

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان

كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير



فرع: المالية العامة.

رسالة تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير

الموضوع:

دور السياسة المالية في تحقيق التنمية

دراسة حالة موريتانيا خلال الفترة 1985-2001

إشراف: أ. د. بركة محمد الزين
أسناد المالية العامة بجامعة تلمسان

إعداد الطالب: خطاري أحمد ولد بيه

أعضاء المناقشة:

رئيساً M. BELPOKADENI

مقررًا -2 بركة محمد الزين.

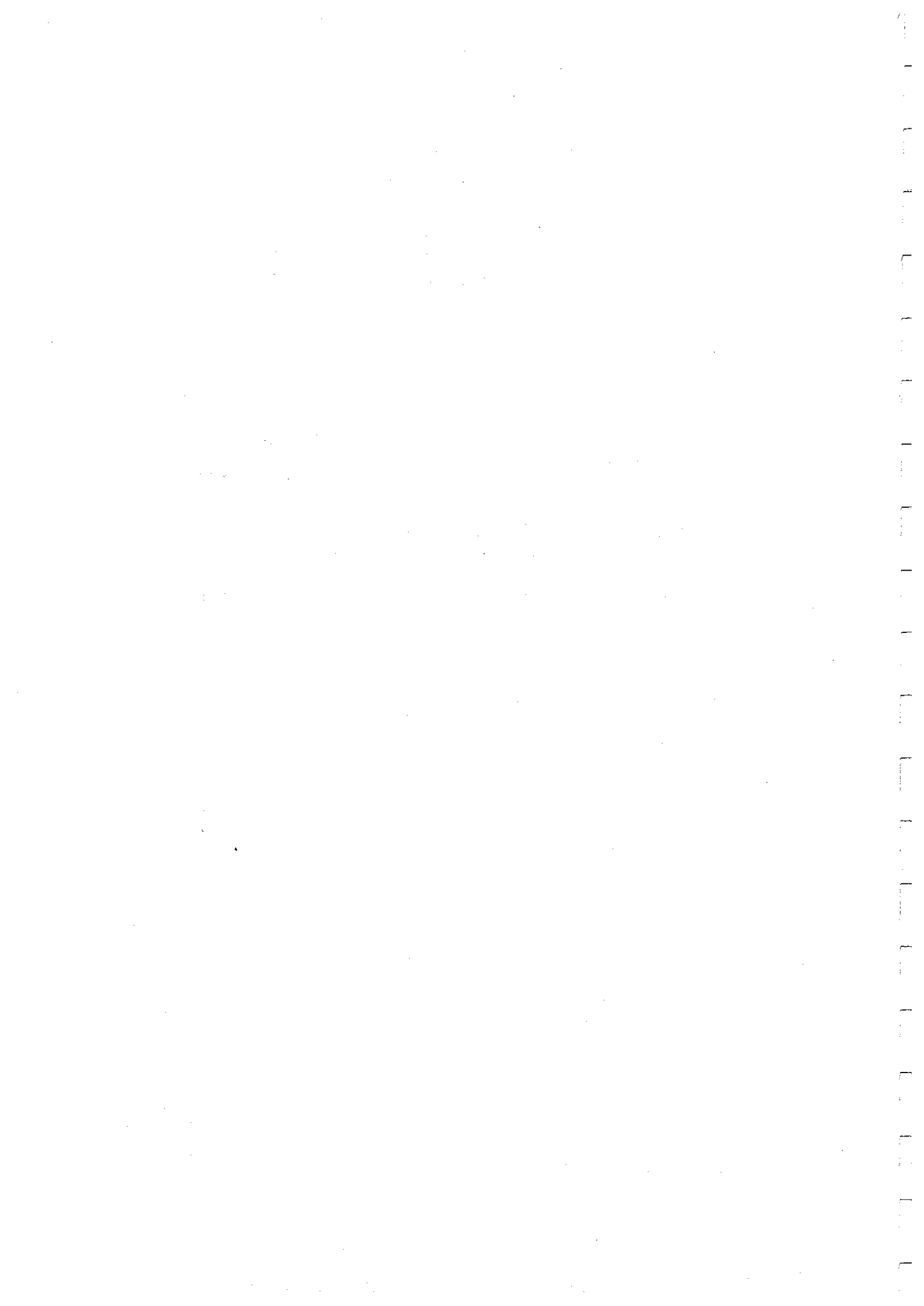
عضواً -3

عضواً -4

عضواً -5

السنة الجامعية: 2000 - 2001





مقدمة عامة

إشكالية البحث

واجهت البلدان النامية بصفة عامة منذ الاستقلال السياسي من معضلات اقتصادية واجتماعية عديدة تعود في معظمها إلى عدم توفر الموارد المالية اللازمة لتمويل المشروعات الاقتصادية الكبيرة القادرة على النهوض بمستوى التنمية الاقتصادية والاجتماعية لهذه البلدان التي تحاول اللحاق بركب التقدم الذي وصلت إليه البلدان الصناعية المتقدمة، فقد أثبتت تجربة العقدين الماضيين أن الفجوة الحضارية بين البلدان النامية والبلدان المتقدمة ظلت في تزايد مستمر وأن السياسات الاقتصادية التي كانت تطبقها البلدان النامية ظلت تتأرجح بين النجاح في تحقيق بعض متطلبات التنمية، من إقامة بعض البنى التحتية وفتح المجال أمام الاستثمارات الخاصة المحلية والأجنبية وإقامة بعض المشروعات الاقتصادية العامة التي تضمن للمواطنين قدراً معيناً من إشباع حاجاتهم الفردية والجماعية، و الفشل أحياناً كثيرة حتى في الوصول إلى تحقيق الأهداف المسطرة في خطط التنمية لهذه البلدان لسبب أو لآخر.

و في ظل هذه الوضعية التي ظهرت معالمها بشكل جلي في مطلع الثمانينات من القرن الماضي بتفجر أزمة المديونية العالمية، والتي أظهرت أن الهياكل الاقتصادية في البلدان النامية بصيغتها الحالية غير قادرة على توفير التمويل اللازم للخطط الاقتصادية التي تتبناها هذه البلدان، وأن ما تم تحقيقه في العديد منها إنما تم تمويله من الخارج، عاد الاهتمام بشكل كبير بالسياسات المالية التي يجب أن تنتهجها البلدان النامية من أجل الخروج باقتصادياتها من الوضعية الحرجة التي تمثلت في ارتفاع حجم مديونيتها الخارجية و تفاقم العجز في ميزانياتها العامة و موازين مدفوعاتها، كخطوة أولى نحو تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في هذه البلدان و يرجع هذا الاهتمام بالسياسة المالية دون غيرها من مركبات السياسة الاقتصادية الأخرى نظراً لقدرة الفائقة على التأثير المباشر على مستوى النشاط الاقتصادي.

ففي الفترات التي تتميز مثلاً بالتضخم حيث يزيد الطلب إلى مستوى يفوق قدرة الاقتصاد على إنتاج السلع والخدمات عند مستوى التشغيل الكامل، فإنه يجب حسب النظرية الكيترية أن تقوم الدولة باتخاذ سياسة مالية تقوم على تقييد الطلب الكلي بواسطة رفع الضرائب و خفض النفقات العامة و تكوين فائض في الميزانية العمومية لامتناع فائض الطلب و حجز الكمية الزائدة من القدرة الشرائية عن التداول حتى تتمكن الدولة من وقف ذلك الضغط التضخمي

و على العكس من ذلك، ففي فترات الكساد فإن الدولة يجب أن تقوم بزيادة الإنفاق و خفض الضرائب و الالتجاء إلى نمط العجز الدائم في الميزانية العامة، و ذلك بغية تحرير كمية كبيرة من دخول المواطنين و زيادة قدراتهم الشرائية، و بالتالي العودة إلى التوازن الكلي، و بذلك فقد تخلت السياسة المالية عن قواعدها التقليدية، فبدل التوازن في ميزانية الدولة، أصبح التوازن الذي ينبغي الحصول عليه هو التوازن الاقتصادي الكلي. و قد ركز كثير في نظريته في البداية على الاهتمام بمشكلة الاستقرار الاقتصادي في المدى القصير و مواجهة التقلبات الدورية (السياسة المالية الظرفية) التي تتعاقب على النظم الاقتصادية الرأسمالية غير أن التحليل الكيترني تناول بعد ذلك السياسة المالية طويلة الأجل، و بخاصة شروط التوازن في المدى الطويل في اقتصاد حركي، و أصبح تأمين أوضاع نمو مستقراً هدفاً أساسياً للسياسة المالية في الاقتصاديات الرأسمالية المتقدمة، و إذا كانت السياسة المالية في البلدان المتقدمة استخدمت في فترة الثلاثينات لعلاج الأزمات الدورية، و تأمين نمو مستقر في الوقت الراهن، فإن ما يجب أن تحققه في البلدان النامية هو الوصول بمستويات التنمية الاقتصادية و الاجتماعية المتخلفة في هذه البلدان إلى مستويات مقبولة، و قد حققت البلدان النامية منذ استقلالها حتى اليوم درجات متفاوتة من التقدم الاقتصادي و الاجتماعي حسب إمكانياتها الطبيعية و مستويات معيشتها المادية، و توفر متطلبات التنمية الاقتصادية، كما أن البعض منها استفاد بدرجة كبيرة من المساعدات المادية و التقنية من الدول المتقدمة و بعض آخر من هذه الدول لسبب أو لآخر لم تبرح مكانها كثيراً أو على الأقل فإن ما حققته حتى الآن من التنمية الاقتصادية لم يصل بعد إلى الحد المطلوب، و ذلك بالنظر لإمكانياتها المادية و البشرية، و من هذه البلدان على سبيل المثال البلد الذي نحن بصدد تطبيق هذه الدراسة عليه.

فرغم تواجد أغلب الأراضي الموريتانية في المناطق الصحراوية حيث تقل الأمطار و تندر المياه، و بالرغم من اتساع رقعة البلاد و قلة عدد السكان فإنها تتوفر على إمكانات مادية هائلة كفيلة بتحقيق ما تصبو إليه البلاد من تقدم اقتصادي و تحقيق الرفاهية لكافة المواطنين و لكن بشرط إدارة موارد هذا البلد بشكل علمي و عقلاني، حيث توجد مصادر عديدة لتوريد الدخل في موريتانيا و التي من أهمها قطاع الموارد الزراعية و الرعوية حيث توجد مساحة شاسعة للزراعة لم تستغل بعد، كذلك فإن حجم الثروة الحيوانية الذي بلغ 1,380 مليون رأس من الأبقار و 10,850 مليون رأس من الأغنام و 1,360 مليون رأس من الإبل سنة 1999. و بالإضافة إلى هذا القطاع فإن لقطاع الصيد دوراً حيوياً في الاقتصاد الموريتاني حيث يساهم بنسبة أكبر من

50% من صادرات البلد، كذلك فإنّ للقطاع المعدني دور هام أيضاً في تشكيل الناتج القومي و المشاركة في إيرادات ميزانية الدولة. و رغم هذه الموارد الكبيرة فإنّ الخطط الاقتصادية في موريتانيا منذ استقلالها، ظلت تركز بشكل كبير على مصادر التمويل الأجنبية التي بلغت نسبتها في بعض الأحيان لهذه الخطط حوالي 90%، و في بداية الثمانينات عانت الدولة الموريتانية من مصاعب حمة جعلتها تلنحى إلى المنظمات المالية الدولية بغية تمويل خططها الاقتصادية، بعد أن كان تمويل هذه الخطط يعتمد على المساعدات الأجنبية و القروض الثنائية و هكذا وجدت هذه المنظمات فرصة سانحة لإملاء شروطها على موريتانيا، شأنها في ذلك شأن كافة البلدان النامية التي التجأت إلى صندوق النقد الدولي و البنك الدولي، و منذ سنة 1985 بدأت موريتانيا بتطبيق برامج تصحيح هيكلية كان الدور الفاعل فيها للسياسة المالية. إنّ هذه المعطيات جعلتنا نطرح التساؤلات التالية :

- 1- ما هو دور السياسة المالية في تحقيق التنمية في موريتانيا، و ما مدى علاقة ذلك بالإصلاحات المالية ؟
- 2- هل يؤثر تقليص النفقات العامة و توسيع الأوعية الضريبية على ميزانية الدولة ؟
- 3- هل كانت الإصلاحات المالية كفيلة بمنع موريتانيا عن طلب القروض الأجنبية ؟
- 4- ما مدى التناسق بين السياسة المالية الموريتانية و السياسة الاقتصادية الكلية ؟
- 5- هل كانت الآثار الاقتصادية و الاجتماعية لهذه السياسة إيجابية في كلّ الأحوال ؟

الفرضيات

من أجل الإجابة على الأسئلة السابقة فإننا سنقوم بطرح الفرضيات التالية :

- 1- تلعب السياسة المالية دوراً محورياً في تحقيق التنمية الاقتصادية في البلدان النامية و تزداد أهمية هذا الدور كلما كان تمويلها يتم من الداخل.
- 2- يؤدي تقليص النفقات العامة و توسيع الأوعية الضريبية إلى تحقيق فائض عام في ميزانية الدولة و التقليل من حدة العجز في ميزان المدفوعات.
- 3- إنّ عدم المقدرة على تمويل النفقات العامة الوطنية عن طريق الضرائب و غيرها من الإيرادات المالية المحلية يؤدي إلى اللجوء باستمرار إلى طلب القروض الأجنبية و هو ما قد يخلق مشكلة تتمثل في ما أصبح يعرف في البلدان النامية بمشكلة المديونية.

4- إن التناقض بين السياسة المالية وبقية أدوات السياسة الاقتصادية حتمية لا غنى عنها.

5- إن آثار السياسة المالية على التنمية ليست إيجابية في كل الأحوال خصوصاً السياسة المالية الانكماشية التي تضر كثيراً بالطبقات الفقيرة و المتوسطة في المجتمع.

تحديد إطار البحث

تشابه مشكلات البلدان النامية اليوم بشكل كبير فأغلبها إن لم نقل مجموعها تعاني من مشكلة نقص في الموارد المالية تختلف حدته من بلد لآخر و من فترة زمنية إلى أخرى تبعاً لعوامل مختلفة، و مع ذلك فإنها تشابه في كثير من المواقف مما يجعلنا هنا نستعين بتطبيق الدراسة على بلد معين نظراً لما يلي :

1- ضرورة إعطاء إحصاءات و أرقام محددة تبين أثر السياسة المالية على التنمية الاقتصادية، يتطلب جمعها و تدقيقها سنوات عديدة.

2- انتماء الباحث إلى موريتانيا مما يجعله أقرب إلى واقعها الاقتصادي و الاجتماعي.

3- أما الإطار الزمني فسوف نحاول معالجة هذا الموضوع بصفة أساسية على طول الفترة الممتدة ما بين 1985 إلى 2001 و يرجع ذلك إلى أن الاقتصاد الوطني في هذه الفترة شهد تغيرات جذرية بسبب دخول البلاد في برامج التثبيات الاقتصادي و المالي ثم التصحيح الهيكلي الذي ما تزال البلاد تطبق برامج حتى الآن، و باعتقادي فإن هذه الفترة كافية لتتبع آثار السياسة المالية على التنمية في موريتانيا هذا مع عدم إهمالنا للفترات التي سبقت هذا التاريخ و ذلك بغرض المقارنة.

أسباب اختيار الموضوع

لاشك أن هناك أسباباً عديدة دفعتني إلى اختيار هذا الموضوع منها :

1- انعدام الدراسات التي تناولت دور السياسة المالية على التنمية في موريتانيا من

طرف الباحثين الوطنيين.

2- المساهمة في إثراء المكتبة الوطنية بدراسة من هذا النوع قد تسهم في المستقبل في توجيه الباحثين الوطنيين إلى القيام بدراسات مشابهة. كذلك المساهمة في إثراء المكتبة الجزائرية خصوصا مكتبة جامعة تلمسان التي تفتقر حتى الآن إلى مراجع تتعلق بالاقتصاد الموريتاني.

3- عامل الرغبة الشخصية في دراسة هذا النوع من المواضيع و كذلك بسبب ارتباطه المباشر بالتخصص الذي أتابع فيه دراستي.

أهمية البحث

يستمد هذا البحث أهميته من الاهتمامات الراهنة الكبيرة في كافة أنحاء العالم بالتأثيرات المختلفة للسياسة المالية على كافة جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية و السياسية بعيداً عن النظرة التقليدية للسياسة المالية التي لا تتبع هذه الآثار.

و يرجع مصدر هذه الاهتمامات إلى تزايد مظاهر الفقر و الحرمان في جهة و تكديس الأموال و الثروة و كل متطلبات الرخاء في جهة أخرى.

كما يستمد أهميته كذلك من النظرة التقييمية التي ينظر بها إلى تجربة الدول النامية التي تطبق برامج الإصلاحات الاقتصادية و المالية و من ثم تقييم هذه البرامج.

أهداف البحث

تهدف هذه الدراسة إلى الإجابة على التساؤلات الواردة في الإشكالية بشكل أساسي بالإضافة إلى محاولة تعميق البحث في الآثار الإيجابية و السلبية للسياسة المالية.

المنهج و الأدوات المستخدمة في البحث

لقد اتبعنا في هذه الدراسة المناهج المستخدمة عادة في الدراسات الاقتصادية بشكل عام، حيث استخدمنا المنهج التاريخي عند استعراضنا لمراحل تطور السياسة المالية عبر العصور و كذا التطور التاريخي لحجم النفقات العامة و النظام الضريبي و القوانين التي تحكمه و التطور التاريخي لأزمة الديون الخارجية، و استخدمنا المنهج الوصفي من أجل وصف كل مرحلة من هذه المراحل، كما استخدمنا المنهج التحليلي في تفسير كل هذه المعطيات و كذلك الدور الذي تلعبه أدوات السياسة المالية من إنفاق عام و ضرائب و قروض في تحقيق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية ثم المنهج الاستنباطي في استخلاص النتائج و تصور الآفاق.

أما الأدوات المستخدمة فهي :

- 1- الجداول الإحصائية المختلفة المتعلقة بالواقع الاقتصادي و الاجتماعي.
- 2- القوانين و التشريعات المختلفة من أجل معرفة الأهداف المسطرة فيها و مدى تطابقها مع الواقع.

مكانة البحث من الدراسات

حسب ما اطلعت عليه و أنا أقوم بإعداد هذا البحث فإن الدراسات التي تناولت هذا البحث في موضوعه بشكل عام تقتصر على أطروحتين للماجستير بجامعة الجزائر، إحداهما تحت عنوان "دور السياسة المالية في التنمية" للسنة الدراسية 1992-1993 من إعداد كرم سليمان الحلبي، و قد حاول الباحث في أطروحته هذه إبراز الدور الذي يمكن أن تلعبه السياسة المالية في تحقيق التنمية الاقتصادية إلا أن هذه الدراسة لم تستخدم تماماً الأدوات القياسية (الإحصاءات، المنحنيات، المعادلات، ...) كما أنها كانت دراسة عامة لم تنطرق إلى دراسة حالة أي بلد من البلدان النامية، أما الأطروحة الثانية فهي بعنوان "السياسة الميزانية للجزائر خلال الانتقال إلى اقتصاد السوق"، فرغم جدية الطرح الذي قام به الباحث و رغم المعلومات الغزيرة الواردة في هذا البحث إلا أنه كان مركزاً على المقارنة بين السياسة المالية في ظل النظام الاقتصادي الذي كانت تتبناه الجزائر و توجهاتها الجديدة التي اتسمت بتبني سياسات تصحيح هيكلية شاملة و أثر ذلك على الواقع الاقتصادي و الاجتماعي، و هذا الوضع يختلف طبعاً عن ما كان عليه الحال في موريتانيا التي لم تنتهج منهاجاً اقتصادياً معيناً و إنما اتسمت سياساتها الاقتصادية و الاجتماعية في السابق في المزج بين الأسلوب الرأسمالي و الاشتراكي، أما البحوث الوطنية التي تناولت هذا الموضوع حسب اطلاعي فإنها لا تزال غير موجودة حتى الآن، باستثناء بحث لنييل شهادة الدراسات العليا في الاقتصاد من المعهد العربي للتخطيط بالكويت للباحث محمدن ولد أحمد سالم سنة 1981 تحت عنوان "الموازنة العامة في موريتانيا و تطورها خلال الفترة 1960-1985" و الذي اهتم فيه الباحث بإعطاء نبذة عن تطور النفقات و الإيرادات العامة في موريتانيا إلا أنه لم يتناول تأثيرها على التنمية الاقتصادية و الاجتماعية، كذلك فإن هذا البحث قديم نسبياً، حيث أنه سبق الفترة التي تم التركيز عليها في هذا البحث رغم المعلومات و الإحصاءات الهامة في هذا البحث التي أفادتني كثيراً في مرحلة ما قبل 1985.

صعوبات البحث

- 1- إن أهم الصعوبات التي واجهتني و أنا أقوم بإعداد هذا البحث هي محاولة التوفيق و التقريب بين الإحصاءات المختلفة داخل الاقتصاد الوطني و التي تتعدد بتعدد مصادرها بل إن إحصاءات بعض الإدارات أحياناً تختلف أرقامها من سنة لأخرى.
- 2- قلة المراجع الجديدة التي تناول هذا الموضوع.

تقسيمات البحث

من أجل دراسة هذا الموضوع قمنا بتقسيمه إلى أربعة فصول على النحو التالي :

تناولنا في الأول منهم مفهوم السياسة المالية و أهدافها و مراحل تطورها في الفكر الاقتصادي و المالي و ذلك في مبحث أول، أما المبحث الثاني فقد خصصناه لأدوات السياسة المالية، و في المبحث الثالث تناولنا مركبات هذه السياسة.

بالنسبة للفصل الثاني فهو مكون من خمسة مباحث تناولنا في الأول منهم السياسة المالية و مفهوم التنمية في البلدان النامية و في المبحث الثاني آثار النفقات العامة على التنمية و في المبحث الثالث أثر الضرائب على عوامل الإنتاج، أما المبحث الرابع فتناولنا فيه دور القروض العامة في تمويل التنمية الاقتصادية في البلدان النامية و خصصنا المبحث الخامس للآثار غير المرغوبة للسياسة المالية على التنمية الاقتصادية و الاجتماعية.

و بما أن الفصلين السابقين يشكلان الجانب النظري للدراسة فقد قمنا بإسقاطهما على الفصل الثالث و الرابع من هذا البحث :

حيث تناولنا في الفصل الأول السياسة المالية في موريتانيا و قسمناه إلى أربع مباحث يهتم الأول منهم ببرامج التصحيح الهيكلي في موريتانيا بينما تناولنا في المبحث الثاني النفقات العامة في موريتانيا و في المبحث الثالث السياسة الضريبية الموريتانية و استعرضنا في المبحث الرابع الخطة المالية الأساسية السنوية للدولة (الميزانية العامة).

أما الفصل الرابع و الذي يشكل موضوع هذه الدراسة بالأساس فقد قمنا بتقسيمه إلى خمسة مباحث يهتم الأول منهم باستعراض الموارد الطبيعية و الأنشطة الاقتصادية في موريتانيا أما الثاني فهو مخصص لآثار النفقات العامة على التنمية في موريتانيا بينما يتناول المبحث الثالث

الآثار الاقتصادية للضرائب و في المبحث الرابع تناولنا مدى مساهمة القروض العامة و المساعدات الأجنبية في تمويل التنمية بموريتانيا. و في المبحث الخامس و الأخير تناولنا الآثار غير المرغوبة للسياسة المالية على التنمية في موريتانيا، كما قسمنا كل مباحث هذه الفصول إلى مطالب و قسمنا المطالب إلى فقرات حسب أهمية كل موضوع على حدة و ختمنا هذا البحث بخلاصة عامة عبارة عن خاتمة تضمنت النتائج التي توصلنا إليها من خلال هذه الدراسة و الاقتراحات التي يجب الأخذ بها من وجهة نظرنا.

الفصل الأول

السياسة المالية

تمهيد :

تُعنى السياسة المالية بدراسة الأوجه و المسائل المالية المتعلقة بالنشاط الحكومي الإنفاقي و الإيرادي و ميزانية الدولة و قيامها بعمليات الاقتراض و كيفية استخدامها لهذه الأنشطة في التأثير على المجرى العام للاقتصاد الوطني، و السياسة المالية كغيرها من مركبات السياسة الاقتصادية تهدف إلى السماح بنمو اقتصادي قوي و متوازن بشكل مقبول و تستخدم لأجل ذلك عدّة وسائل منها : تغيير الرواتب و الكتل المالية، نماذج التمويل للعجز العامة (خلق النقود أو اللجوء إلى مختلف أنواع القروض) تخفيف أو زيادة الاقتطاعات الضريبية.

و قد عرفت السياسة المالية نجاحاً كبيراً في فترة الثلاثينات من القرن الماضي و كذلك في السبعينات أيضاً، في الولايات المتحدة الأمريكية و غيرها من كبريات الدول المتقدمة في تلك الفترة (الثلاثينات)، أمّا قبل هذه الفترة فقد اهتمت النظرية الاقتصادية كثيراً بمشاكل العدالة الضريبية و كذا مشكلة توازن الميزانية و ذلك اعتماداً على النظريات التقليدية خاصة النظرية القديمة لـ "آدم اسميث" التي تعظم من أهمية العودة إلى التوازن المالي للميزانية، ففي حالة تراجع الموارد الضريبية فإنه و حسب النظرية التقليدية يجب على الدولة القيام بتخفيض النفقات العامة بشكل موازي للنقص الذي حدث للموارد الضريبية و ذلك لكي تبقى الميزانية دوماً في حالة توازن دائم. غير أنه منذ ظهور النظريات الكثرية أخذت السياسة المالية مكانة هامة في حيز السياسة الاقتصادية بل إنها أصبحت محور كل السياسات الاقتصادية و الاجتماعية لما لها من تأثير قوي و مباشر على مختلف القطاعات الاقتصادية و الشرائح الاجتماعية.

و سنحاول في هذا الفصل التعرف على ماهية السياسة المالية و مراحل تطورها و أهدافها و ذلك في مبحث أول في حين أننا سنحاول ذكر كافة أدوات السياسة المالية في المبحث الثاني أمّا في المبحث الثالث فسنستطرق لأنواع و مركبات السياسة المالية و كذا درجة مرونتها.

المبحث الأول : ماهية وأهداف السياسة المالية

السياسة المالية هي تعبير عن اختيارات مالية لمركز القرار العمومي (مركزي-محلي-عالمي) له آثار أساسا اقتصادية واجتماعية، تتضمن تقسيم العمل بين أدوات مالية و ضريبية.⁽¹⁾ و تهدف السياسة المالية إلى جعل الطلب الكلي مساو للعرض الكلي داخل الاقتصاد الوطني⁽²⁾ أي أنها تهدف إلى التوظيف الكامل لعناصر الإنتاج فلا يجوز أن يبقى عنصرا إنتاجيا معطلا. و هذا يعني التشغيل الكامل لعناصر الإنتاج و بالتالي الاستقرار الاقتصادي، و الاجتماعي و السياسي للدولة كما أنها تهدف إلى المحافظة على قيمة النقود من خلال إجراءات مالية، كالا اعتماد على الموارد المحلية مما يؤدي إلى استقرار المستوى العام للأسعار و من الأهداف التي تسعى إليها السياسة المالية أيضا هو إعادة توزيع الدخل و الثروة بين المواطنين و كذا المحافظة على مستوى هذه الدخل و العمل على زيادتها، و لكن الهدف الأسمى و الذي هو جزء لا يتجزأ عن الأهداف السابقة هو تحقيق التنمية الاقتصادية. و من أجل أن تحقق السياسة المالية الأهداف التي وضعت لها فإنه يجب على الدولة أن توفر لها جهازا مصرفيا قادرا على تطبيق السياسة النقدية و التي تخدم السياسة المالية، كما أنه يجب توفر إدارة كفأة تسهر على تنفيذ هذه السياسة على أحسن وجه و ينبغي لهذه الإدارة الاستفادة من التقدم و التطور العلمي و التقني و استخدامه في عمل المؤسسات العامة و ذلك لتسهيل مهامها و تدقيقها.

المطلب الأول : تعريف و مراحل تطور السياسة المالية.

تعرف السياسة المالية بأنها مجموعة من السياسات و الإجراءات و التعليمات المتعلقة بالإيرادات العامة و النفقات العامة بهدف تحقيق أهداف الدولة السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية.⁽³⁾ و قد عرفت موسوعة المالية العامة السياسة المالية بشكل عام و بمفهومها الواسع بأنها التأثير العام للمقررين العموميين بواسطة أدوات مالية عادة ما تظهر كمجال تدخل للسياسة الاقتصادية، و تنقسم إلى هدفين رئيسيين : إعادة توجيه سلوك الوكلاء الاقتصاديين عن طريق الإنتاج، و إعادة التوزيع و تخصيص الموارد.⁽⁴⁾ كما عرف الدكتور عبد المنعم فوزي السياسة المالية بأنها دراسة تحليلية للنشاط المالي للقطاع العام و ما يستتبع هذا النشاط من آثار بالنسبة لمختلف قطاعات الاقتصاد القومي، و هي تتضمن فيما تتضمنه تكييفها كميا لحجم الإنفاق العام و الإيرادات العامة و كذا تكييفها نوعيا لأوجه هذا الإنفاق و مصادر

⁽¹⁾ Dictionnaire Encyclopédique de F.P. Edition Economica. Paris. p. 1151

⁽²⁾ ضياء مجيد الموسوي : "النظرية الاقتصادية". ديوان المطبوعات الجامعية-الجزائر. ص. 287

⁽³⁾ د. طارق الحاج : "المالية العامة". الطبعة الأولى 1999. دار الصفاء للنشر و التوزيع - عمان. ص. 201

⁽⁴⁾ Dictionnaire Encyclopédique de F.P. p. 1152

هذه الإيرادات بغية تحقيق أهداف معينة.⁽¹⁾

و بصفة عامة فإنّ كافة الكتاب و المفكرين الاقتصاديين لم يختلفوا كثيراً في تعريف السياسة المالية بل كانت جلّ تعاريفهم تصب في اتجاه واحد يمكن تلخيصه في كون السياسة المالية هي دراسة تحليلية عامة لمجمل النشاطات المالية للدولة (القطاع العام) و ما ينجم عن ذلك من آثار على مختلف قطاعات الاقتصاد الوطني، كما تتضمن أيضاً أبعاد تطابق الميزانية مع الأهداف العامة للنظام في دولة ما و الإجراءات المتخذة إزاء أمور محددة كسياسة الاستقرار مثلاً أو سياسة تحجيم التضخم المالي أو سياسة التنمية الاقتصادية و كذا الاستراتيجية المالية للخرينة العامة حيث تستخدم الدولة أدوات يمكننا من خلالها أن نحدد السياسة المالية لهذا البلد و من أمثلة هذه الأدوات الإجراءات المتعلقة بالاستهلاك و إجراءات متعلقة بالاستثمارات و أخرى متعلقة بالدين العام.

