

السياسة المالية

من اعتماد العجز إلى التركيز على بنية الميزانية

أحمد نعيم

Resumé :

Dans sa conception traditionnelle , la politique budgétaire reposait sur le fait d'accepter ou créer des déficits budgétaires à des fins de régulation conjoncturelle . Durant les années glorieuses de la théorie Keynesienne , les politiques budgétaires étaient fondées sur la demande publique pour stimuler la croissance et l'emploi en acceptant des déficits budgétaires . Mais les deux dernières décennies du XX siècle ont démontré que la politique du déficit (c'est à dire du solde du budget) a connu ses limites. Et de ce fait , malgré le montant exagéré du déficit et son pourcentage élevé dans le P.I. B , le chômage n'a pas baissé considérablement et l'emploi n'a pas progressé nettement , et en contrepartie le poids de la dette publique dans le P.I.B est devenu inquiétant . En plus , cette montée volontariste des déficits budgétaires a entraîné aussi des taux élevés des cotisations fiscales et sociales ainsi que le déficit des organisations de sécurité sociale .

Le traité de MAASTRICHT a contraint les pays européens à limiter le rôle de l'État et par conséquent à diminuer les dépenses publiques . Et sous l'effet de la mondialisation , c'est une "économie régulée " qui est prônée dans le cadre d'un réajustement pour atténuer la " vulnérabilité " des économies aux " chocs " de l'extérieur . Ainsi le solde du budget n'est plus recherché comme instrument budgétaire , mais plutôt c'est la structure du budget qui est mise en exergue .

* أستاذ مساعد مكلف بالدروس بكلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير ، جامعة الجزائر.

ملخص :

ضمن مفهومها التقليدي ، عجز الميزانية إلى ارتفاع نسب كانت السياسة المالية تستند إلى الإقتطاعات الجبائية و الإجتماعية ، اعتماد العجز في الميزانية العامة أو و كذا عجز هيئات الضمان القبول به ، و ذلك بهدف تعديل الإجتماعي .

الإقتصاد على المدى القصير . لقد ألزمت اتفاقية ماستريخت و خلال " العصر الذهبي " للنظرية الكينزية ، كانت السياسات المالية تعتمد على الطلب العام لتحريك النمو و التشغيل في إطار سياسة عجز الميزانية . و لكن العشرينين الأخيرتين للقرن العشرين بينتا أن هذه السياسة قد عرفت حدودها ، فعلى الرغم من الأرقام المبالغ فيها للعجز و نسبها العالية في الناتج المحلي الإجمالي فإن البطالة لم تتخفض بشكل محسوس و التشغيل لم يتحسن بالمستوى المطلوب . و في المقابل أصبحت نسبة الدين العام في الناتج مدعاة للتخوف . كما أدت هذه الرغبة المتزايدة في اعتماد

الدول الأوروبية على تحجيم دور الدولة وبالتالي تخفيض مستوى النفقات العامة . كما أدى تأثير العولمة إلى انتهاج " إقتصاد موجه " ضمن إطار تصحيحي هادف إلى تخفيض و تخفيف " هشاشة " الإقتصاديات للصدمات الخارجية . وبذلك لم يعد رصد الميزانية مطلوبا كأداة للسياسة المالية ، و لكن الإهتمام أصبح منصبا على هيكل و بنية الميزانية بالدرجة الأولى.

المقدمة :

لم تقتصر الدول في تمويلها للنفقات العامة على الضرائب و الإقطاعات إذ لجأت إلى وسائل أخرى مثل القروض العامة والإصدار النقدي . و أمام تزايد و تنوع إنفاق الدولة من خلال ميزانيتها، تعاظم التأثير المتبادل بين إنفاق الدولة من خلال ميزانيتها العامة و المتغيرات الاقتصادية الكلية ، بالقدر الذي أصبح معه من الضروري أن يؤخذ بعين الاعتبار في السياسة الاقتصادية للدولة و التي تعتبر السياسة المالية أحد مظاهرها.

وتختلف مجالات تأثير هذه السياسة بحسب إختلاف آجالها فهي تؤثر على المعطيات الظرفية (La conjoncture) إذا كانت سياسة اقتصادية قصيرة المدى ، بينما تؤثر على الهياكل (Les structures) إذا كانت سياسة اقتصادية ترمي إلى أهداف بعيدة المدى ، و تنتمي السياسة المالية في معظم الحالات إلى النوع الأول . فهل استطاعت السياسة المالية بأدواتها التقليدية التأثير على الظرف الاقتصادي وفقا لما أريد لها من أهداف؟ و ما مصيرها بعد الإنفتاح التام للإقتصاديات التي باتت عائمة في محيط العولمة الشفاف ؟

1. السياسة المالية :

و نبدأ الآن بالتعرض إلى مفهوم السياسة المالية .

1.1 مفهوم السياسة المالية :

يمكن تعريف السياسة المالية بأنها " تلك السياسة التي تستند إلى استعمال النفقات العامة و السلطة الضريبية في الوصول إلى أهداف تتعلق

بالكميات الاقتصادية الكلية¹ . و قد ارتبطت السياسة المالية دوما بتوجيهات النظرية الكينزية ، و تعتبر تجسيدا هاما لنداءاتها . فالسياسة المالية الحديثة عبارة عن شكل من أشكال التطور الحديث للسياسة الاقتصادية للدولة² .

فالسياسة المالية تتميز بالتأثير على الإنفاق العام و الإيراد العام على حد سواء ، لكن إهتمامنا سيتوجه بصفة خاصة إلى تأثير إجراءات السياسة المالية على النفقات العامة .

