المحور السادس : سياسات الموازنة العمومية.

(المحاضرة رقم 9)

الفرع الاول: سياسة العجز :

يعتبر عجز الموازنة العامة من أهم المشكلات، والتحديات الاقتصادية التي تعاني منها الدول سواء المتقدمة أو النامية، وهذا العجز يفسر الاختلال الحاصل بين جانبي الإيرادات العامة والنفقات العامة للدولة، حتى أصبح هذا العجز يلازمها طوال الوقت، لذلك سعت هذه الدول إلى اتخاذ كل الطرق من أجل معالجة هذا العجز باستخدام مجموعة من السياسات.

اولا : مفهوم عجز الموازنة العامة:

اختلفت الرؤى حول مفهوم عجز الموازنة العامة، فمنهم من اعتبره مؤشرا على سوء تسيير الاموال العمومية وإهدارا للثروة الوطنية (الكلاسيكيون)؛ في حين ذهب البعض إلى حد اعتماده كوسيلة حتمية لكن ظرفية لاجل معالجة وضع اقتصادي بذاته (بطالة، ركود، تضخم،)...، و هذا ما يعرف بالمالية الحديثة (المالية الوظيفية) .

وعليه يمكن تعريف عجز الموازنة على انه " زيادة نفقات الدولة عن إيراداتها في الموازنة العامة، بحيث لا تستطيع الإيرادات العامة مجاراة الزيادة المضطرة في النفقات العامة، وسبب هذه الزيادة هو تطور الحاجات العامة ونمو وظائف الدولة " .

و بالتالي فالعجز الموازني هو عبارة عن الوضعية التي تكون فيها النفقات العامة أكبر من الإيرادات العامة أي رصيد موازني سالب ، وهي سمة تكاد تكون في معظم الدول سواء المتقدمة ام النامية، وقد يكون هذا العجز نتيجة إدارة عمومية تهدف إلى زيادة الانفاق العام وتخفيض الإيرادات العامة (عجز مقصود)، وقد يكون غير مقصود ناتج عن قصور الدولة في تحصيلها للايرادات أو زيادة النفقات العامة عما كاف مقررا.

ثانيا : أنواع العجز في الموازنة العامة:

اختلفت آراء الكثير من الباحثين في تصنيف أنواع العجز الذي يصيب الموازنة العامة، و لعل من أهمها نذكر ما يلي :

1- العجز غير المقصود : وهو العجز الفعلي الناتج عن زيادة النفقات العامة عن الايرادات العامة ،و يحدث دون تخطيط مسبق له وينقسم الى:

أ-العجز الطارئ (المؤقت): يحدث أثناء السنة المالية بسبب التفاوت بين الايرادات العامة و النفقات العامة لسبب طارئ غير عادي ، أو نتيجة لخطأ في تقدير بعض عناصر الموازنة العامة، كالتأخر في تحصيل الايرادات العادية في المواعيد المحددة لها مسبقا. ويُسمى أيضا **بالعجز المؤقت**، لانه ينتهي بانتهاء الاسباب التي أدت لحدوثه، كما أنه من السهولة معالجته أثناء السنة المالية، من خلال إصدار الدولة لاذونات الخزينة قصيرة الاجل.

والعجز المتحكم فيه او المقبول يكون عادة في الدول المتقدمة التي تملك جهاز انتاجي فعال ومرن يستطيع تحقيق معدلات نمو عالية.

ب-العجز البنيوي (الهيكلي): يظهر العجز البنيوي أو الهيكلي نتيجة عيب في الهيكل الاقتصادي، وهو دائم نتيجة للعجز المستمر و الضخم في الموازنة، و الذي لاتؤثر فيه مختلف الحلول التي تتبناها الدولة لاقامة التوازن.و يُعزى السبب في ذلك إلى عدم توازن الاوضاع المالية للدولة، نتيجة لزيادة الانفاق العام، بمعدل يزيد عن القدرة المالية للاقتصاد الوطني ككل بجميع مصادره .

والعجز الهيكلي المزمن او غير المتحكم فيه يكون في الدول التي تعاني من جهاز انتاجي ضعيف .

2- العجز المقصود (المخطط): و هو عجز يتضمنه مشروع الموازنة و تسمح به الدولة، ويبرز بصورة واضحة في بداية السنة المالية باشتراطات معينة و بقيمة محددة، و فق دراسات علمية وموضوعية مسبقة، ذلك أن الدولة تقوم عن سابق قصد برفع إنفاقها العام عن إيراداتها العادية لفترة زمنية معينة قد تطول أو تقصر، حسبما تقتضيه الظروف و الحاجة التي دعت إلى ذلك. ويحدث هذا النوع من العجز في الاقتصاديات التي تواجه بعض الازمات.

ثالثا: أسباب عجز الموازنة العامة:

هناك العديد من الأسباب التي تؤدي إلى الوقوع في عجز الموازنة العامة ولعل أبرزها سببين رئيسيين، السبب الأول راجع إلى النمو المتزايد للنفقات العامة، أما السبب الثاني فيعود إلى تباطؤ نمو وزيادة الإيرادات العامة وذلك مقارنة بالنفقات العامة.