و عند الحديث عن السياسة المالية فلا بدّ للمرء أن يقف على الأقل عند المحطات البارزة التي مرت بها عبر التاريخ فإذا كان الاقتصاديون لم يختلفوا كثيراً في تعريفهم للسياسة المالية فإنهم لم يتفقوا أبداً في تحديد مضمون السياسة المالية و مدى فعالية هذه السياسة.

الفقرة الأولى : السياسة المالية في عهد الكلاسيك.

كان الاقتصاديون الكلاسيك أمثال "دافيد ريكاردو" و "جون استيورت ميل" و "ألفريد مارشال" يؤمنون بميل الاستثمار إلى التعادل عن طريق تغيرات سعر الفائدة و عند مستوى التشغيل الكامل دائماً، و بأنّ موارد المجتمع البشرية و الطبيعية و الفنية سوف تستغل بأقصى كفاية و توظف توظيفاً كاملاً بصفة مستمرة إذا لم تتدخل الحكومة في الميدان الاقتصادي على وجه الإطلاق، و من ثم كانوا يؤمنون بمبدأ حيطة السياسة المالية و ضرورة الاحتفاظ بموازنة الدولة و هي في حالة توازن تمام، فالإنفاق يجب أن لا يتعدى نطاقاً ضيقاً محدوداً أو بمعنى آخر يجب أن لا تتجاوز قيمته نسبة محددة من الناتج الوطني الخام، كما أنّ الضرائب يجب أن لا تزيد عن القدر اللازم لتغطية هذه النفقات، و يجب أن يكون أثرها على الإنتاج و مستوى الأسعار و الاستهلاك و التوزيع أقل ما يمكن.

كما أنّ السياسة المالية ذاتها كانت عبارة عن امتداد للسلوك المالي الحصري العقلاني المتوقع عندئذ من الفرد في موازنة دخله و مصروفاته. و كما بين "آدم اسميث" عام 1976م عندما نشر كتابه "ثروة الأمم Wealth of Nations" بقوله : "ما هي الحصافة و العقلانية و سلوك كل عائلة من القطاع الخاص في المجتمع و التي يمكن أن تكون مجرد فكرة مثالية Folly في بريطانيا العظمى". إن تطبيق هذا المبدأ على كل

(1) عبد المنعم فوزي : "المالية العامة و السياسة المالية". دار النهضة-بيروت 1972. ص. 21

حال قد تضمن اختلافاً رئيسياً و الذي أدرك أهمية وظائف الدولة و التي سمحت لها أن تقتصر خلال فترة الطوارئ كالحروب و هذا الأسلوب الذي حكم و ساد الفكر خلال الفترة التي اكتنفت القرنين الثامن عشر و التاسع عشر قد أعطيت الكثير من الاستقصاء و الاهتمام و خاصة من قبل بعض الاقتصاديين منهم "باستابل Bastables" الذي كتب نهاية القرن التاسع عشر مبيناً : "تحت الظروف الاعتيادية، يجب أن يكون هناك توازن بين هذين الجانبين ... من النشاط المالي. الإنفاق يجب أن لا يزيد عن الدخل ... كما أن الإيراد الضريبي يجب أن يبقى بالمستوى المطلوب الذي يرتفع إلى مضاف الكمية المطلوبة لحد تأجيل النفقات".

إن ضمان الحصافة و الفطنة المالية تقع في التوجه و استهداف تحقيق فائض معتدل في الموازنة لكي يتم تلافي و تفادي إمكانية حصول عجز فيها و من محددات الموازنة المتوازنة في أفكار "آدم اسميث" و معاصريه برزت مسألة كونها العامل الأساسي فهي في سياق عملية يمارسها السياسيون و الموظفون المدنيون العاملين في مجال السوق المالية و الموازنة على السواء و انطلاقاً من هذا الأسلوب فقد اثبتت أساليب الموازنة التي عكست هذا المبدأ الكلاسيكي و كان بسيطاً لحد ما. و لكي يتم تنفيذها فقد وضعت في إطار ما يطلق عليه بالهيئة المركزية و سميت بـ "المالية Finance" و هي وحدها التي كانت مسؤولة عن توفير الإيرادات المطلوبة لمواجهة النفقات و بطريقة يمكن لها من خلال ملئ الوعاء المالي بالموارد لا بد لها أن تعرف ماهية عمق هذا الوعاء و ما يستوعبه من هذه الموارد و ما يخرج منه (أي من الخزانة). و إدارة مساهمات دافعي الضرائب لا يمكن أن تترك تحت رحمة دوائر الصرف و هيئات الإنفاق و أن وزارة المالية (أو وزارة الخزانة) كان يتوقع منها أن توفر الإشراف الساهر الدؤوب على أنشطة دوائر الإنفاق (الصرف)، و المسؤولية الرئيسية للهيئة المركزية هي الاقتصاد و ترويج النظام المالي ضمن نطاق الحكومة. كما تضمن مبدأ الموازنة لكونه النجم الموجه و أداة الإرشاد للخزانة كما وصفه الاقتصادي "ديرل Durell" الذي بين "أن الشعب و البرلمان لا بد أن يكونوا مقتنعين أن هناك ضمانات نظام مالي في كل مناحي عمل الحكومة و أن هناك سلطة معينة تراقب تقدم و تطور النفقات و التزامات كل الدوائر المختلفة التي تقوم بالإنفاق، كلها ستعطي تحذيراً مؤقتاً مناسباً (أي وفق الوقت المناسب) إذا ما كانت النفقات أو تلك الالتزامات المالية إما أنها تفوق أو تزيد على الإيرادات المتوفرة بتلك السنة و أنها تلزم الدولة و تدخلها في دوامة الالتزامات لسنوات عديدة مستقبلية، لذلك فإن التدفق اللازم للموازنة و المراجعة الجادة تتركز على القانونية و التخصيص و الاقتصاد و الكفاية لكل النفقات التي يلتزم بها. و الوظائف الاقتصادية الكلية التي بدأت تعرف فيما بعد خلال ذلك الوقت لم تكن جزءاً من معجم العاملين الرسميين في الموازنة كما أن أسلوبهم في العمل سادته الاعتبارات المحاسبية و الإدارية

في أغلب الأحوال، أي أنه كان عالما بسيطا في وقته حال من المضامين و التفاصيل للمتغيرات و النشاطات الاقتصادية الكلية بمفهومها الحديث. هذا الوضع انعكس تماما في فترة الثلاثينات عندما ظهرت السياسة المالية على الساحة الاقتصادية لتبرز بشكل جلي واضح و لتعبر عن دورها الذي لا يمكن الاستغناء عنه مطلقا في أية عمليات مالية تخص المجتمع و الفرد.

الفقرة الثانية : الثورة الكيترية و الوجه الجديد للسياسة المالية.

لقد ظلت السياسة المالية حبيسة الأفكار الكلاسيكية فترة طويلة من الزمن إلى أن تتالت الأزمات الاقتصادية، و على الأخص الأزمة العالمية التي احتاحت أرجاء العالم المختلفة ما بين 1929/1933م و توالى الحروب و تضخمت موازنات الحكومات بسبب هذه الحروب و انتشرت الروح الديمقراطية و انتشر الوعي الفردي و الجماعي في العديد من دول العالم حيث طالب الأفراد من حكوماتهم بضرورة التدخل في الميدان الاقتصادي لرفع مستوى المعيشة و تحسين كافة ظروف المواطنين، و هكذا أصبحت الدولة في كثير من البلدان ترى من واجبها توجيه الاقتصاد الوطني، بل إدارته إدارة فعلية سعيا إلى تحقيق ما ترى فيه صالح الجماعة حاضرا و مستقبلا، فبعد أن كان نشاط الدولة قاصرا على حفظ الأمن الداخلي للبلد و حمايته من أي اعتداء أجنبي اتسع هذا النشاط ليشمل القيام بالخدمات العامة و التكفل بها من تعليم و صحة و زيادة أسباب الرفاهية الاجتماعية كما شمل هذا النشاط أيضا إقامة مشاريع إنتاجية عامة، و ذلك بغية العمل على استغلال الموارد استغلالا تاما، و إنماء ثروة المجتمع. و بالإضافة إلى هذا فإن الدولة أخذت في مناطق عدة من العالم في تملك كافة أدوات الإنتاج و السيطرة التامة على الاقتصاد القومي، كما قامت دول أخرى بتأميم العديد من صناعاتها لسبب أو لآخر و من هذه الأسباب على سبيل المثال لا الحصر أسباب تتعلق بأمن الدولة كما هو الحال في تأميم الأسلحة و الصناعات العسكرية و المطابع الحكومية و أسباب اجتماعية و ذلك لأداء خدمة عامة كما هو الحال في تأميم الكهرباء و الغاز و المياه و ذلك حتى في الدول الرأسمالية، و قامت الدولة في نفس الفترة لأسباب مالية باحتكار إنتاج الملح و الدخان و الكبريت (فرنسا 1910م) و المناجم و أحيانا الكحول (سويسرا).

كذلك فإن الضرائب و القروض أصبحت تتخذ في الكثير من الأحيان وسيلة لا مجرد الحصول على إيرادات مالي للخزانة فحسب بل لتحقيق أهداف اقتصادية و اجتماعية خالصة كالتخفيف من حدة التقلبات الاقتصادية و التأثير في مستوى الدخل القومي، و التخفيف من حدة التفاوت الطبقي و غير ذلك من الأهداف الهامة التي تضمن نموا قويا و منسجما.

لهذه الأسباب مجتمعة فقد زاد الإنفاق الحكومي في جميع أنحاء العالم تقريبا بشكل حد متسارع - و سنعود إلى هذه النقطة لاحقا بشيء من التفصيل - و كما تبدلت النظرة إلى الضرائب و القروض فقد تطورت فكرة المشروع الاقتصادي و فلسفته و اتخذت موازنة الدولة طابعا وظيفيا، فلم تعد تهدف إلى مجرد إيجاد توازن حسابي بين الإيرادات العامة و النفقات العامة للدولة فحسب بل تهدف إلى تحقيق التوازن الاقتصادي و الاجتماعي و الارتقاء بمستوى معيشة كافة المواطنين.

و على هذا الأساس أخذت الأفكار الكلاسيكية تتلاشى تدريجيا إزاء سير الأحداث الاقتصادية و المبادئ الاجتماعية المنهجرة لتكييف مستويات الأسعار و مضاعفة الإشباع الاستهلاكي الجماعي و تحقيق الاستقرار الاقتصادي، و زيادة الكفاءة الإنتاجية و الإقلال من التفاوت في توزيع الثروات و الدخول و رفع مستوى المعيشة، فلقد أثبت الكساد العالمي الكبير عدم تحقق التوازن الاقتصادي آليا، و عدم كفاية أسلحة السياسة النقدية لتحقيق هذا التوازن، كما أوضح بجلاء أهمية الدور الذي تلعبه السياسة المالية في إحداث التوازن المنشود و توجيه عناصر الإنتاج إلى تحقيق مزيد من خدمة التنمية الاقتصادية. و لما كانت السياسة المالية ذات صلة وثيقة دائما بالنظرية الاقتصادية فإنها قد تأثرت كثيرا بالفكر الاقتصادي الحديث الذي نبع من نظرية "كيتز" العامة، تلك النظرية التي هاجم فيها كثيرا أفكار الاقتصاديين القدماء و التي أبان فيها أن الاستثمار و الادخار يميلان إلى التعادل عن طريق التغيرات في الدخل القومي و ليس بالضرورة عند مستوى التشغيل الكامل بل عند أي مستوى من مستويات الدخل.

و قد صدم "كيتز" بقسوة أزمة 1929م فقام بعرض نظريته التي تتعارض تماما مع الدراسات الليبرالية في مؤلفيه "Le traité de la monnaie" (1931م) و "النظرية العامة للاستخدام و الفائدة و النقود" (1936م) الذين تناول فيهما مسألة نقص التشغيل، و بين أسبابه و علاجه الذين لا تستطيع أن تقوم بهما إلا السلطة العامة، و قد استخدم "كيتز" مفهوم المضاعفة لتبرير الآثار الإيجابية لسياسة الأشغال العامة على الاستخدام.

لكن السؤال الذي يبقى مطروحا هو : كيف ينبغي أن تكون الاستثمارات ؟ و كيف ينبغي أن نمولها؟ هذه التساؤلات لا تأتي حسب "كيتز" ذات أهمية في القياس أو التفضيل و إنما المهم هو إعطاء عمل للعاطلين و أكد في هذا المضمار : "النفقات على أموال القرض تستطيع، حتى عندما تكون غير مستخدمة أن تغني المجتمع" حينئذ تصبح قاعدة توازن الميزانية لا أهمية لها. كذلك فإن كل الأدلة تقوم على تنظيم (موازنة) منهجية بين النفقات الخاصة و النفقات العامة، فإذا كانت الأولى غير كافية فإن الثانية يجب أن تحل محلها، و القيام بزيادة نفس المبلغ من الإيرادات الضريبية و هذا هو ما يعرف بسياسة

عجز النفقات.⁽¹⁾

و ابتداء من تطبيق الحكومة الأمريكية في عهد الرئيس "روزفلت" للسياسات الكيترية فإنه أصبح لهذه الأخيرة دور معتبر في توجيه الاقتصاد. و قد تأثر الكثير من الكتاب و المفكرين الاقتصاديين في تلك الفترة بالأفكار الكيترية و الذين نذكر منهم الاقتصادي و الإداري الإنجليزي "لورد بوفريدج Lord Beveridge" الذي قام بأعمال عديدة و بحث بسرعة عن ترجمة النظرية الكيترية في المجال المالي على أرض الواقع في كتابه "العمل للجميع في المجتمع الحر" (1944م) كتب : "إن الدولة في المستقبل يجب أن تتحمل وظيفة عامة جديدة حيث يجب عليها أن تدفع مصاريف كافية لحماية مواطنيها ضد البطالة الدائمة و أيضا حمايتهم من مخاطر السلب و العنف".

و بصفة عامة فإنه يمكن القول بأن "كيتر" خرج بالسياسة المالية من عزلتها التقليدية عن سائر الاقتصاد الوطني، و يكون بذلك قد قضى على مبدأ حييدة السياسة المالية و الفكرة القائلة بضرورة الإبقاء عند توازن الميزانية، غير أنه و منذ و بداية الثمانينات عادت إلى الوجود الجدليات القديمة التي كان من المفروض أن يكون قد تم الحسم فيها، لكن عودة الأزمات من جديد لنفس الاقتصاديات التي وضعت النظرية الكيترية لحلها أصلا و كذلك عدم الاستجابة المرجوة من طرف الاقتصاديات النامية للوصفة الكيترية أثارت الشك من جديد فيما ذهب إليه "كيتر" و الكيتريون بصفة عامة.

الفقرة الثالثة : السياسة المالية الجديدة (الاتجاهات الجديدة للسياسة المالية).

إن الصعوبات الاقتصادية التي ظهرت عقب الأزميتين البتروليتين في السبعينات من القرن الماضي (القرن العشرين) أضرت كثيرا بسمعة السياسة المالية و أعطت نفسا جديدا للبراليين، و النقديين الذين ترى مدرستهم (المدرسة النقدية بزعامة فريدمان) أن السياسة المالية لا تكون فعالة و ذات أهمية إلا إذا اقترنت بتطبيق السياسة النقدية.

بالفعل، فتطبيقات السياسة الاقتصادية في بداية الثمانينات أظهرت إلغاء الأدوات المالية و هو ما انعكس بوضوح في تزايد نفوذ العقيدة الليبرالية في الأوساط العلمية. فتراجع النمو إلى حد بعيد يصعب تقبله و تزايد ثقل الاقتطاعات الضريبية و الآثار السيئة المترتبة عن ظاهرة اعتبرت آنذاك ظاهرة جديدة عرفت باسم الكساد التضخمي (Stagflation)، كانت بلا ريب في صالح نجاح و تفوق الأطروحات الليبرالية. و إذا كانت سنوات الثمانينات قد تميزت بتراجع إيديولوجية التدخل لصالح الأرتدكسية الليبرالية، فإنه يجب أن نتساءل اليوم : هل ظل هذا المفهوم قائما أم أنه تغير ؟ و هل جدلية التدخل حسمت أم لا ؟

⁽¹⁾ Revue française de F.P. 1994. N° 46. p. 30

إن جميع تيارات البحث الاقتصادي بدون استثناء تحدثوا عن وجود مدرسة فكرية جديدة أعادت اكتشاف أن بعض النفقات العامة تستطيع أن تنعش النمو، و ذلك أساسا في الاقتصاديات ذات الشكل اللبرالي و من أبرز من أسهموا في هذا الاتجاه الجديد P.M. Romer الذي ظهرت أعماله (1986) عن النمو المنسجم حيث أكد على أهمية دور الدولة في الاقتصاد.⁽¹⁾

إن مصطلح الجدلية التحليلية تغير اليوم بشكل جذري فالتعارض بين معتقدي المذهب الاقتصادي التقليدي الجدد (NEC)، سجلوا تغييرين اثنين فقد انسجموا حقيقة، حسب تعبير Stiglitz مع قانون العجز العامة، لذلك لم يفكروا كلية في قدرات مثبتات السياسة المالية لتوجيه الطلب العام بواسطة عجز النفقات، فالعرض العام بالنسبة لهم هو مفتاح متغير، أما الكثرزيون الجدد (NEK) فقد شككوا في قدرة مثبتات الطلب و انضموا إلى معارضة الكتاب السابقين.

و بالعكس فإن التيارين المسيطرين حاليا "Main stream" أكدوا على الفعالية التي نستطيع انتظارها من السياسة المالية في تحسين العرض الكلي من منظور النمو المنسجم، نفس الشيء عن طريق تراكم رأس المال العام، و كذا تطور و تنمية النفقات العامة لبحث التنمية أو التعليم و التكوين ... هذه النظريات الجديدة للنمو المنسجم أكدت مرة أخرى ابتداء من الآن نبل الرسائل الجديدة للسياسة المالية التي تقود في مجموعها (ربما) إلى مدرسة جديدة مركبة و موفقة (ذات أتباع جدد) من الكيترين و الكلاسيكيين الجدد.⁽²⁾ هذه النظرية الجديدة التي يعبر عنها بنظرية النمو المنسجم هي السبيل الأمثل لتحقيق التنمية الاقتصادية عن طريق السياسة المالية.

المطلب الثاني : أهداف السياسة المالية.

تلعب السياسة المالية دورا هاما في تحقيق التنمية الاقتصادية و الاستقرار الاقتصادي و تحقيق العدالة الاجتماعية بين أفراد المجتمع، و الواقع أن السياسة المالية و هي تسعى لتحقيق هذه الأهداف الرئيسية إنما تؤثر في مختلف قطاعات الاقتصاد القومي، كما تعمل على تكييف كافة العلاقات القائمة في المجتمع و سنحاول فيما يلي جرد كافة أهداف السياسة المالية في مرحلة أولى ثم نتطرق بعد ذلك لتحليل أهم آثار نشاط الحكومة المالي بالنسبة لطائفة من تلك العلاقات الاقتصادية الأساسية.

(1) Revue française de finance publique. p. 33

(2) Pierre Llau : " Equilibre budgétaire et déficits publics en Europe " . Economica Ed. 2000. p. 07-09

الفقرة الأولى : الأهداف الرئيسية للسياسة المالية.

يجب أن نشير هنا إلى أن الدور الذي تلعبه السياسة المالية في أي بلد كان يتأثر بشكل كبير بنظام الحكم السائد فيه و مستوى التقدم الاقتصادي و الاجتماعي الذي وصل إليه هذا البلد، ففي البلدان المتقدمة يكون هدف السياسة المالية إشاعة الاستقرار و التوازن في ربوع الاقتصاد الوطني، و تحقيق العدالة الاجتماعية بين الأفراد في توزيع الدخل و الثروة بينما يقع على عاتقها في البلدان النامية بالإضافة إلى ما سبق مهمة تحقيق التنمية الاقتصادية بل إن هذا الهدف الأخير هو الهدف الرئيسي لها في هذه البلدان. و بشكل عام يُمكن أن نذكر هنا جملة من أهداف السياسة المالية و ذلك على النحو التالي : (1)

1- التوظيف الكامل لعناصر الإنتاج : فلا يجوز أن يبقى عنصر إنتاجي معطلاً و هذا يعني التشغيل الكامل لعناصر الإنتاج، حيث تلعب السياسة الحكومية دوراً فعالاً في تحديد مستوى العمالة، و مستويات الأجور و الأسعار، و عند التحكم الجيد في إدارة هذه العناصر يتحقق استقرار الوضع الاقتصادي و الاجتماعي و السياسي للدولة.

2- المحافظة على قيمة النقود : من خلال إجراءات مالية، كالاتماد على الموارد المحلية مما يؤدي إلى استقرار المستوى العام للأسعار، و نشير هنا إلى هذه النقطة إلى أن السياسة النقدية تهتم كثيراً بالمحافظة على قيمة النقود بل إنهما تشكل دورها الرئيسي و لذلك فإن السياسة المالية يجب أن يكون دورها هنا مسانداً لدور السياسة النقدية.

3- إعادة توزيع الدخل و الثروة : ركز الكثير من المهتمين بالشؤون الاقتصادية و الاجتماعية و المالية على هذه النقطة بالذات و أفردوها بدراسة خاصة بما و اعتبرها بعضهم الوظيفة الثانية للدولة و من أمثلة هؤلاء البروفيسور "لك افوير Luc Weber" الذي ذكر في كتابه "الدولة فاعل اقتصادي L'état, acteur économique" أن وظائف الدولة ثلاث و هي : وظيفة التخصيص الأمثل للموارد و وظيفة إعادة توزيع الدخل و الثروة (التوزيع العادل للرخاء) هذا بالإضافة إلى المحافظة على الاستقرار الاقتصادي. و قد اعتبر أن ظاهرة عدم المساواة ظاهرة عالمية "إن هذا الأثر عالمي، الدخل الوطني موزع بشكل غير عادل بين الأفراد قليلاً أو كثيراً بعبارة أخرى فإن هناك تركيز قوي أو ضعيف للدخل في يد طبقات محظوظة مما يعني أن الطبقات المتوسطة و خاصة المتواضعة منها، و هي التي تُشكل

(1) د. طارق الحاج : "المالية العامة". مرجع سبق ذكره. ص. 201

اقتصادي "L'état, acteur économique" أن وظائف الدولة ثلاث و هي : وظيفة التخصيص الأمثل للموارد و وظيفة إعادة توزيع الدخول و الثروة (التوزيع العادل للرخاء) هذا بالإضافة إلى المحافظة على الاستقرار الاقتصادي. و قد اعتبر أن ظاهرة عدم المساواة ظاهرة عالمية "إن هذا الأثر عالمي، الدخل الوطني موزع بشكل غير عادل بين الأفراد قليلا أو كثيرا بعبارة أخرى فإن هناك تركيز قوي أو ضعيف للدخل في يد طبقات محظوظة مما يعني أن الطبقات المتوسطة و خاصة المتواضعة منها، و هي التي تشكل الجزء الأكبر من السكان، تحصل على جزء قليل من الدخل الوطني".⁽¹⁾

4- المحافظة على مستوى الدخل و العمل على زيادتها : فقد أثبتت دراسات ميدانية أن

الأفراد يحاولون دوما التمسك بمستويات استهلاكهم عند أقصى حد وصلت إليه من قبل، أي عند مستوى أعلى دخل حصلوا عليه، و عند تراجع دخولهم فإنه من الملاحظ أنهم يحاولون دوما البقاء على نفس المستوى من الاستهلاك حتى و لو كلفهم ذلك القيام بالاقتراض أو اللجوء إلى مدخراتهم و هذا ما تفسره بوضوح نظرية "جيمس دوزميري".

5- تحقيق التنمية الاقتصادية : و تعتبر هذه النقطة هي أهم النقاط التي تتركز عليها

حكومات البلدان النامية عند وضعها لمخطط السياسة المالية، حيث تحاول الحكومة تحقيق الكفاءة الإنتاجية من خلال وضعها للسياسة الاقتصادية بشكل عام، و التي في إطارها يتم التركيز على استخدام الموارد المتاحة بأفضل طريقة ممكنة، و العمل على الرفع من مستوى النمو الداخلي عن طريق تحقيق أكبر قدر ممكن من الإنتاج و ذلك بالاستغلال الأمثل للعناصر الإنتاجية. و تجدر الإشارة هنا إلى أن الحكومات في البلدان النامية أصبحت تستخدم السياسة المالية بشكل متزايد في سبيل تشجيع الإنتاج في بعض القطاعات التي كانت تعتبر ثانوية أو مهجورة داخل الاقتصاد الوطني و ذلك بهدف تنويع صادراتها و الحرص على عدم بقاء اقتصادياتها عرضة للاهيار نتيجة لانهيار أسعار المصدر الرئيسي لصادراتها عالميا و من أمثلة هذه البلدان أساسا البلدان المنتجة للنفط، كما أن البعض منها استخدم السياسة المالية أيضا لتشجيع الإنتاج في بعض القطاعات التي تهتم الاقتصاد الوطني كمنتجات القطاع الزراعي مثلا أو الحد من النشاطات الملوثة للبيئة، إلى غير ذلك.

الفقرة الثانية : آثار النشاط المالي الحكومي على العلاقات الاقتصادية الداخلية.

(1) Luc Weber : " L'état, acteur économique " . 3^{ème} édition. Impression : Europe Média Duplication, janvier 1997. p. 85-86

إن تحليل آثار النشاط المالي للحكومة على العلاقات الاقتصادية الأساسية يعني تحديد العلاقة بين السياسة المالية و بعض مظاهر النشاط الاقتصادي أو بمعنى آخر معرفة أثر السياسة المالية على بعض هذه المظاهر و نظرا لأننا سنخصص الفصل الثاني لهذا الموضوع بالذات فسنكتفي هنا بذكر بعض هذه الآثار و ذلك بإيجاز كبير، فمن هذه المظاهر على سبيل المثال : أثر السياسة المالية على مستوى الأسعار و مستوى الاستهلاك و مستوى العمالة و توزيع الدخل. حيث يمكن للنشاط المالي الحكومي التأثير على مستويات الأسعار عن طريق تكيف عبء الضرائب النسبي على السلع المختلفة و ما تدفعه الدولة من إعانات نقدية أو عينية للمنتجين أو المستهلكين، و كذا عن طريق التسعير المباشر لما ينتجه القطاع العام. كما أنه يمكن للسياسة المالية التوسيع من دائرة الاستهلاك بنفس هذه الوسائل حيث يساهم تخفيض الضرائب على المبيعات و ضرائب الإنتاج المفروضة على السلع الضرورية إلى توسيع قاعدة الاستهلاك الكلي و بصفة خاصة استهلاك الأفراد محدودي الدخل و زيادة الطلب على السلع الشائعة الاستهلاك. و لاشك أنه يمكن زيادة حجم الاستهلاك الكلي و تكيف نمط الاستهلاك لو أن الحكومة لجأت إلى الحصول على جانب كبير من إيراداتها عن طريق الاقتراض و خاصة الخارجي، كما يمكن للحكومة تقييد استهلاك بعض السلع الكمالية بفرض ضرائب خاصة و مرتفعة عليها. كما يمكن للسياسة المالية أيضا المساهمة في إعادة توزيع الدخل من خلال زيادة الإنفاقات المخصصة لفئات الدخل الدنيا و كذلك زيادة رواتبهم و تطبيق الضريبة التصاعدية على مختلف شرائح الدخل. و في الأخير فإن السياسة المالية تسعى دوما لتحقيق مستوى الاستخدام الأمثل و ذلك باستخدام كافة أدواتها التي توجه عن طريقها الاستثمارات الخاصة و تدير بها الاستثمارات العامة.

المطلب الثالث : إلزامية السياسة المالية.

على المستوى النظري يمكن أن نعتبر السياسات الكيترية سليمة خاصة ما ركز عليه "ج. م. جيناني" : "متغيرات الطلب العام هم العناصر المحددة للظروف الاقتصادية و هي التي تؤثر بهذا المعنى أو ذاك. و هذه المتغيرات يجب أن تكون دوما هي الشغل الشاغل للحكومات و لكن هذه الأخيرة يجب أن تكون حذرة في معالجتها لهذه المتغيرات خصوصا في الأوقات الصعبة حيث يجب أن تأخذ في الاعتبار بعض القواعد الأولية سنذكر منها : (1)

نأتي أولا إلى ذكر أن الانتعاش المالي يكون فعالا عندما يكون نتيجة لزيادة الاستثمارات العامة و كذلك عندما يأتي بتخفيض الضريبة أو زيادة النفقات العامة، و هذين العاملين الأخيرين يؤثران

(1) Revue française de F.P. 1994. N° 46. p. 31-32

(Méritent) حسب الأعمال المذكورة سابقا بالنسبة لـ OCDE تظهر أن زيادة 1 % من PIB يدخل أو يؤدي إلى زيادة الاقتطاعات الإجبارية بحوالي 0,4 % من PIB في أوروبا و الولايات المتحدة الأمريكية و 0,6 % في السويد و 0,2 % فقط في اليابان، و انطلاقا من دور المثبتات الضريبية، عندما يكون بلد في مرحلة انتعاش مالي، فإنه يستعيد تلقائيا جزءا من نفقاته على شكل موارد إضافية، تظهر أن زيادة النفقات العامة تؤدي إلى زيادة العجز الذي كان موجودا بشكل أقل و يزيد المضاعف و معدل الضريبة.⁽¹⁾

و بالإضافة إلى العوامل الاقتصادية السابقة فإن إلزامية السياسة المالية تتبع أساسا من قيمة و أهمية الأهداف التي وضعت السياسة المالية لها أصلا و التي لا غنى للمجتمع و لا للدولة عنها من أجل بقاء المجتمع في حالة تماسك تامة بعيدا عن كل ما من شأنه أن يثير القلاقل و يشيع عدم الاستقرار، ذلك أن بعض أفراد المجتمع طالما يلجؤون إلى العنف و الإجرام بمختلف أشكاله حينما يشعرون بالغبن و التهميش و عدم المساواة من طرف أصحاب السلطة و بالتالي يصبون جم غضبهم على هذه السلطة و على الأفراد الذين يرون أنهم قاموا باحتكارات و استغلال و ضعية الطبقة الضعيفة و الاستفادة غير المشروعة من ممتلكات الدولة، و هذا ما يشير إليه بعض الكتاب⁽²⁾ في العصر الحديث على أنه إنفاق تجنبا للإجرام الذي يمكن أن يمس أيضا الأفراد العاديين و هنا يحدث عدم الاستقرار و عدم الاستقرار هذا قد يؤدي إلى تغيير سياسي شامل داخل الدولة بحيث يؤدي إلى قلب نظام الحكم، و بالإضافة إلى هذين العاملين (الاجتماعي-السياسي) فإن هناك عامل اقتصادي له دوره الحاسم هو الآخر و الذي يتمثل في كون السياسات العشوائية و اللبرالية المطلقة لآليات السوق لم يكن لها محل في عالم اليوم حيث أنه أصبح من واجب الحكومات أن تقوم بوضع مخطط شامل لاقتصادياتها سواء في ذلك الدول الرأسمالية التي تخطط لاقتصادياتها خشية الوقوع في فخ الأزمات التي توصف بالدورية و التي تصيب اقتصادياتها دوما أو على الأقل التخفيف من حدتها إلى أبعد حد ممكن، أو الدول النامية التي تتخذ من السياسات المالية أداة لتحقيق تنميتها الاقتصادية و استقرارها الاجتماعي و عليه فإن إلزامية السياسة المالية تكمن في النقاط التالية :

الفقرة الأولى : أسباب اجتماعية.

