة الأنعام، من الآية رقم 141.

⁵ هشام مصطفى الجمل، مرجع سابق، ص ص 24-25.

- أن يكون الغرض من الإنفاق العام مشروعاً، فلا ينفق المال العام في معصية كإنشاء مصنع للخمور، أو ينفق في باطل كإشعال فتنة بين الطوائف المختلفة حتى تسيطر على الحكم؛
- إن أوجه الإنفاق المحددة الكتاب والسنة لا يجوز تجاوزها، بل يجب صرف مواردها في مصادرها الشرعية؛
- أن يكون الإنفاق من المال العام بغير إسراف ولا تقتير، لأن الإسراف مضيعة للمال العام، والتقتير يؤثر على تحقيق الغرض المشروع وتحقيق الهدف من الإنفاق العام؛
- إن النفع الذي يحصل من الإنفاق العام يعود وتستفيد منه الرعية كلها، فلا يقتصر على فئة محددة أو أفراد بعينهم وذلك إعمالاً لمبدأ المساواة بين أفراد الرعية.

ثالثاً: الفقه الإسلامي ومبدأ استقلالية المال العام : أن تمنع الدولة المال العام من الباطل، ولا يأخذ منه الحاكم إلا كما يأخذ ولي اليتيم، إن استغنى استعفف، وإن افتقر أكل بالمعروف، ومقتضى هذه القاعدة أن المال العام إنما يتطرق إليه الباطل نتيجة الرغبة في المال العام، لأن المال العام على عكس المال الخاص ليست عليه رقابة مباشرة من صاحبه، بل إن المال العام يتداول بين أكثر من يد، ويشرف عليه أكثر من فرد على اختلاف مستوياتهم وأخلاقهم، مما قد يفتح المجال لينفذ الباطل إلى المال العام¹.

رابعاً: فلسفة المالية الإسلامية : إن فلسفة الدولة الإسلامية من إحاطة المال العام بكل هذا السياج المنيع، إنما تتبع من أن هذا المال إنما هو مال الله : ﴿ وَأَتَوْهُم مِّن مَّالِ اللَّهِ الَّذِي آتَاكُمْ ﴾²، وأن الإنسان إنما هو مستخلف في هذا المال ﴿ وَأَنْفَقُوا مِمَّا جَعَلَكُمْ مُسْتَخْلَفِينَ فِيهِ ﴾³، ومن هنا يجب على الحاكم أن يحافظ على هذا المال، وأن يكون الإنفاق منه بغير إسراف ولا تقتير، ويجب أن يرشد النفقات العامة، وأن يعمل على أن يصل لكل ذي حق حقه من هذا المال، وذلك لأنه مسؤول أمام الله عن كل صغيرة

¹ وليد الجبوسي، مرجع سابق، ص 57.

² سورة النور، من الآية رقم 33.

³ سورة الحديد، من الآية رقم 07.

وكبيرة في هذا المال إعمالاً لقول الرسول صلى الله عليه وسلم : " ألا كلكم راع وكلكم مسؤول عن رعيته، فالإمام الأعظم الذي على الناس راع وهو مسؤول عن رعيته"¹.

الفرع الثالث: الأهداف والنتائج لتطبيق الفكر المالي الإسلامي.

كانت الدولة في العصور القديمة تلجأ إلى تمويل مختلف الحاجات عن طريق ما تفرضه على الشعوب المغلوبة من الجزية وعمل الأرقاء وغيرها من المصادر التي كانت تحصل عليها الدولة. أما في العصور الوسطى حيث ساد الإقطاع في أوروبا لم يكن هناك انفصال بين مالية الدولة ومالية الحاكم. أما على مستوى الدولة الإسلامية فإن الشارع الحكيم قد وضع الأصول الجوهرية والمبادئ الكلية لسياسة مالية عادلة وحكيمة، فقد بين المواد التي تدفع إلى بيت المال كي ينفق منها الحاكم على المصالح العامة، بل إنه حدد أوجه الإنفاق ولاسيما الإنفاق على الاتجاهات الاجتماعية التي لم تعرفها الدولة إلا حديثاً ولم تجن ثمارها بعد².

وكذلك عرفت الدولة الإسلامية مبدأ الحرية الاقتصادية المقيدة، وأقرت تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، فقد أعطت للأفراد حرية ممارسة النشاط الاقتصادي، ولكنها تختلف في إعطاء هذه الحرية عن النظاميين الرأسمالي الاشتراكي، فبينما يمارس الأفراد حريات غير محدودة في ظل النظام الرأسمالي على مبدأ دعه يعمل دعه يمر، نجد أن الاقتصاد الاشتراكي على النقيض إذ أنه يصادر حريات المجتمع، يقف الإسلام موقفه الوسط الذي يتفق مع طبيعته العامة، فيسمح للأفراد بممارسة حرياتهم ضمن نطاق القيم والمثل التي تهذب الحرية، وقد قيدت هذه الحرية بقيدتين، فيجب أن يكون هذا النشاط مشروعاً حسب المفهوم الإسلامي، وكذلك أن يكون متفقاً والصالح العام للدولة³.

فالدولة الإسلامية أقرت الملكية الخاصة بكافة صورتها الاستهلاكية والإنتاجية، وذلك بغير حد معين ولا قيد، وإنما القيد الذي وضعته الدولة الإسلامية إنما هو عند استعمال هذا الحق، كما نجدها أقرت مبدأ تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي سواء مراقبة هذا النشاط، أو مراقبة سلامة المعاملات عن طريق المحتسب، أو كفالة حد الكفاية للمواطنين عن طريق مؤسسات الزكاة، أو حفظ التوازن الاقتصادي بين أفراد المجتمع، أو العمل على إعادة التوزيع عند افتقاد هذا التوازن أو نزع الملكية الخاصة للمنفعة

¹ حديث صحيح متفق عليه رواه البخاري ومسلم، ابن حجر العسقلاني، فتح الباري بشرح صحيح البخاري، ج 13، ص 119، كتاب الأحكام، حديث رقم 7138.

² زكرياء محمد بيومي، مبادئ المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون رقم طبعة، 1978 م، ص ص 7-8.

³ محمد باقر الصدر، اقتصادنا، دار التعاون للطبوعات، بيروت، لبنان، الطبعة الثانية، 1991 م، ص 282.

العامة، أو قيام الدولة ببعض أوجه النشاط الاقتصادي والتأمين، وذلك كله بهدف تحقيق مصلحة المجتمع¹.

فالسياسة المالية الإسلامية، هي سياسة صالحة لكل زمان ومكان، حيث أنها قادرة على ضبط الشؤون الاقتصادية والمالية المعاصرة، من حيث وضعها للمبادئ العامة والأصول الكلية للحلال والحرام تاركة للناس مجال التحرك والعمل في ظل هذه المبادئ، ولم تحصر وتضبط جميع صور المعاملات بين الناس، لأن في ذلك تضيقا عليهم وحجرا على عقولهم، بل إنها أفسحت الطريق ليفكروا في الجديد وأن يحتكموا إلى عقولهم في التفاصيل، ويأخذون فيه ما تقضى به مصلحتهم في غير تعارض بين الأصول والمبادئ الكلية وبين ما تم استخلاصه².

المطلب الثالث : التدخل الوظيفي الاقتصادي للسياسة الاقتصادية الإسلامية.

التدخل الوظيفي الاقتصادي توصله أغراض النشاط الحكومي في جميع المجالات الاقتصادية وفي جميع القطاعات الاقتصادية، والإنتاجية والاستثمارية، والاستهلاكية إلخ، وكذا في القطاع الخاص، بإدارة وتنفيذ مشروعات الإنتاج، والاستهلاك، والتوزيع وبمراقبة وتنظيم النشاط الفردي الخاص.

الفرع الأول: التدخل الوظيفي الاجتماعي للسياسة الاقتصادية الإسلامية.

وقد لمست سياسة التدخل الاجتماعي تطبيقاتها التكافلية منذ نشأة الدولة الإسلامية، وذلك بإقطاع لخمس الفيء، وبذل العطاء للمعوزين حتى الزواج وتوزيع فيء يهود بني النضير على المهاجرين ومن دون الأنصار، باستثناء اثنين منهم، تقليلا لفوارق الغنى بين الفئات، وتكريسا لمبادئ العدالة في توزيع الثروة بين الأفراد، هذه المبادئ التي رسختها المالية العامة الإسلامية منذ خمسة عشر قرنا، وتكفلت سياسة التدخل الاجتماعي للمالية العامة الإسلامية يسد عوز الحاجات الاجتماعية، بشكل كافل لتحقيق مستويات الكفاية لا الكفاف في المعيشة³.

¹ زكرياء محمد بيومي، مبادئ المالية العامة، مرجع سابق، ص 10.

² عبد الكريم الخطيب، السياسة المالية في الإسلام وصلتها بالمعاملات المعاصرة، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الثانية، 1976 م، ص ص 52،54.

³ محمد حسن صوان، التدخل الوظيفي في الاقتصاد الإسلامي، دار المناهج للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2008 م، ص ص 17،19.

الفرع الثاني: التدخل الوظيفي الإيجابي لأدوات السياسة الاقتصادية الإسلامية.

إن أغراض المالية العامة الإسلامية توصل في التدخل بالاستخدام الإيجابي والأمثل للأدوات المالية من إيرادات عامة ونفقات عامة وموازنة عامة، في شتى مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية. وقد انتقلت تلك الأصول والمبادئ الكلية بالإيرادات العامة كإحدى وسائل المالية العامة الإسلامية في التدخل من دورها الحيادي التقليدي في تغطية النفقات العامة، إلى دورها التدخلية الإيجابي في تنمية الإنتاج الاقتصادي والاجتماعي للأموال والأفراد، وذلك بمضاعفة الإنتاج، وتنويعه ومن ثم بإعادة توزيعه، وقد انتقلت أيضا الأصول والمبادئ الكلية بأداة النفقات العامة من دورها الحيادي في إشباع الحاجات التقليدية، كخدمات المرافق العامة إلى دور التدخل الإيجابي في التأثير المباشر على حركة الإنتاج، وتمويله ومعالجة الكساد ودعمه، مستهدفة أغراض الضمان الاجتماعي في الكفاية والإشباع¹.

الفرع الثالث: التدخل الوظيفي السبقي للسياسة الاقتصادية الإسلامية.

يكون بتقرير مبادئ وقواعد الإجازة المسبقة لتدخل المالية العامة الإسلامية في الجباية، والإنفاق ويتمثل في الموافقة المسبقة من قبل مجلس الشورى وأعضائه من أهل الحل، والعقد، وأصحاب الرأي على أية سياسة مالية، كسياسات فرض الضرائب، وتحديد مصارف الإنفاق، وهذا شبيه بما هو معروف حاليا، بضرورة الموافقة المسبقة على الموازنة العامة، ببنودها الإيرادية، والإنفاقية من قبل السلطة التشريعية، وذلك بالنسبة للتشريعات المالية الوضعية².

المطلب الرابع : مقارنة بين السياسة المالية الإسلامية والمعاصرة.

للسياسة المالية الإسلامية والمعاصرة أوجه شبه، وهي أن كلا منهما فن وأسلوب تدير به الدولة أمورها المالية، وتهدف إلى استخدام أدواتها من الإيرادات والنفقات، وذلك لتحقيق أهداف مرغوبة للدولة وتجنب أهداف غير مرغوبة، كل ذلك في إطار معتقداتها وما تؤمن به. وبالرغم من ذلك فإن السياسة المالية الإسلامية تنفرد وتتميز وتختلف عن السياسة المالية المعاصرة من عدة أوجه.

¹ شوقي إسماعيل شحاتة، التطبيق المعاصر للزكاة، المطبعة النبوية، القاهرة، 1977 م، ص 59.

² الإمام أبو يوسف، الخراج، القاهرة، المطبعة السلفية، 1346 هـ، ص 133.

الفرع الأول: من حيث المصدر.

تتميز السياسة المالية الإسلامية عن المعاصرة، أنها ذات مصدر إلهي وذلك أنها نزلت من عند الله سبحانه وتعالى إلى نبينا صلى الله عليه وسلم ليطبّقها على الأمة، وقد طبّقها صلى الله عليه وسلم وكذلك الخلفاء الراشدون من بعده، والحكام والولاة على مر العصور، لأن قواعدها الكلية موجودة ومعروفة وثابتة ولا تتبدل أو تتغير، أما التغيير والتبديل يكون في الجزئيات التي تركت لاجتهادات الفقهاء في كل عصر، بشرط ألا تخرج عن الأصول الكلية¹.

أما السياسة المالية المعاصرة فإنها من نتاج العقل البشري ولذلك فهي أكثر عرضة للتغيير والتبديل، فكثيراً ما نجد مذهباً معيناً تقوم له الدنيا - كالاشتراكية مثلاً - ثم يظهر لنا أن مساوئه أكثر من محاسنه وهذه هي طبيعة العقل البشري².

الفرع الثاني: من حيث الأدوات.

قد تشترك المالية الإسلامية مع المعاصرة في بعض الأدوات كالضرائب مثلاً، ولكن المالية الإسلامية لها أدواتها الخاصة بها والتي تتمثل في الزكاة، الخراج، العشور، والجزية وغيرها، والتي تعتبر من أعظم الأدوات التي - إن طبقت - تغطي جميع المصالح العامة، كما يجب أن يؤخذ المال من مصادره المشروعة، وأن يكون تحصيله كما قال عمر بن الخطاب رضي الله عنه: " إني لا أجد هذا المال يصلحه إلا خلال ثلاث: أن يؤخذ بالحق، ويعطى بالحق، ويمنع من الباطل"³.

أما السياسة المالية المعاصرة فإنها تعتمد بصفة أصلية ورئيسية على الضرائب باعتبارها مورد رئيسي للإيرادات.

الفرع الثالث: من حيث الأهداف.

قد تلتقي السياسة المالية الإسلامية مع المعاصرة في جانب تحقيق مصلحة المجتمع، ولكن السياسة المالية الإسلامية تتفوق عليها أهداف أخرى، منها العمل على نشر الدعوة الإسلامية، وحماية

¹ السيد عطية عبد الواحد، دور السياسة المالية الإسلامية في تحقيق التنمية الاقتصادية، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، 1993 م، ص 35، 37.

² نفس المرجع، ص 35، 37.

³ القاضي أبو يوسف، كتاب الخراج، دار المعرفة، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 1979 م، ص 117.

القيم الأخلاقية الإسلامية، والتي يتحقق بها ازدهار المجتمع الإسلامي، وذلك امتثالاً لقوله تعالى : ﴿ ادْعُ إِلَى سَبِيلِ رَبِّكَ بِالْحُكْمَةِ وَالْمَوْعِظَةِ الْحَسَنَةِ ﴾¹.

الفرع الرابع: من حيث مصارف الإنفاق.

فأوجه إنفاق المالية الإسلامية متعددة ومحددة لا يجوز للقائم عليها أن يتعداها، وذلك كالزكاة التي حددت مصارفها في الآية : ﴿ إِنَّمَا الصَّدَقَاتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسْكِينِ وَالْعَامِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمُؤَلَّفَةِ قُلُوبُهُمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغَارِمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَابْنِ السَّبِيلِ ﴾². وإذا كانت تلك المصارف محددة فإن في ذلك تحقيقاً لمصالح المجتمع، أما ما يخص السياسة المالية المعاصرة فإن مبدأ عدم تخصيص الإيرادات هو المبدأ السائد فيها وعلى ذلك لا يجوز تحديد إيراد معين لصرفه في وجه معين³.

الفرع الخامس: من حيث النجاح.

تمتاز المالية الإسلامية بتوفرها على مقومات النجاح، وذلك لكونها مبنية على أساس عقائدي، لأن المسلم إذا دفع الزكاة يعلم أنه يطيع الله وينفذ أوامره، ويسعى جاهداً لإنجاح السياسة المالية الإسلامية تطبيقاً لأوامر الله، أما السياسة المالية المعاصرة، فهي لا تملك مقومات النجاح ورغبة الأفراد في إنجاحها مما يؤدي إلى فشلها وتستبدل بسياسة أخرى⁴.

¹ سورة النحل، الآية 125.

² سورة التوبة، الآية 60.

³ القاضي أبو يوسف، كتاب الخراج، مرجع سابق، ص 117.

⁴ نفس المرجع، ص 117.

خلاصة

من خلال ما سبق نجد أن السياسة المالية في الدول النامية لا تختلف عن نظيراتها من الدول خاصة من حيث الأدوات وتحقيق الأهداف، فهي تعتمد على النظرية الكينزية من أجل إعادة الاستقرار والتوازن وإخراج الاقتصاد من حالة الركود إلى الانتعاش، ولكن السياسة المالية في الدول النامية تختلف عن السياسة المالية في الدول المتقدمة، فكون اقتصادياتها لا تتميز بالمرونة الكافية لتحقيق أهداف السياسة المالية، وتتميز كذلك بعدم القدرة على إعادة توزيع الدخل الذي يضمن نتائج إيجابية لتطبيق أدوات السياسة المالية.

فهذه السياسة المالية في الدول النامية لم تكن وليدت الصدفة، فقد مرت بعدة مراحل، بداية من العصور القديمة من العهد الفرعوني إلى اليوناني، حيث كانت الملامح تظهر في طرق المحافظة على الحضارات وإنشاء المدن القائمة على الغنى الاجتماعي والحضاري وكذا الفكري، إلى العصر الحديث الذي تجلى من خلال فكر التجاربيين والطبعيين وكذا الكلاسيك وتجسدت في فكر المدرسة الكينزية.

أما العصر الإسلامي فكانت السياسة المالية فيه متميزة، فأدواتها مستمدة من الشريعة الإسلامية وهي صالحة لكل زمان ومكان، فأوجه الإنفاق محددة، وهي تعتمد على مبدأ التخصيص، فلكل نفقة إيرادها الخاص، على عكس المالية المعاصرة، كما أن الشرط الأساسي لأخذ المال هو أن يؤخذ بحق ويعطى في أوجه الحق، ويمنع من الباطل، وهي تشترك مع المالية المعاصرة في هدف أساسي وهو تحقيق المصلحة العامة.

الفصل الثاني:

السياسة المالية والإنفاق

الحكومي

تمهيد :

بعد ما تم التطرق وتحديد العلاقة الموجودة بين السياسة المالية والدول النامية، وكذا تحديد طبيعة هذه العلاقة، بالإضافة إلى ذلك تم إبراز الأسس النظرية للسياسة المالية ومدى مساهمة هذه الأسس في توضيح مختلف السياسات والإجراءات التي تتخذ في ظل الحفاظ على الاستقرار أو معالجة مختلف الإختلالات الاقتصادية.

فمن خلال هذا الفصل سيتم توضيح أكثر لماهية السياسة المالية ومدى العلاقة التي تربطها بالإنفاق الحكومي، وكيفية مساهمة السياسة المالية في جعل الإنفاق الحكومي سياسة اقتصادية من خلال تقلبات مستوى النشاط الاقتصادي، وكذا في مدى ضبط الإنفاق الحكومي لتحقيق غايات اقتصادية، وهو ما يطلق عليه ترشيد الإنفاق العام.

وكل هذا يكون من خلال المباحث التالية :

المبحث الأول : الإطار العام للسياسة المالية؛

المبحث الثاني : السياسة المالية في إطار الاقتصاد الكلي؛

المبحث الثالث : موقع الإنفاق الحكومي في السياسة المالية.

المبحث الأول : الإطار العام للسياسة المالية.

إن ارتباط السياسة المالية ودورها الفعال في النشاط الاقتصادي مرتبط بالأسس النظرية لها فكان لاستعمال الإيرادات والنفقات العامة الأثر الكبير خاصة في الدول النامية وخاصة ارتباطها بالنظرية الكينزية (نظرية الإنفاق الحكومي) والتي تشترط توفر المرونة في النشاط الاقتصادي، والسياسة المالية بصفة عامة يمكن توضيحها من خلال العناصر الآتية تبعا.

المطلب الأول : مفهوم السياسة المالية.

قبل التطرق لمفهوم السياسة المالية، يمكن تعريفها على أنها استعمال أدوات المالية العامة من أجل إحداث أثر إقتصادي، وذلك بهدف تحقيق الإستقرار أو التوازن الإقتصادي، كما أن بعض الاقتصاديين يعرفونها على أنها مجموعة السياسات المتعلقة بالإيرادات العامة والإنفاق الحكومي، بهدف تحقيق نتائج ملموسة على الواقع الاقتصادي¹. وهذا ما تم توضيحه في الفصل الأول.

فمفهوم السياسة المالية مرتبط بتطور المالية العامة، أي كل ما هو مرتبط العامة والإيرادات العامة، إذ تحتاج معظم البلدان إلى الإنفاق لتمكين من القيام بواجباتها الملقة على عاتقها وتسيير المصالح العامة، وبمرور الزمن حصلت تطورات كبيرة في مفهوم المصالح العامة التي يجب على البلدان تأمين تسييرها، ففي الوقت الذي كانت مهام الدولة تقتصر على توطيد الأمن الداخلي والخارجي وإقامة العدالة بين الأفراد (مفهوم حديث للمالية العامة) أي أنها تمارس وظائف متعددة، منها القيام بمشاريع عمرانية وكذا تحسين الأوضاع المعيشية وحماية الاقتصاد الوطني، وزيادة الثروة الوطنية ونشر العلم وحفظ الصحة العامة وتأمين مياه الري والشرب ومعالجة الأزمات الاقتصادية، وهذا يتطلب زيادة في المال العام².

فقد اقتضت السياسة المالية في العقود التي سبقت (الكساد الكبير) على الإبقاء على الإنفاق الحكومي عند أدنى المستويات الممكنة، وتغطية النفقات عن طريق فرض الضرائب، ولم يتم اللجوء إلى القروض العامة إلا في حالات الضرورة القصوى على أن يتم سدادها بأقرب وقت ممكن، ولم يكن هذا الموقف يتطلب من الناحية السياسية من نظرية (الإنفاق العام) إلا القليل، بينما اهتمت (نظرية الضريبة)

¹ وليد عبد الحميد عايب، مرجع سابق، ص 93.

² عباس كاظم الدعيمي، السياسات النقدية والمالية وأداء سوق الأوراق المالية، دار صفاء للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2010 م، ص 47.

بفكرة العدالة في تحمل عبء الخدمات العامة، وبصورة عامة لم يكن للسياسة المالية دور فعال في عملية صنع القرار الاقتصادي للبلد إلا في فترات الحرب¹.

حدثت محاولات في نهاية الثلاثينيات، لدفع الانتعاش الاقتصادي (لا سيما بعد كساد عام 1083)، فطالب هانسن HANSEN بسياسة مالية عبر الدورة الاقتصادية، أي سياسة مالية تلعب دورا إيجابيا في كل مراحل الدورة ولا تقتصر فقط على المساهمة في إخراج الاقتصاد من الأزمة، بل وطالب بسياسة مالية تلعب دورا في علاج الركود المزمن في الاقتصاد الرأسمالي، الأمر الذي يعني الاعتراف بسياسة مالية تواجه مستلزمات التطور الزمني، وتبلور دور السياسة الإيرادية واستخدامها، لا سيما بعد الحرب العالمية الثانية، للحد من التضخم عن طريق رفع سعر الضرائب ومحاولات الاستعانة بالادخار الإجباري².

ويتفق معظم الاقتصاديين المحدثين على أهمية تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية وتطويرها وإن اختلفوا فيما بينهم حول حجم التدخل ومداه، ومدى أهمية موازنة الموازنة العامة (أو عدم موازنتها) خلال فترة معينة محددة من الزمن، وبصورة عامة تتزامن إجراءات السياسة المالية في أحيان كثيرة مع إجراءات السياسة النقدية التي تتضمن قيام البنك المركزي بالتأثير في حجم الائتمان أو مستواه باستخدام بعض الأدوات الأساسية مثل سعر إعادة الخصم، وتغيير النسبة الدنيا للاحتياطي النقدي، وعمليات السوق المفتوحة والإقناع الأدبي وغيرها، ونتيجة لذلك يستطيع البنك المركزي التأثير في سعر الفائدة وبالتالي التأثير بشكل غير مباشر في قرارات الأفراد فيما يتعلق بالاستثمار أو الادخار (الاستهلاك)³.

تؤثر السياسة المالية بشكل مباشر على حياة الأفراد، فتغير حجم الإنفاق الحكومي على السلع والخدمات أو التغيير في معدلات الضرائب (على سبيل المثال) سيؤثر على أوجه الإنفاق الخاصة بالأفراد ورجال الأعمال على التوالي⁴.

تستخدم جميع الحكومات، في الوقت الحاضر، وبدرجات مختلفة السياسة المالية للتأثير بشكل مباشر في مستوى النشاط الاقتصادي، فهي تحدد الطلب الكلي بصورة مباشرة من خلال الإنفاق الحكومي

¹ سلام عبد الكريم آل سمييم، مرجع سابق، ص ص 32-33.

² نفس المرجع، ص 33.

³ نفس المرجع، ص 34.

⁴ صفر أحمد صفر، النظرية الاقتصادية الكلية، مكتبة غريب، القاهرة، 1976م، ص ص 153-154.

على السلع والخدمات، أو بصورة غير مباشرة من خلال المدفوعات التحويلية التي تقوم بها الحكومة (وكلا التأثيرين إيجابيين)، وبصورة غير مباشرة عن طريق زيادة الضرائب التي تؤدي إلى تخفيض حجم الدخل المتاح للقطاع الخاص الذي يمكن استخدامه في شراء السلع والخدمات المختلفة (وهو تأثير سلبي)¹.

وبصورة عامة، تستطيع الحكومة تنظيم مساهمتها من الطلب الكلي عن طريق التحكم في كل من حجم الإنفاق الحكومي وصافي الضرائب بشكل يحقق الوصول إلى حالة الاستخدام الكامل دون حصول نتائج سلبية أهمها التضخم، إذ تقوم الحكومة بتعويض أي عجز في الطلب الكلي عن طريق زيادة الإنفاق الحكومي و/أو تخفيض الضرائب في حالة انخفاض الطلب الكلي عن ذلك المستوى الذي يحقق التوظيف الكامل، وبالمثل فإن الحكومة يمكنها تخفيض حجم الطلب الكلي بواسطة تخفيض الإنفاق الحكومي و/أو زيادة الضرائب، وتجعل هذه العمليات الكثير من الاقتصاديين يسمون السياسة المالية بالتمويل التعويضي² Compensatory Finance .

فبعد أن تم عرض لمفهوم السياسة المالية، سيتم التطرق لأدوات السياسة المالية.

المطلب الثاني : الإيرادات العامة في النظم المالية المعاصرة.

أدى تدخل الدولة في نواحي الحياة المتعددة، وقيامها بتأدية الخدمات العامة في نواحي كثيرة من الحياة، إلى احتياجها إلى العديد من مصادر الإيرادات التي تستطيع أن تلبى بها هذه الالتزامات.

وإزاء تعدد مصادر الإيرادات في النظم المالية المعاصرة فقد اختلف الباحثون حول تصنيف هذه الإيرادات وتقسيمها، بناء على ما يتبعونه من مذاهب مختلفة، سواء كانت اقتصادية أو قانونية أو مالية أو سواء من حيث أسلوب التحصيل أو من حيث دورية الإيرادات أو دفعها مرة واحدة، أو من حيث النفع العام والخاص وغيرها من التقسيمات التي اتبعوها.

ونظرا لهذا الاختلاف في تقسيم الإيرادات فإنه سوف يتم الاقتصار على تقسيم الإيرادات من الناحية المالية وفق العناصر والخطوات التالية :

¹ صفر أحمد صفر، النظرية الاقتصادية الكلية، المرجع السابق، ص 160.

² يوجين أ. د. يوليو، النظرية الكلية، دار ماكجروهيل للنشر، القاهرة، مصر، بدون سنة نشر، ص ص 37،49.

الفرع الأول: الإيرادات الضريبية.

وحسب هذا التقسيم، فهي تنجز إلى أربع أجزاء، وتعتبر من مصادر إيرادات الدولة المالية¹.
أولاً: الضرائب: تحتل الضرائب المرتبة الأولى من مصادر إيرادات الدولة المعاصرة، سواء في النظم الرأسمالية أو النظم المتدخلة.

وقد عرفت الضريبة بأنها : " اقتطاع نقدي جبري نهائي من الدولة بلا مقابل وفقاً لمقدرة الممول على الدفع لتغطية النفقات العامة وتحقيق أهداف المجتمع".

من خلال هذا التعريف يتضح لنا أن الضريبة تحتوي على العناصر التالية :

أ- عناصر الضريبة : تتكون من عناصر أربعة :

✓ **إقتطاع مالي :** ويقصد به أن الضريبة إزاء تطورها التاريخي كانت تدفع عينا سواء في شكل سخرة أو محاصيل إلى غير ذلك من الأشكال، أما الآن فقد أصبحت تجبى نقداً حتى تقل نفقات جبايتها وتتلاءم مع الاحتياجات الاقتصادية للمجتمع في هذا العصر².
 ✓ **الضريبة تفرض وتجبى جبراً وبشكل نهائي من الدولة :** ومعنى هذا أن السلطات العامة في الدولة هي التي تحدد مقدار الضريبة وسعرها، وهي أيضاً التي تقوم بتحصيلها وذلك في الميعاد الذي تحدده هي دون تدخل من الممول أو الحصول على موافقته، بل وتفرض عليه عقوبات إذا امتنع عن الأداء أو تأخر³.

✓ **عدم الحصول على نفع خاص مقابل الضريبة :** عندما تقوم الدولة بتحصيل الضريبة، فإنها لا تنظر إلى النفع الخاص الذي يعود على الممول، ولا ينظر هو إلى منفعة خاصة مقابل ما يدفعه من الضرائب، بل يدفعها بصفته عضو في المجتمع الذي يلبي احتياجاته واحتياجات غيره، ويراعي في فرضها العدالة وفقاً لمقدرة الممول على الدفع.

¹ يسرى محمد أبو العلا ورمضان الروبي، **المالية العامة والتشريع الضريبي**، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2000/1999 م، ص ص 111، 120.

² هشام مصطفى الجمل، مرجع سابق، ص ص 170-171.

³ محمود رياض عطية، **موجز في المالية العامة**، دار المعارف، مصر، الطبعة الأولى، 1969 م، ص 144.

✓ **غرض الضريبة تحقيق النفع العام** : الهدف من فرض الضريبة إنما هو تحقيق النفع العام للمجتمع على وجه العموم، وهذا يعني عدم استخدام الأموال العامة لتحقيق أغراض خاصة، بل لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة، والتأثير في البنين الاقتصادي والاجتماعي للمجتمع.

ب- **المبادئ التي تستند عليها الضريبة** : هناك مجموعة من المبادئ يجب على المشرع أن يضعها في اعتباره عند فرض الضريبة حتى لا يرهق الممولين ويكلفهم ما لا يطيقون، ويصبح النظام الضريبي سليما وواضحا، وهو ما عبر عنه آدم سميث في كتابه ثروة الأمم وذلك من وجهة نظر الممول¹.

✓ **العدالة أو المساواة** : بمعنى أن لكل فرد من أفراد المجتمع أن يساهم في تحمل جزء من الضرائب ولكن ليس بنسبة واحدة للمجتمع، أو بنسب متساوية، بل يتحملها كل فرد وفقا لمقدرته التكاليفية².

✓ **الملائمة** : ويقصد بها ملائمة الضريبة للممول من حيث وقت التحصيل وطريقة الدفع، بأن يكون في نهاية العام وبطريقة غير تعسفية أو تهكمية³.

✓ **اليقين والوضوح** : أي يجب أن تكون الضريبة معروف قدرها للممول.

✓ **الاقتصاد في الجباية** : بمعنى أن لا تزيد تكلفة جباية الضريبة عن مقدارها وإلا ضاع الهدف من الضريبة، بل يجب أن يبحث عن أقل تكلفة ممكنة لجباية الضريبة حتى تكون حصيلة الخزنة أكبر قدر ممكن.

¹ هشام مصطفى الجمل، مرجع سابق، ص ص 172-173.

² جمال الدين محمد سعيد، منيس أسعد عبد الملك، اقتصاديات المالية العامة، مطبعة لجنة البيان العربي، القاهرة، الطبعة الثانية، سنة 1961 م، ص ص 170-171.

³ السيد عيد المولى، المالية العامة، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي، الطبعة الأولى، 1986 م، ص ص 305،307.

ثانياً: الرسوم : تعرف الرسوم بأنها اقتطاع نقدي بواسطة الدولة أو أحد الهيئات المحلية يدفعه الفرد جبراً مقابل نفع خاص يحصل عليه من جراء تأدية الدولة لخدماتها وتحقيق النفع العام¹.

وهذا ما يميز الرسم على الضريبة، لأنه يدفع مقابل الحصول على خدمة أو نفع خاص من الدولة أو أحد هيئاتها المحلية وذلك مثل الرسوم القضائية ورسوم الالتحاق بالجامعات، والهدف منه إنما هو تحقيق النفع العام للمجتمع دون النظر للهدف المالي، لأنه يفرض غالباً بسعر رمزي².

كما أنه يوجد فرق بين الرسم والتمن العام، حيث يدفع الرسم في الأصل مقابل الخدمة التي يحصل عليها الممول إزاء مبلغ رمزي دون النظر إلى التكلفة الحقيقية للخدمة بناء على طلبه³.

أما التمن فهو مقابل خدمة تؤديها هيئة عامة نظراً لأهميتها وضرورة إتاحة فرصة الانتفاع بها لجميع الأفراد، أو لأنها عرضة للاحتكار والبيع بتمن مرتفع، أو إيجاد مورد للخزانة، وذلك مثل توريد المياه للمساكن في المدن⁴.

ويختلف في أن النفع العام الذي يعود على الدافع يكون أكبر من حالة الرسم عنه في حالة التمن العام، وأن دفع الرسم إجباري، أما التمن العام فاختياري⁵.

ثالثاً: مقابل التحسين "الإتاوة" : هو إيراد تقتضيه هيئة عامة من بعض الأفراد، مقابل استفادتهم من فائدة خاصة من قيامها بأعمال ذات نفع عام.

فعندما تقوم الدولة بإقامة حدائق أو رصف طرق أو إنشاء شارع جديد فإن تكلفته تكون كبيرة، ومن ثم تحصل الدولة على جزء من هذه النفقات من المستفيدين من هذه الخدمة، وهو ما يطلق عليه "مقابل التحسين"⁶.

¹ عباس كاظم الدعوي، السياسات النقدية والمالية وأداء سوق الأوراق المالية، المرجع السابق، ص 50.

² نفس المرجع، ص 51.

³ يسرى محمد أبو العلا ورمضان الروبي، المالية العامة والتشريع الضريبي، المرجع السابق، ص 132.

⁴ هشام مصطفى الجمل، مرجع سابق، ص 173.

⁵ محمود رياض عطية، موجز في المالية العامة، المرجع السابق، ص 110.

⁶ نفس المرجع، ص 110، 117.

ويشترك مقابل التحسين في خصائصه مع الرسم والضريبة، في أنه يشترك في كونه مقابل خدمة خاصة، ومع الضريبة في أنه يدفع إجبارياً¹.

رابعاً: الإيرادات شبه الضريبية : تزايدت أهمية مورد آخر ومصدر ضريبي أطلق عليه بعض الكتاب الإيرادات شبه الضريبية، أو الرسوم شبه الضريبية، ويقصد بها الاقتطاعات الجبرية التي تقع على منتفعي بعض المؤسسات العامة أو شبه العامة الاقتصادية والاجتماعية والتي تخصص من أجل استخدامات محددة اقتصادية ومهنية واجتماعية والمثال الواضح لهذه الإيرادات هي التأمينات الاجتماعية، حيث يدفع العاملون من المنشآت والشركات نسبة من أجورهم لهيئة التأمينات، كما تدفع الجهات التي يعملون بها نسبة مماثلة أكبر حتى تتوافر لدى الهيئة الموارد اللازمة لمجابهة نفقاتها من تعويضات وإعانات ومكافآت وغيرها للعائلة سواء في حالة المرض أو البطالة².

الفرع الثاني: القروض والإصدار النقدي.

تعتبر القروض والإصدار النقدي من الإيرادات الاستثنائية التي غالباً ما تلجأ إليها الدولة، لمواجهة آثار ظروف استثنائية قد تطرأ عليها، كما في حالة عجز الموازنة العامة، أو التمويل الخاص بمشروعات التنمية الاقتصادية والإنفاق منها على تسديد هذه القروض وذلك للحاق بركب التقدم.

أولاً: القروض : ويقصد بها تلك المبالغ التي تستدينها الدولة، وتعتمد بسدادها وسداد فوائدها وذلك وفق شروط محددة³.

أ- أنواع القروض : تختلف أنواع القروض تبعاً لعدة أوجه⁴ :

- فمن حيث جنسية المكتتبين، فهي تنقسم إلى قروض داخلية وقروض خارجية؛
- ومن حيث طريقة عقدها فهي تنقسم إلى قروض اختيارية وقروض إجبارية؛
- ومن حيث الالتزام بمواعيد السداد تنقسم إلى قروض دائمة وغير دائمة، فغير الدائمة تنقسم إلى قصيرة ومتوسطة لأجل وكذا طويلة لأجل.

¹ محمود رياض عطية، مرجع سابق، ص ص 110، 117.

² السيد عبد المولى، المالية العامة، المرجع السابق، ص ص 308، 310.

³ هشام مصطفى الجمل، مرجع سابق، ص 184.

⁴ محمود نور، حمدي أحمد العناني، أسس ومبادئ المالية العامة، المطبعة العربية الحديثة، القاهرة، الطبعة الثانية، 1988م، ص ص 257، 259.

ب- الآثار السلبية والإيجابية للقروض العامة : يتم تحديد هذه الآثار على النحو التالي¹ :

أولاً : الآثار السلبية : تتمثل هذه الآثار في:

- تمثل القروض الخارجية عبئاً على ميزان المدفوعات تتحملها الأجيال المستقبلية وذلك في حالة ما إذا استخدمت القروض في نفقات استهلاكية، أما إذا استخدمت في مشروعات استثمارية فإن وقع العبء يكون ضعيفاً ويقلل من عجز ميزان المدفوعات، نظراً لزيادة الإنتاج وزيادة الصادرات؛
- تمثل ظاهرة الإقراض من الأفراد للدولة نظرة سلبية، وذلك لما تمنحه الدولة من مزايا تخري بها الأفراد على الاكتتاب في تلك القروض، مما يؤثر بالسلب على الدخل القومي وسوء توزيعه، لأنه يصرف مدخرات الأفراد عن الاستثمارات الخاصة؛
- قد تعجز الدولة عن سداد هذه القروض في مواعيدها، مما يضطر الدولة إلى تغيير شروط السداد مما يعرض الحكومة لفقد الثقة من جانب المقرضين، هذا في حالة القروض الداخلية، أما في حالة القروض الخارجية، فإن عجز الدولة عن السداد قد يعرضها لغزو الدولة المقرضة، أو فرض الوصاية عليها، أو تقع في حالة تبعية سياسية للدولة المقرضة؛
- وقد تلجأ الدولة في حالة سدادها لتلك القروض إلى زيادة الإصدار النقدي، مما ينتج عنه حالة من التضخم، قد يسبب آثاراً سلبية على الاقتصاد القومي.

ثانياً : الآثار الإيجابية : تتلخص في النقاط التالية :

- أن الدولة وفي حالة قيامها بواجباتها من الإنفاق العام قد لا تكفي إيراداتها لسد تلك النفقات في جزء معين من السنة، فتلجأ إلى الاقتراض حتى تستطيع أن تجبي إيراداتها في آخر العام، فتتجنب عجزاً قد يطرأ على الموازنة؛
- أن القروض العامة قد تستخدم في المشروعات الاستثمارية الكبيرة التي سوف تكون آثارها مستقبلية، ولا تستطيع الدولة أن تنشئها من ميزانيتها، فتتحقق بذلك التنمية الاقتصادية للدولة؛

¹ محمود نور، حمدي أحمد العناني، أسس ومبادئ السياسة العامة المرجع السابق، ص ص 265، 270.

- في حالة الظروف الاستثنائية كالحروب والكوارث والدفاع عن كيان الدولة ومواطنيها تمثل القروض ضرورة حقيقية لا تستطيع الدولة أن تنفصل عنها.

أما بالنسبة لموقف الشريعة من هذه القروض، فهو يحتاج إلى تفصيل كبير وأدق، والمقام لا يسمح لنا بالدخول في هذه التفاصيل.

ثانياً: الإصدار النقدي : يعد الإصدار النقدي أحد الوسائل التمويلية لإيرادات الدولة، فالدولة وحدها المخولة بالإصدار، وعادة ما تلجأ إليه الدولة لتمويل برنامج استثماري له أهمية خاصة، أو لسد ما قد تعجز الموارد الأخرى-ضرائب، قروض أو غيرها- عن توفير الأموال اللازمة له، أو لتمويل النفقات الحربية التي تتزايد كل يوم، أوفي حالة عجز الموازنة العامة للدولة¹.

ومع أهمية هذا المورد فقد أثار كثيراً من النقاش، وكثرت حوله التحفظات، نظراً لما يحدثه من آثار سلبية على الاقتصاد القومي، كحالة التضخم، التي ترتفع بسببها الأسعار وهو ما يمثل ضريبة غير مرئية ومخالفة للعدالة².

الفرع الثالث: إيرادات القطاع العام.

ويقصد به ممتلكات الدولة وهو ما يسمى بالدومين سواء كان عاماً أو خاصاً، ونشاط الدولة في تملكها للوحدات الإنتاجية سواء كان كلياً أو جزئياً، وكذا الاحتكارات المالية³، وهذه الإيرادات تنقسم إلى⁴ :

أولاً: الدومين : ويقصد به أملاك الدولة سواء كان عاماً أو خاصاً، والعام غير قابل للتصرف فيه، وذلك مثل الطرق والشواطئ، إلا أنه قد يستغل بأسعار رمزية وذلك كرسوم دخول الحدائق ودخول بعض الشواطئ، أما الدومين الخاص فهو يخضع للقانون الخاص وذلك كالأراضي التي تتولى الحكومة بيعها أو تأجيرها أو السيارات والأجهزة وغيرها، فإنها تعتبر مورداً هاماً من موارد الخزنة العامة.

¹ محمد فؤاد إبراهيم، مبادئ علم المالية العامة، الجزء الأول، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، الطبعة الثانية، بدون تاريخ نشر، ص ص 210-211.

² نفس المرجع، ص 211.

³ هشام مصطفى الجمل، مرجع سابق، ص 176.

⁴ محمد فؤاد إبراهيم، نفس المرجع، ص ص 215، 220.

ثانياً: القطاع العام "بالمعنى الضيق" : تختلف إيرادات القطاع العام تبعاً لسياسة الدولة المالية، فإذا أفسحت الدولة المجال للقطاع الخاص وأدخلته في أغلب ميادين الحياة الاقتصادية، قلت بالتالي حصيلة إيراداتها من القطاع العام، أما إذا تدخلت الدولة بشكل كبير في النشاط الاقتصادي، سواء في الميادين الصناعية أو الزراعية أو التجارية، فإن إيراداتها تزيد من هذا المورد، ويتحقق فائض كبير تستطيع الدولة أن تستخدمه كمورد تمويلي لنفقاتها.

ثالثاً: الاحتكارات المالية : ويقصد بها أن تقوم الدولة باحتكار إنتاج سلعة معينة وبيعها، أو احتكار بيعها فقط، وذلك بدلاً من أن يترك بيعها حراً ويفرض عليها ضريبة كبيرة إذا كان من السهل التهرب منها، مثل احتكار الحكومة الفرنسية لصناعة وبيع السجائر والكبريت وغيرها.

رابعاً: مصادر أخرى : ويشتمل هذا المصدر على عدد من الموارد لا يجمعها معيار محدد إلا في كونها تساهم في إيرادات الدولة، وذلك كحصيلة الغرامات التي تجبها الدولة من مرتكبي المخالفات القانونية والتي لا تتميز بالثبات، فعندما يلتزم الجميع ويزيد عندهم الوعي القانوني تقل حصيلة تلك الغرامات، وعند حدوث العكس تزيد تلك الحصيلة ويدخل في هذا المصدر أيضاً المنح والهيا والتبرعات التي تتلقاها الدولة سواء من مواطنيها أو من دول أخرى، وذلك لمساعدتها في تحقيق مشروعات معينة.

المطلب الثالث : النفقات العامة في النظم المالية المعاصرة.

للنفقات العامة دور كبير في التأثير على النشاط الاقتصادي، حيث أن النفقات تأخذ عدة أشكال وفق مجموعة من المعايير، كما أنها تتميز بظاهرة تزايد النفقة العامة وهذا ما سيتم توضيحه في هذا المطلب.

الفرع الأول: تعريف النفقة العامة.

النفقة هي مبلغ يخرج من الذمة المالية للدولة أو أحد تنظيماتها بقصد تحقيق حاجة عامة¹.

¹ السيد عبد المولى، مرجع سابق، ص ص 63-64.

من خلال هذا التعريف يتبين لنا أن للنفقة عناصر ثلاثة¹ :

أولاً: الصفة النقدية للنفقة : العنصر الأول من عناصر النفقة هو استعمال مبلغ من النقود ثمنا لما تحتاج إليه الدولة من خدمات أو مواد أو إنشاءات أو غيرها من الوظائف التي تقوم الدولة بأدائها، وهذه الصفة يميزها عما كانت تتبعه الدول قديماً من استعمال المواطنين والزامهم بأداء خدمات عامة، بدون مقابل "نظام السخرة".

ثانياً: صفة القائم بالإنفاق : العنصر الثاني من عناصر النفقة العامة هو صدورها من الدولة أو أحد تنظيماتها كوحدات الحكم المحلي وغيرها، ويخضع لها أيضاً المشاريع التجارية التي تنفق عليها الدولة بقصد تحقيق الربح ما دامت تخضع لإشراف الجهاز الإداري للدولة.

ثالثاً: هدف النفقة العامة : العنصر الثالث من عناصر النفقة يتمثل في الهدف الذي تنشده النفقة العامة، وهو إشباع وتلبية الحاجات العامة، كالأمن والاستقرار والحماية من العدوان الداخلي والخارجي وغيرها، فلا بد أن تهدف النفقة إلى تحقيق مصلحة عامة فلا تصرف لمنفعة فرد بعينه أو أفراد معينين، كالتى كانت تصرف في الماضي لنفقات الملوك وحفلاتهم الخاصة، ومما يميز النفقة العامة في الوقت الحالي أنها لبد أن توافق عليها السلطة التشريعية.

الفرع الثاني: تقسيم النفقات العامة.

أدى التطور الذي لحق بالدولة، من دولة حارسة إلى دولة متدخلة ثم إلى دولة منتجة إلى تعدد نشاطاتها الاقتصادية، ومن ثم إلى زيادة نفقاتها وتنوعها، ومن ثم فقد تعددت التقسيمات للنفقات العامة، ولكن يمكن إرجاعها إلى معايير تشترك كل مجموعة منها في معايير خاص.

أولاً: المعايير غير الاقتصادية لتقسيم النفقات العامة : هنالك عدة معايير لا تستند على أسس اقتصادية أهمها² :

أ- **التقسيم على أساس التكرار الدوري :** حينما تتكرر النفقة كل فترة زمنية معينة كسنة أو شهر فهو إنفاق عادي مثل المرتبات والمعاشات وصيانة الطرق، أما

¹ هشام مصطفى الجمل، مرجع سابق، ص ص 183-184.

² محمود محمد نور، حمدي أحمد العناني، أسس ومبادئ المالية العامة، المرجع السابق، ص ص 199-200.

عندما تصرف النفقة لظروف غير عادية تنتهي بزوالها، فهو إنفاق غير عادي مثل الحروب والكوارث وغيرها.