1- زيادة النفقات العامة: هناك العديد من العوامل الأساسية التي تؤدي إلى زيادة ونمو النفقات العامة ونبرزها فيما يلي:

- توسع مساحة نشاط القطاع العام.
- زيادة نسبة النفقات العامة الموجهة للخدمات الاجتماعية، بسبب التزايد الكبير في معدلات السكان وبالتالي زيادة الطلب المحلي.
- زيادة الدعم السلعي والإنتاجي وزيادة الإنفاق العام على الاستهلاك.
- اتساع وتزايد نمو العمالة الحكومية حيث زاد عدد الموظفين والعاملين في القطاع الحكومي، ما أدى إلى زيادة في الأجور والمرتبات.
- رجوع الدولة إلى انتهاج سياسة التمويل بالعجز وذلك كأداة من أدوات تمويل التنمية.
- تزايد النفقة العامة جراء تزايد الإنفاق العسكري خصوصا النفقة المخصصة لإستيراد الأسلحة.
- زيادة تكاليف الدين العام سواء كان محلي أو خارجي مما يؤدي إلى نمو النفقات العامة.

2- تراجع الإيرادات العامة للدولة: من بين أهم العوامل التي تؤدي إلى تراجع وتباطؤ معدلات نمو الإيرادات العامة نذكر ما يلي:

- الازمات الاقتصادية، فعند ظهور الكساد و انتشار البطالة يتأثر النشاط الاقتصادي، وبالتالي ستتأثر مداخيل الافراد و المنظمات سلبا، مما يؤدي إلى عدم مقدرتهم على دفع التزاماتهم تجاه الدولة (الضرائب).
- سوء التنظيم و الادارة، و الافتقار إلى المساءلة المالية في القطاع العام و المتمثلة في ضعف الرقابة على تحصيل الايرادات العامة.
- ضعف الطاقة الضريبية.

– تدهور الاسعار العالمية للمواد الخام التي تصدرها الدول النامية، و ذلك نتيجة الاعتماد بشكل كبير على الايرادات من صادراتها؛ فمع تردي الاسعار تخسر الدولة الكثير من الموارد المالية بشكل مباشر إذا كانت هي المالكة لمصادر الانتاج، أو بشكل غير مباشر عندما تقل الضرائب على الشركات العاملة في إنتاج هذه المواد.

– انخفاض مستويات الدخل و ضعف النمو الاقتصادي، خصوصا عند حدوث الحروب و الكوارث الطبيعية التي تؤثر على اقتصاد الدولة سلبا، بسبب تخريب وسائل الانتاج و تعطيلها.

– التراجع في النشاطات الاقتصادية و التنمية نتيجة فرض نسب ضريبية عالية تثقل كاهل المستثمرين، وتقضي على كافة أنواع حوافز الانتاج و التنمية و الاستثمار.

–الفساد الاداري و المالي وما يصاحبه من مظاهر المحسوبيات، وعدم مراعاة أصول جباية الضرائب من مصادرها بالطرق الصحيحة، و ما يصاحب ذلك من أعمال التزوير و الرشوة و غيرها.

رابعا: تغطية العجز في الميزانية :

تقوم الحكومات عادة بتمويل عجز الموازنة العامة للدولة من خلال الطرق الاتية:

1 –الضرائب :تعد الضرائب أهم أداة من أدوات تمويل العجز في الموازنة العامة، من خلال تشعب تنظيمها الفني الذي أعطاها نسب مختلفة و تواريخ تسديد متفرقة، توفر سيولة دائمة طول السنة المالية، و تلجأ الدول إلى هذه الوسيلة لتمويل عجز الموازنة العامة، إما بزيادة أسعارها الحالية أو الاتجاه إلى فرض ضرائب جديدة لمدة معينة تُلغى بعدها .و يُفَضل اللجوء إلى زيادة أسعار الضرائب الحالية على استحداث ضريبة جديدة لعدة اعتبارات، أهمها البعد الزمني و ردود أفعال المستهدفين أقل في حالة زيادة السعر عنه في حالة فرض ضرائب جديدة .

2–القروض العامة : تأتي القروض العامة في المرتبة الثانية بعد زيادة الضرائب لتمويل العجز في الموازنات العامة، و في بعض الحالات تعتبر أفضلها.(وقد تم تناول القروض العامة في محاور سابقة من حيث انواعها وعملية اصدارها ...).

3– ترشيد الانفاق العام : ويعني تحقيق أكبر نفع للمجتمع عن طريق رفع كفاءة الإنفاق العام إلى أعلى درجة ممكنة و القضاء على أوجه الإسراف و التبذير، و محاولة تحقيق التوازن بين النفقات العامة وأقصى ما يمكن تدبيره من الموارد العادية للدولة. إن ترشيد الإنفاق العام في ظل الندرة النسبية للموارد المتاحة للمجتمع، بالإضافة إلى ارتباط تزايد الإنفاق العام بعوامل يصعب تجنبها يقتضي تحقيق "الفعالية" في تخصيص الموارد و "الكفاءة" في استخدامها بين قطاع الدولة و القطاع الخاص، كما يعني أيضا الالتزام بالفعالية في تخصيص الموارد داخل قطاعات الدولة.