كما ذكرنا سابقا فإن هناك العديد من أفراد المجتمع يعانون من سوء توزيع الدخل و الثروة بين

(1) Revue française de finance publique. Op. Cit. p. 32

(2) Voir Luc Weber : op. cit. p.

المواطنين، و يشكل هؤلاء الجزء الأكبر من السكان حيث تتفاوت نسبتهم إلى مجموع سكان البلد حسب البلدان المتقدمة و البلدان النامية، كما تختلف تلك النسبة بين البلدان النامية ذاتها و لكنها على العموم تفوق بكثير نصف عدد سكان البلد بل إنها قد ترتفع لتشمل حوالي 90% من سكان هذه الدولة في بعض هذه البلدان.

و تشتمل هذه الطبقات التي تعرف بالطبقات المتوسطة و الفقيرة من كافة أشكال الفقر حيث يقل متوسط دخل الفرد منها عن الحد الذي وضعه البنك الدولي كحد أدنى يفصل بين الفقر و العيش الكريم. كما أن درجة الاستفادة من الخدمات العامة محدودة جدا بين أفراد هذه الطبقات.

و تكمن المشكلة هنا في كون موارد هذه البلدان (البلدان النامية) لو وزعت بشكل عادل لاختلفت الكثير من هذه المظاهر السيئة لسوء التوزيع التي تسود هذه الاقتصاديات. من هنا كان لزاما علينا أن نشير إلى أسباب التوزيع غير العادل و ذلك بعد أن نظهر المقاييس التي يمكن عن طريقها قياس درجة عدم المساواة في التوزيع، حيث توجد طرق مختلفة للقياس، منها مقاييس إحصائية عادية للتشتت مثل التباين (Variance) و (Ecart-type)، لكن مضاعف "جين" يشكل الأداة المعروفة كثيرا، و ذلك لأن حسابه سهل جدا عندما نرسم منحنى "لوريتز" حيث :

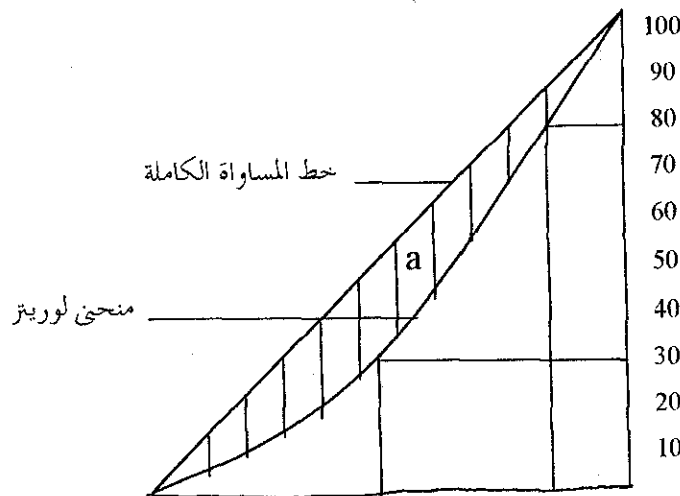
مساحة a

مضاعف جين =

مساحة a + b

أما قيمة هذا المضاعف فهي محصورة بين الواحد و الصفر، ففي حالة التوزيع الكامل للدخل تكون مساوية للصفر أو العكس في حالة ما إذا كان جميع الدخل تسلمه شخص واحد فإن قيمة المضاعف تكون مساوية للواحد، و في الحالة الأولى يكون المنحنى منطبقا على الوتر و في الحالة الأخرى يتعد عنه.

الشكل 1-1 : منحنى "لوريتز" و التوزيع غير المتساوي للدخل



Source : Luc Weber : " L'état acteur économique". p. 90

و تجدر الإشارة إلى أن مضاعف "جين" لا يشكل فقط مقياساً لعدم المساواة في التوزيع بل يسمح أيضاً بتقييم أثر إعادة التوزيع لقرار معين مثل تخفيض للنظام الضريبي أو مقارنة حالة التوزيع بين دول مختلفة، أما عن أسباب عدم العدالة فيمكن أن نحملها من النقاط التالية : (1)

I- عدم تساوي الفرص : و التي هي سبب لأحد أو كل العوامل التالية :

- 1- الأصل العائلي على الصعيدين البيولوجي و الاجتماعي.
- 2- التمييز بمختلف أنواعه (بين الجنس-العرق-الدين-الجهة- المنطقة- الجنسية-...).
- 3- تخصيص بعض الوكلاء الاقتصاديين برأس مال مادي أو مالي بحيث يشكل ذلك مصدراً لدخل إضافي خارج عن العمل و من أمثلة ذلك الأموال المتأتية عن طريق الميراث.

II- عدم تساوي المكافآت : و هو سبب لأحد العاملين التاليين :

- 1- الاستثمار في رأس المال البشري : بسبب تفاوت الأفراد في مستوى التكوين و الخبرة و هو ما ينتج عنه تفاوت في الدخل و الثروة.
- 2- يكمن المصدر الرئيسي لعدم المساواة في المكافآت مع ذلك في التوظيف الناقص للسوق.

الفقرة الثانية : العامل السياسي.

إن تزايد مأساة المواطنين جراء الفقر و شعورهم بعدم المساواة قد يدفعهم إلى الثورات التي غالباً ما تقلب نظام الحكم في العديد من أنحاء العالم، كما أنها قد تؤدي بهم إلى التخلي عن مساندة السلطة و التوجه مباشرة نحو المعارضة، و هو ما يؤدي بدوره إلى قلب نظام الحكم إما عاجلاً أو آجلاً، و هكذا نجد أن العديد من السياسيين في أنحاء مختلفة من العالم يتوجهون إلى المواطنين بوعود مختلفة منها تخفيف الضرائب أو العجز في ميزانية الدولة أو محاربة التضخم، و لا تتأتى هذه المسائل للحكومات إلا عن طريق أدوات السياسة المالية، كما أنه في بعض الأزمات العابرة تلجأ الحكومة إلى اتخاذ إجراءات

(1) Luc Weber : op. cit. p. 90, 92, 93, 94

استثنائية كتلك التي قامت بها فرنسا مؤخرا و المتمثلة في تخفيض الضرائب على المزارعين بعد ارتفاع أسعار النفط بعد أن قام هؤلاء بمظاهرات متعددة احتجاجا على هذا الارتفاع.

الفقرة الثالثة : العوامل الاقتصادية.

كما ذكرنا سابقا فإن الحكومة بواسطة النفقات العامة و الضرائب و خصوصا النفقات الاستثمارية تستطيع أن تحدث انتعاشا اقتصاديا شاملا و يتجلى ذلك في أهمية المضاعفات التي تعبر عن زيادة الدخل القومي بسبب زيادة هذه النفقات أو تخفيض الضرائب، و هكذا فإن دور السياسة المالية فعال جدا في زيادة الإنتاج و رفع متحصلات الخزينة العامة، كذلك فإنه من واجب الدولة في الوقت الراهن و أكثر من أي وقت مضى أن تقوم بتخطيط نفقاتها و اعتماد سياسة ضريبية تأخذ في الاعتبار العديد من العوامل و ذلك خشية هروب رأس المال الوطني بل إنها قد تسعى إلى استجلاب رؤوس الأموال الأجنبية عن طريق التخفيض من الضغط الضريبي بشكل عام، و هكذا فإن وضع خطة مستقبلية لا مناص منها و تجدر الإشارة أن ميزانية الدولة و هي تجسيد للسياسة المالية عبارة عن تنبؤ يجب على الدولة تحقيقه.

و انطلاقا من هذه العوامل المختلفة فإن السياسة المالية تبقى دوما ضرورية لا غنى عنها لأي بلد مهما كان مستوى تقدمه الاقتصادي و الاجتماعي و السياسي.

المبحث الثاني : أدوات السياسة المالية

لاشك أن الحكومة و هي تحاول أن تؤثر في المجرى العام للاقتصاد الوطني و توجيهه توجيهها حسنا لما يخدم الأهداف العامة التي رسمتها في سياستها المالية و الاقتصادية بشكل عام، تستخدم عادة وسائل تعرف بأدوات السياسة المالية، و لكننا قبل أن نتطرق بالتفصيل لكل واحدة من هذه الأدوات فإننا سنقوم بتحديد كيف تستخدم الدولة هذه الوسائل، ففي فترة الكساد حيث يعاني الاقتصاد من الركود و البطالة، تتبع الحكومة سياسة مالية توسعية أي زيادة الإنفاق الحكومي أو تخفيض الضرائب أو الاثنين معا، و ذلك لإيجاد العجز في الموازنة، أما في حالة التضخم و التي غالبا ما يقترب الاقتصاد الوطني فيها من حالة التشغيل الكامل ترتفع أسعار السلع و الخدمات و يزداد الطلب الكلي، تلجأ الحكومة إلى زيادة فرض الضرائب و تخفيض الإنفاق الحكومي، و زيادة معدلات الخصم و الفائدة

لتقليل عملية التداول و ذلك لإيجاد الفائض في الموازنة العامة.

و قد درج الاقتصاديون بصفة عامة إلى تقسيم أدوات السياسة المالية إلى عدة عناصر أهمها سياسة النفقات العامة و السياسة الضريبية و سياسة الاقتراض (الدين العام) و السياسة الميزانية. بينما فضل بعض آخر منهم تقسيمها إلى أدوات أوتوماتيكية آلية و أدوات مستقلة، و يرى أصحاب هذا الرأي الأخير أنه يمكن تبويب أدوات السياسة المالية تحت الأصناف الخمسة التالية : (1)

1- التغيرات الأوتوماتيكية في حصيلة الضرائب.

2- الإعانات الحكومية (الإعانات الاقتصادية).

3- التغيير في مستوى الإنفاق.

4- سياسة توزيع الأرباح الرأسمالية.

5- تعويضات البطالة.

أما الأدوات المقصودة و هي السياسات التي تهدف إلى تحقيق الأهداف الاقتصادية فهي : (2)

1- إنشاء المشاريع مباشرة في حالات الركود حيث يكون القطاع الخاص محجما و غير راغب في الاستثمار.

2- التعديلات الضريبية : و هنا نفرق بين التعديلات و التغييرات الضريبية لأن الأولى أشمل و أطول فترة زمنية.

3- استيعاب موظفين في الوظائف العامة : و هذا هو الحل الأمثل ذلك أن تعويضات البطالة حل استثنائي في أغلب الأحيان غير منتج.

4- الاقتراض العام : الذي تمتص به الدولة جزء كبيرا من السيولة في أوقات التضخم و تسدد قيمته في أوقات الكساد.

5- إعانة الإنتاج و تشجيع الاستيراد و ذلك عندما ترتفع الأسعار و يصبح العرض قاصرا عن تلبية الطلب.

6- التحكم في مستويات الأجور بما يلائم التغير في الأوضاع الاقتصادية.

و قد اعتاد كتاب المالية العامة و خاصة المهتمون بالسياسة المالية أن يقسموا أدوات السياسة

(1) د. محمود حسين الوادي و د. زكرياء أحمد عزام : "المالية العامة و النظام المالي في الإسلام". الطبعة الأولى 2000. دار المسيرة للنشر و التوزيع-عمان. ص. 184

(2) مجموعة من الأساتذة (أ. مصطفى سلمان، أ. حسام داود، أ. عماد الصعبي، أ. خضر عقل) : "مبادئ الاقتصاد الكلي". الطبعة الأولى 2000. دار المسيرة-عمان. ص. 269

المالية بخلاف ما قمنا به الآن و ذلك لأن هذه الأدوات الخمسة تندرج تحت اسم "أداتى النفقات العامة و السياسة الضريبية" و بالتالي فإننا سنقوم بذكر هذه الأدوات تبعا للتقسيم الذي يخلو على الأقل من كثير من اللبس و التكرار :

المطلب الأول : سياسة النفقات العامة.

تمثل دراسة النفقات العامة جانبا حيويا من الدراسات المالية و يتطور البحث فيها مع تطور الفكر المالي و السياسة المالية، و ترجع أهمية النفقات العامة إلى كونها الأداة التي تستخدمها الدولة في تحقيق الدور الذي تقوم به في مختلف المجالات، فهي تعكس كافة جوانب الأنشطة العامة، و تبين اليوامج الحكومية في شتى الميادين في صورة أرقام و اعتمادات تُخصص لكل جانب منها، تلبية للحاجات العامة للأفراد و سعيًا وراء تحقيق أقصى نفع جماعي ممكن لهم. و مع تطور دور الدولة في التدخل لإشباع الحاجات العامة تتطور دائما و بصفة مستمرة، نظرية النفقات العامة من حيث مفهومها، و تتحدد أنواعها و تقسيماتها المختلفة، و القواعد التي تحكمها، كما تظهر بوضوح الآثار الاقتصادية و الاجتماعية المترتبة عليها. و لقد تجلت الاعتبارات السابقة في تطور الفكرين الاقتصادي و المالي و موقفهما من النفقات العامة⁽¹⁾ و دون أن نعود إلى الخوض في تلك الاعتبارات لكونها جزء لا يتجزأ عن تطور الفكر الاقتصادي و المالي و نظرتهما إلى السياسة المالية بشكل عام و نكتفي هنا بتحديد المقصود بالنفقات العامة و تطورها الكمي عبر الزمن و أسباب ذلك التطور، كما سنقوم بتقسيم النفقات العامة في حين أننا سنترك الآثار الاقتصادية للنفقات العامة إلى الفصول القادمة.

الفقرة الأولى : النفقة العامة و ظاهرة تزايدها.

I- تعريف النفقة العامة و أركانها : إن التوسع في مهام الدولة و وظائفها المتمثلة في إشباع الحاجات العامة أدى إلى اتساع في دائرة حجم الإنفاق العام و في تعدد أنواع النفقات العامة و آثارها. و تعرف النفقة العامة على أنها "مبلغ من النقود يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد إشباع حاجة عامة"⁽²⁾. من هذا التعريف يظهر أن النفقة تحتوي على أركان ثلاثة.

I- الصفة النقدية للنفقة العامة : و هذا ما يميز إنفاق الدولة في وقتنا الحاضر و هو كون النفقة نقدية بعد أن كانت الدولة في الماضي تميل إلى أداء بعض التزاماتها في صورة عينية، و هكذا فإنه لكي

(1) د. عادل أحمد حشيش : "أصول الفن المالي في الاقتصاد العام". دار النهضة العربية-بيروت 1974. ص. 135
(2) الدكتور عادل حمود القيسي : "المالية العامة و التشريع الضريبي". الطبعة الثانية 2000. مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع-عمان. الأردن. ص. 35

تكون بصدد نفقة عامة فإنه لا بد من استخدام مبلغ من النقود ثمنا لما تحتاجه الدولة من منتجات (سلع وخدمات) لازمة لتسيير المرافق العامة، و ثمنا لرؤوس الأموال الإنتاجية، التي تحتاجها الدولة للقيام بالمشروعات الاستثمارية التي تتولاها، و أخيرا لمنح المساعدات والإعانات المختلفة من اقتصادية واجتماعية وثقافية وغيرها. و لذلك فإن استخدام النقود في النفقة العامة أمر طبيعي طالما كانت المعاملات و المبادلات الاقتصادية كلها تتم في وقتنا الراهن في ظل اقتصاد نقدي، و بالتالي فالنقود هي وسيلة الدولة في الإنفاق شأنها في ذلك شأن الأفراد. و على ذلك فلا تعتبر الوسائل غير النقدية التي قد تقوم بها الدولة للحصول على ما تحتاجه من منتجات أو خدمات أو منح المساعدات من قبيل النفقات العامة. و مثال هذا ما كانت تلجأ إليه الدولة و غيرها من السلطات العامة في وقت ليس ببعيد من إرغام الأفراد على العمل بدون أجر (السخرة)، أو الاستيلاء جبرا على ما تحتاجه من أموال و منتجات دون تعويض أصحابها تعويضا عادلا، كذلك لا تعتبر نفقات عامة المزايا العينية كالسكن المجاني، و التقديرة كالإعفاء من الضرائب، و الشرفية كمنح الألقاب و الأوسمة التي تقدمها الدولة لبعض القائمين بخدمات عامة أو لغيرهم من الأفراد. و قد أدت عوامل متعددة اقتصادية و سياسية و اجتماعية إلى جعل الإنفاق النقدي أحسن الوسائل لقيام الدولة بدورها في إشباع الحاجات العامة.

2- صدور النفقة عن شخص عام : فيشترط لكي تعد النفقة من النفقات العامة أن يكون الأمر

بها شخصا معنويا عاما، فالطبيعة القانونية للأمر بالإنفاق عنصر أساسي في تحديد ما إذا كانت هذه النفقة عامة أم خاصة، و المقصود بالشخص المعنوي العام ذلك الشخص الذي تنظم قواعد القانون العام علاقاته بغيره من الأشخاص الطبيعيين و المعنويين.⁽¹⁾

و على هذا الأساس، فالهيئات العامة التي تصدر عنها النفقة العامة هي الدولة بما في ذلك الهيئات و المؤسسات العامة ذات الشخصية المعنوية و كذلك الولايات في الدول الاتحادية و كذلك الأشخاص العامة المحلية كالمحافظات و مجالس المحافظات و المدن و القرى في الدول الموحدة، و على هذا لا تعتبر نفقة عامة المبالغ التي ينفقها الأشخاص الخاصة الطبيعية و الاعتبارية و لو كانت تهدف إلى تحقيق نفع عام. فإذا تبرع أحد هؤلاء الأشخاص بمبلغ من المال أو قام ببناء مدرسة أو مستشفى أو مسجد مثلا فلا يعتبر ذلك نفقة عامة، كذلك فإن بعض فقهاء القانون اعتبر النفقات التي تنفقها الدولة بغرض القيام مباشرة بنشاط اقتصادي مماثل للنشاط الذي يباشره الأفراد - كما هو الحال بالنسبة للمشروعات الإنتاجية التي تتولاها الدولة - نفقات خاصة و ليست نفقات عامة و ذلك استنادا إلى أن التفرقة بين نوعي النفقات العامة و الخاصة إنما تستهدف تأثير التدخل الحكومي في الحياة الاجتماعية للمواطنين بصفة عامة

(1) حامد عبد المجيد دراز : "مبادئ الاقتصاد العام". مؤسسة شباب الجامعة-الإسكندرية 1972. ص. 312

و الاقتصادية بصفة خاصة، غير أن هذا النقد ووجه بالرفض و الانتقاد و ذلك لجملة من الأسباب، فعندما تنفق الدولة و هي شخص عام مبالغ معينة في أي وجه كان فإن هذه المبالغ تأخذ صفة العمومية (*) و تصطبغ بها تماما كما تأخذ صفة الخصوصية و تعتبر نفقات خاصة تلك التي ينفقها أشخاص القانون الخاص من أفراد طبيعيين و أشخاص اعتباريين. كما أن هذا النوع من النشاط هو الجديد الذي طرأ على نشاط الدولة في العصر الحديث و هو أهم أدوار الدولة على الإطلاق، كذلك يلاحظ أن المشروعات الإنتاجية المشار إليها تدر على خزينة الدولة مبالغ مالية هامة لا خلاف في وصفها بإيرادات عامة و هذا ما يتنافى مع كونها نفقة خاصة.

3- الغرض من النفقة العامة تحقيق إشباع حاجة عامة : لكي يتم للنفقة صفتها العامة يجب أن

تخصص لتحقيق منفعة عامة، و يقوم هذا العنصر على سنيين : (1)

أولهما يتلخص في أن المبرر الوحيد للنفقات العامة هو وجود حاجة عامة تتولى الدولة أو غيرها من الأشخاص العامة إشباعها نيابة عن الأفراد، و من ثم يلزم أن يكون الغرض من النفقة العامة هو تحقيق نفع عام يتمثل في إشباع حاجة عامة، و ثانيهما يتمثل في أن مبدأ المساواة بين الأفراد في تحمل عبء الضرائب لا يكفي لتحقيق هذه المساواة إذا أنفقت حصيلة الضرائب في تحقيق منافع خاصة لبعض الأفراد أو الفئات الاجتماعية دون غيرهم لما في ذلك من تخفيف العبء الضريبي عنهم بالنسبة إلى الغير.

غير أنه يصعب في كثير من الأحيان معرفة ما إذا كانت حاجة ما هي من الحاجات العامة أو الخاصة، و ذلك راجع إلى عامل الموضوعية أولا و إلى صعوبة قياس النفقة العامة من جهة أخرى، و أمام هذه الصعوبات فإنه من المتفق عليه بين كتاب المالية العامة أن تقرير المنفعة العامة متروك أمره للسلطات السياسية، تماما كتقرير الحاجات العامة، فالسلطة السياسية في الدول هي التي تتولى عادة تقرير ما إذا كانت حاجة ما تعتبر حاجة عامة أم لا و ذلك بموافقتها أو رفضها اعتماد المبالغ اللازمة لإشباع هذه الحاجة ضمن النفقات العامة. و مباشرة السلطات العامة لحقها هذا يخضع لرقابة تشريعية و إدارية، و أحيانا، لرقابة قضائية.

II - ظاهرة تزايد النفقات العامة : لقد شكلت مسألة تزايد النفقات العامة منذ الثلاثينات من

القرن الماضي ظاهرة شدت إليها انتباه العديد من الاقتصاديين و كان هذا التزايد نتيجة طبيعية للعديد

(*) هناك استثناء على هذه القاعدة : كان يأمر أحد موظفي الدولة مثلا بإنفاق مبلغ من الموارد العامة في مصالحه الخاصة.

(1) زينب حسن عوض الله : "مبادئ المالية العامة". الدار الجامعية-بيروت. ديسمبر 1994. ص. 22

من الأسباب يمكن إجمالها في الدور المتزايد الذي أخذت الدولة في مباشرته في العديد من المجالات، و قد أعطى البعض أهمية كبيرة جدا لهذه الظاهرة و اعتبرها مستمرة و صاغها بشكل قانون (فاجنر الألماني). و قد أظهرت المقارنات الشاملة بين الدول المختلفة عبر العصور المتتالية أن الأمم السائرة في ركب الحضارة يزداد نشاط حكوماتها محلية كانت أو مركزية، ازديادا مضطردا من حيث الكم و الطيف و خاصة في مرافق جديدة و قد بلغت وتائر هذه الزيادة درجاتها القصوى بشكل خاص بعد الحرب العالمية الأولى في كافة أرجاء العالم.

فقبل 1914م، لم تصل النفقات العامة إلى 15% من الدخل الوطني في فرنسا و في الدول الرئيسية في العالم، لكنها الآن تجاوزت 30% من الدخل الوطني، و هذا النمو المعتبر يترجم التطور العميق لدور الدولة (1) كما ذكرنا سابقا.

و عند الأخذ بالدراسات المقارنة التي أعدها العديد من الكتاب نلاحظ ذلك النمو المتسارع جدا لهذه النفقات في كل دولة و كذا عند دراسة تطور ميزانيات هذه الدول.

الجدول I-1 : تطور النفقات العامة خلال النصف الأول من القرن الماضي في أهم الاقتصاديات العالمية آنذاك.

السنة	1913	1914	1930	1948	1952	البلد
بريطانيا	173 ^(*)	-	881	3918	4757	
فرنسا	-	6	50	1000	3000	
و.م.أ.	700	-	4220	33791	71594	

Source : Paul Marie Gaudement / Joel Molinier : "F.P Budget/Trésor", Tome I. 1996. p. 97

و إذا كانت الفترة التي تلت الحرب العالمية الأولى تميزت بتزايد النفقات العامة بشكل ملحوظ فإنها تزايدت بشكل أكبر عند نهاية الحرب العالمية الثانية في كافة أرجاء العلم و هو ما عبرت عنه بوضوح ميزانيات هذه الدول و بشكل خاص الدول المتقدمة صناعيا و التي كانت آنذاك بحاجة كبيرة لإعادة هيكلة بنيتها التحتية التي دمرتها هذه الحرب، كذلك فإن بعض الدول النامية التي حصلت في تلك الفترة على استقلالها كانت بأمس الحاجة إلى رؤوس أموال من أجل إنشاء بنية تحتية قوية و إقامة مرافق

(1) محاضرات الأستاذ الدكتور بركات محمد زين في الاقتصاد الكلي للمالية العامة أمام طلبة الماجستير للسنة الجامعية 1999-2000م.

(*) كل مبلغ هنا مقيم بعملة البلد : بريطانيا بالمليون جنيه، فرنسا بالمليار فرنك و الو.م.أ بالمليون دولار.

عاما لصالح مواطنيها.

و منذ الستينات من القرن الماضي شهدت النفقات العامة في المجموعة الأولى نوعا من الاستقرار في حدود 30 إلى 50% من إنتاجها القومي بينما استقلت العديد من بلدان المجموعة الثانية و التي أخذت ببناء سياسات مالية معتمدة على الذات بالإضافة إلى المساعدات الأجنبية و القروض في بعض الأحيان التي تطور حجمها في السنوات الأخيرة، و كان حجم هذه النفقات في البلدان النامية في حدود 35%.
أما بالنسبة للأشكال التي تتجلى فيها هذه الزيادة فيمكن أن نوجزها بما يلي : (1)

1- الأشكال القانونية : احتكار الدولة لبعض القطاعات كالبتروول و صناعة الأسلحة و النقل بالسكك الحديدية و الطيران.

2- اقتصاديا : لضرورة تدخل الدولة في الأسعار، فمساعدة الدولة لتثبيت الأسعار بلغت 3,2 مليار دينار جزائري عام 1975م أي حوالي 71 % من النفقات العامة و كذلك بالنسبة للتجارة الداخلية و الخارجية.

3- ماليا : لسهولة الاقتراض و تبلور تقنياته.

4- إداريا : زيادة عدد الموظفين و العاملين لدى الدولة و ارتفاع أجورهم.

5- اجتماعيا : نظرا لتطور وظائف الدولة و ضرورة تدخلها لمحاربة البطالة و الأمية.

6- سياسيا : الاهتمام بالجماهير المسحوقة و الشغيلة التي تشكل أكثرية الشعب أو دعم الطبقة الرأسمالية في الدول الرأسمالية على شكل مساعدات للشركات.

من هنا يمكننا أن نستخلص الأسباب الرئيسية لزيادة النفقات ذات العلاقة بالشكل الاقتصادي و الاجتماعي و السياسي للبلد : (2)

1- ارتفاع حجم و قيمة الناتج الوطني و بالتالي موارد الدولة المالية.

2- تزايد عدد السكان و طريقة توزيعهم بين المدن و تبدو هذه الظاهرة جلية جدا في البلدان النامية التي نرح العديد من مواطنيها من الأرياف إلى المدن كما أن النسبة العالمية لفئات الأعمار الدنيا في هذه المجتمعات يزيد من حجم هذه النفقات، و في دراسة قديمة لـ "تايلور" أن النفقات العامة تزداد بحسب الكثافة السكانية في داخل البلد الواحد و أخرى أثبتت في الولايات المتحدة أنه في المدن التي

(1) صالح الرويلي : "اقتصاديات المالية العامة".

(2) نشير هنا إلى أن هناك من يقسم هذه الأسباب إلى مباشرة و غير مباشرة و يطيل في تفصل كل جانب منهما و لكننا هنا سنقوم بإيجاز الأسباب الرئيسية تحاشيا للإطناب.

يكون عدد السكان فيها مليون فأكثر فإن معدل النفقات العامة يكون 73 دولارا للشخص و إذا كان هذا العدد بين 250 ألفا إلى نصف مليون يكون المبلغ 43 دولارا للشخص و ينخفض إلى 24 دولارا بالنسبة للقرى التي يكون بها ما بين 10 آلاف إلى 25 ألفا.

3- الصراع الطبقي في البلاد و درجة حدته التي تحدد طبيعة السلطة و مدى تدخلها لتنظيم الحياة الاقتصادية و الاجتماعية و الذي يتجلى في تزايد و تعاظم دور الدولة و قيامها بتأميم العديد من المنشآت و تزايد نشاطها الإنتاجي (السلع، الخدمات) لتلبية حاجات المواطنين و كذلك استفادتها الفعلية من التقدم التقني الذي يتمثل في النفقات الاستثمارية و توفير شروط أفضل للعمل في كافة ميادينه.

4- اتساع رقعة البلد، حيث اتسعت أقاليم العديد من البلدان باستكمال استقلالها أو سيطرة بعضها على مناطق مختلفة في العالم (بريطانيا مثلا).

5- الاستثمارات في البنية التحتية و بعض المجالات التي لا يستطيع القطاع الخاص الاستثمار فيها لكثرة تكاليفها مثل التعليم، الصحة، النقل، ... و كذلك العديد من المجالات كالبحث العلمي.