ب- التقسيم على أساس طبيعة الهيئة التي تقوم بالإنفاق : عندما تقوم الدولة بالإنفاق على مرافق يعم نفعها مثل الأمن والدفاع والقضاء فهذا يسمى إنفاقا قوميا، أما عندما يكون الإنفاق على سكان إقليم معين كمرافق الماء والغاز والكهرباء فهذا يسمى إنفاقا محليا.

ت- التقسيم تبعا لطبيعة الهدف من الإنفاق : عندما يكون الهدف من الإنفاق إشباع حاجات عامة للمجتمع فهذا يسمى إنفاق تخصيص، أما عندما يكون الهدف هو إعادة توزيع الدخل فهذا يسمى إنفاقا توزيعيا، وحينما يكون الهدف استقرار الاقتصاد فهذا يسمى إنفاقا استقراريا.

ثانياً: تقسيم النفقات العامة التي تستند إلى معايير اقتصادية : فهي تنقسم تبعا لذلك كمايلي¹ :

أ- ينقسم الإنفاق العام تبعا لاستخدام القوة الشرائية إلى : نفقات حقيقية ونفقات تحويلية فالنفقات الحقيقية تتمثل في استخدام الدولة للقوة الشرائية حيث ينتج عنها حصولها على سلع وخدمات منتجة مثل نفقات مرفق الدفاع والقضاء والتعليم والصحة وغيرها، والنفقات التحويلية هي التي تتم بدون مقابل أي لا تأخذ الدولة في مقابلها سلعا ولا خدمات مثل الإعانات والمساعدات الاجتماعية التي تدفعها الدولة للمرضى والعجزة والعاطلين.

ب- تقسيم النفقات العامة تبعا لعلاقتها بالنواتج القومي والدخل القومي إلى :

- نفقات إيجابية : وهي التي يطلق عليها نفقات الإنتاج وتتضمن المبالغ التي تنفقها الدولة في سبيل إنتاج السلع والخدمات التي تعود بالنفع على المجتمع ومثالها نفقات تسيير المرافق العامة كالتعليم؛

- النفقات السلبية : وهي تلك المبالغ التي تقتطع من الناتج القومي مثل النفقات العسكرية ونفقات خدمة الدين الخارجي؛

¹ محمود محمد نور، حمدي أحمد العناني، مرجع سابق، ص ص 200-201.

- **النفقات المحايدة** : وهي التي لا تؤثر على مقدار الثروة القومية ولا على مستوى الناتج القومي والدخل القومي مثل النفقات الاجتماعية، والإعانات التي تقدمها الدولة للمشروعات الإنتاجية.

ت- **تقسيم النفقة وفقا لعلاقتها باقتصاد السوق** : وتنقسم إلى :

- نفقات عامة لا علاقة لها بالنظام الاقتصادي وهي تلك المبالغ اللازمة لوجود الدولة ومثالها نفقات الدفاع الخارجي والعلاقات الخارجية؛
- نفقات عامة تلزم لوجود اقتصاد السوق، مثل نفقات القضاء والشرطة، فهما يساعدان على حماية سلطة الحكومة ويحميان أرواح الأفراد وممتلكاتهم ويضمنان استقرار التعامل في السوق؛
- نفقات عامة تكمل اقتصاد السوق، وهذه تهدف إلى إشباع الحاجات التي كان يمكن للنشاط الخاص أن يشبعه، ولكنه لا يقدم عليها نظرا لكثرة تكاليفها أو لأنها لا تدر ربحا يتناسب مع تكلفتها، مثل النفقات على مشروعات استصلاح الأراضي وغرس الغابات ومد خطوط السكك الحديدية؛
- نفقات تمثل تصحيحا لأوضاع اقتصاد السوق، مثل نفقات مرفق التعليم والصحة.

الفرع الثالث: ظاهرة تزايد النفقة العامة.

أصبحت ظاهرة زيادة النفقة من أكثر الظواهر بروزا في المالية الحديثة، وذلك بعد التطور الذي لحق بدور الدولة - حارسة - متدخلة - منتجة - ويمكن إرجاع هذه الزيادة إلى عدة أسباب منها الظاهرية ومنها الحقيقية ونجملها فيما يلي :

أولاً: **الأسباب الظاهرية** : تتمثل في¹ :

أ- **انخفاض القوة الشرائية للنقود** : يقصد بانخفاض القوة الشرائية للنقود هو انخفاض قيمة النقود وانخفاض وحدة النقد على السلع والخدمات، وهذا يرجع بدوره إلى ارتفاع المستوى العام للأسعار، مما يترتب عليه زيادة في النفقات لا يقابلها زيادة في السلع والخدمات.

¹ السيد عبد المولى، مرجع سابق، ص ص 114-115.

ب- **زيادة عدد السكان أو اتساع مساحة الإقليم** : قد يكون سبب ازدياد النفقات العامة زيادة عدد السكان أو ازدياد مساحة الإقليم ومن ثم زيادة الخدمات التي تؤدي للمواطنين، كزيادة عدد المدارس والمستشفيات وغيرها.

ت- **تغير الطرق المالية** : قد يكون من أسباب زيادة النفقات العامة التغيير الذي يطرأ على الموازنة العامة للدولة، كأن تختلف طريقة إعدادها، كإدراج كافة المصروفات بدلا من صافي الإيرادات والنفقات في الموازنة العامة، وكذا يمكن للمدة أن تزيد أو تنقص.

ثانياً: الأسباب الحقيقية : بعد أن استعرضنا أهم الأسباب الظاهرية للإنفاق العام، نتناول أهم الأسباب الحقيقية التي تؤثر على زيادة الإنفاق العام وهي :

أ- **الأسباب الاقتصادية** : من أهم الأسباب الاقتصادية التي تؤثر في زيادة النفقة العامة ما يلي¹ :

- **زيادة الدخل القومي** : لا شك لأن نمو الدخل القومي للدولة يساعدها على فرض الضرائب على مواطنيها دون تضرر منهم، ونمو الدولة الاقتصادي يفرض عليها من النفقات ما تستطيع أن تواجه بها التزاماتها بصرف النظر عن نظامها الاقتصادي؛

- **التوسع في إنشاء المشروعات العامة** : أدت رغبة الدولة في الحصول على موارد إضافية لتمويل الخزينة العامة أو لرغبتها في محاربة الاحتكارات الرأسمالية، أو بناء المشروعات الضخمة العملاقة التي لا يستطيع أن يقوم بها النشاط الخاص إلى زيادة نفقاتها العامة؛

- **منح إعانات للمشروعات العامة** : وذلك حتى تستطيع تلك المشروعات منافسة المنتجات الأجنبية، أو منحها للصدود أمام منافسة تلك المنتجات في الأسواق الوطنية، أو بهدف تغطية العجز الذي قد يعترض طريقة سير هذه المشروعات؛

- **معالجة آثار الدورات الاقتصادية** : في أوقات الرخاء تزداد إيرادات الدولة، فيمكنها بالتالي زيادة نفقاتها، أما في أوقات الكساد تقل إيرادات الدولة ولكن

¹ محمود رياض عطية، مرجع سابق، ص ص 84-85.

من الصعب على الدولة أن تنقص من نفقاتها بدرجة كبيرة، بل تمد الدولة يد العون للعاطلين وغيرهم للتخفيف من آثار الركود الاقتصادي.

ب- الأسباب الاجتماعية : ترتب على تغير الفلسفة العامة للدولة ونموها الاقتصادي واتجاهها نحو التنمية الاقتصادية، وإنشائها للمشروعات العملاقة، واتجاهها نحو التصنيع، أن ترتب عليه من الناحية الاجتماعية هجرة الأيدي العاملة من الريف إلى المدن، وإنشاء مجتمعات صناعية كبيرة، يلزم لها توفير الخدمات الأساسية كالتعليم والصحة والثقافة، ومنح الإعانات للمسنين والعجزة والفقراء والأرامل وغيرها من النفقات الاجتماعية التي أدت إلى زيادة النفقات العامة¹.

ت- الأسباب المالية : من الأسباب التي أدت إلى زيادة النفقات العامة سهولة اقتراض الدولة من الأفراد أو من دولة مماثلة، وذلك للقيام بالإنفاق العام، مما يترتب على هذه القروض من الفوائد والأقساط من زيادة النفقات العامة، كذلك مما يساعد على زيادة الإنفاق العام وجود فائض في الإيرادات أو مال احتياطي، مما يدفع الحكومة على التوسع في الإنفاق، كما يترتب أيضا على عدم مراعاة بعض القواعد المالية كقاعدة وحدة الموازنة إلى زيادة الإنفاق العام².

ث- الأسباب الإدارية : أدى تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية أن تشبعت وظائفها، وازداد بالتالي عدد الموظفين القائمين بذلك، مما تترتب عليه زيادة النفقات العامة التي تلزم لمرتباتهم، ومع قلة خبرة الموظفين وازديادهم وسوء التنظيم الإداري، وحرص بعض الأحزاب على اجتذاب أنصار لهم، كثرت الوظائف التي لا حاجة للدولة بها، وكثرت بالتالي أعباؤها وازدادت النفقات العامة³.

ج- الأسباب السياسية : أدى انتشار المبادئ والنظم الديمقراطية إلى لجوء الحكومات إلى الإسراف في النفقات حتى تستطيع كسب الرأي العام، كما تقرر مسؤوليتها عن أعمال موظفيها غير المشروعة إلى تحمل التعويضات التي يحكم بها القضاء، وأدت درجة أخلاق موظفيها إلى إهدار كثير من الأموال نتيجة الرشوة والاختلاس وعدم حرصهم على أموال الدولة وبالتالي زيادة الإنفاق العام، كما

¹ محمود فؤاد إبراهيم، مرجع سابق، ص 227.

² محمود رياض عطية، مرجع سابق، ص 86.

³ هشام مصطفى الجمل، مرجع سابق، ص ص 187-188.

أدى زيادة علاقات الدولة الخارجية إلى زيادة درجة التمثيل الدبلوماسي والتجاري والاشتراك في المؤتمرات والهيئات الدولية ومساعدة الدولة الأجنبية الصديقة وحركات التحرير إلى زيادة نفقاتها¹.

ومن ضمن الأسباب السياسية أيضا اتساع نطاق الحروب وما يتطلبه من آلات ومعدات حديثة ومعقدة لكسب الحرب، ثم ما يترتب على هذه الحروب من نفقات تتعلق بالدفاع المدني، وتعويض آثار ما خلفته الحرب وغيرها إلى زيادة الإنفاق العام في الدولة².

¹ محمود محمد نور، حمدي أحمد العناني، مرجع سابق، ص 231.

² السيد عبد المولى، مرجع سابق، ص 69، 70.

المبحث الثاني : السياسة المالية في إطار الاقتصاد الكلي.

تلعب السياسة المالية دور كبير في الاقتصاد الكلي، وذلك بالتأثير على بعض الجوانب الاقتصادية كالتوازن الاقتصادي العام وذلك بالتأثير على الدخل وسعر الفائدة، وكذا ميزان المدفوعات من خلال التأثير على الحساب الجاري، كما لها دور كبير في التأثير على مضاعف الإنفاق الحكومي والذي من خلاله يمكن بناء سياسة إنفاقية رشيدة مبنية على بعض التوازنات الاقتصادية الكلية.

المطلب الأول : السياسة المالية والتوازن الاقتصادي العام.

إن التوازن الكلي العام وتقرير مستوى الدخل الحقيقي وسعر الفائدة يتم من خلال استخدام منحنيات $(LM, IS)^*$ ، إذ أن التصحيح في سوق النقود يكون مصدره تغيرات في عرض النقود وتأثيرها في سعر الفائدة، بينما يأتي التصحيح للاختلالات في سوق السلع من خلال تغيرات مستوى الدخل (الإنتاج)، والذي يهمننا هنا أن نتعرف على العوامل التي تجعل الدخل الحقيقي، وسعر الفائدة يتغيران، أي العوامل التي تجعل المنحنيات (LM, IS) ينتقلان إلى الأعلى أو الأسفل أو إلى اليمين أو اليسار لأن القيم التوازنية لكل من سعر الفائدة والدخل الحقيقي تتأثر بانتقال المنحنيين، فإن تأثر السياسة المالية من خلال السياسة الإنفاقية والضريبية في إنتقال منحنى الناتج (IS) يجب أن تأخذ بالحسبان عبر تأثير سعر الفائدة، الزيادة أو النقصان بالاستثمارات الخاصة ومن ثم بالطلب الكلي، وبالتالي في إنتقال منحنى (IS) ، ولعل من أهم العوامل المؤثرة في انتقال منحنى (IS) هي متغيرات السياسة المالية للدولة التي تتضمن تغييرات في الإنفاق الحكومي أو الضرائب أوفي الاثنين معا، وهناك احتمال أن تلجأ الحكومة إلى تبني سياسة مالية توسعية أو انكماشية في ظل افتراض ثبات السياسة النقدية¹.

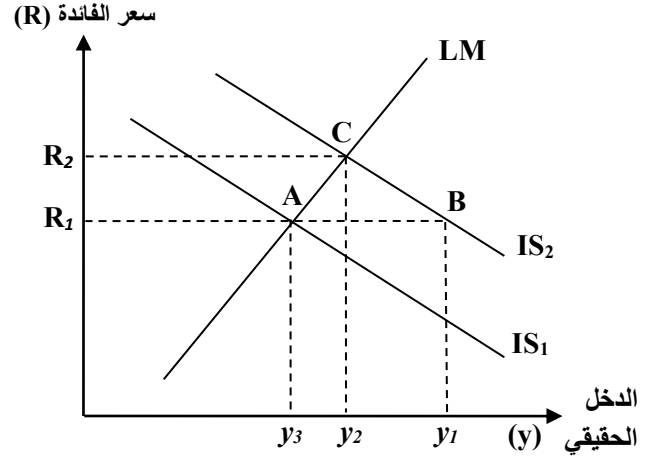
والشكل الآتي يمثل الوضع قبل وبعد زيادة الإنفاق الحكومي :

* (LM, IS) منحنيات السواء لكل من الدخل وسعر الفائدة.

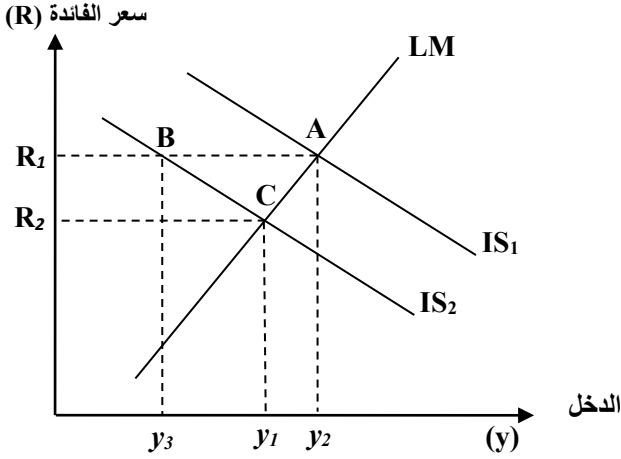
¹ عباس كاظم الدعيمي، السياسات النقدية والمالية وأداء سوق الأوراق المالية، المرجع السابق، ص ص 75-76.

الشكل البياني (1-2) : أثر السياسة المالية في التوازن الكلي العام

أثر زيادة الإنفاق الحكومي وانخفاض الضرائب في التوازن



أثر انخفاض الإنفاق الحكومي وزيادة الضرائب في التوازن



المصدر : عبد المنعم السيد علي ونزار سعد العيسى، النقود والمصارف والأسواق المالية، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2003 م، ص 336.

ويلاحظ من الشكل (1-2) أن التوسع في الإنفاق الحكومي يؤدي إلى انتقال منحنى (IS) من (IS_1) إلى (IS_2) والذي يؤدي بدوره إلى ارتفاع القيم التوازنية كسعر الفائدة من (R_2) إلى (R_1) مع ارتفاع الدخل الحقيقي من (y_1) إلى (y_2) ، ولكن إذا كان الهدف من التوسع في الإنفاق الحكومي يستهدف الحفاظ على حالة التوازن في سوق السلع، فإن هذا لا يتطلب إحداث تغيير في سعر الفائدة، لأن الدخل يرتفع من (y_1) إلى (y_2) ، إلا أن عند النقطة (B) يصبح سوق النقود في وضع عدم التوازن وتكون هناك حالة عجز في التوازن العام، لأن الزيادة في الدخل تتطلب زيادة في الطلب على النقود من أجل إتمام معاملات التبادل الإضافية، وحتى يتناقص الطلب على النقود لابد أن ترتفع المكافأة المقدمة لمن يقلل الطلب عليها (سعر الفائدة)، ويأتي هذا من خلال ارتفاع سعر الفائدة من (R_2) إلى (R_1) ، ويترتب على ذلك الارتفاع انخفاض في مستوى الإنفاق الخاص على الاستهلاك ومن ثم مستوى الاستثمار ويكون ذلك في النقطة (C) التي يعود فيها سوق النقود إلى التوازن (مع الحفاظ على حالة التوازن في سوق السلع على طول المنطقة ما بين B، C على منحنى IS)، وفي نهاية المطاف يتناقص الدخل الحقيقي من (y_2) إلى (y_3) نتيجة تناقص الاستهلاك والاستثمار الناتج عن ارتفاع سعر الفائدة، إلا أن (y_3) يبقى أكبر من (y_2) ، وتعني أن إتباع سياسة مالية توسعية تؤدي إلى ارتفاع الطلب الكلي والإنتاج الكلي ومن ثم تنشيط الاقتصاد، إلا أنه يمكن ملاحظة مسألة مهمة جداً، وهي إن السياسة المالية التوسعية زاحمت القطاع

الخاص على المدخرات المالية، الأمر الذي يترتب عليه رفع سعر الفائدة وانخفاض الإنفاق الاستثماري الخاص، وهذا يتطلب إتباع سياسة نقدية توسعية لمواجهة الزيادة في سعر الفائدة، ولا يمكن افتراض السياسة النقدية ثابتة، بمعنى أن السياسة المالية إلى جانب السياسة النقدية تعمل بكفاءة ودقت عالية في إحداث حالة التوازن العام، ويمكن أن نتصور العكس في حالة إتباع سياسة مالية انكماشية، والتي تؤدي بطبيعة الحال إلى انتقال منحنى (IS) إلى اليسار نتيجة انخفاض الإنفاق الحكومي وزيادة معدل الضرائب¹.

فإن إتباع الحكومة سياسة مالية توسعية بهدف إنعاش الاقتصاد يتطلب معرفة الكيفية التي تعتمد عليها الحكومة في تمويل الزيادة في الإنفاق، إذ غالباً ما تلجأ الحكومة للتمويل عن طريق زيادة الضرائب وإصدار الدين الحكومي لبيع الأوراق المالية الحكومية للقطاع الخاص والإصدار النقدي الجديد وبيع الأوراق المالية الحكومية للبنك المركزي، وهذا يعني أن الإنفاق الحكومي مقيد ومحدد بالعائد الذي تستطيع الحكومة أن تحصل عليه من مختلف المصادر، ويمكن كتابة قيد الموازنة بالصيغة الرياضية الآتية²:

$$\Delta G = PT + \Delta B + \Delta H$$

إذ أن (ΔG) تمثل مقدار التغير في القيمة الاسمية للإنفاق الحكومي، و (PT) تمثل القيمة الاسمية للحصيلة الضريبية و (ΔB) يمثل التغير في القيمة الاسمية لدين الحكومة، و (ΔH) تمثل التغير في الإصدار النقدي الجديد (القاعدة النقدية)، وتشير المعادلة أعلاه إلى أن الحكومة ينبغي أن تمويل الإنفاق الحكومي من خلال الضرائب أو الدين الحكومي أو الإصدار النقدي (أو توليفة من هذه المسائل) فإذا قامت الحكومة بتمويل الزيادة في الإنفاق عن طريق زيادة الضرائب أو الاقتراض من القطاع الخاص، فلن يحدث أي تغيير في عرض النقود، في حين إذا مولت الزيادة عن طريق الاقتراض من البنك المركزي، فإن القاعدة النقدية (H) تزداد بمقدار مبيعات السندات الحكومية، وتكون للزيادة في القاعدة النقدية التأثيرات نفسها في عرض النقود، كآية زيادة أخرى في القاعدة النقدية.

¹ عباس كاظم الدعيمي، مرجع سابق، ص ص 76،78.

² عبد المنعم السيد علي ونزار سعد العيسى، النقود والمصارف والأسواق المالية، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2003 م، ص ص 337-338.

ففي الأجل القصير وعند المستوى التوازني للدخل، فإن الإنفاق الحكومي من المحتمل أن يتجاوز الإيرادات الضريبية، وإن الحكومة يجب أن تمول هذه الزيادة بالإصدار النقدي، الأمر الذي يترتب عليه زيادة في عرض النقود، وبالتالي انتقال منحنى (LM) إلى اليمين (طالما تزيد الثروة فإن الاستهلاك هو الآخر يتزايد وينتقل المنحنى IS إلى اليمين)، ويمكن ملاحظة الحالة نفسها عندما يمول العجز عن طريق إصدار السندات، ولكن الاستمرار في تلك التغيرات خلال المدة الزمنية سوف يصل فيها الدخل إلى مستواه التوازني طويل الأجل، وعند هذا المستوى يكون الإنفاق الحكومي مساويا للإيرادات الضريبية (إذ وصل الدخل إلى المستوى التوازني طويل الأجل)، إذ يعني هذا زيادة الدخل بقدر كاف لتوليد العائدات الضريبية الكافية لتدعيم المستوى الأعلى للإنفاق الحكومي، وهكذا لكي لا يبقى الدخل عند مستواه التوازني طويل الأجل، فإن التغير في القاعدة النقدية (ΔH) لابد أن يساوي صفراً، وهكذا ففي الأجل القصير أي زيادة في الإنفاق الحكومي تمول عن طريق إصدار النقود والتي يكون حافزاً للاقتصاد القومي أكبر مما تفعله زيادة مساوية في الإنفاق الحكومي تمول عن طريق الإيرادات الضريبية أو إصدار الدين وفي المدة الطويلة يصبح العكس صحيحاً، وعندئذ يجب على السلطات المالية أن تستخدم الأجل القصير أو الطويلة دليلاً أولياً لسياستها، على أن الوضع الاقتصادي يتغير في الأجل الطويلة، وأن السياسات يجب أن تتحول لمواجهة الظروف الجديدة، وبذلك فإن نتائج المدة القصيرة تقدم دليلاً أفضل لصانعي السياسة¹.

المطلب الثاني : السياسة المالية وميزان المدفوعات.

من المعروف أنه لا يوجد في العالم المعاصر بلد لا يرتبط بعلاقات متشعبة مع بقية بلدان العالم الخارجي على اختلاف مستويات هذه العلاقات والارتباطات، وتحظى تلك العلاقات الاقتصادية الدولية باهتمام كبير من صانعي السياسات الاقتصادية لأن على أساسها يتم تخصيص الموارد على وفق نظريات الاقتصاد الدولي المختلفة مما جعل تحقيق التوازن الداخلي والخارجي هدفاً رئيسياً من أهداف سياسات البلدان المختلفة وخصوصاً السياسة المالية التي يمكن أن تسهم ومن خلال استخدامها في التأثير والمحافظة على توازن المدفوعات وكذلك التأثير على سعر صرف العملة الوطنية وموقفها في

¹ غالب عوض الرفاعي وعبد الحفيظ بلعربي، اقتصاديات النقود والبنوك (الأساسيات)، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2000 م، ص ص 149، 161.

سوق الصرف الأجنبي، ولعل أبرز أدوات السياسة المالية التي تستخدمها السلطة المالية للتأثير على ميزان المدفوعات وأسعار الصرف هي السياسة الإنفاقية والضريبية¹.

ويشهد الاقتصاد العالمي إختلالات حادة في التوازنات الاقتصادية الكلية، ولا سيما بعد أن اجتاحتها العديد من المتغيرات الاقتصادية، إذ أن هناك علاقة قوية ما بين توازن ميزان المدفوعات (التوازن الخارجي) وتوازن الموازنة العامة (التوازن الداخلي) وخصوصا بين الاقتصادات المتقدمة، فنشأة الاختلال تؤدي إلى زيادة تدفق الأموال فيما بينهما، فاقتصادات العجز تواجه ضغطا لنزوح الأموال الخاصة منها إلى الخارج، الأمر الذي يولد تفاقما في الاتجاه النزولي في سعر الصرف لعملتها، في حين أن اقتصادات الفائض عادة تمثل انسيابا لرؤوس الأموال نحوها، ومن ثم فهي تعاني أيضا من مضاعفة الاختلال بمعنى زيادة حدة الاختلالات، فإذا ما تفحصنا تأثير التغيرات في الصادرات والواردات في الأسعار والعمالة والنتاج ومن ثم على التوازن في ميزان المدفوعات، فإننا نستطيع القول أن السلطة المالية وباستخدام أدواتها المالية. تتمكن من التأثير في ميزان المدفوعات عن طريق تأثيرها في الطلب الكلي وبالتالي في الناتج، فإذا كان البلد يواجه فائضا في ميزان المدفوعات فإن الزيادة في الطلب الكلي تقود إلى خفض هذا الفائض أو التخلص منه، إذ تنخفض الصادرات بسبب الزيادة في الناتج والأسعار المحلية بالنسبة إلى الأسعار الأجنبية، في حين تزداد الواردات بسبب الزيادة في الطلب الكلي والأسعار المحلية بالنسبة إلى الأسعار الأجنبية وهكذا تصحيح السياسات المالية التوسعية مرغوبة إذا ما واجه البلد البطالة والفائض في ميزان المدفوعات، في حين إذا واجه البلد تضخما يجذب الطلب وعجزا في ميزان المدفوعات، فإن السياسات المالية المقيدة تكون أنسب من غيرها، ولكن إذا واجه البلد بطالة وعجز في ميزان المدفوعات أو تضخما يجذب الطلب وفائضا في الميزان، فإن السياسة الملائمة لحل المشكلة محليا تختلف وتتعارض مع السياسة الملائمة لحل المشكلة دوليا، ففي الوقت الذي تكون فيه السياسة الملائمة لعلاج البطالة هي سياسة مالية توسعية تكون السياسة الانكماشية أو المقيدة هي الملائمة لعلاج العجز في ميزان المدفوعات، وبالتالي فإنه لا يمكن تحقيق العمالة الكاملة والتوازن في ميزان المدفوعات بمجموعة واحدة من السياسات، أي من الضروري استخدام مجموعتين من السياسات (التوسعية وكذا

¹ فلاح حسن ثويني، دور البنك المركزي في تحقيق التوازن الاقتصادي، أطروحة دكتوراه، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، 2001 م، ص ص 95، 103.

الانكماشية)، وقد يكون من الضروري استخدام السياسة التوسعية لإنجاز العمالة في حين أن سياسة تخفيض قيمة العملة قد تكون مطلوبة لتحقيق التوازن في ميزان المدفوعات¹.

ولا يمكن إغفال أثر السياسة الضريبية في التأثير في سعر الصرف بطريقة غير مباشرة ومن خلال تأثيرها في أنشطة أخرى في الاقتصاد، فزيادة الضرائب مثلا (الضرائب على الدخل) تؤثر في قدرة الأفراد في الإنفاق من خلال تأثيرها في انخفاض دخولهم المخصصة للإنفاق²، أي الانخفاض بأشكاله المختلفة (الاستهلاكي والاستثماري) مما يؤدي إلى انخفاض الدخل وكذلك الأجور، وكل ذلك يؤدي إلى انخفاض عرض النقود والأسعار، الأمر الذي يترتب عليه زيادة الطلب الأجنبي على السلع المحلية بسبب انخفاض أسعارها مقارنة مع البلدان التي تكون فيها الأسعار مرتفعة، مما يترتب عليه ارتفاع في سعر صرف العملة المحلية مقابل انخفاض سعر الصرف العملة الأجنبية المقابلة لها، ويمكن أن نتصور الحالة بالاتجاه المعاكس في حالة خفض الضرائب على الدخل، إذ يمكننا أن ندرك في أحيان كثيرة ما تؤديه الزيادة في الضرائب في ارتفاع الأسعار من خلال تأثيرها في الإنتاج، إذ تعمل على تخفيض الإنتاج لارتفاع تكاليفه، الأمر الذي يترتب عليه انخفاض الطلب الأجنبي على السلع المحلية بسبب ارتفاع أسعارها مقارنة مع البلدان التي تكون فيها الأسعار منخفضة، مما يؤدي إلى انخفاض في سعر صرف العملة المحلية مقابل ارتفاع في سعر صرف العملة الأجنبية المقابلة لها³، ويمكن أن نتصور بالاتجاه المعاكس في حالة خفض الضرائب على الإنتاج، وهذا يعني أن للضرائب تأثير في أسعار صرف العملة من خلال تأثيرها على الدخل وعرض النقود والإنتاج وبالتالي الأسعار والصادرات والميزان التجاري وهكذا فإن الحكومة يمكن أن تمارس من خلال سياستها الإنفاقية والضريبية دورا في التأثير في وضع ميزان المدفوعات⁴.

¹ توفيق عبد الرحيم يوسف، الإدارة المالية الدولية والتعامل بالعملة الأجنبية، الطبعة الأولى، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2004 م، ص ص 29، 31.

² Fabio Ghiromi, **Macroeconomic interdependence under incomplete markets**, journal of international economics, Boston collage, USA, 2006, p.p. 1,6.

³ منير أحمد هندي، الفكر الحديث في هيكل تمويل الشركات، الطبعة الثانية، دار المعارف للنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2005 م، ص ص 578، 579.

⁴ توفيق عبد الرحيم يوسف، نفس المرجع، ص ص 98، 100.

المطلب الثالث : السياسة المالية ومضاعف الإنفاق الحكومي.

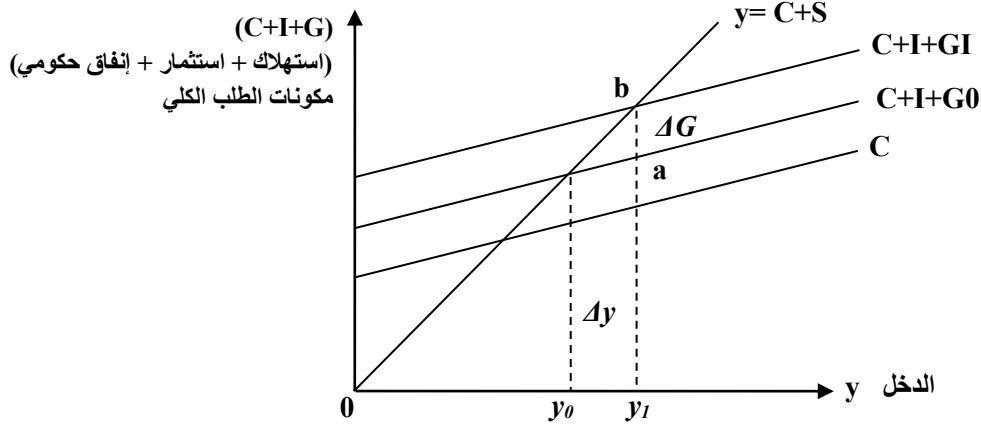
تسعى أغلب الاقتصادات المعاصرة إلى ما يسمى باقتصادات الرفاه (welfare) وعلى الرغم من أن الرفاه لا يعتمد بشكل رئيس على النشاطات الحكومية، إلا أن المؤسسات الحكومية هي القنوات الرئيسية للسياسة الاقتصادية والاجتماعية، والتي من شأنها أن تعمل على رفع مستوى الرفاه للجميع وبالتالي فإن القطاع الحكومي يعد من أكبر القطاعات في التوظيف الوطني إذ يعمل من خلال آليات السياسة المالية المعتمدة على توزيع وإعادة توزيع الدخل الوطني، فضلا عن ذلك فإنه يعد وسيلة لتحسين مستوى معيشة الأفراد في كثير من البلدان لما يلعبه من دور مهم في توفير مجموعة كبيرة من السلع والخدمات لأفراد المجتمع ومن خلال الاستثمار المباشر ودعم الصناعات الوطنية وحمايتها، بالإضافة إلى دعمه المباشر للسلع والخدمات الأساسية¹.

وتبدأ أهمية النفقات العامة بالتزايد وترتفع نسبتها للناتج القومي مع تزايد دور الدولة وقيامها بالتوسع بالخدمات الأساسية كإقامة المباني والحدائق والمدارس والمستشفيات ... إلخ. وإلى جانب ذلك القيام بالمشروعات الكبيرة، فالإنفاق الحكومي له تأثير مباشر في مستوى الطلب الكلي، ويعد أحد أوراق الموازنة الحكومية والسياسة المالية لتحقيق أهداف الاقتصاد الكلي والمحافظة على الاستقرار في المستوى العام للأسعار وتقليل التقلبات الحادة التي تحصل فيها، ومن ثم تحقيق مستوى عال من التشغيل أي تقليل معدلات البطالة وجعلها بالحد الأدنى الممكن، فعندما تكون هناك بطالة في الاقتصاد نتيجة قصور الطلب بسبب انخفاض الدخل ومستويات الأسعار، تسعى الحكومة إلى تحفيز الاقتصاد من خلال قيامها ببرامج الإنفاق والاستثمار العام، وهي بذلك تعمل على زيادة الدخل والإنتاج والتوظيف، وهذا من شأنه زيادة الطلب الفعال على الاقتصاد القومي، ومن خلال أثر المضاعف الحكومي بحيث يسير الاقتصاد بخطوات سريعة نحو التوظيف الكامل²، والشكل البياني (2-2) يوضح تلك الميكانيكية :

¹ هشام محمد صفوت العمري، اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية، مطبعة التعليم العالي، الطبعة الثانية، بغداد، 1988 م، ص ص 52، 62.

² عباس كاظم الدعيمي، مرجع سابق، ص 68.

الشكل البياني (2-2): أثر زيادة الإنفاق الحكومي وانخفاض الضرائب في التوازن



المصدر : مايكل إيدجمان، الاقتصاد الكلي (النظرية والسياسة)، ترجمة محمد إبراهيم منصور، دار المريخ للنشر، الرياض، السعودية، 1988 م، ص 116.

من الشكل (2-2) يتضح أن الخطوط $(C+I+G_0, C)$ تمثل دالة الاستهلاك ودالة الإنفاق الكلي (الاستهلاك + الاستثمار + الخاص الإنفاق الحكومي) على التوالي و $(\Delta y, \Delta G)$ تمثل مقدار التغير في الإنفاق الحكومي والدخل على التوالي، وأن للإنفاق الحكومي تأثيرات مضاعفة في الدخل وذلك من خلال عمل مضاعف الإنفاق العام الذي يتحدد بالميل الحدي للاستهلاك، وعليه فإن مضاعف الإنفاق الحكومي* $\text{Government Expenditure Multiplier}^1$ وهو مقلوب الميل الحدي للدخار، وهو في الوقت نفسه يمثل مضاعف الاستثمار البسيط ومثلما في الصيغة الآتية:

$$\text{مضاعف الإنفاق الحكومي} \quad \frac{\Delta y}{\Delta G} = \frac{1}{1-MPC}$$

MCP : marginal propensity to consume (الميل الحدي للاستهلاك)

* لكي نشق مضاعف الإنفاق الحكومي للمشتريات الحكومية لابد من تحديد المستوى التوازني للدخل المناظر للمشتريات الحكومية G_0 ، ونحصل على هذا المستوى من الدخل بإحلال المعادلات السلوكية في شرط التوازن : العرض الكلي = الطلب الكلي $(y = C+I+G)$ وإن : $G_0 = G, I_0 = I, C = a+by$

المبحث الثالث : موقع الإنفاق الحكومي في السياسة المالية.

تعد سياسة الإنفاق الحكومي جزءا مهما من أجزاء السياسة المالية وذلك لما لها من تأثير على الطلب الكلي، وهذا ما تم توضيحه في المطلب الثاني من المبحث الثاني، وهذا الذي يعتبره كينز الأداة الفعالة في معالجة إخلال الاستقرار الاقتصادي الكلي، وبالتالي تظهر هنا أهمية سياسة الإنفاق الحكومي كأداة من أدوات السياسة الاقتصادية التي يمكن استخدامها لتحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي، وتذهب النظرية الحديثة في المالية العامة إلى دراسة طبيعة الإنفاق الحكومي وآثاره الاقتصادية، حيث تختلف آثار هذا الإنفاق تبعا لاختلاف طبيعة هذا الإنفاق¹.

المطلب الأول : ماهية الإنفاق الحكومي.

يعكس الإنفاق الحكومي كما سبق تحديده دور الدولة في الحياة الاقتصادية، حيث أصبح الأداة الرئيسية للسياسة المالية، والتي تهدف إلى تحقيق الاستقرار الاقتصادي، وبالتالي يمكن ضبط الاستقرار الاقتصادي من خلال ترشيد الإنفاق العام كآلية من آليات السياسة المالية، وقبل ذلك لابد من تحديد الإطار المفاهيمي للإنفاق الحكومي مع إبراز أركانه ومبرراته الاقتصادية.

الفرع الأول: الإنفاق الحكومي وأركانه.

بعيدا عن الاختلاف في التعاريف المدرسية للإنفاق الحكومي فهو يعبر عن حجم التدخل الحكومي والتكفل بالأعباء العمومية، سواء من قبل الحكومة المركزية أو الحكومات المحلية، وهو أحد أوجه السياسة الاقتصادية المعتمدة من قبل الدولة، ويمكن استخدام الإنفاق الحكومي كأحد المعايير لقياس حجم الدولة في النشاط الاقتصادي²، فيعرف الإنفاق الحكومي عادة بأنه : " مبلغ من النقود يخرج من الذمة المالية للدولة بقصد إشباع حاجة عامة"³.

ويتطلب دراسة الإنفاق الحكومي تحديد ماهيته وشكل الدولة من خلاله، فالإنفاق الحكومي في الدولة الحارسية يختلف عن الإنفاق الحكومي في الدولة الحديثة المتدخلة، حيث يعتبر أنصار المدرسة الكينزية على خلاف أنصار المدرسة الكلاسيكية أن الإنفاق الحكومي وسيلة يجب على الدولة استخدامها

¹ وليد عبد الحميد عايب، مرجع سابق، ص 100.

² باهر محمد عتلم، المالية العامة، أدواتها الفنية وآثارها الاقتصادية، مكتبة الآداب، مصر، 1998م، ص ص 70-71.

³ نفس المرجع، ص 71 .

للتأثير على نمو الناتج المحلي، لذلك اهتم الاقتصاديون بدراسة أثر الإنفاق الحكومي على المتغيرات الاقتصادية الكلية¹، ومنه يمكن القول أن للإنفاق الحكومي ثلاث أركان وهي² :

- الإنفاق الحكومي مبلغ نقدي؛
- الإنفاق الحكومي يصدر من شخص عام؛
- الإنفاق الحكومي يهدف إلى إشباع حاجة عامة.

تقوم الدولة بإنفاق مبالغ نقدية للحصول على السلع والخدمات اللازمة لممارسة نشاطها، أي كل ما تنفقه الدولة سواء من أجل الحصول على السلع والخدمات اللازمة لإدارة المرافق العامة أو شراء السلع الرأسمالية اللازمة للعملية الإنتاجية، حيث أن اشتراط أن يتخذ الإنفاق الحكومي شكل مبلغ نقدي جاء نتيجة تفاعل مجموعة من العوامل أهمها³ :

- الانتقال من الاقتصاد العيني إلى الاقتصاد النقدي، أين أصبحت النقود هي الوسيلة الوحيدة لكل المعاملات؛
- محاولة تطبيق العدالة بين أفراد المجتمع؛
- تيسير عملية الرقابة على تنفيذ الإنفاق الحكومي.

يعد اشتراط صدور الإنفاق الحكومي من جهة عامة ركنا أساسيا من أركان الإنفاق الحكومي حيث يدخل في إطاره كل النفقات التي يقوم بها الأشخاص المعنوية العامة والدولة والهيئات العامة، كما يندرج تحتها أيضا نفقات المشروعات العامة وفي هذه النقطة بالذات دار هناك جدل حول طبيعة هذه النفقات، فالبعض يعتبرها نفقات خاصة، مستندا بذلك إلى المعيار القانوني للإنفاق، فيما يرى البعض أنه إنفاق حكومي استنادا إلى المعيار الوظيفي⁴.

✓ **المعيار القانوني** : تتحدد طبيعة الإنفاق الحكومي وفق هذا المعيار على أساس الجهة التي تقوم بالإنفاق، حيث أن هذا المعيار يستند إلى اختلاف طبيعة نشاط أشخاص القانون العام عن طبيعة نشاط أشخاص القانون الخاص، فإذا جرى الإنفاق الحكومي على أيدي

¹ وليد عبد الحميد عايب، مرجع سابق، ص 101.

² سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، المرجع السابق، ص 76.

³ نفس المرجع، ص ص 76-77.

⁴ باهر محمد عتلم، المالية العامة، المرجع السابق، ص 72 .

أشخاص القانون العام الذي يشبه نشاطهم نشاط القطاع الخاص بغض النظر عن مقاصد هذا الإنفاق، فإن إنفاقهم لا يعد من قبيل الإنفاق الحكومي، وبالتالي فإن المشاريع الإنتاجية التي تقوم بها الدولة لا يمكن اعتبارها من الإنفاق الحكومي وإن هدفت إلى تحقيق النفع العام؛

✓ **المعيار الوظيفي**: يستند هذا المعيار على الطبيعة الوظيفية للشخص القائم بالنفقة، حيث أن جميع الإنفاق الحكومي الذي يصدر عن الدولة ويراد به تحقيق الصالح العام يكتسب صفة العمومية، حتى وإن كان نشاطها يماثل نشاط القطاع الخاص. يتضح لنا مما سبق أن مفهوم الإنفاق الحكومي يجب أن يتسع ليشمل جميع النفقات التي تقوم بها الحكومة المركزية والحكومات المحلية¹.

ويعد إشباع الحاجة العامة الركن الثالث من أركان الإنفاق الحكومي، حيث لا يعد من الإنفاق الحكومي ذلك الإنفاق الذي يهدف إلى إشباع حاجة خاصة. فينتج عن هذا الركن اعتبارين، الأول أن الدولة يجب أن تسعى لتحقيق الصالح العام، والاعتبار الثاني أن الأموال العامة التي تنفق دفعها الأفراد في مجموعهم، وعلى هذا فإن إنفاق جزء منها على الصالح الخاص يعد إخلالاً بأهم مبدأ في المالية العامة، وهو مبدأ وجوب مساواة الجميع أمام الأعباء العامة. ومن الواضح أن للإنفاق الحكومي عدة مبررات زادت من أهميته في المجال المالي والاقتصادي².

الفرع الثاني: مبررات الإنفاق الحكومي.

يتوقف مستوى الإنفاق الحكومي في أي بلد على ما يقرره المجتمع أنه المزيح الأمثل بين الخاص والعام، وعلى تصوراته للعدالة الاجتماعية، وتختلف نسبة الإنفاق الحكومي إلى الناتج الإجمالي المحلي بين مختلف البلدان اختلافاً كبيراً، حيث يرى العديد من الاقتصاديين وعلى رأسهم "غالبريث" أن السياسات الحكومية وتدخل الحكومة من خلال الإنفاق الحكومي أمران أساسيان في ظل سيادة عدم اليقين، وذلك لإحداث الاستقرار الاقتصادي الكلي والفعالية الاقتصادية، وعلى العكس من ذلك فإن "فريدمان" من خلال كتابه "حر في الاختيار" وضح أن قيام الحكومة بالتوسع إلى ما هو أبعد من وظائفها الأساسية يمثل عقبة في وجه استعمال الموارد بكفاءة، ويكمن المبرر الأساسي للتدخل الحكومي في وجود عيوب كثيرة لمخرجات الأسواق، وهذا لا يعد أن يكون شرطاً ضرورياً لاتخاذ سياسات تدخلية، حيث

¹ سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص 78.

² سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، الدار الجامعة الجديدة، سوريا، 2000 م، ص 33.

يقتضي رسم هذه السياسات مقارنة العيوب الفعلية التي تقع الأسواق بالعيوب المحتملة للتدخل الحكومي، ويكون ذلك من خلال معيارين أساسيين هما معيار الكفاءة، حيث إذا كان مستوى معين من إجمالي الفوائد التي تحققها الدولة لا يمكن الحصول عليها بتكلفة أقل، إذا كان من غير الممكن تحقيق فوائد أكبر بنفس المستوى من التكاليف، أما المعيار الثاني فهو العدالة في توزيع الدخل الذي يعد من مبررات التدخل الحكومي¹، ويمكن إيجاز مبررات التدخل الحكومي فيما يلي :

أولاً: إخفاق السوق : إخفاق السوق هو حالة تعجز فيها الأسواق الخاصة عن توفير سلعة ما بحجم يتسم بالكفاءة، وتبرر هذه الحالة بوضوح تدخل القطاع العام، لكن طبيعة التدخل الحكومي قد تتخذ اتجاهات عديدة، كما قد تتوقف على نوع إخفاق السوق في الحالة المعنية ويترتب على إخفاق السوق ثلاث نتائج رئيسية :

أ- السلع العامة : إن سعر السلعة له دور كبير في تحديد المبرر لتدخل الدولة والإنفاق على سلع معينة، حيث أن عجز جهاز السعر عن تقديم السلعة العامة بكفاءة يقدم مبرراً اقتصادياً كافياً للتدخل الحكومي، ولما كان القطاع الخاص لا يميل عموماً إلى تقديم هذه السلع، فإن الأمر سيؤول إلى القطاع العام أو يتم التعاقد بين القطاع العام والقطاع الخاص على توريدها، ومع هذا فلو حاولت الحكومة توفير سلعة بناء على رسم يرتبط بطلب المستهلك، فلن يتم توفير السلعة بالقدر الكافي، بمعنى أنه طالما لا يمكن منع أي فرد من استهلاك سلعة معينة بصرف النظر عن مقدار مساهمته في رد تكلفتها، فلن يكون لديه حافز للكشف بدقة عن طلبه الحقيقي، كما تزداد مشكلة المستفيد المجاني بازدياد عدد الأفراد، وفي ظل هذه الظروف فإن ما يؤدي إلى تحسين تخصيص الموارد هو التدخل الحكومي عن طريق الإنفاق الحكومي لا بواسطة قوى السوق².

ب- التأثيرات الناتجة عن النشاط الاقتصادي : هي تلك التأثيرات الجانبية الناتجة عن النشاط الاقتصادي، سواء كانت مفيدة أو ضارة، والخارجة عن نطاق عمل جهاز السعر، حيث يؤدي وجودها إلى خلق فاصل بين أسعار السوق وبين القيمة الاجتماعية التي يضيفها على المجتمع، ويطلق على السلع التي يترتب على

¹ باهر محمد عتلم، مرجع سابق، ص 78.

² جودي سكارلاتا وقيصر حسن، من قضايا سياسة الإنفاق الحكومي، معهد صندوق النقد الدولي، الإدارة الآسيوية، 1998م، ص ص 3-4.

استهلاكها أو إنتاجها تأثيرات جانبية على المحيط الخارجي اسم السلع الجماعية، وتتشابه التأثيرات على المحيط الخارجي مع السلع العامة من حيث أن كليهما يؤدي إلى تخصيص غير كفاء للموارد، ففي حالة التأثيرات الإيجابية للنشاط الاقتصادي ينخفض الإنتاج السوقي لأن منحى الطلب الحقيقي الذي يعكس الفوائد التي تعود على المجتمع يزيد على منحى الطلب السوقي، وبالتالي فإن المنفعة الحدية لأي زيادة في الإنتاج تتجاوز التكاليف الحدية، وفي هذه الحالة تقوم الحكومة باتخاذ إجراءات تصحيحية عن طريق تقديم إعانات الاستهلاك والإنتاج، أما في حالة التأثيرات السلبية على المحيط الخارجي، يزداد الإنتاج في السوق، إذ تقوم الشركات بزيادة الإنتاج إلى أن يعكس سعر التكلفة الحدية، ولكن سعر السوق لا يعكس كامل التكلفة الناتجة عن التأثيرات السلبية للنشاط الاقتصادي، وفي مثل هذه الحالات حيث التكلفة الاجتماعية تزيد على المنافع الحدية تتدخل الحكومة عن طريق فرض ضرائب تعويضية¹.