وهناك تعريف آخر للسياسة المالية حيث أنه باستخدام تغيرات رصيد الميزانية و تغيير - بالزيادة أو بالنقص - معدلات الإقتطاعات الإجبارية و التحويلات المالية العامة ، فإن السياسة المالية تعتبر أداة رئيسية في يد السلطات العامة للوصول إلى أهدافها المتمثلة في الأربع مؤشرات " المربع السحري لدول OCDE " ، و المتمثلة في : معدل التضخم ، و البطالة ، و نمو الناتج المحلي الإجمالي ، و رصيد الميزان الجاري³ .

فالنفقات العامة إذن تعتبر من أهم الأدوات المالية التي تستخدمها السلطات العامة في الأهداف الاقتصادية العامة مثل المحافظة على مستوى معين للنشاط الاقتصادي و التعجيل بعملية التنمية الاقتصادية و كذا الأهداف الإجتماعية التي ترمي إلى محاولة الوصول إلى تكافؤ الفرص و تقليل التفاوت الإجتماعي ، بحيث تعتبر إعادة توزيع الدخل القومي من خلال

¹ ENCYCLOPEDIE ECONOMIQUE ,Tendences Actuelles , Economica , PARIS , 1984 , P. 708 .

² ... Ibid .

³ Claude Jessua , Christian Labrousse ,Daniel Vitry : " Dictionnaire des sciences économiques", P.U.F ,Paris . 2001 , p .77 - 78.

السياسة العامة للنفقات من أهم الأدوات التصحيحية في مجال التفاوت الاجتماعي بين الدخول .

إن السياسة المالية برنامج تخطيطه و تنفذه الدولة عن عمد ، مستخدمة فيه مصادرها الإيرادية و برامجها الإنفاقية لإحداث آثار مرغوبة وتجنب آثار غير مرغوبة على كافة متغيرات النشاط الاقتصادي والاجتماعي و السياسي تحقيقا لأهداف المجتمع⁴.

هذه الأهداف تتميز خطوطها العريضة في المجتمعات النامية و المتقدمة على حد سواء بأنها تهدف إلى⁵ :

1- تحقيق التنمية الاقتصادية في الدول النامية واستمرار النمو في الدول المتقدمة .

2 - تحقيق قدر معقول من الاستقرار الاقتصادي و الاجتماعي و السياسي.

3 - تحقيق العدالة في توزيع الدخول و الثروات

1. 2 مضاعف الميزانية :

لقد كان " مضاعف الميزانية " الملهم الذي استخدمته السياسات المالية ، و الأساس الذي إنطلقت منه سياسات العجز ، ولا سيما في العصر الذهبي للنظرية الكينزية .

⁴ د . حامد عبد المجيد دراز " السياسات المالية " ، الدار الجامعية ، الطبعة الثالثة ،

الإسكندرية . 2002 ، ص . 15 .

⁵ نفس المرجع أعلاه ، ص . 63 .

و كمثال حي نورد هنا نظرية هافيلمو⁶ Théorème de HAAVELMO المسماة " نظرية الميزانية المتوازنة Budget équilibré " إذ بتطبيق المضاعف الكينزي يتم البرهان على أن أي زيادة مترامنة لكل من نفقات و إيرادات الدولة ، مع المحافظة مبدئيا على عجز موازني ثابت ، تؤدي إلى آثار إيجابية على التشغيل .

إن تفسير ذلك يستند إلى كون مستوى معين من النفقات العامة بمبلغ dG يحدث توسعا في الطلب مساويا إلى $k.dG$ بينما الزيادة المماثلة للضرائب ($dT = dG$) لا تنقص الطلب إلا من خلال انخفاض الإستهلاك أي : $k.c.dG$ ، مع ملاحظة أن :

c : هو الميل الحدي للإستهلاك

k : المضاعف

G : النفقات العامة

T : الضرائب .

فإذا أخذنا أبسط قيمة لـ k و هي : 1 سينتج عنها زيادة في الطلب $(1 - c)$

(و للدخل أيضا) مساوية بالضبط إلى dG بحيث يمكن أن نكتب :

$$dY = k . dG - k . cdG = \frac{1}{1 - c} . (1 - c) . dG = dG$$

6 Trygve HAAVELMO : « Les effets multiplicateurs d'un budget équilibré », in : B. LANDAIS : « Les leçons des politiques budgétaires », DE BOECK et LARCIER Bruxelles . 1998 , p. 11.

وهكذا ليس العجز فقط و لكن أيضا كل توسع ميزاني معقول (Expansion budgétaire) أي كل زيادة في النفقات ممولة بالضرائب و التي لا تؤدي إلى تفاقم العجز و الدين العام ، يمكن أن تؤدي إلى الخروج من حالة الركود (récession) الناتجة عن عدم كفاية الطلب .

و بهذه السهولة نفهم الإعجاب الكبير لكثير من الحكومات بهذه " الأدوات الكينزية البسيطة و الفعالة " في نظر منفذها لعقود من الزمن . و سنعرف في مكان لاحق من هذا البحث الشكوك التي لحقت بالأدوات الكينزية ، و استبدالها بأدوات أخرى خلال عقد التسعينات من القرن الماضي و بدايات هذا القرن الواحد و العشرين .

إن السياسة المالية تتضمن مبدئيا دراسة شاملة و تحليلية للنشاط المالي العام و ما ينتج عن هذا النشاط من آثار على مختلف قطاعات الاقتصاد القومي . و هي في الأخير تتضمن تكييفا كميا لحجم النفقات العامة و الإيرادات العامة ، و كذا تكييفا نوعيا لأوجه هذا الإنفاق و مصادر هذه الإيرادات بغية تحقيق الأهداف ذات المستوى الكلي⁷.