6- لعل أهم الأسباب و أكثرها كلفة هي الحروب و آثارها المدمرة على الاقتصاد الوطني و رغم أنها غالبا ما تمول عن طريق الدين العام أو الخارجي إلا أن تسديد الفوائد و القروض التي صرفت لتمويل الحروب باهظة التكاليف و من ثم نفقات إعادة تعمير البلد ساهما أيضا في ازدياد النفقات العامة. و على سبيل المثال نذكر بعض الأرقام :

- فخلال الحرب العالمية الأولى لأنفقت أمريكا خلال 31 شهرا 32,3 مليار دولار و خلال الحرب العالمية الثانية أنفقت أمريكا ما يعادل 345,8 مليار دولار أمريكي.
- كما ارتفعت النفقات العسكرية في إنجلترا إلى 72% من دخلها القومي، و في فرنسا إلى 62% و في الاتحاد السوفيتي سابقا إلى حوالي 50% من دخلها القومي طيلة فترة الحرب.
- ما زال في فرنسا أكثر من 1,1 مليون إنسان يأخذ تعويضات إصابة نتيجة الحرب العالمية الثانية.

الفقرة الثانية : أنواع النفقات العامة. (تقسيماتها)

لا يوجد تقسيم أوحد تتبعه جميع الدول للنفقات العامة، فكل دولة تتبع التقسيم الذي يتلاءم و ظروفها الاقتصادية و المالية و الاجتماعية. و قد أجمع معظم علماء المالية العامة على تقسيم النفقات العامة تقسيما نظريا علميا و تقسيما وضعيا.

أولا : التقسيم النظري للنفقات العامة.

يندرج تحت هذا التقسيم أكثر من نوع للنفقات العامة، فنجد : (1)

I- النفقات العامة من حيث أهدافها : و تنقسم إلى :

1- نفقات الدفاع و الأمن الداخلي.

2- نفقات الرفاه الاجتماعي و الخدمات الاجتماعية، و هي تلك التي تنفق على الصحة و التعليم و السياحة و دعم الأسر الفقيرة و كبيرة العدد، ...

3- نفقات الحكومة، و هي تلك التي تستخدم للديمومة عمل الجهاز الحكومي من رواتب و أجور العاملين في الدولة، و شراء الأجهزة و المعدات و الأدوات لجميع الدوائر و المؤسسات الحكومية، ...

4- الإنفاق على خدمة الدين العام، تسديد أقساط الديون العامة و الفوائد المترتبة عليها حسب الفترة الزمنية المتفق عليها.

II- النفقات العامة من حيث آثارها الاقتصادية : تؤثر النفقات العامة على الدخل القومي

و الناتج القومي و انطلاقا من هذا الأثر تنقسم النفقات العامة إلى :

1- نفقات حقيقية : و هي صرف الأموال العامة على الأجور و الرواتب للعاملين بالدولة، كذلك على شراء السلع و الخدمات اللازمة لتسيير عمل إدارات و أجهزة الدولة و هذا النوع من النفقات يزيد من الناتج القومي.

2- نفقات تحويلية : و هي صرف الأموال العامة على الإعانات الاجتماعية، و الدعم الحكومي، و الضمان الاجتماعي و البطالة، ... و هذا النوع من النفقات لا يزيد من الناتج القومي، على الأقل بشكل مباشر و سريع، لأنه يهدف إلى إعادة توزيع الدخل و الثروة بين المواطنين، و دعم الفقراء من أبناء المجتمع.

III- النفقات العامة من حيث تكرارها : و تنقسم إلى :

1- نفقات متكررة : و هي النفقات العادية التي تتكرر سنويا من حيث المدة و ليس شرطا أن تتكرر من حيث المقدار، مثال ذلك الإنفاق على رواتب و أجور موظفي الدولة و الإنفاق على التعليم، القضاء و الأمن و الدفاع، ...

(1) الدكتور طارق الحاج : "المالية العامة". مرجع سبق ذكره. ص. 123-124

2- نفقات غير متكررة : و هي النفقات غير العادية التي لا تتكرر سنويا، مثل النفقات الطارئة لمواجهة الكوارث الطبيعية و المشاكل الاجتماعية و الحروب، ...

IV- النفقات العامة من حيث شموليتها : و تنقسم إلى :

1- نفقات محلية : و هي تلك النفقات التي تخصص لخدمة سكان إقليم أو منطقة معينة دون سواها داخل حدود الدولة و ذلك حسب التقسيم الإداري للدولة (دائرة، محافظة، بلدية، مركز، ...) و يتولى عملية الإنفاق المجالس و الهيئات المحلية، و يتحمل أعباء هذه النفقة بالدرجة الأولى الموازنة المحلية للإقليم أو المنطقة أو البلدية، حيث ترد هذه النفقة في موازنتهم.

2- نفقات قومية : و هي تلك النفقات التي تخدم جميع مرافق الدولة و جميع مواطنيها بغض النظر عن مكان سكنهم، و يتولى عملية الإنفاق وزارات و هيئات و مؤسسات الدولة، و يتحمل أعباء هذه النفقة الموازنة العامة للدولة حيث ترد في موازنتها العامة.

ثانيا : التقسيمات الوضعية للنفقات العامة.

يختلف التقسيم الوضعي هو الآخر من دولة إلى أخرى بحسب نظامها الاقتصادي و الإداري و المالي و السياسي، فالدول تتبنى تقسيمات متباينة تماشى و الاعتبارات و الظروف الخاصة بها، لذلك يصعب الحديث عن تقسيم محدد و شامل، و عليه سنشير إلى بعض نماذج التقسيمات الوضعية : (1)

I- التقسيم الإداري : يقوم التقسيم الإداري على أساس الجهة الإدارية التي تقوم بالإنفاق، و على أساس الوظائف الرئيسية التي تقوم بها تلك الجهة، فيتم تصنيف النفقة تبعا للوحدات الإدارية العليا و بحسب عددها، فتوزع النفقة على عدة أبواب مقسمة على عدد من الوحدات و الهيئات الإدارية، و من ثم تقسم كل وحدة إدارية عليا إلى عدة وحدات إدارية أدنى بحسب الفصول، ثم إلى وحدات أصغر بحسب المواد، فهو تقسيم يتمشى و التقسيمات الإدارية لجهاز الدولة، و بالرغم من الانتقادات الموجهة إلى التقسيم الإداري فإنه لا يزال يحتفظ بأهميته، و تحرص كل دولة على تصنيف نفقاتها طبقا له نظرا لضرورته المتأنية في توزيع النفقة على أساس الوظائف الإدارية الرئيسية لكل دولة، إلا أن بعض الدول لم تعتمد على التقسيم الإداري لوحده بل ألحقت و أضافت إليه تقسيما آخر يسمى بالتقسيم الوظيفي الذي يتم فيه تصنيف النفقة وفقا للوظائف و الخدمات التي تضطلع بها الدولة في مختلف المجالات، و على ضوء ذلك يتم تبويب النفقات العامة في مجموعات متجانسة تخصص لكل

(1) الدكتور أعدل حمود القيسي : "المالية العامة و التشريع الضريبي". مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع-عمان. الأردن سنة 2000. ص. 46

مجموعة معينة من هذه الوظائف، فيمكن مثلا تقسيم النفقات العامة على وظائف الدفاع والشؤون الخارجية و الأمن الداخلي و التعليم و الثقافة و الصحة (أي تقسيم النفقات تبعا للغرض و النشاط الذي تسعى إليه الدولة). و قد أخذت موازنة الولايات المتحدة الأمريكية بالتقسيم الوظيفي الإداري حيث تضمن هذا التقسيم توزيع الوظائف التي يتم على أساسها الإنفاق أو حسب الغرض الذي تهدف إليه النفقة، و بذلك فإن النفقات قد قسمت و وزعت على أساس وظائف الدولة و أغراضها :

1- الدفاع الوطني.

2- الرفاهية و الصحة و التعليم.

3- الشؤون الدولية.

4- الزراعة.

5- المساعدات، ...

و بعد أن توزع النفقات على ضوء وظائف الدولة و أغراضها كما جاء أعلاه يستمر تقسيم الموازنة العامة بعد ذلك تبعا للسلطات الإدارية التي تقوم بالإنفاق و هي الوزارات و المصالح و الهيئات الحكومية. و هكذا نجد أن التقسيم الإداري-الوظيفي يهدف إلى إظهار حجم النشاط الحكومي متمثلا في توزيع النفقة على التقسيم الإداري و على ضوء وظائف الدولة و أن التقسيم الإداري و الوظيفي كلاهما مكمل للآخر و هذا لا يمنع إمكانية الاستعانة بهما معا.

II- التقسيم الجاري : بموجب التقسيم الجاري يتم تبويب نفقات الدولة بحسب طبيعتها

الاقتصادية و المالية، فتقسم النفقات إلى نفقات جارية و نفقات رأسمالية.

و يقصد بالنفقات الجارية تلك النفقات التي تتكرر بصفة دورية و تهدف إلى تسيير المرافق العامة بانتظام، كمرتبات و أجور الموظفين و سداد فوائد الدين العام و الإعانات التحويلية، ...

أما النفقات الرأسمالية، فهي تلك التي تخصص لتكوين رؤوس الأموال العينية لتنمية الثروة القومية كالقروض و السلف إلى الهيئات و المنشآت الوطنية و الأجنبية و كالتحويلات حسب القطاعات الاقتصادية و سنأتي في الفصل القادم من هذا البحث إلى تفصيل شامل لهذين النوعين من النفقات.

III- التقسيم الاقتصادي - الوظيفي للنفقات العامة : إن التقسيم الأهم الذي يجب أن نركز

عليه بالأساس هو تقسيم النفقات العامة تقسيما اقتصاديا أو اقتصاديا وظيفيا، و بموجب هذا التقسيم تقسم أوجه الإنفاق أفقيا حيث ينهى كل عمود أفقي بمجموع يبين إجمالي الإنفاق لوظائف الدولة

و بالمقابل إن كل عمود رأسي يبين إجمالي الإنفاق الاقتصادي الذي قامت به الدولة و المبين في الجدول التالي :

الجدول I-2 : التقسيم الاقتصادي للنفقات العامة.

النفقات الرأسمالية	النفقات الجارية	تقسيم اقتصادي	تقسيم وظيفي
إجمالي رأس المال الثابت و تحويلات رأسمالية و قروض	نفقات لشراء البضائع و الخدمات. فوائد الدين العام و الإعانات.		1- خدمة أساسية. 2- خدمات اجتماعية. 3- خدمات اقتصادية. 4- بنود النفقات غير القابلة للتخصص.

المصدر : د. أعادل حمود القيسي : "المالية العامة و التشريع الضريبي". ص. 48

الفقرة الثالثة : حجم النفقات العامة و العوامل المؤثرة فيه (حدود الإنفاق العام).

بعد أن تعرضنا لظاهرة تزايد النفقات العامة و قمنا بتحليلها و قمنا بتعداد أسبابها فإنه من الجدير بنا أن نتعرف الآن على الاعتبارات و العوامل التي لها دور مهم في كمية الإنفاق العام، و هذه العوامل رغم أنه يمكن اعتبارها أيضا أسبابا لتزايد هذه النفقات إلا أنها في نفس الوقت عوامل موضوعية يجب أخذها في الاعتبار عند التطرق لحدود الإنفاق العام.

1- دور الدولة : ازداد حجم الإنفاق نتيجة توسع دور الدولة و وظائفها التدخلية في كافة المجالات، فحجم الإنفاق يختلف اتساعا و ضيقا باختلاف طبيعة النظام السياسي و ما يهدف إليه من أغراض، و باختلاف درجة النمو الاقتصادي و الاجتماعي، و فيما إذا كانت الدولة مسؤولة عن التوازن الاقتصادي و الاجتماعي كما هو في الدولة المتدخلة، و يختلف أيضا حجم الإنفاق في الدول المتقدمة اقتصاديا و اجتماعيا و إداريا عنه في الدول الأقل تقدما، لذلك فإن دور الدولة يعتبر عاملا حيويا في تحديد حجم الإنفاق العام و بالتالي في تحديد الأعباء "... فكلما اتسعت وظائف الدولة و تنوعت ازدادت النفقات العامة و تنوعت تبعا لذلك".⁽¹⁾

2- العوامل الاقتصادية (الوضع و النشاط الاقتصادي) : يلعب الإنفاق العام دورا مهما و أساسيا في إحداث التوازن الاقتصادي و التأثير في الوضع الاقتصادي، حيث أن العلاقة بين مستوى

(1) د. رفعت المحجوب : "المالية العامة-النفقات العامة". الجزء الأول 1971. ص. 49

النفقات العامة و النشاط الاقتصادي هي علاقة طردية، فأى زيادة في نمو النشاط الاقتصادي تؤدي إلى زيادة النفقات العامة، فكل منهما يؤثر و يتأثر بالآخر. و دور الإنفاق العام أصبح فعّالا في إحداث التوازن الاقتصادي و التأثير في حجم الطلب الكلي الفعلي، و بالتالي على مستوى الاقتصاد العام بأكمله، و بهذا فإن حجم الإنفاق يتحدد و يتأثر بالوضع الاقتصادي القائم آنذاك من رخاء أو كساد أو تضخم كما أسلفنا سابقا لأن سياسة الإنفاق تتجه و طبيعة المؤشر الذي يعكسه الوضع الاقتصادي، لكن معرفة النشاط الاقتصادي تتطلب معرفة مستوى الطلب الفعلي حيث يتكون هذا الأخير من الطلب الحكومي (العام) و الطلب الخاص على البضائع و الخدمات من النوعين الاستهلاكي و الاستثماري و بما أن الطلب الحكومي يتأتى مما تقوم به الدولة من نفقات عامة، و عليه فإن النفقات العامة تشكل جزءا هاما من الطلب الكلي بل جزءا مهما من الطلب الفعلي و لا يخفى على أحد ما لهذا الأخير من دور مهم في تحديد مستوى و وضع النشاط الاقتصادي بشكل عام.

و هكذا فإنه بإمكان النفقات أن تؤثر بشكل ملموس في مستوى الطلب الفعلي و ذلك في أوقات الركود حيث تزيد النفقات أو التضخم حيث تنخفض هذه النفقات كل ذلك بغية العودة إلى التوازن و بما أنه سبق و أن قمنا بتفصيل هذه النقطة فإنه يمكننا هنا أن نقول باختصار أن التقلبات الاقتصادية عامل مؤثر في حجم الإنفاق العام سواء كان ذلك الإنفاق جاريا أو اقتصاديا أو اجتماعيا، فجميع هذه الأنواع من النفقات لها حساسية كبيرة للتأثير بالوضع الاقتصادي القائم.

3- حجم الإيرادات العامة : لاشك أن حجم الإيرادات العامة يتحدد بالقدرة المالية للدولة،

فإذا كانت هذه الأخيرة تتمتع بمقدرة في تدبير مواردها من ضرائب و رسوم و أشباه ضرائب،... فنكون أمام مقدرة مالية عالية للدولة تستطيع من خلالها تغطية جزء كبير من حجم الإنفاق العام. غير أن القدرة المالية للدولة تتوقف على جملة من الاعتبارات منها : (1)

1- حجم الناتج القومي الصافي.

2- المقدرة الإنتاجية القومية.

3- دور و نشاط كل من القطاع العام و الخاص.

4- مستوى معيشة الأفراد.

5- ما تملكه الدولة من موارد طبيعية و بشرية.

و لاشك أن هذه العوامل مترابطة مع بعضها البعض بل إن بعضها يشكل جزءا من البعض الآخر.

(1) الدكتور أعادل حمود القيسي : "المالية العامة و التشريع الضريبي". مرجع سبق ذكره.

و بشكل عام فإن هناك علاقة قائمة و وثيقة بين مستوى النفقات العامة و حجم الإيرادات العامة
تختلف من نظام اقتصادي لآخر لتفاوت الدخول و الثروات، ...
أما عن أهداف النفقات العامة فإن هذه الأهداف جزء لا يتجزأ عن أهداف السياسة المالية بشكل عام
و لذلك فإننا لن نعيد هنا تلك الأهداف بل سنكتفي بالجدول التالي الذي يبين بشكل مختصر هذه
الأهداف و كذا محدداتها و الأدوات و الوسائل التطبيقية المستخدمة لذلك.

الجدول I-3 : جدول يبياني إيضاحي حول أهداف و أدوات النفقات العامة.

الأهداف	محددات الأهداف	أدوات النفقات (الوسائل التطبيقية)
إمداد الحاجات الاجتماعية	أساليب سياسية اجتماعية	نفقات استهلاكية تحصل في توفير السلع و الخدمات العامة، نفقات استثمارية على إنتاج السلع و توفير إمدادات ذات صفة عامة و خدمات اجتماعية و خدمات اقتصادية.
النمو الأمثل	خيارات اجتماعية اقتصادية	نفقات استثمارية و نفقات أخرى على توفير تسهيلات البنية التحتية و بنائها و القروض للقطاع الخاص.
الاستخدام	خيارات اجتماعية و اقتصادية	استثمار في صناعات تستخدم العمل بكثرة و إعانات و حوافز مالية Fiscal ذات العلاقة.
الاستقرار أو إدارة الطلب	عوامل اقتصادية	تخفيضات أو زيادات في النفقات، تغيرات في تكوين النفقات و طرق و أساليب تمويل الموازنة، سواء بالعجز أو بالفائض.
توزيع الدخل	أساليب اجتماعية و سياسية	
1- بين الناس		مدفوعات تحويلية، إعانات مباشرة و غير مباشرة، توفير السلع و الخدمات مجاناً لمجموعات محددة معينة من أصحاب الدخول المتدنية في المجتمع.
2- بين الأقاليم		الاستثمار في الأقاليم الأقل تطوراً و إعانات أكبر و منح.

المصدر : غازي عبد الرزاق النقاش : "المالية العامة-تحليل أسس الاقتصاديات المالية". دار وائل

للنشر-عمان 1997. ص. 40

N.B : بطريقة أو بأخرى، فإن كل الأهداف و الأدوات أعلاه متعلقة ببعضها البعض و لكن

بعض الأهداف قد تكون أقرب لبعضها من الأدوات المطبقة و هذا الجانب أو هذه الناحية موضحة
بالتفصيل في الشكل الإيضاحي ذاته.

المطلب الثاني : السياسة الضريبية.

السياسة الضريبية هي إحدى فروع السياسة المالية و التي تعد بدورها جزءا من السياسة الاقتصادية التي يمكن للمجتمعات استخدامها لتحقيق أهدافها المختلفة الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية. و تترجم السياسة الضريبية للمجتمع في شكل أدوات ضريبية (نظام ضريبي) تساهم في تحقيق الأهداف السالفة الذكر و التي كما ذكرنا سابقا يمكن إجمالها في توفير الموارد المالية الملائمة لإشباع الحاجات العامة لأفراد المجتمع و تحقيق معدلات مرتفعة من النمو الاقتصادي و تحقيق الاستقرار الاقتصادي و أخيرا تحقيق العدالة الاجتماعية في توزيع الدخول و الثروات للمجتمع.

و يعتبر هذا الهدف الأخير ذا أهمية كبيرة بالنسبة للسياسة الضريبية في كل من الدول النامية و الدول المتقدمة على السواء، ذلك بسبب أهمية تحقيق العدالة التوزيعية للدخل في تقليل التكلفة الباهظة و المحتملة لعدم الاستقرار الاجتماعي، خاصة مع اتساع الفجوة الدخلية بين الأغنياء و الفقراء و انتشار المعلومات حول منحني "لورنز" و ابتعاده عن خط المساواة المطلقة، إضافة إلى ذلك فإن العديد من تجارب التنمية في الدول النامية قد أثبتت عدم صحة فرضية "كوزنتس" و التي تتضمن أن ثمار التنمية الاقتصادية في النهاية ستوزع بصورة أكثر عدالة بين أفراد المجتمع و أن ما تحقق في الواقع هو المزيد من درجة عدم المساواة في توزيع الدخل. و تفسر هذه النتيجة على أساس مجموعتين من العوامل :

الأولى منها تساعد على تركز الثروة و الدخل في تلك المجتمعات كثنائية الهيكل الاقتصادي و الاجتماعي، و ضعف الإنتاجية و انخفاض مرونة عوامل الإنتاج، مما أوجد بها موجات تضخمية إضافة إلى زيادة معدلات السكان للفئات الفقيرة عن الفئات الغنية و اهتمام مخططي التنمية باعتبار الكفاءة الاقتصادية و العائد المالي عند اختيار المشروعات.

أما المجموعة الثانية من الأسباب فتتمثل في الصعوبات التي تواجه السياسة المالية لتحقيق العدالة و تتمثل في ضيق نطاق الضرائب المباشرة و ارتفاع نسبة التهرب الضريبي و الاعتماد بصورة أساسية على الضرائب غير المباشرة في تحقيق الجانب الأكبر من الحصيلة الضريبية و الاجتماعية و عودة جانب هام من منافعها على الفئات غير المستهدفة.

و يزيد من أهمية دراسة العدالة التوزيعية أيضا الأثر المتوقع للضريبة أو حتى للسياسة الاقتصادية الجديدة بشكل عام التي يطالب بها صندوق النقد الدولي مجموعة من الدول النامية و الدول الاشتراكية (سابقا)

و المتمثلة في ضرورة التوجه نحو اقتصاديات السوق الحرة، و إصلاح الاختلالات الهيكلية في الموازنات العامة و في موازين المدفوعات (من خلال تطبيق الأسعار الاقتصادية على الخدمات العامة).
و استخدام السياسة الضريبية لتحقيق كافة هذه الأهداف و خصوصا لتحقيق العدالة في توزيع الدخل يرتبط بتأثير النظام الضريبي على إعادة توزيع الدخل في اتجاه العدالة وفقا لأحد المعايير التي تستخدم لذلك (معامل "جيني" مثلا) و في هذه الحالة تتحقق عدالة توزيعية أكبر من الدخل إذا انخفض معامل "جيني" بعد الضريبة عن قيمته قبلها، و يتضمن ذلك ازدياد حصة محدودي الدخل من الدخل القومي.⁽¹⁾
و لكي تحقق السياسة الضريبية دورها بكفاءة في تحقيق العدالة في توزيع الدخل يجب تطوير النظم الضريبية و الإدارة الضريبية بحيث تنخفض معدلات التهرب الضريبي و تنخفض تكلفة الإذعان الضريبي إضافة إلى توسيع الوعاء الضريبي و تبسيط الهيكل الضريبي من أجل تخفيض تكاليف الإدارة و تحسين الحوافز ناحية العمل و الإنتاج و الاستثمار⁽²⁾، و لإلقاء مزيد من الضوء على كافة هذه العوامل سنلجأ إلى التفاصيل التالية :

الفقرة الأولى : تعريف الضريبة و مبادئها الأساسية.

تعرف الضريبة "بأنها اقتطاع نقدي (مباشر) يقع على الأشخاص الماديين أو المعنويين، حسب قدرتهم التكليفية، عن طريق الدولة بشكل نهائي و بدون مقابل، و ذلك من أجل تغطية الأعباء العامة و التدخل الاقتصادي و الاجتماعي للدولة و الجماعات المحلية".⁽³⁾
من خلال هذا التعريف نجد أن الضريبة تقوم على ستة عناصر رئيسية :

1- اقتطاع نقدي : أي أنها اقتطاع نقدي على الشخص الخاضع للضريبة و في هذا الإطار يمكن أن نميزها عن الواجبات الأخرى كواجب الخدمة العسكرية، و كذلك نميزها عن الضريبة العينية التي اختفت بالفعل و ذلك لسببين أولهما أن مردودها ضعيف و ثانيهما أنها لا تتلاءم مع ظروف الاقتصاد المتطور، و من جهة أخرى فإنها غير عادلة فمن الصعب عليها أن تأخذ في الحسبان وضعية الشخص المتحمل للضريبة و لذلك أخذت مكانها الضريبة النقدية.

2- الضريبة اقتطاع مباشر : إذا كان هناك وعاء للضريبة فيجب معرفة بالضبط قيمة هذا الوعاء و ذلك من أجل أن تكون الضريبة متناسبة مع هذا الوعاء. و لاشك أن عملية الاقتطاع هذه ستقل من

(1) الأستاذ الدكتور المرسي السيد حجاز : "السياسة الضريبية و دورها في تحقيق عدالة توزيع الدخل". مجلة الدراسات والبحوث التجارية. العدد الأول. أكتوبر 1998. ص. 347

(2) نفس المرجع. ص. 349

(3) محاضرات الدكتور بلعربي عبد القادر. ق.ج.م.ع. 1999-2000

القدرة الشرائية للمواطن و قد يكون ذلك مقصودا لمواجهة التضخم.

3- الضريبة اقتطاع يقوم على القدرة التكليفية لتحملها : إن الأموال المتأتية عن الضريبة، ليست دائما تلك الإتاوة الشرعية أي تلك التي تولد الضريبة، بالفعل فالضريبة يمكن أن تحمل بواسطة إدماجها في الأسعار، كما هو الحال في الضرائب على النفقات. هذه الأموال المحصول عليها من الضريبة تستطيع أن تكون من أشخاص طبيعيين أو معنويين أو أشخاص طبيعيين و معنويين في نفس الوقت أي القانون الخاص أو العام (مؤسسة عامة ذات طبيعة صناعية أو تجارية).

4- الضريبة تدفع بدون مقابل : يعني أن متحمل الضريبة يجب أن يدفعها نهائيا دون أن ينتظر إعادتها كما هو الحال في القروض و كذلك دون أن ينتظر مقابلا عينيا لها لكن ذلك لا يعني أنه قد لا يستفيد من الخدمات التي تقدمها الدولة بل على العكس من ذلك فإنه يجب أن يتمتع بحقوقه كاملة كما التزم بواجباته.

5- الضريبة يتم اقتطاعها عن طريق الدولة : فالدولة هي الوحيدة المخولة باقتطاع الضريبة من المواطنين و هذا الحق مبني على دور الدولة في خدمة المواطن.

6- الضريبة تدفع لتغطية الأعباء العامة : أي أن الحكومة يجب أن تنفق المبلغ المتحصل عليه من الضرائب في خدمة الصالح العام و يمكن للمواطنين مراقبة تصرف الدولة بهذه الأموال عن طريق المجلس النيابية.

و نشير في الأخير إلى أن الضريبة تقوم على قواعد رئيسية هامة لن نطيل هنا بشرحها بل نكتفي بالإشارة إليها و هي قاعدة: العدالة، اليقين، الملاءمة و الكفاءة.

الفقرة الثانية : أنواع الضرائب (وعاء الضريبة).

يقصد بوعاء الضريبة المادة الخاضعة لها، و التي كانت تفرض على الأشخاص و يسمى بالضرائب على الأشخاص أو الجزية، أو على الرؤوس و تفرض بسعر موحد و إذا كان هذا النوع من الضرائب قد تلاشى و اضمحل و حل محله ضريبة تفرض بأسعار مختلفة تتدرج تبعا للمركز المالي و الاجتماعي للمكلف، تسمى بالضرائب على الأموال و هي التي يكون محلها مالا من ثروة أو دخل. و بذلك تكون المادة الخاضعة للضريبة ليست أشخاصا و إنما أموال المكلف، فيتم اقتطاع الضريبة إما بشكل مباشر و يطلق عليها "الضرائب المباشرة" أو يتم اقتطاع الضريبة بشكل غير مباشر و تفرض على

وقائع و تصرفات الأفراد بأموالهم، و يطلق عليها تسمية الضرائب غير المباشرة.

I- الضرائب المباشرة : الضرائب المباشرة هي تلك التي تفرض على الوعاء من حيث اكتسابه أو امتلاكه و الوعاء في هذه الحالة ما هو إلا أموال المكلف، و تقسم الضرائب المباشرة بحسب طبيعة المادة الخاضعة لها إلى ضرائب على الدخل، و ضرائب على رأس المال.

أولا : الضرائب على الدخل.

و هي تلك الضرائب التي تتخذ من الدخل و عاءا لها، من هنا أصبح لزاما علينا أن نعرف الدخل و نحدد عناصره لكي نفهم ضريبة الدخل.

يصعب إعطاء تعريف شامل و عام لمعنى الدخل، لأن التشريعات الضريبية للدول لا تتضمن نفس التعريف، و إنما تكتفي هذه التشريعات بوضع قواعد عامة لتحديد مفهوم الدخل الخاضع للضريبة، لذلك يوجد مفهومين للدخل أولهما المفهوم التقليدي حيث أنه بموجب هذا المفهوم يعرف الدخل على أنه "كل مال نقدي أو قابل للتقدير بالنقود يحصل عليه الفرد بصفة دورية و منتظمة من مصدر مستمر أو قابل للاستمرار" (1) و بهذا فإن للدخل ثلاثة أركان رئيسية :

1- صفة النقدية : أن يكون الدخل قابلا للتقدير بالنقود (كالمزايا العينية التي يقدمها صاحب العمل لعماله، أو نصيب المزارع من المحصول، و كذا نصيب كل عامل من إنتاجه،...) أما الأشياء التي لا يمكن تقديرها نقديا فلا تكون دخلا من وجهة نظر الضريبة.

2- الانتظام و الدورية : أي أن يتحدد الدخل بصفة منتظمة و دورية و خلال فترات زمنية متفاوتة و منتظمة و ليس بصفة عرضية كالرواتب و فوائد الأسهم و السندات و الودائع،... غير أن هذه الدورية لا تشترط حصول الفرد على نفس المبلغ من المال، فقد يزيد هذا المبلغ و ينقص.

3- ثبات المصدر و استمراره : لا بد أن يكون مصدر الدخل (العمل، رأس المال) قابلا للبقاء و الثبات النسبي و ليس المطلق، فالدخل المتأني من رأس المال يستلزم دوام رأس المال الذي يعتبر مصدر الدخل و كذلك الدخل المتأني من عمل الإنسان، سواء كان يدويا أو فكريا يستلزم دوام و استقرار العمل لفترة زمنية محدودة ترتبط بحياة الفرد و قابليته على العمل. و أن هذا الثبات في العمل ليس ثباتا مطلقا يستمر لفترة تتعلق بقدرة الفرد على العمل لإنتاج الدخل، و قد يكون مصدر الدخل خليطا من

(1) الدكتور عادل علي حمود القيسي : "المالية العامة و التشريع الضريبي الأردني". الطبعة الأولى. مكتبة كنعان 1996. ص. 155

رأس المال و العمل و هو أيضا يستلزم نوعا من الثبات و الاستقرار و من أمثلة هذا الأخير امتلاك شخص لأداة استثمارية، مكيبة طحن مثلا و يعمل كأستاذ أو قاض و يحصل على دخل مركب و نشير إلى أن هناك مفهوم آخر واسع للدخل يدمج الأرباح و الإيرادات الاستثنائية و جوائز اليانصيب مثلا ضمن الدخل التي يجب أن تخضع للضريبة و قد طبق بعض البلدان طبعاً هذه القاعدة، أما أنواع الضرائب على الدخل فهي :

الضريبة العامة على الدخل : و يقصد بها خضوع مجموع دخول المكلف لضريبة واحدة مهما اختلفت أو تعددت مصادر الدخل و يتوضح ذلك لو فرضنا أن شخصا يحصل على دخول من عدة مصادر (كالعمل، رأس المال المنقول، رأس المال الثابت) فهذه الدخول جميعها تخضع لضريبة واحدة مهما تعددت المصادر و تسمى بالضريبة العامة على الدخل.