ت- الاحتكار الطبيعي : هو حالة سيطرة شركة واحدة على الصناعة التي تعمل فيها لأن دالة الإنتاج للشركة تتسم بتناقص متوسط تكاليف الإنتاج، ويؤدي ترك الاحتكار للقطاع الخاص إلى ناتج يقل عن المستوى الأمثل وبأسعار مفرطة في الارتفاع، لكن التوسع في الإنتاج إلى المستوى الأمثل يقود إلى خسائر للمنتج بدلا أن يحقق الأرباح التي تتحقق عادة بالاحتكار، وفي مثل هذه الظروف فإما أن يتم منح المحكر إعانة أو يقوم القطاع العام بتأميم الصناعة، وتحمل الخسائر المباشرة وهكذا تواجه الحكومة قضية تقرير ما إذا كان الأكفأ أن تشتري السلع والخدمات من القطاع الخاص ثم تقوم بنفسها بتوفيرها إلى الجمهور أو أن تراقب الظروف التي في ظلها يتم إنتاج القطاع الخاص، وعند قيام الحكومة بإدخال عناصر تنافسية في بيئة الاحتكار الطبيعي وعملها على علاج مشكلات توزيعية التي تفرضها السلع الجماعية فإنها تجد أمامها عدة خيارات، أولها أن تطرح في مزاد أمام القطاع الخاص امتيازات حق إدارة الاحتكار الطبيعي، وهو ما يدخل عنصر المنافسة في الحصول على هذا الحق، ويتمثل التعاقد مع القطاع الخاص

¹ بول سامويلسون، علم الاقتصاد، الدار الأهلية، عمان، 2006 م، ص 35.

بديلا آخر يستخدم عادة في أنشطة مثل الصيانة، أما التأجير فيستخدمه القطاع الخاص كثيرا وهو خيار جديد نسبيا في مجال أنشطة القطاع العام، ويجب أن تكون كفاءة التكلفة عاملا أساسيا في تشكيل قرار الحكومة حول الخيار الأفضل¹.

ثانياً: مخاطرة أو حجم المشروع العام : قد يتطلب حجم المشروع أو درجة المخاطرة التي تتطوي عليها المشاريع العامة تدخلا حكوميا على الأقل في البداية، وقد ترتبط الحاجة إلى تدخل الحكومة لحل قضايا المخاطرة بالتطور النسبي لأسواق رأس المال والتأمين في كل بلد، وقد تتبع الحاجة إلى التدخل الحكومي في حالات معينة من الحاجة إلى الاستفادة الكاملة من خاصية السلع العامة التي تتمتع بها بعض السلع التي يمكن خصخصة تكاليفها وبمرور الوقت قد يؤول الإنتاج العام إلى القطاع الخاص مع تناقص المخاطر².

المطلب الثاني : تصنيف الإنفاق الحكومي.

إن تزايد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية أدى إلى تنوع الإنفاق الحكومي نتيجة تعدد أوجهه حيث تنوعت تقسيمات الإنفاق الحكومي، فبالإضافة إلى التقسيمات الإدارية التقليدية فإن دور الدولة التدخلية وخضوعه إلى أساليب التحليل الاقتصادي قد أدت إلى تقسيم الإنفاق الحكومي، وفق أسس اقتصادية تمكن من تتبع الآثار المباشرة لكل منها، فهذا التصنيف حسب المعايير الاقتصادية :

- معيار التأثير في الدخل الوطني (الإنفاق الحكومي والإنفاق التحولي) ؛

- معيار الجهة الموجهة إليها الإنفاق الحكومي (الإنفاق الجاري والاستثماري).

ويتم من خلال التصنيف الاقتصادي للإنفاق الحكومي التمييز بين الأنواع التالية :

- الإنفاق على تكوين رأس المال، إنفاق استثماري؛

- الإنفاق المتعلق بالخدمات الجارية للدولة؛

- الإنفاق الخاص بعمليات مالية بحتة كالقروض التي تمنحها الدولة للأفراد أو الهيئات

العامة؛

¹ جودي سكارلاتا وقيصر حسن، من قضايا سياسة الإنفاق الحكومي، المرجع السابق، ص 06.

² وليد عبد الحميد عايب، مرجع سابق، ص 106.

- الإنفاق الخاص بالعمليات الناقلة¹.

وفي إطار اقتصاد السوق فإنه يمكن التمييز بين إنفاق لا علاقة له بالسوق كالأمن والدفاع وإنفاق يمثل شروط وجود السوق، كالإنفاق اللازم للحفاظ على النظام العام والخدمات الإدارية، وهناك إنفاق يكمل اقتصاد السوق ويهدف إلى إشباع حاجات مشتركة مع نشاط القطاع الخاص كالتعليم والصحة، وهناك إنفاق يمثل تدخلا في الاقتصاد كإنتاج الدولة لسلعة مادية².

الفرع الأول: الإنفاق الجاري والإنفاق الاستثماري.

تهدف الدولة من خلال الإنفاق الجاري إلى ضمان السير الحسن للمرافق العامة وتشتمل على نفقات السلع والخدمات ومرتببات الموظفين بالإضافة إلى سداد فوائد الديون العامة على اختلاف أنواعها وتدخل في هذا الإطار الإعانات والمدفوعات التحويلية سواء كانت نقدية أو عينية، وسواء كانت تهدف إلى تقديم دعم مباشر أو غير مباشر للأفراد أو لسلع وخدمات معينة، وهذا الإنفاق كالفحم بالنسبة للقطرة، وقد كان يعتبر في مرحلة سابقة تدميرا لجزء من الثروة، وتعد الأجور والمرتببات هي الجزء الأهم من الإنفاق الجاري، حيث يتميز هذا الصنف من الإنفاق باستمرار النمو لذلك يجب على سياسات الأجور السعي لزيادة إنتاجية العامل الحكومي، كما تجدر الإشارة أن محاولات حماية الأجور عن طريق تخفيض المصروفات الأخرى قد تؤثر عكسيا على إنتاجية العامل، وتأتي نفقات التشغيل والصيانة في المرتبة الثانية، حيث يتضمن عنصر التشغيل إيصال الخدمات إلى المواطن بينما يتضمن عنصر الصيانة مجموعة كبيرة من الأنشطة المطلوبة للإبقاء على البنية الأساسية في حالة جيدة، حيث أن نقص الصيانة يؤدي إلى إعاقة كفاءة عمل القطاع الخاص، مما يؤثر سلبا على مستوى النمو الاقتصادي والعمالة³.

ولكن إلى جانب هذه النفقات توجد نفقات تخصص لتكوين رأس المال، والتي تهدف إلى تنمية الثروة القومية وتشتمل على إجمالي تكوين رأس المال الثابت والتحويلات الرأسمالية إلى الداخل وتستهدف برامج الاستثمار العام في الدول النامية تعظيم صافي القيمة المالية للمشاريع والتي ترتبط بمدى توفر الموارد والقيود المؤسسية والاقتصادية الكلية، وعادة ما تحدد برامج الإصلاح الهيكلي ما يجب منحه الأولوية من المشروعات، ويجب الأخذ بعين الاعتبار مدى تأثيره على ميزان المدفوعات من حيث تمويل المشاريع، وعبء الديون الخارجية والعلاقة بين المشاريع الإنتاجية، وتأثير ذلك على السياسات المالية

¹ عبد المطلب عبد المجيد، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، القاهرة، 2005 م، ص 188.

² نفس المرجع، ص 189.

³ جودي سكارلاتا وقيصر حسن، مرجع سابق، ص 10.

والنقدية، وتعتمد الدولة بصفة عامة على الإيرادات العادية لتمويل الإنفاق الحكومي الجاري وعلى القروض العامة لتمويل الإنفاق الاستثماري، كما أنه لمواجهة الأزمات الاقتصادية تلجأ الدولة لإنعاش الاقتصاد عبر الضغط على الإنفاق الحكومي الجاري والتوسع في الإنفاق الاستثماري¹.

الفرع الثاني: الإنفاق الحقيقي والإنفاق التحويلي.

يعتمد هذا المعيار على مدى قيام الدولة فعلاً بصرف أموال عامة، حيث أن الإنفاق الحكومي يعني استخدام الدولة لجزء من القوة الشرائية للحصول على سلع وخدمات مختلفة، حيث تؤدي هذه النفقات إلى زيادة مباشرة في الناتج القومي، حيث يكون موضوع هذا الإنفاق عادة مكافأة الخدمات أو دفع ثمن السلع التي تحصل عليها الدولة، وهي تؤدي إلى حرمان القطاع الخاص من هذه السلع والخدمات، ولقد ظهرت في المالية الحديثة طائفة جديدة من الإنفاق وهي الإنفاق التحويلي ليس له مقابل مباشر وهو يهدف إلى تحويل مبالغ نقدية من فئة إلى أخرى في المجتمع، ولا تؤدي إلى زيادة مباشرة في الناتج المحلي، بل تساهم في إعادة توزيع الدخل، أي أن هذا الإنفاق من شأنه نقل القوة الشرائية من فئة إلى أخرى، وبذلك فهي تهدف إلى إحداث تغيير في نمط توزيع الدخل، وينقسم الإنفاق التحويلي إلى ثلاثة أنواع حيث الإنفاق التحويلي الاجتماعي إلى السعي نحو تحسين الأحوال المعيشية لبعض الطبقات الاجتماعية الفقيرة، كما أنها قد تأخذ شكلاً أكثر عمومية يتمثل في مساهمة الحكومة في أنظمة التأمينات الاجتماعية، أما الإنفاق التحويلي الاقتصادي فيشمل الإعانات التي تمنحها الدولة لبعض المشروعات الإنتاجية بقصد تخفيض التكلفة والحد من ارتفاع الأسعار، ويمكن أن تأخذ شكل إعانات تصدير أو استيراد بغية تشجيع بعض القطاعات، وتعد برامج الدعم من أهم برامج الإنفاق التحويلي التي تهدف إلى خفض السعر الذي يدفعه المستهلك، ومعظم أشكال الدعم إما أن تكون من النوع المجاني (صحة وتعليم) أو النوع الذي يتخذ شكل أسعار السوق، ولقد بينت عدة تجارب أن تقديم الدعم على نطاق واسع أمر غير صائب، لأن له أثر عكسي على كفاءة تخصيص الموارد، وقد يؤدي إلى اختلالات اقتصادية كلية من خلال أثره المحتمل على الموازنة، كما أن النوع الثالث من الإنفاق التحويلي هو الإنفاق التحويلي المالي ويشمل ما تقوم به الدولة من إنفاق بمناسبة مباشرتها لنشاطها المالي، وتتضمن أساساً فوائد الدين العام وأقساط إهلاكه السنوية، وقد زادت أهمية هذا الإنفاق نظراً لتضخم الدين العام في معظم الدول²، فأقرضت الحكومة على نطاق واسع لتمويل عجز الموازنة يمكن أن يؤدي إلى زيادة أسعار الفائدة المحلية مما يرفع

¹ وليد عبد الحميد عايب، مرجع سابق، ص ص 107-108.

² رفعت المحجوب، المالية العامة، مكتبة النهضة، مصر، 1992 م، ص 92.

تكاليف الاستثمار وتكاليف الإقراض الحكومي، وهذا ما يؤدي إلى إمكانية إبطاء نمو الاقتصاد، مع مزاحمة القطاع الخاص على الأرصدة القابلة للإقراض، كما أن نفقات سداد الفوائد تخضع لقوى السوق، وهو ما يمكن أن يؤثر مباشرة وبشدة على وضع موازنة الحكومة، وبما أن مدفوعات الفوائد ترتبط بأسعار الفائدة في السوق، فإن ارتفاع معدلات التضخم يمكن أن يمارس آثارا سلبية على المستوى الاسمي لنفقات الفوائد، وبالمثل فإن تخفيض قيمة العملة المحلية يمكن أن يرفع عبء الدين الخارجي الاسمي للحكومة¹.

المطلب الثالث : ترشيد النفقات العامة.

تتميز السياسة المالية بدورها الكبير في عدة مجالات، من أجل ضبط وعلاج بعض الإختلالات الاقتصادية، فيمكن من خلال استعمال الإنفاق الحكومي وفق آليات مضبوطة إعادة الاستقرار والتوازن وهذا ما يطلق عليه ترشيد النفقات العامة، إلا أن ضبط التعريف وكذا المفهوم الصحيح والدقيق لترشيد النفقات العامة سيتم في الفصل الثالث.

الفرع الأول: تعريف ترشيد النفقات العامة.

يمكن تعريف ترشيد النفقات العامة بأنها :

"زيادة الكفاءة الإنتاجية للإنفاق العام في المجالات التي يوجه إليها، وهو يتمثل في دعم قدرته على تقديم الخدمة أو السلعة العامة بأعلى درجة من الكفاية"².

"زيادة درجة الإنتاجية لكل مورد عام ينفق على مختلف الأغراض"³.

ومنه يمكن القول بأن ترشيد النفقات العامة هو عبارة عن توجيه الإنفاق العام للقطاعات التي بإمكانها إعطاء إنتاج، وتوجيه هذه النفقات العامة لهذه القطاعات، تزيد كفاءتها الإنتاجية وتزيد مقدرتها على الإنتاج.

¹ جودي سكارلاتا، مرجع سابق، ص 15.

² رمزي زكي، إنفجار العجز، دار الهدى للثقافة والنشر، سوريا، 2000 م، ص 185.

³ رمزي زكي، الصراع الفكري والاجتماعي حول عجز الموازنة للدولة في العالم الثالث، سينا للنشر، القاهرة، 1992 م، ص 107.

الفرع الثاني: أهم مجالات ترشيد النفقات العامة.

هناك مجموعة من المجالات التي يمكن ترشيد النفقات العامة فيها، إلا أننا سنركز هنا على

مجالين فقط.

أولاً: الأجور الحكومية : إن البنك الدولي يرى بأن جانب الأجور والمرتبات تحتل مكانا كبيرا من جملة الإنفاق العام، والسبب في ذلك يعود إلى العدد الكبير للعاملين العموميين التابعين للدولة بمختلف أجهزتها، بحيث أن لزيادة كفاءة الإنجاز في هذه الأجهزة لا بد من تسريح نسبة كبيرة من الموظفين أو اللجوء إلى تخفيض أجورهم، زيادة على ذلك اللجوء إلى توقيف التوظيف الحكومي، ما يمكن قوله أنه رغم ما تحقق من ضغط في مجال الأجور والمرتبات في الموازنة العامة لبعض الدول غير أن له آثار سلبية، ومن بينها ظهور مشكلة البطالة إلى جانب ذلك أن هذا الإجراء يؤدي إلى تعميق حالة الكساد للدولة لأن تخفيض الأجور بالنسبة للعمال وتسريح جزء كبير منهم يؤدي إلى تقليص دخل هذه الطبقة وبالتالي غلق مصدر إنفاقهم، وبالتالي تتضح لنا أن تلك النتائج تنعكس مباشرة على تخفيض حجم الطلب الكلي الداخلي وذلك ما يؤثر سلبا على الإنتاج وبالتالي الاستثمار¹.

مما سبق لا يعني أنه لا بد من المواصلة في الإفراط في التوظيف الحكومي، لأنه دائما تستخدم هذه السياسة لكسب الطبقة المتوسطة، وفي حالات أخرى تتعلق هذه السياسة بتوزيع الثروة والدخل إضافة إلى خلق مناصب شغل لكثير من الفئات الاجتماعية، وأيضا في الكثير من الحالات كانت عملية منح مناصب الشغل تتم بواسطة الوساطة والمحسوبية².

نلاحظ أنه في جميع هذه الحالات لا يتعلق منح الوظائف بوجود حاجة فعلية وحقيقية لليد العاملة الإضافية، حيث ترتبط هذه السياسات بعدم الكفاءة في توزيع العمالة الحكومية، حيث أنه صار هناك مبالغة وإفراط في العنصر البشري وتوجيهه إلى قطاعات ومجالات إدارية حكومية محددة، حيث في المقابل نجد هناك قلة في اليد العاملة في مجالات وقطاعات أخرى، ومما سبق يمكن القول بأن عملية ترشيد الإنفاق العام تقتضي إعادة تخطيط وتأهيل وتدريب اليد العاملة في بعض القطاعات والإدارات

¹ رمزي زكي، إنفجار العجز، المرجع السابق، ص 186.

² نفس المرجع، ص 187.

الحكومية إلى جانب آخر لابد من إعادة النظر في القواعد التي تتم من خلالها عملية الترقيات وزيادة الأجور ونظم الحوافز ... إلخ، وذلك ما يؤدي إلى زيادة كفاءة عنصر العمل الحكومي¹.

ثانياً: الصيانة، الإحلال والتجديد : يجب أن تعطى عناية كبيرة لهذا الجانب، فلا بد من توخي الحذر في الضغط على هذا البند من أجل توفير جزء من النفقات، لأنه عند قيام الدولة بالضغط على هذا الجانب بقدر كبير يؤدي إلى حدوث آثار غير مرغوب فيها، ومن بين أهم هذه الآثار :

- عدم التمكن من تقديم الخدمات أصلاً أو تقديمها بشكل رديء؛
- سرعة استهلاك العمر الإنتاجي للأصول الرأسمالية الثابتة، وذلك ما يؤدي إلى تبذير الموارد².

لذلك لابد من تصفية الإنفاق العام في هذا الجانب من التبذير والإسراف والتي تؤثر كثيراً في هذا البند، وما تجدر الإشارة إليه أن الإنفاق الاستثماري العام يحتل مكانة كبيرة من إجمالي الإنفاق العام في عديد من الدول النامية، حيث توجه هذه النفقات العامة لتمويل مشروعات البنية الأساسية والمشروعات العامة الأخرى، حيث أن عملية الترشيح هنا تستدعي مراجعة هذا الإنفاق مراجعة دقيقة، وذلك من أجل إلغاء تلك المشاريع غير الهامة، في الظروف الحالية أو أنه يمكن تأجيل البعض منها، حيث أنه لابد من ترشيح كلفة المشروعات تحت الإنجاز أو تلك المشاريع التي سوف تتجزأ في المستقبل خصوصاً وأن تنفيذ تلك المشاريع دائماً ما تنفذ بأسعار مرتفعة، فإعادة النظر في شروط المناقصات العامة وعملية الرقابة المالية سيلعب دوراً مهماً في عملية ترشيح الإنفاق³.

من جهة أخرى بالنسبة للمشروعات الاقتصادية التي تملكها الدولة، أي مشروعات القطاع العام والتي تحقق خسارة، تقع آثارها على الموازنة العامة للدولة، حيث أنه لابد من القضاء على تلك الأسباب التي تؤدي إلى تلك الخسارة، وذلك مثل التسيير غير الكفاء، ومناصب العمل غير الضرورية، حيث أنه

¹ رمزي زكي، الصراع الفكري والاجتماعي حول عجز الموازنة للدولة في العالم الثالث، المرجع السابق، ص 108.

² رمزي زكي، إنفجار العجز، مرجع سابق، ص 188.

³ خالد واصف الوزاني، أحمد حسين الرفاعي، مبادئ الاقتصاد الكلي، دار وائل للنشر، الأردن، 1999 م، ص 335.

إذا قلت خسائر تلك المشاريع فسوف يؤدي ذلك إلى خفض عجز الموازنة العامة للدولة وبالتالي ترشيد الإنفاق العام¹.

أما الأمر الآخر المتعلق بترشيد الإنفاق العام يرتبط بإصلاح المؤسسات والإدارة الحكومية، خصوصاً ما تعلق بتقديم خدمة أو سلعة أو تنفيذ سياسة أو إبرام عقود، حيث أن عملية تطوير هذه المؤسسات من الناحية الإدارية وتموئنها بأحسن الخبرات ودعمها بأجهزة ونظم معلومات حديثة سوف يؤدي ذلك إلى ترشيد الإنفاق العام².

عموماً نستطيع القول أنه لنجاح ترشيد الإنفاق العام لابد للسياسة المالية للدولة من وضع معايير معينة يجب الالتزام بها، ومن أهمها :

- لابد أن لا يتعدى معدل نمو الإنفاق الاستهلاكي الحكومي معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي؛
- لابد من الوصول بشكل تدريجي إلى تلك الحالة التي تتساوى فيها صرف مجالات الإنفاق العام الجاري مع الإيرادات الجارية للدولة، حيث يستحسن أن تكون حصيلة الإيرادات الجارية أكبر من الإنفاق الجاري، وذلك من أجل تحقيق فائض جاري تقوم الدولة بتوجيهه إلى الإنفاق العام الاستثماري وبالتالي مواجهة الالتزامات الرأسمالية للدولة؛
- لابد أن يشمل الترشيح علاج جميع مشاكل القطاع العمومي وتحسين مردوده الإنتاجي حيث يكون ذلك على شكل أن تجعل المشاريع التي تملكها الدولة تعتمد على نفسها في التمويل، وبالتالي تنقص مساهمة تلك المشاريع في الإخلال بسياسة ترشيد النفقات العامة³.

مما سبق يتضح أنه عندما تنجح الدولة في عملية ترشيد الإنفاق العام فإنه سوف يكون هناك فائض في مواردها المالية، يمكن من خلاله علاج العجز في الموازنة العامة للدولة، ومنه يمكن استعمال الإنفاق الحكومي كأداة للسياسة المالية من خلال ترشيده، وهذا لإعطاء فعالية أكثر للجهاز الحكومي الإداري والإنتاجي في نفس الوقت، وكذا الخاص، وبالتالي الكفاءة وحسن تخصيص الموارد، وهذا ما يهدف إليه من خلال ترشيد النفقات العامة.

¹ خالد واصف الوزاني، أحمد حسين الرفاعي، مبادئ الاقتصاد الكلي، المرجع السابق، ص 336.

² جودي سكارلاتا، مرجع سابق، ص 17.

³ خالد واصف الوزاني، أحمد حسين الرفاعي، نفس المرجع، ص ص 336-337.

الفرع الثالث: إعادة ترتيب أولويات الإنفاق العام.

من الملاحظ أن الميزانيات العامة لكثير من الدول النامية والتي تعاني من العجز المالي، أنها تنتهج أسلوباً ونمطاً من الأولويات وذلك في توزيع مواردها العامة على بنود النفقات العامة المختلفة حيث أن لهذا الأسلوب والنمط دور كبير في إحداث ما يسمى بالعجز، لأنه في الغالب تتطوي تلك الأساليب والأنماط التي تتبعها الدول وذلك على العديد من الأشياء غير المهمة وغير الضرورية التي ليس لها تأثير على مهام الدولة ووظائفها، وذلك سواء بتأجيلها أو بإلغائها، حيث أنها لا تؤثر على كفاءة أداء أجهزة الدولة ولا تؤثر على التنمية¹.

من بين الجوانب المهمة في جانب إعادة ترشيح أولويات الإنفاق هو الجانب المتعلق بالمشاريع الاستثمارية (النفقات الرأسمالية) في الموازنة العامة، حيث نجد العديد من المشاريع غير المهمة أو تلك المشاريع الخاصة بالترفيه وذلك في حالة الأزمات، مدرجة ضمن الموازنة العامة للدولة، فعندما تقوم الدولة بإعطاء الأولوية للمشاريع الاستثمارية المنتجة والضرورية والهامة، وتوجيه النفقات العامة لهذه المشاريع، سوف يقلص من عجز موازنتها العامة، أو القيام بتأجيل إنشاء المشاريع الترفيهية، وتوجيه النفقات المخصصة لها لمشاريع أهم منها، مثل تأجيل المشاريع الاستثمارية الموجهة لإنشاء المباني الحكومية، وتوجيه تلك النفقات لاستصلاح أراضي زراعية أو غيرها من المشاريع الهامة والضرورية².

وبالتالي يمكن القول أنه من الضروري النظر في أوجه توزيع أولويات الإنفاق العام، وذلك تماشياً مع الحالة الاقتصادية للدولة، حيث أنه لا بد لصانعي القرار بالتخلي بالعقلانية والرشادة الاقتصادية والعمل بمبادئ الترشيد والتنمية من أجل الوصول إلى النتيجة المراد الوصول إليها.

¹ خالد واصف الوزاني، أحمد حسين الرفاعي، مبادئ الاقتصاد الكلي، مرجع سابق، ص 337.

² رمزي زكي، إنفجار العجز، مرجع سابق، ص 189.

خلاصة

من خلال هذا الفصل تم تحديد مجموعة من النقاط ذات الأهمية، حيث يظهر الدور الكبير والفعال للإنفاق الحكومي في جميع المجالات الاقتصادية وابتاع سياسة مالية فعالة.

فلسياسة المالية دور في الحياة الاقتصادية، حيث تعمل على تنظيم وترتيب وإعادة التوازن للنشاط الاقتصادي، وذلك من خلال آلية مضبوطة وفق أسس ونظريات اقتصادية مستعملة في ذلك الأدوات المالية من إيرادات عامة وكذا النفقات العامة.

فتعتبر السياسة المالية المحرك الأساسي للنشاط الاقتصادي، حيث يتم استعمال الإيرادات العامة وكذا النفقات العامة خاصة في حالات الاختلال، أين يتم البحث عن التوازن والاستقرار، وهذا ما يسمى بالتوازن العام، كما يمكن استعمال السياسة المالية في التأثير على ميزان المدفوعات، وذلك من خلال الإنفاق العام وابتاع النظرية العامة أي الكينزية، مما يؤثر مباشرة على الحساب الجاري وبالتالي الميزان التجاري، أي يمكن التحكم في أسعار الفائدة وأسعار صرف العملة وبالتالي أسعار السلع والخدمات، وذلك من خلال الإنفاق العام، كما يمكن للإنفاق الحكومي أن يؤثر على الاستثمار، وذلك من خلال مضاعف الإنفاق الحكومي، والذي يتطلب ضوابط في الجانب الاقتصادي حتى يتم التوصل إلى النتائج المرغوب فيها.

فلإنفاق الحكومي دور كبير في النشاط الاقتصادي من خلال السياسة المالية، وهذا يظهر من خلال القدرة على تخصيص الموارد للنفقات العامة وفق الضوابط والمتطلبات الاقتصادية خاصة النفقات الرأسمالية ذات الطابع الاستثماري والمنتج، بمعنى وضع موازنة ذات بنود توافق الواقع الاقتصادي، وهذا ما يطلق عليه ترشيد النفقات العامة باستعمال الإنفاق الحكومي.

الفصل الثالث:

ترشيح الإنفاق العام في الدول

النامية

تمهيد :

إن الإشكالية الكبيرة بالنسبة للدول النامية هي الطاقة التمويلية، حيث لا يمكن في هذه الدول زيادة الحصيلة الضريبية دون التأثير سلباً على كافة المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ليس هذا فحسب بل أن هذه الدول تعتمد بصفة أساسية على ضرائب الإنفاق (ضرائب المبيعات الضرائب الجمركية) بما تتضمنه هذه الضرائب من تزايد عبئها النسبي على الطبقات الفقيرة من المجتمع بما يتعارض وعدالة توزيع الدخل، وما تمارسه من آثار سلبية في تعميق حدة ظاهرة الكساد التضخمي التي تعاني منها هذه الدول.

وعلى ضوء هذا فإن عجز الموازنة يكون حتمي، ولا يمكن معالجته من خلال تخفيض الإنفاق العام إلا إذا كان تزايد الإنفاق العام راجعاً إلى عوامل يمكن تجنبها، كأن تقوم الدولة ببرامج إنفاقية ليس لها ما يبررها اقتصادياً في الوقت الذي يمكن للقطاع الخاص أن يضطلع بهذه البرامج بفعالية وكفاءة أكبر، أو عندما يتسم الإنفاق العام في المجالات التي يجب أن تشبعها الدولة بالإسراف والتبذير وافتقار مفهوم الكفاءة في استخدام الموارد.

وهنا تبرز أهمية ترشيد الإنفاق العام، باعتباره السبيل الوحيد للدول النامية، في ظل قصور طاقاتها التمويلية وصعوبة تخفيض الإنفاق العام بها. إلى تجنب الآثار السلبية المصاحبة لمحاولات علاج عجز الموازنة من خلال فرض المزيد من الضرائب والرسوم والأثمان العامة والالتجاء إلى القروض العامة بأنواعها أو من خلال تخفيض الإنفاق العام، وكذلك يعتبر ترشيد الإنفاق العام السبيل إلى زيادة مساهمة الدولة في تحقيق أهداف المجتمع.

إن ترشيد الإنفاق العام الصحيح في الدول النامية يقوم على النقاط التالية :

- المبحث الأول : تحديد المفهوم الدقيق لترشيد الإنفاق العام؛
- المبحث الثاني : الفعالية في تخصيص الموارد بين الدولة والقطاع الخاص وداخل قطاعات الدولة؛
- المبحث الثالث : مجموعة تقسيمات الموازنة العامة.

المبحث الأول : تحديد المفهوم الدقيق لترشيد الإنفاق العام.

من خلال هذا الإطار العام لترشيد النفقات العامة، يمكننا ضبط المعنى والمفهوم الدقيق لترشيد النفقات العامة، مع تحديد آليات ضبط هذا المفهوم والمتمثلة في فعالية تخصيص الموارد بين الدولة والقطاع الخاص وكذا فعالية تخصيص وكفاءة استخدام الموارد داخل قطاعات الدولة.

المطلب الأول : محددات مفهوم ترشيد الإنفاق العام.

إن الفكرة المعروفة عن مفهوم ترشيد النفقات العامة هي "تخفيضه" إلا أن تحليل أسباب تزايد الإنفاق العام وخاصة في الدول النامية، يوضح مدى صحة أو خطأ وجهة النظر هذه.

فإذا كان تزايد الإنفاق العام يرجع إلى أسباب يمكن تجنبها، كأن نضطلع الدولة ببرامج إنفاقية ليس لها ما يبررها اقتصاديا أو اجتماعيا في الوقت الذي يمكن للقطاع الخاص أن يضطلع بها بفعالية وكفاءة نسبية، أو أن الدولة تتسم بالإسراف وذلك على برامج هي من إختصاصها، ففي مثل هذه الأمور يمكن القول بأن ترشيد الإنفاق العام يعني تخفيضه، وذلك باستبعاد مجالات الإنفاق التي لا يجب أن تضطلع بها الدولة من ناحية، وتجنب الإسراف في استخدام الموارد داخل قطاعات الدولة من ناحية أخرى¹.

أما إذا كان تزايد الإنفاق العام يرجع إلى اعتماد الدولة على أدوات السياسة الإنفاقية في تحقيق أهداف المجتمع - وذلك في إطار تطور الدور الوظيفي للدولة وتخليها عن الدور الحيادي - أو إذا كان تزايد الإنفاق العام بمثابة متغير تابع شديد الارتباط بعدد من المتغيرات المالية والعالمية التي يصعب تجنبها على الأقل في الأجلين المتوسط والقصير، في مثل هذه الأمور لا يمكن القول بأن ترشيد الإنفاق العام يعني تخفيضه².

وعلى هذا يتم الاستناد في عدم القبول المطلق لفكرة تخفيض الإنفاق العام كمرادف لمفهوم ترشيد الإنفاق العام إلى عاملين³ :

¹ محمد عمر أبو دوح، ترشيد الإنفاق العام وعجز موازنة الدولة، الدار الجامعية، مصر، 2006 م، ص 19.

² نفس المرجع، ص 19.

³ طارق الحاج، المالية العامة، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان، 1999 م، ص 23.

- هو تطور الدور الوظيفي للدولة وتدخلها إعتقادا على كافة الأدوات والوسائل الممكنة بما في ذلك أدوات السياسة الإنفاقية لتحقيق أهداف المجتمع في مجالات إشباع الحاجات العامة، والتنمية والاستقرار الاقتصادي وعدالة توزيع الدخل؛
- هو ارتباط تزايد الإنفاق العام في ظل ظروف الدول النامية بعوامل يصعب تجنبها، وأهم هذه العوامل زيادة نسبة الاستثمار العام، سياسات التوظيف والأجور، الإنفاق العسكري تدهور القيمة الخارجية للعملة الوطنية، المستجبات العالمية والتي أهمها نشأة منظمة التجارة العالمية.

ومن خلال التحليل لهذين العاملين، يمكن تحديد المفهوم الصحيح لترشيد الإنفاق العام، وتجنب للمفهوم الضيق المرتكز على فكرة التخفيض.

الفرع الأول: تطور الدور الوظيفي والاعتماد على أدوات السياسة الإنفاقية في تحقيق أهداف المجتمع.

وتتمثل أهم مجالات التدخل الحكومي التي تبرز ضرورة زيادة الإنفاق العام تحقيقا لأهداف المجتمع فيما يلي¹ :

أولاً: إشباع الحاجات العامة : يلاحظ وجود مجموعة من العوامل التي تؤدي إلى فشل السوق سواء كلياً أو جزئياً وهذا في إشباع الحاجات العامة بما يبرر الاعتماد على الإنفاق العام، سواء قامت الدولة بإنتاج السلع والخدمات اللازمة لهذا الإشباع، أو قامت بشرائها من القطاع الخاص، ومن أهم هذه العوامل ما يلي² :

أ- مبدأ الاستبعاد والآثار الخارجية : تتسم بعض الحاجات العامة بعدم خضوعها لمبدأ الاستبعاد، ومن ثمة فإن هذه الحاجات سوف تكون متاحة لجميع أفراد المجتمع بمجرد إنتاجها بما يخلق الدافع لديهم لإخفاء رغباتهم في الحصول عليها وهو الأمر الذي ينطوي على فشل القطاع الخاص تماماً في

¹ محمد عمر أبو دوح، ترشيد الإنفاق العام وعجز موازنة الدولة، المرجع السابق، ص 21.

² Gardner, **Government Finance, National, State and Local**, prentice-Hall international, INC, London, 1978, .P. 20,24.

إشباعها والاعتماد على الإنفاق العام بصورة كلية في إشباعها، وينطبق ذلك على الحاجات العامة الاجتماعية (الدفاع، الأمن، العدالة)¹.

كما تتدخل الدولة بصورة مباشرة من خلال إنشاء المدارس والجامعات والمستشفيات أو بصورة غير مباشرة من خلال تقديم الإعانات.

ب- الاحتكار وتناقص التكاليف : لكي يستطيع المنتج الخاص إنتاج وإشباع السلع والخدمات بكفاءة - بما يعظم رفاهية المجتمع من ناحية، ويحقق له أقصى ربح من ناحية أخرى - وبافتراض عدم وجود آثار خارجية فلا بد من توفر ظروف المنافسة الكاملة، وسريان ظاهرة تزايد التكاليف.

وذلك باعتبار أن شرط الكفاءة في تخصيص الموارد (تساوي السعر مع التكلفة الحدية) وشرط تعظيم الأرباح (تساوي الإيراد الحدي مع التكلفة الحدية) يحققان عند نقطة واحدة إذا ما توفرت هذه الظروف، وبحيث يمكن القول إنه في ظل المنافسة الكاملة وفي الأجل الطويل وبافتراض سريان ظاهرة تزايد التكاليف - مع عدم وجود آثار خارجية - فإن المنتج الخاص - في سعيه لتحقيق هدف أقصى ربح ممكن - يحقق الفعالية في تخصيص الموارد والكفاءة في استخدامها².

أما إذا تحققت ظاهرة تناقص التكاليف فسوف نواجه بوضعين غير مقبولين، الأول يضمن الكفاءة في تخصيص الموارد - عندما يتساوى السعر مع التكلفة الحدية - إلا أنه يحقق خسارة لا يقبلها المنتج الخاص. أما الوضع الثاني فهو يحقق أرباحاً غير عادية للمنتج الخاص - عندما يتساوى الإيراد الحدي مع التكلفة الحدية - ولكنه مرفوض من وجهة نظر المجتمع، حيث يتضمن إشباع جزء ضئيل من الحاجات بأسعار مرتفعة.

وهنا لابد من تدخل الدولة لتحقيق الإشباع الذي يعظم رفاهية المجتمع ويضمن الكفاءة في تخصيص الموارد على أن يتم تمويل الخسارة التي تنشأ عن ذلك من خلال الضرائب وغيرها من مصادر الإيرادات، أو اعتماداً على التسعير المتعدد.

¹ David N. Hyman, **public Finance A contemporary Application of Theory to Policy**, the dryden press, chicago, 3rd Ed, 1990, Ch3.

² OP cit, Ch3.

ت - **عدم انتظام الطلب ووجود الطاقات العاطلة** : يتسم الطلب على كثير من المنتجات العامة بعدم الانتظام، ولما كان إشباع الطلب في أوقات الذروة - تحقيقا لفعالية تخصيص الموارد وكفاءة استخدامها من وجهة نظر المجتمع - يؤدي إلى وجود طاقات عاطلة في غير أوقات الذروة ومن ثم زيادة التكاليف وزيادة احتمال تحقيق خسارة، فإن القطاع الخاص إما أن يحجم عن إنتاج هذه الحاجات ومن ثم إشباعها، أو يشبعها بأسعار مرتفعة تتعارض مع تعظيم فائض المستهلكين ومن ثم رفاهية أفراد المجتمع، وفي كلتا الحالتين لابد من تدخل الدولة سواء بإنتاج الطاقات التي تواجه الطلب في وقت الذروة أو تمويل الخسارة التي يتحملها القطاع الخاص في غير أوقات الذروة¹.

تلك هي بعض الأسباب التي تبرر ضرورة زيادة الإنفاق العام لإشباع أو تصحيح إشباع بعض حاجات المجتمع والتي أصطلح على تسميتها بالحاجات العامة.

ثانياً: تحقيق التنمية والاستقرار الاقتصادي : تتضمن التنمية الاقتصادية العمل على تحقيق النمو الاقتصادي واستمراره من خلال زيادة معدلات التراكم الرأسمالي بشقيه المادي والبشري، وتحقيق التقدم التكنولوجي، هذا علاوة على ضرورة تعديل البيئة الاجتماعية والاقتصادية التي تؤثر وتتأثر بمستوى التخلف والتقدم الاقتصادي. وعلى عكس ما تصوره التقليديون، فإن على الدولة أن تعتمد على أدوات السياسة المالية وخاصة السياسة الإنفاقية بما يسهم في زيادة معدلات التنمية، إذ يؤدي الإنفاق العام على رأس المال الاجتماعي بشقيه المادي والبشري إلى تخفيض تكاليف المستثمرين، ومن ثم زيادة قدرتهم على الإستثمار، ويتحقق ذلك الأمر من خلال زيادة الإنفاق العام على مشروعات البنية الأساسية وبرامج التعليم والتدريب، أيضا تدخل الدولة بتقديم الإعانات للمنتجين بما يدفعهم إلى زيادة التراكم الرأسمالي في المجالات التي يتعذر عليهم دخولها بمفردهم، وقد تكون هذه الإعانات في صورة نقدية أو عينية كما قد تكون في صورة تغطية خسائر أو ضمان حد أدنى من الأرباح².

¹ Robert Millward, **public Expenditure Economics**, An Introductory Application of welfare Economics, Mc Graw-hill, london, 1971, .P.P. 118,122.

² C.V Brown, P.M. Jackson, **Public sector Economics**, Basil Blackwell, Great Britain, 3rd Ed, 1986, P.P. 35-36.

أما الاستقرار الاقتصادي فيؤدي إلى زيادة الإنفاق العام لعلاج الكساد الناشئ عن قصور الطلب الكلي، وعلاج التضخم الناشئ عن إهلاك جانب العرض.

ثالثاً: تحقيق عدالة توزيع الدخل : أوضح الواقع خطأ ما اعتقده التقليديون من أن قوى السوق كفيلة بتحقيق عدالة توزيع الدخل، حيث اتضح أن التوزيع الطبقي - تركيز الدخل في أيدي طبقة الملاك والرأسماليين وحصول العمال على حد الكفاف - يتعارض مع تحقيق الاستقرار الاقتصادي، خاصة في أوقات الكساد - كما لم يتحقق التوزيع الوظيفي - حصول أصحاب عوامل الإنتاج على نصيب يعادل مساهمتهم الحدية في العملية الإنتاجية - وذلك لأن عوامل الإنتاج التي تتسم بالندرة النسبية تحصل على أكثر من مساهمتها الحدية، والعكس حيث تحصل عناصر الإنتاج ذات الوفرة النسبية على أقل من ذلك، هذا علاوة على اعتماد توزيع الدخل على العديد من العوامل، مثل القدرة على المساومة والأقارب وطبيعة الجنس البشري وغيرها من العوامل غير الموضوعية، الأمر الذي نشأ عنه توزيع غير عادل للدخل والثروات، اقتضى ضرورة تدخل الدولة، بل أن " كينز " قد أوضح أن إعادة توزيع الدخل في صالح الطبقات الفقيرة والمتوسطة من أهم أدوات علاج الفجوات الانكماشية وتحقيق النمو الاقتصادي نظرا لما لزيادة الطلب الفعال من دور في تحقيق أهداف المجتمع، وخاصة أن هذه الفئات تتسم بارتفاع ميلها الحدي والمتوسط للاستهلاك¹.

الفرع الثاني: ارتباط تزايد إنفاق العام بعوامل يصعب تجنبها في الدول النامية.

يتمثل العامل الثاني لرفض المفهوم الضيق لترشيد الإنفاق العام في ارتباطه في الدول النامية بعدد من العوامل التي يصعب تجنبها وتتمثل هذه العوامل في :

أولاً: تزايد نسبة الاستثمار العام إلى الاستثمار الكلي : يرجع تزايد الإنفاق العام في الدول النامية إلى إتجاه حكومات هذه الدول إلى القيام بدور المستثمر تحقيقاً للتنمية الاقتصادية، ويرجع ذلك إلى ما تعنيه هذه الدول من نقص وتدهور شديدين في بنيتها الأساسية، علاوة على إفتقارها لعوامل جذب وحفز الاستثمار الخاص، الأمر الذي

¹ C.V Brown, P.M. Jackson, **Public sector Economics**, OP cit, P.P. 40-41.

انعكس على زيادة نسبة الاستثمار العام إلى الاستثمار الكلي لتصل إلى ما يقارب 43% مقابل 30% في الدول الصناعية¹.

ومن غير المتوقع إمكانية تخفيض الإنفاق في هذه المجالات باعتبار أن معظم هذه الدول ما زالت في المراحل الأولى للتنمية، وينطبق هذا الوضع بدرجة كبيرة على الجزائر.

ثانياً: سياسات التوظيف والأجور في الحكومة والقطاع العام : في الوقت الذي يتحدد فيه الطلب على عنصر العمل في القطاع الخاص وفقاً لتكلفة عنصر العمل بالنسبة لقيمة المخرجات، وكذا تكلفته النسبية مقارنة بالمدخلات الأخرى البديلة، بما يضمن تعظيم الأرباح، فإن العديد من الدراسات تشير إلى أن الطلب على عنصر العمل في الحكومة والقطاع العام بالدول النامية يبتعد بدرجة كبيرة عن الاقتصاد في التكاليف، وذلك لأن زيادة التوظيف في الحكومة والقطاع العام تتم باعتبارها عنصراً مستقلاً عن أي زيادة في الطلب على مخرجات الحكومة والقطاع العام، حيث ينظر إلى زيادة التوظيف بوصفها هدفاً سياسياً اجتماعياً وخاصة في الدول التي تعاني من كثافة سكانية عالية الأمر الذي انعكس في وجود ظاهرة بطالة مقنعة مصحوبة بتزايد الإنفاق العام على الأجور والمرتبات والمعاشات وغيرها من المزايا العينية، ويلاحظ أنه من غير الممكن القول بتخفيض الإنفاق العام على مدفوعات الأجور في الدول التي تتسم بكثافة سكانية عالية ويزيد بها معدل نمو السكان، حيث تعتبر زيادة الأجور أحد وسائل الحفاظ على مستوى المعيشة في ظل الارتفاع المستمر لمعدلات التضخم².

ثالثاً: الإنفاق العسكري : يهدف الإنفاق العسكري إلى الحماية من العدول الخارجي، وحماية نظام الحكم وخاصة في الدول غير الديمقراطية أو حديثة العهد بها، وباستمرار الحروب والصراعات الدولية من ناحية والاضطرابات الداخلية من ناحية أخرى يزيد الإنفاق العام في مجالات الدفاع والأمن، بل إن هذا الإنفاق يتزايد ليس

¹ Gardner, **Government finance, National, State, and local**, OP.cit, P.P.111,117.

² طارق الحاج، **المالية العامة**، المرجع السابق، ص ص 38-39.

فقط أثناء الحروب والاضطرابات الداخلية، ولكن قبلها وبعدها، بل ودونها في ظل الجيوش النظامية وسباق التسلح العالمي¹.

رابعاً: أثر تدهور قيمة العملة الوطنية للدول النامية على تزايد الإنفاق العام : يحتل هذا العامل أهميته ضمن عوامل تزايد الإنفاق العام في الدول النامية وخاصة تلك التي تتبع سياسات الإصلاح الاقتصادي وفقاً لبرامج صندوق النقد الدولي.

ويؤدي تدهور قيمة العملة إلى زيادة الإنفاق العام من عدة جوانب، فبالنسبة للإنفاق الاستثماري العام يؤدي تدهور قيمة العملة الوطنية إلى ارتفاع تكلفة الواردات - مقومة بالعملة المحلية - من العدد والآلات والسلع الخام والوسيط، وكذا الواردات الخدمية من الخبراء والفنيين - ويتحدد أثر تدهور قيمة العملة على زيادة الإنفاق العام بمجموعة من العوامل لعل من أهمها حجم الاستثمار العام، نسبة تخفيض العملة، نسبة المكون الأجنبي في الاستثمار العام حيث يرتبط الإنفاق العام بهذه العوامل طردياً².

خامساً: الانضمام لمنظمة التجارة العالمية : إن انضمام الدول النامية لمنظمة التجارة العالمية بعد جولة "أرجواي" وقبولها مبادئ تحرير التجارة العالمية يختلف في مدلوله وانعكاساته على هذه الدول، خاصة فيما يتعلق بزيادة الإنفاق العام، وذلك مقارنة بالوضع السابق لتلك الجولة.

فانضمام الدول النامية لمنظمة التجارة العالمية يعني قبولها تطبيق مبادئ الجات على كافة القطاعات الاقتصادية بها بما في ذلك قطاعي الزراعة والخدمات، ويعني أيضاً قبولها كافة الاتفاقيات التي نشأت عن جولة أرجواي بصفة خاصة اتفاقية حماية حقوق ملكية الفكرية.

فالانضمام يعني إلغاء دعم الإنتاج ودعم الصادرات من جانب الدول المتقدمة سوف يؤدي إلى ارتفاع قيمة الواردات من قبل الدول النامية وهذا سيلقي بدور أكبر على حكومات الدول النامية لزيادة الإنفاق العام الموجه لدعم السلع لحماية للطبقات الفقيرة من المجتمع³.

المطلب الثاني : مفهوم ترشيده الإنفاق العام.

¹ نفس المرجع، ص 39.

² زينب عوض الله، السوق الدولية للسلاح وعلاقتها بالدول النامية، مؤسسة الأهرام، القاهرة، 1991، ص ص 26-27.

³ Philip E, Taylor, **The Economics of public Finance**, Oxford, IBH, Publishing CO, New Delhi, 1970, P.71.