4– الاصدار النقدي: تقوم الحكومة باستخدام هذا الأسلوب في التمويل بتحويل رقم العجز بالموازنة إلى مبلغ نقدي من خلال الإصدار النقدي الجديد، وفي ظل نفس أسعار الفائدة السائدة في السوق، فإن طرح أرصدة نقدية جديدة بنسبة تتجاوز الطلب عليها سوف يؤدي إلى رفع المستوى العام للأسعار. ومن الآثار السلبية لهذا المصدر من مصادر تمويل العجز هو المغالاة في قيمة العملة المحلية ما يؤدي إلى تفضيل الأفراد الاحتفاظ بالنقود في عملات أجنبية خاصة الدولار مثلا، وليكون الإصدار النقدي الجديد فعال لابد أن يتمتع الجهاز الإنتاجي بالمرونة، إضافة إلى وجود فائض في عناصر الإنتاج المعطلة، واذا اضطرت الحكومة للإصدار النقدي فيجب عليها الإصدار بدفعات بسيطة يتحملها الاقتصاد القومي، وان الإصدار النقدي المتزايد في ظل انخفاض مرونة الجهاز الإنتاجي سوف يؤدي إلى زيادة الآثار التضخمية السلبية.

خامسا: آثار العجز في الموازنة العامة:

تتفاوت الآراء بشأن آثار عجز الموازنة العامة ولكن عموما هناك اتفاق على أن أهم الآثار المحتملة والناجمة عن عجز الموازنة تعود بالاساس لطرق لتغية العجز والتي يمكن اجمالها فيما يلي :

1- آثار تمويل العجز بزيادة الضرائب :تؤدي زيادة الضرائب إلى تخفيض المداخيل العامة للافراد مما يقلص من عمليتي الادخار و الاستهلاك، كما تؤدي الزيادة الضريبية إلى رفع أسعار السلع و الخدمات، وهذا الاثر يقع بشكل كبير على أصحاب المستويات المتدنية من الدخول . و تلعب زيادة الضرائب كذلك دورا سلبيا على الانتاج، من خلال تأثيرها في الرغبة و الحافز على العمل عند مختلف القوى العاملة نتيجة لقلة دخولهم، مما ينعكس سلبا على إسهامهم في الانتاج؛ و من الناحية الاخرى تقل الرغبة و الحافز عند أصحاب رؤوس الاموال في زيادة استثماراتهم داخل البلد .و أخيرا يؤثر ارتفاع الضرائب على توجهات المنتجين و المستثمرين، فتتركز نحو أنشطة و قطاعات بعينها لانخفاض الضرائب فيها، مما يخلق بالتالي انخفاضا عاليا في إنتاج بعض السلع، يقابله إنتاجا عاليا في السلع الاخرى.

2- آثار تمويل العجز بالقروض :

أ- اثر القروض الداخلية : تؤدي زيادة الإنفاق الحكومي المملوك عن طريق الاقتراض من الجمهور الذي يسبب تراجع إنفاق القطاع الخاص لأغراض الاستهلاك والاستثمار وارتفاع أسعار الفائدة وكلف الاقتراض في السوق المالية المحلية، أي حدوث تزاحم مالي على الأموال المعدة للاقتراض بين القطاع العام والقطاع الخاص أما في الدول المتقدمة والتي تمتلك أسواق مالية متطورة حيث تستطيع تعويض الديون من الخارج وبالتالي عدم مزاحمة القطاع الخاص.

ب- أثر القروض الخارجية : عندما تقوم الدول بالاقتراض من الخارج فإنه يؤدي إلى انخفاض سعر الصرف ومن تم انخفاض القدرة الشرائية للنقود هذا يؤثر على الجهة العمالية والاجتماعية إضافة إلى انخفاض أسعار الفائدة وبالتالي انخفاض الطلب على العملة المحلية وارتفاع الطلب على العملات الأجنبية لغرض المضاربة، وهذا يؤدي بدوره إلى خلق أسواق موازية لبيع وشراء العملات الصعبة، اضافة الى التبعية السياسية الاقتصادية للجهة المقرضة.

3- آثار تمويل العجز بالاصدار النقدي: يؤدي تمويل العجز من خلال الاصدار النقدي لزيادة عرض كمية النقود الموجودة في السوق، مما يؤدي إلى زيادة التضخم، و السبب الرئيسي في ذلك ناتج عن محدودية و عدم قدرة عرض السلع و الخدمات في مجاراة الطلب المتزايد عليها عند زيادة عرض النقود، فتحدث الفجوة بين العرض و الطلب، مما يؤدي إلى ارتفاع معدلات التضخم و مستويات الاسعار. ويعتبر التضخم الناتج عن الاصدار النقدي حالة مرضية غير مرغوبة اقتصاديا، لما له من آثار سلبية على أفراد المجتمع، والذي بدوره يخلق زعزعة في الاستقرار الاجتماعي و السياسي للبلد، بسبب انخفاض القيمة الشرائية للعملة، كما يشجع التضخم على هروب رؤوس الاموال للخارج نتيجة ارتفاع تكاليف الانتاج.