الضرائب على فروع الدخل : و يقصد بها أن تفرض ضريبة خاصة منفردة على كل فرع من فروع الدخل بعد تقسيمه بحسب مصادره، أي تفرض ضريبة على الدخل المتأتي من العمل بشكل منفصل على الدخل المتأتي من رأس المال، و بذلك نكون أمام عدد من الضرائب و ليس ضريبة واحدة تفرض على دخل شخص واحد، و أن كل ضريبة تنظمها قواعد مختلفة تبعاً لمصدر الدخل الذي يحصل عليه الفرد، و بهذا يتوزع العبء الضريبي على أساس تعدد و تنوع مصادر الدخل. و مهما يكن من أمر المفاضلة بين النظامين المذكورين، فإذا كان نظام الضريبة العامة على الدخل أفضل من الوجهة العلمية لمراعاة المقدرة التكليفية للفرد، إلا أن تطبيقه يحتاج إلى جهاز ضريبي متقدم فنياً، و إذا كان نظام الضرائب على فروع الدخل أكثر يسراً و مرونة في التطبيق إلا أنه لا يخلو من العيوب، و خاصة ما يتعلق بتحقيق العدالة في توزيع الأعباء العامة عن طريق فرض ضريبة عامة واحدة مبسطة على مجموع الدخل.

ثانياً : الضرائب على رأس المال.

و هي الضرائب التي تتخذ من رأس المال وعاءاً لها، و يقصد برأس المال مجموع الأموال (العقارية و المنقولة) التي يمكن تقديرها بالنقود و التي يملكها الشخص في لحظة معينة، سواء كانت منتجة لدخل نقدي أو عيني أو لخدمات أم عاطلة عن إنتاج أي دخل، و تنقسم الضرائب على الدخل إلى نوعين :

الضريبة السنوية (العادية) على رأس المال : تفرض هذه الضريبة بسعر منخفض على القيمة السنوية لمجموع رأس المال الفرد و ثروته، و هذه الضريبة يتمثل فرضها في صورتين أولهما في فرض ضريبة

وحيدة على رأس المال تعني كلية عن فرض الضرائب، و ثانيهما في فرض ضريبة تكميلية على رأس المال إلى جانب الضرائب على الدخل أي تفرض بسعر منخفض لتكون جزءا مكملا لضرائب الدخل، و بهذا نكون أمام ضريبتين، و لكن في الواقع أن الضريبة تقع على الدخل و لو أنها فرضت على ذات رأس المال.

الضرائب العرضية على رأس المال : و هي الضرائب التي تفرض مرة واحدة على رأس المال العرضي الذي يكون وعاءا لها، فهي ضرائب تفرض بسعر مرتفع نتيجة ظروف أو واقعة معينة استثنائية بحيث يكون المال وعاءها و مصدر دفعها تحقيقا لاعتبارات مالية و تنقسم هذه الضريبة إلى أنواع ثلاثة هي :

1- الضريبة الاستثنائية على رأس المال : و هذه الضريبة يتم فرضها على رؤوس الأموال و الثروات التي تكونت خلال الظروف الاستثنائية التي تمر بها الدولة كالحروب أو تعمیر ما دمرته الحرب، أو الحروب الداخلية (الأهلية) أو نتيجة لظروف طارئة كالحصار أو لوضع سيئ أو لعلاج خراب اقتصادي أو للحد من التفاوت في الدخول و الثروات، و هذا النوع من الضرائب رغم أهميته إلا أن له أيضا آثارا سيئة كإخفاض الإنتاج بسبب اقتطاع جزء من رؤوس أموال الأفراد المنتجين، و كذلك تهريب رؤوس الأموال إلى الخارج و انخفاض حجم الضريبة على الدخل بالإضافة إلى تناقص الميل نحو الادخار بين المواطنين و اتجاههم نحو الإسراف خاصة أفراد هذه الطبقة المستهدفة.

2- الضريبة على زيادة القيمة : و تتخذ هذه الضريبة من الثروة (الثابتة و المنقولة) وعاءا لها و يعتبر هذا النوع من زيادة القيمة خارجا عن تصرف مالك هذه الثروة (نتيجة لعوامل خارجية) فتؤدي في بعض الأحيان إلى رفع قيمة هذا العقار كقطعة أرض مثلا في مكان مهجور أدت الزيادة السكانية و العمرانية إلى أن أصبحت وسط المدينة أو القرية فأصبحت قيمتها أكثر بكثير من القيمة الأولية و إذا كانت مؤجرة زادت أجرها بشكل كبير هنالك تصبح تلك الزيادة مصدرا جديدا لزيادة الضريبة على تلك الأرض.

3- الضريبة على التركات :

تفرض هذه الضريبة على واقعة انتقال الثروة (الثابتة أو المنقولة) من ذمة المتوفى إلى ذمة الورثة و تستند هذه الضريبة على أساس السيادة و التضامن الاجتماعي و هي محل خلاف بين فقهاء القانون.

II- الضرائب غير المباشرة : وهي التي تمس المنتجات الاستهلاكية بشكل عشوائي، دون اعتبار للقدرة التكلفة لتحملها، و يُشتكى من عدم عدالتها خصوصاً عندما يقترب عبؤها الضريبي من الدخل أو يُساويه، و أكثر من ذلك عندما تكون الأسر متعددة الأفراد و ذات دخول متواضعة، عندها يُصبح أثره غير لائق خصوصاً بالنسبة للمواد الاستهلاكية الجارية.⁽¹⁾ و تتخذ الضريبة غير المباشرة الشكلين الأساسيين التاليين :

أولاً : الضرائب على الاستهلاك.

و هذا النوع من الضرائب إما أن يُفرض على استهلاك نوع معين من البضائع المحددة و تُسمى في هذه الحالة بـ "الضرائب الخاصة على استهلاك بعض البضائع" و من أمثلة هذا النوع الضرائب الجمركية التي تُفرض على السلع و البضائع الصادرة و الواردة مع تركيز كبير على هذه الأخيرة (المستوردة) و ذلك لعدة اعتبارات، و تكون أسعار هذه الضريبة متفاوتة دوماً فقد تُفرض بنسبة مئوية معينة على قيمة البضاعة التي تُستورد فتُسمى بالضريبة الجمركية القيمة، و قد تُفرض بمقدار معين و محدد على كلّ وحدة من البضائع تبعاً لنوع البضاعة أو حجمها دون النظر إلى قيمتها. أمّا النوع الآخر فهو الضريبة على الاستهلاك و تُسمى بالضرائب الخاصة على استهلاك بعض البضائع كـ "الضريبة العامة على الإنفاق" و هي ضريبة تسري على كلّ أنواع الإنفاق التي يقوم بها الفرد و هو بصدد استخدام دخله بهدف الاستهلاك، و تأخذ الضرائب على الاستهلاك عدة صور منها :

1- الضريبة على رقم الأعمال : و هي الضريبة التي تُفرض على البضاعة عند انتقالها ما بين المنتج الوسيط و المستهلك أي بمعنى آخر عندما تمر البضاعة بعدة مراحل إنتاجية و تجارية ابتداءً من المنتج وصولاً إلى المستهلك⁽²⁾ و يتم ذلك وفق نسب مئوية معتدلة و قليلة تُفرض في كلّ مرحلة من مراحل انتقال البضاعة، و من أمثلة ذلك الضريبة التي تُفرض على تحويل القمح إلى دقيق ثم من دقيق إلى خبز و هكذا.

2- الضريبة على القيمة المضافة : الضريبة على القيمة المضافة ضريبة حديثة نسبياً فقد تم اكتشافها في فرنسا عام 1954م، و هذه الضريبة الحديثة ذات مردود كبير جداً (أكثر من 700 مليار فرنك فرنسي متوقعة بالنسبة لـ 1993م، أي ما نسبته 10% من PIB في فرنسا) و هي مقبولة جداً في

(1) الدكتور أعادل علي حمود القيسي : "المالية العامة و التشريع الضريبي الأردني". الطبعة الأولى 1996. ص. 161
(2) Conférences sur la Micro-économie de Finance Publique. Présentées par Mr. Belarbi Abdelkader. 1999-2000

اقتصاد مؤسس على السوق و تظهر على فاتورة البيع الخاضعين لها المسلمة إلى زبائنهم، و القائمون عليها يضمنون جمعها (تحصيلها) دون صعوبة كبيرة.⁽¹⁾ و يتم فرض هذه الضريبة بتحديد سعر ثابت يتحمل كل شخص من المنتج إلى المستهلك النهائي جزءاً معيناً من هذا السعر الإجمالي خلال مراحل مرورها بهم جميعاً، و بذلك يكون الجميع قد شارك بتحمل جزء يتناسب مع القيمة التي أضيفت للبضاعة أثناء مرورها به.

3- الضرائب على الإنتاج و الاستهلاك : عندما تُفرض الضريبة على الدخل عند إنفاقه

فإننا نكون في هذه الحالة أمام ضرائب تُفرض في مناسبات مختلفة تقع في مراحل مختلفة من المنتج إلى المستهلك، و هذه المراحل تتمثل في انتقال السلعة من المنتج إلى تاجر الجملة و من تاجر الجملة إلى تاجر التجزئة و من هذا الأخير إلى المستهلك، و اختيار أيّ من هذه المناسبات لفرض الضريبة أمر يتوقف إلى حد كبير على ضمان سهولة تحصيلها. و بصفة عامة فإنه يمكن القول بأنّ هذا النوع من الضرائب يُفرض على إنتاج البضاعة أو تداولها و تُسمى في هذه الحالة بالضريبة على الإنتاج كأن تُفرض على نوع معين من إنتاج البضائع، أمّا الحالة الأخرى فهي أن تُفرض الضريبة عند شراء أو استهلاك بعض البضائع و تُسمى هنا بالضريبة على الاستهلاك أو المشتريات.

ثانياً : الضرائب على التداول.

من الطبيعي أن يقوم بعض الأشخاص بادخار جزء من دخولهم ليقوم بشراء أموال عقارية أو منقولة، كما أنه من الطبيعي أن يبيع بعض من الأشخاص أيضاً جزءاً من ثروهم العقارية أو المنقولة (السندات الأذنية و الفواتير و الكمبيالات) لسبب أو لآخر، و في كلّ هذه الحالات يكون ذلك فرصة للدولة لفرض ضريبة على هذه العمليات تُعرف بالضريبة على التداول أو ضريبة انتقال الملكية، و من أمثلة هذا النوع ضرائب الدمغة و ضرائب التسجيل و يُطلق أحياناً على ضريبة انتقال الملكية رسوم التسجيل أو التوثيق و ذلك لأنها تُدفع عند تسجيل أو توثيق التصرفات القانونية الناقلة للملكية مما يُثبت الحق في ملكيتها للمشتري، و يرى بعض كتاب المالية العامة في العصر الحديث أنّ المبلغ الذي يُدفع عن هذه الحالة (واقعة انتقال الملكية) يفوق بكثير نفقة الخدمة التي تُقدمها الإدارة⁽²⁾ هذا بالإضافة إلى أنّ هذا المبلغ يتغير بتغير قيمة المال المراد توثيق عقد ملكيته و هذا ما يجعلنا أمام ضريبة على انتقال الملكية بالمعنى الفني للكلمة و ما يُميز هذه الضريبة عن العديد من أنواع الضرائب هو أنّها تُفرض على أشخاص

(1) Maurice Baslé : « Le budget de l'état ». Edition La Découverte. Paris 1997. p. 22

(2) زينب حسن عوض الله : "المالية العامة". مرجع سبق ذكره. ص. 165

ثبتت مقدرتهم التكليفية و هو ما يعني تحقيق مبدأ هام من مبادئ الضريبة و هو مبدأ العدالة، كما أن تزامنها مع وقت التداول أمر هام حيث يكون متحملها (الممول) أكثر قدرة على الدفع و هذا هو مبدأ الملاءمة، و ينصح الكثير ممن لهم معرفة بأهمية الضرائب بعدم المغالاة في سعر هذه الضريبة لأن ذلك قد يؤدي إلى عرقلة تداول الأموال و بالتالي تعطيل جزء هام من النشاط الاقتصادي و نشير إلى أن هناك خلاف بشأن إدراج الدمغة في الضرائب أو في الرسوم لكن ذلك الخلاف تقل أهميته نظرا لأن كل دولة تصنفها حيث تشاء ضمن أي من هذين النوعين كما نشير إلى أن الرسوم الجمركية تعد نوعا من الضرائب غير المباشرة.

و مهما يكن من تقسيم هذه الضرائب فإن هناك مزايا يتمتع بها كل نوع من الضرائب المباشرة و غير المباشرة يمكن أن نلخصها فيما يلي : (1)

1- بالنسبة للضرائب المباشرة : فهي تتميز أنها أكثر تحقيقا للعدالة في توزيع الأعباء العامة

لأن المشروع الضريبي يستطيع عند فرضها الأخذ بالاعتبارات الشخصية و العائلية للمكلفين و بالتالي مراعاة مقدرتهم على دفع الضرائب، كما أنها تتميز بثبات حصيلتها تقريبا و هو ما يجعل الدولة تطمئن بالاعتماد عليها لتزويد الخزينة العامة بحجم معين من الإيرادات، و يضيف البعض إلى هاتين الميزتين ميزة أنها أكثر ملاءمة من الضرائب غير المباشرة لأن الإدارة المكلفة تعرف مسبقا الأشخاص المكلفين بها، أما في الوقت الحاضر فهناك ميزة لا تقل أهمية عن تلك الميزات السابقة ألا و هي كونها تشعر الأشخاص بأنهم يساهمون في تحمل الأعباء و التكاليف العامة للدولة و يشعرون بعبئها، و فائدة هذا الشعور أنه يشجعهم على الاهتمام بحقوقهم السياسية و يجعلهم يشاركون بفاعلية في اختيار ممثليهم في المجالس النيابية من أجل مراقبة و محاسبة الحكومة على أوجه إنفاقها.

2- بالنسبة للضرائب غير المباشرة : تمتاز بأنها أكثر حصيلة من الضرائب المباشرة و يعود

ذلك إلى أنها تفرض على سلع و خدمات شائعة الاستعمال (يستهلكها عامة الشعب) و أنها أكثر مرونة من الضرائب المباشرة، فيكفي أن يرفع المشرع سعرها قليلا حتى تزداد حصيلتها كثيرا و حتى دون رفع سعرها فإن الإنفاق و الاستهلاك يزدادان باستمرار، كما تمتاز في أن عنصر الإلزام فيها أقل وضوحا منه في الضرائب المباشرة، و تتميز الضرائب غير المباشرة أيضا بأنها تزود خزينة الدولة بالإيرادات اللازمة بسرعة و باستمرار و منذ بداية السنة المالية على العكس من الضرائب المباشرة التي يتأخر في العادة تحصيل إيراداتها إلى وقت متأخر من بداية السنة المالية.

(1) جهاد سعد خصاونة : "المالية العامة و التشريع الضريبي". دار وائل للنشر-عمان. الطبعة الأولى 1999. ص. 118

و مما سبق يلاحظ عدم استطاعتنا الجزم بتفضيل أحد النوعين على الآخر ما دام أن النظام المتبع في الغالب هو نظام تعدد الضرائب و ليس نظام الضريبة الواحدة لذلك لا بد من الجمع بين النوعين حتى تعدل مزايا إحدهما عيوب الآخر و هذا ما تعمد إليه معظم إن لم يكن كل دول العالم.

الفقرة الثالثة : التنظيم الفني للضريبة.

يمر التنظيم الفني للضريبة بعدة مراحل هي مرحلة تحديد الوعاء الخاضع للضريبة و مرحلة تحديد سعر الضريبة و مرحلة تقدير و تسوية الضريبة و مرحلة تحصيلها، و سنتناول ما تبقى من هذه المراحل بإيجاز شديد و ذلك بعد أن تحدثنا سابقا عن المرحلة الأولى و هي مرحلة تحديد الوعاء.

I- تحديد سعر الضريبة : يقصد بسعر الضريبة المبلغ الذي يدفعه المكلف إما بنسبة معينة من قيمة المادة الخاضعة للضريبة أو بسعر ثابت لا يتغير مهما تغير الوعاء الضريبي فتسمى بالضريبة النسبية (القياسية Proportionnelle) أو أنها تفرض بسعر يتغير و يختلف بحسب المادة الخاضعة للضريبة و ظروف المكلف و تسمى بالضريبة التصاعدية (Progressive) و تفرض الأسعار بأسلوب فني تصاعدي يتغير بتغير حجم الوعاء الضريبي.

II- تقدير و تسوية الضريبة : يستوجب فرض الضريبة تقديرها ثم ربطها بالمكلف و ذلك قبل عملية تحصيلها عندما تكون لازمة الأداء و يتم التقدير إما بواسطة الإدارة الضريبية معتمدة في ذلك على المظاهر الخارجية أو الضريبة الجزافية أي على أساس تقريبي لتحديد الدخل استنادا إلى قرائن يفترضها المشرع تتعلق مثلا بالقيمة التجارية للأرض أو ببعض الأرباح أو بواسطة الموظف الضريبي. كما أنه في سبيل تقدير تدخل المكلف قد يؤخذ بأسلوب إقرار المكلف حيث ألزم المشرع كل مكلف بتقديم إقرار يوضح فيه مقدار دخله و مصدره و القيام بملاأ استمارة معينة يبين فيها دخله السنوي السابق مع بيان كافة أرباحه و بيان مركزه الاجتماعي، و على إثر ذلك يقوم الموظف الضريبي بمراقبة الإقرار و دراسته للاطلاع على صحة و دقة المعلومات، و يحق للموظف مناقشة المكلف عن صحة المعلومات الواردة في الإقرار الضريبي و قد يقتنع بصحتها أو يرفضها، و للمكلف حق الاعتراض. و هناك أسلوب تقدير ثالث يقوم على التبليغ من الغير حيث يلزم المشرع رب العمل بأن يقدم إقرارا عن أجور و مرتبات عماله و مستخدميه.

III- تحصيل الضريبة : بعد تحديد سعر الضريبة و تقديره تبقى العملية الأخيرة و هي الأهم

على الإطلاق و الأكثر صعوبة و هي عملية التحصيل حيث يتم عن طريق دفع المكلف مباشرة أو عن طريق حجزها عند المنبع كما هو الحال في الرواتب، و غالباً ما تتميز هذه المرحلة بالكثير من الصعوبات و الالتجاء إلى المحاكم سواء بسبب مراوغات المتهربين من الضرائب أو حدوث أخطاء فنية من طرف القائمين على جمع الضريبة و مقابلتهم بالرفض من طرف المكلفين. و من الجدير بالذكر هنا أن نميز بين أنواع التهرب الضريبي، فهناك تهرب قانوني يتمثل في الامتناع عن القيام بالواقعة أو الحدث الذي تنشأ على أثره ضريبة معينة مثلاً كأن يمتنع عن استهلاك سلعة معينة أو مزاوله نشاط معين و قد يكون هذا في حد ذاته هدفاً استراتيجياً عند الدولة أي التقليل من استخدام سلعة معينة أو مزاوله نشاط كالنشاطات التي تؤثر على البيئة مثلاً، أو التهرب غير القانوني و الذي يكون صاحبه قد خالف القانون و لجأ إلى الغش و المناورة و هذا النوع يوجد بكثرة خاصة في بلدان العالم الثالث.

المطلب الثالث : سياسة القروض العامة (الدين العام).

نعني بسياسة القروض العامة أو الدين العام السياسة التي تنتهجها الحكومة في سبيل تغطية العجز في ميزانية الدولة أو استحداث استثمارات جديدة.

و تعتبر القروض العامة أهم مصادر الإيرادات غير العادية في العصر الحديث، فالدولة قد تلجأ من وقت لآخر إلى الاقتراض من البنوك أو من الجمهور مباشرة و ذلك بإصدار سندات يكتب فيها الأفراد داخل البلد و خارجه. و تنفق الحكومة حصيلة الاقتراض إما في الاستثمار الصناعي كما في حالة الاقتراض لتشيد السكك الحديدية أو إنشاء الموانئ و السدود مما يعود على الدولة بإيراد في المستقبل أو بالقيام بمشاريع عمرانية تزيد من الإنتاج في الدولة فيزيد الدخل القومي كتحسين وسائل الري و البزل و إصلاح الأراضي الزراعية و بذلك تزداد حصيلة الضرائب المباشرة و غير المباشرة، و تعتبر السندات الحكومية وسيلة سهلة لحمل المواطنين على استثمار أموالهم في مثل هذه السندات و ذلك للثقة التي تتمتع بها الحكومة بدل فرض الضرائب و بذلك تتوصل لمدخراتهم المكتتزة. كما تلجأ إليه للحد من خطر التضخم فتقلل من القوة الشرائية بيد المشروعات و الأفراد.⁽¹⁾ و سنقتصر هنا في هذا المطلب على ثلاث نقاط رئيسية سنذكرها بإيجاز و ذلك لإعطاء نبذة عن القروض العامة.

(1) هشام محمد صفوت العمري : "اقتصاديات المالية العامة و السياسة المالية". الجزء الأول. مطبعة التعليم العالي - بغداد 1988. ص. 257

الفقرة الأولى : تعريف و تبرير اللجوء إلى القروض العامة.

القرض العام هو عبارة عن المال الذي تتحصل عليه الدولة عن طريق الالتجاء إلى الجمهور أو المصارف أو غيرها من المؤسسات المالية نظير تعهدا بدفع فائدة سنوية محددة عن المبالغ المدفوعة، و ترد قيمة هذه المبالغ دفعة واحدة أو على أقساط وفق شروط القرض.⁽¹⁾

و من خلال هذا التعريف يمكن أن نكتشف أن القرض العام هو مبلغ من المال و هذا المبلغ قد يكون عينيا أو نقديا لكن هذه الصفة الأخيرة هي الصفة الغالبة، كما أن القرض العام يدفع بصورة اختيارية فهو يتم عادة بإرادة حرة لا أثر للإكراه فيها، فيدفع المقرض بصورة اختيارية و وفق شروط و أحكام عقد القرض، و تفقد هذه الصفة قيمتها عندما تقع الدولة بأزمة اقتصادية أو مالية خطيرة أو عندما تواجه عدوانا خارجيا أو كوارث طبيعية حيث أنها في مثل هذه الحالات قد تلجأ إلى فرض القروض على مواطنيها بصورة إجبارية و بذلك لا تختلف القروض هنا عن الضرائب سوى في كون المقرض يستعيد قيمة القرض مع الفوائد المترتبة عليه في المستقبل، كما أنه من خلال التعريف نرى أن القرض العام يدفع من قبل أحد أشخاص القانون العام أو الخاص (مؤسسة أو فرد) إلى الدولة و يمكن لهؤلاء الأفراد أن يكونوا مواطنين أو أجانب كما أن المؤسسات قد تكون مؤسسات مالية وطنية أو أجنبية أو حتى الدول الأجنبية، و من الطبيعي أن يختلف نوع القرض و تأثيره في الحياة الاقتصادية و الاجتماعية تبعا للجهة المقرضة كما أنه من الطبيعي أن يتم القرض العام بموجب عقد يصدر بقانون يتضمن مقابل الوفاء و ذلك لأن القرض العام يختلف عن باقي إيرادات الدولة المالية في كونه يدخل خزينة الدولة بصورة مؤقتة و بفائدة و ذلك بعكس الضريبة.

و اللجوء إلى الاقتراض العام بحاجة إلى تبرير، إذا كان بالفعل، يمثل الفرصة الكبيرة للسماح بتحصيل إيرادات هامة غير ضريبية في أسرع وقت و بتضحيات كبيرة ... و بالفعل هناك ثلاثة مبررات رئيسية يمكن استحضارها لصالح اللجوء إلى الاقتراض :⁽²⁾

1- المبرر السياسي : يستخدم القرض في بعض الأحيان لجذب المكتتبين إلى نظام معين، فعندما يقوم المواطنون بإقراض نقودهم إلى الدولة، فإنهم يقررون التضامن معها. و بعد الثورات و الاضطرابات السياسية يشكل الدين العام وسيلة ربط بين المواطنين و النظام الجديد، كذلك فإن إصدار القروض في بعض الأحيان يظهر كفرصة تعطي للمواطنين إظهار ثقتهم في الحكومة و في مستقبل

(1) جهاد سعد خصاونة : "المالية العامة و التشريع الضريبي". مرجع سبق ذكره. ص. 165
(2) Paul Marie Gaudemet / Joël Molinier. " F.P. Budget / Trésor". Tome I. P. 496

الدولة، لكن التبرير السياسي للقرض لم يشكل أبدا وحده، بجانب الواقع السياسي بل الحقائق المالية هي الأكثر إقناعا.

2- المبرر المالي : يعتبر المبرر المالي هو أكثر المبررات قبولا و يقوم على ضرورة القرض لأن الموارد الضريبية محدودة، فالضغط الضريبي لا يستطيع أن يتجاوز بعض التوسع و إلا فيحدث ردات فعل اقتصادية و سياسية خطيرة غالبا ما تؤدي إلى ثورات خاصة عند التوسع الشديد في الضريبة المباشرة. كذلك فإن النفقات العامة ليست دوما قابلة للضغط (التخفيض)، و هذين العاملين معا يبرران اللجوء إلى القروض العامة و بالإضافة إلى هذين العاملين فإنه في فترات الأزمات الوطنية تكون الحاجات المالية حقا ملحة و هو ما يبرر اللجوء إلى القرض لسرعة الحصول عليه.

3- المبرر الاقتصادي : هناك مبررين اقتصاديين يمكن إعطاؤهما لتبرير اللجوء إلى القرض :

القرض أداة سياسة هيكلية : يمكن أن يستخدم القرض في النهاية للتأثير على البنيات الاقتصادية، فعند استخدامه في تمويل الاستثمارات الإنتاجية فإن تبرير القرض يكون هو أن منتجات هذا المصنع ستسمح بضمان خدمة هذا القرض كذلك عند استخدام أموال القرض في تمويل السدود فإن الطاقة المستمدة منها تغطي أعباء هذا القرض و بذلك تبرر اللجوء إليه، ...

القرض أداة سياسية ظرفية : يشكل القرض كذلك أداة لسياسة ظرفية، فهو بالفعل أداة لامتناع القدرة الشرائية الفائضة و بالمقابل أداة لمكافحة التضخم.

الفقرة الثانية : أنواع القروض العامة.

تنقسم القروض العامة إلى عدة أقسام و ذلك حسب الزاوية التي ينظر إليها منها و سندكر هنا التقسيم القانوني، الإقليمي و الوظيفي لهذه القروض.

I- التقسيم القانوني : يمكن تقسيم القروض العامة حسب طريقة العقد و تبعا لاعتماد مبدأ

الاختيار في الاشتراك إلى قروض اختيارية و أخرى إجبارية.

1- القروض الاختيارية : هذا النوع من القروض هو الأصل في القرض أي الاختيارية بحيث

يكون الفرد حرا في اختيار الاككتاب أو عدمه في الدين العام (سندات القرض) و ذلك حسب ظروفه الخاصة و ميولاته الشخصية و مدى سعيه إلى الربح.

2- القروض الإجبارية : و هذا النوع من القروض لا يكون فيه للأشخاص حرية الاكتتاب أو عدمه و إنما تلجأ الدولة إلى إجبار الأفراد على الاكتتاب في سندات القروض و عادة ما يكون ذلك في ظروف استثنائية و هذه القروض قد تعطي فائدة أقل من معدل الفائدة العادي أو تكون بدون فائدة، كذلك فإن الدولة قد تلزم كل المواطنين على الاكتتاب في السندات كل حسب مقدرته، و قد تقتصر على طبقة معينة و تفرض عليها ذلك و يشبه القرض العام هنا إلى حد كبير الضريبة على رأس المال و نشير إلى أن بعض الدول الأوروبية لجأت إلى هذا النوع من القروض في أعقاب الحرب العالمية الثانية.

II- التقسيم الإقليمي : يعني التقسيم الإقليمي نوعية مصدر القروض، هل هو داخلي أم

خارجي ؟

1- القرض الداخلي : يكون القرض داخليا إذا قامت الدولة بطرح سندات القروض في الداخل بعمالتها الوطنية و اكتتب فيها مواطنو الدولة و الرعايا الأجانب المقيمين فيها أو المؤسسات الخاصة التي تستثمر فيها سواء وطنية أم أجنبية.

2- القروض الخارجية : قد لا تحصل الدولة على الأموال الكافية في السوق الوطنية فتضطر إلى الاقتراض من الخارج و ذلك بأن تطرح سندات القرض في الأسواق العالمية الأجنبية أو تصدر سنداها عن طريق المؤسسات المالية التي تقوم بإصدار القروض للحكومات أو البلديات الأجنبية، كما قد تقترض الدولة من الخارج عندما يكون سعر الفائدة الأجنبي أقل منه في داخل البلد و بذلك تترك أيضا جزءا من رأس المال في يد المستثمرين الوطنيين، و القروض الخارجية تعقد عادة مع بنوك و تعقد في بعض الأحوال بين الحكومات كما حدث أثناء الحرب العالمية الثانية و ما بعدها بين الدول الرأسمالية و الدول النامية أو الدول الرأسمالية فيما بينها و نشير إلى أنه في الوقت الراهن أصبح البنك الدولي و صندوق النقد الدولي يتكفلان بنسبة كبيرة من إعطاء و إمداد العديد من الدول بمثل هذا النوع من القروض (القروض الخارجية) و أغلب هذه الدول هي الدول النامية بالإضافة إلى دول النظام الاشتراكي سابقا.

III- التقسيم الوظيفي (الظرفي) : يعني بالتقسيم الوظيفي ذلك النوع من التقسيم الذي

يعتمد على مدة القرض، هل هو مؤبد أو غير مؤبد ؟

1- القرض المؤبد : و هو أن تحصل الدولة على مبلغ مقابل فائدة معينة للقرض و لا تتعهد هذه الأخيرة بالوفاء بهذا القرض في أجل محدد بل إن لها الحق بالوفاء في أي وقت، فهو مؤبد بالنسبة للدائن فقط دون الدولة، و مع ذلك فبإمكان صاحب هذا القرض الحصول على رأسماله في أي وقت عن طريق بيع سنده في البورصة.