و السياسة المالية بهذا المفهوم يجب أن ترسم وتوجه النفقات العامة بهدف تحقيق مستوى مرتفعا و متوازنا للنشاط الاقتصادي . و هذا يقتضي أن تمارس السياسة المالية العامة على أساس وظيفي ، بمعنى أن ترسم النفقات ليس للفائدة المباشرة التي تحققها فقط و إنما تأخذ بعين الاعتبار أيضا الآثار غير المباشرة التي تحدثها على التوظيف والاستثمار و التضخم

⁷ د . عبد المنعم فوزي " المالية العامة و السياسة المالية " دار النهضة العربية ،

بيروت 1972 ، ص . 21 .

والإنكماش، وبالمقابل تخطط الإيرادات ليس لمواجهة النفقات فحسب ولكن للتأثير أيضا على المجالات الاقتصادية والاجتماعية⁸.

2. رصيد الميزانية كأداة للسياسة المالية :

إن استعمال رصيد الميزانية كأداة للسياسة المالية ووسيلة تأثير على المعطيات الاقتصادية قد اقترن دائما بالنظرية الكينزية وما بعد الكينزية . أما الفكر المالي الكلاسيكي فقد أكد على التوازن الحسابي للميزانية انطلاقا من كون العجز في الميزانية يؤدي إلى الإسئدانة وما يترتب عنها من مشاكل إقتصادية وسياسية ، كما يؤدي إلى التضخم حينما تلجأ الدولة إلى طبع المزيد من العملة لتمويل هذا العجز .

1. 2. من توازن الميزانية إلى توازن الإقتصاد :

أما الفكر المالي الحديث و الكينزي بالدرجة الأولى فقد أعطى الأولوية للتوازن الإقتصادي وذلك انطلاقا من اعتبار أن التوازن الحسابي للميزانية لا يفيد كثيرا في غياب التوازن المالي و الإقتصادي في الإقتصاد القومي.

إن العجز المقصود (أي استخدام رصيد الميزانية السالب) يعبر عن السياسة التي تهدف إلى إحداث عجز في الميزانية العامة ، وذلك بربط هذه الأخيرة بالدورة الإقتصادية . وذلك عن طريق التوسع في الإنفاق لتنشيط الإقتصاد على أن يؤدي هذا العجز إلى فائض فيما بعد.

⁸ د . مبارك حجير " السياسة المالية و النقدية لخطط التنمية الإقتصادية " الدار

القومية للطباعة و النشر ، القاهرة ، بدون تاريخ ، ص 305 .

و لكن مفهوم العجز في حد ذاته قد تعرض للتطور، و عادة يقال أن الميزانية العامة قد حققت عجزا إذا زادت نفقاتها الإجمالية عن إيراداتها الإجمالية ، أما إذا حدث العكس فإننا بصدد فائض في الميزانية .

وقد اعتمد الفكر الكينزي سياسة العجز المقصود بشكل مؤقت . لأن تحقيق التوازن الإقتصادي على المستوى الكلي يقتضي أن تكون الميزانية العامة ذات تأثير إيجابي على الكميات الإقتصادية الكلية . وهكذا تساهم سياسة العجز المقصود في زيادة الإنتاج من خلال النفقات الإستثمارية العامة ، وتشغيل الموارد العاطلة ، و زيادة القدرة الشرائية للأفراد، و زيادة مستوى استهلاك العائلات . و يكون بالتالي تأثير سياسة الرصيد كبيرا على "حجم التوظيف " في إطار سياسة مالية قصيرة المدى أي ظرفية (conjoncturelle) .

إن سياسة العجز هذه تكون إما عن طريق تخفيض الإقتطاعات الضريبية أو زيادة النفقات العامة ، وهذه الوسيلة الأخيرة هي المستعملة أكثر عادة أو عن طريقهما معا . و هاتين الوسيلتين ستعلمان على زيادة الدخول المتاحة لدى الأفراد و المؤسسات ، و يستتبع ذلك زيادة الطلب على السلع الإستهلاكية و السلع الإستثمارية طالما أن هناك طاقات إنتاجية غير مستخدمة . إن هذه العملية ستؤدي إلى نتيجتين هامتين ، الأولى أنها تساهم في تشغيل الطاقات الإنتاجية المعطلة، أما النتيجة الثانية فتتمثل في القضاء على الرصيد السالب للميزانية العامة باعتبار أن زيادة تشغيل الطاقات الإنتاجية يؤدي إلى نمو و إزدهار النشاط الإقتصادي بوجه عام الشيء الذي يمكن الخزينة العامة من الحصول على موارد ضريبية كافية لتغطية العجز.

إن العجز في المفهوم القديم (أو الأول) كان يتعلق فقط بالنفقات الإستثمارية ولا يجب أن يتصل بالنفقات العادية (النفقات الجارية) . ورغم أن الإقتصاديين خاصة أولئك المهتمين بالتوازن على المستوى الكلي لا يرون في سياسة الرصيد سوى وسيلة لتحقيق هذا التوازن دون أن يحددوا شكلا جامدا لهذا الرصيد فإن الإداريين و المهنيين في مجال المالية العامة (les praticiens des finances publiques) ينظرون إلى تحقيق العجز في النفقات الإستثمارية دون النفقات الجارية أخف الضررين في حالة عدم تحقيق ميزانية عامة متوازنة.