سادسا : أساليب علاج عجز الموازنة العامة :

يوجد منهجين لمعالجة العجز في الموازنة العامة، المنهج الاول يتمثل في المنهج الليبرالي الانكماشي الذي يتبناه صندوق النقد الدولي، أما المنهج الثاني فهو المنهج التنموي المستقل الذي تتبناه الحكومات لعلاج العجز.

1- المنهج الليبرالي الانكماشي في علاج عجز الموازنة (برنامج صندوق النقد الدولي): يستمد برنامج صندوق النقدَ الدولي في اصلاح الاقتصاد ومعالجة عجز الموازنة العامة من النظرية الليبرالية الجديدة، التي توصي بضرورة الحد من تدخل الدولة في الاقتصاد، و ترك الحرية لآلية السوق الكفيلة بتحقيق التوازنات الاقتصادية الضرورية لتحفيز الاستثمار و النمو .و يرى الصندوق بأن المشاكل التي تعاني منها البلدان النامية تعود لاسباب داخلية ، وأن أسباب العجز المستمر في موازناتها العامة تعود إلى أزمة إفراط في الطلب الكلي، فالطلب يفوق العرض في هذه البلدان، و لابد أن يصاحبه ارتفاع كبير في الاسعار و في معدلات التضخم .كما يُرجع العجز في المبادلات التجارية لهذه الدول الى الاصدار النقدي بكميات ضخمة، في ظل قصور السلع و الانتاج، مما يتسبب في رفع أسعار منتجاتها إلى مبالغ ضخمة.

ويقسم برنامج صندوق النقد الدولي إلى مرحلتين:

1-1- برامج التثبيت النقدي و المالي : تستند هذه البرامج على النظرية النيوكلاسيكية لميزان المدفوعات، التي تربط حل مشكلة المديونية الخارجية المتراكمة بإجراء مجموعة من السياسات المالية والنقدية ذات الطابع قصير الاجل، بالعودة إلى حالة التوازن في ميزان المدفوعات، و منها:

أ -**تخفيض الانفاق العام** :حيث يتم تخفيض الانفاق العام إلى مستوى يناسب الموارد المتاحة، من خلال مجموعة إجراءات يحددها صندوق النقد الدولي فيما يلي:

-التخلص من الدعم الاقتصادي الذي تتحمله الموازنة العامة للدولة، من جراء وجود وحدات إنتاجية في القطاع العام، تحقق خسارة من خلال تصفية هذه الوحدات أو بيعها إلى القطاع الخاص.

-إجراء خفض كبير في بنود النفقات التحويلية ذات الطابع الاجتماعي، لاسيما فيما يتعلق بدعم أسعار السلع التموينية الضرورية، ورفع أسعار مواد الطاقة إلى مستوى الاسعار العالمية، و تجميد رفع الاجور والرواتب و العلاوات للعمال و الموظفين في الحكومة و القطاع العام.

-ترك المجالات الاستثمارية التي يمكن للقطاع الخاص (الاجنبي أو المشترك)أن يقوم بها.

-وضع سقف لما يستطيع القطاع العام والخاص الحصول عليه من قروض .

ب-تحويل النفقات: تتضمن سياسة تحويل النفقات تغيير الاسعار النسبية للسلع غير قابلة للتصدير والسلع القابلة للتصدير، وهذا التعبير في الاسعار النسبية يتحقق عند انخفاض مستوى الاسعار في الداخل، مما يجعل السلع أرخص نسبيا من السلع المماثلة لها في الخارج، وهذا الانخفاض في الاسعار يؤدي إلى نتيجتين، الاولى زيادة الصادرات، والثانية تخفيض الواردات، وهذا يعني تعويض العجز في ميزان المدفوعات. من جانب آخر، يتحقق تحويل النفقات من خلال تخفيض قيمة العملة، إذ ترتفع الصادرات بسبب انخفاض أسعارها، و بالمثل تنخفض الواردات لارتفاع أسعارها؛ حيث يؤدي التغير في الاسعار النسبية في معظم الحالات إلى تحويل الانفاق وتحويل نمط الانتاج نحو التوسع في إنتاج سلع قابلة للتصدير، و ذلك بغية زيادة إيرادات البلد من العملة الاجنبية، ومن ثم تخفيض العجز من ميزان المدفوعات.

1-2- برامج التكيف الهيكلي : يتابع تنفيذها البنك الدولي في الاجلين المتوسط و الطويل، و يمكن تحديد أهم هذه البرامج في الاتي:

أ-تحرير الاسعار: تسعى إجراءات التكيف الهيكلي في مقدمة إجراءاتها إلى تحرير الاسعار، سواء للموارد أم للسلع النهائية من قيود الدعم أو الاجور؛ بمعنى تكسير أية قيود مؤسسية أو قانونية أو إجرائية مفروضة على الاسعار المحلية و العالمية، و تعمل هذه الاجراءات لتحقيق أهدافها باتجاهين هما :

- تخفيف العبء على ميزانية الدولة، أي إلغاء الدعم المقرر للسلع و الخدمات و الاجر.

- إعطاء الفرصة الكافية لجهاز الثمن لتحفيز النمو الاقتصادي، حتى يمكن زيادة العرض السلعي، في ضوء نمط الطلب الكلي الذي تحدده آليات السوق، من خلال تأثيراتها في تخصيص الموارد بين الاستخدامات المختلفة.