2- القروض القابلة للاستهلاك : يقصد بهذا النوع من القرض القروض التي تتعهد الدولة بسدادها في أجل محدد و تنقسم القروض القابلة للاستهلاك من حيث أجل سدادها إلى قروض قصيرة الأجل (الديون السائرة) و هي تعقد عادة لتغطية حاجة نقدية مؤقتة للخزانة العامة و تتمثل في سندات قصيرة الأجل (من 03 أشهر إلى سنتين)، و قروض متوسطة الأجل و هي أطول مدة من القروض قصيرة الأجل، و قروض طويلة الأجل و هي من 10 سنوات إلى 30 سنة و أكثر و لا توجد حدود دقيقة للفصل بين الآجال القصيرة و المتوسطة و المتوسطة و الطويلة و لكن المسألة متروكة لما يسير عليه العمل في كل دولة.

الفقرة الثالثة : إصدار القروض العامة و انقضاؤها.

يتطلب إصدار القروض العامة تنظيمات فنية تتصل بعملية الإصدار من حيث الاختصاص في إصدار القروض و مبلغها و سعر فائدتها و أنواع السندات المصدرة و فئاتها و أساليب الاكتتاب و تنتهي بانقضاء القرض العام.

I- نظام إصدار القروض العامة : يقصد بعملية إصدار القروض الإجراءات التي تحصل بموجبها الدولة على المبالغ المكتتب بها في سندات القروض من المكتتبين مقابل تعهداتها بوفاء هذه القروض مع فائدة و في آجال محددة و تتضمن مبلغ القرض و سعر الفائدة و أنواع السندات.

1- مبلغ القرض العام : من المتعارف عليه أن مبلغ القرض العام قد يكون محددًا بمبلغ معين عند إصداره أو قد لا يحدد مبلغ معين عند إصداره⁽¹⁾، و يكون القرض محدد القيمة إذا أعلن ذلك في بدايته و يتم على أساس ذلك إصدار السندات الخاصة بالاكتتاب بمجرد تغطية أو بانتهاء المدة المحددة للاكتتاب، و إذا تم تحصيل مبالغ تزيد عن قيمة القرض عند الاكتتاب فإن الدولة تصدر قرارًا بتخفيض تلك المبالغ لتساوي في النهاية القيمة المحددة للقرض عند إصداره و قد يعفى صغار المكتتبين من هذا

(1) الدكتور عادل مليح العلي و طلال محمود كداوي : "اقتصاديات المالية العامة"، الجزء الثاني، جامعة الموصل، دار الكتاب للطباعة و النشر 1989. ص. 238

التخفيض بغية تحقيق نوع من العدالة في توزيع السندات، كما أنه قد لا تحدد الدولة قيمة القرض و إنما تستعيض عن ذلك بتحديد تاريخ معين لينتهي الاككتاب عند نهايته و من ثم يتحدد مقدار القرض بقيمة السندات التي تم اكتاب الجمهور فيها عند نهاية المدة و يحدث ذلك عادة عندما تكون الدولة بحاجة إلى كمية كبيرة من الأموال كما هو الحال في أوقات الحروب و الأزمات الاقتصادية.

2- سعر الفائدة : من أجل حث الأفراد على الاككتاب في السندات العامة تقوم الدولة بمنحهم عدة مزايا تكون الفائدة السنوية من أهمها و ذلك بمراعاة حالة السوق المالية و مركز ائتمان الدولة و حجم مبلغ القروض المطلوب و مدته و احتمال تغير سعر الفائدة، كما أن الدولة قد تقوم بإعطاء امتيازات ضريبية و ذلك بتقرير إعفاء سندات القرض من الضريبة أو الفوائد المحقة أو إعفائهما معا و هناك امتيازات قانونية أخرى تتمثل في استثناء هذه السندات من قابلية حجز كافة أموال المدين بواسطة دائئيه و هناك امتيازات أخرى تتمثل في الامتيازات الخاصة بالتأمين ضد مخاطر انخفاض قيمة النقد و ذلك بتقرير سعر فائدة مرتفع جدا يعوض ما قد يطرأ من انخفاض في قيمة النقد أو ربط قيمة السند الحقيقية بقيمة مال عيني ترتفع قيمته بارتفاع المستوى العام للأسعار، الذهب أو الأراضي العقارية على سبيل المثال.

3- أنواع السندات المصدرة : تحدد القروض العامة شكل سندات الحكومة التي تصدرها الدولة و تطرحها في عملية الاككتاب العام و قد تكون هذه السندات اسمية و هي التي تحمل اسم صاحبها كما يقيد في سجل الدين العام و لا تدفع فوائدها إلا لصاحبها أو من ينوب عنه قانونيا و تتميز بتأمين صاحبها ضد مخاطر الضياع و التلف و السرقة، أما عيوبها فهي عدم المرونة في تداولها و هناك السندات لحاملها و هي لا تحمل اسم شخص معين و بالتالي فملكيتها تنتقل بالتسليم وفق المبدأ القلنوني "الحيازة في المنقول سند الملكية" (1) و هي عكس الاسم في امتيازاتها و هناك أيضا السندات المختلطة و هي السندات الوسط بين كل من السندات الاسمية و السندات لحاملها، فهي اسمية بالنسبة لنقل ملكيتها إذ لا تنقل إلا بالتوقيع على ظهرها كما هو الحال في الاسمية أما فوائدها فتعطي لحاملها بعد تقلم الكوبونات كما يحدث بالنسبة للسندات لحاملها دون تطلبها لإجراءات التأكد من الشخصية. و بصفة عامة فقد تصدر سندات القرض كأحد الأشكال السابقة و قد تصدر بمختلف أنواعها و ذلك بغية تلبية أذواق جميع الراغبين في الاككتاب.

(1) الدكتور عادل فليح العلي و طلال محمود كداوي : "اقتصاديات المالية العامة". الجزء الثاني. مرجع سبق ذكره. ص. 241

4- طرق الاكتاب : تلخص طرق الاكتاب في السندات العامة في أربع طرق معروفة

و ثابتة و هي الاكتاب المباشر و فيه تقوم المؤسسة أو الدولة الراغبة في الاقتراض بنفسها ببيع سندات قرضها لمن يرغب في ذلك من الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين، و قد يساعدها في ذلك البنك المركزي أو البنوك التجارية أو حتى وزارة المالية بعملية الترويج مقابل عمولة مالية، و هناك الاكتاب المصرفي و تتمثل في بيع السندات للمصارف و ترك الحرية لها في إعادة بيعها في السوق المالية أو مباشرة للجمهور، و هناك الإصدار في البورصة و وفقا لهذه الطريقة تقوم الدولة بطرح سندات قرضها العام في بورصة الأوراق المالية و تحدد البيع بدفعات صغيرة يوميا و بالسعر الذي تحدده السوق، و أخيرا هنالك الاكتاب بالمزايدة وفقا لهذه الطريقة يجري الاكتاب في السندات العامة عن طريق المزايدة، حيث تعلن الدولة قبول الاكتاب في سندات القرض بسعر أقل من سعر التكافؤ و بحد أدنى معين و تمنح الأولوية في التخفيض لمن يتقدم بأعلى سعر ممن يليه حتى تتم تغطية القرض و لاشك أن كل طريقة من هذه الطرق تتمتع بمزايا و يؤخذ عليها بعض المآخذ.

II- انقضاء الديون العامة : تنقضي القروض العامة بالوفاء أو الاستهلاك أو التثبيت

أو التبديل. و يكون التخلص من القرض نهائيا في حالتي الوفاء و الاستهلاك. أما في حالة التبديل و التثبيت فإن الدولة تتخلص من قرض بعقد قرض آخر. كما قد تتوقف الدولة أو تمتنع عن دفع فوائد القرض العام أو أصله، فيعجز المقرضون عن اقتضاء حقوقهم.⁽¹⁾ و سنوجز هنا كل حالة من هذه الحالات.

1- انقضاء الدين بالوفاء : الوفاء أو الأداء الفوري هو الوسيلة الطبيعية لانقضاء الدين

و هناك تميز بين الوفاء للقرض المؤبد و القرض الآجل، فإذا كان هذا الأخير يتم تسديده في موعده المحدد و حتى أنه قد يكون قبل ذلك و هذه النقطة أيضا محل خلاف لأنها قد تضر بالدائن الذي وظف أمواله في سبيل الحصول على فوائد فإن تسديد القرض تتحكم الدولة في موعده لأنه لا يتضمن أجلا محددًا لسداده مما يعني أن العقد يميل لصالح الدولة لكنها قد تتنازل عن ذلك الحق و تقوم بقضاء الدائنين متى أرادت و ربما يكون ذلك في وقت مبكر إذا تحسنت ظروفها بشكل جيد و غالبا ما يتم ذلك بشكل أقساط متفاوتة لأن مبلغ الديون المؤبدة ضخمة جدا في أغلب الأحيان.

(1) د. عبد الحميد محمد القاضي : "مبادئ المالية العامة". مرجع سبق ذكره. ص. 225

2- انقضاء الدين العام بالاستهلاك : يعني انقضاء الديون العامة بالاستهلاك سداد قيمة هذه الديون تدريجيا على عدة دفعات إلى خايلي سنداتة خلال فترة معينة وفقا لما تقضي به شروط الإصدار و ذلك لأن الدولة عند إصدار القروض العامة قد تلتزم باتباع خطة معينة لاستهلاك سنداتة تحدد تفاصيلها في جدول محدد و يوزع الاستهلاك فيها إلى عدد من السنين و قد لا تلتزم في ذلك مقدما بخطة معينة و تحتفظ لنفسها ببعض الحرية في اختيار وقت و طريقة الاستهلاك، و تتلخص الطرق الفنية لاستهلاك القروض العامة في ثلاث طرق هي الاستهلاك على أقساط سنوية محددة يمكن أن تدرج في ميزانية الدولة و الاستهلاك بالقرعة و الاستهلاك عن طريق الشراء من سوق الأوراق المالية و قد تعتمد على خطة السداد بداية بأقرها أجلا إلى أن تنتهي بنهاية أطولها مدة.

3- التبديل كأداة لانقضاء الدين العام : قد تلجأ الدولة في سبيل سداد القروض العامة إلى تبديل القرض العام بقرض عام جديد أقل منه فائدة و تستهدف هذه الطريقة تخفيف عبء الدين العام و يحدث ذلك غالبا في أوقات انخفاض أسعار الفائدة في السوق عن سعرها وقت إبرام عقد القرض و تظهر أهمية هذه الأداة كثيرا في القروض المؤبدة.

4- التثبيت كأداة لانقضاء الدين العام : يقصد بتثبيت الدين العام تحويل قرض قصير الأجل إلى دين مثبت أي قرض مؤبد أو طويل أو متوسط الأجل و يكون ذلك بمحض إرادة الدائنين و ذلك بأن ينخير حامل سند القروض قصيرة الأجل أو أذونات الخزنة العامة المراد تثبيتها بين الاكتاب بسنداهم في القروض الجديدة أو استرداد قيمتها و بذلك فقد تستخدم قيمة سندات الموافقين على الاكتاب الجديد في سداد قيمة سندات من رفضوا ذلك.

المبحث الثالث : مركبات السياسة المالية و ورجة

سرونتها

إن الاختيارات المتعلقة بحجم النفقات و الإيرادات العامة، و كذا مستوى الأجر الذي هو نتيجة و نموذج لتمويل يعود بشكل عام لأهداف سياسة شاملة لمكافحة البطالة و التضخم، و الاستخدام المنتظم لميزانية الدولة في الوقت الراهن كأداة لسياسة اقتصادية كلية، أمر مرفوض لكن التحولات في المالية العامة بفعل التحليل الكييزي بقيت هي أساس السياسة المالية التلقائية (Conjoncturel)، و ذلك بعكس مبادئ تسيير الميزانية الأورتودوكسي الذي يقوم على الثبات الدغمائي (Dogme) لتوازن الميزانية

السنوي مهما كان تطور النشاط الاقتصادي العام. إن اقتصاد السوق الذي يتضمن استقلالية قرار المستهلكين و المنتجين التي تتميز بالفعل بتدفقات لمعدل نمو النشاط، في الأجل القصير، هذه التدفقات يفترض أن يكون سببها هو تباين العرض العام بواسطة الاستخدام الأمثل اللازم للإنتاج الموجود و الطلب العام الفعلي، في اقتصاد مغلق عن الخارج، هذا الطلب يكون مركبا من الطلب الخاص للاستهلاك و الاستثمار و كذلك الطلب العام. هذه المقاربة تشكل نقطة اهتمام للسياسة المالية الظرفية التي ينتظر أن تؤثر بواسطة تغيير النفقات العامة أو الإيرادات العامة الذين يشكلان افتراض انسجام الطلب العام، بحيث يخلقان أو يغيران الرصيد العام و التي تعطى بهدف انسجام الطلب الفعلي، بمساعدة مضاعف الميزانية مع الإنتاج المتوفر الذي لا يعتبر الزيادة إلا في الأجل المتوسط و الطويل، أما في ظل الاقتصاديات التي يكون فيها الطلب و العرض عالميين، فإن سياسة انتعاش أو ثبات النشاط الوطني تهدف إلى معدل استخدام متوسط للقدرات الإنتاجية ثم مرتفع قدر الإمكان و هذا يترجم بأحسن استخدام (accessible) يأخذ في الحسبان المستويات المحتملة (المقبولة) للتضخم و رصيد الميزان الجاري الخارجي. و حسب هذه النظرية فإن التغيرات في الكتل المالية تؤثر على مستوى النشاط الاقتصادي، لكن تغيير معدل النمو في الاقتصاد يؤثر هو الآخر بصفة تلقائية على الميزانية العامة و لاشك أن ميزانية الدولة يتم عن طريقها تحقيق العديد من أهداف السياسة المالية الحكومية بل إنها تعبر عن هذه السياسة في مرحلة معينة (سنة) و كذلك يجب أن تنسجم أيضا مع الأهداف الكبرى و الخطوط العريضة للسياسة الاقتصادية المستقبلية (طويلة الأمد) و دون أن نطيل الحديث هنا عن كل هذه المظاهر و التأثيرات فسنتكفي في هذا المبحث بعرض و جيز لمركبات السياسة المالية و التي هي السياسة الظرفية و السياسة الهيكلية، بالإضافة إلى درجة مرونة هذه السياسة.

المطلب الأول : السياسة المالية الظرفية.

الفقرة الأولى : تعريف السياسة المالية الظرفية و أدواتها.

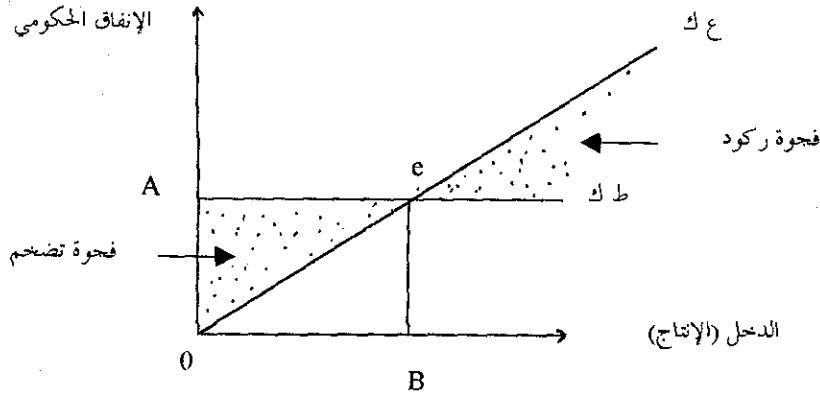
تعني السياسة المالية الظرفية ما تنتهجه الدولة في مواجهة الاختلالات العرضية التي تحدث في الاقتصاديات المختلفة من تضخم و كساد أو ارتفاع مفاجئ في أسعار بعض المواد الاستهلاكية أو الطاقوية، و ذلك باستخدام أدوات السياسة المالية الأوتوماتيكية العادية و غالبا ما تنتهي صلاحية هذه السياسة بزوال الأسباب التي وضعت لأجلها، ففي فترات الكساد مثلا يرتفع عدد الذين يطالبون و يحصلون على تعويضات البطالة بينما يتناقص هذا العدد عندما تعود الأمور إلى نصابها.

و تستخدم هذه السياسة الأدوات الأوتوماتيكية (التغيرات الأوتوماتيكية في حصيلة الضرائب-الإعانات الحكومية و الإعانات الاقتصادية-التغيرات في مستوى الإنفاق -سياسة توزيع الأرباح الرأسمالية- تعويضات البطالة)، و كما سبق و أن ذكرنا فإن تبني هذا النوع من السياسات لا يتطلب سياسة فاعلة من طرف الدولة و أن أيا من هذه الأدوات لا يستطيع لا بمفرده و لا مع غيره أن يمنع حدوث الكساد أو التضخم و كل ما يستطيع فعله هذه الأدوات هو تباطؤ أو تقليل معدل الزيادة أو النقصان في الإنفاق العام و هو ما يؤدي إلى تقليل حدة التضخم أو الكساد و هكذا فإن الأدوات الأوتوماتيكية أو السياسة الظرفية تشكل نوعا من العازل حيث أنه من خلال تخفيف سرعة التقلبات الدورية فإنها تعطي راسمي السياسات المالية (المهيكلية) وقتا إضافيا للوصول إلى قرارات ملائمة و واضحة، تؤدي إلى الاستقرار على مستوى الاقتصاد القومي.

الفقرة الثانية : دور السياسة المالية الظرفية في إعادة التوازن.

تلعب السياسة المالية الظرفية دورا كبيرا في إعادة التوازن الاقتصادي و محاربة ظاهرة التضخم و الكساد و يقال أن هناك فجوة تضخمية عندما يفوق الإنفاق القومي (استهلاكي + استثماري + صافي التعامل مع العالم الخارجي) إجمالي الإنتاج القومي عند مستوى الاستخدام الكامل، و هذا يعني زيادة إجمالي الطلب على السلع و الخدمات المختلفة عن إجمالي الإنتاج الذي يمكن أن يحققه الاقتصاد في حالة التوازن مما يؤدي إلى ارتفاع أسعار هذه السلع و الخدمات بمعدلات تتزايد نسبتها كلما اتسعت الفجوة بين إجمالي الإنفاق و إجمالي الإنتاج، و هذا ما يسمى بالتضخم الاقتصادي و يقال بأنه توجد فجوة انكماشية عندما يقل إجمالي الطلب عن إجمالي الإنتاج القومي، مما يتسبب في انخفاض مستويات أسعار السلع و الخدمات المختلفة بمعدلات تتزايد كلما اتسعت الفجوة الانكماشية و تعرف هذه الحالة بالركود الاقتصادي أو الانكماش الاقتصادي و يمكن توضيح مفهوم كل من الفجوة التضخمية و الفجوة الركودية بشكل بياني :

الشكل I-1 : الفجوة التضخمية و الفجوة الانكماشية.



المصدر : محمود حسين الوادي : "المالية العامة و النظام المالي في الإسلام". ص. 187

و تعتمد السياسة المالية في الآجال القصيرة على تحقيق التوازن الاقتصادي الكلي و ذلك باستخدام الأدوات السابقة الذكر حسب الحالة المراد معالجتها، ففي أوقات التضخم تبني الحكومة سياسة انكماشية تقوم على : (1)

1- تخفيض الإنفاق الحكومي خاصة ما يتعلق بالإنفاقات في السلع الاستهلاكية و السلع الكمالية.

2- ترشيد الإنفاق العام في المرافق الحكومية.

3- الحد من الإسراف و التبذير في المشروعات الحكومية و مؤسسات القطاع العام، و توجيه الإنفاق العام لنفقات عامة منتجة.

4- عدم المساس بأوجه الإنفاق التي تهدف إلى زيادة الطاقة الإنتاجية.

أما في الحالة التي يكون الاقتصاد الوطني فيها يعاني من حالة كساد فإن الدولة تعتمد إلى إجراءات أخرى تهدف إلى زيادة الطلب الكلي فتقوم بضخ أموال في السوق على شكل نفقات عامة تزيد من القدرة الشرائية عند المواطنين كما تقوم بتخفيض الضرائب أيضا. و إذا كانت الحكومة في فترات تبنيتها لسياسة تقشفية تعتمد إلى الحد من الإنفاق في مجال الخدمات فإن ذلك لا يعدو في الغالب كونه حالة مؤقتة تزول بزوال أسباب التضخم و عودة الوضع الاقتصادي إلى حالة التوازن و الاستقرار.

(1) محمود حسين الوادي : "المالية العامة و النظام المالي في الإسلام". مرجع سبق ذكره. ص. 187

المطلب الثاني : السياسة المالية الهيكلية.

الفقرة الأولى : تعريف السياسة المالية الهيكلية.

نعني بالسياسة المالية الهيكلية الخطط المالية التي تضعها الحكومة و تسهر على تنفيذها خلال مدة زمنية محددة و تهدف هذه الخطط إلى إنشاء مشاريع بنية تحتية و إقامة كافة المرافق الحيوية لخدمة التنمية الاقتصادية و المواطن (التعليم، الصحة، السكن، الإنارة، الشبكات الطرقية، ...)، و تستخدم الدولة في سبيل تحقيق ذلك أدوات السياسة المالية المقصودة (التلقائية) حيث تقوم الدولة بإنشاء المشاريع مباشرة في حالات الركود عندما يكون القطاع الخاص محجما و غير راغب في الاستثمار و تقوم بإجراء تعديلات ضريبية داخل النظام الضريبي للحيلولة دون حدوث الكساد أو التضخم كما تقوم أيضا بمكافحة البطالة عن طريق استيعاب موظفين في الوظائف العامة و عندما تشعر الدولة باحتمال حدوث تضخم فإنها قد تقوم بسحب جزء من القدرة الشرائية من المواطنين بواسطة الاقتراض العام كما أنه في حالات ارتفاع الأسعار و عندما يصبح العرض قاصرا عن تلبية الطلب فإن الدولة بالإضافة إلى قيامها بإقامة مشاريع اقتصادية عامة تقوم أيضا بمنح إعانات للمنتجين و تشجيع الاستيراد و ذلك لتلبية ذلك الجزء الفائض من الطلب.

و بعكس الأدوات الأوتوماتيكية للسياسة المالية فإن هذه الأدوات (التلقائية) لا بد و أن يتم رسمها بشكل جيد و الأخذ بكافة الاعتبارات و ملاءمتها مع مختلف السياسات الاقتصادية الأخرى و خاصة السياسة النقدية كما أن السياسة المالية الهيكلية تتميز بتكلفتها المرتفعة نظرا لأهمية المشاريع الاقتصادية التي تهدف إلى تحقيقها و كذا طول الفترة الزمنية التي ترسم لها عادة.

الفقرة الثانية : دور السياسة المالية الهيكلية في تحقيق التوازن.

لاشك أن السياسة المالية الهيكلية و هي في طريقها إلى تحقيق التنمية الاقتصادية تحاول المحافظة على التوازن الاقتصادي لكن الشيء الذي يميز السياسة المالية الهيكلية أن نظرها إلى التوازن تتمتع ببعده النظر، فليس المهم تحقيق التوازن الاقتصادي تلقائيا أو مرة أو مرتين خلال فترة طويلة من الزمن و إنما الهدف هو استمرار هذا التوازن و ترابطه العضوي مع كافة المتغيرات داخل الاقتصاد الوطني حتى يبقى هو الصفة السائدة و كذا تحقيق الرفاه لكافة أفراد هذا المجتمع و تقريب فرصهم في جني ثمار هذا الرفاه و التقدم الاقتصادي لذلك فإن الحكومة يجب أن يكون أولى أولوياتها دوما هو إعداد و تطبيق سياسة

متكاملة تقوم على : الإنفاق على التعليم و الصحة و الإنفاقات الاجتماعية و الإنفاقات على الإسكان و التنمية الحضارية و إنفاقات تنمية الموارد الطبيعية و إنفاقات تنمية الصناعة و الإنفاق على النقل بالإضافة إلى الإنفاقات الدولية و الإنفاقات الحربية.(1)

المطلب الثالث : مرونة السياسة المالية.

منذ "كيتز" و الكيتزين فإن السياسة المالية تعتبر في العديد من الدول كأداة رئيسية في السياسة الاقتصادية و ذلك بمركبتها الاثنتين (السياسة الظرفية و السياسة الهيكلية)، و هذا ما يستدعي كما أسلفنا سابقا فهم مصطلح السياسة المالية بشكل واسع و فهم سياسة الدولة طبعاً و لكن أيضاً يجب معرفة النشاطات المحلية و التمويلات الاجتماعية يعني الإدارات العامة، المحاسبة الوطنية و تأثير كل منهما على جميع الحسابات و ذلك لأن الدولة تضع وسائل أكثر أو أقل مباشرة لتحويل نفقاتها و القيام بجميع نشاطاتها.

و إن استخدام كافة هذه الأدوات لتشكيل السياسة المالية يتعلق أساساً بدرجة المرونة، هذه المسألة من وجهة نظر "جان لوك البان Jean-Luc Pain" أنه يمكن أن نقول بطريقة، بركماتية، نظرياً أن السياسة المالية مرنة جداً خاصة في الأمد المتوسط نستطيع نظرياً زيادة أو تخفيف هذه الضريبة أو تلك، زيادة أو تخفيض هذا الإنفاق أو ذلك، و بدراسة مختصرة للسياسة المالية نستطيع توقع المرونات الكبرى للسياسة المالية، لكن تغيير و تحقيق التوقعات الاقتصادية يبقى دوماً أكثر تعقيداً، خاصة في موضوعنا هذا، هذه التعقيدات تترجم بواسطة تصلب كبير للسياسة المالية في الفترة القصيرة التي تجب معالجتها في الأمد المتوسط، فالسياسة المالية في الفترة القصيرة تعترضها صعوبات تتمثل في : (2)

I - عدم التأكد من تشخيص الظروف : المقرر للسياسة المالية يترك مكاناً لعدم التأكد

و عدم التأكد هذا مركب من ثلاث نقاط :

- 1- المقرر لا يعرف أن هناك تأخراً في الوضعية الحقيقية.
- 2- المقرر غالباً حر في تشخيص حقيقة الأسباب للوضعية الحالية أو التي هو بصدد اتخاذ القرار فيها.
- 3- المقرر غالباً في حالة عدم يقين حتى و لو حصل على أحسن الوسائل لتصحيح الصعوبات

(1) الدكتور عبد المنعم فوزي : "المالية العامة و السياسة المالية". مرجع سبق ذكره. ص. 68

(2) Revue française de F.P. 1994. p. 65

II- الشك في فعالية الوسائل : منذ الصدمة البترولية الأولى و إخفاق السياسة الكيترية فإن استخدام الميزانية كأداة فعالة في السياسة الظرفية لتحقيق الأهداف المنشودة أصبح مجالاً للشك و عدم اليقين في العديد من الدول المتقدمة، هذا التراجع مرده عدة نقاط نذكر منها :

1- صعوبة تحديد نقطة تطبيق المقاييس الفعلية و هو ما يؤدي إلى وجود فترة زمنية بين اتخاذ القرار و تطبيق مضمونه (تحقيقه).

2- و نضيف أيضاً مشكلة تعقد النفقات العامة التي تزداد و تنوع بشكل سريع منذ الثلاثينات من القرن الماضي، و كذلك محدودية الإنتاج.

III- ضيق هامش التحرك : فضيق هامش التحرك فعليا الآن هو العامل الذي يحذر كل استخدام مفرط للسياسة المالية كأداة لتقوم أو التصحيح الظرفي و ضيق هامش التحرك المتزايد و الذي يؤدي للصلابة و عدم المرونة في الميزانية في الفترة القصيرة سببه عدة عوامل هي :

1- **الالتزامات المتعددة الأطراف بتخفيض العجز العامة :** حيث أن العديد من الدول تعتمد إلى تخفيض العجز في ميزانيتها وفقاً لاتفاقات دولية كما هو الحال بالنسبة لبلدان الاتحاد الأوروبي، حيث أنه يجب على الدولة التي تتقدم بطلب الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي أن تفي بشروط هذا الأخير و التي منها تخفيض العجز في الميزانية إلى (1 %)، كذلك فإن صندوق النقد الدولي في إطار تعامله مع البلدان النامية و البلدان الاشتراكية سابقاً يفرض عليها التقليل من العجز في الميزانية إلى أقصى حد ممكن.

2- **تكاثر و تعدد الالتزامات القطاعية.**

3- **تخفيضات الضرائب المحققة سابقاً :** حيث أن الحكومة يصعب عليها دوماً العودة إلى زيادة الضرائب في وقت قريب من الوقت الذي خفضت فيه هذه الضرائب لأن ذلك من شأنه أن يخلق أساساً في نفوس المواطنين، كذلك لأن التخفيض عادة يتم بعد إلحاح في الطلب من طرف المواطنين أو تشجيعهم على الاستثمار في ميدان معين.

4- **الانفتاح على العالم الخارجي :** إن الانفتاح على العالم الخارجي جعل الدولة تفقد العديد من صلاحياتها الداخلية مقابل التزامات و وعود أجنبية، فلكي تتمتع منتجات البلد بنوع من حرية الانسياب نحو شركائه الاقتصاديين يجب عليه أن يخفف من رسومه الجمركية و ضرائبه على منتجات

الغير لكي لا يعامل بالمثل و غالبا ما تظهر هذه المسألة على السطح و تخلق حربا تجارية سواء معلنه أو غير معلنه بين بعض الدول و من الأمثلة الأكثر وضوحا لهذا النوع من الرهانات، العلاقة التجارية بين الولايات المتحدة الأمريكية و اليابان في الوقت الحالي.

5- كما أنه لا ينبغي أن ننسى أثر الابتكارات و معدلات الفائدة الحقيقية المتزايدة في الحد من مرونة السياسة المالية.

و بصفة عامة فإنه يمكن القول بأن السياسة المالية غير مرنة في الفترات القصيرة و لكنها تكون مرنة أكثر فأكثر كلما كانت فترة أطول.