و هكذا فإن القائمين على الميزانية العامة ، و لعدة اعتبارات منها : ما هو سياسي و منها ما هو لمجرد التمسك بالأفكار " القديمة " حول الميزانية، هذه الاعتبارات جعلت هؤلاء يعتمدون على تحقيق التوازن في الجزء الجاري من الميزانية معتبرين ذلك مبدأ لا يجب المساس به . و بناء عليه فإن تحقيق العجز يتعلق فقط بالنفقات الإنتاجية (أي الإستثمارية) ، و قد ظهر ذلك تحت تعابير مختلفة مثل : تحقيق العجز في الميزانية غير العادية (Budget extraordinaire) ، أو في ميزانية رؤوس الأموال (Budget en capital) أو في الميزانية تحت الخط (Budget en dessous de la ligne) . و بصفة عامة ، فإن تطبيق سياسة العجز خضعت لاعتبارين ، الأول اقتصادي (وهو العمل على تحقيق التوازن) و الثاني إداري و سياسي (تحقيق التوازن فوق الخط و العجز تحته) . و هكذا تم الاستناد إلى التفريق بين العمليات النهائية و العمليات المؤقتة⁹ .

⁹ Jean Rivoli « Le budget de l'État », Edition du seuil , Paris . 1975 , P . 46 .

2. 2. المفهوم ما بعد الكينزي (Post Keynesien) للرصيد :

يرفض المفهوم ما بعد الكينزي تحقيق الرصيد بالنظر إلى طبيعة النفقات العامة ذاتها و يعتمد مفهوما آخر يستند إلى الحالة الاقتصادية العامة. و هذا المفهوم يأخذ بعين الاعتبار حالة التشغيل الكامل للموارد و يسمى رصيد الميزانية في حالة التشغيل الكامل .

و ينتج هذا الرصيد عن الفرق بين حجم النفقات العامة و الإيرادات العامة حينما يكون الاقتصاد في حالة تشغيل كامل (أي يعمل بكل طاقته الإنتاجية) . و كانت الولايات المتحدة الأمريكية المجال الأول للأخذ بمفهوم رصيد التشغيل الكامل في الستينات . غير أن عملية تقدير و احتساب الرصيد المذكور ليست من السهولة بمكان ، و قد كانت سببا لصياغة العديد من الافتراضات والنماذج لتحقيقها .

3 . نتائج سياسة رصيد الميزانية :

لقد انتشرت فكرة الأخذ بسياسة الرصيد كوسيلة من وسائل السياسة المالية كثيرا منذ بداية السبعينات في الاقتصاديات الرأسمالية بصفة خاصة . و قد اختلف حجم هذا الرصيد و طريقة التحكم فيه من بلد إلى آخر . و من المعروف أن بلجيكا قد ضربت رقما قياسيا في اعتماد الرصيد إذا ما قورنت بباقي الدول الأوروبية .

3. 1. من المبالغة في العجز إلى العودة إلى التوازن :

و نوضح من خلال الجدول التالي حجم العجز المسجل في قطاع المالية العامة بمفهوميه : الضيق (قطاع الحكومة) ، و الواسع (القطاع

المركزي و المحلي) في بلجيكا ، و ذلك في مرحلة أولى (مرحلة العهد الذهبي لسياسة العجز) .

جدول رقم 1 : تطور العجز في بلجيكا كنسبة من الناتج القومي الإجمالي في مرحلة العصر الذهبي للرصيد (1974 - 1981)

السنة	1974	1978	1980	1981
العجز بمفهومه الضيق	2.7 %	6 %	8.6 %	12.7 %
العجز بمفهومه الواسع	4 %	8 %	12 %	16 %

المصدر : تم تكوين الجدول من بيانات في : Problèmes économiques , n° 1812 , p. 29

إن النسب المرتفعة للعجز كما يوضحها الجدول رقم 1 تقتضي التساؤل حول جدوى هذه السياسة و مدى مساهمتها في تعديل النشاط الإقتصادي و تحقيق التشغيل الكامل و القضاء على البطالة . فقد دلت الدراسات التي تناولت موضوع العجز في بلجيكا أن النتائج المحصل عليها كانت ضئيلة جدا بالمقارنة إلى ضخامة العجز ¹⁰ .

ففي مجال التضخم لوحظ أن الفترة الممتدة ما بين 1976 و 1981 لم تشهد انخفاضا كما كان متوقعا ، كما أن نسبة البطالة في هذه الدولة (و رغم كثرة عدد الوظائف التي تم خلقها في القطاع العام) ظلت مرتفعة بالمقارنة لكثير من دول السوق الأوروبية .

و هذا رغم أن فكرة " رصيد حالة التشغيل الكامل " لم تغفل في بلجيكا ، وخاصة منذ منتصف السبعينات . و لكن الشيء الملفت للنظر في

¹⁰ Guy Quaden " L'expérience belge des déficits publics " : in problèmes économiques , n 1812 . , documentation Française.

هذه الحالة أن التقديرات التي تمت بشأن الرصيد المذكور قد توقعت وجود عجز حتى في حالات الوصول إلى حالة التشغيل الكامل¹¹.

و لنأخذ الآن فترة أخرى - و بالنسبة لنفس البلد بلجيكا - فما هو التطور الذي عرفته نسبة عجز الميزانية إلى الناتج المحلي الإجمالي البلجيكي ؟

الجدول رقم 2 : عجز الميزانية (الإدارات العامة) كنسبة من الناتج في بلجيكا (%) خلال الفترة (2001 - 1982)

السنة	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91
النسبة	11.5	11.6	9.4	9.0	9.5	7.7	7.0	6.4	5.6	6.5
السنة	92	93	94	95	97	98	99	00	01	
النسبة	7.2	7.5	5.1	4.1	1.8	1.0	0.7	0.0	0.5	

المصادر : الفترة 1982 - 1995 : Bernard Landais , op . cit , p . 17

الفترة 1997 - 2001 : les grandes tendances du monde , RAMSES (2001) : Institut français des relations internationales , paris . 2001

من الجدول رقم 2 الذي يظهر العجز (بمفهومه الضيق) كنسبة من الناتج نفهم اتجاه تطور هذه النسبة كتعبير عن الطريق المسدود الذي وصلت إليه سياسة اعتماد رصيد الميزانية كسياسة مالية ، حيث يبين الجدول المذكور الاتجاه العام نحو الإنخفاض حتى وصلت هذه النسبة عام 1995 إلى 4.1 % بينما كانت عام 1982 بواقع 11.5 % واستمر الانخفاض إلى أن توازنت الميزانية البلجيكية عام 2000 .