ب-الخصخصة: تختلف الدوافع التي تؤدي إلى اعتماد الخصخصة في مجموعات الدول، إذ اضطرت مثلا العديد من الدول النامية خلال الثمانينيات نتيجة أزمة الديون، و ما أعقبها من انخفاض حاد في التمويل الخارجي، و من أجل تخفيض الاختلالات على مستوى الاقتصاد الكلي، اضطرت إلى تطبيق برامج تصحيح هيكلي وتطبيق سياسات مالية انكماشية . قد شكلت الخصخصة بالنسبة لتلك الدول مخرجا محتملا لتخفيض الاعباء المالية للدولة، المتعلقة بالمؤسسات العامة الخاسرة، إضافة إلى هدفها المتمثل في تحسين الكفاءة الاقتصادية، من خلال الاعتماد على القطاع الخاص في دفع مسيرة التنمية.

ج-تحرير التجارة الخارجية: تهدف سياسات تحرير التجارة الخارجية تشجيع الصادرات، انطلاقا من أن هذه الاقتصاديات تواجه قدرا من العجز في العملات الاجنبية، وأن عوائد الصادرات و ليس الاقتراض الخارجي، تعد المصدر الاساسي و الموضوعي لمواجهة العجز في ميزان المدفوعات، إذ يتمحور هدف برامج التكيف الهيكلي على الصعيد الدولي حول تشجيع الاندماج في الاقتصاد العالمي، و إزالة أي عوائق أمام الاستيراد من الخارج و تحفيز التصدير.

2- أدوات الفكر التنموي في علاج عجز الموازنة العامة:

يركز الفكر التنموي على السياسات التي تخص العجز وتحقيق التنمية الاقتصادية وتعمل على تحقيق معدلات عالية من النمو الاقتصادي، ويشير العديد من الباحثين إلى أن هذا المنهج لايقوم بتخفيض عجز الموازنة العامة بشكل سريع، و جعله بمقدار الصفر، بل يعمل على تحقيق الاستقرار الاقتصادي، أي زوال حالة التضخم و الانكماش، والهبوط بمستوى العجز إلى مستوى مناسب و معقول، يمكن تحمله دون حدوث مشكلات تهدد الاستقرار الاقتصادي .

وبمقارنة بسيطة بين المنهجين، نجد أن برنامج صندوق النقد الدولي يرتكز على سياسات انكماشية، فيما يقوم المنهج التنموي المستقل على سياسات تنموية اقتصادية واجتماعية، تنطلق من الظروف الداخلية لكل دولة، وتعتمد على أدوات مختلفة، من أهمها :

-ترشيد وضبط الإنفاق العام.

-الترتيب الاقتصادي لأولويات الإنفاق العام.

-الكفاءة الاقتصادية في الإنفاق العام، واعادة النظر في أساليب تحقيق أهداف الإنفاق العام، وخاصة سياسات الدعم للأنشطة الإنتاجية وربطه بمعايير أداء ضمن برنامج تنموي يعمل على رفع كفاءة أداء المؤسسات الإنتاجية.

-السيطرة والإدارة الفعالة على الدين العام الداخلي والخارجي وعلى أعباء خدمته.

-العمل على تنمية الموارد غير الضريبية من خلال تنمية الرسوم واصلاح الهياكل التمويلية للهيئات الاقتصادية.

-العمل على تنفيذ منظومة ضريبية متكاملة تعتمد على إصلاح النظام الضريبي وتنمية موارده ورفع كفاءتها.

الفرع الثاني : السياسة الانفاقية :

اولا : مفهوم السياسة الإنفاقية :

تعرف السياسة الانفاقية على انها " مجموعة من القواعد والإجراءات والتدابير، التي تتخذها الحكومة في تخطيط الإنفاق العام وتدبير وسائل تمويليه، كما تظهر بالموازنة العامة لتحقيق الاستقرار الاقتصادي والتنمية وتوجيه النشاط الاقتصادي وعلاج التضخم والكساد"

كما يمكن تعريفها على انها " مختلف الأدوات والوسائل التي تتخذها الدولة في تخطيط الإنفاق العام من أجل التأثير على الطلب الكلي في الاقتصاد للوصول إلى الأهداف المرجوة".

ثانيا : أدوات السياسة الإنفاقية : من أهم أدوات السياسة الإنفاقية ما يلي:

1- تخفيض أو زيادة الإنفاق العام : إن من أبرز الوسائل التي تستخدمها السياسة الإنفاقية هو التأثير في حجم الإنفاق العام سواء بالتخفيض أو بالزيادة. فحجم الزيادة أو التخفيض يتحدد من خلال الوضعية الاقتصادية للدولة فيمكن أن تكون السياسة الإنفاقية سياسة توسعية أو سياسة انكماشية حسب الطبيعة الاقتصادية للدولة، ولكن لا يمكن لأي دولة أن تتعدى حدود الإنفاق العام لأنه إذا قامت بتجاوز هذه الحدود سوف تنجر عليها آثار سلبية وخيمة، ولكن يمكن أن تكون هناك زيادة لا إرادية للإنفاق العام بسبب أوضاع معينة في الدولة مثل الأزمات والحروب وكل هذه العوامل تؤدي إلى زيادة الإنفاق بشكل غير مخطط له مسبقا. ومن جهة أخرى لا يمكن للدولة أن تنتهج سياسة إنفاقية انكماشية لفترة طويلة لأن حجم الإنفاق العام في أي دولة لديه حد أدنى لا يمكن لها أن تخترقه وذلك لوجود التزامات إنفاقية يجب أن تقوم بها خصوصا ما يتعلق بالنفقات الاجتماعية بكل أنواعها وغيرها من النفقات الأخرى التي لا يمكن أن تتخلى عنها أو تقلل من حجمها مهما كانت الظروف الاقتصادية التي تمر بها.