إن ترشيد الإنفاق العام يعني إلتزام "الفعالية" في تخصيص الموارد و"الكفاءة" في استخدامها بما يعظم رفاهية المجتمع. ويقصد بالفعالية توجيه الموارد العامة إلى الاستخدامات التي ينشأ عنها مزيج من المخرجات تتفق مع تفصيلات أفراد المجتمع، فالفعالية تنصرف إلى مرحلة دراسة الأهداف التي يسعى المجتمع إلى تحقيقها، وترتيب هذه الأهداف وفقاً لأهميتها النسبية بما يتفق والمرحلة التي يمر بها المجتمع وبما يمكن الدولة من تخصيص الموارد في اتجاه تحقيق هذه الأهداف. أي أنه يمكن القول إن الفعالية تتم في مرحلتها إعداد الموازنة وإتمامها. وتزيد درجة "الفعالية" في تخصيص الموارد كلما زادت درجة الديمقراطية في اتخاذ القرارات العامة واتسم الناخبون وممثلوهم بالرشد حال التصويت على قرارات الموازنة¹.

أما "الكفاءة" فيقصد بها تقنين العلاقة بين المدخلات والمخرجات، وللكفاءة بعدين² :

الأول : كفاءة المخرجات : وتعني تحقيق قدر أكبر من المخرجات بنفس القدر من المدخلات، وعلى هذا فهي تقاس بنسبة المخرجات الفعلية على المخرجات المتوقعة عند قدر معين من المدخلات.

الثاني : كفاءة المدخلات : وتعني تحقيق قدر معين من المخرجات بقدر أقل من المدخلات، ومن ثم فهي تقاس بنسبة المدخلات الفعلية على المدخلات المتوقعة عند قدر معين من المخرجات.

ويعتمد على كفاءة المخرجات عندما تكون مخرجات الإنفاق العام قابلة للقياس الكمي، أم إذا كانت تلك المخرجات ذات طابع اجتماعي، أو أنها ذات أبعاد متعددة ومتداخلة، بحيث لا يمكن قياسها بدقة، فإنه يمكن الاعتماد على مقاييس وسيطة للمخرجات، فبرامج الإنفاق العام تبدأ بالحصول على المدخلات مثل العمل، ورأس المال... إلخ، فالقيام بأنشطة معينة مثل علاج المرضى، تعليم الأطفال... إلخ، بهدف الحصول على مخرجات نهائية - تقليل الفقر، تحسين الصحة، الإرتقاء بالمستوى الثقافي... إلخ - ولما كان من الصعب قياس هذه المخرجات بدقة فهذا من الممكن على مقاييس وسيطة مثل عدد المرضى على مقياس أنه لكل طبيب عدد الطلاب في مستوى تعليمي معين على لكل معلم... إلخ. فإذا تعذر الاعتماد على مثل هذه المقاييس فيعتمد على مفهوم "كفاءة المدخلات" أو "الاقتصاد" والذي يتضمن تحديد النسبة بين الاستخدام الفعلي للموارد إلى الاستخدام المخطط، مع مقارنة هذه النسب بتلك التي تحققت في الجهات الأخرى والتي تمارس نفس النشاط، بل إنه يمكن أن

¹ زينب عوض الله، السوق الدولية للسلاح وعلاقتها بالدول النامية، المرجع السابق، ص 28.

² نفس المرجع، ص 29.

تقارن هذه النسب بالنسب التي كان من الممكن أن تتحقق في الاستخدامات البديلة لتلك الموارد. وعادة ما تكون هذه المقاييس "المعيارية" في صورة تكلفة الوحدة من المنتج إلى إنشاء ورصف كيلومتر من الطرق أو تعليم طالب في مستوى دراسي معين ... إلخ¹.

وعلى هذا فإن ترشيد الإنفاق العام يعني في ظل الندرة النسبية للموارد المتاحة للمجتمع، وارتباط تزايد الإنفاق العام بعوامل يصعب تجنبها - العمل على تحقيق الفعالية في تخصيص الموارد و"كفاءة" استخدامها بين الدولة والقطاع الخاص، والالتزام "بفعالية" تخصيص الموارد داخل قطاعات الدولة، بما يضمن تعظيم رفاهية المجتمع من خلال إشباع ما يفضلونه من سلع وخدمات.

وهكذا فإن ترشيد الإنفاق العام يتضمن² :

- أن هناك مجالات يتعين أن يضطلع بها القطاع الخاص بحيث يكون قيام الدولة بها منافيا لترشيد الإنفاق العام؛
- في نطاق البرامج التي تضطلع بها الدولة إذا تم تخصيص الموارد بين البرامج، المختلفة بما لا يتفق مع تفضيلات أفراد المجتمع من ناحية، وبما لا يتناسب مع المنافع المستمدة من هذه البرامج من ناحية أخرى، فسوف يكون هناك سوء تخصيص للموارد داخل قطاعات الدولة بما يتعارض مع ترشيد الإنفاق العام؛
- كذلك تتحقق الفعالية في تخصيص الموارد بين قطاعات الدولة، ولكن يتم الاضطلاع ببرامج الإنفاق العام بطرق غير ذات كفاءة، مما ينشأ عنه إنخفاض المخرجات لنفس القدر من المدخلات، أو تزايد التكاليف اللازمة لتحقيق نفس القدر من المخرجات، وهو الأمر الذي ينوي على إهدار للموارد العامة ومن ثم يتعارض مع "ترشيد الإنفاق العام".

ولما كان ترشيد الإنفاق العام - وفقاً للمفهوم السابق - يتم من خلال خطوتين، فالأولى تتمثل في التحقق من مدى فعالية تخصيص الموارد المتاحة للمجتمع بين الدولة والقطاع الخاص. أما الخطوة الثانية والتي تتمثل في تحقيق فاعلية تخصيص وكفاءة استخدام الموارد داخل قطاعات الدولة فتناولها كذلك سيتم من خلال بعض المناهج.

¹ وجدي حسين، المالية الحكومية والاقتصاد العام، بدون دار نشر، الإسكندرية، 1988 م، ص 15.

² نفس المرجع، ص 17.

المبحث الثاني : الفعالية في تخصيص الموارد بين الدولة والقطاع الخاص وداخل قطاعات الدولة.

يرجع أهمية التحقق من مدى فعالية تخصيص الموارد بين الدولة والقطاع الخاص وكذا فعالية تخصيص وكفاءة استخدام الموارد داخل قطاعات الدولة، إلى عدة عوامل لعل أهمها انخفاض إنتاجية الإنفاق العام في الدول النامية، فقد اتضح الفشل المتكرر لكثير من أوجه الإنفاق العام في مواجهة مشاكل الاقتصاد القومي، مما أدى إلى انخفاض معدلات التنمية، وزيادة حدة مشكلات المديونية الخارجية وميزان المدفوعات وموازنة الدولة. وفي الدول المتقدمة أستهدف من إعادة التخصيص تحقيق مستوى أعلى من الكفاءة من خلال إنتاج مخرجات أكثر بنفس القدر من الموارد المتاحة للمجتمع.

المطلب الأول : الجانب الفعال في تخصيص الموارد بين الدولة والقطاع الخاص.

إن تخصيص الموارد بين الدولة والقطاع الخاص لا يعني الدعوة إلى تخفيض الحجم المطلق للإنفاق العام، وإنما تغيير اتجاهاته إلى مجالات أكثر مساهمة في تحقيق أهداف المجتمع، ومن ثم إفساح المجال أمام القطاع الخاص لولوج المجالات الأخرى التي له ميزة نسبية في الإضطلاع بها.

ونظرا لاعتماد آلية الفعالية والتخصيص، فسوف يعتمد في تخصيص الموارد بين الدولة والقطاع الخاص على خصائص كل من الحاجات العامة والحاجات الخاصة، مع التفرقة بين "الإشباع" و"الإنتاج" وذلك لما لهذه التفرقة من أهمية في تحديد كيفية تطوير تقسيمات الموازنة بما يحقق ترشيد الإنفاق العام¹.

الفرع الأول: تخصيص الموارد بين الدولة والقطاع الخاص اعتمادا على خصائص

الحاجات العامة والخاصة.

تنقسم الحاجات الإنسانية إلى خمس مجموعات، ويتم تحديد خصائص كل مجموعة وأسلوب إشباعها وإنتاجها، وكذا المعايير التي تحدد أسلوب الإشباع. وكل ذلك وفق الجدول التالي :

¹ طارق الحاج، مرجع سابق، ص ص 49، 57.

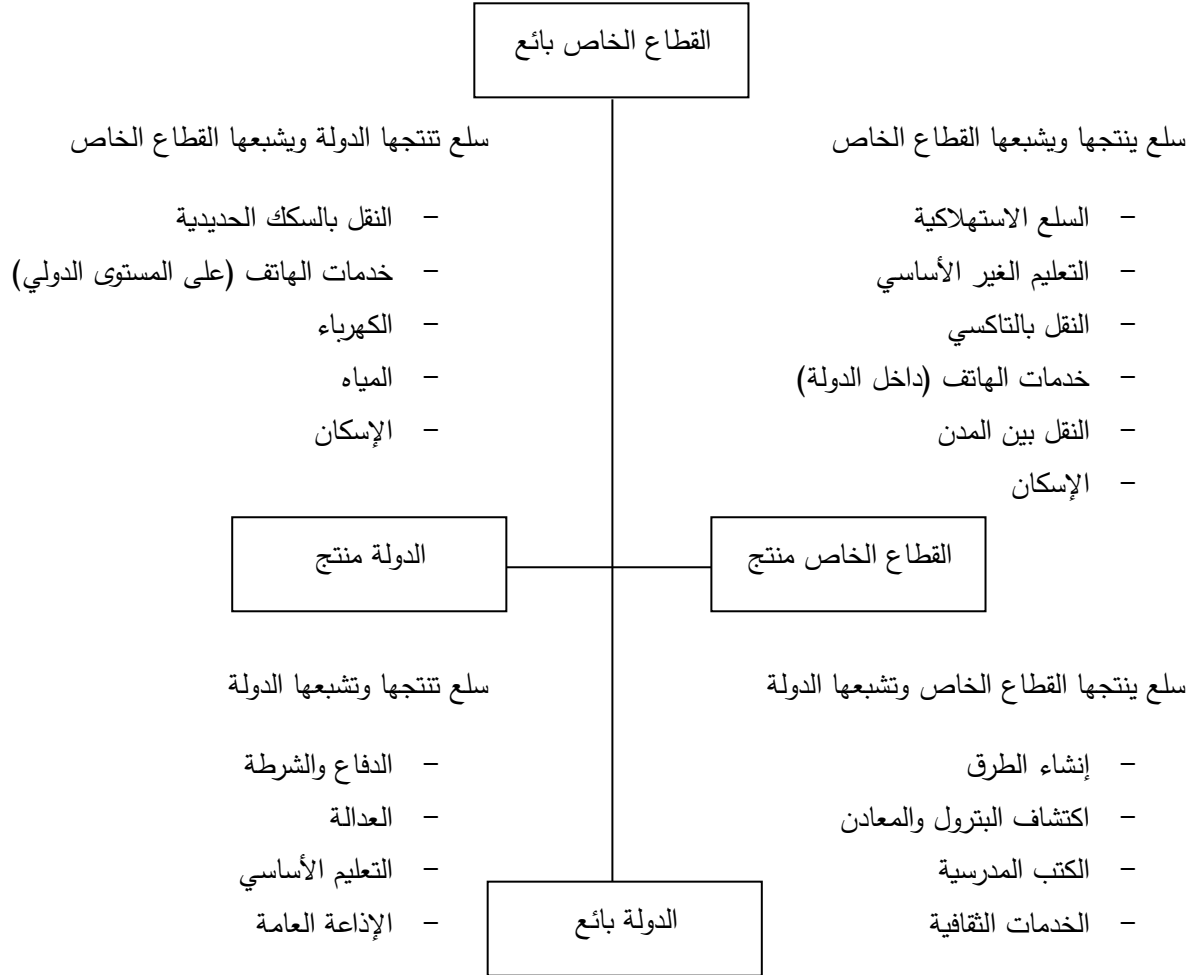
الجدول (3-1) : مجموعات الحاجات الإنسانية

معايير التخصيص	أسلوب إنتاجها وإشباعها	نوع السلعة وخصائصها
يتم تحديد إنتاجها وإشباعها اعتمادا على معايير اقتصادية.	يتم إنتاجها وإشباعها اعتمادا على الإنفاق العام وبلا مقابل، ومن ثم يعتمد على الضرائب وغيرها من مصادر الإيرادات العامة في تمويل إشباعها.	السلع العامة الصافية : عدم القابلية للاستبعاد، الاشتراك في الاستهلاك، تخضع لظاهرة تناقص التكاليف، التكلفة الحدية للاستفادة = صفر الأجل القصير.
يتم تحديد إنتاجها وإشباعها اعتمادا على معايير اقتصادية.	يتم إنتاجها وإشباعها اعتمادا على الإنفاق الخاص.	السلع الخاصة الصافية القابلة للاستبعاد : التنافس في الاستهلاك، تخضع لظاهرة تزايد أوثبات التكاليف، التكلفة الحدية أكبر من الصفر.
يتحدد هذا النوع من السلع بمعايير غير اقتصادية، حيث يعتمد بدرجة أكبر على العوامل السياسية والأيدولوجية.	تقوم الدولة بإشباعها وتحصل على مقابل من المستهلكين مع تقديم بعض الإعانات لفئات معينة، وقد يقوم القطاع الخاص بإنتاجها (دون تحقيق أرباح)، وتتولى الدولة تقديم الإعانات للمنتجين، وقد يتم إنتاج وإشباع جزء كبير منها اعتمادا على القطاع الخاص.	السلع الشبه العامة : القابلية للاستبعاد، الاشتراك في الاستهلاك، ولكن عدم التساوي في الاستهلاك
يعتمدان : السلع شبه الخاصة والأندية على معايير غير اقتصادية وبدرجة أكبر على العوامل السياسية والأيدولوجية.	يقوم القطاع الخاص بإنتاجها وإشباع معظمها، وتشترى الدولة جزء لتوفره لبعض المستهلكين بمقابل أو مجانا.	السلع الشبه الخاصة (شائعة الاستخدام وتتسم بدرجة كبيرة من الضرورة).
	يتم إنتاجها من خلال الإنفاق العام مقابل الحصول على مقابل من المستهلكين	سلع الأندية (قابلة للاستبعاد، عدم التنافس في الاستهلاك طالما لا يوجد ازدحام).

المصدر: محمد عمر أبو دوح، ترشيد الإنفاق العام وعجز موازنة الدولة، الدار الجامعية، مصر، 2006 م، ص ص 58-59.

وقد أوردت "روث" أمثلة للإنتاج والإشباع العام والخاص يتضمنها الشكل التالي :

الشكل (3-1) : تقسيم الحاجات الإنسانية حسب القطاع



المصدر:

- Gabriel Roth, **the private provision of public services in developing countries**, world bank, oxford university press, 1987, P.P. 12,14.

هذا وعلى الرغم مما يمثله هذه الاتجاه من محاولة تخصيص الموارد بين الدولة والقطاع الخاص، ومن ثم تحديد المجالات المثلى للإنفاق العام، إلا أن هذا الاتجاه قد جانبه الصواب من عدة جوانب¹ :

- فبدائية يلاحظ الخطأ في التعبير أو بمعنى آخر الخلط بين مفهوم "الحاجات"، ومفهوم "السلع"، فالأمن والدفاع والتعليم والصحة والمأكل والملبس، ... إلخ، كل هذه حاجات إنسانية وليست "سلع" بل أن هذه "الحاجات" يتم إشباعها عن طريق السلع والخدمات فالدفاع حاجة إنسانية يتطلب إشباعها إنتاج بعض السلع كالأسلحة وبعض الخدمات كتدريب الجنود، وبالمثل "المأكل" حاجة إنسانية يتم إشباعها عن طريق بعض السلع كاللحوم والخبز وبعض الخدمات كالطهي، ... وهكذا؛
- كذلك من الأفضل تقسيم الحاجات الإنسانية إلى حاجات عامة *public wants* وحاجات خاصة *private wants* وذلك اعتمادا على "ظاهرة الآثار الخارجية"، حيث تتسم الحاجات العامة بأنها تحقق نفع خاص وتنطوي في نفس الوقت على منفعتها عامة غالبية. وهذا معناه أن التعليم والصحة حاجات عامة حتى ولو تم إشباع جانب منها اعتمادا على القطاع الخاص.

هذا، على أن يتم تقسيم الحاجات العامة اعتمادا على مبدأ القدرة على الاستبعاد إلى حاجات عامة اجتماعية (الدفاع، الأمن والعدالة)، وحاجات عامة جديرة بالإشباع كالتعليم والصحة والطرق والسدود وغيرها، مع ملاحظة أنه من الخطأ التمييز بين الحاجات العامة الاجتماعية والجديرة بالإشباع اعتمادا على ظاهرة الإشتراك في الاستهلاك، وذلك لأن خدمات التعليم كثيرا ما تتسم بهذه الظاهرة، فمثلا عند إلقاء محاضرة يشترك جميع الطلاب في الاستفادة خاصة إذا كان عدد الطلاب الحضور في حدود الطاقة الإستيعابية لقاعة المحاضرات (أي لم يظهر ازدحام)، بل أنه من الخطأ الاعتماد على ظاهرة الإشتراك في الاستهلاك للتمييز ليس فقط بين الحاجات العامة الاجتماعية والجديرة بالإشباع، بل وبين الحاجات العامة والخاصة، وذلك لأن هناك العديد من الحاجات الخاصة تتسم بهذه الظاهرة مثل عروض المسرح والسينما والسرك و... إلخ².

¹ حامد عبد المجيد دراز، مبادئ الاقتصاد العام، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1987، ص ص 15-16.

² نفس المرجع، ص 16.

هذا، وفي نطاق تحقيق التخصيص الأمثل للموارد بين الدولة والقطاع الخاص فإنه من الضروري التمييز بين "الإشباع" و"الإنتاج"، فقيام الدولة بإشباع حاجة عامة للمجتمع كالأمن من العدو الخارجي لا يعني بالضرورة قيامها بإنتاج السلع والخدمات اللازمة لهذا الإشباع من أسلحة وذخيرة وبعض برامج التدريب، كذلك فإن مسؤولية الحكومة عن الوصول بمستوى إشباع خدمات التعليم والصحة إلى المستوى الملائم من وجهة نظر المجتمع قد يتم من خلال بناء والإشراف على المدارس والجامعات والمستشفيات الحكومية، وقد يتم من خلال تقديم الإعانات للمستفيدين من الطبقات الفقيرة من أفراد المجتمع (من أمثلة ذلك قيام الحكومة بتقديم بعض المنح الدراسية للطلاب داخل أو خارج البلاد)، أو تقديم الإعانات للمنتجين من القطاع الخاص¹.

على الرغم مما أوضحه أصحاب هذا الإتجاه من التمييز بين الإشباع والإنتاج، إلا أنهم لم يتركوا مجالاً لاختلاف هذا الأمر من مجتمع إلى آخر، بل وأطلقوا أحكاماً عامة ليس من الضروري أن تنطبق على كافة المجتمعات، فعلى سبيل المثال إذا كان هناك إتفاق على أن الدولة هي المسؤولة عن إشباع الحاجات العامة الاجتماعية، وأن جهاز الثمن يكون المسؤول بصفة تكاد تكون كلية عن إشباع الحاجات الخاصة (بعيدا عن الاعتبارات الاجتماعية)، فإن الأمر يختلف فيما يتعلق بالحاجات الأخرى والتي تختلف مسؤولية إشباعها اعتماداً على الدولة والقطاع الخاص من دولة إلى أخرى بل وفي نفس الدولة من فترة إلى أخرى².

كذلك يلاحظ إمكانية إنتاج السلع والخدمات اللازمة لإشباع الحاجة إلى الدفاع اعتماداً على القطاع الخاص، كما أنه ليس هناك ما يمنع أن تنتج الدولة وتشبع بعض الحاجات الخاصة³.

الفرع الثاني: التمييز بين الإشباع والإنتاج.

يعتبر التمييز بين الإشباع والإنتاج أحد أهم الآليات التي تسمح بضبط ترشيد الإنفاق العام، وتستعمل الدولة مجموعة من الأساليب تضبط ذلك⁴ :

¹ حمدي عبد العظيم، السياسة المالية والنقدية، مكتبة النهضة العربية، 1986 م، ص ص 30-31.

² نفس المرجع، ص 31.

³ محمود فوزي أبو السعود، مقدمة في الاقتصاد الكلي، الدر الجامعية، الإسكندرية، 2004 م، ص 99.

⁴ نفس المرجع، ص ص 99-100.

- **تعاقبات الهيئات العامة :** وذلك عندما تكون إحدى الجهات الحكومية مسؤولة عن قطاع بأكمله كالنقل أو الطرق أو خدمات الهاتف، فمن الممكن أن تعهد إلى القطاع الخاص مسؤولية الاضطلاع ببعض الأنشطة؛
 - **حقوق الإمتياز :** نظرا لما يتسم به إنتاج بعض الخدمات من الخضوع لظاهرة الإحتكار الطبيعي واقتصاديات الحجم الكبير، ومن ثم ضرورة إنتاجها من خلال منتج وحيد، فإنه كثيرا ما يقوم به القطاع الخاص بإنتاج هذه الخدمات، وفقا لمواصفات وأسعار تحددها الدولة؛
 - **عقود الإدارة :** وتختلف عن عقود الإمتياز في عدم إلزام القطاع الخاص بالاستثمارات ومن أمثلة ذلك وسائل النقل بين المدن في الولايات المتحدة الأمريكية؛
 - **الإعانات الاجتماعية :** بدلا أن تقوم الدولة بإنشاء وحدات اقتصادية تتولى البيع بأسعار منخفضة للفئات محدودة الدخل، فإنها تمكن هذه الفئات من الحصول على السلع والخدمات مجانا وبأسعار منخفضة من القطاع الخاص؛
 - **اتحادات (تعاونية المستهلكين) :** ويتم تنظيمها من مجموعة من الأعضاء في منطقة معينة، أو تجمعهم مصلحة مشتركة، وتختلف عن الشركات المساهمة في أن الأعضاء ينتجون لأنفسهم، مثل إنارة القرى، وإقامت الأندية الرياضية والاجتماعية، ... إلخ.
- وهكذا يتضح مما سبق أن إشباع الدولة لحاجات المجتمع لا يعني بالضرورة أن تقوم بإنتاج السلع والخدمات اللازمة لهذا الإشباع، كذلك يتضح أن الإنفاق العام لا يجب أن يتضمن وفقا للاعتبارات الاقتصادية إنتاجا لإشباع حاجات خاصة إلا إذا توافرت الضمانات الكافية (خاصة بما يتضمن ويتعلق بأساليب الرقابة) التي تضمن كفاءة استخدام الموارد وتعظيم رفاهية المجتمع¹.
- وتتحقق الفعالية في تخصيص الموارد بين الدولة والقطاع الخاص من خلال تحديد المجالات التي تتمثل "إنفاقا عاما" والتي تمثل كذلك "إنفاقا خاصا"، مع التمييز داخل نطاق الإنفاق العام بين الإشباع المباشر عن طريق الإنتاج والإشباع غير المباشر.
- هذا، ولما كانت أوجه الإنفاق العام عديدة وتختلف فيما بينها من حيث "المنافع" و"التكاليف" ومن ثم من حيث قدرتها على تعظيم رفاهية المجتمع، فإنه من الضروري إلزام "الفعالية" باختيار أفضل

¹ حامد عبد المجيد دراز، أسس السياسات المالية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2002، ص 322.

برامج الإنفاق و"الكفاءة" بالاضطلاع بأفضل البرامج بأقل قدر من التكاليف في نطاق الإنفاق العام باعتبار أن ذلك يمثل الخطوة الثانية من خطوات ترشيد الإنفاق العام وفقا للمفهوم الذي تم توضيحه، وهذا ما سيوضحه المطلب الثاني الخاص بفعالية تخصيص الموارد داخل قطاعات الدولة¹.

المطلب الثاني : فعالية تخصيص وكفاءة استخدام الموارد داخل قطاعات الدولة.

بعد تحديد مجالات الإنفاق العام والتفرقة بين ما تشعبه الدولة عن طريق الإنتاج وما تشعبه عن طريق الشراء أو تقديم الإعانات للقطاع الخاص وغيرها من أساليب الإشباع التي لا تتضمن ضرورة قيام الدولة بعمليات الإنتاج، تظهر مشكلة تخصيص الموارد بين الاستخدامات العامة البديلة بما يعظم رفاهية أفراد المجتمع، الأمر الذي يقضي بالتعرف على مناهج أو أساليب تخصيص الموارد داخل قطاعات الدولة.

الفرع الأول: أسلوب تحليل المنافع/التكاليف في نطاق الإنفاق العام.

إن التقييم والإختيار بين بدائل الإنفاق العام داخل القطاع الحكومي، تخضع للعديد من الاعتبارات الاجتماعية والسياسية علاوة على إختلاف تأثير الاعتبارات الاقتصادية عليها مقارنة بالمشروعات ذات الطبيعة الاقتصادية، لذلك سيتم استعراض خطوات أسلوب تحليل المنافع/ التكاليف، والمشاكل المرتبطة بكل خطوة وذلك على النحو التالي² :

خطوات أسلوب المنافع/ التكاليف :

أ- بداية يتم حصر المنافع والتكاليف التي تنشأ عن الإنفاق العام، وهنا يجب تحديد أي منها يدخل في نطاق التحليل وأيها يتم استبعاده.

ب- ثم بعد ذلك يتم إيجاد "قيمة" لهذه المنافع والتكاليف، وهنا نواجه باحتمالات ثلاثة :

✓ بعض المنافع والتكاليف تتناسب قيمتها السوقية مع وجهة النظر الاجتماعية "القومية"

بحيث يمكن إدخالها في التحليل اعتمادا على قيمتها السوقية، وهذا لا يمثل إلا جزءا

ضئيلا من بنود منافع وتكاليف برامج الإنفاق العام؛

✓ بعض المنافع والتكاليف لها قيمة سوقية إلا أنها لا تعبر عن وجهة النظر القومية،

ومن ثم يتم تعديلها اعتمادا على أسعار الظل؛

¹ حامد عبد المجيد دراز، أسس السياسات المالية، المرجع السابق، ص 323.

² Richard A. Musgrave, Peggy B. Musgrave, **Public Finance in Theory and practice**, Mc Graw-Hill, international Book CO, London 3rd Ed, 1980 , P.172.

✓ نوع أخير ليس له قيمة سوقية وهنا يتم إيجاد القيمة السوقية وليس تعديلها.

ت- بعد إيجاد قيمة المنافع والتكاليف التي تنفق مع وجهة النظر الاجتماعية يتم إيجاد القيمة الحالية اعتمادا على معدل الخصم Discount Rate ، وهنا تظهر مشكلة اختيار معدل الخصم الملائم، وخاصة في ظل ارتفاع درجة المخاطرة وعدم التأكد، علاوة على تعدد الأهداف واختلاف أهميتها النسبية.

وأخيرا، يتم اختيار طريقة التقييم الملائمة : وهنا نواجه بالطرق الآتية، صافي القيمة الحالية، معدل العائد الداخلي، نسبة المنافع/ التكاليف، دليل الربحية للفرق.

الفرع الثاني: أسلوب فعالية التكاليف.

مما سبق يتضح أن الاعتماد على أسلوب المنافع والتكاليف في مجال تخصيص الموارد داخل القطاع الحكومي يفيد في تحقيق قدر أكبر من الرشد في تخصيص الموارد، سواء اعتمد عليه بصورة كلية في تقييم المشروعات التي تتسم بسهولة نسبية في قياس المنافع والتكاليف، أو كمؤشر يفيد في تصويب القرارات السياسية للمشروعات التي يصعب تقدير منافعها وتكاليفها¹.

أما برامج الإنفاق الحكومي التي تتضمن قدرا كبيرا من المنافع والتكاليف غير القابلة للقياس الكمي فإنه يعتمد في تقييمها والاختيار بينها على معيار فعالية التكاليف. ويلاحظ أن هذا المعيار يتضمن الاختيار بين تكاليف برامج بديلة تحقق نفس القدر من المخرجات، حيث يتم اختيار البرامج التي تحقق نفس القدر من المخرجات بتكاليف أقل "كفاءة المدخلات"، أو الاختيار بين عدد من البدائل ذات التكاليف المتساوية، ومن ثم يتم اختيار البدائل التي تحقق مخرجات أكبر "كفاءة المخرجات"².

أما إذا كانت البدائل مختلفة من حيث التكاليف والمخرجات ففي هذه الحالة يتم الاختيار على أساس تخفيض معامل نسبة التكاليف إلى المنافع.

¹ حامد عبد المجيد دراز، مبادئ الاقتصاد العام، المرجع السابق، ص 22.

² حمدي عبد العظيم، السياسة المالية والنقدية، المرجع السابق، ص 52.

المطلب الثالث : متطلبات ترشيد الإنفاق العام.

من أجل تجنب بعض المشاكل التي من شأنها إعاقة العمل الفعال لأساليب تخصيص الموارد بين الدولة والقطاع الخاص وداخل قطاعات الدولة، فيجب تحديد مختلف الخطوات وكذا متطلبات ترشيد الإنفاق العام¹ :

- تحديد الأهداف التي يسعى المجتمع إلى تحقيقها بصورة دقيقة وبصفة مستمرة، مع ترتيب هذه الأهداف وفقا لأهميتها النسبية آخذا في الاعتبار المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تمثل المرحلة التي يمر بها المجتمع؛
- حصر وتحديد البرامج البديلة التي تمكن من تحقيق هذه الأهداف بما يتضمنه ذلك من تحديد البرامج التي يجب أن تضطلع بها الدولة وتلك التي يضطلع بها القطاع الخاص مع التمييز في نطاق برامج الإنفاق العام بين برامج الإشباع المباشر وبرامج الإشباع غير المباشر؛
- تخصيص الموارد وفقا لهيكل برامج تحقيق الأهداف، وما يؤدي إليه ذلك من إعادة تنظيم الهيكل الإداري للدولة بما يتفق ومتطلبات الاضطلاع بالبرامج، مع تفصيل البرامج إلى مكوناتها من برامج فرعية وأنشطة ومهام، الأمر الذي يمكن من تحديد مراكز المسؤولية عن إنجازات مكونات البرامج؛
- إعادة تقييم برامج الإنفاق على فترات وفقا لما يطرأ من تغييرات على أولويات الأهداف وعلى دور كل من الدولة والقطاع الخاص في الاضطلاع بها؛
- وضع إطار تنفيذي ملزم ودقيق يضمن كفاءة تنفيذ البرامج المختارة، مع تحديد مدى زمني للتنفيذ يمكن من الوقوف على مدى التقدم في إنجاز الأعمال، على أن يتم ذلك في إطار من اللامركزية باعتبار أن الأهداف ومعايير الإنجاز محددة؛
- ضرورة توافر نظام رقابي فعال يضمن توافق التنفيذ مع ما سبق تخطيطه، على أن تتضمن عملية الرقابة مراجعة مستمرة لطرق الإنجاز، مع تطوير مفهوم الرقابة المستندية إلى الرقابة التقييمية؛

¹ حامد عبد المجيد دراز، أسس السياسات المالية، المرجع السابق، ص 330.

- تطوير تقسيمات موازنة الدولة بما يجعل هذه التقسيمات قادرة على الوفاء بمتطلبات الوظيفة التخطيطية على المستويين الكلي (تخصيص الموارد بين الدولة والقطاع الخاص) والجزئي (تخصيص الموارد داخل قطاعات الدولة)، وقادرة على الوفاء بمتطلبات الرقابة على الأداء (الرقابة التقييمية) والرقابة المستندية، بما يضمن فاعلية تخصيص وكفاءة استخدام الموارد، ومن ثم تعظيم دور الحكومة في تحقيق أهداف المجتمع.

المطلب الرابع : الرقابة لتحقيق الفعالية والكفاءة في استخدام الموارد.

بما أنه تم تحديد وضبط مفهوم ترشيد الإنفاق العام، على أنه العمل على تحديد مختلف مجالات الإنفاق العام، أي تحديد التقسيمات العامة للموازنة، مع إضفاء الفعالية والكفاءة في استخدام هذه الموارد سواء بين الدولة والقطاع الخاص أو داخل قطاعات الدولة في حد ذاتها.

إلا أن هذا المفهوم لا يتحقق إلا في ظل "رقابة" على تنفيذ مختلف بنود الموازنة، لتجنب إهدار المال العام وعدم تحقق الفعالية والكفاءة في استخدام مختلف الموارد، وبالتالي فالرقابة هي الضابط لآلية ترشيد الإنفاق العام خاصة في الدول النامية.

فالرقابة المالية على النفقات العامة تتميز بمجموعة من الأهداف¹ :

- التأكد من أن الموارد المحصلة سوف يتم إنفاقها وفق النصوص القانونية والتنظيمية المعمول بها والمحددة سلفاً؛
- وبهذا يتم التأكد من أن النفقات قد وجهت إلى وجهتها الصحيحة دون إسراف أو تقتير أو انحراف، والكشف عن كل ما يقع في هذا الصدد من تجاوزات؛
- تجسيد البرامج والخطط الاقتصادية المسطرة بتنفيذ المشاريع الاقتصادية ذات النفع العام؛
- تجنب حدوث التهرب من الالتزامات المالية والاعتداء على الأموال العامة؛
- اكتشاف الاختلاسات والتلاعب في الحسابات مع وجوب تطبيق كل الوسائل الكفيلة بالحيلولة دون حدوث مثل هذه الظواهر؛
- تحقيق التوازن بكل أبعاده، التوازن المالي، والاقتصادي والتوازن الاجتماعي والتوازن العام؛
- وبالتالي يكون أسمى هدف هو تحقيق المصلحة العامة وإشباع حاجات الأمة.

¹ إبراهيم ابن داود، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009 م، ص 24.

وهذه الأهداف تعمل على تجسيد الدور الفعال للرقابة المالية، خاصة وإذا تعلق الأمر بترشيد الإنفاق العام، وضمان النتائج المرجوة من تطبيق آليات الترشيد، عن طريق التخصيص وكفاءة استخدام الموارد بين الدولة والقطاع الخاص وداخل قطاعات الدولة.

المبحث الثالث : مجموعة تقسيمات الموازنة العامة.

العلاقة الموجودة بين أساليب تقسيم الموازنة وبين ترشيد الإنفاق العام وفقا للمفهوم والخطوات والمتطلبات السابقة هي العمل على دراسة وتقييم التقسيمات المختلفة لموازنة الدولة من حيث مدى قدرتها على الوفاء بمتطلبات ترشيد الإنفاق العام، ومن ثم إمكانية علاج عجز الموازنة وذلك بهدف تحديد أفضل هذه التقسيمات قدرة على تحقيق فعالية تخصيص وكفاءة استخدام الموارد المتاحة للمجتمع.

وهكذا فإن دراسة وتقييم تقسيمات الموازنة في ضوء متطلبات ترشيد الإنفاق العام كأهم أساليب علاج عجز الموازنة، يمكن من تحديد أهم الأساليب التي يمكن للدولة أن تعتمد عليها من أجل تحقيق أفضل لعملية ترشيد الإنفاق العام، وهذا لعلاج مشكلات عجز الموازنة في الدول النامية.

المطلب الأول : موازنة الإعتمادات والبنود.

إن موازنة الإعتمادات والبنود هي تلك الموازنة العادية للدولة، والتي توضع اعتمادا على سنة مالية، وتحدد فيها مختلف التقسيمات التي تضمن سنة مالية كاملة ومحقة بذلك توازن، أي أنها تجمع في تقسيماتها بين التقسيم الإداري والنوعي، حيث يتم تقسيم النفقات العامة وكذا الإيرادات العامة إداريا حسب الجهات الحكومية (الهيكل الإداري أو التنظيمي للدولة) التي تقوم بالإنفاق وتحصيل الإيرادات (أي تحديد مراكز المسؤولية)، ونوعيا حسب السلع والخدمات التي يتم اقتناؤها (جانبا للنفقات) وحسب أنواع الإيرادات التي يتم تحصيلها¹.

ولتحديد مدى قدرة موازنة الاعتمادات والبنود على ترشيد الإنفاق العام كأهم أساليب علاج عجز الموازنة يمكن إبداء الملاحظات التالية² :

- تعكس ملامح موازنة الاعتمادات والبنود مبررات نشأتها من ناحية، التوقيت الذي نشأت فيه من ناحية أخرى، فقد نشأت هذه الموازنة كنتيجة لانفصال مالية الدولة عن مالية الحاكم، الأمر الذي جعل للمجتمع - ممثلا في السلطة التشريعية - دورا في الرقابة على مالية الدولة، ومن ثم فإن "الرقابة" مثلت الهدف الرئيسي لهذه الموازنة؛

¹ حامد عبد المجيد دراز، المالية العامة، جامعة الإسكندرية، 2003 م، الباب الثاني، ص 340.

² Charles K, COE, **Public Financial Management**, prentice HALL, INC, Englewood Cliffs, New jersey, 1989, P.P. 59,61.

فالرقابة هنا هي رقابة محاسبية تكتفي بالتحقق من التزام السلطة التنفيذية بالإنفاق في الأوجه المحددة "إشباع الحاجات العامة"، دون تجاوز المبالغ المعتمدة حفاظا على "توازن الموازنة" وبغض النظر عما تم إنجازه من أعمال، مع التحقق من عدم وجود إسراف في استخدام الموارد وأن إجراءات الصرف سليمة وفقا للقوانين واللوائح، كل هذا بهدف منع حدوث اختلالات في آلية قوى السوق التي تضمن التوازن التلقائي للاقتصاد القومي.

- يؤدي الدمج بين التقسيمين "الإداري" و"النوعي" إلى تحديد مقتنيات الوحدات التنفيذية من السلع والخدمات، بما يتيح خلق مراكز المسؤولية التي تعتبر أساس محاسبة الاعتمادات والتي تقوم على مقارنة الإنفاق الفعلي بالاعتمادات المقدره بما يمكن تحديد أوجه الإنحراف في الصرف والمسؤول عنها حفاظا على المال العام. ويعد ذلك مطلباً من متطلبات ترشيد الإنفاق، ومن ثم التصدي لعجز الموازنة الناشئ عن الإسراف في استخدام المال العام؛
- يفيد الدمج بين التقسيمين الإداري والنوعي في ترميط الحسابات في كافة الوحدات الحكومية بما يؤدي إلى تيسير الرقابة المحاسبية التي تقوم بها كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية؛
- تفيد عملية المقارنة بين الإنفاق الفعلي والتقدير في تحديد مدى دقة عملية التنبؤ بالنفقات والإيرادات حال إعداد الموازنة وتحضيرها، بما يمكن من تصويب عملية التقدير في السنوات التالية والإقتراب بها من الدقة، ومن ثم التصدي لعجز الموازنة الناشئ عن المبالغة في تقدير أوجه الإنفاق، حيث تعتمد بعض الجهات الحكومية إلى الإسراف في الإنفاق سعياً لاستنفاد الاعتمادات كمبرر للحصول على اعتمادات أكبر في السنوات التالية.

إلا أنه يلاحظ على موازنة الاعتمادات والبنود أوجه القصور التالية¹ :

- أنها لا تمكن من التعرف على الأهداف التي تسعى الدولة إلى تحقيقها، وذلك لأنها تركز على مقدار الزيادة أو النقص في الاعتمادات المخصصة للجهات الحكومية دون توضيح العلاقة بين هذه الاعتمادات والأنشطة والنتائج المتوقعة من هذا الإنفاق، ومن هذا يمكن القول أن أهداف الإنفاق العام في ظل موازنة الاعتمادات تكون مبهمه وغير محددة، ومن

¹ Michael Babunakis, **Budgets and Analytical and Procedural Hand Book for Government and nonprofit organizations**, Green Wood press, London, england, 1976, P.P. 8-9.

ثم فإن عملية تخصيص الموارد تتم وفقا لأسس غير موضوعية، فهذه الموازنة توضح ما سوف يتم إنفاقه دون أن توضح نتائج هذا الإنفاق؛

- إن من متطلبات ترشيد الإنفاق ومن ثم التصدي لعجز الموازنة، تخصيص الموارد وفقا لبرامج تحقيق الأهداف بما يتضمنه ذلك من تقسيم الإنفاق إلى وظائف وبرامج، ثم حصر وقياس منافع وتكاليف كل برامج بما يمكن استخدام طرق التقييم الملائمة لاختيار أفضل البرامج قدرة على تحقيق الأهداف. إلا أن استقرار موازنة الاعتمادات يوضح افتقادها للتقسيم وفقا للبرامج، بل أنه يوجد تعارض بين هذا المطلب وما يتم في هذه الموازنة من تخصيص للموارد وفقا للهيكل التنظيمي وعلى أساس بنود الصرف، الأمر الذي يصبح من الصعب معه تحديد تكاليف البرامج التي يشترك في تنفيذها عدد من الوحدات؛
- إن اختلاف البعد الزمني لموازنة الاعتمادات (باعتبارها تعد عن سنة) عن البعد الزمني لعملية التخطيط (متوسط وطويل الأجل) يخلق تعارضا بين هذه الموازنة ومتطلبات التخطيط، علاوة على اختلاف طبيعة البيانات والمعلومات التي تتطلبها عملية التخطيط عن تلك التي توفرها موازنة الاعتمادات، وما أبعد ذلك عن متطلبات الترشيح؛
- يتطلب ترشيد الإنفاق العام وجود إطار تنفيذي يكفل الكفاءة والمرونة في التنفيذ، ويمكن من الوقوف على مدى التقدم في إنجاز الأعمال، إلا أن موازنة الاعتمادات لا تضمن للوحدات التنفيذية إلا قدرا ضئيلا من المرونة، إذ لا يجوز للوحدات التنفيذية أن تتجاوز الاعتمادات أو أن تنقل من بند إلى آخر في نفس الباب إلا بالرجوع للسلطة التشريعية، وذلك إذا كانت الموازنة معتمدة وفقا للبنود وفي هذه الحالة تتعدم المرونة، أما إذا تم اعتماد الموازنة على أساس الأبواب، فهنا يتاح قدر من المرونة، حيث يتطلب أمر النقل من بند إلى آخر الرجوع فقط إلى وزارة المالية، في حين يبقى اختصاص الموافقة بالنقل من باب إلى آخر في أيدي السلطة التشريعية.

وهكذا، يمكن القول أن موازنة الاعتمادات تتصف بمجموعة من العيوب وتعاني من أوجه قصور تجعلها غير قادرة على الوفاء بمتطلبات ترشيد الإنفاق العام، ومن ثم عدم القدرة على التصدي لعجز الموازنة، بل وتجعلها من أهم أسباب تزايدها. ولكن هذه العيوب لا تتكرر على موازنة الاعتمادات

والبنود دورها في تحقيق الرقابة المحاسبية على الصرف كأحد متطلبات ترشيد الإنفاق العام ومن ثم علاج عجز الموازنة، ولكن في إطار تقسيم مركب، تمثل هذه الموازنة أحد مكوناته¹.

المطلب الثاني : موازنة الأداء .

المتتبع للمالية العامة يجد مجموعة من المصطلحات، والمستعملة في سياق واحد، خاصة ما تعلق بمصطلح "موازنة الأداء"، فهنا يجب تحديد مفهوم ودلالة كل المصطلحات من أجل ضبط المفهوم الدقيق والصحيح لمصطلح "موازنة الأداء"، فالفصل بين مصطلحات "موازنة الأداء"، "موازنة البرامج"، "موازنة البرامج والأداء" كالتالي :

فموازنة الأداء تمثل موازنة "مكونات البرامج" من أنشطة ومشروعات وأعمال ومهام، كما أنها تعد بهدف تحقيق كفاءة التنفيذ، فالتركيز هنا على الوظيفة الإدارية وليس على الوظيفة التخطيطية. أما "موازنة البرامج" فهي تساوي مجموع ميزانيات الأداء المعدة عن مكونات البرامج، وبالتالي فهي تعبر عن مستوى تنظيمي أكبر من المستوى الذي تعد عنه موازنة الأداء، ولكن مازال التركيز قائماً على الوظيفة الإدارية (التنفيذية)، ومن ثم فإن وجود موازنة البرامج في ظل المرحلة الأولى، هو مجرد خطوة سابقة وضرورية لإعداد موازنة الأداء².

وهكذا فإن مصطلح "موازنة الأداء" من أفضل المصطلحات تعبيراً عن هذه المرحلة وخاصة أن موازنة الأداء تتضمن بالضرورة وجود موازنة برامج، كذلك فإن استخدام مصطلح موازنة الأداء يغني عن استخدام مصطلح البرامج والأداء.

أما مصطلح "التخطيط والبرمجة والموازنة" فيمثل المرحلة الثانية والتي تم فيها الدمج بين التخطيط والموازنة، فهذا النظام وإن كان يخدم الوظيفة الإدارية من خلال تقسيم الإنفاق على أساس البرامج، إلا أنه يهدف - بالدرجة الأولى - إلى خدمة الوظيفة التخطيطية، ولذا فإنه على الرغم من تشابه هذا النظام مع موازنة الأداء من حيث تقسيم الإنفاق وفقاً لبرامج تحقيق الأهداف، إلا أن المضمون هذه البرامج يختلف في هذا التقسيم من حيث أنه يهدف إلى تحقيق "الفعالية" في تخصيص الموارد وليس "كفاءة" استخدامها، ويتضمن ذلك أيضاً اختلافاً في المستوى الإداري الذي تعد عنده الميزانيتان، ففي حين

¹ إبراهيم ابن داود، الرقابة المالية على النفقات العامة، المرجع السابق، ص 24.

² Edward S. Lynn, Robert J, Freman, **Fund Accounting Theory and practice**, prentice-Hall, INC, Englewood cliffs, New Jersey, 1974, P.67.

تعد موازنة الأداء عند مستوى الوحدات التنفيذية في أسفل الهيكل التنظيمي، فإن نظام التخطيط والبرمجة يتم عند مستوا أعلى للوحدات الإدارية. ولذلك، فسوف يتم استخدام مصطلح "موازنة الأداء" للتعبير عن المرحلة ومصطلح "موازنة التخطيط والبرمجة" للتعبير عن المرحلة الثانية¹.

- وتعرف موازنة الأداء Performance Budget بأنها موازنة أصغر الوحدات التنفيذية التي تقوم بعدد من الأنشطة، يمثل كل منها جزءا من البرنامج، وتعد بهدف تحقيق الكفاءة وليس الفعالية في تخصيص الموارد، وباستقراء ما تضمنته توصيات لجنة "ترافت" ولجنتي "هوفر" الأولى والثانية، وكذلك قانون الموازنة والمحاسبة بالولايات المتحدة لعام 1950 م يمكن تحديد مضمون موازنة الأداء وتقسيماتها، بما يمكن من تحديد مدى قدرتها على ترشيد الإنفاق العام كأهم أساليب التصدي لعجز الموازنة².

ولتحديد مدى قدرة موازنة الأداء على ترشيد الإنفاق العام كأهم أساليب علاج عجز الموازنة تشير إلى ما يلي³:

- تمثل موازنة الأداء أسلوبا لتقسيم الموازنة، دعت إليه الحاجة إلى "ترشيد الإنفاق العام" وتحقيق المزيد من رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، وذلك من خلال تطوير أساليب الرقابة بحيث تقوم على تحديد الوظائف التي تبرر الحصول على الاعتمادات وتقسيم الوظائف إلى برامج، وإعداد تقارير عن الأداء بما يمكن من متابعة الإنجاز، ويعتبر ذلك من متطلبات ترشيد الإنفاق العام، إذ يمكن من التحقق من مدى الكفاءة والاقتصاد في استخدام الموارد؛

- ولكن يلاحظ على موازنة الأداء أنها لا تتضمن عملية تحديد الأهداف وترتيبها والاختيار بينهما، كما أنها لا تتضمن دراسة برامج الإنفاق البديلة وتحليلها، إذ يتم ذلك الأمر خارج الموازنة العامة، بمعنى أنه يفترض أن الأهداف قد تم تحديدها، وبرامج الإنفاق قد تم اختيارها. وعلى هذا، فإن الموازنة ليس من إمكانياتها تأكيد "فعالية" تخصيص الموارد ومن ثم تنخفض قدرتها على ترشيد الإنفاق العام، باعتبار أنها تفتقد إلى أهم خطوتين من

¹ Charles, COE, **Public Financial Management**, OP cit, P.70.