¹¹ Ibid

¹² Bernard Landais , op . cit , p . 18

إن سياسة العجز المقصود قد اعتمدت و منذ بداية السبعينات ليس فقط على الإعتبارات الاقتصادية ، بل أن الإعتبارات الإجتماعية ، و على رأسها محاربة البطالة ، كانت أيضا دافعا قويا للسلطات العامة في ذلك ، ليس في حالة بلجيكا فقط ، و لكن في أغلب دول منظمة التعاون و التنمية الاقتصادية (O C D E)¹² .

3. 2. نتائج سياسة العجز :

و لكن ماذا نتج عن العجز في الميزانية العامة في هذه الدول ، بصفة عامة يمكن أن نذكر :

- هشاشة الإستقرار العام للإقتصاد .
 - الزيادة المضطردة لمستوى الدين العام و نسبته في الناتج .
 - الزيادة الكبيرة لنسبة الإقتطاعات العامة و الإجتماعية .
 - عدم وجود انخفاض واضح في نسبة البطالة عموما .
 - تواضع نتائج مستوى التشغيل العام بفعل السياسات المالية التدخلية .
- و أمام هذه الوضعية ، بدأت التحليلات المالية تتجه للأخذ بعين الإعتبار معطيات أخرى _ إلى جانب رصيد الميزانية _ و لا سيما كيفية تمويل عجز الميزانية ، ووضعية الإقتصاد ككل و حالة الإقتصاد العالمي ، و أوضاع الميزان التجاري و ميزان المدفوعات إلخ .
- غير أن المناهضين للسياسة المالية التدخلية لم ينتظروا تواضع نتائجها فقد شكك Milton Friedman في مفعولها منذ 1953 عند

¹² Bernard Landais , op . cit , P . 18

حديثه عن "آثار سياسة التشغيل الكامل على الاستقرار الإقتصادي" بقوله إن السياسات المالية إذ لم يحسن توقيتها، فإنها سوف تؤدي إلى اختلال الإقتصاد و ليس إلى توازنه"¹³.

و حسب Friedman فإن هشاشة السياسة المالية (الجانب الإنفاقي و الضريبي) متأنية من كونها تحتاج وقتا طويلا لتحضيرها و اعتمادها و تطبيقها ، و من ثم انتظار نتائج مفعولها على المعطيات الإقتصادية الظرفية للإقتصاد .

و قد أثبتت دراسات أجريت حول مفعول السياسة المالية ، أن السلطات العامة تستغرق _ في المتوسط _ عاما كاملا لتواجه كل تحول يقع على المعطيات الإقتصادية الظرفية¹⁴.

و على النقيض من ذلك ، تعتبر السياسة النقدية أكثر مرونة و سرعة في التطبيق . و كذلك أكثر سهولة لتساير و ترافق و توافق سياسات الدول الأخرى في عالم أصبح فيه التداخل و التأثير و التأثير المتبادل يتدعم كل يوم بفعل ظاهرة العولمة .

إن النظرية النقدية تستند إلى الكتلة النقدية و تغيراتها كوسيلة أساسية في التأثير على الكميات الإقتصادية الكلية ، و بالتبعية فهي لا ترى من تأثير لسياسة رصيد الميزانية (عجزا أو فائضا) إلا إذا نتج عنه تغيير في الكتلة النقدية . و خاصة أن إحداث عجز في الميزانية العامة لا يعني بالضرورة أن يقابله زيادة في الكتلة النقدية بطبع المزيد

¹³ M . Friedman, in : Bernard Landais , op . cit , P . 11

¹⁴ Bernard Landais , op . cit , 12

من العملة . كما أن وجود فائض بالميزانية لا يؤدي بالضرورة إلى استبعاد جزء من الكتلة النقدية (أي الإنقاص من حجم النقود) .

و من هنا كان من الأهمية بمكان مراعاة الكيفية التي يمول بها العجز ، و عليه يكون من الخطأ - حسب المدرسة النقدية دائما - ربط وجود العجز بزيادة حجم الكتلة النقدية . و بتعبير آخر فإن سياسة العجز المقصود ليست بالضرورة عامل تنشيط وتعديل للنشاط الإقتصادي . و إنما يقتصر تأثير العجز على الحالات التي يمول فيها بطرق تؤدي إلى تغيير في الكتلة النقدية أو في سرعة تداولها . وهنا سيكون الرصيد عامل تنشيط للطاقت الإنتاجية المعطلة ووسيلة تحريك فعلية للمتغيرات الاقتصادية الكلية .

4 . دروس العشرية الأخيرة :

من المفيد أن نحاول تلمس مدى فعالية السياسة المالية الكينزية مع نهاية القرن العشرين في عدد من البلدان، و ذلك من خلال الدراسات الميدانية و ليس التحليلات النظرية و المواقف "المبدئية" المعارضة .