ويمكن اتباع سياسة انفاقية تهدف الى خفض الانفاق العام من خلال :

- تخفيض النفقات التحويلية وتغيير سياسة الدولة تجاه التوظيف.
- التخلص من الدعم الاقتصادي والضغط على النفقات الموجهة للصحة والتعليم.
- امتناع الدولة عن الولوج الى المجالات الاستثمارية.

2- إعادة هيكلة بنية الإنفاق العام: إن الوضعية الاقتصادية للدولة هي التي تحدد كيفية إعادة الهيكلة في البنية الرئيسية للإنفاق العام، وهذا من خلال مراجعة الأولويات الإنفاقية التي تقوم بها الدولة، وفي الغالب ما يتم هيكلة الإنفاق العام على الشكل التالي :

-نفقات موجهة للخدمات العامة.

-نفقات موجهة للأمن والدفاع.

-نفقات الخدمات الاجتماعية.

-نفقات الشؤون الاقتصادية.

-نفقات أخرى.

إن إعادة الهيكلة لا تكون بصفة عشوائية ولكن تكون بشكل ممنهج ومخطط له لكي يمكن الدولة من التسيير الفعال لإنفاقها العام من جهة وتحقيق الأهداف المسطرة من جهة أخرى. ومن أجل أن تتم إعادة هيكلة بنية الإنفاق العام بشكل صحيح كي يحقق النتائج المرجوة لا بد أن تكون وفق المبادئ التالية:

أ-انتهاج مبدأ الأولوية: من خلال توجيه الأموال إلى القطاعات الهامة فإن تطبيق هذا المبدأ يؤدي إلى حفظ الأموال العمومية من الضياع وتعظيم منفعة استخدامها ويقوم هذا المبدأ على تحليل التكلفة والعائد فالمقارنة بينهما يؤدي إلى اختيار المشاريع والقطاعات الهامة بالنسبة للاقتصاد الوطني.

ب- توفير المعلومات المالية :أي يجب أن تتوفر المعلومات الضرورية عن الموارد المالية المتوقعة وعن أوجه الإنفاق المختلفة عند القيام بإعادة هيكلة بنية الإنفاق العام، ويجب أن تكون هذه المعلومات معالجة ودقيقة قدر الإمكان لكي تكون قابلة للاستعمال، فهذه المعلومات تساعد على تحقيق المبدأ الأول بحيث يمكن من خلالها القيام بالترتيب وهيكلة النفقات العامة حسب القطاعات.

ج- ضمان تحقيق المردودية للنفقات: أي يجب أن تعكس المردودية النتيجة التي تترتب عن النفقة العامة سواء كانت مردودية اقتصادية أو اجتماعية ويجب أن تكون جيدة تعكس قيمة الأموال التي أنفقتها الدولة من أجل توفير السلع والخدمات.

ثالثا: أهداف السياسة الإنفاقية: تتمثل أهداف السياسة الإنفاقية فيما يلي:

- تلعب السياسة الإنفاقية دور في تحقيق التوازن في جوانب الاقتصاد القومي، وبالتالي تحقيق الأهداف بمثالية.

-التركيز على تحقيق الاستقرار الاقتصادي من خلال السماح للموازنة العامة بالتقلب وفقا لأوجه الدورة الاقتصادية وذلك للمحافظة على التوازن الاقتصادي.

- تركز السياسة الإنفاقية من خلال الإنفاق العام على تطوير البنية التحتية والقطاعات المختلفة من خلال برامج الدعم والمشاركة.

- تهدف السياسة الإنفاقية إلى تحديد حجم الإنفاق الحكومي.

الفرع الثالث : السياسة الضريبية :

اولا- تعريف السياسة الضريبية :

تعرف السياسة الضريبية على انها " مجموعة التدابير ذات الطابع الضريبي المتعلق بتنظيم التحصيل قصد تغطية النفقات العمومية من جهة والتأثير على الوضع الاقتصادي والاجتماعي حسب التوجهات العامة للاقتصاد من جهة اخرى".

وعليه فالسياسة الضريبية تتسم بما يلي :

- أنها مجموعة متكاملة من البرامج تسود بين مكوناتها علاقات الاتساق والترابط .

- أنها تعتمد على الأدوات الضريبية الفعلية والمحتملة والبرامج المتكاملة معها كالحوافز الضريبية التي تمنحها الدولة لأنشطة اقتصادية معينة بهدف تشجيعها .

- أنها جزء مهم من أجزاء السياسة الاقتصادية للمجتمع وتسعى إلى تحقيق أهدافها.