خلاصة الفصل :

لقد مرت السياسة المالية بثلاثة مراحل تطور رئيسية تبعا للفكر الاقتصادي السائد فقد تميزت السياسة المالية في الفكر التقليدي حيث أن هاجس التوازن بين النفقات و الإيرادات ظل هو الهدف الأسمى بغض النظر عن التأثيرات الاقتصادية و الاجتماعية لهذه السياسة و في العشرينات و بداية الثلاثينات من القرن العشرين تعاظمت الأزمات التي تعرضت لها الاقتصاديات المتقدمة و هو ما أدى إلى بروز الفكر الكتري الذي كان بمثابة العصا السحرية التي استطاعت التصدي لهذه الأزمات و ذلك بالاعتماد على أدوات السياسة المالية و منذ تلك الفترة ظلت السياسة المالية تشكل محورا رئيسيا في كل السياسات الاقتصادية حتى سنوات السبعينات حيث أظهرت السياسات الاقتصادية في هذه الفترة التي تميزت بظهور ما عرف بالأزميتين البتروليتين إلغاء أدوات السياسة المالية غير أن ذلك لم يدم طويلا حيث عاد الاهتمام بالسياسات في الثمانينات و التسعينات و تم التركيز على أدواتها من أجل تحقيق نمو اقتصادي منسجم، هذه الأدوات التي تتمثل في السياسة الضريبية و سياسة النفقات العامة و سياسة القروض حيث لم تعد السياسة المالية أداة ظرفية لمجاهة كساد أو تضخم عابر فقط و إنما سياسة هيكلية تهدف إلى تحقيق نمو منسجم و لاشك أن ذلك يتوقف بشكل كبير على مدى مرونة هذه السياسة.

الفصل الثاني أثر السياسة المالية على التنمية

مدخل :

هناك بعض الأنشطة الاقتصادية معترف بها عالمياً باعتبارها مسؤولية الدولة وحدها، بينما هناك أنشطة أخرى، يُوجد اتفاق واسع على أنه من الأفضل أن تُترك للمبادرة الخاصة، و بين هذين الطرفين النقيضين، اتجهت الحكومات إلى التوسع في مجال نشاطها لمجموعة مختلفة من الأسباب، إذ تُواجه الحكومات بمطالب من كثير من الدوائر الانتخابية المتنافسة، و كثيراً ما تجدد نفسها تحت ضغط شعبي قوي يُطالب بمزيد من التدخل، لا لحماية الجماهير فحسب، بل لتنظيم الأنشطة الاقتصادية و العمل بجد و نشاط للنهوض بالنمو الاقتصادي و الرفاهية الاجتماعية أيضاً.

و نظراً لتقسيم الأنشطة الاقتصادية بين القطاع العام من جهة و القطاع الخاص من جهة أخرى و الذي يتجلى في كون الجزء الأكبر من الإنتاج في البلدان النامية مثلاً يقع في أيدي القطاع الخاص، فالزراعة و التجارة و الخدمات الشخصية و السلع المصنعة في قطاع الصناعات الصغيرة يُسيطر عليها بشكل واضح القطاع الخاص الرسمي و غير الرسمي، في حين يتم الاحتفاظ من طرف الدولة بالصناعات التحويلية الكبيرة، و التعدين، و تدبير الموارد المالية للمشروعات المملوكة من طرف القطاع العام و الشركات غير القومية، و بعض المشروعات المملوكة محلياً، أما الكهرباء و الغاز و المياه فتوفرها أساساً المرافق المملوكة للدولة. أمام هذا التقسيم كان لزاماً على الدولة انطلاقاً من مركزها القوي و المؤثر في الاقتصاد الوطني بشكل عام العمل على تحقيق التنمية الاقتصادية من خلال الإدارة الحسنة و التسيير الأمثل و التخطيط المحكم و الدقيق لجانب النشاط الاقتصادي الذي تقوم به من جهة و التوجيه الأحسن و الأمثل لنشاطات القطاع الخاص من جهة أخرى خدمة لذات الغرض، و لن يتأتى للدولة القيام بهذا الدور البالغ الأهمية إلاّ باتخاذ سياسة اقتصادية ذات أبعاد مستقبلية و لاشكّ أنّ السياسة المالية باعتبارها أهم مركبات السياسة الاقتصادية و أكثرها ديناميكية يقع على عاتقها الجزء الأكبر من هذه المهمة. و ممّا لاشكّ فيه أيضاً أنّ مستوى التقدّم الاقتصادي و اختلاف الظروف الاقتصادية حسب الزمان و المكان لا بدّ من أخذها في الاعتبار عند إعداد السياسة الاقتصادية و إلاّ كان مفعولها عكسياً. فخلال الأيام الأولى من تطور السياسة المالية عندما كانت تُستخدم لغرض مكافحة الكساد و منع حدوثه، كان يُفترض بأنّ نفس الأسلوب و نفس الأدوات يُمكن أن تُطبق في كلّ من الدول الصناعية و الدول النامية على حدّ السواء،

لكنّ هذا الافتراض أثبت خطأه في ضوء الاختلاف في المستويات النسبية للتنمية، فالسياسة المالية في الدول الصناعية نجحت لأول مرة عندما أبدت نتائج جيدة في التقليل من آثار الانكماش و محاربة البطالة من خلال تنشيط الطلب، خاصة و أنّ الدول الصناعية لديها أوعية كبيرة من الموارد الإنتاجية غير المستعملة منها معدّات رأسمالية غير مستعملة و مهارات إدارية عاطلة، إذ أنّ السياسة المالية يُمكن أن تُقلل إلى الحد الأدنى من الأثر الدوري من خلال المحافظة على مستوى الطلب الإجمالي عند مستوى العرض الكلي. و من المعلوم أنّ العبء الرئيسي في الدورات الاقتصادية في هذه الاقتصاديات هو التقلبات التي تطرأ على الطلب كما يتم توجيه ضخ الأموال في السوق من خلال الإنفاق الذي يُقدّمه القطاع العام. بالإمكان عندئذ استرجاع استغلال كلّ الوسائل المعطلة و غير المستعملة إلى حالة العمل و التشغيل لزيادة الإنتاج.

و بعكس ذلك فإنّ الوضع مختلف في الدول النامية حيث البطالة مزمنة و تعكس اختناقات تركيبية (عضوية) في الاقتصاد أكثر من تلك ذات الطبيعة الدورية، كما أنّ ضخ (Injection) أو حقن قوة شرائية متزايدة كما هو الحال في الدول الصناعية يميل إلى زيادة في الاستيراد و زيادة في الأسعار أكثر ممّا يقود إلى زيادة في الإنتاج و الإقلال من البطالة. و عموماً فإنه يُمكن القول بأنّ البلدان النامية تُعاني من ضعف و عدم مرونة جهازها الإنتاجي و عدم قدرته على تشغيل مواردها الإنتاجية العاطلة. و متى كانت هذه البلدان تفتقر إلى جهاز إنتاجي قوي يتمتع بالكفاية و المرونة فإنّ أيّ توسع في الطلب النقدي لن يؤدي إلاّ إلى ما ذكرناه من ارتفاع تضخمي في الأسعار و زيادة الاستيراد و لما كان بناء جهاز إنتاجي قوي، و هو جوهر عملية التنمية الاقتصادية، يعتمد أساساً على تراكم رأس المال المنتج في الاقتصاد، فإنّ تعبئة الموارد الرأسمالية اللازمة لبناء الطاقة الإنتاجية أو تمويل التنمية الاقتصادية لا بدّ أن يحتل المكان الأول بين أهداف السياسة المالية و غيرها من السياسات الاقتصادية في البلدان النامية التي تتطلع إلى تنمية اقتصادياتها.

و يُمكن أن يتجلى تمويل التنمية هذا في حجم و نوعية الإنفاقات العامة التي تقوم بها الدولة و التي تكشف بوضوح عن الركائز و أولويات كلّ بلد على حدة، كما أنّ تمويل هذه الإنفاقات و الذي يتم أساساً بواسطة الضرائب يُعتبر عاملاً موجهاً للاقتصاد هو الآخر بحيث يجب أن تتماشى السياسة الضريبية للدولة مع الأهداف العامة و الثوابت ذات الأولوية في كلّ بلد من بلدان العالم و ذلك بأنّ تُشجع الإقبال على العمل و تُعزز من فرض تراكم رأس المال اللازم لعملية التنمية الاقتصادية، غير أنّ استخدام أيّ من السياسة الإنفاقية أو الضريبية يجب أن يُراعي بجديّة الانحرافات التي قد تُحدث أثراً للقيام بتنفيذ هذه السياسة و ذلك بالحيلولة دون حدوثها أو التقليل إلى أقصى حدّ ممكن من تلك الآثار في

حالة ما إذا تعذر تجنبها، و من الجدير بالذكر أن السياسة المالية انتقلت و بحق من مجرد جزء مكمل لخطط التنمية الاقتصادية إلى خطة محورية تؤثر و تتأثر بمستوى التقدم الاقتصادي و الاجتماعي الذي تحافظ على نسقه العام و تراعي توجهاته سواء في ذلك البلدان المتقدمة أو البلدان النامية، و تعد هذه الأخيرة معنية أكثر بالسياسة المالية نظرا لعوامل كثيرة ربما لا تكون موجودة في البلدان الصناعية، من هذه العوامل على سبيل المثال فقدان الأسواق المالية أو تلك المتطورة نسبيا و كذلك وجود قطاعات كبيرة غير نقدية أو لا تشملها العمليات النقدية (Non-monitized) مما أدى إلى تقليل الكفاية في تطبيقات الوسائل و الأدوات النقدية، و يضاف إلى هذين العاملين أن الدور السائد المخصص لعمليات القطاع العام في عملية التنمية يستوجب اعتماداً أكبر على السياسة المالية غير أن هذا لا يعني مجال من الأحوال أنه يجب في البلدان النامية أدوات السياسة المالية بنفس الطريقة و بوجه عام فإننا سنحاول من خلال هذا الفصل اعتماداً على كافة هذه المعايير إبراز دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الاقتصادية. و من البديهي أننا نربطنا بين السياسة المالية و التنمية فإننا سنركز بشكل أكبر على البلدان النامية أكثر من تركيزنا على البلدان المتقدمة التي يأتي هذا الهدف عندها في المرتبة الثانية و ذلك طبعاً بعد الاستقرار، طبقاً للتقسيم التالي :

المبحث الأول : التنمية الاقتصادية و السياسات المالية في البلدان النامية

المبحث الثاني : دور الإنفاق العام في عملية التنمية الاقتصادية.

المبحث الثالث : السياسة الضريبية و عوامل الإنتاج.

المبحث الرابع : تمويل التنمية الاقتصادية عن طريق الدين العام.

المبحث الخامس : الآثار غير المرغوبة للسياسة المالية.

المبحث الأول : التنمية الاقتصادية والسياسات المالية في البلدان النامية

إن كلمة التنمية تشمل جوانب اقتصادية واجتماعية وسياسية وثقافية، أي أن التنمية عملية حضارية شاملة، وهي تختلف في البلدان النامية عن مفهوم النمو في الدول المتقدمة، ففي الدول النامية تعني التنمية تغيرا جذريا في أوضاع ومجالات مختلفة، أما في الدول المتقدمة فإن مفهوم النمو يعني التغيير في الأوضاع القائمة والتي قد لا تكون مختلفة. ولا زال مفهوم التنمية حتى الآن غير واضح في أذهان بعض صانعي القرارات ومنفذيها ولو كان هناك وضوح لمفهوم التنمية في البلدان النامية لما وصلت هذه الدول إلى تراجع وتدهور في معظم المجالات الاقتصادية والاجتماعية، ولا شك أن هناك بعض التطور في مجالات التعليم والصحة في بعض البلدان النامية، لكن دون مستوى الطموح الذي ترغب هذه الدول في تحقيقه. ولا شك أن مشكلة التنمية الاقتصادية ليست مسألة حديثة فقد طرحت هذه المشكلة نفسها على شعوب البلدان النامية منذ فترة حصولها على الاستقلال السياسي عن الاستعمار وذلك غداة الحرب العالمية الثانية، وبعدها تبين لهذه الشعوب أن استقلالها السياسي بات مهددا ما لم تتمكن من تحقيق استقلال اقتصادي عن طريق الحد من مستوى التبعية الأجنبية وتحقيق معدلات سريعة للتنمية ولن يتأتى ذلك لهذه الدول إلا بوضع وتنفيذ خطط تنموية تتناول مجمل جوانب التطور الاقتصادي والاجتماعي.

و نشير هنا إلى أن بعض الكتاب الاقتصاديين يحلو لهم تسمية البلدان النامية بالبلدان المتخلفة، وهو مصطلح استخدم كثيرا في الستينات والسبعينات من القرن الماضي لكن هذا المصطلح يحمل نفس الدلالة التي تحملها كلمة التنمية، فلو لم يكن هناك تخلف لما كانت هناك حاجة إلى التنمية بل هناك حاجة إلى النمو والاستقرار، ويعتبر مصطلح "التخلف" و "التقدم" من أكثر المصطلحات شيوعا في الأدبيات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تتناول أوضاع البلدان النامية، وهذا المصطلح لا يزالان يفتقران إلى التحديد العلمي الصحيح شأنهما في ذلك شأن مفهوم التنمية. وتتبع البلدان النامية سياسات مالية مختلفة للنهوض بمستويات التنمية تقوم على النفقات الاستثمارية والنفقات الاجتماعية

المطلب الأول : مفهوم التنمية الاقتصادية.

الفقرة الأولى : تعريف التنمية الاقتصادية.

لا يوجد تعريف جامع و محدد من قبل الاقتصاديين لمفهوم التنمية الاقتصادية و إذا كان هؤلاء الكتاب و المفكرون الاقتصاديون قد اختلفوا في تعريف التنمية الاقتصادية فذلك نظرا لأن عملية التنمية معقدة تنطوي على تطور شامل لجميع أجزاء النظام الاقتصادي كما أنها تؤدي إلى تعديل العلاقات المختلفة التي تربط عناصر هذا النظام بعضها ببعض خاصة و أن التنمية الاقتصادية تقترب بنمو السكان، و تراكم رأس المال، و تطبيق الابتكارات الجديدة في أساليب الإنتاج، و بتغيير تركيب السكان، و تغيير توزيع الإنفاق القومي بين الاستهلاك و الادخار. و أيضا توزيع الدخل بين الشرائح الاجتماعية. و في كلاسيكيات الفكر التنموي هناك بعض الكتاب أمثال Baldwin Meier قد عرفوا التنمية الاقتصادية على أنها "عملية يزداد فيها الدخل القومي و دخل الفرد في المتوسط، بالإضافة إلى تحقيق معدلات عالية من النمو في قطاعات معينة تعبر عن التقدم". و يتفق الشق الأول من هذا التعريف مع بعض الكتاب العرب حيث يرى الدكتور مدحت العقاد أن التنمية الاقتصادية هي "العملية التي تستخدمها الدولة غير المستكملة النمو في استغلال مواردها الاقتصادية الحقيقية بهدف زيادة دخلها القومي الحقيقي و بالتالي زيادة متوسط نصيب الفرد منه، أما الاقتصادي Kindleberger فيؤكد أن التنمية الاقتصادية هي عبارة عن "الزيادة التي تطرأ على الناتج القومية في فترة معينة مع ضرورة توفر تغيرات تكنولوجية و فنية و تنظيمية في المؤسسات الإنتاجية القائمة أو التي ينتظر إنشاؤها". أما نيكولاس و كالدور Nicolas et Kaldor فقد عرفوا التنمية على أنها "مجموعة من إجراءات و سياسات و تدابير متعددة موجهة لتغيير بنية و هيكل الاقتصاد القومي تهدف في النهاية إلى تحقيق زيادة سريعة و دائمة في متوسط دخل الفرد الحقيقي عن فترة ممتدة من الزمن و بحيث يستفيد منها الغالبية العظمى من الأفراد".⁽¹⁾

و تركز هذه الآراء المشار إليها على زيادات الدخل و متوسط نصيب الفرد منه و السياسات الواجب اتباعها إلا أن التنمية الاقتصادية لا تحمل فقط تغير كمي يتمثل في زيادة دخل الفرد الحقيقي فقط و إنما يتمثل في الحقيقة في تغير و تطوير هيكل و بنية الاقتصاد القومي لأن هدف تحقيق زيادة متوسط دخل الفرد الحقيقي لا يمكن تحقيقه إلا عن طريق تغير و تطوير هيكل و بنية الاقتصاد القومي، و في هذا

(1) الدكتور جربي محمد عريقات : "مقدمة في التنمية و التخطيط الاقتصادي". دار الكرمل للنشر و التوزيع. الطبعة الثانية 1997م. عمان. ص. 50

النطاق يؤكد الدكتور محمد زكي الشافعي على أن التنمية الاقتصادية عبارة عن "تحول من أوضاع اقتصادية واجتماعية قائمة، و موروثة و غير مرغوب فيها، إلى أوضاع أخرى مستهدفة" أفضل منها قبل حدوث التنمية".

الفقرة الثانية : طرق قياس مستوى التقدم الاقتصادي (مستوى التنمية).

لقد شاعت المقاييس المادية الإنتاجية و الاستهلاكية في المقارنة بين البلدان و تصنيفها إلى متخلفة و متقدمة حتى اليوم. فالمقاييس التي كانت تقاس في الخمسينات و الستينات و حتى اليوم و من أهمها مستوى الدخل، و الإنتاجية، و معدل التراكم، و معدل النمو، و مستوى المعيشة و الاستهلاك، ... بالإضافة إلى مؤشرات مساعدة تستخدم أيضا منها نصيب كل فرد من السكان في بعض المواد الأساسية مثل الحديد و الإسمنت و الكهرباء أو متوسط إنتاجية الفرد المشتغل أو نصيب الفرد من الإنتاج و الدخل الوطني ... و كذا بعض المواد الاستهلاكية كمستوى استهلاك الفرد من الغذاء، أو الكساء، أو السكن و نسبة السكان الذين يستخدمون وسائل الاستهلاك المعمرة (تلفزيون، ثلاجة، سيارة، ...) أو نصيب الفرد من نفقات التعليم و الصحة أو أسرة المستشفيات، ... كل هذه المعايير تؤخذ في الحسبان من أجل قياس مستوى التنمية الاقتصادية و الاجتماعية في كل بلد و مقارنته مع غيره من البلدان.

أما الأثر الحقيقي فيقاس بمقدار تحسين ظروف حياة المواطنين، فالإنسان في النهاية هو الهدف من التنمية و تحسين نوعية الحياة التي يعيشها هو المقياس الحقيقي للنجاح فيها، فإذا اقتضت التنمية على رفع معدلات النمو دون أن تتحسن نوعية حياة المواطنين لا يمكن القول بأن ثمة تنمية قد تحققت. و عند المقارنة بين الدول النامية و المتقدمة نجد أن هذه الأخيرة تعطي أولوية كبيرة لتنمية الإنسان فكريا و بدنيا أكثر من الأولى و هو ما ينعكس إيجابيا على التنمية في هذه البلدان، فقد أثبتت الدراسات الميدانية منذ فترة طويلة أن مردودية الفرد تزداد و تتضاعف تبعا للمستوى التعليمي الذي يتحصل عليه أو كذا المستوى الصحي له، و سوف نبرز هنا بعض المؤشرات الهامة و المستخدمة عالميا لقياس درجة التنمية الاقتصادية في كافة أرجاء المعمورة و التي تركز على مستويات التعليم و الصحة و نسبة العمر و مستوى الدخل و مستويات البطالة، ...

الجدول II-1 : مؤشرات التنمية في البلدان النامية و مقارنتها بالبلدان المتقدمة.

الدول المتقدمة	الدول النامية	مؤشرات مختارة
1320	4180	عدد السكان (مليون نسمة)
24	%76	نسبة عدد السكان للمجموع العالمي
73	%34	نسبة سكان المدن
54 461 000	78 328 000	المساحة (كلم ²)
%35	%65	نسبة المساحة إلى إجمالي مساحة العالم
11518,183	2560,796	إجمالي الناتج القومي (مليار دولار)
%78	%22	النسبة المتوية إلى الناتج القومي العالمي
%91	%9	النسبة المتوية من إجمالي الناتج القومي الصناعي العالمي
%80	%20	النسبة المتوية من إجمالي إنتاج الغذاء
35	1500	عدد المزارعين والفلاحين (مليون)
13500	1085	متوسط دخل الفرد السنوي (دولار)
700	150	إجمالي الإنفاق العسكري السنوي (مليار دولار)
546,743	97,754	الإنفاق السنوي على التعليم (مليار دولار)
550,711	38,191	الإنفاق السنوي على الصحة (مليار دولار)
454 دولار	11 دولار	متوسط نصيب الفرد من الإنفاق الصحي السنوي
490 دولار	28 دولار	متوسط نصيب الفرد من الإنفاق على التعليم السنوي
3395	2422	نصيب الفرد من السعرات الحرارية في اليوم
%97	%51	نسبة الحاصلين على الماء الصالح للشرب
73 سنة	59 سنة	متوسط عمر الفرد
17 وفاة	90 وفاة	معدل الوفيات بين الرضع (بالنسبة للألف)
-	20 مليون نسمة	الوفيات بسبب الجوع
380 نسمة	2140 نسمة	عدد السكان لكل طبيب
%99	%60	نسبة المتعلمين
%88	%12	نسبة المشاركة في الصادرات العالمية
%83	%17	نسبة الهيمنة على التجارة الدولية
%80	%20	نسبة امتلاك الأرصدة و الأوراق النقدية
%90	%10	نسبة امتلاك العملات الأجنبية
%85	%15	احتياطيات الذهب
%90	%10	نسبة تحقيق الإنتاج و استهلاكه عالميا
%85	%15	نسبة الاستهلاك النفطي
%35	%65	مصادر الثروة الطبيعية

المصدر : مجلة دراسات اقتصادية. مرجع سبق ذكره. ص. ١٥٤

الفقرة الثالثة : مشكلات التنمية في البلدان النامية.

هناك تداخل و تأثير متبادل بين الأنظمة الاقتصادية و غيرها من الأنظمة الموجودة الأخرى كالأنظمة الإدارية و السياسية و الاجتماعية و البيئية و التكنولوجية و بالتالي فإنه لا يعقل وجود نمو شامل في ظل أنظمة اقتصادية ضعيفة. كما أن وجود المشاكل و المعوقات يؤدي إلى عرقلة التنمية الاقتصادية خاصة في الدول النامية و لهذه المشاكل آثار سلبية على المسيرة التنموية و يمكن عرض بعض المشكلات و المعوقات كما يلي : (1)

- عدم توفر الموارد المادية و البشرية مما يؤدي إلى انخفاض دخول الأفراد.
- صغر حجم الأسواق المحلية و ضعف الهياكل الأساسية اللازمة للإنتاج.
- صغر حجم رأس المال و ضعفه سواء الإنتاجي أو الاجتماعي أو النقدي.
- ارتفاع نسبة البطالة بأنواعها المختلفة و التي يترتب عليها ارتفاع نسبة التضخم.
- عدم وجود أجهزة تخطيط اقتصادية كفوءة قادرة على ترجمة الأفكار الاقتصادية إلى واقع اقتصادي.

- انخفاض إنتاجية رأس المال و الذي يعود إلى قلة الأموال المتوفرة مع سوء استخدامها، و ضعف مستويات التعليم و تأخر أساليب الإنتاج بالاعتماد على العمل اليدوي.
- التركيز على إنتاج سلعي واحد في معظم دول العالم الثالث مثل التركيز على الإنتاج الزراعي أو بعبارة أخرى التخصص في إنتاج و تصدير منتج واحد و هو ما يجعل أسعاره هذا المنتج و الوضع الاقتصادي في هذه البلدان عرضة للاهتزاز في أي وقت بفعل التغيرات في الأسواق العالمية.

و يضاف إلى هذه العوامل التي ذكر الكاتب، العديد من العوامل الأخرى لا ينبغي تجاهلها، منها على سبيل المثال لا الحصر عامل قلة الصيانة و ضعف ما هو موجود منها، وكذلك فساد الأجهزة الإدارية و هو ما يمكن أن نعبر عنه بمصطلح الفشل في إدارة التنمية و وسنكتفي هنا بهذا العرض المختصر للتنمية (تعريفها، قياسها، مشكلاتها) لأن هذا الموضوع ليس هو موضوعنا بالأساس و لا يهمننا كثيرا هنا إلا بقدر ما يبين لنا أهمية التنمية و أهم المشكلات المطروحة في الوقت الراهن لكي نتعرف على مدى قدرة السياسة المالية على حل هذه المشكلات.

(1) محمد الدويري : "عقبات في وجه التنمية". مجلة التنمية، 1980، ص. 32

المطلب الثاني : الفرق بين التنمية و النمو الاقتصادي.

إن مصطلح النمو الاقتصادي و مصطلح التنمية الاقتصادية في بعض الأحيان يستخدمان للدلالة على معنى واحد في النقاشات الاقتصادية التي تدور في الوسط الاقتصادي و لكن هناك فرق رئيسي بينهما، و ثمة تشابه بين هذه المصطلحات و تسميات البلدان المتقدمة و البلدان النامية، و لكن موضوعا النمو الاقتصادي و التنمية الاقتصادية يمكن أن يطبقا على تلك التسميات، فالنمو الاقتصادي يمكن عده متعلقا بالدول المتقدمة أما التنمية الاقتصادية فتعد متعلقة باقتصاديات البلدان النامية.⁽¹⁾

إن التوضيح لهذا التمييز بين النمو الاقتصادي و التنمية الاقتصادية يكمن في افتراض أن متطلبات خلق النمو الاقتصادي في البلدان المتقدمة يمكن إنجازها بسهولة و هي ضيقة في مدياتها (مدتها)، بينما تكون متطلبات التنمية الاقتصادية في الدول النامية صعبة التحقيق واسعة في مدياتها (فترتها) أو بعبارة أخرى تحتاج إلى فترة زمنية طويلة، لذلك و في بعض الأحيان يمكن أن يكون هناك نمو اقتصادي في البلدان النامية بلا تنمية.

ففي دراسة نمو بلا تنمية Growth Without Development يشير روبرت كلاور Robert Cluwer في تحليله لاقتصاد ليبيريا (Liberia) إلى أن هناك ارتفاعا سريعا في إنتاج السلع الأولية المصدرة و هي ممولة بشكل واسع من قبل الامتيازات الأجنبية. و يستمر كلاور في تحليله فيقول إن التغيرات الهيكلية التي تحفز عمليات النمو في القطاعات الاقتصادية فضلا عن التغيرات المؤسسية في اقتصاد ليبيريا غير موجودة مع عملية النمو الاقتصادي⁽²⁾ و لكن من الصعوبة جدا أن يكون هناك عمليات تنمية اقتصادية بلا نمو اقتصادي، و يمكن القول بعبارة مختصرة أن النمو الاقتصادي يتضمن إنتاجا أكثر بينما تتضمن التنمية الاقتصادية زيادة في الإنتاج فضلا عن التغيرات الهيكلية و المؤسسية. و بمعنى آخر فإن النمو الاقتصادي لا يتضمن إنتاجا أكثر فقط من خلال استخدام كميات أكبر من عوامل الإنتاج و لكن من خلال الكفاءة أيضا في استخدام وحدات عوامل الإنتاج لإنتاج كميات أكبر من السلع و البضائع، بينما تعد التنمية الاقتصادية عملية مستمرة تذهب إلى أبعد من ذلك لتتضمن التغيرات في تركيب الإنتاج و في توزيع عوامل الإنتاج بين القطاعات الاقتصادية المختلفة.

(1) الدكتور سالم توفيق النجفي و الدكتور محمد صالح تركي القريشي : "مقدمة في اقتصاديات التنمية. الموصل.

الجمهورية العراقية 1988. ص. 17.

(2) نفس المرجع. ص. 17-18.

و يشير النمو الاقتصادي إلى ارتفاع الدخل القومي أو الدخل الفردي فعندما يزداد أو يرتفع إنتاج السلع و الخدمات في دولة ما بأية وسيلة فإن ذلك يعني أن ذلك البلد يمر بحالة نمو اقتصادي، و لكن مصطلح التنمية الاقتصادية يتضمن أكثر من ذلك.

إنما حدث للاقتصاد الإنجليزي في القرنين الثامن عشر و التاسع عشر كان مختلفا بشكل أساسي عما حدث و يحدث في نيجيريا خلال السنوات العشرين التي لحقت اكتشاف البترول، فكلى البلدين كان قد تمتع بزيادة كبيرة في الدخل و لكن الزيادة في نيجيريا قد تمت عن طريق الشركات الأجنبية التي يديرها الخبراء و الفنيون الأجانب الذين يستخرجون البترول الذي يستهلك بشكل رئيسي من طرف الدول المتقدمة (أوروبا، أمريكا و اليابان) و على الرغم من أن الحكومة النيجيرية قد استلمت كميات كبيرة من الدخل جراء إنتاج البترول، إلا أن النيجيريين قد بذلوا قليلا من الجهد في إنتاج ذلك الدخل، لذا فإن تأثير تطور إنتاج البترول يشبه إلى حد كبير ما يحدث عندما تقوم دولة غنية بإعطاء كميات كبيرة جدا من المنح و المساعدات للدول الفقيرة، فما حدث في نيجيريا أو في ما يشبهها من البلدان لا يوصف عادة بأنه تنمية اقتصادية حيث تتضمن التنمية الاقتصادية تغيرات أساسية في هيكل الاقتصاد الوطني أو هيكله البنيوي فضلا عن الارتفاع في الدخل الفردي، و أهم التغيرات البنيوية في هيكل الاقتصاد الوطني ارتفع نصيب الصناعة في الناتج المحلي الإجمالي و ازدياد نسبة السكان الذين يعيشون في المدن أيضا مقارنة بسكان الريف. و يستثنى من هذه القاعدة هجرات السكان إثر الجفاف أو غيره في البلدان النامية) يضاف إلى هذا أن الأقطار التي شهدت عمليات التنمية الاقتصادية عادة تمر خلال فترة زيادة في السكان ثم ثبات أو في نموهم كما أن نماذج الاستهلاك تتغير بزيادة الاستهلاك من السلع المعمرة مثل السيارات و غيرها و باستهلاك السلع الكمالية أيضا، و سلع الرفاه الاجتماعي و خدماته. و هناك عامل آخر رئيسي يميز عملية التنمية الاقتصادية و هو أن أبناء البلد يجب أن يكونوا المشاركين بذواتهم مباشرة في عمليات إجراء التغيرات الهيكلية و تتمتع بفوائد هذه التغيرات.

المطلب الثالث : السياسة المالية في البلدان النامية.

تختلف السياسة المالية في بلدان العالم حسب مستوى التقدم الاقتصادي و الاجتماعي، و بغرض إلقاء الضوء على السياسة المالية في البلدان النامية و مقارنتها بالسياسة المالية في البلدان المتقدمة، سنقوم بإعطاء عرض موجز عن استخدام هذه السياسة في كلا المجموعتين.