إن الدراسة التي قام بها كل من Richard Hemming و Selma Mahfouz و Axel Schimmelpfening¹⁵ تتناول جدوى السياسات المالية التوسعية في أوقات الكساد ، و ذلك من خلال التركيز على واحد و ستين فترة كساد (61 periodes de recessions) في 27 من أساس

¹⁵ Richard Hemming , Selma Mahfouz et Axel Schimmelpfening : "Fiscal policy and economic activity during recession in advanced economies", in : problèmes économiques , n 2793 , du 22 janvier 2003

29 بلد متطور من سنة 1971 إلى 1998 . و هذه الفترة تغطي صدمتين بتروليتين بصفة خاصة ، و الكساد العالمي لبداية التسعينات ، و الأزمة الآسيوية . و تتميز فترات الكساد هذه ، من حيث المدة ، بكونها تجاوزت في المتوسط قليلا الثمانية عشر شهرا ، فهي قصيرة في حدود العام الواحد ، إلا في حالات قليلة تجاوزت فيها العامين .

و قد ركزت الدراسة على فترات الكساد اعتبارا من كون السياسة المالية تستخدم أكثر كآلية تثبيت في حالات الكساد حيث تظهر فعاليتها بصفة جلية .

متى تكون السياسة المالية فعالة ؟

لاحظ هؤلاء الباحثين أن طريقة التصدى المالية (riposte budgétaire) لحالة الكساد هي في عمومها توسعية (expansionniste)، و أن رصيد الميزانية يتدحرج بما يقارب 2% من الناتج المحلي الإجمالي . و ضمن الـ 61 فترة كساد ، كان رد فعل السياسة المالية كما يلي :

- سياسة توسعية في 49 حالة (أي 80 % من مجموع الحالات) ، و تدحرجت حالة رصيد الميزانية فيها بمعدل 2.5 % من الناتج في المتوسط (أي ازداد العجز) .

- سياسة انكماشية في 12 حالة ، و قد تحسنت فيها حالة رصيد الميزانية كنسبة من الناتج بعكس الحالات الأخرى .

مع ملاحظة أن حالة العجز هي القاعدة ، سواء قبل أو أثناء أو بعد

فترات الكساد هذه . ولكن ما سر هذا التناقض؟

فمن البديهي أن مستوى رصيد الأولي (أي قبل القيام بالإجراءات المالية) له تأثيره . وفي المتوسط يكون مستوى العجز العمومي و الدين العمومي أقل بكثير قبل أن تدخل الإجراءات المالية حيز التطبيق (و بالذات الإجراءات من خلال الميزانية العامة) ، و بالتالي فإن هذه الوضعية تعطي هامشاً أكبر للسلطات العامة للتحرك .

كما أن حجم القطاع العام و مستواه في الإقتصاد له تأثير بالغ، وهذا ما جعل الدراسة تشير إلى إمكانية وجود علاقة ارتباط بين حجم دولة الرفاهية و بين قوة تأثير أدوات الاستقرار الآلية (stabilisateurs automatiques) مثل التحويلات الإجتماعية التي يتم تطبيقها في حالات التسريح .

و لكن ما هي الحالات التي تكون فيها السياسة التوسعية أكثر فعالية ؟ ينتهي الباحثون ، في حالتنا هذه، إلى أن السياسات التوسعية تكون فعالة أكثر في الحالات التالية¹⁶ :

- حينما يتوفر الإقتصاد على فائض في السنة التي تسبق الكساد .
- حينما يكون الإقتصاد مفتوحاً و سعر الصرف ثابتاً، غير أن هذه السياسات تكون فعالة أكثر في الإقتصادات المغلقة عنها في المفتوحة ، مع وجود سعر صرف مرن .

¹⁶ Richard HEMMING , ... op.cit

- حينما يكون وزن الدولة في الإقتصاد أكبر ، ربما يكون ذلك ناتجا عن امكانية الأدوات الاستقرارية الهامة وقدرتها في التأثير وبسرعة و بفعالية في حالات الكساد .

- تستند السياسات التوسعية إلى النفقات ، مما يوضح أن مضاعفات الميزانية (multiplicateurs budgétaires) المرتبطة بزيادة النفقات تكون ذات تأثير أقوى عن حالة تخفيض الضرائب .

- أنها تتزامن مع سياسات نقدية توسعية .

5 . آثار العولمة على استقرار الإقتصاد الكلي و المالي للدول :

و قد تم هذا التأثير خاصة على درجة هشاشة الإقتصاد .

5.1 . حساسية مالية الدول لآثار العولمة :

يوصف الاستقرار و اللاتوازن الذي يميز الأوضاع الإقتصادية و المالية للدول المعاصرة بأنه نتاج طبيعي و مباشر لظاهرة العولمة . و بالتالي هي أهم الآثار السلبية للعولمة المالية . و حتى الإقتصاديات الأوربية التي عرفت سنوات الثلاثينات الذهبية (Les Trentes Glorieuses) اتضح فيما بعد أن انفتاحها على التبادل الحر للسلع و الخدمات و رؤوس الأموال جعلها أكثر حساسية لكل أنواع الصدمات المتأتية من العالم الخارجي¹⁷ ، فما بالك بالدول النامية .

و طبعا هذا يضاف إلى ما تمارسه الأسواق المالية من تأثيرات ليس فقط على المؤسسات و لكن أيضا على المالية العامة للدول

¹⁷ Jacques le cacheaux : " Mondialisation : des gains inégalement partagés", in : problèmes économiques , n 2772 du 14 Aout 2002 .

و البنوك المركزية . مما يعمق درجة التشابك و التبادل الإقتصادي و المالي العالمي و هذا ما يتضح من خلال " نوعية " الأزمات الإقتصادية المعاصرة . إن الطريقة التي حدثت بها الأزمات المالية المختلفة التي عرفتھا السنوات الأخيرة معبرة فعلا . فالأزمة الآسيوية لعام 1997 و الروسية لعام 1998 و البرازيلية لعام 1999 و الأرجنتينية لعام 2001 ، قد ظهرت كلها بعد فترات استئدانة خارجية مبالغ فيها (excessif) و بعد خروج مكثف لرؤوس الأموال . ثم انتقلت وانتشرت - هذه الأزمات - إلى الدول المجاورة و المشابهة و كأنھا عدوى ، و قد ظهر وقعھا على الإقتصاد العالمي في مجملھ¹⁸ .