² إبراهيم ابن داود، مرجع سابق، ص 26.

³ زكريا بيومي، الاتجاهات الحديثة في تطوير أساليب الموازنة ومدى الأخذ بها في مصر، مجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية والاقتصادية، القاهرة، 1983، ص 154.

خطوات ترشيد الإنفاق العام وهما : فعالية تخصيص الموارد بين الدولة والقطاع الخاص وفعالية تخصيص الموارد داخل قطاعات الدولة.

فعلاج عجز الموازنة من خلال ترشيد الإنفاق العام يتطلب بداية التحقق من فعالية تخصيص الموارد بين الدولة والقطاع الخاص، ومن ثم تخليص موازنة الدولة من أوجه الإنفاق التي يستطيع القطاع الخاص الاضطلاع بها بكفاءة. كذلك يتطلب علاج عجز الموازنة التحقق من فعالية تخصيص الموارد داخل قطاعات الدولة وهو ما يعني اضطلاع الحكومة بالوظائف التي من اختصاصها بأفضل الطرق الممكنة، فإذا ما أوضحت الدراسات ضرورة اضطلاع الدولة بوظائف معينة (بدلاً من القطاع الخاص) فهنا تظهر أهمية حصر ودراسة الطرق البديلة لإنجاز هذه الوظائف بما يمكن من اختيار أفضلها، ومن الواضح أن هذه المتطلبات ليست من إمكانيات موازنة الأداء، وإنما تمثل أهم إمكانيات موازنة التخطيط والبرمجة.

وهكذا، يتضح من الإنتقاد السابق ضرورة تكامل تقسيمات الموازنة، إذ تعتبر موازنة الأداء حلقة وصل بين كل من "نظام التخطيط والبرمجة" و"موازنة الاعتمادات والبنود"، حيث تهتم الأولى "بفعالية" تخصيص الموارد، وتساعد الثانية في تحقيق "كفاءة" استخدام الموارد.

المطلب الثالث : موازنة التخطيط والبرمجة.

يمكن تعريف موازنة التخطيط والبرمجة بأنها الأسلوب الذي يوجه اهتمام المخططين بالوحدات الإدارية العليا إلى اتخاذ قرارات تحديد الأهداف القومية وأولوياتها، والاختيار بين البرامج البديلة لتحقيق الأهداف في ضوء المنافع والتكاليف المتوقعة لكل بديل، مع الأخذ في الحسبان قيود الندرة النسبية للإيرادات العامة وكافة الإعتبارات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، التي تحكم عملية تخصيص الموارد بين الدولة والقطاع الخاص، وداخل قطاعات الدولة - على أن يتم ذلك من خلال الموازنة العامة - وبحيث يكون للبرامج - وليس الهيكل الإداري - الأولوية في تحديد بنية الموازنة وهيكلها¹.

¹ Richard A.Musgrave, Paggy B.Musgrave, **Public Finance in theory and practice**, OP cit, P.P. 218,221.

ومن هذا التعريف، يمكن تحديد ملامح هذا التقسيم، وكذا خطوات تطبيقه على النحو التالي¹ :

أولاً : ملامح موازنة التخطيط والبرمجة :

- يتم إعداد هذه الموازنة على مستوى الوحدات الإدارية في قمة الهيكل التنظيمي، وليس على مستوى الوحدات التنفيذية، الأمر الذي يتضمن أن يتم تدفق المعلومات من أعلى إلى أسفل وبصورة مركزية دون مشاركة من جانب المستويات التنفيذية في إتخاذ قرارات تخصيص الموارد؛
- تنتهج هذه الموازنة، التخطيط متوسط وطويل الأجل في إتخاذ قرارات تخصيص الموارد، بما يؤدي إلى تطوير الإلتزام بمبدأ السنوية؛
- تهدف هذه الموازنة إلى تأكيد "فعالية" تخصيص الموارد وليس "كفاءة" تنفيذ البرامج؛
- إن أساس تخصيص الموارد هو "البرامج" بغض النظر عن الخطوط التنظيمية للهيكل الإداري.

ثانياً : خطوات إعداد موازنة التخطيط والبرمجة :

تتمثل خطوات تطبيق موازنة التخطيط والبرمجة فيما يلي :

- تحديد الأهداف القومية بصورة دقيقة وبصفة مستمرة؛
- مراعاة أساليب التحليل المنظم لاختيار الأهداف ذات الأولوية؛
- البحث عن أنسب الوسائل وأكفأها لتحقيق الأهداف؛
- القيام بتخطيط الإنفاق بمعرفة منافع برامج التنفيذ وتكاليفها وإعداد موازنة البرامج لعدد من السنوات؛
- قياس مستوى أداء البرامج لمعرفة أن كل مبلغ قد أنفق على الأنشطة المكونة لها.

¹ عمر أبو دوح، مرجع سابق، ص ص 133-134.

ويمكن تحديد مدى قدرة موازنة التخطيط والبرمجة على علاج عجز الموازنة من خلال ترشيد الإنفاق العام كالتالي¹ :

- تمكن موازنة التخطيط والبرمجة من تحديد أهداف المجتمع، وترتيبها حسب أهميتها النسبية وفقا للمرحلة التي يمر بها المجتمع، مع ربط الأهداف بالبرامج اللازمة لتحقيقها، وتعد هذه الإجراءات بمثابة الخطوة الأولى نحو ترشيد الإنفاق العام من خلال الموازنة؛
- يؤدي تخطيط الإنفاق العام من خلال الموازنة إلى التغلب على العديد من الآثار السلبية التي تنشأ عن الفصل بين عمليتي التخطيط والموازنة - وأهمها القضاء على ظاهرة اختلاف المدى الزمني للموازنة عن المدى الزمني للخطة - الأمر الذي يمكن من تخطيط البرامج في ضوء الموارد المالية المتاحة والممكنة، ومن ثمة القضاء على ظاهرة قصور الاعتمادات بالموازنة عن تغطية تكاليف برامج الخطة وإهدار الموارد التي تنفق على بعض البرامج دون إكمالها، علاوة على إهمال الآثار طويلة الأجل لبرامج الإنفاق العام؛
- يؤدي التخطيط الشامل من خلال الموازنة العامة إلى التنسيق بين كل من برامج الإنفاق العام والخاص، ومن ثم القضاء على ظاهرة تعارض برامج الإنفاق العام مع الإنفاق الخاص الأمر الذي يكفل تخصيص أفضل للموارد على المستوى القومي؛
- يؤدي تخصيص الإنفاق العام على أساس "برامج تحقيق الأهداف" - وبغض النظر عن الهيكل الإداري - إلى توضيح الدور الوظيفي للإنفاق العام، وخلق نوع من التنسيق والتكامل بين الوحدات التنفيذية التي تشترك في الاضطلاع ببرنامج معين؛
- إن تخصيص الإنفاق وفقا لهيكل برامج تحقيق الأهداف يؤدي إلى القضاء على المعايير غير الموضوعية التي تحكم عملية تخصيص الاعتمادات في ظل التقسيم الإداري / النوعي (موازنة الاعتمادات والبنود)، ويبرز مبررات الحصول على الاعتمادات وفقا لمعايير موضوعية، علاوة على تغيير مفهوم الرقابة بحيث تركز على تحقيق الأهداف (رقابة تقييمية) بدلا من التركيز على قانونية "صرف الاعتمادات" (رقابة محاسبية)، ويدعم ذلك اعتماد موازنة التخطيط والبرمجة على أسلوب المنافع / التكاليف في تقييم البرامج واختيارها ومن ثم تخصيص الإنفاق العام، باعتبار أن هذا الأسلوب يتضمن "تقنين" العلاقة بين المدخلات والمخرجات.

¹ Gardner, *Government Finance National*, OP cit, P 64.

وعليه يمكن القول أن موازنة التخطيط والبرمجة تركز على فعالية تخصيص الموارد بين الاستخدامات البديلة من خلال تحديد الأهداف، وإعادة تشكيل الهيكل التنظيمي على أساس برامج تحقيق الأهداف، والاعتماد على أسلوب تحليل المنافع / التكاليف في اختيار أفضل برامج الإنفاق العام¹.

إلا أنه يلاحظ وفي إطار ترشيد الإنفاق العام على هذه الموازنة ما يلي² :

أولاً : من حيث الفعالية : تركز موازنة التخطيط والبرمجة في اتخاذ قرارات تخصيص الموارد على البرامج الجديدة وتحليلها وتقييمها دون البرامج القائمة، الأمر الذي يؤدي إلى استمرار أو زيادة الإنفاق على البرامج القائمة والتي تكون قد فقدت فعاليتها نتيجة تغير العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تحكم عملية اتخاذ قرارات تخصيص الموارد. ويتضمن ذلك تعارضا مع "الفعالية" وخاصة أن بعض البرامج الجديدة قد تكون ذات منافع أكبر، ومن ثم لها أولوية أكبر في تخصيص الموارد مقارنة بالبرامج القائمة.

ثانياً : من حيث الكفاءة : تركز موازنة التخطيط والبرمجة على "الفعالية" دون "الكفاءة"، إذ أنها توضح ما سوف يتم تنفيذه دون توضيح كيفية ذلك، وذلك لأنها لا تتضمن وجود إطار إجرائي يضمن كفاءة التنفيذ، ولعل السبب في ذلك هو التباعد بين المستوى التنفيذي والمستوى الذي عنده تعد قرارات تخصيص الموارد، علاوة على أن ما توفره من بيانات لا يشمل تحديدا لوحدات الأداء أو بنود الإنفاق.

وعليه يمكن الحكم على موازنة التخطيط والبرمجة، بأنها موازنة تسهم جزئيا في تحقيق الفعالية مع عدم تحقيق الكفاءة، ولذا فهي تقي بجزء من متطلبات ترشيد الإنفاق العام.

وعلى هذا، فإنه لا بد وأن تتكامل موازنة التخطيط والبرمجة مع غيرها من تقسيمات الموازنة بما يمكن من ترشيد الإنفاق العام باعتباره أهم أساليب علاج عجز الموازنة.

المطلب الرابع : موازنة الأساس الصفري.

يتمثل منطق موازنة الأساس الصفري في رفض افتراض جمود محددات اتخاذ القرارات بصفة عامة، وقرارات تخصيص الموارد العامة بصفة خاصة، الأمر الذي يقضي بإعادة تقييم لبرامج القائمة بما

¹ إبراهيم ابن داود، مرجع سابق، ص 53.

² Davis J. Ronnie, Charles W. Meyer, **principles of public finance**, Prentice-Hall, INC, Englewood, cliffs, New Jersey, 1983, P.P. 116-117.

يضمن القضاء على أسلوب الموازنة المتزايدة، فأساس تخصيص الإنفاق العام وفقا للأساس الصفري هو مقدار المخرجات المتوقعة من كل برنامج بغض النظر عن كونه جديدا أو قائما. ويلاحظ أن موازنة الأساس الصفري لا تعني من الناحية العملية إعادة تقييم كافة برامج الإنفاق القائمة وبدءا من الصفر، أي كأنها غير موجودة، وإنما المقصود بما يتفق وفعالية تخصيص الموارد من ناحية وإمكان التطبيق من ناحية أخرى، هو إعادة تقييم بعض وليس كل البرامج القائمة على فترات وليس سنويا، وليس من الصفر وإنما يتم تقييم البرامج عند مستويات مختلفة من الإنفاق قد تقل أو تساوي أو تزيد عن مستوى الإنفاق الجاري¹.

الفرع الأول: تعريف موازنة الأساس الصفري.

لقد اختلف الكتاب حول تعريف موازنة الأساس الصفري من حيث الزوايا التي ينظرون منها ومحاور التركيز التي تهتمون بها، مما أدى إلى تعدد تعريفات هذه الموازنة بل واختلافها أيضا. وتشير إلى بعض هذه التعريفات في محاولة للوصول إلى تعريف يركز على كل أو معظم جوانب هذه الموازنة، ويتفق في نفس الوقت مع هدف السعي إلى علاج عجز الموازنة من خلال ترشيده الإنفاق العام.

لقد عرفها "بيير" بأنها "ذلك النظام الذي يتضمن إعادة تقييم كافة البرامج الحكومية، بغض النظر عن كونها جديدة أو قائمة في كل مرة يتم فيها إعداد الموازنة"². ويلاحظ على هذا التعريف أنه وإن كان يمس جوهر الأساس الصفري، فإنه يركز على فعالية تخصيص الموارد، دون كفاءة استخدامها كذلك فإن القول بإعادة تقييم "كافة" البرامج، وفي كل مرة تعد فيها الموازنة قد يكون مقبولا من الناحية النظرية أو ربما عندما يتم تطبيق هذا النظام على الوحدات الخاصة صغيرة الحجم، إلا أنه لا يتفق وإمكانيات التطبيق على البرامج العامة.

ويؤخذ الانتقاد السابق أيضا على تعريف "المكتب التنفيذي للموازنة بالولايات المتحدة"، حيث يعرفها بأنها "عملية إدارية تستخدم لتقييم كافة البرامج والأنشطة، ودمج ذلك بعملية تقدير الاعتمادات وتخطيط البرامج". أما تعريف "جريميم تايلور" بأنها تعني "إعداد الموازنة بغض النظر عما حدث في الماضي، حيث يتم إعادة تقييم الأهداف، وطرق الإنجاز والموارد". فإنه وإن كان يشير إلى كل من "الفعالية" متمثلة في إعادة تقييم الأهداف، و"الكفاءة" متمثلة في إعادة تقييم طرق الإنجاز والموارد المتاحة،

¹ كمال حشيش، أصول المالية العامة، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، 1984 م، ص 73

² رياض الشيخ، المالية العامة، مطابع الدجوى، القاهرة، 1989 م، ص 43.

ويمس جوهر الأساس الصفري متمثلاً في افتراض تغيير محددات اتخاذ القرارات ومن ثم ضرورة إعادة التقييم، فإنه يلاحظ عدم الدقة في القول بعدم الاعتماد على ما حدث في الماضي، إذ أنه لا سبيل إلى إعادة التقييم إلا اعتماداً على تحديد الانحرافات ونتائج الأعمال في الماضي¹.

وعلى أساس ما سبق من تعريفات يمكن تبني تعريف "محمد عمر أبو دوح" لموازنة الأساس الصفري على أنها " أسلوب متطور لعمل نظام الموازنة، يتمثل منطقه في رفض افتراض جمود محددات إتخاذ قرارات تخصيص الموارد، ومن ثم فهو يعمد إلى استمرار تقييم كل من البرامج الجديدة وبعض البرامج القائمة - على فترات وعند مستويات معينة من الإنفاق ليس من الضروري أن تصل إلى الصفر - وفقاً لما يطرأ على محددات إتخاذ قرارات تخصيص الموارد وخطط التشغيل ومعايير الأداء من تغيرات بما يضمن استمرار الفعالية في تخصيص الموارد والكفاءة في استخدامها².

بعد التطرق لمضمون وكذا تعريف موازنة الأساس الصفري، يمكن التطرق إلى خطوات تطبيقها وفقاً لما تم توضيحه في المضمون والتعريف.

الفرع الثاني: خطوات تطبيق موازنة الأساس الصفري.

يمكن تطبيق موازنة الأساس الصفري وفق مجموعة من الخطوات تضمن جانب المشاركة بين كافة المستويات الإدارية، إذ أن دورة إعداد هذه الموازنة تأخذ الشكل الدائري الذي تتدفق فيه المعلومات من الأعلى إلى الأسفل ثم من الأسفل إلى الأعلى وهكذا، ويتضح ذلك من خلال استقراء خطوات تطبيق هذه الموازنة :

أولاً: تحديد وحدات القرار : يمكن تعريف وحدة القرار على أنها "مجموعة من الأنشطة التي على أساسها يتم التحليل، وهي قد تكون "مركز تكاليف" أو "كيانا تنظيميا" أو "برنامجاً" أو "مجموعة من البرامج" أو "الأنشطة" التي يمكن تحديدها، وتحليلها بكفاءة، وتخصيص الموارد على أساسها، بمعنى أن وحدة القرار تمثل عنصراً من عناصر هيكل إتخاذ القرارات، المحددة وفقاً للمسار التقاطعي للبرنامج وعلى أساس الاضطلاع بعمل معين تكون مسؤولة عنه³.

¹ Peter C. Sarant, **Zero-Base Budgeting in The Public Sector**, A pragmatic Approach, Addison-Wesly publishing CO, London, 1978, P. 2.

² رياض الشيخ، المالية العامة، مرجع سابق، ص 44.

³ Peter C. Sarant, OP cit, P.P. 13-14.

ثانياً: إعداد حزم القرارات : ويمكن تحديد تعريفها أنها " وثيقة تحدد وتعرف وتصف الأنشطة بطريقة تمكن المديرين من تقييمها وترتيبها بالنسبة للأنشطة الأخرى، وبما يمكن من اتخاذ قرار بتمويلها أو استبعادها¹.

وتتضمن حزم القرارات بيانات ومعلومات عن² :

- أهداف البرنامج أو النشاط؛
 - كيفية تنفيذ البرنامج (أو النشاط)؛
 - تحديد المستويات البديلة للإنفاق على كل برنامج أو نشاط؛
 - تحديد حجم الموارد المطلوبة لتنفيذ النشاط؛
 - تحديد النتائج المتوقعة من عدم تنفيذ النشاط وإلغاء الاعتمادات التي كانت مقررة له.
- ثالثاً: مراجعة حزم القرارات وترتيبها : ويمكن تعريف عملية الترتيب بأنها " العملية التي تمكن من تحقيق التخصيص الأمثل للموارد النادرة على أكثر البدائل كفاءة وإنتاجية"³.

كما أن عملية الترتيب سوف تشمل على البدائل التالية⁴ :

- طرق وحيدة للإنجاز ذات مستوى جهد وحيد للإنفاق، وهذه لا يتم الاختيار بينها على مستوى كل وحدة قرار؛
- طرق وحيدة للإنجاز ذات مستويات جهد بديلة. وهذه يتم ترتيبها بغرض استبعاد بعض مستويات الجهد على مستوى كل وحدة قرار؛
- طرق بديلة ذات مستوى جهد وحيد. وهذه يتم ترتيبها بغرض استبعاد بعض الطرق؛
- طرق بديلة ذات مستويات جهد بديلة. وهذه يتم ترتيبها وفق الطرق، ومستويات الجهد؛
- طرق متكاملة. يتعين تحديد نقاط التكامل ومن الخطأ الاختيار بينهما.

¹ كمال بكري، مبادئ الإقتصاد، الدار الجامعية، بيروت، 1986، ص 123.

² نفس المرجع، ص ص 123-124.

³ Thomas J, Francl, W , Thomas Lin, Mikolas A, Vasarhelyi, **planning, Budgeting, and control for Data Processing Van Nostrand**, Reinhold CO, 1984, P.P. 47,49.

⁴ Peter C. Sarant, **Zero-Base Budgeting in The Public Sector**, OP cit, P.P 14-15.

والمقصود بالترتيب والاختيار، ذلك الذي يتم على مستوى كل وحدة قرار على حدى - الترتيب والاختيار الأولى - والهدف من ذلك علاوة على التمهيد لعملية الترتيب على مستوى الجهة ككل، هو استبعاد بعض حزم القرارات للتقليل مما يتم رفعه إلى المستويات الأعلى.

رابعاً: إعداد تقديرات الموازنة : بعد ترتيب حزم القرارات، وفي ظل تحديد حد القطع أو الحد الأقصى للإنفاق Cut-off line، يمكن تحديد الحجم الإجمالي للإنفاق العام موزعا على برامج وأنشطة تحقيق الأهداف، كذلك فإن مجموع تكاليف حزم القرارات من الاستخدامات المختلفة (خدمة العمل، مستلزمات الإنتاج، التكاليف الاستثمارية، ... إلخ) يمكن من إعداد الموازنة في صورة التقسيم النوعي للإنفاق موزعا على وحدات القرارات، ولهذا فإن موازنة الأساس الصفري تتضمن تقسيم إداري / نوعي للإنفاق، ولكن كتقسيم ثانوي، وكمرحلة نهائية في مرحلة إعداد هذه الموازنة¹.

الفرع الثالث: موازنة الأساس الصفري ومتطلبات ترشيد الإنفاق العام.

من خلال استقراء مضمون ومفهوم، وخطوات تطبيق موازنة الأساس الصفري، يمكن تحديد ما يتوافر لها من متطلبات ترشيد الإنفاق العام، ومن ثم تحديد إذا ما كانت تكفي بمفردها كتقسيم يحقق متطلبات ترشيد الإنفاق العام، ومن ثم التصدي لعجز الموازنة، أم أنها لا بد وأن تتكامل مع غيرها من تقسيمات الموازنة في تقسيم مركب تتوافر فيه متطلبات ترشيد الإنفاق العام ومن ثم علاج عجز الموازنة، وهذا ما يتم توضيحه في النقاط التالية² :

- يلاحظ من خلال الدراسة المقارنة لموازنة الأساس الصفري مع غيرها من تقسيمات الموازنة أنها تمثل في بعض جوانبها امتدادا لموازنة التخطيط والبرمجة، ويمثل البعض الآخر جوهر موازنة الأداء، هذا علاوة على ما تتميز به من ملامح خاصة بها، وهي بهذه الخصائص تقي بالجزء الأكبر من متطلبات ترشيد الإنفاق العام؛
- فهي تلتقي مع موازنة التخطيط والبرمجة بما تتضمنه في مرحلة تحديد وحدات القرارات من مقومات تحقيق الفعالية في تخصيص الموارد متمثلة في :

- ✓ تحديد الأهداف التي تسعى الجهة الحكومية إلى تحقيقها؛
- ✓ تحديد واختيار أفضل البدائل اللازمة لتحقيق تلك الأهداف؛

¹ رياض الشيخ، مرجع سابق، ص 51.

² كمال حشيش، أصول المالية العامة، مرجع سابق، ص ص 81-82.

✓ إعادة تشكيل الهيكل الإداري للجهات التنفيذية وفقا لمقتضيات تنفيذ البرامج.

غير أن ما يجب ملاحظته هنا أن موازنة الأساس الصفري، تمكن من تحقيق الفعالية على المستوى الجزئي (مستوى الوحدة أو الجهة الحكومية)، وليس على المستوى الكلي (القومي)، بمعنى أنها تبدأ بافتراض وجود خطوة سابقة متمثلة في تحديد الأهداف، وتخطيط برامج الإنفاق على المستوى القومي، وهذه الخطوة تتضمنها موازنة التخطيط والبرمجة، الأمر الذي يدعو إلى القول بأن موازنة الأساس الصفري تبدأ من حيث انتهت موازنة التخطيط والبرمجة¹.

- وتتفق موازنة الأساس الصفري في بعض جوانبها مع موازنة الأداء، من خلال مرحلة إعداد حزم القرارات، باعتبارها تمثل خطط تشغيلية تؤكد على الكفاءة في استخدام الموارد على مستوى الوحدات التنفيذية؛

- وأما الذي تتميز به موازنة الأساس الصفري عن غيرها من تقسيمات الموازنة، ويجعلها أكثر قدرة على الوفاء بمتطلبات ترشيد الإنفاق العام، ومن ثم التصدي لعجز الموازنة فيتمثل في² :

✓ ما يقوم عليه منطق هذه الموازنة من رفض افتراض جمود محددات قرارات تخصيص الموارد، حيث تتميز هذه الموازنة بالعمل على تقييم برامج الإنفاق الجديدة والقائمة بما يضمن المزيد من الفعالية في تخصيص الموارد، ومن ثم مزيدا من الرشد في الإنفاق العام وخاصة أن إعادة تقييم البرامج القائمة يؤدي إلى القضاء على ظاهرة "الموازنة المتزايدة" والتي تعتبر من أهم مظاهر البعد عن ترشيد الإنفاق العام وأهم أسباب عجز الموازنة، نظرا لما تؤدي إليه من زيادة اعتمادات البرامج التي فقدت فعاليتها؛

✓ يعتبر تحديد المستويات البديلة للإنفاق على البرامج والأنشطة من مستحدثات الأساس الصفري، ويعد ذلك من أهم متطلبات ترشيد الإنفاق العام وخاصة أن مستويات الإنفاق ذات التكاليف الأقل يكون لها أولوية في مرحلة ترتيب حزم القرارات، بل إن تحديد المستويات البديلة للإنفاق - مع وجود تحديد مسبق للحد

¹ كمال حشيش، مرجع سابق، ص 88.

² Peter A.Pyhr, **Zero – base – Budgeting, A practical managment tool for evaluating expenses**, John Wiley and sons, New York, 1973, P.P. 152,164.

الأقصى للإنفاق Cut-off - يؤدي بالوحدات الحكومية إلى الرشد في استخدام الموارد بما يمكنها من تحقيق هذه الأهداف، وخاصة أنه سوف يتم تقييم أدائها اعتمادا على معايير للأداء ومقاييس للفعالية؛

✓ تتميز أيضا موازنة الأساس الصفري بتأكيد روح المشاركة في اتخاذ القرارات، ففي الوقت الذي تتدفق فيه المعلومات من أعلى إلى أسفل في ظل التخطيط والبرمجة - وما يؤدي إليه ذلك من مركزية اتخاذ القرارات ويجعل عملية التخطيط بعيدة عن إمكانيات التطبيق - ومن أسفل إلى أعلى في ظل موازنة الأداء - متضمنا حرصا على الكفاءة دون تحقيق للفعالية في تخصيص الموارد - فإن تدفق المعلومات في ظل الأساس الصفري يتم من أعلى إلى أسفل في مرحلة تحديد وحدات القرارات، ومن أسفل إلى أعلى في مرحلة تحديد حزم القرارات وكذا ترتيبها (الترتيب الأول)، ثم من أعلى إلى أسفل في مرحلة إعادة الترتيب (الترتيب النهائي)، ويؤدي ذلك إلى مشاركة كافة المستويات الإدارية في تخطيط وإدارة والرقابة على الموازنة العامة، ويجعل عملية التخطيط متفقة مع إمكانيات التطبيق.

وهكذا، فإن موازنة الأساس الصفري باستخدامها لمخرجات موازنة التخطيط والبرمجة، وتأكيدها على جوهر موازنة الأداء، وتحقيقها لرقابة المسؤولية وفقا لموازنة الاعتمادات، ستتمكن من الوفاء بالجزء الأكبر من متطلبات ترشيد الإنفاق العام¹.

¹ كمال بكري، مبادئ الإقتصاد، المرجع السابق، ص 130.

خلاصة

إن عملية ترشيد النفقات العامة تعتمد في الأساس الأول على تحديد المفهوم لها، ومن خلال الدراسة فإن هذا المفهوم يعتمد على التطور الوظيفي للدولة وكذا الاعتماد على أدوات السياسة الإنفاقية في تحقيق أهداف المجتمع، وكذا فهو مرتبط بتزايد الإنفاق العام المرتبط بعوامل يصعب تجنبها وهذا في ظل الدول النامية، ومنه فإن المفهوم لا يعني تخفيض الإنفاق العام وإنما هو عملية تركز على زيادة الإنفاق العام وفق آلية تعمل على تخصيص الموارد بين الدولة والقطاع الخاص وكذا بين قطاعات الدولة في حد ذاتها مع ضمان الفعالية وكذا الكفاءة في استخدام الموارد، مع وجود الضبطية والمتمثلة في الرقابة العامة.

فمتطلبات ترشيد الإنفاق العام تعتمد على التخصيص للمواد لضمان الفعالية وكذا الكفاءة في استخدام الموارد، وذلك بتحديد الأهداف التي يسعى المجتمع إلى تحقيقها بصورة دقيقة وبصفة مستمرة مع العمل على تخصيص الموارد وفقا لهيكل برامج تحقيق الأهداف وما يؤدي إليه ذلك من إعادة تنظيم الهيكل الإداري للدولة بما يتفق ومتطلبات الاضطلاع بالبرامج، مع تفصيل البرامج إلى مكوناتها من برامج فرعية وأنشطة ومهام، الأمر الذي يمكن من تحديد مراكز المسؤولية عن إنجاز مكونات البرامج. هذا، مع وضع إطار تنفيذي ملزم ودقيق يضمن كفاءة تنفيذ البرامج المختارة مع تحديد مدى زمني للتنفيذ يمكن من الوقوف على مدى التقدم في إنجاز الأعمال، مع ضرورة توافر نظام رقابي فعال يضمن توافق التنفيذ مع ما سبق تخطيطه، مع تطوير مفهوم الرقابة المستندية إلى الرقابة التقييمية.

كما تلعب تقسيمات الموازنة دور كبير في توجيه عملية ترشيد الإنفاق العام، فمتطلبات ترشيد الإنفاق العام تقضي بتكامل تقسيمات الموازنة، فتقسима بمفردة لا يفي بالمتطلبات (التخطيطية، الإدارية، الرقابية) اللازمة لترشيد الإنفاق العام، كما أن تقسيمات الموازنة ليست بديلا عن بعضها، بعضا، بحيث يكمل كل تقسيم أوجه قصور التقسيمات الأخرى في إطار تقسيم مركب تتوافر فيه متطلبات ترشيد الإنفاق العام.

الفصل الرابع:

ترشيد النفقات العامة وفق

آليات السياسة المالية في الجزائر

تمهيد

بعد ما تم تسليط الضوء على مفهوم السياسة المالية في الدول النامية وتوافقها والسياسة الكينزية، مع ضرورة توفر المرونة الاقتصادية التي تضمن الوصول إلى تحقق النتائج المرغوب فيها من تطبيق السياسة المالية، وكذا إبراز إمكانيات السياسة المالية من خلال أدواتها في القدرة على ترشيد النفقات العامة، مع توضيح ماهية الترشيح وعلاقته بالسياسة المالية من خلال التخصيص للموارد وكذا كفاءة الاستخدام وذلك من خلال تقسيمات الموازنة العامة المختلفة.

من خلال ما سبق وباعتبار الجزائر من الدول النامية، سيتم من خلال هذا الفصل تسليط الضوء على إمكانية إبراز الدور الذي تلعبه السياسة المالية في ترشيد النفقات العامة في الجزائر وذلك من خلال النقاط التالية:

المبحث الأول: المالية العامة في الجزائر؛

المبحث الثاني: تحليل علاقة السياسة المالية بمالية الدولة وأثرها على مؤشرات الإقتصاد الكلي؛

المبحث الثالث: دراسة تقسيمات الموازنة العامة وتحليل تطور النفقات العامة؛

المبحث الرابع: واقع رشادة النفقات العامة وفق الآليات المتبعة؛

المبحث الخامس: تحليل لآليات الدولة في ترشيح الإنفاق العام.

المبحث الأول : المالية العامة في الجزائر.

قبل التطرق إلى ترشيد النفقات العامة في الجزائر والدور الذي تلعبه السياسة المالية في ذلك، يجب أولاً عرض التركيبة المالية للجزائر والأسس القائمة عليها خاصة من الجانب القانوني، فهذا المبحث يعتبر أساسي وضروري لفهم مكونات الموازنة العامة للجزائر وكيفية تقسيمها والأسس المبنية عليها ومدى ملاءمتها للسياسة المالية وآليات ترشيد النفقات العامة.

فالموازنة العامة في الجزائر تتميز بقواعد ومبادئ أساسية تحكمها، حيث تعتبر الوثيقة التشريعية التي يتم من خلالها تقدير وإجازة كل النفقات والإيرادات العامة للدولة للسنة، وذلك من أجل ضمان السير الجيد للمصالح العمومية ومن أجل تحسين الخطة السنوية للتنمية وتحكم الموازنة العامة في الجزائر أربعة مبادئ أساسية وهي مبدأ السنوية، مبدأ الوحدة، مبدأ الشمول ومبدأ توازن الموازنة العامة للدولة، أما بالنسبة لبنود الموازنة العامة للدولة في الجزائر فتتمثل في النفقات العامة والتي تنقسم إلى نفقات التجهيز ونفقات التسيير، والجانب الآخر يتمثل في الإيرادات العامة وهي أيضاً تنقسم من جهتها إلى إيرادات اختيارية وإيرادات إجبارية.

المطلب الأول : مبادئ الموازنة العامة للدولة في الجزائر وقوانين المالية.

لقد وضع المشرع الجزائري قواعد ومبادئ أساسية تحكم الموازنة العامة للدولة وأيضاً حدد العلاقة بين قانون المالية والموازنة العامة.

الفرع الأول: مبادئ الموازنة العامة للدولة في الجزائر.

تقوم عملية إعداد الموازنة العامة للدولة في الجزائر تحت قواعد، حيث تكون القدرات المالية للدولة خاضعة إلى العديد من المبادئ، وهذا السبب رئيسي ويتمثل في الترخيص والرقابة البرلمانية على الموازنة العمومية للدولة، ومن أبرز مبادئ الموازنة العامة للدولة ما يلي:

أولاً: مبدأ السنوية :

من خلال تعريف الموازنة العامة للدولة في الجزائر يظهر لنا مبدأ السنوية من خلال هذا التعريف: "الموازنة هي الوثيقة التي تقدر للسنة المالية..."¹، وأيضاً يتبين لنا ذلك من خلال التعريف الموالي: "الموازنة هي البيان الذي من خلاله ترخص وتقدر الإيرادات والنفقات السنوية للدولة..."

¹ جمال لعامرة، منهجية الموازنة العامة للدولة، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2004 م، ص 85.

فالتحديد الدوري لترخيص الموازنة تتوافق مع السنة¹، بمعنى أن النفقات المرخص بها في قانون المالية لا تكون صالحة إلا لمدة سنة واحدة، وبعد مرور هذا الأجل فإن كل عملية إنفاق غير ممكنة من حيث المبدأ والتاريخ المحدد لبداية السنة المالية في الجزائر كانت في الماضي مع بداية أفريل أما في الوقت الحالي فإن سنة تطبيق الموازنة العامة تكون من 01 جانفي إلى 31 ديسمبر، بحيث يكون تنفيذ الموازنة العامة متوافقا.

ثانياً: مبدأ وحدة الموازنة :

حيث قصد بهذا المبدأ بأن تكون كل عناصر الموازنة مدرجة في بيان واحد، بمعنى أن تخصص موازنة واحدة تكون ملمة بجميع النفقات والإيرادات وذلك مهما كانت طبيعتها ويقوم البرلمان بالتصويت عليها مرة واحدة وبصورة عامة². ومن خلال هذا المبدأ يمكن تحديد الوضعية المالية للدولة وتحديد وضعية الموازنة العامة للدولة هل هي في حالة توازن أم لا (عجز أم فائض)، وما تجدر إليه الإشارة أن مبدأ وحدة الموازنة العامة للدولة يواجه العديد من الصعوبات الأساسية، خصوصا بعد انتقال الجزائر إلى مرحلة اقتصاد السوق، وذلك ما أدى إلى تعديل قاعدة الوحدة ومن جانب آخر الأخذ ببعض الاستثناءات، ومن أبرز التعديلات التي أدخلت على قاعدة وحدة الموازنة العامة هي إدراج الميزانيات الملحقة من جانب والحسابات الخاصة بالخرينة من جانب آخر³.

أ- **الميزانيات الملحقة:** "يجوز أن يكون موضوع الميزانيات الملحقة، العمليات المالية لصالح الدولة التي لم يضمن عليها قانون الشخصية الاعتبارية، والتي يهدف نشاطها أساسا إلى إنتاج بعض الموارد أو تأدية بعض الخدمات المدفوعة الثمن"⁴. ومثال ذلك الموازنة الملحقة للبريد والمواصلات والتي تتضمن مجموع الإيرادات والنفقات، إضافة إلى ذلك اعتمادات الاستثمارات، غير أنه تسجل النفقات التي تكون مخصصة لتسيير الإدارة المركزية لوزارة البريد والمواصلات وأيضا النفقات المخصصة لتسيير المصالح التنفيذية اللوائية المكلفة بمتابعة وتقدير نشاط مصالح البريد والمواصلات في الموازنة.

¹ Ben marouf A.E.K, **Introduction à l'économie des finances publiques**, 1984. P.08.

² Op cit, p.09.

³ جمال لعامرة، **منهجية الموازنة العامة للدولة**، المرجع السابق، ص 98.

⁴ المادة 44، قانون رقم 17/84 المؤرخ في 8 شوال عام 1404 هـ الموافق لـ: 7 يوليو 1984 المتعلق بقوانين المالية (الجريدة الرسمية)، العدد 28 المؤرخة في 10 يوليو 1984 م.

ب- الحسابات الخاصة بالخرينة: وهي عبارة عن حسابات وجدت كاستثناء لبعض القواعد كقاعدة الوحدة، حيث يقصد بها المبالغ التي تدخل الخزينة وأنها تخرج منها مستقبلا لا تعتبر إيرادا بالمعنى التام، وأيضا المبالغ التي تخرج من الخزينة والتي ترجع إليها فيما بعد لا تعد إنفاقا عاما.

حيث جاء في الفصل الأول من قانون المالية 17/84 إجازة فتح الحسابات الخاصة للخرينة بالشكل التالي: " لا يجوز فتح الحسابات الخاصة بالخرينة إلا بموجب قانون المالية ولا تشمل هذه الحسابات الخاصة سوى الأصناف التالية:

- الحسابات التجارية؛
- حسابات التخصيص الخاصة؛
- حسابات القروض؛
- حسابات التسبيقات؛
- حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية.

ثالثاً: مبدأ شمول الموازنة العامة للدولة :

وتعني قاعدة عمومية الموازنة العامة للدولة أن تدرج كافة الإيرادات والنفقات في موازنة الدولة دون إرجاء تخصيص أو مقاصة بينها¹. حيث يقوم هذا المبدأ على قاعدتين وهما:

- قاعدة عدم تخصيص الإيراد؛
- قاعدة الناتج الخام .

فقاعدة الناتج الخام تعني ضرورة تسجيل النفقات والإيرادات بمبالغها الخام أما قاعدة عدم تخصيص الإيراد فتعني عدم توجيه حصيلة إيراد عام معين إلى نفقة عامة محددة، حيث في الجزائر لا يمكن تخصيص أي إيراد عام لتغطية نفقات الموازنة العامة بلا تفریق².

رابعاً: مبدأ توازن الموازنة العامة للدولة :

يأخذ مبدأ توازن الموازنة العامة طابعا خاصا، فحتى سنة 1965 جميع النفقات العامة تظهر في الموازنة العامة، نفقات التسيير ونفقات التجهيز، حيث بدأت تظهر بعض الإختلالات وذلك ابتداء مع

¹ جمال لعامرة، مرجع سابق، ص 122.

² نفس المرجع، ص 123.

مرحلة تطبيق مخططات التنمية، حيث أنه في الفترة 1969/1967 (المخطط الثلاثي) شهدت مشاكل التمويل في الخزينة، ومع ظهور مشكلة التمويل وزيادة النفقات العامة وبالتالي ظهور مشكلة التوازن حيث أنه لحل هذا المشكل تم إدخال ضمن مكونات الموازنة ما يعرف بالموارد المؤقتة (التسبقات والقروض)، وذلك ما أدى إلى التخفيف من ثقل النفقات على الخزينة العمومية للدولة، وكبح الازدياد السريع في العجز، أما بعد سنة 1971 فقد شرعت الجزائر خلال هذه المرحلة بعدة إصلاحات وذلك من أجل تسهيل عملية التمويل لمختلف المخططات، حيث تخص هذه الإصلاحات إدماج ضمن الموازنة العامة للدولة مجموع نفقات الاستثمار وذلك ما أدى إلى سهولة في تمويل الخزينة والرجوع إلى التوازن في الموازنة العامة للدولة¹.

حيث انخفض العجز حتى تحقق الفائض بداية سنة 1974 وحتى سنة 1985 أين ظهر العجز بسبب أزمة البترول، حيث بقي العجز مستمرا حتى سنة 1991 أين تحقق التوازن وبعد ذلك استمر العجز إلى غاية 2003 ما عدا سنة 2000 أين تحقق فائض في الموازنة العامة للدولة².

الفرع الثاني: قوانين المالية.

لقد جاء في المادة السادسة من القانون الصادر في 07 جويلية 1984 ما يلي: "إن الإيرادات والنفقات النهائية للدولة تحدد سنويا بموجب قانون المالية، كما توزع وفق الأحكام التشريعية، وهي تشكل الموازنة العامة للدولة"³.

فمن التعريف السابق تتضح لنا العلاقة التي تربط بين الموازنة العامة وقانون المالية، فكما نعلم أن الموازنة العامة تقوم على قاعدة الوحدة، بمعنى أن تكون في صورة وثيقة واحدة، حيث يجب إجازتها بواسطة البرلمان، فبالضرورة أن تكون على شكل قانون يطلق عليه اسم قانون المالية، وبمعنى آخر أن قانون المالية هو عبارة عن الصورة القانونية للموازنة العامة.

حيث تصدر الموازنة العامة للدولة في صورة قانون مالية يضيف عليها الشكل القانوني والتشريعي، لذلك وضعت قواعد قانونية من أجل تنظيم هذا النوع من القوانين، ويدخل في أحكامها من خلال تحديد مجالها وأهدافها وعلاقتها بالقوانين الأخرى المنظمة للموازنة العامة للدولة وهذا ما يسمى

¹ Ben marouf A.E.K, **Introduction à l'économie des finances publiques**, op cit, P.12.

² جمال لعامرة، مرجع سابق، ص ص 151، 146.

³ القانون 17/84، المرجع السابق، المادة 06.

بقانون المالية الأساسي أو العضوي وهو الركيزة التي تقوم عليها قوانين المالية الأخرى وذلك ما يتجلى لنا من خلال القانون 17/84 حيث نجد قوانين المالية في الجزائر على الشكل التالي¹:

- قانون المالية السنوي؛
- قانون المالية التكميلي المعدل؛
- قانون ضبط الموازنة.

أولاً: قانون المالية السنوي:

قانون المالية السنوي هو القانون الذي يقوم بتحديد التوازنات العامة للاقتصاد الوطني والنفقات والإيرادات التي تكفل تحقيق هذا التوازن، حيث تظهر لنا في الموازنة العامة مجموع النفقات والإيرادات العامة المخصصة لتحقيق خطة الحكومة، التي تتناسب مع مجموع أهداف المجتمع، حيث يظهر لنا ذلك من خلال المادة 01 من القانون 88 / 05، حيث يقرر ويرخص قانون المالية للسنة بالنسبة لكل سنة مدنية بمجمل موارد الدولة وأعبائها وكذلك الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية كما يقرر ويرخص علاوة على ذلك المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية وكذا النفقات برأسمال².

ثانياً: قانون المالية التكميلي والمعدل :

يصدر قانون المالية التكميلي والمعدل وذلك خلال السنة المالية من أجل تكملة وتعديل محتوى قانون المالية السنوي، لأنه عند تنفيذ الموازنة العامة للدولة المقررة في قانون المالية السنوي، قد تحدث تغيرات اقتصادية وطبيعية داخلية وخارجية، تحدث إختلالات، لذلك يلجأ إلى قانون المالية التكميلي أو المعدل، والذي ينص على التعديلات اللازمة، حيث يصادق عليه البرلمان بغرفتيه، ويمكن تلخيص ما سبق من خلال المادة 03 من قانون رقم 84 / 17 " يمكن لقانون المالية التكميلي والمعدل دون سواها، إتمام أحكام قانون المالية للسنة أو تعديلها خلال السنة الجارية"³.

¹ القانون 17/84، مرجع سابق، المادة 02.

² قانون رقم 05/88 المؤرخ في 22 جمادى الأولى عام 1408 هـ الموافق لـ: 12 جانفي 1988 م المعدل والمتمم لقانون 17/84 الجريدة الرسمية العدد 02 الصادرة في 13 جانفي 1988 م.

³ القانون 17/84، نفس المرجع، المادة 03.

ثالثاً: قانون ضبط الموازنة :

تستطيع استخلاص تعريف قانون ضبط الموازنة من المادة 5 من قانون 84 / 17: " يشكل قانون ضبط الموازنة الوثيقة التي تثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية والمعدلة الخاصة بكل سنة مالية"¹.

حيث يمكن القول بأن هذا القانون يتطابق مع حسابات نتائج السنة أو الحسابات الختامية، والهدف من هذا القانون هو تحديد النتائج المالية لكل سنة ويقوم بتحديد الفائض أو العجز الذي حققته الموازنة.

المطلب الثاني : النفقات في الموازنة العامة للدولة في الجزائر.

يتم تصنيف النفقات العامة في الجزائر إلى صنفين رئيسيين وهما نفقات التسيير ونفقات التجهيز، وكل صنف ينقسم بدوره إلى عدة أبواب.

الفرع الأول: نفقات التسيير.

حيث تخص هذه النفقات النشاط العادي والطبيعي الذي تقوم به الدولة، وهي تلك الاعتمادات التي تكون مسجلة في موازنة الدولة والتي تكون موجهة لتغطية المصاريف الضرورية لتسيير المرافق العمومية مثل أجور الموظفين وكافة النفقات الخاصة بتسيير نشاط الدولة، حيث تدون نفقات التسيير في جدول يرمز له بالرمز "ب".

حيث تنقسم نفقات التسيير إلى أربعة أبواب وهي²:

- أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات؛
- مخصصات السلطات العمومية؛
- النفقات الخاصة بوسائل المصالح؛
- التدخلات العمومية .

فمجموع نفقات التسيير المذكورة في الأبواب الأربعة تجزء في قانون المالية في الجدول "ب"

للموازنة العامة للدولة في الصورة التالية :

¹ القانون 17/84، مرجع سابق، المادة 05.

² عبد المجيد قدي، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية، د م ج، الجزائر، 2003 م، ص 181.

- فالنفقات الخاصة بالباب الأول والثاني المشتركة في كل الوزارات أو الخاصة بوزارة دون الأخرى يتم جمعها في موازنة النفقات المشتركة بعد تخصيص الاعتماد لكل وزارة؛
- أما النفقات الخاصة بالباب الثالث والرابع فهي مقسمة إلى وزارات حيث أن قانون المالية يحدد إجمالاً مبلغ الاعتمادات المخصصة لكل دائرة وزارية، حيث يقوم القانون بعد ذلك بتحديد تقسيمات هذه الاعتمادات الإجمالية لكل فصل، ولكل جزء حسب طبيعة كل نفقة والجدول الآتي يحدد مختلف التخصيصات الدورية وحسب كل دائرة وزارية:

الجدول رقم (1-4) : التخصيصات حسب كل دائرة وزارية

الدوائر الوزارية	الدوائر الوزارية
الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات	رئاسة الجمهورية
الثقافة	مصالح رئيس الحكومة
الاتصال	الدفاع الوطني
المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والصناعة التقليدية	الداخلية والجماعات المحلية
التعليم العالي والبحث العلمي	الشؤون الخارجية
البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال	العدل
الشباب والرياضة	المالية
التكوين والتعليم المهنيين	الطاقة والمناجم
السكن والعمران	الموارد المائية
الصناعة	التجارة
العمل والضمان الاجتماعي	الشؤون الدينية والأوقاف
التشغيل والتضامن الوطني	المجاهدين
العلاقات مع البرلمان	التهيئة العمرانية والبيئة
الصيد البحري والموارد الصيدية	النقل
السياحة	التربية الوطنية
	الفلاحة والتنمية الريفية
	الأشغال العمومية

المصدر: من إعداد الباحث بالإعتماد على: نشرات قوانين المالية للسنوات من 2000 إلى 2016.