حيث نجد السياسة الضريبية قديما، وبالضبط لدى التقليديين، كان يقتصر دورها فقط على إحداث توازن بين النفقات والإيرادات، وكانوا حريصين على هذه المعادلة لأن أي خلل بين عناصر الإيرادات والنفقات قد يضر بالمكلفين بدفع الضريبة إذا ما تجاوزت الإيرادات حجم النفقات والعكس يضر بمالية الدولة ويجعلها غير قادرة على تحمل الأعباء العامة للمجتمع غير أن تطور دور الدولة وازدياد تدخلها في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، كما سبق التعرض له ، هذا التطور صاحبه تطور في مضمون السياسة الضريبية بحيث أصبحت لها مفهوم جديد يتمثل في دورها التدخلي باستعمالها أداة فعالة لإصلاحات عدم التوازن في مجالات عدة أهمها :

- **من الناحية الاقتصادية :** أصبحت أداة تحفيزية للاستثمار وكذا الحد من حدوث مختلف الأزمات الاقتصادية كالتضخم، الكساد وكذا الركود الاقتصادي .

- **من الناحية الاجتماعية :** نجد الضريبة تعلب دورا فعالا في تقليل الفوارق عند توزيع الدخول والعمل على خلق مناصب عمل جديدة للتقليص من حدة البطالة قصد تخفيض الأعباء الضريبية التي يتحملها النشاط الاقتصادي، وذلك لتخفيض مجمل تكاليف الإنتاج .

وعليه أصبحت السياسة الضريبية الحديثة هدفها هو تحقيق توازن شامل عبر مختلف القطاعات الاقتصادية مما يجعلها تتماشى والسياسة الاقتصادية للدولة، كما نذكر بأن الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها النظام الضريبي في أي دولة سواء من الناحية الاقتصادية أو الاجتماعية، يجب أن تخضع لنظام الأولويات بالنسبة للجانب السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي .

كما أن الاختلاف في تحقيق الأهداف تختلف باختلاف النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي، وكذا مدى تقدم أو تأخر الدولة اقتصاديا.

ثانيا : السياسة الضريبية في الدول المتقدمة والنامية:

1- السياسة الضريبية في الدول المتقدمة : انطلاقا من الجهاز الإنتاجي المتقدم وكذلك ضخامته بما يحتويه من وسائل إنتاج جد متطورة وكذلك مرونته وتماشيه مع كل التغيرات الاقتصادية .إن ملكية وسائل الإنتاج الخاصة وسيطرة القطاع الخاص يجعل الاقتصاد الرأسمالي عرضة لكل التقلبات الاقتصادية وبالتالي تعرضه لمختلف الأزمات الاقتصادية والاجتماعية مما تضطر الدولة للتدخل أثناء أزمة الكساد باستعمال سياسة ضريبية بتخفيض المعدلات الضريبية على أرباح المؤسسات من أجل رفع مستوى الطلب على السلع والخدمات .كما أن زيادة نفقات الدولة، تنجر عنها زيادة في الإنفاق على السلع والخدمات، الذي بدوره يتوقف على حجم مضاعف الاستثمار الذي يتوقف بدوره على الميل الحدي للاستهلاك. وكلما زاد هذا الاخير كلما أدى ذلك إلى ارتفاع الإنفاق الحكومي إلى زيادة أكبر في الإنفاق الكلي وهذا بفعل مضاعف الاستثمار .

لكن في حالة التضخم تقوم الدولة باستخدام السياسة الضريبية لمعالجة هذه الظاهرة برفع معدلات الضريبة من أجل امتصاص الكتلة النقدية الزائدة .

2- السياسة الضريبية في الدول النامية: تتسم الدول النامية بضعف جهازها الإنتاجي من ناحية وارتباط اقتصادياتها باقتصاديات الدولة المتقدمة من ناحية اخرى، مما يستدعي وضع سياسة ضريبية مغايرة تماما لما هو متبع في الدول

المتقدمة، و ذلك للحد من ظاهرة البطالة مما يستدعي العمل على تعبئة المصادر المالية المتوفرة وتحريك الموارد البشرية العاطلة عن العمل، وتعمل على تشجيع الاستثمارات المحلية والأجنبية قصد إقامة جهاز إنتاجي قوي قادر على توفير مختلف السلع والخدمات في الأسواق المحلية ومنافسة السلع الأجنبية، وخاصة تخفيض التكاليف مع الاخذ في الاعتبار ان الضريبة تعتبر جزء مكون للتكاليف الكلية للسلعة .

ثالثا- أدوات السياسة الضريبية:

من أهم الأدوات التي تعتمد عليها السياسة الضريبية في تحقيق أهدافها:

1- **الإعفاء الضريبي** : يعني إسقاط حق الدولة عن بعض المكلفين بدفع الضريبة في مبلغ الضرائب الواجب السداد، فالمقصود به هو منح المشروعات الاستثمارية إعفاءا ضريبيا لعدد من السنوات في بداية حياتها الإنتاجية لهذا فإن الإعفاءات الضريبية يمكن استخدامها بطريقة تسمح بأن تمارس دورا في التأثير على حجم الاستثمارات في القطاع الخاص، ونمط توزيعها بين الصناعات والقطاعات المختلفة، وتكون هذه الإعفاءات إما دائمة أو مؤقتة .