إن هذه الوقائع تبين إلى أي مدى تتشابك المعطيات الإقتصادية العالمية ، ويأثر بعضها على البعض الآخر . و بنفس المنطق أثرت و انتقلت آثار الركود الأمريكي إلى كل بقاع العالم ، و بما في ذلك دول الإتحاد الأوروبي . و هذا يعكس إلى أي مدى تعمل العولمة على مضاعفة التقلبات الإقتصادية ، و تضغط بكل ثقلھا على التوازنات الكلية ، الإقتصادية و المالية لكل دولة.

5. 2. وجهة السياسة المالية المعاصرة :

لقد سرعت اتفاقية ماستريخت (Maasstricht) عام 1992 عملية بناء أوربا الموحدة و ألزمت الدول الأوروبية الأعضاء على تحجيم دور الدولة و تطبيق سياسة مالية تقشفية بالضغط على حجم النفقات العامة و نقل السياسة النقدية إلى بنوك مركزية مستقلة تماما عن الضغوط

¹⁸ Ibid

الحكومية ، كما حددت سقفا لنسبة عجز الميزانية العامة في الناتج المحلي الإجمالي بما لا يتعدى 3% .

إن تزايد القيود الخارجية ، تظهر تأثيراتها على السياسات الاقتصادية الكلية بصفة جلية . وذلك لأن الدول تصبح ملزمة بأن تحافظ على توازن حساباتها الخارجية (ميزان المبادلات الجارية) و ذلك على امتداد عدة سنوات حتى لا تكون ضحية استدانة خارجية مبالغ فيها الشيء الذي قد يؤثر على قيمة عملتها .

إن هذه المعطيات الجديدة " الخارجية " تضيق هامش تحرك الدولة بصفة غير مسبقة . الأمر الذي يصعب معه تصور سياسة مالية توسعية (*Politique budgétaire expansive*) في إطار اقتصاد مفتوح، خاضع للمنافسة الدولية و معدل (*Economie régulée*) على المستوى الخارجي وفق أسعار الصرف العائمة . مع العلم أنه في إطار أسعار الصرف العائمة تصبح السياسة المالية عديمة الجدوى لأنها تؤدي إلى تدهور سعر الصرف الذي يلغي بدوره الأثر الداخلي التوسعي للنفقات العامة (نموذج Mundell-Fleming).

و اتجهت السياسات المالية المعاصرة بالتبعية إلى الطريق المناقض للمنطق الكينزي . فقد انخفض عجز الميزانية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي ما بين 1995 و 2000 في إسبانيا من 4 % إلى 1 % و في فرنسا من 4.5 % إلى 1.5 %¹⁹ ، و ذلك على سبيل المثال لا الحصر . و كنا قد أوضحنا سابقا أن عجز الميزانية البلجيكية

¹⁹ Frederic Teulon : " Le Rôle économique et social de l'État et des administrations publiques " , Ellipses , Paris 2000 , p . 43

كنسبة من الناتج انتقل من 11.5 % عام 1982 إلى 1 % عام 1998 لتتوازن الميزانية البلجيكية عام 2000 . كما تم اعتماد سياسة مالية تصحيحية مع مراعاة ضرورة الابتعاد عن زيادة حجم الدين العام .

إن إنجاح سياسة مالية تصحيحية و تخفيض الدين العام و محاربة التضخم ، هي الرهانات التي تعتمد عليها " مصداقية " الحكومات الآن . و بالتالي يكون أمام الحكومة في مثل هذا الوضع القيام بالإجراءات المالية التالية (مرتبة حسب درجة صعوبتها ، من الأصعب إلى الأقل صعوبة) :

- تخفيض النفقات الجارية و التحويلات .
- تخفيض نفقاتها الإستثمارية .
- زيادة إيراداتها عن طريق فرض ضرائب جديدة .
- تخفيض الضرائب .
- زيادة نفقات الإستثمار .
- زيادة النفقات الجارية و التحويلات .

و نجد الحكومات من السهل زيادة الضرائب بدل تخفيض النفقات إذا كانت تسعى إلى التعديل و التصحيح (Ajustement) ، و من الأسهل زيادة النفقات بدل تخفيض الضرائب حينما تريد الوصول إلى الإنعاش و التوسع .

و من جهة أخرى فإن التوقعات المسبقة (Anticipations) للأعوان الإقتصاديين الخواص تكون أساسية للحكم على درجة تأثير السياسة المالية . توسعية كانت أو تصحيحية .

و من تقابل التوقعات المسبقة للقطاع الخاص من جهة و تفضيلات الدولة من جهة ثانية ، ينتج و يتضح مفهوم "مصادقية السياسة المالية" ، مما يصح معه التأكيد أنه في حالة الإنفاق على محاربة عجز الميزانية يصبح من الضروري تخفيض النفقات الجارية²⁰

5.3. ضرورة الإهتمام بهيكل الميزانية العامة :

إن السياسات الإنفاقية و الضريبية لا تتلخص فقط في مفعولها على الطلب الإجمالي ، و لا على الخطر المحتمل الذي قد تحدثه على السيولة المالية للدولة أو استقرار الأسعار فقط . و لكن وزن نفقات وإقتطاعات الدولة و كذا هيكلتها (أي مكوناتها) لها تأثير واضح على تخصيص الموارد و الحث على خلق ثروات جديدة .