الفرع الثاني: نفقات التجهيز.

حيث تتكون نفقات التجهيز من الاستثمارات الهيكلية الاقتصادية والاجتماعية والإدارية، والتي لا تعتبر مباشرة كاستثمارات منتجة ويضاف إلى هذه الاستثمارات إعانات التجهيز المقدمة لبعض المؤسسات

العمومية وما يميز هذه النفقات أساسا أنها تستعمل من طرف قطاعات غير منتجة، أو التي تكون منتجة بصفة غير مباشرة¹. حيث تنقسم نفقات التجهيز إلى ثلاثة أبواب وهي²:

- الاستثمار المنفذ من قبل الدولة؛
- إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة؛
- النفقات الأخرى لرأس مال.

حيث أن مجموع نفقات التجهيز تدون في الجدول "ج" وتدرج في هذا الجدول قانون المالية حسب الجدول التالي :

الجدول رقم (4-2) : تخصيص النفقات حسب كل قطاع

القطاعات
الصناعة
الفلاحة والري
دعم الخدمات المنتجة
المنشآت القاعدية الاقتصادية والإدارية
التربية والتكوين
المنشآت القاعدية الاجتماعية والثقافية
دعم الحصول على السكن
مواضيع مختلفة
المخططات البلدية للتنمية
المجموع الفرعي للاستثمار
دعم النشاط الاقتصادي (تخصصات لحسابات التخصيص الخاص وخفض نسب الفوائد)
حساب تسيير العمليات الواردة في البرنامج الخاص لإعادة البناء
احتياطي لنفقات غير متوقعة

المصدر: من إعداد الباحث بالإعتماد على نشرات قوانين المالية للسنوات من 2000 إلى 2016.

¹ Ben marouf A.E.K, op.cit. P. 25.

² عبد المجيد قدي، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية، المرجع السابق، ص 181.

المطلب الثالث : الإيرادات في الموازنة العامة للدولة في الجزائر.

إن الإيرادات العامة تمثل الجزء الثاني من الموازنة العامة وهي التي تغطي النفقات العامة، ولقد حددت مصادر الإيرادات العامة في الجزائر من خلال القانون رقم 84-17 كالتالي¹:

- الإيرادات ذات الطابع الجبائي؛
- مداخيل أملاك الدولة؛
- التكاليف المدفوعة لقاء الخدمات المؤدات والأتاوى؛
- التسديد برأسمال للقروض والتسيقات الممنوحة من طرف الدولة للموازنة العامة وأيضا الفوائد المترتبة عليها؛
- مداخيل المساهمات المالية للدولة؛
- مداخيل المالية للدولة من أرباح المؤسسات القطاع العمومي المحسوبة والمحصلة وفق الشروط المحددة في التشريع المعمول به.

حيث تظهر هذه الإيرادات في الموازنة العامة للدولة في جدول يرمز له بالرمز "أ" وذلك تحت اسم الإيرادات النهائية المطبقة على الموازنة العامة للدولة.

ويمكن تصنيف موارد الموازنة العامة إلى صنفين :

- موارد إجبارية؛
- موارد اختيارية.

الفرع الأول: الموارد الإجبارية .

وهي تلك الاقتطاعات التي تحصل عليها الدولة بطريقة إجبارية وبدون مقابل وتتمثل في : المداخيل الجبائية، الغرامات، الحصة المستحقة للدولة من أرباح مؤسسات القطاع العمومي.

أولاً: الإيرادات ذات الطابع الجبائي:

حيث تتكون هذه الإيرادات من مختلف الضرائب والرسوم، حيث نجدها مصنفة في الجدول "أ"

من الموازنة كما يلي :

¹ القانون 17/84، مرجع سابق، المادة 11.

أ- **الضرائب المباشرة:** حيث تخص هذه الضرائب المداخل بمختلف أنواعها: الأجر، الأرباح التجارية وغير التجارية، الكفالات والكرام، الأرباح الصناعية، الفوائد المتأتية من القروض.

ب- **حقوق التسجيل والطابع:** وهي عبارة عن الضرائب التي تعني بعض العقود القانونية وأيضا جميع الوثائق الموجهة للعقود المدنية والقضائية ومثال ذلك حقوق التسجيل لرؤوس الأموال المحمولة لتسجيل عقود الزواج والطلاق وغيرها كجواز السفر ورخصة السياقة وبطاقة التعريف الوطنية.

ت- **الضرائب على الأعمال:** وتعرف أيضا بالضرائب على رقم الأعمال وتجنبي من مجموع المنتوجات الاستهلاكية وهي تعتبر ضرائب غير مباشرة على الاستهلاك .

ث- **الضرائب غير المباشرة:** حيث تضم هذه الضرائب الضرائب غير مباشرة على الاستهلاك ولكنها تخص فقط المنتجات غير في خاضعة للضرائب على رقم الأعمال.

ج- **الحقوق الجمركية:** حيث تخضع لهذه الضريبة كل المنتجات الموجهة للاستيراد والتصدير .

ح- **الجبائية البترولية:** فهي كل ما يجبي اعتمادا على المداخل البترولية ووفق آليات معتمدة من طرف الدولة وتعود على الخزينة العمومية.

ثانياً: الحصة المستحقة للدولة من أرباح المؤسسات العمومية: ولقد حددت نسبة هذه الحصة بـ 50 % لمؤسسات قطاع الخدمات و 15 % للمؤسسات المنتجة للسلع من الأرباح الصافية للمؤسسات بعد اقتطاع حصة اشتراكات العمال، وحيث تخضع هذه الضريبة لعدة قواعد وهي التصريح السنوي والتحصيل... إلخ.

ثالثاً: الغرامات: وهي تلك العقوبة المالية التي فرضها المؤسسات القانونية مثل القضاء والمحاكم.

الفرع الثاني: الموارد الاختيارية .

وتعرف أيضا بالموارد الإرادية، حيث أن هذا النوع من الضرائب يضم الاشتراكات أو الضرائب المدفوعة إراديا من طرف الأشخاص ويكون بمحض إرادتهم، وذلك كمقابل عن استفادتهم بسلعة أو خدمة

ما تؤديها لهم الدولة، حيث أنه يوجد فرق بين مداخيل أملاك الدولة وأجرة الخدمات المقدمة من طرف الدولة وأموال المساهمات والهبات والهدايا .

فمداخيل أملاك الدولة: هي تلك الموارد التابعة للدولة باستغلال أوتصفية خيراتها وذلك مثل الغابات والمناجم والمحاجر ... إلخ، بمعنى أنه توجد صفتين من مداخيل أملاك الدولة وهي :

- مداخيل الاستغلال؛

- مداخيل التصفية.

أولاً: مداخيل الاستغلال:

تقتطع الدولة إيرادات من استغلال أملاكها، حيث يأخذ شكل كراء أو خدمة وذلك مثل:

- مداخيل استغلال المناجم؛

- مداخيل الغابات؛

- أتاوى شغل الأملاك العمومية ... إلخ.

ثانياً: مداخيل التصفية:

وهي عبارة عن مداخيل الدولة التي تأتي بسبب بيع بعض السلع التي تملكها الدولة وذلك مثل ملكية كل من الأراضي التابعة للدولة والعمارات والمساكن ... إلخ.

أما بالنسبة لأجرة الخدمات المقدمة من طرف الدولة وهي الأجر المدفوعة للدولة جراء استغلال

المجتمع لخدمات الدولة حيث يفرق بين ثلاثة أنواع من هذه المداخيل وهي :

- الأجر المستحقة من النشاطات الصناعية والتجارية؛

- الأجر المستحقة من النشاطات الإدارية.

أما أموال المساهمات المالية والإدارية المقدمة من طرف الأفراد لتمول نفقة عامة، وتعتبر قيمة

هذه المداخيل غير محددة حيث جاء تصنيف مختلف الموارد العامة للدولة في الموازنة العامة للدولة في

الجدول "أ" وذلك في قانون المالية تحت اسم الإيرادات النهائية المطبقة على الميزانية العامة للدولة

كمايلي:

الجدول رقم (3-4) : الإيرادات النهائية المطبقة على الموازنة العامة للدولة

إيرادات الموازنة	
1- الموارد العادية	
1-1- الإيرادات الجبائية	
201-001- حواصل الضرائب المباشرة	
201-002- حواصل التسجيل والطابع	
201-003- حواصل الرسوم المختلفة على الأعمال (منها الرسم على القيمة المضافة على المنتوجات المستورة)	
201-004- حواصل الضرائب غير المباشرة	
201-005- حواصل الجمارك	
الفرعي (1)	
2-1- الإيرادات العادية	
201-006- حاصل دخل الأملاك الوطنية	
201-007- الحواصل المختلفة للموازنة	
201-008- الإيرادات النظامية	
الفرعي (2)	
3-1- الإيرادات الأخرى	
الإيرادات الأخرى	
الفرعي (3)	
2- الجباية البترولية	
201-011- الجباية البترولية	

المصدر: من إعداد الباحث بالإعتماد على نشرات قوانين المالية للسنوات من 2000 إلى 2016.

المبحث الثاني: تحليل علاقة السياسة المالية بمالية الدولة

وأثرها على مؤشرات الإقتصاد الكلي.

بعدما تم التطرق لمالية الدولة الجزائرية وتوضيح تقسيمات الموازنة العامة من إيرادات ونفقات، سيتم في هذا المبحث توضيح الأثر الإقتصادي لسياسة الإنفاق الحكومي على الإقتصاد الكلي وذلك من خلال إستعمال عناصر الموازنة العامة، بهدف إبراز إمكانية التحكم في التخصيصات من خلال السياسة المالية ومدى وقع أو أثر هذه السياسة أو العملية المالية إذا تم إستعمالها كترشيد للنفقات العامة على الواقع الإقتصادي، إذا توفرت متطلبات ترشيد الإنفاق العام.

فهذا الأثر لا يمكن توضيحه إلا إذا تم من خلال مؤشرات الإقتصاد الكلي، والتي يمكن توضيحها ودراستها من خلال مربع كالدور السحري. هذا المربع يسمح لنا بتوضيح الأثر الناجم عن السياسة المالية وبإستعمال الموازنة العامة على الإقتصاد الكلي ومن خلال مختلف البرامج التنموية المعتمدة.

المطلب الأول : أداة تحليل الأثر الإقتصادي " مربع كالدور السحري " .

قبل إظهار الأثر الإقتصادي لمختلف التخصيصات خلال الفترة المدروسة على الإقتصاد الكلي، يمكن الإحاطة بالإطار العام لمربع كالدور السحري، وهذا من أجل توضيح طريقة وآلية التحليل.

الفرع الأول: تعريف المربع السحري لكالدور.

المربع السحري لكالدور يتمثل في تحقيق الأهداف الرئيسية للسياسة الاقتصادية الكلية، وسمي بالمربع لوجود أربعة أهداف اقتصادية رئيسية، وعند تحديد قيم هذه الأهداف بنقاط على معلم متعامد متجانس وربط هذه النقاط ببعضها البعض تعطي لنا شكلا مربعا، وسمي مربعا سحريا لصعوبة تحقيق الأهداف الأربعة بقيم مثلى في نفس الوقت، وتتمثل هذه الأهداف فيما يلي¹ :

أولاً: تحقيق معدل نمو اقتصادي مقبول : هو الهدف الأكثر عمومية، حيث يتعلق بارتفاع مستمر للإنتاج، والمداخل، ثروة الأمة ... ، وعادة ما يتم اعتماد زيادة الناتج الداخلي الخام كأداة لقياس النمو.

¹ أحمد ضيف، أثر السياسة المالية على النمو الاقتصادي المستديم في الجزائر (1989-2012)، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 3، 2015، م، ص 206.

ثانياً: تحقيق معدل تضخم منخفض ومناسب للاقتصاد: المقصود بمعدل تضخم مناسب للاقتصاد بأنه لا يكون مرتفع جداً، وبذلك لا يكون مضر بالمستهلك وبالتالي الطلب الكلي، ومن ثم الإنتاج والنمو الاقتصادي، كما لا يجب أن يكون مساوياً للصفر لأنه يمكن إن يؤدي إلى حدوث ركود اقتصادي باستطاعته تدمير النظام المالي ككل، لذلك يرى فيشر أن معدل التضخم المناسب للاقتصاد يتراوح بين 1 و 3%.

ثالثاً: تحقيق معدل بطالة منخفض: كل الدول تسعى تحقيق التشغيل الكامل وبالتالي القضاء على مشكل البطالة، إلا أن تحقيق ذلك أمر صعب حتى في الدول المتقدمة مما يبقى على معدل بطالة طبيعي موجود في أي اقتصاد حتى لو كان متقدماً.

رابعاً: تحقيق توازن اقتصادي خارجي: إن التوازن الاقتصادي الخارجي مهم جداً بالنسبة لأي دولة، فحدوث عجز في ميزان المدفوعات (BP) يعني بأن هذه الدولة تعيش في مستوى أكبر من إمكانياتها، أما الفائض فيعني العيش في مستوى معيشي أقل من إمكانيات هذه الدولة، لذلك تسعى كل الدول إلى تحقيق التوازن في ميزان مدفوعاتها، ويعبر عن التوازن الخارجي بنسبة رصيد ميزان المدفوعات إلى الناتج المحلي الإجمالي، وذلك لأن الأهداف السابقة عبارة عن نسب مئوية¹.

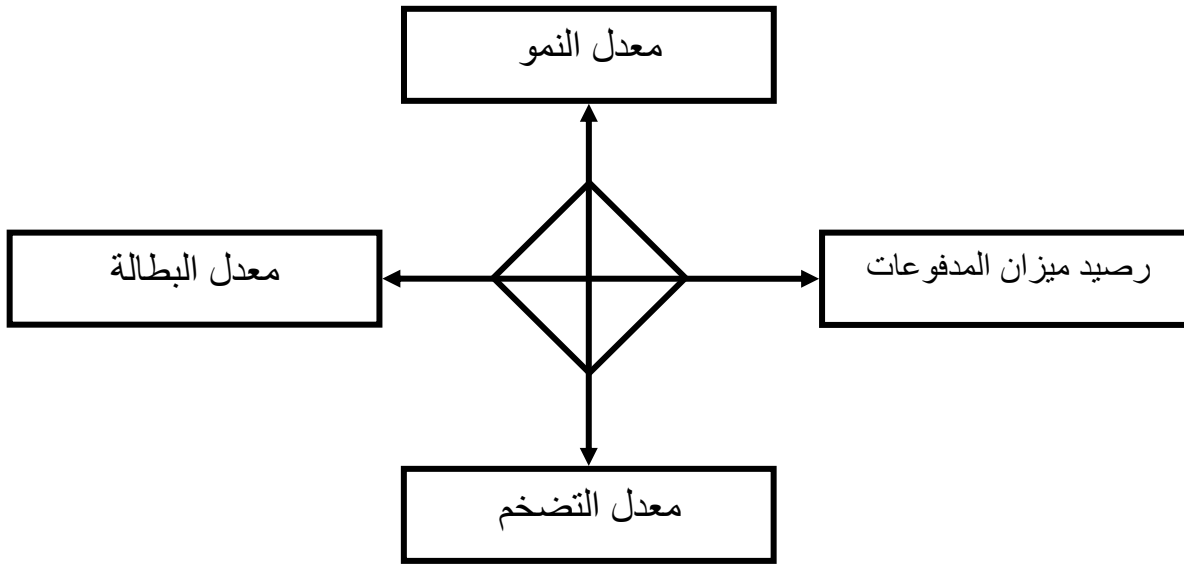
الفرع الثاني: شكل المربع السحري ومدى تعارض أهدافه.

إن تمثيل المربع السحري يكون من خلال رسم معلم متعامد ومتجانس، بحيث كل محور من المحاور هذا المعلم يأخذ هدف من الأهداف الأربعة، وعند تحديد كل هدف بقيمته على المعلم، نقوم بربط هذه النقاط لتعطينا شكل "مربع"²، و هذا ما يوضحه الشكل التالي :

¹ أحمد ضيف، أثر السياسة المالية على النمو الاقتصادي المستديم في الجزائر، المرجع السابق، ص 207.

² نفس المرجع، ص 207.

شكل رقم (04-01) : المربع السحري لكالدور



source: Marie Delaplace , **monnaie et financement de l'économie**, édition DUNOD, paris, 2003, p 118.

إن تحقيق الأهداف الأربعة السابقة ليس بالأمر السهل، و ذلك لتعارض هذه الأهداف مع بعضها البعض، فالعلاقة بين استقرار الأسعار والتوظيف الكامل هي إحدى الحالات التي توضح ذلك، فمن الصعب تحقيق كلا الهدفين السابقين في نفس الوقت، فزيادة التشغيل تؤدي إلى رفع الأسعار، كذلك هناك صعوبة بالنسبة لتحقيق التشغيل التام وتوازن ميزان المدفوعات، فزيادة حجم الصادرات تقتضي خفض مستوى الأسعار وتحسين الجودة وزيادة القدرة التنافسية بالمقارنة مع الدول الأخرى، وبزيادة الصادرات تحدث زيادة في كل من الدخل والعمالة، إلا أن ذلك سيؤدي إلى زيادة الميل للاستيراد واحتمال ارتفاع مستويات الأسعار المحلية، وهكذا يمكن أن يؤدي التوظيف الكامل إلى رفع مستويات الأسعار وزيادة حجم الواردات ونقص حجم الصادرات، وبالتالي التأثير سلبا على وضعية ميزان المدفوعات.

أما العلاقة بين النمو الاقتصادي واستقرار الأسعار فهي واحد من أكثر العلاقات جدلا، فهناك من يؤكد أن النمو في المدى طويل لن يتحقق ما لم يكن هناك استقرار في مستويات الأسعار، في حين يرى البعض أن التضخم ضروري لزيادة سرعة عجلة التنمية، أما من منظور البعض الآخر (موقف وسط)، فإن التضخم لا يساعد على تحقيق معدل أسرع للنمو إلا أنه يكون ملازما له.

من خلال التطلع الجيد في رسم الشكل السابق يمكن أن نقول يكون الأداء الاقتصادي جيدا كلما اتسعت مساحة المربع، أي معدل نمو اقتصادي مرتفع، مع معدل بطالة منخفض، ومعدل تضخم منخفض، ونسبة رصيد ميزان المدفوعات إلى الناتج مرتفعة.

المطلب الثاني : دراسة تحليلية للعلاقة بين النفقات العامة ومؤشرات الإقتصاد الكلي.

لدراسة الأداء الاقتصادي في الجزائر من خلال المربع السحري لكادور، يجب توفر إحصائيات للمؤشرات الاقتصادية الأربعة والمتمثلة في معدل النمو الحقيقي ومعدل التضخم ومعدل البطالة ونسبة رصيد ميزان المدفوعات إلى الناتج المحلي الإجمالي، و لذلك ارتأينا تقسيم الدراسة إلى أربعة مراحل وفق البرامج الاقتصادية التنموية وذلك إنطلاقا من بعد سنة 2000 م.

فقبل الإنطلاق في تحليل العلاقة وفق البرامج التنموية، سيتم تحليل متغيرات الإقتصاد الكلي والمتعلقة بمربع كالدور السحري بصفة عامة وخلال كل الفترة.

الفرع الأول: تحليل متغيرات مربع كالدور السحري خلال الفترة (2001-2017).

يكون تحليل المتغيرات إنطلاقا من الجدول التالي :

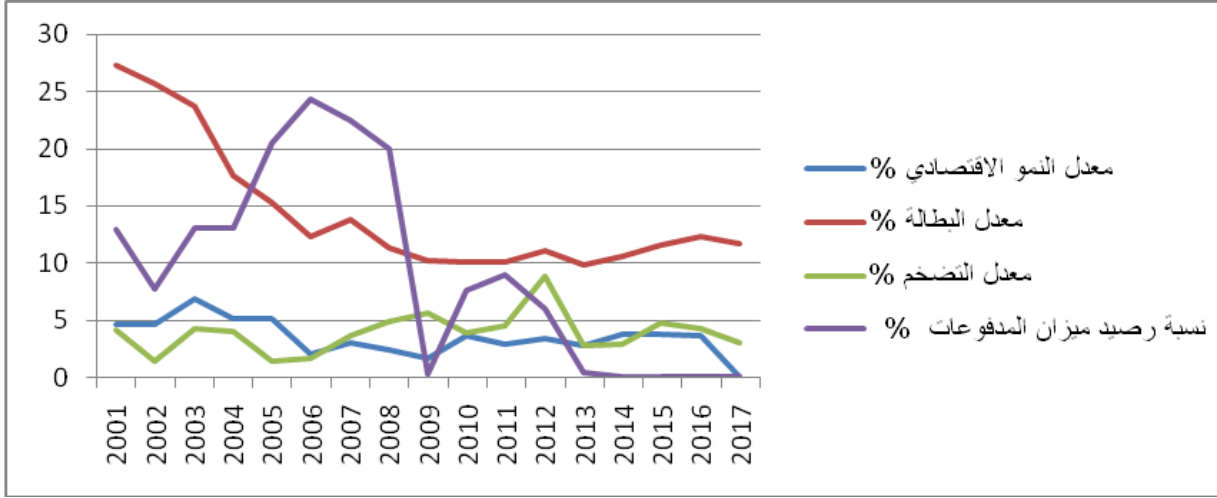
الجدول رقم (04-04) : متغيرات مربع كالدور السحري في الجزائر (2001-2017)

السنوات	معدل النمو الاقتصادي %	معدل البطالة %	معدل التضخم %	نسبة رصيد ميزان المدفوعات %
2001	4,6	27,3	4,2	12,9
2002	4,7	25,66	1,4	7,7
2003	6,9	23,72	4,3	13
2004	5,2	17,65	4	13
2005	5,1	15,3	1,4	20,5
2006	2	12,3	1,7	24,3
2007	3	13,8	3,7	22,5
2008	2,4	11,3	4,9	19,9
2009	1,6	10,2	5,7	0,3
2010	3,6	10	3,9	7,6
2011	2,9	10	4,5	8,9
2012	3,4	11	8,9	6
2013	2,8	9,8	2,8	0,4
2014	3,8	10,6	2,9	- 4,3
2015	3,8	11,5	4,8	- 16,8
2016	3,7	12,3	4,3	- 16,5
2017	- 0,4	11,7	3,01	- 10,5

المصدر: التقرير السنوي للتطور الاقتصادي والنقدي في الجزائر ، بنك الجزائر.

من خلال الجدول (04-04) يمكن وضع الرسم البياني التالي :

شكل بياني رقم (01-04) : متغيرات مربع كالدور السحري في الجزائر (2001-2017)



المصدر: من إعداد الباحث بالإعتماد على معطيات الجدول (04-04).

من خلال الرسم البياني نلاحظ أنه إنطلاقاً من سنة 2001 يوجد إنخفاض في مختلف المتغيرات الإقتصادية مع ثبات نسبة النمو، وهذا لا يعكس الطبيعة الإقتصادية نتيجة بداية وضع سياسة تنموية جديدة وبداية الخروج من الأزمة الإقتصادية التي مست الإقتصاد الوطني في التسعينيات. إلا أنه بداية سنة 2003 نلاحظ تحرك المؤشرات من إرتفاع كبير لنسبة رصيد ميزان المدفوعات حتى سنة 2006 وبداية 2007، مع إرتفاع محسوس لنسبة التضخم التي رافقتها إنخفاض في نسبة البطالة مع تذبذب في نسبة النمو الإقتصادي، ويمكن إرجاع ذلك إلى البرنامج التنموي المعتمد بالإضافة لتمييز هذه المرحلة بإرتفاع كبير في أسعار البترول وكذلك السياسة الإنفاقية المتبعة. أما السنوات التالية فنلاحظ تذبذب في مختلف المؤشرات مع إنخفاض كبير في نسبة رصيد ميزان المدفوعات نتيجة إرتفاع نسبة التضخم والذي يعود للإنفاق المتزايد خلال هذه المرحلة. أما في السنوات الأخيرة نلاحظ عدم إستقرار جميع المؤشرات مع إنخفاض في معدل النمو وكذا نسبة رصيد ميزان المدفوعات مع إنخفاض في نسبة التضخم الذي صاحبها إنخفاض نسبي فقط في البطالة، ويمكن إرجاع ذلك للأزمة المتعلقة بإنخفاض في أسعار البترول إبتداءً من سنة 2014 ومحاولة إعتماد سياسة مالية قائمة على ترشيد النفقات العامة.

أما التحليل التفصيلي لمتغيرات كالدور وعلاقتها بالسياسة المالية وعناصر الموازنة العامة فيمكن إظهارها من خلال تحليل مربع كالدور وفق مختلف المراحل والبرامج التنموية والتي تأتي في النقاط المالية.

الفرع الثاني: تحليل أداء برنامج الإنعاش الاقتصادي من خلال مربع كالدور (2001-2004).

إن برنامج الإنعاش الاقتصادي يمتد على الفترة 2001-2004 و يتمحور حول الأنشطة الموجهة لدعم المؤسسات والأنشطة الإنتاجية كالزراعة والسياحة وقطاع البناء و الأشغال العمومية والقطاع الصناعي كما خصصت لتعزيز المصلحة العامة في ميدان الري والنقل ولتحسين المستوى المعيشي، ودعم الإصلاحات في مختلف القطاعات. إن ما أقرته الدولة من مشاريع وبرامج ضمن مخطط دعم الإنعاش الاقتصادي كان ضروريا وحتميا بحكم التطورات الاقتصادية العالمية وما صاحبها من دخول الجزائر في مرحلة اقتصاد السوق وإرفاقها بجملة من الإصلاحات العديدة قصد تهيئة الظروف المناسبة والمشجعة على الإنتاج والمنافسة، وبالتالي ضمان القدرة على التكيف مع المتطلبات الدولية و إضفاء الفعالية على البرامج والمشاريع المنفذة، وقد شملت هذه الإصلاحات الإدارة الضريبية والمالية، ووضع نماذج تنبؤات طويلة المدى وتهيئة المناطق الصناعية، حيث قدرت نخصصات هذا البرنامج حوالي 45 مليار دج. الهدف من هذا البرنامج هو ارتفاع نسبة النمو بين 5 و 6% وتخفيض نسبة البطالة.

للقيام بتحليل شامل للبرنامج وانعكاساته على متغيرات كالدور نستعين بالإحصائيات التالية :

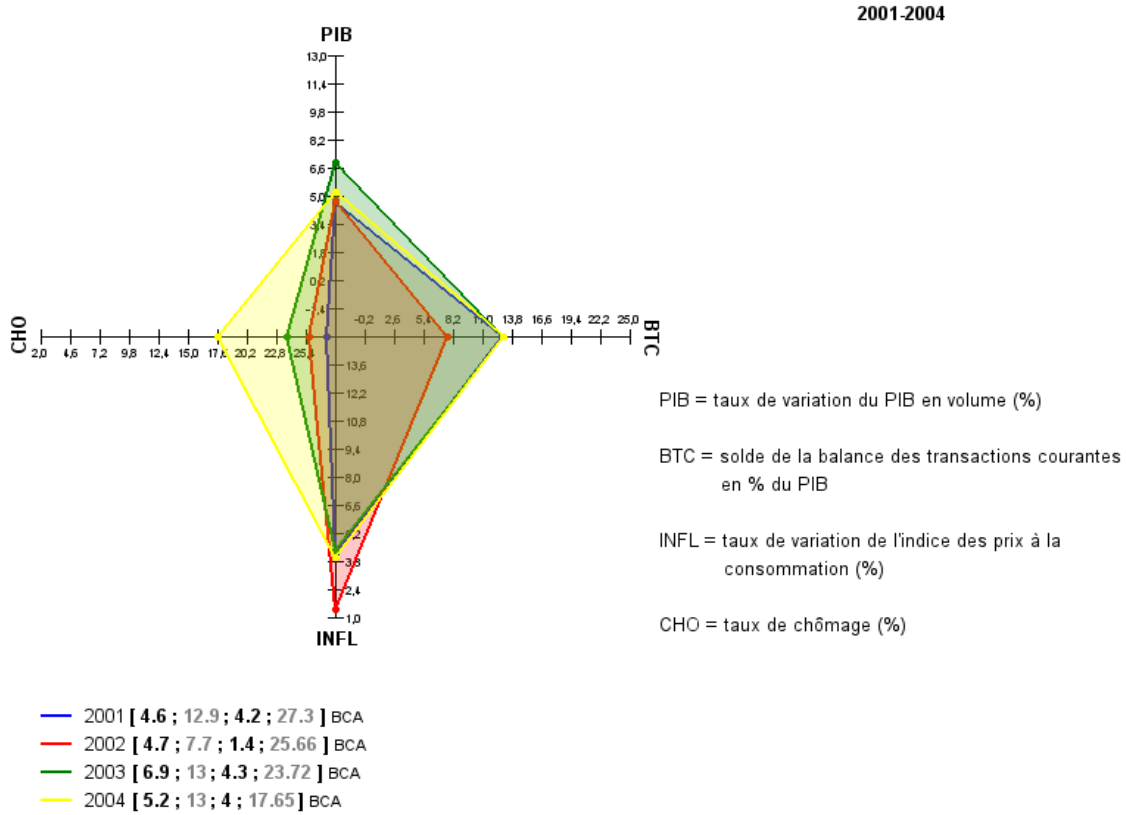
الجدول رقم (04-05) : متغيرات مربع كالدور السحري في الجزائر (2001-2004)

2004	2003	2002	2001	السنوات
5.2	6.9	4.7	4.6	معدل النمو الاقتصادي %
17.65	23.72	25.66	27.3	معدل البطالة %
4.0	4.3	1.4	4.2	معدل التضخم %
13.0	13.0	7.7	12.9	نسبة رصيد ميزان المدفوعات %

المصدر: التقرير السنوي للتطور الاقتصادي والنقدي في الجزائر ، بنك الجزائر .

ومنه يمكن رسم مربع كالدور وفق معطيات الجدول السابق:

شكل رقم (04-02) : تطبيق مربع كالدور السحري على اقتصاد الجزائر (2001-2004)



المصدر : من إعداد الباحث بالاعتماد على برنامج **générateur de carrés magiques de .Nicholas Kaldor**

من خلال المنحنى وقراءتنا لمربع كالدور يمكن أن نحلل الاقتصاد الجزائري في المرحلة الأولى من برنامج الإنعاش الاقتصادي خلال الفترة (2004-2001) كالتالي :

البطالة : نلاحظ ظهور المربع على شكل مثلث وذلك راجع للمعدلات العالية للبطالة سنة 2001 ثم انخفاض تدريجي لها وما يظهر على المربع من اتساع جهة اليسار لتصل إلى نسبة 17.65% سنة 2004 بعد أن كانت 27.3% سنة 2001.

النمو : نلاحظ من أشكال المربع تذبذب معدلات النمو بانخفاض وارتفاع المربع وأحسن معدل نمو محقق سنة 2003 وأضعفها كان سنة 2001 بمعدل 4.1%.

رصيد ميزان المدفوعات : يظهر المربع في اتساع جهة اليمين أي زيادة كبيرة في رصيد ميزان المدفوعات وهذا دليل على الانتعاش الكبير في صادرات المحروقات (ارتفاع عوائد البترول) وتعتبر سنة

2002 الأضعف من حيث نسبة رصيد حيث بلغت 7.7% على غرار ثباتها سنتي 2003-2004 بنسبة 13%.

التضخم : يمكن اعتبار معدلات التضخم مقبولة إذ أنها لم تبلغ معدلات قياسية ويفسر ارتفاعه سنة 2003 إلى 4.3% لارتفاع معدل النمو المحقق بنسبة 6.9%.

من ملاحظة الأشكال وتحليلنا لمربع كالدور السحري يمكن القول أن سنة 2004 هي أفضل سنة اقتصادية وهذا لوضوح أضلاع المربع أفضل من السنوات السابقة أي أن المربع أكثر إتساعاً.

الفرع الثالث: تحليل أداء البرنامج التكميلي لدعم النمو الاقتصادي من خلال المربع السحري لكالدور.

جاء هذا البرنامج في إطار مواصلة وتيرة المشاريع التي سبق إقرارها وتنفيذها في إطار مخطط دعم الإنعاش الاقتصادي للفترة 2001-2004، وذلك بعد تحسن الوضعية المالية للجزائر نتيجة الارتفاع الذي سجله سعر النفط الجزائري الذي بلغ سنة 2004 حدود 38.5 دولار، مما نتج عنه تراكم احتياطي الصرف إلى ما يقارب 43.1 مليار دج في السنة ذاتها، حيث أقر هذا البرنامج الذي اعتبر دفعا قويا لعجلة الاقتصاد وسمي بالبرنامج التكميلي لدعم النمو لتحقيق جملة من الأهداف منها:

- تحديث وتوسيع الخدمات العامة؛
- تحسين مستوى المعيشة للأفراد؛
- تطوير الموارد البشرية والبنى التحتية؛
- رفع معدلات النمو الاقتصادي والذي يعتبر الهدف النهائي للبرنامج التكميلي لدعم النمو، كما أنه الهدف الذي تصب فيه كل الأهداف السابقة الذكر حيث أنه يعتبر نتاج تضافر جملة من العوامل والظروف التي من بينها تحديث الخدمات العامة، تحسين المستوى المعيشي وتطوير الموارد البشرية والبنى التحتية.

للقيام بتحليل شامل للبرنامج وانعكاساته على متغيرات كالدور نستعين بالإحصائيات التالية :

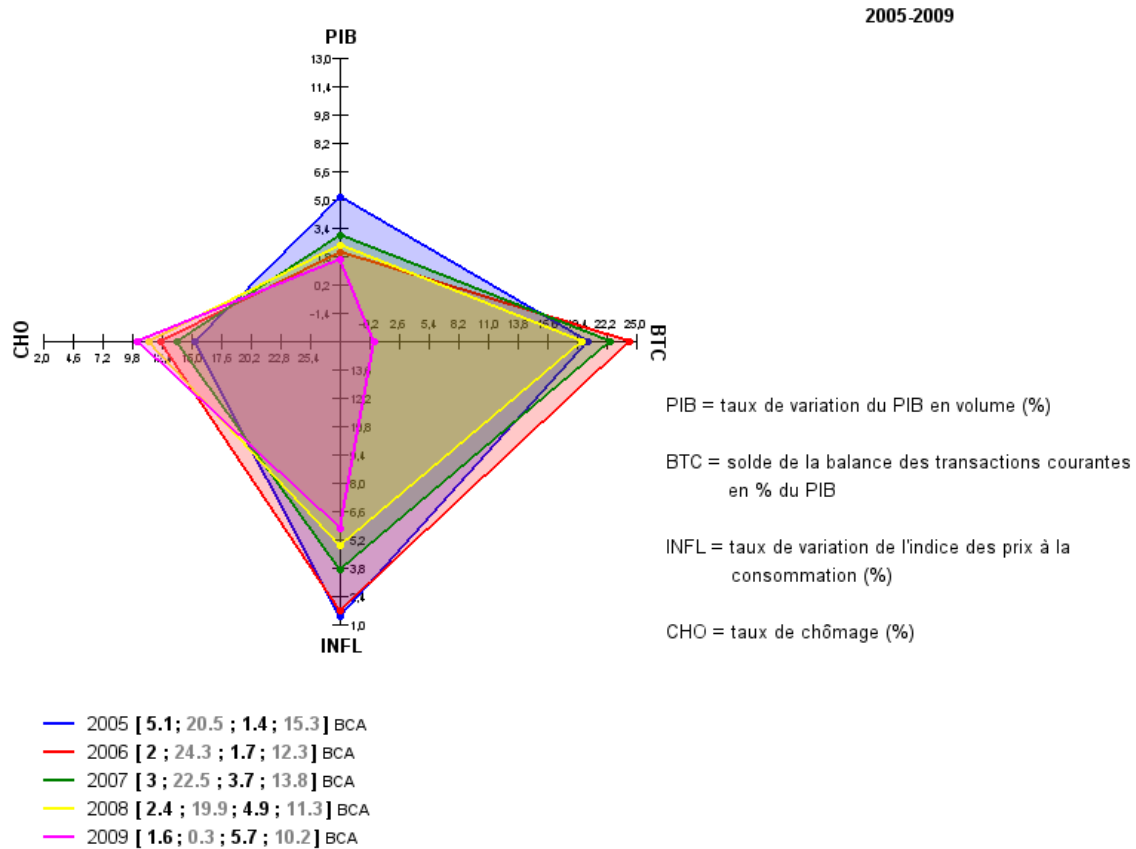
جدول رقم (04-06): متغيرات مربع كالدور السحري (2005-2009)

السنوات	2005	2006	2007	2008	2009
معدل النمو %	5.1	2.0	3.0	2.4	1.6
معدل البطالة %	15.3	12.3	13.8	11.3	10.2
معدل التضخم %	1.4	1.7	3.7	4.9	5.7
نسبة رصيد ميزان المدفوعات %	20.5	24.3	22.5	19.9	0.3

المصدر : التقرير السنوي للتطور الاقتصادي والنقدي في الجزائر، بنك الجزائر .

من خلال الجدول السابق يمكن تحديد أشكال مربعات كالدور وفق الشكل التالي:

شكل رقم (04-03) : تطبيق المربع السحري لكالدور على اقتصاد الجزائر (2005-2009)



المصدر : من إعداد الباحث بالاعتماد على برنامج générateur de carrés magiques de .Nicholas Kaldor

من خلال ملاحظتنا لأشكال المربع السحري خلال الفترة 2009-2005 نلاحظ أنه أقرب من

شكل المربع، من خلال اتساعه في كل الاتجاهات وهذا يعني تحسن مؤشرات الاقتصاد معاً.

البطالة : نلاحظ توسع المربع وهذا راجع إلى انخفاضها إلى 15.3% واستمرار الانخفاض لتصل إلى 10.2% سنة 2009.

النمو : حققت سنة 2005 أعلى معدل نمو بلغ 5.1% تلاها تذبذب نلاحظه في صعود المربع وانخفاضه وأساء نتيجة 2009 بنسبة 1.6% وذلك راجع إلى معدلات النمو السلبية في قطاع المحروقات.

رصيد ميزان المدفوعات : استمرار تحسن هذا المؤشر دليل على تحسن صادرات المحروقات حتى سنة 2009 التي عقت الأزمة العالمية التي انخفضت خلالها أسعار المحروقات وبالتالي انخفاض المؤشر إلى 0.3%.

التضخم : من خلال المربع يتضح لنا معدلات مقبولة من التضخم فيما عدا سنة 2009 بلغت نسبة قياسية 5.9% وذلك بسبب بعض الضرائب التي فرضت في الاقتصاد الجزائري، ومحاولة إستدراك ذلك بتطبيق سياسة مالية ترشيدية.

من خلال ملاحظتنا لأشكال مربع كالدور السحري وتحليلها يمكن القول بأن الفترة 2005-2009 أفضل من الفترة السابقة حيث تحسنت كل المؤشرات الاقتصادية وظهرت قريبا من شكل مربع، وتعتبر سنة 2009 الأسوأ خلال البرنامج التكميلي بسبب الأزمة وتداعياتها على مداخيل الصادرات وتأثيرها على معدلات النمو في قطاع المحروقات.

الفرع الرابع: أهداف السياسة الاقتصادية في ظل برنامج التنمية الخماسي حسب المربع السحري لكالدور (2010-2014).

كان الهدف الأساسي من إقرار برنامج توطيد النمو الاقتصادي للفترة 2010-2014 هو الاستمرار في دعم مسار النمو الاقتصادي في الجزائر، وبغض النظر عن قوة هذا المسار ومدى ديمومته فإنه كان من الواضح أن ما أقرته الجزائر من "برامج إنفاق عام" كان له الأثر الإيجابي على النشاط الاقتصادي والاجتماعي مقارنة بالفترة السابقة لتطبيق هذه البرامج.

وزيادة على ذلك فإنه ونتيجة للمخلفات السلبية لفترة التسعينيات على الجزائر من الناحية الاقتصادية والاجتماعية من جهة، وللنقائص التي مست ما سبق تطبيقه من برامج إنفاق عام من جهة أخرى، فقد رأَت السلطات الجزائرية ضرورة إقرار برنامج إنفاق عام ثالث يصب في إطار السعي لتحسين أكثر لمستوى معيشة السكان وتوفير أفضل الظروف للتطور الاقتصادي، والحد من جملة النقائص التي

يعاني منها الاقتصاد الجزائري على مستوى البنى التحتية والخدمات العامة، كما يساهم من جهة أخرى في مواجهة أي تداعيات سلبية محتملة للأزمة العالمية لسنة 2008 على الاقتصاد الجزائري.

للقيام بتحليل شامل وانعكاساته على متغيرات كالدور نستعين بالإحصائيات التالية :

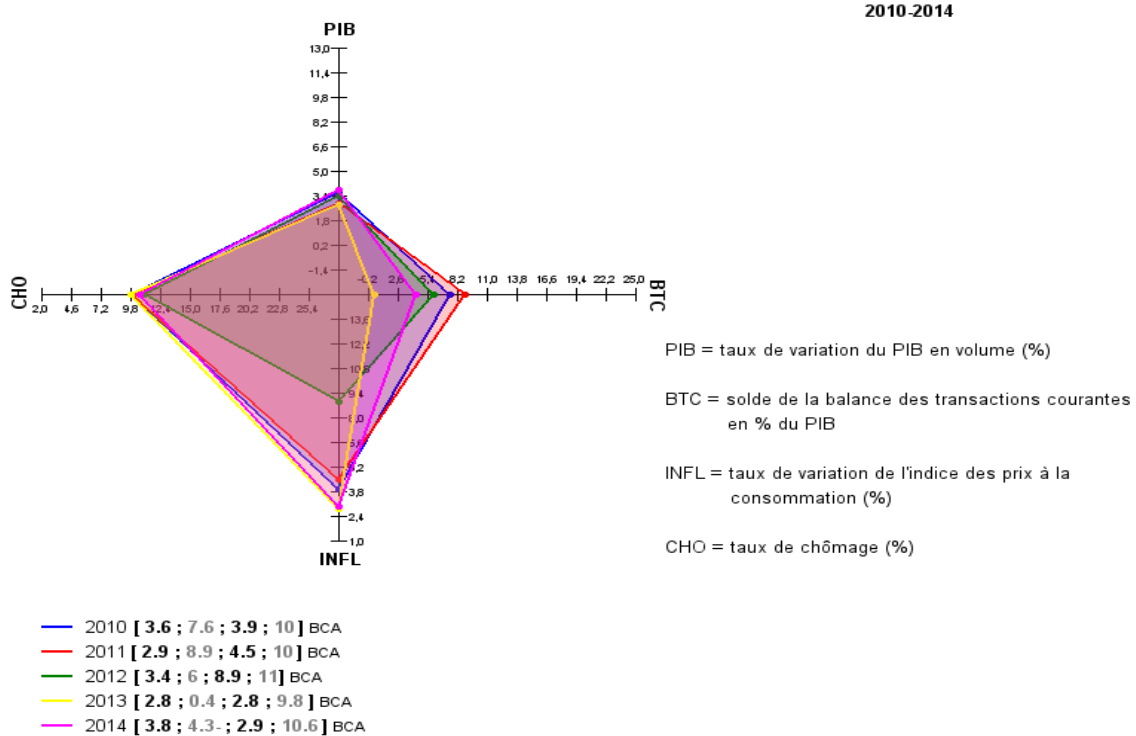
جدول رقم (04-07) : متغيرات مربع كالدور السحري في الجزائر (2010-2014)

السنوات	2010	2011	2012	2013	2014
معدل النمو الاقتصادي %	3.6	2.9	3.4	2.8	3.8
معدل البطالة %	10	10	11	9.8	10.6
معدل التضخم %	3.9	4.5	8.9	2.8	2.9
نسبة رصيد ميزان المدفوعات %	7.6	8.9	6.0	0.4	4.3 -

المصدر : التقرير السنوي للتطور الاقتصادي والنقدي في الجزائر، بنك الجزائر.

من الجدول أعلاه يمكن رسم شكل مربع كالدور للفترة 2010-2014 كالآتي:

شكل رقم (04-04) : تطبيق مربع كالدور السحري على اقتصاد الجزائر (2010-2014)



المصدر : من إعداد الباحث بالاعتماد على برنامج

générateur de carrés magiques de .Nicholas Kaldor

من خلال ملاحظة أشكال مربع كالدور السحري يمكن أن نحلل الاقتصاد الجزائري في فترة برنامج توطيد النمو الاقتصادي خلال الفترة الممتدة (2010-2014) كالتالي :

البطالة : نلاحظ استقرار و بقاء الشكل على حاله في معدل 10% خلال فترة توطيد النمو الاقتصادي.

النمو : استمرت معدلات النمو في التذبذب كنتيجة لانخفاض معدل نمو قطاع المحروقات وبلغ متوسط النمو خلال فترة برنامج توطيد النمو الاقتصادي 3.3%.

رصيد ميزان المدفوعات : نلاحظ أن مربع كالدور أخذ في التراجع ليصبح ثلاثيا سنة 2014 وهي السنة الأضعف من خلال الانكماش في جهة توازن ميزان المدفوعات رغم تحسن أسعار المحروقات والسبب الرئيسي هو ارتفاع وزيادة الواردات التي بلغت أكثر من 55 مليار دينار مما جعل هذا المؤشر سالب بنسبة 4.3%.

التضخم : من ملاحظتنا للشكل فإن معدل التضخم قد انحصر عند مستوى أقل من 4% وهذا راجع إلى تحكم بنك الجزائر واستهدافه عند هذا المعدل والتحكم فيه.

من خلال ملاحظتنا لأشكال مربع كالدور السحري يمكن القول أن فترة توطيد النمو الاقتصادي كانت أقل أداء من الفترة السابقة وذلك راجع إلى ارتفاع نسب الواردات بصورة كبيرة وتداعيات انخفاض أسعار المحروقات خلال الأزمة العالمية، وتعتبر سنة 2014 هي الأسوء خلال هذه الفترة، وسنة 2011 حسب مربع كالدور هي الأفضل نتيجة إتساع المربع، مما يوضح أن المتغيرات كانت في أفضل أداء لها خلال البرنامج.

الفرع الخامس: أهداف السياسة الاقتصادية بعد برنامج التنمية الخماسي حسب المربع السحري لكالدور (2015-2017).

يمكن تحليل أهداف السياسة الاقتصادية في ظل إنخفاض أسعار البترول وذلك في الفترة 2015 إلى غاية 2017، وذلك لمعرفة مدى نجاعة السياسة المالية في ظل الأزمات وما مدى القدرة على التحكم في الإنفاق العام وفق آليات الترشيد ومدى تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية.