2- **التخفيضات الضريبية** :تعني إخضاع الممول لمعدلات ضريبية أقل من المعدلات السائدة أو تقليص الوعاء الضريبي مقابل الالتزام ببعض الشروط، كالمعدل المفروض على الأرباح المعاد استثمارها أو التخفيضات الممنوحة لتجار الجملة على الرسم على النشاط المهني نضير التزامهم تقديم قائمة الزبائن المتعامل معهم والعمليات التي تم إنجازها معهم لصالح مصلحة الضرائب.

3- **نظام الإهتلاك** :يعرف على أنه النقص الحاصل في قيمة الاستثمارات أو الأصول الثابتة نتيجة الاستخدام أو مرور الزمن أو الإبداع التكنولوجي ويعبر عنه القسط السنوي من القيمة الكلية للأصل بقسط الاهتلاك، ويطرح هذا القسط من الدخل الخاضع للضريبة وبالتالي يصبح العبء الضريبي أقل مقارنة بحجم الدخل الخاضع للضريبة قبل الاهتلاك، ويعتبر هذا الأخير مسألة ضريبية بالنظر إلى تأثيره المباشر عن النتيجة من خلال المخصصات السنوية، التي يتوقف حجمها على النظام المرخص في استخدام (ثابت، متزايد، متناقص ،) وكلما كبر حجم هذه المخصصات والتسارع في بداية الاستثمار خاصة في فترات التضخم ، كلما اعتبر ذلك امتيازا لصالح المؤسسة ، إذ بفضله تتمكن من تجديد استثماراتها ودفع ضرائب أقل، فضلا عن كون الاهتلاك عنصرا أساسيا من عناصر التمويل الذاتي للمؤسسة.

4- **إمكانية ترحيل الخسائر إلى السنوات اللاحقة** :تشكل هذه التقنية وسيلة لامتصاص الآثار الناجمة عن تحقيق خسائر خلال سنة معينة، وهذا بتحميلها على السنوات اللاحقة حتى لا يؤدي ذلك إلى تآكل رأسمال المؤسسة. بحيث تعتبر المعاملة الضريبية للخسائر المحققة أحد الوسائل الهامة التي يمكن استخدامها ليس فقط للحد من الآثار السلبية للضرائب بمختلف انواعها، بل أيضا لتشجيع الاستثمارات الخاصة وزيادة التراكم الرأسمالي في اتجاه الأنشطة الاقتصادية المرغوبة.

ويتوقف نجاح هذه الأدوات على عاملين هما:

-اعتبار الضريبة جزءا من مناخ استثماري عام تتداخل عناصره وتتشابك إلى حد كبير منها: الاستقرار السياسي، استقرار العملة، إمكانية التحويل الجاري للعملة، نطاق السوق وحجمه، طبيعة النظام المصرفي والمالي القائم، درجة تطور الهياكل القاعدية ووسائل الاتصال... إلخ.

-الزمن الذي يتم فيه استخدام هذه الأدوات فتجاوب المؤسسات مع المزايا الضريبية يرتبط بالمرحلة التي يمر بها الاقتصاد، ودرجة المخاطر التي يمكن للمؤسسة تحملها على ضوء العوائد المنتظرة.

رابعا- أسس السياسة الضريبية:

تتمثل اسس السياسة الضريبية فيما يلي :

1- **الأسس الاقتصادية:** يشترط مستوى تطور أي بلد ما مردودية و بنية نظامه الجبائي، يقاس المردود الجبائي لأي بلد عن طريق نسبة ما بين مبلغ الاقتطاعات الإجبارية و الناتج الداخلي الخام، هذه النسبة التي تسمى **بالمعامل الجبائي** أو المعدل العام للاقتطاعات الإجبارية، تسمح بتقدير مستوى الجباية في أي بلد. تتضمن الاقتطاعات الإجبارية كل الدفعات التي لا تخضع للقرارات الاختيارية للمكلفين بالضريبة والتي تتم بدون مقابل فوري وتكون لصالح الإدارات العمومية والمؤسسات الجماعية. إن التطور الاقتصادي هو الذي يؤثر على المردود الجبائي الذي نلاحظ اختلافه بين الدول المتقدمة والدول النامية. تتعلق بالقدرة على دفع الضرائب لدولة ما مباشرة بالإنتاجية الاقتصادية لهذه الدولة، فزيادة المداخيل تزيد من عدد المكلفين بالضريبة ومن ثم زيادة الموارد التي تحصل عليها عن طريق الضرائب .

2- **الأسس السوسيولوجية:** من جهة يجب أن يكون هناك موافقة على الضريبة من طرف الهيكل الذي قام بإنشائها ومن جهة أخرى يجب أن تكون هذه الضريبة مقبولة من طرف الشخص الذي سوف يدفعها، وبالتالي يجب ان يتضح بالنسبة للمكلف بان الضريبة ما هي إلا استخدام للموارد يمكن عن طريقها إعادة بناء شبكة للأمن والتضامن على صعيد الدولة، كما أنها من الوجهة السياسية تعتبر ثمن للحرية (نظرية التضامن الاجتماعي).