إن مجموعة كبيرة من الدراسات النظرية و التجريبية (العملية) ظهرت في العشرينين الأخيرين من القرن العشرين ، اتضح من خلالها أن الإهتمام قد أنصب على²¹ :

1 - البحث عن مؤشرات مالية جديدة لاتستد بالضرورة على ماهو متعارف عليه كرصيد الميزانية ، وإنما تكون منسجمة مع آفاق جديدة ، و من أمثلة ذلك الإهتمام بهيكل النفقات ، و تقسيماتها إلى جارية و أخرى استثمارية أو حسب مكوناتها من الواردات (و لا سيما بالنسبة للدول النامية) .

²⁰ Bernard Landais , op . cit , p . 242

²¹ Ibid

- 2 - حساب آثار إعادة التوزيع فيما بين الأجيال الناتجة عن السياسات المالية (الإنفاقية و الضريبية) المختلفة
 - 3 - تحليل الآثار السلبية لبعض أنواع الضرائب و اقتراح مفهوم " التمويل الأمثل " .
 - 4 - المحاولات الهادفة إلى تعيين و حصر نوع من النفقات التي توصف بنفقات المستقبل ، لأنها واعدة و مؤدية إلى النمو الإقتصادي .
 - 5 - دراسات تناولت الحساسية تجاه التغيرات التي تحدث في معدلات الإقتطاع ، ضمن منظور عام يعتمد على " العرض " و ليس الطلب .
- و يمكن القول أن بعض النقاط المدونة أعلاه قد حسم فيها النقاش، كاعتماد حسابات ذات أبعاد واضحة مثل ما يقترحه كل من DARITY و GALBRAITH باقتراحهما ضرورة الفصل بين نفقات التسيير و النفقات الإستثمارية حتى يمكن التمييز بشكل واضح بين مجالات الضرائب و مجالات الإقتراض .²²

كما أن مقاربات حسابات الأجيال (Comptes générationnels) عرفت تقدما مهما - على المستويين النظري و العملي - في سبيل تطويرها و تطبيقها ، سواء من زاوية الطلب العام أو من زاوية تخصيص الموارد وانعكسات النمو ، و ذلك في الإقتصاديات المتطورة .

و لكن النقاط التي تحمل شحنة سياسية مرتفعة ما زالت محل أخذ و رد ، و نقاش و جدال بين " العائلات الفكرية " المعروفة . غير

²² James K. Galbraith et William Darity : A Guide to the Deficit , in : Bernard Landais , op . cit , p. 244

أن نوعا من " الإجماع " اتجه و يتجه نحو " الوزن الأمثل " لتدخل الدولة والتسيير الحذر لعجز الميزانية و مستوى الدين العام .

الخاتمة :

إن هيكل الميزانية العامة، و وزن الضرائب و علاقة ذلك بالنمو الإقتصادي و الرفاهية باتت على رأس اهتمامات إختصاصي السياسة المالية . و كذلك على مستوى الممارسات العملية للحكومات الباحثة عن النجاعة على المدى البعيد و ليس القصير وحده .

إن تحسين نجاعة الممارسات العملية لحكومات الإقتصاديات النامية على الخصوص يستلزم أن تبادر بتقديم بنية و هيكل ميزانياتها العامة على النحو الذي يتوافق و يتناسب و أهداف نظام المحاسبة الوطنية للأمم المعتمدة عام 1993، و خاصة تبويب نفقات الميزانية العامة وفق نموذج إحصائيات المالية العام (Manuel des statistiques des finances publiques pour 2001) الذي يتضمن تصنيف نفقات الميزانية العامة حسب الوظائف المختلفة من جهة، و حسب الطبيعة الإقتصادية من جهة ثانية، و الإثنين معا من جهة ثالثة. و هو ما لم تأخذ به بعد غالبية الإقتصاديات المشار إليها أعلاه ، فهذه التصنيفات تسهل عمليا التمهيد و التوافق بين الميزانية العامة و السياسة المالية .

قائمة المراجع مرتبة بحسب ورودها في الهوامش:

1. Encyclopedie Economique , Douglas Greenwald. Ed.Tendances Actuelles , Economica , paris . 1984.
2. Claude Jessua , Christian Labrousse , Daniel Vitry : " Dictionnaire des sciences Économiques " , P.U.F , paris . 2001.
3. حامد عبد المجيد دراز : " السياسة المالية " ، الدار الجامعية ، الطبعة الثالثة ، الإسكندرية . 2002 .
4. Bernard Landais : "Leçons de politiques budgétaires" , De Boeck et Larcier , Bruxelles , 1998.
5. عبد المنعم فوزي : " المالية العامة و السياسة المالية " ، دار النهضة العربية ، بيروت . 1972
6. مبارك حجير : " السياسة المالية و النقدية لخطط التنمية الإقتصادية " : الدار القومية للطباعة و النشر ، القاهرة . بدون تاريخ .
7. Jean Rivoli : " le budget de l'État " , Editions du Seuil , paris . 1975.
8. Guy Quaden : " L'expérience belge des déficits publics " , problèmes économiques , . n 1812 , La documentation française .
9. Ramses (2001) : " les grandes tendances du monde " , Institut français des relations internationales , paris . 2001
10. Richard Hemming , selma Mahfouz et Axel Schimmelpfeing : "Fiscal policy and economic activity during recessions in advenced economies" , in problèmes économiques n 2793 , 22 janvier 2003.
11. Jacques le Cacheaux : " Mondialisation :des gains inégalement partagés " , in: Problèmes économiques , n 2772 du 14 . 8 . 2002
12. Frederic Teulon : " Le Rôle économique et social de l'État et des administrations Publiques" , Ellipses , paris . 2000.