فمن خلال الإحصائيات التالية يمكن وضع شكل مربع كالدور السحري:

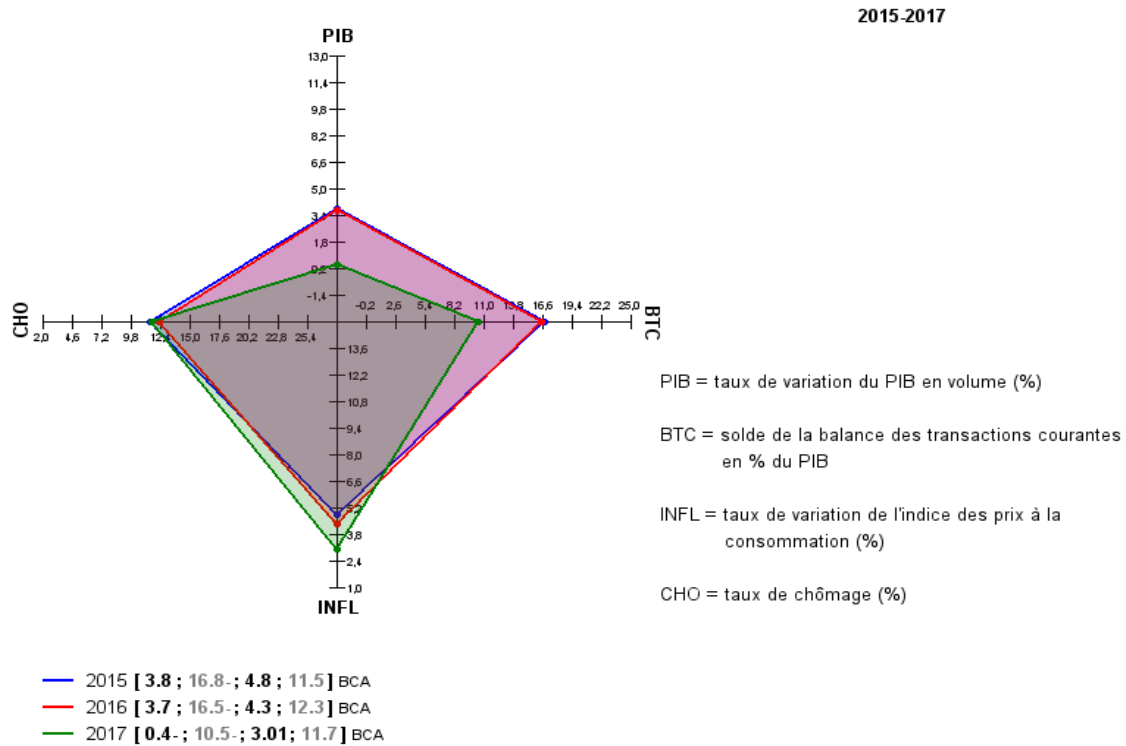
جدول رقم (04-08) : متغيرات مربع كالدور السحري في الجزائر (2015-2017)

السنوات	2015	2016	2017
معدل النمو الاقتصادي %	3.8	3.7	- 0.4
معدل البطالة %	11.5	12.3	11.7
معدل التضخم %	4.8	4.3	3.01
نسبة رصيد ميزان المدفوعات %	- 16.8	- 16.5	- 10.5

المصدر : التقرير السنوي للتطور الاقتصادي والنقدي في الجزائر، بنك الجزائر.

من الجدول (04-08) يمكن وضع شكل مربع كالدور وفق الرسم التالي:

شكل رقم (04-05) : تطبيق مربع كالدور السحري على اقتصاد الجزائر (2015-2017)



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على برنامج *generateur de carrés magiques de Nicholas Kaldor*.

من خلال ملاحظة شكل مربع كالدور السحري يمكن أن نحلل الاقتصاد الجزائري خلال عام 2015 ، 2016 و 2017 كالتالي :

البطالة : نلاحظ في سنة 2015 ارتفاع نسبة البطالة لتصل إلى 11.5% مقارنة بنسبة 2014 أين كانت 10% ومردّه إلى توقف عمليات التوظيف نظرا لشح الموارد وكمحاوله للتحكم في نفقات التسيير، مع بقائها بالتقريب متقاربة خلال 2016 و 2017 ويمكن أن يرجع ذلك للسياسة المالية المطبقة خلال هذه الفترة لإحتواء أزمة إنخفاض أسعار البترول.

النمو : سمح كل من الادخار الميزاني الهام والمستوى المعتبر لاحتياطات الصرف المشكلان خلال السنوات السابقة، باحتواء أثر الصدمة الخارجية على النشاط الاقتصادي الذي أدى إلى تواصل النمو الاقتصادي بوتيرة ثابتة، محفزا أساسا بإبقاء النفقات العمومية عند مستوى عال، إلا أن سنة 2017 كانت الأسوء نتيجة إستهلاك الإقتصاد الوطني لنسبة كبيرة من إحتياطي الصرف والإبقاء على المستوى العالي للإنفاق العام، وهذا ما يبينه مربع كالدور .

رصيد ميزان المدفوعات : في سنة 2015، انخفض متوسط سعر برميل البترول بـ 47.1، من 100.2 دولار في 2014 إلى 53.1 دولار في 2015، نجم عن هذا الانخفاض القوي، المتزامن مع انخفاض طفيف في حجم المحروقات المصدرة، تقلصا في إيرادات المحروقات بـ 43.4% (33.08 مليار دولار في 2015 مقابل 58.46 مليار دولار في 2014). بالنظر إلى التراجع الطفيف في الصادرات خارج المحروقات، الضعيفة هيكليا، والتي بلغت 1.49 مليار دولار، انخفضت الإيرادات الكلية للصادرات إلى 34.57 مليار دولار مقابل 60.13 مليار دولار في 2014، أي انخفاض بـ 42.5%¹، وهذا الإنخفاض إستمر كذلك في سنة 2016 و بنسبة أقل سنة 2017 نتيجة تدخل الدولة عن طريق السياسة المالية وبالضبط تطبيق سياسة ترشيد الإنفاق، وذلك عن طريق إعتداد حسن التخصيص لتشمل قطاعات أخرى في محاولة لزيادة إيرادات الإقتصاد الجزائري خارج قطاع المحروقات، وكذلك إعتداد الكفاءة في الإستخدم، كي يكون الإنفاق العام فعال ويؤثر مباشرة على الأداء الإقتصادي.

التضخم : بعد تراجعه المعتبر عن طريق تحكم البنك المركزي واستهدافه عند مستوى 4% سنة 2014 عاد التضخم نحو الارتفاع سنة 2015 ليبلغ نسبة 4.8%، رغم عمل السياسة النقدية، خصوصا من خلال امتصاص فائض السيولة المصرفية باحتواء ضغوطات تضخمية إضافية، كان من الممكن أن تؤدي إلى مستوى تضخم أكثر ارتفاعا، ليتراجع التضخم سنة 2016 و 2017 نتيجة تدخل الدولة عن طريق السياسة المالية لإمتصاص السيولة عن طريق الضرائب ومحاوله لدعم الموازنة العامة، مع إستمرار الزيادة في الإنفاق العام وهذا لضمان ترشيد النفقات العامة.

فمن خلال مربع كالدور نلاحظ أن أحسن أداء كان خلال 2015 و 2016 وذلك لكون المربع أكثر إتساعا حيث قامت الدولة في هذه المرحلة بتطبيق آليات ترشيد النفقات العامة ومحاوله منها للتأثير

¹ مشري محمد الناصر وبقة الشريف، تقييم حصيلة برامج ومخططات التنمية في الجزائر: دراسة اقتصادية خلال الفترة 2005-2015، مجلة الاقتصاد الإسلامي العالمية، العدد جانفي، 2018 م، ص 13.

على متغيرات الإقتصاد الكلي، إلا أن سنة 2017 كانت أسوأ حيث نلاحظ إنكماش في المربع الناتج عن إنخفاض في رصيد ميزان المدفوعات ومعدل النمو بالإضافة إلى إنخفاض نسبة التضخم المرفقة بإنخفاض في نسبة البطالة وهو أمر غير عادي يمكن أن يرجع إلى سياسة الدولة فيما يخص التقليل من الواردات مع المحافظة على السياسات التشغيلية لضمان الإستقرار الإجتماعي.

مما سبق يمكن إبراز العراقيل التي تقف أمام تحقيق سياسة الإنفاق العام لأهداف السياسة الإقتصادية حسب التحليل لمربع كالدور في النقطة الموالية.

الفرع السادس: العراقيل التي تقف أمام تحقيق سياسة الإنفاق العام لأهداف السياسة الإقتصادية حسب التحليل لمربع كالدور:

إن سياسة الإنفاق العام وحسب ما تطرقنا إليه سابقا لم تتمكن من تحقيق أهداف السياسة الإقتصادية وذلك يرجع لبعض العراقيل التي تقف أمام سياسة الإنفاق العام خاصة المتعلقة بالموازنة العامة وبالضبط جانب الإعتمادات والبنود ويمكن أن نذكر منها:

- الإصرار على اعتماد على النهج التقليدي في تسيير الموازنة: تعتمد الموازنة العامة في الجزائر على نهج تقليدي في تصنيف النفقات العامة، وذلك ما يوافق موازنة البنود والإعتمادات التي لا تتوافق مع برامج التنمية الإقتصادية ولها من العيوب ما يجعلها من أسوأ الموازنات المتبعة، ويظهر إصرار الدولة على اعتماد هذا المنهج رغم تعدد المناهج الحديثة في مجال تسيير الموازنة العامة؛
- تفاقم العجز المزمّن للملازم للموازنة العامة: صعوبة التحكم في حجم النفقات العامة التي تزداد تضخما سنة بعد أخرى، مما يستلزم إعادة النظر في نجاحها؛
- اعتماد الموازنة العامة على عائدات الجباية البترولية لتمويل العجز، وهي إيرادات غير عادية بالنظر لما يتمتع به هذا المصدر من حساسية عالية للتغير في سعر البترول؛
- ضعف حصيلة الجباية العادية؛
- ثقل عبئ الديون العمومية على الموازنة العامة للدولة؛
- اتساع الفجوة بين التخطيط والتنفيذ في جانب النفقات العامة؛
- عدم نجاح الرقابة المالية على المشاريع الإستثمارية وضبط تكلفتها: إن ارتفاع تكاليف انجاز العديد من المشاريع المبرمجة في إطار برامج التنمية عما خصص لها في البداية راجع إلى سوء التسيير والتنفيذ؛
- هشاشة المالية في الإقتصاد الجزائري لأنه إقتصاد ريعي يعتمد على العوائد البترولية.

المبحث الثالث: دراسة تقسيمات الموازنة العامة وتحليل تطور النفقات العامة.

من خلال هذا المبحث سيتم إبراز التقسيمات المعتمدة في الموازنة العامة في الجزائر والأسس المعتمدة في ذلك مع إظهار التخصيصات التي تم اعتمادها خلال فترة الدراسة، كما سيتم تحليل تطور النفقات العامة خلال مرحلتين، الأولى تمتد من سنة 2000 م إلى 2014 م وهي المرحلة التي تتميز بالإستقرار والإنفاق المتزايد والمرتفع ومحاولة إستعمال الإنفاق الحكومي كسياسة إقتصادية ومدى حسن الإستخدام والتخصيص، والمرحلة الثانية التي تمتد من 2014 م إلى 2018 م وهي فترة أو مرحلة الأزمة الإقتصادية والمتعلقة بإنخفاض أسعار البترول، وهنا يمكن أن نبين هل تم الإعتماد على آليات الترشيح من خلال حسن التخصيص وكفاءة الإستخدام.

المطلب الأول: التخصيصات وتقسيم الموازنة العامة المعتمد في الجزائر.

إنّ التخصيصات المعتمدة في الجزائر تم توضيحها في المبحث السابق ووفقا للمادة السادسة من القانون الصادر في 07 جويلية 1984م، أما ما يخص الموازنة المعتمدة والتي تبنى عليها السياسة المالية في مختلف السياسات الإقتصادية والتي تضمن التوازن الإقتصادي فهي موازنة الإعتمادات والبنود، وسيتم توضيح ذلك في النقاط الموالية.

فقد جاء في المادة السادسة من القانون الصادر في 07 جويلية 1984 ما يلي: " إن الإيرادات والنفقات النهائية للدولة تحدد سنويا بموجب قانون المالية، كما توزع وفق الأحكام التشريعية، وهي تشكل الموازنة العامة للدولة"¹.

فالموازنة العامة للدولة تصدر في شكل قانون مالية يضيف عليها الشكل القانوني والتشريعي لذلك وضعت قواعد قانونية من أجل تنظيم هذا النوع من القوانين، ويدخل في أحكامها من خلال تحديد مجالها وأهدافها وعلاقتها بالقوانين الأخرى المنظمة للموازنة العامة للدولة وهذا ما يسمى بقانون المالية الأساسي أو العضوي وهو الركيزة التي تقوم عليها قوانين المالية الأخرى وذلك ما يتجلى من خلال القانون 17/84، وهذا ما تم توضيحه سابقاً، حيث تظهر قوانين المالية في الجزائر على الشكل التالي²:

1. قانون المالية السنوي؛

¹ قانون رقم 17/84، مرجع سابق، المادة 06.

² نفس المرجع، المادة 02.

2. قانون المالية التكميلي المعدل؛

3. قانون ضبط الموازنة.

مما سبق ووفقا للقانون رقم 17/84 فإن تخصيصات الموازنة العامة تظهر في الشكل الآتي

على العموم:

الجدول رقم (04-09) : تخصيصات الموازنة العامة المعتمدة في الجزائر

النفقات العامة	الإيرادات العامة
<p>نفقات التسيير: تنقسم إلى أربعة أبواب</p> <p>1. أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات؛</p> <p>2. مخصصات السلطات العمومية؛</p> <p>3. النفقات الخاصة بوسائل المصالح؛</p> <p>4. التدخلات العمومية.</p> <p>فالنفقات الخاصة بالباب الأول والثاني مشتركة في كل الوزارات وتجمع في النفقات المشتركة.</p> <p>أما النفقات الخاصة بالباب الثالث والرابع مخصصة لكل دائرة وزارية.</p> <p>نفقات التجهيز: تنقسم إلى ثلاث أبواب</p> <p>1. الإستثمار المنفذ من قبل الدولة؛</p> <p>2. إعانات الإستثمار الممنوحة من قبل الدولة؛</p> <p>3. النفقات الأخرى لرأس المال.</p> <p>وهذا التقسيم يكون حسب القطاعات والخاص بالإستثمارات الهيكلية الإقتصادية والإجتماعية والإدارية.</p>	<p>الموارد الإجبارية: وتنقسم إلى:</p> <p>1. الإيرادات ذات الطابع الجبائي:</p> <p>✓ الضرائب المباشرة،</p> <p>✓ حقوق التسجيل والطابع؛</p> <p>✓ الضرائب على الأعمال؛</p> <p>✓ الضرائب غير المباشرة؛</p> <p>✓ الحقوق الجمركية؛</p> <p>✓ الجباية البترولية.</p> <p>2. الحصة المستحقة للدولة من أرباح المؤسسات العمومية؛</p> <p>3. الغرامات.</p> <p>الموارد الإختيارية: وتنقسم إلى:</p> <p>1. مداخيل الإستغلال:</p> <p>✓ مداخيل إستغلال المناجم؛</p> <p>✓ مداخيل الغابات؛</p> <p>✓ أتاوي شغل الأملاك العمومية... إلخ.</p> <p>2. مداخيل التصفية:</p> <p>✓ نقل ملكية كل من الأراضي التابعة للدولة والعمارات والمساكن... إلخ؛</p> <p>✓ الأجور المستحقة من النشاطات الصناعية والتجارية؛</p> <p>✓ الأجور المستحقة من النشاطات الإدارية.</p>

المصدر: من إعداد الباحث إعتمادا على: القانون رقم 17/84، المادة: 03، 05 المتعلقة بتقسيم النفقات، والمادة 11 المتعلقة بتقسيم الإيرادات.

من خلال ما مضى يمكن إستنتاج أن التقسيم المعتمد والخاص بالموازنة العامة في الجزائر هو تقسيم الإعتمادات والبنود، والذي بدوره يتكون من مجموعة من التخصيصات والتي في الغالب تكاد تكون ثابتة وهذا وفقا للقانون رقم 17/84، أي أن هذه التقسيمات هي تقسيمات دورية ولا يمكن الإعتماد عليها في وضع سياسة مالية إنفاقية ذات طابع ترشيدي، وهذا ما سيتم توضيحه في العناصر التالية من هذا المبحث.

المطلب الثاني: تحليل تطور النفقات والموازنة العامة في الجزائر.

بعد عرض تقسيمات الموازنة العامة وفق القانون 17/84 في الجزائر وتوضيح التخصيصات والبنود، سيتم إبراز دور هذه البنود والتخصيصات ومدى مساهمتها أو عدم مساهمتها في ترشيد النفقات العامة، حيث سيتم التطرق إلى تطور النفقات العامة وكذا تطور التغير الحادث في الفرق بين النفقات والإيرادات وذلك خلال مرحلتين، الأولى قبل أزمة البترول من 2000 إلى 2013 والثانية بعد الأزمة من 2014 إلى 2018.

الفرع الأول: تحليل تطور النفقات العامة للجزائر خلال الفترة 2000 إلى 2018.

من خلال الجدولين الآتيين سيتم تحديد التطور في النفقات العامة في الجزائر خلال المرحلتين: قبل الأزمة وبعد الأزمة:

الجدول رقم (04-10): تطور النفقات العامة في الجزائر من 2000 إلى 2013
الوحدة 1000 دينار جزائري

السنوات	نفقات التسيير	نفقات التجهيز	مجموع النفقات	التغير في النفقات
2000	965328164	290239500	1255567664	—
2001	836294176	415500000	1251794176	- 3773488
2002	1050166167	509678000	1559844176	+ 308050000
2003	1097385900	613724000	1711109900	+ 151265724
2004	1200000000	720000000	1920000000	+ 208890100
2005	1200000000	750000000	1950000000	+ 30000000
2006	1283446977	1347988000	2631434977	+ 681434977
2007	1574943361	2048815000	3623758361	+ 99232.384
2008	2017969196	2304892500	4322861696	+ 699103395
2009	2593741485	2597717000	5191458485	+ 868596789
2010	2837999823	3022861000	5860860823	+669402338
2011	3434306634	3184120000	6618426634	+757385811
2012	4608250475	2820416581	7428667056	+810240422
2013	4335614484	2544206660	6879821144	-548845912

المصدر: بن موسى أم كلثوم وعيسى نبوية، ترشيد النفقات العمومية، مجلة إدارة الأعمال والدراسات الاقتصادية، العدد الرابع، الجزائر، 2014 م، ص 184.

من خلال الجدول نلاحظ أن التغير في النفقات كان منخفض في سنة 2001 ولكن الإنخفاض كان طفيف ومقدر بـ **3773488** دج، وهذا يعود فقط لطبيعة تخصيص الموارد في هذه السنة والتي لم تتطلب الزيادة، ثم نلاحظ زيادة كبيرة في النفقات العامة من سنة إلى أخرى ابتداءً من 2002 إلى غاية 2012 وهذا ما يعبر عنه بمصطلح ظاهرة تزايد النفقات العامة، ويفسر كذلك بإرتفاع الموارد المالية للدولة الناتجة من إرتفاع أسعار البترول ومحاولة الدولة الرفع من الإنفاق الحكومي كسياسة مالية لتحقيق تنمية إقتصادية مستدامة مبنية على حسن التخصيص والكفاءة، إلا أنه في سنة 2013 نلاحظ إنخفاض في النفقات بقيمة كبيرة تقدر بـ **548845912** دج، وهذه سنة بداية الأزمة ومحاولة الدولة إعادة التقييم والبرمجة والتخصيص، وتحديد خطة للترشيد بالإعتماد على النفقات في إدارة الأزمة وهذا ما سنلاحظه في الموازنة التالية لسنة 2014.

الجدول رقم (04-11) : تطور النفقات العامة في الجزائر من 2014 إلى 2018

الوحدة 1000 دينار جزائري

السنوات	نفقات التسيير	نفقات التجهيز	مجموع النفقات	التغير في النفقات
2014	4714452366	2941714210	7656166576	—
2015	4972278494	3885784930	8858063424	1201896848
2016	4807332000	3176848243	7984180243	-873883181
2017	4591841961	2291373620	6883215581	-1100964662
2018	4584462233	4043316025	8627778258	1744562677

المصدر: من إعداد الباحث بالإعتماد على : نشریات قوانين المالية للسنوات من 2014 إلى 2018.

من خلال الجدول نلاحظ أنه في سنة 2015 كانت هناك زيادة في النفقات بلغت **1201896848** دج، وهذا يفسر محاولة الدولة العمل على ترشيد النفقات في ظل الأزمة المتعلقة بإنخفاض أسعار البترول وتأثر الموارد المالية لها، وذلك بمحاولة التخصيص الأمثل للموارد خاصة ما تعلق بنفقات التجهيز وهذا ما نلاحظه فقد إرتفعت من **2941714210** دج سنة 2014 إلى **3885784930** دج سنة 2015 سواء بين الدولة والقطاع الخاص أو بين قطاعات الدولة، ولكن نلاحظ إنخفاض في النفقات خلال السنتين 2016 و 2017 على التوالي، وهذا يرجع إلى التقييم غير الأمثل للبرامج وبالتالي عدم القدرة على تحقيق الكفاءة وهذا أوجب تخفيض النفقات لتجنب العجز المؤثر مباشرة على الإستقرار، مما سيتحتم البحث عن وسائل بديلة للتمويل نتيجة إنعدام الكفاءة وخلق الثروة. كما نلاحظ زيادة كبيرة في نفقات سنة 2018 حيث بلغ التغير في النفقات **1744562677** دج ويرجع هذا الإرتفاع في إعادة تخصيص النفقات من جديد والبحث عن الكفاءة في الإستخدام، حيث جاءت سنة 2018 متميزة برفع وتيرة الإستثمارات وأفضل من ذلك محاولة التخصيص الأمثل خاصة في الإستثمارات الإستراتيجية.

الفرع الثاني: تحليل تطور الموازنة العامة للجزائر خلال الفترة 2000 إلى 2018.

من خلال الجدولين الآتيين سيتم تحديد تطور الموازنة العامة في الجزائر خلال المرحلتين: قبل الأزمة وبعد الأزمة:

الجدول رقم (04-12) : تطور الموازنة العامة في الجزائر من 2000 إلى 2013
الوحدة 1000 دينار جزائري

السنوات	النفقات العامة	الإيرادات العامة	الفائض أو العجز
2000	1255567664	1028840000	-226727664
2001	1251794176	1234380000	-17414176
2002	1559844176	1457750000	-102094176
2003	1711109900	1451450000	-259659900
2004	1920000000	1528000000	-392000000
2005	1950000000	1635830000	-314170000
2006	2631434977	1667920000	-963514977
2007	3623758361	1802616000	-1821142361
2008	4322861696	1924000000	-2398861696
2009	5191458485	2786600000	-2404858485
2010	5860860823	3081500000	-2779360823
2011	6618426634	2992400000	-3626026634
2012	7428667056	3455650000	-3973017056
2013	6879821144	3820000000	-3059821144

المصدر: بن موسى أم كلثوم وعيسى نبوية، ترشيد النفقات العمومية، مجلة إدارة الأعمال والدراسات الإقتصادية، العدد الرابع، الجزائر، 2014 م، ص 187.

الملاحظ على تطور الموازنة العامة للجزائر إمتدادا من 2000 إلى غاية 2013 هو العجز المسجل والذي بلغ أقصاه سنة 2012 وقدر بـ: 3973017056 دج، وهذا راجع لتطبيق الدولة سياسة إنفاقية توسعية خلال هذه الفترة وخاصة فيما يخص نفقات التجهيز، والتي لها تأثير مباشر على الموازنة العامة إذا لم يكن هناك تخصيص فعال وهادف لتحقيق كفاءة تعود بالأثر الإيجابي على الإقتصاد وبالتالي الموارد العامة للدولة، أي عدم وجود سياسة رشيدة في تسيير الموازنة العامة.

الجدول رقم (04-13) : تطور الموازنة العامة في الجزائر من 2014 إلى 2018
الوحدة 1000 دينار جزائري

السنوات	النفقات العامة	الإيرادات العامة	الفائض أو العجز
2014	7656166576	4218180000	-3437986576
2015	8858063424	4684650000	-4173413424
2016	7984180243	4747430000	-3236750243
2017	6883215581	5635514000	-1247701581
2018	8627778258	6714265000	-1913513258

المصدر: من إعداد الباحث بالإعتماد على نشریات قوانين المالية للسنوات من 2014 إلى 2018.

فيما يخص تطور الموازنة بعد الأزمة فيلاحظ إستمرارية تسجيل العجز في الموازنة العامة رغم محاولة تطبيق سياسة ترشيد الإنفاق العام بشكل أكثر فعالية، حيث سجل أكبر عجز خلال كل الفترة (2018/2000) بمقدار **4173413424** دج وذلك سنة 2015، مع إستمرارية زيادة النفقات العامة خلال الأزمة، وهذا يمكن تفسيره بمحاولة الدولة ومن خلال الموازنة تطبيق آليات ترشيد الإنفاق العام مع المحافظة على إستمرارية الزيادة في النفقات العامة وخاصة نفقات التجهيز، والعمل على حسن التخصيص وتحقيق الكفاءة، إلا أن ذلك لم يتحقق ويمكن إرجاع ذلك إلى طبيعة الموازنة العامة الجزائرية والتي هي دورية وتعتمد على البنود والإعتمادات فقط، وكذلك تميز الإقتصاد الجزائري بعدم المرونة، والذي هو شرط أساسي في ترشيد النفقات العامة بالإعتماد على آليات السياسة المالية خاصة في الدول النامية.

نتيجة تحليل وتفسير معطيات الجداول: من خلال التحليل والتفسير لتطور النفقات العامة وكذا الموازنة العامة خلال كل فترة الدراسة نستنتج أن ترشيد النفقات العامة بالعمل على مستوى الموازنة العامة وبتطبيق أدوات السياسة المالية في الجزائر وبالمفهوم الذي تم تحديده سابقا لا يمكن تطبيقه على الجزائر حيث أن العمل على مستوى البنود والإعتمادات فقط لا يكفي، فهذا التقسيم يسمى موازنة الإعتمادات والبنود ودورها رقابي فقط دون التأثير على التخصيص والكفاءة رغم إستمرارية الزيادة في النفقات.

ومن هنا يمكن القول أنه لضمان ترشيد فعال للنفقات العامة في الجزائر هو إعادة النظر في التقسيم المعتمد أو إعتماد مجموعة من التقسيمات تعمل بالتوازي مع بعضها كموازنة الأداء والبرمجة والتخطيط وخاصة موازنة الأساس الصفري والتي لها أهمية كبيرة في التخصيص الأمثل وتحقيق كفاءة إستخدام الموارد وبالتالي تجنب العجز المستمر في الموازنة العامة.

المبحث الرابع : واقع ترشيد النفقات العامة وفق الآليات المتبعة.

إن واقع ترشيد النفقات العامة في الجزائر ومن خلال ما تم التطرق إليه سابقا، يمكن أن يظهر من تحليل واقع إستعمال الموازنة العامة وذلك في مقابل الآليات الفعلية لترشيد النفقات العامة، وهل هناك توافق أو قصور في تطبيق هذه الآليات أو هناك سياسة معتمدة وثابتة تسمح بالأثر الإيجابي على الموازنة العامة وبالتالي ترشيد النفقات العامة.

المطلب الأول: واقع ترشيد النفقات العامة من حيث هيكل النفقات.

يعتمد تصنيف النفقات العامة في الموازنة العامة للجزائر حسب الوزارات والقطاعات، ويقابل كل وزارة الاعتمادات المخصصة لها لسير نشاطها خلال السنة المقبلة، وهذا التصنيف يوافق موازنة البنود والاعتمادات وما تتميز به من سلبيات رغم تعدد المناهج الحديثة في مجال الموازنة العامة (موازنة البرامج والأداء، موازنة التخطيط والبرمجة، موازنة الأساس الصفري، الموازنة التعاقدية) بحيث تعتبر مدونة الموازنة العامة للجزائر والنفقات العامة بصفة خاصة مدونة قديمة تستجيب بصعوبة للاحتياجات الجديدة لتسيير الاقتصاد العام فهي تعتمد على إطار قانوني لم يعد يساير التطور الحاصل في مجال تسيير المجال المالي للدولة من خلال تشريعين قانونيين أساسيين هما :

- القانون رقم 17/84 المؤرخ في 8 شوال 1404 الموافق لـ 7 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية المعدل و المتمم؛

- القانون رقم 21/90 المؤرخ في 24 محرم 1411 الموافق لـ 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

وتتميز مدونة النفقات العامة بعدة نقائص تؤثر بدرجة كبيرة في أداء النفقة العامة لدورها على أكمل وجه وبرشادة عالية وذلك من خلال :

- عدم التجانس في التصنيف بحيث يشير الباب الواحد إلى عدة نفقات بطبيعة مختلفة؛
- الوثائق المقدمة لا تبين تصنيفا بحسب طبيعة النفقات في موازنة التجهيز؛
- صعوبة معرفة تكلفة وظيفة معينة من الوظائف التي تقوم بها الدولة، من خلال التصنيف الحالي.

المطلب الثاني: واقع ترشيد النفقات العامة من حيث ترحيل الاعتمادات ورخص البرامج.

يعتبر ترحيل الاعتمادات أحد المخارج المعتمدة لتجاوز قاعدة سنوية موازنة وهو إجراء يسمح للحكومة بترحيل النفقات غير المستعملة في السنة المالية الحالية لاستعمالها في السنة المقبلة، ولكن المشرع الجزائري يرخص باستعمال هذه التقنية إلا في حالة أبواب الموازنة الخاصة بالدعم الاقتصادي والاجتماعي، واعتمادات صيانة المباني والعتاد، كما لا تقبل الإعانات والتخصيصات الممنوحة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري حسب إجراءات الموازنة المعمول ما لم تتفق بمجملها وترحل لتستعمل في السنة المقبلة، لكن هناك إشكال معين يتمثل في كون هذه الرخصة المهمة في مجال حماية الأموال غير المستعملة في سنة مالية معينة أن ترحل إلى السنة المقبلة، لا تطبق في الجزائر على كل أنواع نفقات التسيير، مما أدى إلى ظهور ممارسات غير شرعية في هذا المجال، وذلك عند قرب انتهاء السنة المالية تسارع كل هيئة في استعمال الأموال المتبقية بأي صورة من الصور، مما ينتج عنه كثير من التبذير للموارد العامة فضلا عن سوء استخدامها.

لكن الأمر يختلف في حالة موازنة التجهيز، فإن عنصر ترحيل الاعتمادات يعتبر أمر آلي ومعمول به حيث يتم ترحيل كل الاعتمادات المتبقية إلى السنة المقبلة من طرف مصالح معينة ومصالح التخطيط.

أما فيما يخص رخص البرنامج فهي متعلقة بنفقات التجهيز و الاستثمار ونفقات برأس المال لموازنة الدولة خلال عدة سنوات، والمتعلقة بالاستثمارات البنية التحتية غالبا، ويطبق على نفقات برأس المال للموازنة الملحقة و المؤسسات الإدارية. تجزأ إلى حصص سنوية تسمى اعتمادات الدفع، من أجل تسريع إنجاز المشاريع الاستثمارية. ومن خلال تعديل رخص البرامج الموجهة لهذه الإدارة أو تلك تستطيع الدولة في السنوات المقبلة تحديد مستوى النفقات العامة المنجزة في هذا القطاع وبالتالي يمكن للحكومة أن تقرر الزيادة في الاعتمادات أو التقليل منها على حسب مقدار الانجاز، ولكن هذا الأمر غير مسير في حالة نفقات التسيير لأنها غير مرنة و تتكون من 70% إلى 80% من الأجور والمنح.

المطلب الثالث: واقع الترشيد من حيث الشفافية في تقديم المعلومات عن النفقات العامة.

من حيث الوثائق المسندة للموازنة ينص الميثاق الذي أصدره صندوق النقد الدولي FMI على ضرورة أن يخضع كل التزام أو إنفاق من الأموال العامة لمجموعة من قوانين الموازنة ولقواعد إدارية معلنة، وأن يتاح للجمهور المعلومات الكاملة عن الأنشطة الحكومية السابقة والحالية والمتوقعة في

مجال المالية العامة وذلك من خلال تقديم الوثائق اللازمة : وثائق الموازنة، الحسابات الختامية، وسائر الوثائق والتقارير التي توضح أنشطة الحكومة في الموازنة العامة¹.

في الجزائر توجد صعوبات في الحصول على الوثائق المعلنة والمرافقة للموازنة العامة خاصة فيما يتعلق بالملحقات التفسيرية فيما عدا الجداول التالية التي تظهر في قانون المالية السنوي : تشير المادة 68 من قانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية "يرفق قانون المالية لسنة بما يلي : "..... قائمة الحسابات الخاصة للخزينة تبين مبلغ الإيرادات والنفقات والمكشوفات المقررة لهذه الحسابات "إلا أنه لا تتوفر أي معلومات حول الحسابات الخاصة بالخزينة، ما عدا مبالغ الاعتمادات المخصصة من طرف الموازنة العامة لفائدة حسابات التخصيص.

المطلب الرابع: واقع الترشيح من حيث إشكالية تطبيق قانون ضبط الموازنة العامة باعتباره معيار لتقييم الأداء .

تنص المادة 160 من دستور 1996 أن الحكومة تقدم لكل غرفة من البرلمان استعمالات الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية، وذكر في فقرتها الثانية : " تختم السنة المالية بالتصويت على قانون يتضمن تسوية موازنة السنة المالية المعنية من قبل غرفتي البرلمان، فإذا كانت الدورة تفتح بقانون المالية الذي يحمل الأرقام التقديرية المنتظر تحقيقها فإن هذه الدورة تختتم بقانون يضبط الموازنة Loi de règlement budgétaire (المواد 05 . 76 . 77 . 78 من قانون 17/84) وهو الذي يضبط نهائيا الموازنة العامة للدولة المنفذة، حيث يحدد المبالغ النهائية للإيرادات والنفقات.

فمن جانب الترشيح يجب أن ينظر لهذا القانون كمعيار لتقييم الأداء، ويجب أن يرفق قانون ضبط الموازنة العامة مختلف الإقتراحات والنقائص التي أصابت الموازنة العامة، مما يظفي على العملية جانب الإيجابية من حيث التقييم، وبالتالي أخذ جميع التدابير التي بدورها يمكن أن تساهم في حسن التخصيص وكذا كفاءة الإستخدام، فتحديد المبالغ النهائية للإيرادات والنفقات العامة يعد إشكالية في حد ذاتها، فبهذه الطريقة لا يمكن تحديد مختلف الإختلالات التي أصابت السنة المالية والتي يمكن معالجتها وفق السياسة المالية المتبعة وبالتالي خلق نوع من تقييم الأداء ونوع من البحث عن حسن التخصيص وتحقيق الكفاءة في الإستخدام.

¹ صندوق النقد الدولي، الميثاق المنقح للممارسات السليمة في مجال المالية العامة، تم تحديثه في 28 فيفري 2001م، ص 01.

فالمالية العامة في الجزائر مبنية على تدابير دورية متبعة يجب الإلتزام بها، وهذا يدفعنا إلى إقتراح وضع لجنة مؤهلة تعمل على تقييم الأداء المالي ومدى ملاءمت الموازنة العامة لسياسة ترشيد النفقات العامة، وكذا تبحث عن أسباب الإختلالات المالية والتي يجب معالجتها لتحقيق أهداف السياسة المالية.

المبحث الخامس: تحليل لآليات الدولة في ترشيد الإنفاق العام.

من خلال ما مضى وبعد التطرق للدور الفعال الذي تلعبه السياسة المالية في تحقيق أهداف السياسة الإقتصادية من خلال الموازنة العامة وكذا التطرق إلى تحليل تطور النفقات العامة خلال فترة الدراسة، يمكن أن نقول أن الدولة تسعى إلى ترشيد الإنفاق العام وفقا لنظام قانوني وتنظيمي، لهذا اعتمدت آليات للتحكم في مجال ترشيد النفقات حيث تهدف هذه الآليات إلى دعم الجهود الرامية التي تسعى إلى إدخال تحسينات على النظام المالي من خلال مجموعة من النقاط تتميز بحسن التخصيص وكفاءة الإستخدام.

المطلب الأول: الاعتماد على المصادر البديلة لتمويل الإنفاق العام.

تعتمد الجزائر على مصدر واحد في مدخلها وهو البترول، لكن إثر تعرضها لأزمة اقتصادية بسبب انهيار أسعار البترول قامت بالاعتماد على مصادر بديلة للتمويل للإنفاق العام.

حيث سيكون ذلك من خلال مجموعة من النقاط:

الفرع الأول: تثمين الثروات الوطنية وتطويرها.

يتعين العمل على تثمين ومراقبة ثروات وخيرات الجزائر لذلك عملت هذه الأخيرة على القيام بمجموعة من الإصلاحات المهمة أبرزها:

أولاً: قطاع المحروقات: تعمل الحكومة على القيام بتكملة الترتيبات المؤسسية والتشريعية والتنظيمية، الهدف من كل هذا العمل هو التوجه نحو الاستثمار الوطني الخاص بالإضافة إلى جلب الاستثمارات الأجنبية المباشرة والاستثمارات في شكل شراكة في قطاع المحروقات والطاقة والمناجم بما ذلك أنشطة إنتاج الطاقات المتجددة بالإضافة على قيام الحكومة بضبط سعر الكهرباء والغاز، ولا يمكن نسيان تحديث المنشآت الأساسية لتصدير المحروقات كالغاز الصخري¹.

ثانياً: الفلاحة: بفضل جهود المخطط الوطني للتنمية الفلاحية والموارد المالية الكبيرة التي قامت الدولة بتخصيصها للقطاع الفلاحة عرف هذا الأخير تطورا ملحوظا جعله يساهم في ترشيد النفقات عن طريق جلب الثروة العمومية حيث قامت الدولة بتزويد

¹ أحمد ضيف، مرجع سابق، ص 215.

الفلاحة بمشاريع ملائمة لتنميتها الهدف من كل هذا هو ترشيد وضبط الإنفاق العام عن طريق :

- العمل على مكافحة الفقر والتهميش ومعالجة الديون الفلاحين؛
- تحسين المستثمرات وإعادة توجيه القدرات الفلاحية؛
- حماية الأحواض والمصببات الشغل في القطاع الفلاحي ضمن ترتيب الحماية الاجتماعية؛
- تنمية مجال تربية المواشي والدواجن في المناطق الجبلية؛
- تكثيف الإنتاج الفلاحي خاصة المواد واسعة الاستهلاك وترقية الصادرات من المنتجات الزراعية؛
- مكافحة الآفات الزراعية بما فيها الجراد والطفيليات¹.

ثالثاً: السياحة: يلفت انتباهنا أن الجزائر تصبو للارتقاء بالسياحة إلى جانب القطاعات التي تخلق الثروة وبناء قطاع سياحي جذاب حيث سارعت إلى بعث سياسة جديدة تهدف إلى تنمية وترقية المنتج السياحي الجزائري وذلك من أجل ضمان ترشيد الإنفاق العام عن طريق :

- تثمين التراث السياحي الوطني؛
- إدماج الجزائر ضمن السوق الدولية للسياحة؛
- دعم مختلف الاستثمارات عن طريق التهيئة والتحكم في العقار السياحي إلى جانب تمويل المشاريع السياحية عن طريق عقود تعتمد عليها وهي عقود الامتياز؛
- دعم نوعية الخدمات السياحية المقدمة عن طريق مراقبة النشاطات والمهن في قطاع السياحة حيث أن دعم هذا القطاع يؤدي إلى خلق نوع من التوازن في النفقات ونموها².

¹ رشيد سالمي وهاجر غزي، واقع وآفاق التنمية المستدامة في الجزائر، مداخلة في إطار الملتقى الوطني حول استراتيجيات الطاقات المتجددة ودورها في تحقيق التنمية المستدامة (دراسة تجارب بعض الدول)، المنعقد بكلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة البليدة 2، أفريل 2018 م، ص 12.

² عبد القادر الحسين، استراتيجية التنمية المستدامة للقطاع السياحي في الجزائر على ضوء ما جاء به مخطط التوجيه لهيئة السياحة لآفاق 2025، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، العدد 02، 2018 م، ص ص 179، 172.

رابعاً: **تثمين الثروة المائية:** تعتبر الثروة المائية من الثروات الوطنية والتي يتم استغلاله واستعمالها وفقاً لسياسة الترشيد للمحافظة على الاقتصاد الوطني وخصوصاً في مجال الزراعة الذي يتطلب ثروة مائية هائلة، حيث تم وضع سياسة ناجعة ترمي إلى تثمين هذا المورد وتنويعه عن طريق :

- العمل على مواجهة أي مشكلة تتعلق بالمورد المائي والتسيير الراشد لهذه الثروة؛
- رفع قدرات حشد الموارد المائية بكل أشكالها التقليدية وغير التقليدية التي سيتم تعزيزها من خلال انجاز عدة تحويلات كبرى وعمليات جلب المياه وكذا العديد من السدود؛
- القيام بعمليات والصيانة للمنشآت المائية عن طريق المراقبة اليومية؛
- تجسيد سياسة الموارد المائية واقتصادها ومكافحة تدهورها والمحافظة عليها من كل أشكال التلوث¹.

الفرع الثاني: الاعتماد على النفقات الاستثمارية.

أدى القصور في الدور التمويلي للموارد العامة بشكل عام وللضرائب بشكل خاص إلى الحد من الإنفاق العام، مما أدى في الواقع إلى حالة انكماشية في الأسواق والتراجع لبعض الخدمات وانخفاض في الأجور مقارنة بالأسعار وخاصة في ظل الأزمة المالية.

كل هذا استدعى تدخل الدولة في التوسع في الإنفاق الحكومي وخاصة الاستثماري وتبرز أهمية هذا الأخير في كونه يهدف أساساً إلى تنمية الثروة.

توجه الحكومة الجزائرية نحو ترشيد النفقات العامة يمكن أن يشجع مستقبلاً الاستثمارات الأجنبية غير النفطية باعتبار أن الإنفاق الاستثماري يشجع في تسريع الإنعاش الاقتصادي إلى جانب ضمان النمو والإنتاج والحماية الاجتماعية نحو الأعلى، حيث أن التحدي الأكبر بالنسبة للجزائر يكمن في تنويع مصادر دخلها لتقليل التذبذب التبعية، لذلك لا بد من تشجيع الاستثمارات وذلك من أجل تحسين مستوى معيشة الأفراد، وعدالة أكبر في توزيع الدخل مما يؤدي إلى تعزيز مسار النمو الشامل

¹ أحمد ضيف، مرجع سابق، ص 220.

وتمكن الأفراد من الاستفادة من هذا النمو، الأمر الذي سوف يشكل حافزا لتحقيق نمو مستدام على المدى الطويل وهو ما تسعى إليه الحكومة¹.

الفرع الثالث: الاعتماد على التمويل الداخلي التقليدي.

تواجه بلدان الريع النفطية ومنها الجزائر تحديات مالية صعبة ومخاطر عميقة نتيجة صدمة سببها تدهور أسعار النفط والذي تشكل عائدته ركيزة أساسية من ركائز الاقتصاد الوطني إلى جانب أهم أداة للتمويل التنموية و هو الأمر الذي يتطلب اهتمام خاص نحو تطوير وتنويع آليات بديلة للتمويل الاقتصادي.

وهو التمويل الداخلي التقليدي الذي هو أداة من أدوات الحكومة من أجل تحسين القطاع المالي ويقصد به التوجه نحو القيام والاعتماد على التمويل من خلال طباعة الأوراق المالية وهو ما يعرف بالإصدار النقدي اعتمد عليه الوزير السابق سلال، من أجل الابتعاد عن الاستدانة الخارجية والحفاظ على الاستقلالية المالية².

الفرع الرابع: اعتماد الجزائر على الضريبة كمصدر تمويل.

لجأت الحكومة الجزائرية لتعزيز حصيلة الضرائب بهدف تعويض ما خسرت من عائدات النفط والغاز، حيث أن الزيادة في الضرائب يجب أن يكون في أضيق الحدود بحيث يكون هدفها ماليا فقط وهو تزويد الخزينة العامة بالموارد اللازمة لتغطية النفقات وأن لا يكون لها أي أثر على الإنتاج والأسعار والاستهلاك لأن أحسن الضرائب هي أقلها عبئا.

وعليه فإن الزيادة في الضرائب يجب أن يكون مرهون بإصلاح وتحديث النظام الضريبي بطريقة لا تؤدي إلى إنكماش الاقتصاد الوطني، والدولة الجزائرية أثناء تحصيل الضرائب فإنها تمكن تحقيق النفع العام حيث لا تلتزم بتقديم خدمة معينة أو نفع خاص إلى المكلف بدفع الضريبة، بل إنها تحصل على حصيلة الضرائب من أجل استخدامها في مصاريف الإنفاق العام الذي يترتب عليه تحقيق منافع عامة على المجتمع بالإضافة إلى أنه يلاحظ ازدياد درجة تدخل دور الدولة الاقتصادي والاجتماعي الذي دفعها في الآونة الأخيرة إلى اعتماد الضريبة كمصدر تمويلي³.

¹ دراوسي مسعود، السياسات المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي، حالة الجزائر 1990-2004، أطروحة دكتوراه، الجزائر، 2008/2007 م، ص ص 366-367.

² رشيد سالمى وهاجر غزي، واقع وآفاق التنمية المستدامة في الجزائر، المرجع السابق، ص 18.

³ مشري محمد الناصر وبقة الشريف، تقييم حصيلة برامج ومخططات التنمية في الجزائر، المرجع السابق، ص 21.

الفرع الخامس: إعادة النظر في مسألة التجارة الخارجية.

يهدف إعادة النظر في مسألة التجارة الخارجية للحكومة الجزائرية إلى حماية المستهلك، لأنه لا يمنع استيراد مادة إلا إذا توفرت نظيرتها المحلية على مستوى الأسواق وغطت المستوى الوطني ومثال ذلك:

- فرع المشروبات حيث أن تجميد الواردات في هذه الحالة يهدف إلى توفير مكونات الصناعة الوطنية محليا بإعطاء المؤسسات فرصه للبروز؛
- إعادة النظر في استيراد المواد البلاستيكية والمواد المصنعة كالزجاج والالمنيوم كون أنه يمكن صنعها محليا؛
- إعادة النظر في استيراد مادة اللحوم مع العلم الجزائر غنية بهذه المادة والتوجه نحو استيراد مواد أكثر فعالية وأحسن ما توصلت إليه العلوم والتكنولوجيا¹.

يعتبر ظهور الأزمة الاقتصادية التي مست جميع القطاعات عامل أساسي أجبر الجزائر على إعادة النظر في تجارتها الخارجية، حيث حدثت تغيرات ملموسة على الاقتصاد الوطني إلى جانب الحياة المالية، ذلك من أجل تحقيق التغييرات الضرورية في البنية الاجتماعية الناتجة عن البنية الاقتصادية والحصول على أفضل ما توصلت إليه العلوم و التقنيات المعلوماتية وبأسعار رخيصة نسبيا بالإضافة إلى تحقيق كافة المتطلبات والرغبات وإشباع الحاجات العامة.

المطلب الثاني: ترشيد الجانب الإداري.

يعتبر ترشيد الجانب الإداري من أهم النقاط التي يجب الأخذ بها لضمان ترشيد أمثل للنفقات العامة، وتحقيق وضمان كفاءة الإستخدام، حيث يجب الأخذ بها نظرا لأهميتها، فتكون من خلال تامين الموارد البشرية والقيام بمكافحة الفساد الاداري.

الفرع الأول: تامين الموارد البشرية.

تعتبر الموارد البشرية ركيزة أساسية للنهوض نحو التطور، بالإضافة إلى المساهمة في رفع التحديات التي تفرضها العولمة والتنافسية الدولية، وهذا باعتبار المورد البشري المساهم الأول في التقدم وخلق الثروات لذا بات من الضروري السعي لتعزيز مختلف الجهود لتنميته، فالإرتقاء بالعنصر

¹ دراوسي مسعود، السياسات المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي، حالة الجزائر 1990-2004، المرجع السابق، ص 370.

البشري معناه إعطاء وزيادة قيمة للموارد البشرية وإثرائها بمجموعة من المعارف من أجل الراحة النفسية والمادية لها¹.

ولعل أهم الطرق لتثمين المورد البشري هي عن طريق ترقيةهم، تمكينهم من إظهار قدراتهم بدون أي ضغط.

الفرع الثاني: مكافحة الفساد الإداري.

قام المشرع الجزائري باستحداث قانون لمكافحة الفساد رقم 06-01² نظرا لتقشي ظاهرة الفساد الإداري في كل جوانب المجتمع السياسية منها، الإدارية، الاقتصادية والاجتماعية، حيث أصبحت ضرورة حتمية للحد منه ومكافحته، لذلك يجب وضع استراتيجية متكاملة لمواجهته عن طريق توافر الإرادة والقيام بالإصلاحات في قطاع الخدمات العامة إلى جانب عنصر مهم ألا وهو التوعية العامة بأضرار الفساد الإداري³.

المطلب الثالث: الإعتماد على سياسة التقشف.

يمر الاقتصاد الجزائري بأزمة حادة نتيجة انهيار أسعار البترول الذي هو المورد الأساسي للبلاد وهو ما دفع الحكومة الجزائرية لاعتماد سياسة التقشف للحد من تأثيرات هذه الأزمة على المال الجزائري. وعليه فإن أولى خطوات التقشف تكون خاصة بالحكومة الجزائرية أين قلصت من المخصصات السنوية للقطاعات الوزارية بـ 25 % و أمرت بالخفض التدريجي للعلاوات والمنح المرتبطة بالرواتب، كما طالت إجراءات التقشف تقليص البعثات التكوينية إلى الخارج بمختلف القطاعات الوزارية.

واتسع التقشف المعتمد من طرف الحكومة ليشمل تقليص موازنات قطاع التعليم بما فيها الجامعات بـ 25% إلى جانب منع عمال الإدارة من الاستفادة من التريصات والتكوين في الخارج ومن

¹ سميرة هيشر، دور تقييم المهارات في تثمين الموارد البشرية بالمؤسسة الجزائرية، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015 م، ص ص 70-71.

² القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، ج. ر. ، ع 14، الصادر في 08 مارس 2006 م.

³ سعد الله داود، الأزمات النفطية والسياسات المالية في الجزائر، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2013 م، ص ص 32، 34.

جهة أخرى تراجع رواتب موظفي الصحة وتراجعت الحكومة عن فتح مسابقات التوظيف في قطاع الدفاع¹.

وبالنظر إلى الواقع يلاحظ حالة من اليأس والإحباط لدى الأفراد نتيجة إجراءات التقشف التي وضعتها الحكومة حيث أن المواطن الجزائري لم يستعد من مرحلة البحبوحة المالية فكيف له أن يستعيد من مرحلة التقشف.

المطلب الرابع: الإعتماد على كفاءة الرقابة المالية لضمان ترشيد النفقات العامة.

الرقابة المالية للموازنة العامة في ظل ترشيد النفقات العامة تأخذ وجهة أخرى، حيث تلعب الرقابة المالية دور الضابط لتخصيصات الموارد وحسن إستخدامها وكذا تعمل على التأكد من صرف الموارد وفق التخصيصات المحددة في التقسيم المعتمد من الموازنة العامة، كما أنّ الكفاءة تتحقق عندما تكون آليات الرقابة المالية تعمل بكفاءة، أي أنّ من متطلبات تحقيق ترشيد النفقات العامة وجود رقابة مالية ذات كفاءة عالية، والسؤال الذي يطرح نفسه، هل الرقابة المالية في الجزائر دورية وتنظيمية فقط أم يهدف من خلالها تحقيق الرشد في النفقات العامة؟.

وبناء على ذلك فإنّ الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة في الجزائر في حدود السياسة العامة للدولة تأخذ عدة صور مختلفة وهي الرقابة الإدارية والرقابة التشريعية والرقابة المستقلة.

الفرع الأول: كفاءة الرقابة الإدارية.

تتولى وزارة المالية الرقابة الإدارية على تنفيذ الموازنة، حيث يقوم الرؤساء من موظفي الحكومة بمراقبة مرؤوسيههم وكذلك مراقبة موظفي وزارة المالية عن طريق المراقبين الماليين ومديري الحسابات على عمليات المصروفات التي يأمر بدفعها المختصون أو من ينوبون عنهم.

تتمثل الرقابة الإدارية من الناحية العملية في طريقتين أساسيتين²:

أولاً: الرقابة الموضوعية: تعني انتقال الرئيس إلى مكان عمل المرؤوس ليتأكد من مباشرته لعمله على نحو دقيق. ومثالها أن ينتقل مدير المالية العامة إلى مكاتب رؤساء المصالح ورئيس المصلحة إلى مكاتب رؤساء الدوائر، ورئيس الدائرة إلى مكاتب سائر الموظفين التابعين له وهكذا؛

¹ سعد الله داود، الأزمت النفطية والسياسات المالية في الجزائر المرجع السابق، ص 71.

² علي زغود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة الرابعة، 2010 م، ص 66.

ثانياً: الرقابة على أساس الوثائق: هنا لا ينتقل الرئيس إلى محل عمل مرؤوسيه ولكن يقوم بفحص أعمالهم من خلال التقارير والوثائق والملفات . وتبدو هذه الطريقة أيسر في التطبيق من الناحية العملية من الطريقة السالفة (الرقابة الموضوعية) حيث أن انتقال الرئيس إلى مكان عمل مرؤوسيه قد يؤدي وخاصة في الدول النامية إلى انضباط العمل بصورة مؤقتة أثناء الزيارة فقط مما يؤثر بالسلب على سير العمل ولا يحقق الرقابة الفعالة على تنفيذ الموازنة للدولة لذا فإن أغلب الدول تأخذ بالرقابة على أساس المستندات؛

وتنقسم الرقابة الإدارية من حيث توقيتها، إلى رقابة قبل تنفيذ الموازنة وأخرى بعد تنفيذ الموازنة:

✓ **الرقابة السابقة:** تمثل الجزء الأكبر والأهم من الرقابة الإدارية وتكون مهمتها عدم صرف أي مبلغ إلا إذا كان مطابقاً لقواعد المالية المعمول بها سواء كانت قواعد الموازنة أو القواعد المقررة في اللوائح الإدارية المختلفة؛

وينص القانون المنظم لقوانين المالية على وجوب امتناع مديري الحسابات ورؤسائهم ووكلائهم عن التأشير على أمر بصرف مبلغ إذا لم يكن هناك اعتماد خاص به أصلاً أو يترتب على تنفيذ الصرف تجاوز الاعتمادات المخصصة في باب معين من أبواب الموازنة أو نقل اعتماد من باب إلى آخر. كما نص أيضاً هذا القانون على أنه يتعين على المسؤولين الماليين بالجهاز الإداري للحكومة ووحدات الإدارة المحلية والوحدات الاقتصادية إخطار وزارة المالية والجهاز المركزي للمحاسبات بأي مخالفة مالية.

✓ **الرقابة اللاحقة على تنفيذ الموازنة:** يقصد بها الرقابة الإدارية اللاحقة على الحسابات وتتلخص في إعداد حسابات شهرية وربع سنوية وسنوية، ويقوم المراقب المالي في كل وزارة أو مصلحة بمناسبة إعدادها بفحصها للتأكد من سلامة المركز المالي للوزارة أو المصلحة وبمراجعة دفاتر الحسابات المختلفة ويضع عن كل هذا تقريراً يرسله مع الحسابات إلى المديرية العامة للموازنة في وزارة المالية وتشمل أيضاً بجانب الرقابة على الحسابات الرقابة على الخزينة وعلى المخازن للتأكد من عدم حدوث اختلاسات ومخالفات مالية.

ومما هو جدير بالذكر أن الرقابة الإدارية، أياً كان نوعها لا تعدو أن تكون رقابة من الإدارة على نفسها، أي أنها رقابة ذاتية أو داخلية، طبقاً للقواعد التي تضعها السلطة التنفيذية، ولذا فإنها لا تعد كافية للتأكد من حسن التصرف في الأموال العمومية، إذ كشفت التطبيقات العملية أن مراقبة الإدارة

لنفسها قد أدى إلى العديد من مظاهر التسيب والإسراف بل والانحراف المالي والتي كان مصدرها الأساسي يكمن في انعدام الإشراف والرقابة على السلطة التنفيذية في قيامها بتنفيذ الموازنة ولذا فإن الرقابة الإدارية على تنفيذ الموازنة العامة غير كافية لوحدها.

الفرع الثاني: كفاءة الرقابة البرلمانية.

إذا كان المجلس التشريعي هو الذي باعتماد موازنة الدولة فإنه من الطبيعي أن يتولى الرقابة على تنفيذه للتأكد من سلامة تنفيذها على النحو الذي تم اعتماده وإجازته وتتمثل هذه الرقابة في مطالبة البرلمان بالإيضاحات والمعلومات التي تساهم في التأكد من سير العمليات الخاصة بالنفقات والإيرادات العامة سواء في صورة أسئلة شفوية أو كتابية أو استجابات وإمكان اللجان البرلمانية استدعاء ممثلي السلطة التنفيذية للاستماع إليهم أو تتم هذه الرقابة بمناقشة الحساب الختامي عن السنة المالية السابقة. وقد تكون هذه الرقابة معاصرة لتنفيذ الموازنة إذ تقوم لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية بالبرلمان بطلب المستندات والوثائق اللازمة عن تنفيذ الموازنة أثناء السنة المالية وإذا تبين وجود مخالفة للقواعد المالية فيحق لها تقديم أسئلة واستجابات للوزراء المختصين المعنيين عن ذلك كما يمارس البرلمان هذه الرقابة عند لجوء الحكومة له لفتح اعتمادات إضافية وتبرر طلبها مما يسهل مراقبتها¹.

إضافة إلى هذه الرقابة هناك رقابة لاحقة لتنفيذ الموازنة وتتعلق بعرض الحساب الختامي عن السنة المالية المنتهية لمناقشته واعتماده وإصداره وقد عرّفت المادة 05 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية " قانون ضبط الموازنة " بأنه: " الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية " وأوضحت المادة 77 من هذا القانون الهدف من هذا القانون بنصها " يقر قانون ضبط الموازنة حساب نتائج السنة المشتمل على ما يلي²:

- الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الواضح بين إيرادات ونفقات الموازنة العامة للدولة؛

- النتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة " .

ومن أجل تمكين البرلمان من القيام بهذه الرقابة أوجب المشرع على الحكومة عند تقديم مشروع ضبط الموازنة للبرلمان أن ترفقه بتقارير وبيانات توضيحية ويجب عليها استشارة مجلس المحاسبة في

¹ محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، بن عكنون، الجزائر، 2003، م، ص 30.

² نفس المرجع، ص 31.

المشاريع التمهيدية المتضمنة ضبط الموازنة ويرسل تقريره التقييمي للبرلمان وتجدر الإشارة بخصوص قانون ضبط الموازنة باعتباره الوسيلة التي تمكن البرلمان من ممارسة مهامه الرقابية إلى الملاحظة التالية¹:

❖ قد تمتع الحكومة عن إعداد مشروع قانون ضبط الموازنة مادامت هي التي تملك الحق في المبادرة بوضع هذا المشروع ومنذ سنة 1984 لم تقم الحكومة بتقديم مشاريع قوانين ضبط الموازنة بالرغم من أن قانون ضبط الموازنة هو الوسيلة التي تمكن البرلمان من الاطلاع على النتائج الفعلية للحساب المالي للدولة عن السنة المالية لهذه الموازنة فيما يتعلق بالمبالغ التي أنفقت والإيرادات التي حصلت فعلا وأمام امتناع الحكومة عن ذلك لا بد على البرلمان تفعيل الوسائل الأخرى المتمثلة في الأسئلة والاستجابات والمصادقة على بيان السياسة العامة وإذا تبين للبرلمان حدوث مخالفات مالية جسيمة في تنفيذ الموازنة يحق لها تحريك المسؤولية السياسية ضد الوزراء المخالفين بسحب الثقة فيهم وقد يؤدي ذلك لسحب الثقة من الحكومة بأكملها واستقالتها الجماعية بالتبعية.

ورغم فعالية هذه الرقابة إلا أنه يعاب عليها أن أعضاء السلطة التشريعية قد لا يكون لهم الوقت الكافي والخبرة الفنية لإجراء المحاسبة الكافية لمناقشة الحساب الختامي الذي قد يصل لآلاف الصفحات خاصة أمام المهام الأخرى للبرلمان فضلا عن إحاطة المشرع وسائل البرلمان في الرقابة بالعديد من الشروط (يجب أن يوقع على ملتمس الرقابة من قبل 7/1 النواب على الأقل وان يوافق عليه 3/2 النواب وان لا يتم التصويت عليه إلا بعد 3 أيام من إيداعه، يجب أن يوقع على نص الاستجواب 30 نائب على الأقل أو ثلاثين عضو من مجلس الأمة، لا يمكن لعضو البرلمان أن يطرح أكثر من سؤال في جلسة واحدة، يجب أن يوقع على لائحة إنشاء لجنة التحقيق 20 عضوا على الأقل من أعضاء مجلس الأمة أو المجلس الشعبي الوطني حسب الحالة) وكذا امتلاك الحكومة لممثلين لها في البرلمان غالبا ما يشكلون الأغلبية².

الفرع الثالث: كفاءة الرقابة المستقلة.

هذه الرقابة فعالة لكونها مستقلة عن السلطة التشريعية والتنفيذية وعادة ما تكون هيئة فنية خاصة تقوم بفحص تفاصيل تنفيذ الموازنة ومراجعة حسابات ومستندات التحصيل والصرف ومحاولة

¹ علي زغدود، المالية العامة، المرجع السابق، ص 68.

² دنيدي يحيى، المالية العمومية، دار الخلدونية، الطبعة الثانية، 2014 م، ص 23.

كشفت ما تضمنه من مخالفات ووضع تقرير شامل عن ذلك ساعد السلطة التشريعية على فحص الحساب الختامي بطريقة جدية تسمح بكشف كل المخالفات المالية وتختلف هذه الهيئة المستقلة من دولة لأخرى ففي فرنسا تتولاها هيئة إدارية منظمة تنظيماً قضائياً هي محكمة الحسابات تتكون من عدة دوائر يرأس كل منها مستشار وتتشكل من عدد من المحاسبين يتولون تحضير التقارير المحاسبية والفنية التي تطلبها المحكمة ويمثل الحكومة بها نائب عام ومحامون عامون¹.

أما في الجزائر يتولاها مجلس المحاسبة ماعدا ما استثناءه القانون صراحة ويقوم مجلس المحاسبة في الجزائر بمراقبة الإيرادات والنفقات التي تتضمنها حسابات الدولة للتأكد من تنفيذها بصورة سليمة ومراجعة حسابات التسوية والقروض والتسهيلات والرقابة على المخازن ومراجعة الحسابات الختامية للشركات ومنشآت القطاع العام وفحص سجلات ودفاتر ومستندات التحصيل والصرف وكشف حالات الاختلاس والإهمال والمخالفات المالية وبحث أسبابها ووسائل تجنبها ومعالجتها كما يختص بفحص ومراجعة كل حساب أو عمل آخر يكلفه رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة بفحصه ومراجعته².

ومن اختصاص مجلس المحاسبة متابعة تنفيذ الموازنة العامة من الناحية المالية والحسابية والتقنية للتأكد من عدم وقوع أي تبذير أو إسراف³.

ومما سبق نجد أن رقابة مجلس المحاسبة هي رقابة لاحقة مما يعني أنها تتم على أساس الواقع وليس التقدير وبالتالي يمكنها الوصول لاقتراح إصلاحات في المستقبل بإتباع الأساليب الحديثة لتحضير الموازنات رغم أن قيامها بعد تنفيذ الموازنة قد لا يسمح بالحفاظ على المال العام.

بعد أن تطرقنا إلى آليات الرقابة المالية لتنفيذ الموازنة العامة في الجزائر، يمكن القول أن هذه الآليات ليست ضمن متطلبات ترشيد النفقات العامة في الجزائر، فهي وجدت فقط لضمان السير الحسن لتنفيذ الموازنة وليس من أهدافها تكملة آليات ترشيد النفقات العامة الخاصة بحسن تخصيص الموارد وكذا تحقيق الكفاءة في إستخدامها وذلك بين الدولة والقطاع الخاص وكذا بين قطاعات الدولة في حد ذاتها.

وهذا ما يثبت ما تم التطرق إليه سابقاً بأن إعداد الموازنة العامة في الجزائر هو إعداد دوري وحتى في ظل الأزمات البترولية لم يكن هناك عمل على مستوى الموازنة العامة لضمان ترشيد النفقات العامة.

¹ محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، المرجع السابق، ص 35.

² أمير يحيوي، مساهمة في دراسة المالية العامة "النظرية العامة وفقاً للتطورات الراهنة"، دار هومة، 2010م، ص 27.

³ نفس المرجع، ص 28.

خلاصة:

يعتبر هذا الفصل دراسة تقريبية لنموذج من الدول النامية، حيث يظهر أن الإقتصاد الجزائري تحكمه الأسس الإقتصادية المركزية التي بني عليها ولا يزال يتأثر بها ليومنا هذا، فأصبحت السياسة العامة للدولة عند وضعها تأخذ دائما في الحسبان التوجه الإقتصادي والذي ليس وليد الصدفة، فرغم تحول الإقتصاد الجزائري من إقتصاد موجه إلى إقتصاد تحكمه قوى السوق وذو حرية إقتصادية تعطي فرص متساوية للمتعاملين الإقتصاديين وتجعل الإقتصاد يتميز بالمرونة التي نادى بها "كينز"، إلا أنه وحسب الدراسة فتسيير النشاط الإقتصادي لا يزال تحكمه اليد العليا للدولة خاصة في تسيير السياسات الإقتصادية ومنها ترشيد النفقات العامة والتي تتطلب مرونة إقتصادية فعالة.

بما أن التوجه المركزي في إدارة النشاط الإقتصادي لا يزال قائماً، فإن مالية الدولة يتم تحديدها مسبقاً، وأصبحت مالية الدولة وخاصة خلال وضع الموازنات العامة شبه ثابتة ولا تخضع للتغيرات الإقتصادية كالأزمات وكذا وضع سياسات جديدة من خلال العمل على الموازنة العامة كموازنة الأساس الصفري من أجل التكيف مع المتغيرات وإعطاء السياسة المالية فعالية أكثر خاصة في ترشيد النفقات العامة، حيث أن التقسيم المعتمد في الجزائر للموازنة العامة هو موازنة الإعتمادات والبنود والذي يعمل على التخصيص الدائم للنفقات العامة وفق بنود محددة مسبقاً، وحتى في ظل الأزمات لا يتم إعادة التخصيص لخلق حسن التخصيص وكفاءة إستخدام الموارد، أي أن مالية الدولة المتبعة لا تسمح بتطبيق ترشيد النفقات العامة بإتباع السياسة المالية بفعالية أكبر تسمح بتحقيق نتائج إيجابية.

نستنتج أن ترشيد النفقات العامة في الجزائر من خلال إتباع سياسة مالية توسعية، يتطلب إعادة النظر في تقسيم الموازنة المعتمد أولاً وثانياً إعطاء مرونة أكثر للنشاط الإقتصادي وذلك من خلال تحرير أكثر للنشاط الإقتصادي، حيث نلمس ذلك من خلال محاولة الدولة في برنامج 2019/2015 السابق توضيحه، العمل على تخصيص موارد مالية لنشاطات أكثر فعالية وفي ظل ترشيد النفقات العامة بعد الأزمة البترولية وباستعمال سياسة مالية توسعية، إلا أننا لم نلمس نتائج هذه السياسة نتيجة غياب عامل مهم جداً في معادلة ترشيد النفقات العامة وهو مرونة النشاط الإقتصادي والذي تم تحديده وتوضيحه في أول فصل فيما يخص السياسة المالية في الدول النامية.

خاتمة

تعتبر إقتصاديات الدول النامية من بين الإقتصاديات التي تعاني إختلالات كبيرة خاصة على المستوى الهيكلي، حيث أن تطبيق آليات السياسة المالية بالمفهوم الكينزي يتطلب إصلاحات وتعديلات وكذا العمل على مستوى النشاط الإقتصادي وذلك بتوفير جميع متطلبات نجاح السياسة المالية وتحقيق أهدافها، خاصة مرونة النشاط الإقتصادي التي تسمح بتحقيق الكفاءة في إستخدام الموارد مع ضرورة حسن التخصيص لهذه الموارد، فترشيد النفقات العامة من خلال السياسة المالية في الدول النامية يجب أن يكون من خلال إستعمال الموازنة العامة وذلك من خلال إستعمال النفقات العامة بشرط حسن التخصيص للموارد وكذا تحقيق الكفاءة التي هي ضرورة حتمية لقيام ما يسمى بالترشيد وإلا تحول الترشيد إلى سياسة إنكماشية يهدف من خلالها معالجة العجز في الموازنة العامة عن طريق تخفيض النفقات العامة و الرفع من الموارد المالية للدولة والتي لها إنعكاسات سلبية على إقتصاديات الدول النامية.

أما فيما يخص الجزائر وخلال فترة الدراسة نجد أن هناك مرحلتين متميزتين، فالأولى تمتد حتى بداية أزمة إنخفاض أسعار البترول والثانية بعد الأزمة، فبالنسبة للأولى نجد أن آليات إستعمال النفقات العامة كسياسة ترشيدية غير ظاهرة، كون أن الجزائر تعتمد في كل سنة موازنة عامة مبنية في إعدادها على موازنة البنود والإعتمادات والإشكالية أنها بصفة دورية دون الأخذ في الإعتبار التغيرات الطارئة على الإقتصاد الوطني كالأزمات وبعض التغيرات التي يمكن أن تمس الهيكل الإقتصادي والتي يجب التدخل من خلال الموازنة العامة لإستدراك تلك الإختلالات، والإشكالية أنها معتمدة بقانون لا يمكن ولا يسمح بالتدخل والمساس بالموازنة العامة بعد المصادقة عليها وإعتمادها، فرغم تخصيص موارد مالية كبيرة في هذه الفترة إلا أن حسن التخصيص غير موجود وهذا ما تم توضيحه في الفصل الرابع وكذا إنعدام الكفاءة في إستخدام الموارد، وهذا يرجع كذلك لعدم إمكانية التدخل بتقسيمات أخرى للموازنة العامة كموازنة الأساس الصفري والتي لها دور كبير في إعادة التخصيص وتحقيق الكفاءة، بالإضافة إلى تحقيق الكفاءة في إستخدام الموارد هناك عامل فعال جداً وهو الرقابة المالية، ففي الجزائر رغم وجود القوانين والمراسيم المنظمة لذلك إلا أن تطبيقها في الجزائر تسوده عراقيل كبيرة تسمح للمال العام بالضياح في مجالات أخرى لا علاقة لها لا بالتخصيص ولا بالكفاءة، وخير دليل على ما سبق ذكره القسم الثالث من فترة الدراسة وهو قسم ما بعد الأزمة والذي كان يجب على الدولة فعلاً تطبيق آليات ترشيد النفقات العامة بإستعمال الموازنة العامة، إلا أن الملاحظ أن هناك تخصيصات فعلية في هذه المرحلة إلا أن هناك غياب فعلي للكفاءة ويرجع السبب الرئيسي دائماً لإعتماد موازنة البنود والإعتمادات دون مراعاة الهدف الأساسي من إعتمادها.

وقبل الخروج بنتائج الدراسة يجب إختبار الفرضيات وتحديد مدى صحتها ومبرراتها:

1. فبالنسبة للفرضية الأولى التي تظهر أن ترشيد النفقات العامة في الدول النامية وكذا الجزائر بإستعمال السياسة المالية يتمثل في تخفيض النفقات العامة للحد من العجز في الموازنة العامة، فيمكن القول إذا كان تخفيض النفقات العامة يرجع إلى أسباب يمكن تجنبها، كأن تضطلع الدولة في برامج إنفاقية ليس لها مبرر إقتصادي ولا إجتماعي، أو أن الدولة تتسم بالإسراف في إضطلاعها بالبرامج التي هي من إختصاصها، ففي مثل هذه الحالات يمكن القول بأن ترشيد الإنفاق العام هو تخفيضه. إلا أن تغير دور الدولة والذي يهدف لتحقيق أهداف إجتماعية وإقتصادية في الدول نامية من أجل التنمية المستدامة، فهذا ينفي أن ترشيد النفقات العامة يعني تخفيضها؛

2. بالنسبة للفرضية الثانية هي الأقرب للصحة حسب الدراسة، فتغير الدور الوظيفي للدولة جعل الزيادة في الإنفاق العام يُهدف من خلاله لتحقيق أهداف الدولة الإقتصادية والإجتماعية وذلك بإستعمال أدوات السياسة المالية وضبط النفقات وفق آلية التخصيص الأمثل وكفاءة الإستخدام، كما أن الإنفاق العام أصبح في الدول النامية مرتبط بعوامل يصعب تجنبها، كزيادة نسبة الإستثمار العام وسياسات التوظيف والأجور وغير ذلك من عوامل، وهذا ما يبرر صحة المفهوم، وهذا ما يجب تطبيقه على الإقتصاد الجزائري وكذا الدول النامية؛

3. أما بالنسبة للفرضية الثالثة فهذه السياسة يطلق عليها إسم أو مصطلح "سياسة التمويل عن طريق العجز"، تعمل على زيادة الإنفاق الحكومي لخلق الطلب الكلي، وتحريك عجلة النمو الإقتصادي رغم وجود عجز في الموازنة العامة، إلا أنها لا تصلح في الدول النامية نتيجة عدم توفر إقتصاد مرن كشرط أساسي لصالح هذه السياسة، وبالتالي ترشيد النفقات العامة في الدول النامية وكذا الجزائر لا يعني سياسة التمويل عن طريق العجز وهذا لعدم توفر المرونة الإقتصادية لا في الجزائر ولا في الدول النامية.

النتائج: من خلال الدراسة يمكن الخروج بالنتائج التالية:

✓ كأول نتيجة وهي المتعلقة بالدور الذي تلعبه السياسة المالية في ترشيد النفقات العامة في الدول النامية هي أن هذا الدور تمثله الفرضية الثانية والتي هي نتيجة عن الفرضية الأولى والثالثة وهو عمل السياسة المالية من خلال الرفع من الإنفاق العام مع التخصيص الأمثل

والأحسن للموارد وكفاءة إستخدامها بشرط توفر إقتصاد مرن يضمن لنا حسن التخصيص والكفاءة وهذا لتحقيق ترشيد الإنفاق العام؛

✓ تلعب تقسيمات الموازنة دور كبير في ترشيد الإنفاق العام، وهذا يرجع لحسن الإختيار بين التقسيمات أو الجمع بينها، ويمكن القول حسب الدراسة أن الإختيار الأمثل يرتكز على التقسيم الوظيفي، والدمج بين موازنة التخطيط والبرمجة والأساس الصفري من ناحية، وبين التقسيم الإداري وهيكل برامج الإنفاق من ناحية أخرى، وهذا سوف يضمن تحقيق الفعالية في تخصيص الموارد بين الدولة والقطاع الخاص وداخل قطاعات الدولة؛

✓ من أجل تحقيق ترشيد النفقات العامة لبد من توفير بعض المتطلبات بالنسبة للدول النامية أو الجزائر محل دراسة حالة والمتمثلة في:

❖ تحديد الأهداف التي يسعى المجتمع إلى تحقيقها وترجمتها في صورة عدد من الوظائف والبرامج، مع التوفيق بين إعتبارات الأجلين القصير والطويل؛

❖ دراسة وتقييم ومن ثم إختيار أفضل برامج تحقيق الأهداف بما يؤدي إلى القضاء على أسلوب الموازنة المتزايدة؛

❖ تحديد مسؤولية الجهات التنفيذية عن البرامج من خلال إعادة تشكيل الهيكل التنظيمي بلغة هيكل البرامج؛

❖ ضرورة توافر نظام رقابي فعال يضمن توافق التنفيذ مع ما سبق تخطيطه، على أن تتضمن عملية الرقابة مراجعة مستمرة لطرق الإنجاز، مع تطوير مفهوم الرقابة المستندة إلى الرقابة التقييمية.

✓ بالنسبة للجزائر تعتبر موازنة الإعتمادات والبنود هي الأساس في إعتماد التقسيم، والبنية على الإعداد الدوري دون محاولة دمجها مع تقسيمات أخرى تضمن الترشيح للنفقات العامة، ودون الأخذ بمتطلبات الترشيح، وكل هذا شكل عائق أمام أي محاولة للترشيح وتحقيق أهداف السياسة المالية المعتمدة حتى في ظل الأزمات، فموازنة الإعتمادات والبنود هدفها رقابي فقط؛

✓ عدم توفر إقتصاد مرن في الجزائر رغم المحاولات ويمكن أن يرجع السبب لطبيعة النظام المعتمد الذي يميل بدرجة كبيرة للمركزية في التسيير.

التوصيات: في الأخير يمكن الخروج بالتوصيات التالية:

✓ يجب إدخال قوانين ومواد جديدة على الموازنة العامة للدولة الجزائرية والتي تسمح بالتدخل بسياسة مالية من خلال النفقات العامة وإدخال عليها تعديلات وتصحيحات وفق الظروف الإقتصادية السائدة، وذلك من خلال مجموعة التقسيمات السائدة للموازنة العامة من موازنة الأداء وكذا التخطيط والبرمجة وموازنة الاساس الصفري التي تكتسي أهمية كبيرة خاصة في إعادة التخصيص للموارد وتحقيق الكفاءة؛

✓ يجب إخراج الإقتصاد الجزائري من إقتصاد مغلق بدرجة كبيرة إلى إقتصاد يتميز بالحرية بدرجة كبيرة وهذا كشرط أساسي لضمان نجاح مختلف السياسات الإقتصادية على العموم والسياسة المالية على الخصوص وخاصة إذا كانت تهدف إلى ترشيد النفقات العامة، فالحرية هنا تسمح بتوفير مرونة كبيرة للنشاط الإقتصادي، وبالتالي يكون هناك حسن التخصيص بين قطاعات الدولة والقطاع الخاص وكذا بين قطاعات الدولة في حد ذاتها؛

✓ يجب ضمان الكفاءة وهذا لتحقيق النتائج المرجوة من ترشيد النفقات العامة، ويكون ذلك بتفعيل نظام المراقبة المالية وإعطاء صلاحيات أكبر للمراقبين الماليين وحصانة أكبر لتفعيل عملهم وتجنب الفساد وعدم نجاح حسن التخصيص وكذا عدم تحقق الكفاءة في إستخدام الموارد؛

✓ كذلك من بين التوصيات أنه يجب إعطاء أهمية كبيرة لدور السياسة المالية وعلاقتها بمختلف المتغيرات الإقتصادية وأن لها تأثير كبير على النشاط الإقتصادي، وبالتالي عند وضع أو التخطيط لبرامج معينة يجب الأخذ في عين الإعتبار السياسة المالية المتبعة؛

✓ هناك جوانب تعمل بالتوازي مع السياسة المالية يجب مراعاتها عند العمل على ترشيد النفقات العامة وهي السياسة النقدية وسياسة التجارة الخارجية وكذا سياسة سعر الصرف؛

✓ يجب على الدولة الجزائرية وضع نموذج لترشيد النفقات العامة بالإعتماد على السياسة المالية من خلال الموازنة العامة والذي من خلاله يمكن التحكم في ترشيد النفقات العامة.

آفاق الدراسة: إن هذه الدراسة تفتح لنا مجموعة من الآفاق ذات الصلة نذكر منها:

✓ مقترح ترشيد النفقات العامة في الجزائر من خلال السياسة المالية؛

✓ أثر السياسة المالية على ترشيد النفقات العامة في الجزائر- دراسة قياسية - ؛

✓ علاقة ترشيد النفقات بالتنمية الإقتصادية في الدول النامية - دراسة حالة الجزائر -،

- ✓ علاقة ترشيد النفقات العامة بمؤشرات النمو الإقتصادي في الجزائر؛
- ✓ الإنفاق الحكومي كسياسة إقتصادية في الدول النامية وفي الجزائر.

المراجع

ا. القرآن والحديث النبوي:

أ- القرآن:

- 1- سورة الأنعام، من الآية رقم 141.
- 2- سورة التوبة، الآية 60.
- 3- سورة الحديد، من الآية رقم 07.
- 4- سورة الحشر، من الآية رقم 07.
- 5- سورة الجمعة، آية رقم 10.
- 6- سورة الزخرف، آية رقم 32.
- 7- سورة الفرقان، آية رقم 67.
- 8- سورة النحل، الآية 125.
- 9- سورة النور، من الآية رقم 33.
- 10- سورة الملك، آية رقم 15.
- 11- سورة يوسف : الآيات 47، 45، 48، 55.

ب- الحديث النبوي:

- 12- الحديث (صحيح متفق عليه، رواه البخاري)، أنظر ابن حجر العسقلاني : فتح الباري بشرح صحيح البخاري، ج 07، حديث رقم 4347، كتاب المغازي، باب بعث أبي موسى ومعاذ إلى اليمن.
- 13- حديث صحيح متفق عليه رواه البخاري ومسلم، ابن حجر العسقلاني، فتح الباري بشرح صحيح البخاري، ج 13، كتاب الأحكام، حديث رقم 7138.

II. الكتب:

- 14- إبراهيم ابن داود، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009 م.
- 15- أمير يحيوي، مساهمة في دراسة المالية العامة النظرية العامة وفقا للتطورات الراهنة، دار هومة، 2010 م.
- 16- الإمام أبو يوسف ، الخراج، القاهرة، المطبعة السلفية، 1346 هـ.
- 17- السيد عيد المولى، المالية العامة، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي، الطبعة الأولى، 1986 م.
- 18- السيد عطية عبد الواحد، دور السياسة المالية الإسلامية في تحقيق التنمية الاقتصادية، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون رقم طبعة، 1993 م.
- 19- القاضي أبو يوسف ، كتاب الخراج، دار المعرفة، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 1979م.
- 20- باهر محمد عتلم، المالية العامة، أدواتها الفنية وآثارها الاقتصادية، مكتبة الآداب، مصر، 1998م.
- 21- بول سامويلسون، علم الاقتصاد، الدار الأهلية، عمان، 2006 م.
- 22- توفيق عبد الرحيم يوسف، الإدارة المالية الدولية والتعامل بالعملات الأجنبية، الطبعة الأولى، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2004 م.
- 23- جمال الدين محمد سعيد، د. منيس أسعد عبد الملك، اقتصاديات المالية العامة، مطبعة لجنة البيان العربي، القاهرة، سنة 1961 م.
- 24- جمال لعمارة، منهجية الموازنة العامة للدولة، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2004 م.
- 25- جودي سكارلاتا وقيصر حسن، من قضايا سياسة الإنفاق الحكومي، معهد صندوق النقد الدولي، الإدارة الآسيوية، 1998 م.
- 26- حامد عبد المجيد دراز، أسس السياسات المالية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2002 م.
- 27- حامد عبد المجيد دراز، المالية العامة، قسم المالية العامة، كلية التجارة، جامعة الإسكندرية، 2003 م.

- 28- حامد عبد المجيد دراز، دراسات في السياسات المالية، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر والتوزيع، الإسكندرية - مصر - 1984 م.
- 29- حامد عبد المجيد دراز، مبادئ الاقتصاد العام، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1987 م.
- 30- حمدي عبد العظيم، السياسة المالية والنقدية، مكتبة النهضة العربية، 1986 م.
- 31- خالد واصف الوزاني، أحمد حسين الرفاعي، مبادئ الاقتصاد الكلي، دار وائل للنشر، الأردن، 1999 م.
- 32- دنيدي يحيى، المالية العمومية، دار الخلدونية، الطبعة الثانية، 2014 م.
- 33- رفعت المحجوب، الاشتراكية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968 م.
- 34- رفعت المحجوب، المالية العامة، مكتبة النهضة، مصر، 1992 م.
- 35- رمزي زكي، الصراع الفكري والاجتماعي حول عجز الموازنة للدولة في العالم الثالث، سينا للنشر، القاهرة، 1992 م.
- 36- رمزي زكي، إنفجار العجز، دار الهدى للثقافة والنشر، سوريا، 2000 م.
- 37- رياض الشيخ، المالية العامة، مطابع الدجوى، القاهرة، 1989 م.
- 38- زكرياء محمد بيومي، مبادئ المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، 1978 م.
- 39- زكريا بيومي، الاتجاهات الحديثة في تطوير أساليب الميزانية ومدى الأخذ بها في مصر، مجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية والاقتصادية، القاهرة، 1983.
- 40- زينب عوض الله، السوق الدولية للسلاح وعلاقتها بالدول النامية، مؤسسة الأهرام، القاهرة، 1991 م.
- 41- سامي عفيفي حاتم، النظرية الاقتصادية، الكتاب الأول، مدخل لدراسة الموضوعات الاقتصادية، الدار المصرية اللبنانية، القاهرة، الطبعة الأولى، 1992 م.
- 42- سعد الله داود، الأزمات النفطية والسياسات المالية في الجزائر، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2013 م.

- 43- سلام عبد الكريم آل سميسم، السياسة المالية في التاريخ الاقتصادي الإسلامي (دراسة لعصري صدر الإسلام والدولة الأموية)، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2010/2011 م.
- 44- سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، الإيرادات العامة، الموازنة العامة، منشورات حلبي، سوريا، 2006 م.
- 45- سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، منشورات حلبي، سوريا، 2003 م.
- 46- سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، سوريا، 2000 م.
- 47- شوقي إسماعيل شحاتة، التطبيق المعاصر للزكاة، المطبعة النبوية، القاهرة، 1977 م.
- 48- صفر أحمد صفر، النظرية الاقتصادية الكلية، مكتبة غريب، القاهرة، 1976 م.
- 49- طارق الحاج، المالية العامة، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان، 1999 م.
- 50- عادل حشيش ومصطفى رشدي، مقدمة في الاقتصاد العام (المالية العامة)، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 1998 م.
- 51- عباس كاظم الدعيمي، السياسات النقدية والمالية وأداء سوق الأوراق المالية، دار صفاء للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2010 م.
- 52- عبد الكريم الخطيب، السياسة المالية في الإسلام وصلتها بالمعاملات المعاصرة، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الثانية، 1976 م.
- 53- عبد المجيد قدي، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية، د م ج، الجزائر، 2003 م.
- 54- عبد المطلب عبد المجيد، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، القاهرة، 2005 م.
- 55- عبد المطلب عبد الحميد، السياسات الاقتصادية على مستوى الاقتصاد القومي (تحليل كلي)، الطبعة الأولى، القاهرة، مصر، 2003 م.
- 56- علاء فرج الطاهر، التخطيط الاقتصادي، دار الرياءة للنشر والتوزيع المملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الأولى، الاردن، 2011 م.
- 57- علي زغود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة الرابعة، 2010 م.

- 58- غالب عوض الرفاعي وعبد الحفيظ بلعربي، اقتصاديات النقود والبنوك (الأساسيات)، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2000 م.
- 59- كمال بكري، مبادئ الإقتصاد، الدار الجامعية، بيروت، 1986 م.
- 60- كمال حشيش، أصول المالية العامة، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، 1984 م.
- 61- محمد باقر الصدر، اقتصادنا، دار التعاون للمطبوعات، بيروت، لبنان، الطبعة الثانية، 1991 م.
- 62- محمد حسن صوان، التدخل الوظيفي في الاقتصاد الإسلامي، دار المناهج للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2008 م.
- 63- محمد حلمي الطوابي، أثر السياسات المالية الشرعية في تحقيق التوازن المالي في الدول الحديثة، دار الفكر الجامعي، مصر، 2007 م.
- 64- محمد خليل برعي، مقدمة في الاقتصاد الدولي، مكتبة النهضة الشرق، القاهرة، مصر، 1982 م.
- 65- محمد طاقة وهدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، الاردن، 2007 م.
- 66- محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، بن عكنون، الجزائر، 2003 م.
- 67- محمد عمر أبو دوح، ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة، الدار الجامعية، مصر، 2006 م.
- 68- محمد فؤاد إبراهيم، مبادئ علم المالية العامة، الجزء الأول، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، بدون تاريخ نشر.
- 69- محمود حسين الوادي، مبادئ المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 2002 م.
- 70- محمود حسين الوادي وزكريا أحمد عزام، المالية العامة والنظام المالي في الاسلام، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 2000 م.
- 71- محمود رياض عطية، موجز في المالية العامة، دار المعارف، مصر، 1969 م.
- 72- محمود عبد الرزاق، الاقتصاد المالي، دار الجامعية الاسكندرية، الطبعة الاولى، مصر، 2011 م.

- 73- محمود فوزي أبو السعود، مقدمة في الاقتصاد الكلي، الدر الجامعية، الإسكندرية، 2004 م.
- 74- محمود نور وحمدى أحمد العناني، أسس ومبادئ المالية العامة، المطبعة العربية الحديثة، القاهرة، 1988 م.
- 75- مجدى شهاب، الاقتصاد المالي، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 1999 م.
- 76- مجدى شهاب ، نظرية مالية الدولة، السياسات المالية للنظام الرأسمالي، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 1999 م.
- 77- مدحت محمد العقاد، مقدمة في علم الاقتصاد، دار النهضة العربية للنشر، القاهرة، مصر، 1983 م.
- 78- منير أحمد هندي، الفكر الحديث في هيكل تمويل الشركات، الطبعة الثانية، دار المعارف للنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2005 م.
- 79- هشام محمد صفوت العمري، اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية، الطبعة الثانية، مطبعة التعليم العالي، بغداد، 1988 م.
- 80- هشام مصطفى الجمل، دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الاجتماعية، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، الإسكندرية - مصر -، 2006 م.
- 81- وحيد مهدي عامر، السياسات النقدية والمالية والاستقرار الاقتصادي، دار الجامعة الاسكندرية، الطبعة الاولى، مصر، 2010 م.
- 82- وجدي حسين، المالية الحكومية والاقتصاد العام، بدون دار نشر، الإسكندرية، 1988 م.
- 83- وليد الجبوسي، أسس التنمية الاقتصادية، دار جليس الزمان للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2009 م.
- 84- وليد عبد الحميد عايب، الآثار الاقتصادية الكلية لسياسة الإنفاق الحكومي، مكتبة حسن العصرية للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت - لبنان، الطبعة الأولى، 1431 هـ/2010 م.
- 85- يسرى محمد أبوالعلا ورمضان الروبي، المالية العامة والتشريع الضريبي، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999/2000 م.
- 86- يوجين أ. د. يوليو، النظرية الكلية، دار ماكجروهيل للنشر، القاهرة، مصر، بدون سنة نشر.

III. الأطروحات:

- 87- أحمد ضيف، أثر السياسة المالية على النمو الاقتصادي المستديم في الجزائر (1989-2012)، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 3، 2015 م.
- 88- دراوسي مسعود، السياسات المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي، حالة الجزائر 1990-2004، أطروحة دكتوراه، الجزائر، 2008/2007 م.
- 89- سميرة هيشر، دور تقييم المهارات في تهمين الموارد البشرية بالمؤسسة الجزائرية، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015 م.
- 90- فلاح حسن ثويني، دور البنك المركزي في تحقيق التوازن الاقتصادي، أطروحة دكتوراه، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، 2001 م.

IV. المجالات، الدوريات والمدخلات:

- 91- رشيد سالمى وهاجر غزي، واقع و آفاق التنمية المستدامة في الجزائر، مداخلة في إطار الملتقى الوطني حول استراتيجيات الطاقات المتجددة ودورها في تحقيق التنمية المستدامة (دراسة تجارب بعض الدول)، المنعقد بكلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة البليدة 2، أبريل 2018 م.
- 92- عبد القادر الحسين، استراتيجية التنمية المستدامة للقطاع السياحي في الجزائر على ضوء ما جاء به مخطط التوجيه لهيئة السياحة لآفاق 2025، (الآليات والبرامج)، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، العدد 02، 2018 م.
- 93- مشري محمد الناصر وبقة الشريف، تقييم حصيلة برامج ومخططات التنمية في الجزائر: دراسة اقتصادية خلال الفترة 2005-2015، مجلة الاقتصاد الاسلامي العالمية، العدد جانفي، 2018 م.

V. القوانين، التقارير والمواثيق:

أ- القوانين:

94- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية (ج م د ش)، المادة 44، قانون رقم 17/84 المؤرخ في 8 شوال عام 1404 هـ الموافق لـ: 7 يوليو 1984 م المتعلق بقوانين المالية (الجريدة الرسمية)، العدد 28 المؤرخة في 10 يوليو 1984 م.

95- ج. ج. د. ش، قانون رقم 05/88 المؤرخ في 22 جمادى الأولى عام 1408 هـ الموافق لـ: 12 جانفي 1988 م المعدل والمتمم لقانون 17/84 الجريدة الرسمية العدد 02 الصادرة في 13 جانفي 1988 م.

96- القانون رقم 01-06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 م، المتضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، ج. ر. ع 14، الصادر في 08 مارس 2006 م.

ب- التقارير:

97- التقرير السنوي للتطوير الاقتصادي والنقدي في الجزائر ، بنك الجزائر .

ت- المواثيق:

98- صندوق النقد الدولي، الميثاق المنقح للممارسات السليمة في مجال المالية العامة، تم تحديثه في 28 فيفري 2001.

VI. المراجع الأجنبية:

أ- الإنجليزية:

A. Books:

99- Charles K, COE, Public Financial Management, prentice HALL, INC, Englewood Cliffs, New jersey, 1989.

100- C.V Brown, P.M. Jackson, Public sector Economics, Basil Blackwell, Great Britain, 3rd Ed, 1986.

101- Davis J. Ronnie, Charles W. Meyer, principles of public finance, Prentice-Hall, INC, Englewood, cliffs, New Jersey, 1983.

-
- 102- Edward S. Lynn, Robert J. Freeman, Fund Accounting Theory and practice, prentice-Hall, INC, Englewood cliffs, New Jersey, 1974.
- 103- Gabriel Roth, the private provision of public services in developing countries, world bank, oxford university press, 1987.
- 104- Gardner :Government Finance, National, State and Local, prentice-Hall international, INC, London, 1978.
- 105- Peter A. Pyhrr, Zero – base – Budgeting, A practical management tool for evaluating expenses, John Wiley and sons, New York, 1973.
- 106- Peter C. Sarant, Zero-Base Budgeting in The Public Sector, A pragmatic Approach, Addison-Wesly publishing CO, London, 1978.
- 107- Philip E. Taylor, The Economics of public Finance, Oxford, IBH, Publishing CO, New Delhi, 1970.
- 108- Richard A. Musgrave, Peggy B. Musgrave, Public Finance in Theory and practice, Mc Graw-Hill, international Book CO, London 3rd Ed, 1980.
- 109- Robert Millward, public Expenditure Economics, An Introductory Application of welfare Economics, Mc Graw-hill, london, 1971.
- 110- Thomas J. Francl, W. Thomas Lin, Mikolas A. Vasarhelyi, planning, Budgeting, and control for Data Processing Van Nostrand, Reinhold CO, 1984.

B. Reviews:

- 111- David N. Hyman, public Finance A contemporary Application of Theory to Policy, the dryden press, chicago, 3rd Ed, 1990.
- 112- Fabio Ghiromi, Macroeconomic interdependence under incomplete markets, journal of international economics, Boston collage, USA, 2006.
- 113- Michael Babunakis, Budgets and Analytical and Procedural Hand Book for Government and nonprofit organizations, Green Wood press, London, england, 1976.

ب- الفرنسية:

✓ **LIVRES:**

- 114- Ben marouf A.E.K, Introduction à l'économie des finances publiques, OPU, 1984.
- 115- Marie Delaplace, monnaie et financement de l'économie, édition DUNOD, paris, 2003.

تتمت بحمد الله