الفقرة الأولى : السياسة المالية في البلدان المتقدمة.

إن مستوى التقدم الاقتصادي و الاجتماعي الذي وصلت إليه البلدان المتقدمة في الوقت الراهن كانت له آثار إيجابية على استخدام السياسة المالية كأداة فاعلة من أدوات السياسة الاقتصادية رغم ما تعانيه بعض هذه البلدان من المظاهر التي تعد في حد ذاتها متناقضة كظاهرة الكساد التضخمي (Stagflation) و قد أظهرت السياسة المالية فاعليتها بشكل كبير في هذه البلدان عندما تصدت للأزمة الاقتصادية التي عانت منها الاقتصاديات المتقدمة (الصناعية) في العشرينات و الثلاثينات من القرن الماضي و بعدما بدأت تحقق نتائج جيدة في تقليل البطالة من خلال تنشيط الطلب، خاصة و أن الدول الصناعية لديها أوعية كبيرة من الموارد الإنتاجية غير المستغلة من ضمنها معدات رأسمالية غير مستغلة و مهارات إدارية عاطلة.

و في الوقت الراهن فإن السياسة المالية تلعب دورا لا غنى عنه لهذه الاقتصاديات الضخمة و يتمثل هذا الدور في الحفاظ على التوازنات الاقتصادية و المالية في هذه الدول حيث تتميز بوجود أزمات دورية يتم معالجتها أساسا عن طريق أدوات السياسة المالية (النفقات العامة-الضرائب-القروض-...).

I- النفقات العامة في البلدان المتقدمة :

لقد نتج عن ازدياد نشاط الدولة و تعدد أوجهه ازدياد النفقات العامة التي شهدت تطورا كبيرا منذ الثلاثينات القرن الماضي و بما أن دور الدولة في الاقتصاديات المتقدمة يتميز في الوقت الراهن بالدور التثبيتي (الحفاظ على الاستقرار) فإن الدولة قد تقوم باستثمارات عامة و لكنها لا تهدف إلى القيام أو الإبقاء على هذه الاستثمارات بصورة دائمة و إنما تهدف من وراء ذلك إلى مساعدة القطاع الخاص ليمر من الأزمة التي يعانيها في بعض الأحيان على أن تعود بعد ذلك لمساعدة الأفراد في الحلول محلها، و قد تتجنب الدولة قيام بالاستثمارات العامة في مثل هذه الحالة و تلجأ إلى إقراض الأفراد ليقوموا هم أنفسهم بالاستثمارات.⁽¹⁾ إلا أن هذا لا يعني بحال من الأحوال أن الدولة تقوم باستثمارات عامة إطلاقا إلا لهذا الغرض بل على العكس من ذلك فإن هناك بعض الاستثمارات التي تقوم بها الدولة و تحتفظ بها ذات دور اجتماعي (المدارس، المستشفيات...) أو اقتصادي كبير (الصناعة الحربية، صناعة الطائرات، الشوارع،...).

(1) صفوت محمد العمري : "اقتصاديات المالية العامة و السياسة المالية". الجزء الثاني. مطبعة التعليم العالي-بغداد 1988. ص. 453

II- النظام الضريبي في البلدان المتقدمة :

كما ذكرنا سابقا فإن البلدان الصناعية المتقدمة تمتلك جهازا إنتاجيا ضخما يكفي لاستغلال مواردها المتاحة و أن مشاكلها الرئيسية لم تعد تتمثل في تكوين المدخرات و في تكوين الجهاز الإنتاجي بل تتمثل في العمل على تشغيل هذا الجهاز الإنتاجي القائم مع استبعاد الآثار التضخمية أي تتمثل في ضمان تحقيق توازن التشغيل الكامل، و من المنطقي إذن أن يهدف النظام الضريبي في هذه البلدان و في إطار هذه المشكلة الرئيسية، إلى العمل على ضمان الطلب الفعال الذي يكفي لتحقيق التشغيل الكامل دون أن يؤدي إلى التضخم و يستلزم هذا الوضع في الظروف الاقتصادية العادية، أن تحتل الرغبة في تحقيق العدالة الضريبية و في رفع مستوى الاستهلاك محل الرغبة في تكوين المدخرات، و هي تلك الرغبة التي تسيطر في مرحلة التنمية. كما يستلزم هذا الوضع أيضا في مرحلة التضخم أن تحل الرغبة في ضمان التوازن الاقتصادي و ضبط الاستهلاك الرغبة في العدالة الضريبية. و بامتلاك البلدان المتقدمة اقتصادا متنوعا يولد دخلا قوميا مرتفعا و دخلا متوسطا مرتفعا لنصيب الفرد منه فإن ذلك يقدم أوعية واسعة و متعددة للضرائب، و بشكل عام يقوم النظام الضريبي في البلدان المتقدمة على جملة من المعايير تميزه عن غيره :

- 1) ارتفاع الأهمية النسبية للضرائب المباشرة.
- 2) التوسع في الضرائب التصاعدية.
- 3) ارتفاع أهمية الضرائب العامة.
- 4) ارتفاع المعدل الضريبي.

الفقرة الثانية : السياسة المالية في البلدان النامية.

تضم الدول النامية أو بلدان العالم الثالث دولا عديدة تتفاوت في درجة نموها حسب إمكانياتها المادية و البشرية و مستويات معيشتها المالية. و يدخل في إطارها دول لم تتجاوز مرحلة الاقتصاد المعيشي و مناطق أكثر تفوقا في إنتاجها الصناعي و الزراعي، و من الصعب تعريف الاقتصاد النامي (المتخلف) و إن كان خبراء الأمم المتحدة قد عرفوه بأنه الاقتصاد الذي يسير فيه الإنتاج على وجه العموم بمقدار صغير نسبيا من رأس المال الحقيقي لكل فرد مع وجود مهارات فنية متخلفة نسبيا بأوسع معنى كلمة

التخلف، و قد عرفه البعض فقال إن أحسن اختيار للاقتصاد المتخلف هو معرفة مستوى الدخل الحقيقي و المعدل الذي يزيد به رأس المال الحقيقي للفرد.⁽¹⁾

و باختصار فإن الإنتاج بالنسبة للفرد في هذا الاقتصاد يكون منخفضا نسبيا كما تكون الكفاءة الإنتاجية بطيئة جدا في الزيادة إذا كانت هناك زيادة على الإطلاق.

و رغم أن اقتصاديات الدول النامية تختلف من دولة لأخرى ففي بعضها منابع طبيعية قد لا توجد في غيرها و بعضها تسوده الزراعة بشكل تكاد تكون المصدر الوحيد للموارد الطبيعية (بعض بلدان إفريقيا السوداء مثلا) فإن هناك خصائص عامة مشتركة يمكن مشاهدتها داخل هذه الاقتصاديات منها ظاهرة الفقر الذي تعاني منه شرائح واسعة من مجتمعات هذه الدول و الذي يظهر في شكل انخفاض مستوى دخل الفرد بالإضافة إلى تدهور المكانة الإنتاجية أو زيادتها ببطء شديد هذا مع أنه تتوافر لدى الدول النامية قوى كامنة قادرة على التحسين من هذه الإنتاجية باستخدام الفنون الإنتاجية الحديثة، كما تشترك هذه الدول عموما في ضعف الجهاز الإنتاجي الذي يتركز على المواد الأولية و غالبا ما تكون كل دولة متخصصة في إنتاج و تصدير إحدى هذه المواد الأولية، كما تعاني شريحة كبيرة من الطبقة النشطة في البلدان النامية من البطالة، و تختلف هذه البطالة عنها في البلدان المتقدمة في كونها مزمنة و تعكس اختناقات تركيبية في الاقتصاد أكثر من تلك ذات الطبيعة الدورية.

و قد ظلت السياسة المالية فترة طويلة من الزمن تستخدم في الدول النامية كجزء مكمل لخطط التنمية إلا أنها أصبحت منذ فترة الأداة الرئيسية المستخدمة في إحداث التعديلات التركيبية في الاقتصاد و إحداث النمو و هو ما يحتاج بالضرورة عملية طويلة الأمد. و يرجع التركيز على السياسة المالية في خطط التنمية الاقتصادية في البلدان النامية (في الوقت الراهن) إلى دور الخواص في الاقتصاد الوطني و الملامح المصاحبة لعمل و مفعول السياسة النقدية كفقدان الأسواق المالية أو تلك المتطورة منها نسبيا و وجود قطاعات كبيرة غير نقدية أو لا تشملها العمليات النقدية (Non-monetized) كما أن الدور السائد المخصص لعمليات القطاع العام في عملية التنمية يستوجب اعتمادا أكبرا على السياسة المالية، كما تستخدم السياسة المالية في الدول النامية لمواجهة و مكافحة الضغوط التضخمية و التقلبات في الاقتصاديات النامية الناجمة أساسا بسبب الاختلافات في المنتوجات الزراعية و أسعارها.⁽²⁾ و بشكل عام فإن السياسة المالية في البلدان النامية اعتمدت بشكل كبير في مجال الإنفاق العام على النفقات الاستثمارية في السنوات الأولى من الاستقلال، و بعد ذلك ظهرت الحاجة إلى الاهتمام بالنفقات الجارية

(1) محمد صفوت العمري : مرجع سبق ذكره. ص. 458

(2) غازي عبد الرزاق النقاش : مرجع سبق ذكره. ص. 37

التي أصبحت تشكل الجزء الأكبر من النفقات العامة في العديد من البلدان النامية، أما الإيرادات العامة و التي تتركز بشكل كبير على الضرائب فإنها لم تكن في غالب الأحيان تكفي لتغطية النفقات بسبب المشاكل المرتبطة بضعف الأجهزة الضريبية في البلدان النامية بشكل عام و لذلك فعالها ما تظهر ميزانيات الدول النامية عمجوزا عامة يتم تغطيتها أساسا من مصادر تمويل أجنبية (القروض الأجنبية).

I- النفقات العامة في البلدان النامية :

تختلف نسبة النفقات العامة من بلد لآخر حسب البنيان الاقتصادي، و النهج الاقتصادي و الاجتماعي لهذا البلد أو ذاك، و لإن كان اليوم لم يبق في العالم تقريبا إلا نهج اقتصادي و اجتماعي واحد هو النهج الليبرالي فإنه لا يزال من الواضح التفاوت الكبير في مستوى النفقات العامة بين البلدان النامية و المتقدمة و حتى بين البلدان النامية ذاتها حسب التفسيرات السابقة الذكر عن أسباب تزايد النفقات العامة الذي بات يشكل قانونا عاما من قوانين التطور الاقتصادي و الاجتماعي خلال القرن الماضي. و لإن كان العديد من البلدان النامية منذ حوالي عقد من الزمن قد اتبع سياسات مالية تقوم على ترشيد النفقات العامة فإن هذه الأخيرة لا تزال تشكل جزءا مهما من النشاط الاقتصادي داخل البلدان النامية و المتقدمة على حد سواء، يظهر من خلال نسب الإنفاق العام في الناتج القومي الإجمالي (56% من PIB في إيطاليا عام 1985م⁽¹⁾) و توجه هذه النفقات أساسا إلى الخدمات الاجتماعية و نفقات الشؤون الاقتصادية و نفقات الأمن و الدفاع.

الجدول II- ٢ : نسب بعض النفقات إلى النفقات العامة في بعض البلدان العربية النامية.

% نفقات الأمن و الدفاع				% نفقات الشؤون الاقتصادية				% الخدمات الاجتماعية				البيان
1994	1993	1991	1989	1994	1993	1991	1989	1994	1993	1991	1989	الدول
1994	1993	1991	1989	1994	1993	1991	1989	1994	1993	1991	1989	السنة
20,51	16,79	06,63	08,10	02,16	02,27	01,74	02,13	39,71	43,13	33,00	40,34	الجزائر
31,08	31,41	32,72	25,00	07,16	07,24	07,25	07,25	19,62	19,83	19,87	19,87	السعودية
54,50	54,50	54,50	54,50	14,08	14,08	15,60	15,60	17,32	17,32	15,80	15,80	سوريا
30,49	26,47	28,27	34,61	17,24	18,32	28,09	04,68	38,58	34,18	30,19	34,17	الأردن
19,58	16,62	19,58	02,12	06,71	04,22	06,67	06,05	21,46	23,80	21,46	22,10	مصر

المصدر : التقرير الاقتصادي العربي الموحد. 1995م. ص. 281

(1) أحمد هني : "المدىونية". موفم للنشر - الجزائر 1992. ص. 34

II - النظام الضريبي في البلدان النامية :

يعكس النظام الضريبي في البلدان المتخلفة أو الآخذة في النمو البنيان الاقتصادي والاجتماعي لهذه البلاد. وبما أن المشكلة الرئيسية لهذه البلدان تكمن أساسا في ضرورة تكوين الجهاز الإنتاجي اللازم لتشغيل الموارد المتاحة و هو أساس عملية التنمية فإن ذلك يعني أنه من الضروري أن يعمل هذا النظام على دعم سياسة التنمية و ذلك عن طريق المساهمة في تعبئة الموارد القومية و توجيهها للتنمية، و هو ما يتطلب أساسا الحد من الاستهلاك و تكوين الادخارات اللازمة لتمويل الاستثمارات، و تشجيع الاستثمارات الخاصة بإعفاؤها جزئيا من الضرائب و حماية الصناعات الوطنية برفع الرسوم الجمركية على الصناعات الأجنبية المماثلة، و هنا ننبه إلى عدم كفاية السياسة الضريبية على الرغم من أهميتها في تحقيق هذه الأهداف و هو ما يؤكد الأهمية الكبيرة لسياسة الإنفاق العام و للسياسة الاقتصادية ككل، و يتميز النظام الضريبي في البلدان النامية بما يلي :

(1) ارتفاع الأهمية النسبية للضرائب غير المباشرة : يعتمد النظام الضريبي في البلدان النامية بصفة أساسية على الضرائب غير المباشرة بحيث تشكل هذه الضرائب المورد الرئيسي للإيرادات العامة في هذه البلدان، و هو ما تستلزمه طبيعة البنيان الاقتصادي فيها، فهناك تفضيل الضرائب على الإنتاج و الاستهلاك و التصدير و الاستيراد (الضرائب غير المباشرة) على الضرائب على الدخل و الثروة (الضرائب المباشرة) و ذلك نظرا، من ناحية لانخفاض الدخل الفردية بحيث يقع أغلبها دون حد الإعفاء من الضرائب عليها، و لأن جزءا كبيرا منها لا يؤخذ، و من ناحية أخرى التفادي لردود الفعل الاجتماعية المرتبطة بالضرائب المباشرة.

(2) انخفاض أهمية الضرائب التصاعدية : إن مستوى الدخل الفردية في البلدان النامية منخفض جدا و هو ما يستتبع بدهاء عدم التوسع في الضرائب التصاعدية. و يؤكد هذا الاتجاه أيضا رغبة هذه البلدان، و هي في مرحلة التنمية، في المحافظة على المدخرات الخاصة.

(3) ارتفاع أهمية الضرائب النوعية : يتميز النظام الضريبي في البلدان النامية بالاعتماد على الضرائب النوعية أكثر من الضرائب العامة، و قد سبق و أن ذكرنا أن الضرائب النوعية تعني الضرائب على فروع الدخل، بينما تعني الضرائب العامة، الضريبة على مجموع الدخل، و يمكن أن يفسر اعتماد البلدان النامية على الضرائب النوعية بعاملين أحدهما مالي يعود إلى تخلف الإدارة المالية في هذه البلدان و الآخر اقتصادي يعود إلى مستوى المعيشة بها.

4) انخفاض المعدل الضريبي : من المنطقي أن تنخفض حصيلة الضرائب في البلدان النامية و ذلك نظرا لانخفاض كل من مستوى الدخل القومي من جهة، و انخفاض متوسط نصيب الفرد من هذا الدخل من جهة أخرى، و هو ما يعني إذن انخفاض المقدرة التكليفية القومية و المقدرة التكليفية الفردية. و كانت التطورات الجذرية للاقتصاد الكييزي الجديد تبحث في التقريب بين مدرسة كامبردج و Cambridge و فرضية التوقعات النسبية، حيث أثبتوا أن الأخطاء الترتيبية التي يقع فيها الوكلاء التي تبعد الاقتصاد عن التوازن حتى مستويات عالية "فمن المعقول - كما أشار إلى ذلك P. Artus - أن يكون الاقتصاد إما "مفخحا" بتوازن في ظل نقص التشغيل (فلا أحد من طرف واحد يزيد مستوى نشاطه الشخصي)".

الفقرة الثالثة : مشكلات السياسة المالية في البلدان النامية.

تواجه الدول النامية مشاكل كثيرة في جميع المجالات و القطاعات، لذا فإن أي سياسة مالية سوف تعالج هذه المشاكل قبل أن تترك أثرا ملموسا على واقع الحياة الاقتصادية و الاجتماعية فيها و من هذه المشاكل ما يتعلق بالمالية العامة، كالتفاوت الصارخ في الدخل و الثروة و الفقر العام للدولة و المعاناة من العجز في الموازنة العامة و ميزان المدفوعات، بالإضافة إلى اعتماد الدول النامية على الزراعة و الموارد الأولية كمورد رئيسي لها مما يجعلها عرضة للانتكاس في أي لحظة بسبب تدذب أسعار هذه المواد، كما أن هناك مشاكل أخرى متعلقة بالتخطيط المالي للتنمية في البلدان النامية منها ضعف الجهاز التنفيذي المشرف على الخطط المالية مما يؤدي إلى عدم تحقيق الأهداف المرجوة، عدم توفر المعلومات و الأرقام الحقيقية عن التطورات الاقتصادية مما يؤثر في التخطيط المستقبلي و يجعله غير دقيق و يعيد في بعض الأحيان عن الواقع، عدم توفر أجهزة مراقبة و متابعة للخطة و ابتعاد الخطط عن مبدأ الشمولية و التناسق و حتى عدم الاهتمام بالتخطيط من الأساس في الدول النامية. و لاشك أن هذه المشكلات لها تأثير كبير على السياسة المالية و تجعلها مكبلة بالكثير من القيود بالإضافة إلى المشاكل المتعلقة بالسياسة المالية في حد ذاتها و التي يحملها الاقتصاديون⁽¹⁾ في النقاط التالية :

1- عدم توفر جهاز مالي كفاء يستطيع أن يقدر النفقات أو يحدد مصادر الإيرادات العامة، بما ينسجم مع الوضع الاقتصادي و المالي و الاجتماعي و السياسي لتلك الدول، و المشكلة تكمن في :

(1) الدكتور طارق الحاج : مرجع سبق ذكره. ص. 112

أ) عدم الالتزام بأمانة الوظيفة للقائمين على أمور المال العام، فنجد التلاعب و التزوير و الاختلاس في حباية المال و إنفاقه.

ب) عدم توفر الانتماء الوطني، مما يشجع على التسبب في العمل و الإهمال في تطبيق السياسة المالية.

2) الخلط بين التنظيم السياسي المالي و التطبيق للسياسات المالية، فكثير من الدول تتحدث عن تطبيق الموازنة الصفرية (*) مثلا و هي لم تطبق بشكل جيد الموازنة التقليدية، و هذا يظهر في :

أ) اتباع نظام محاسبي قديم و غير متطور.

ب) عدم استخدام الأساليب الكمية المتطورة في التحليل و القياس.

ج) عدم الالتزام بالقوانين المالية، و تدخل الأمور الشخصية في تطبيق السياسة المالية.

3) البيروقراطية في عمليات الإنفاق و الحصول على المال.

4) خضوع إعداد الميزانية و إقرارها لاعتبارات شخصية و ليس لاعتبارات موضوعية علمية، مما يؤثر على تقدير الإيرادات و النفقات.

المبحث الثاني : سياسة النفقات العامة و التنمية الاقتصادية

ما من شك في أن تطور دور النفقة العامة قد ارتبط ارتباطاً وثيقاً بتطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي، و لقد تحولت النظرة لدور النفقة العامة من فكرة النفقة المحايدة التي لا تؤثر في النشاط الاقتصادي الخاص و لا تتأثر به إلى فكرة النفقة الإيجابية التي تتدخل لإحداث آثار اقتصادية و اجتماعية و سياسية تتحقق بها أهداف المجتمع.

و لكي تقوم النفقات بهذا الدور الإيجابي الفعال فلا بدّ من أن تُرسم السياسة الإنفاقية العامة وفقاً لما يترتب عليها من آثار. و هكذا تُصبح السياسة الإنفاقية المثلى هي تلك التي تساعد على تحقيق أهداف المجتمع عن طريق اختيار عناصر السياسة الإنفاقية (نوع و حجم و مكان و توقيت و طريقة تنفيذ النفقة العامة) التي تتفق آثارها الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية مع تلك الآثار المرغوبة لتحقيق تلك الأهداف المرجوة، و هذا هو ما تُسميه بمبدأ النفقات الوظيفية، حيث تُصبح النفقة العامة أداة لتأدية وظيفة معينة و وسيلة لتحقيق غاية محدّدة، فإذا انتفى الهدف الوظيفي منها انتفت الحكمة من إنفاقها.

و انطلاقاً مما سبق تبدو لنا أهمية الدراسة العميقة لآثار النفقات العامة في متغيرات النشاط الاقتصادي، ذلك أن إغفال مثل هذا النوع من الدراسات لا بدّ و أن يؤدي إلى فشل الدولة في تحقيق أهداف المجتمع و التي في مقدمتها التنمية الاقتصادية و الاجتماعية، و هذا هو الفخ الذي وقع فيه الكلاسيك عندما جعلوا مبدأ توازن الميزانية مبدأً مقدساً و أغفلوا بذلك الدور الذي تلعبه النفقات العامة و الإيرادات العامة و ما تُحدثه من آثار مختلفة على كافة جوانب التنمية الاقتصادية و الاجتماعية، و هو ما أدى إلى تفاقم الأزمات الاقتصادية التي ازدادت حدتها و امتدت آجالها في تلك الفترة. أمّا في الوقت الراهن فإنّ الاهتمام ينصب حول دور النفقات العامة في إحداث تغييرات إيجابية على كافة جوانب التنمية الاقتصادية (الإنتاج، الاستهلاك، الاستخدام، معدلات النمو المحققة سنوياً ...)

المطلب الأول : أثر الإنفاق العام على النمو الاقتصادي.

إنّ العلاقة بين الإنفاق العام و النمو الاقتصادي تعكس نفسها بوضوح في مستوى الاستهلاك و كمية الإنتاج و نوعيته الذين يُعبّران عن مستوى الدخل القومي الذي يُحقّقه البلد خلال فترة زمنية محدّدة و كذا مستوى الدخل الفردي فنقول إنّ النمو الاقتصادي قد تحقّق عندما يزيد الإنتاج و رأس المال و الدخل القومي حال حسابه على الفترة السابقة و العكس صحيح. و يُحقّق الإنفاق العام أثره على الإنتاج عن طريق التأثير على الإنفاق القومي، و هو مجموع ما يُنفقه الأفراد و الهيئات الخاصة و العامة على السلع و الخدمات الاستهلاكية و الاستثمارية. و يُميز في آثار الإنفاق العام بالإضافة إلى الآثار المباشرة و غير المباشرة بين آثار تتحقّق في المدى القصير و أخرى لا تظهر إلّا بعد فترة زمنية، ففي المدى القصير ترتبط آثار الإنفاق العام بتحقيق التوازن و الاستقرار الاقتصاديين عبر الدورات الاقتصادية و ذلك عن طريق التأثير على الطلب الكلي الفعال في الاقتصاد و الحيلولة دون قصوره أو تقلب مستواه، فكما ذكرنا سابقاً في الفصل الأول فإنه في فترات الكساد - و التي تتميز بنقص الطلب عن المستوى الذي يكون عنده التشغيل كاملاً للموارد الإنتاجية - يتعين على الدولة تنشيط الطلب الكلي عن طريق زيادة تيار الإنفاق العام مع الالتجاء إلى العجز المنظم بالميزانية و استخدام الضرائب استخداماً يُشجّع الإنفاق الخاص على الاستهلاك و الاستثمار حتى يزيد التشغيل و الإنتاج و تخف حدة الركود أو يُقضى عليه، أمّا في حالة التضخم حيث يزداد الطلب الكلي زيادة تفوق قدرة الاقتصاد على إنتاج السلع و الخدمات عند مستوى التشغيل الكامل، ففي هذه الحالة فإنه يجب اتباع سياسة نفقات عامة تقوم على عكس الإجراءات المتبعة في حالة الكساد بحيث تضمن تقييد الطلب الكلي، و تعتمد فعالية الوظيفة التعويضية للنفقات العامة على طبيعة الجهاز الإنتاجي القائم، فحيث

و منه نستنتج أن النفقات العامة يُمكن أن تؤثر في الإنتاج القومي عن طريق تأثيرها في هذين العاملين، و هما القوى المادية للإنتاج و الطلب الفعلي فتأثيرها في الأول تؤثر في المقدرة الإنتاجية القومية أما تأثيرها في الطلب الفعلي فهو يؤدي إلى التأثير في الناتج القومي الجاري و سنقوم هنا بتفصيل كل أثر على حدة.

I- أثر النفقات العامة في المقدرة الإنتاجية القومية :

تؤدي النفقات العامة، بطريقة مباشرة أو غير مباشرة إلى رفع مقدرة الاقتصاد القومي على الإنتاج، و هي ما تُعرف بالمقدرة الإنتاجية القومية، و ذلك عن طريق تنمية عوامل الإنتاج كما و كيفاً، أي عن طريق زيادة الكمية الموجودة من عوامل الإنتاج أو الرفع من كفاءتها الإنتاجية و هو ما يؤدي إلى زيادة الإنتاجية القومية التي تؤدي هي الأخرى إلى ارتفاع الناتج القومي (الدخل القومي)، و لتفصيل أثر النفقات العامة في رفع المقدرة الإنتاجية القومية يجب أن نُفرق بين النفقات الاستثمارية (الرأسمالية) و النفقات الاستهلاكية (الجارية) حيث أن النفقات الاستثمارية كما ذكرنا سابقاً بالإضافة إلى ما تُحدثه من الزيادة المباشرة في الدخل القومي الجاري، و هي تلك التي تُقاس بمقدار الاستثمارات الجديدة فإنها تؤدي إلى زيادة المقدرة الإنتاجية القومية، أما النفقات الاستهلاكية فتؤدي إلى رفع المقدرة الإنتاجية شأنها في ذلك شأن النفقات الاجتماعية (إنتاج الخدمات العلمية، الطبية، التعليم، التأمين،...) و كذلك الإعانات الاقتصادية التي تُمنح للمشروعات و التي تؤدي إلى ازدياد أرباحها أو الحد من خسارتها حيث أن هذين النوعين الأخيرين من الإنفاق يؤديان إلى رفع المقدرة الإنتاجية للعمال و المشاريع المستفيدة.

II- أثر النفقات العامة في الناتج القومي الجاري (الدخل القومي) :

عند دراسة الدخل القومي يتبين أن حجمه يتوقف -على فرض ثبات المقدرة الإنتاجية القومية- على الطلب الفعلي، أي على الإنفاق الكلي المتوقع على أموال الاستهلاك و أموال الاستثمار، و يُضيف هنا أن النفقات العامة تُشكل جزءاً هاماً من هذا الطلب الفعلي، و هو جزء تزداد أهميته مع ازدياد تدخل الدولة. و من هنا يتضح أن النفقات العامة تؤدي بالإضافة إلى أثرها في المقدرة الإنتاجية القومية إلى التأثير في مستوى التشغيل الكلي، و في مستوى الناتج القومي الجاري، عن طريق تأثيرها في مستوى الطلب الفعلي و هنا يلزم أن نعرض الخلاف فيما يتعلق بالنفقات الاستهلاكية، بين الفكر التقليدي و الفكر الحديث. فقد ذهب الفكر التقليدي، على ما قدمنا، إلى التضييق من نطاق النفقات المنتجة فقصرها على النفقات التي تُسهم في إنتاج الأصول المادية وحدها، و اعتبر النفقات العامة التي تُخصص

يتوافر جهاز إنتاجي قوي و مرن يستطيع إنتاج كميات ضخمة من المنتجات قد يقصر الطلب الكلي الفعال عن استيعابها، يؤدي نقص الطلب عند مستوى التشغيل إلى تدهور الإنتاج و انتشار البطالة في محيط من وفرة الموارد الإنتاجية و قدرة الجهاز الإنتاجي على تشغيلها، كما تؤدي زيادة الطلب زيادة تفوق قدرة الاقتصاد على الإنتاج عند مستوى التشغيل الكامل من جهة أخرى إلى التضخم كما يحدث في فترات الحروب و الانتعاش عبر الدورات.

و فيما يتعلق بالمدى الطويل تختلف آثار الإنفاق العام على الإنتاج و الدخل القومي تبعاً لطبيعة هذا الإنفاق. فالإنفاق على المرافق التقليدية كالمدافع الخارجي و الأمن الداخلي و إقامة العدالة و إن لم تبد له صلة مباشرة بالإنتاج، يهيب الظروف التي لا غنى عنها لقيامه، حيث يؤدي احتلال الأمن و الشعور بالتهديد الخارجي إلى عدم اطمئنان المنتجين على ثمار أعمالهم مما يعيق سير الإنتاج في مختلف جوانبه و تعتبر النفقات الاستثمارية من النفقات التي لا تظهر آثارها على النمو الاقتصادي و التنمية الاقتصادية بشكل عام إلا بعد فترة طويلة من الزمن (نعني بطويلة أكثر من سنة) و هذا النوع من النفقات هو الأهم و الأجدر بزيادة النمو الاقتصادي في أي بلد مهما كان مستوى تقدمه الاقتصادي و نعني بالنفقات الرأسمالية ذلك النوع من النفقات الذي يعمل على زيادة رؤوس الأموال العينية و تكوين رأس المال البشري، كإقامة مشروعات البنية التحتية، و الوحدات الصناعية، و المشاريع الزراعية، و تكوين رأس المال البشري عن طريق السهر على تكثيف التعليم و الصحة و كافة متطلبات الرخاء النفسي و المادي للمواطنين (التأمين-السكن-...).

الفقرة الأولى : أثر النفقات العامة على الإنتاج.

حتى يمكننا أن نحدد آثار النفقات العامة على الإنتاج القومي يجب أن نبين أولاً كيف يتحدد هذا الإنتاج القومي. و يمكن أن نخلص من دراسة الإنتاج القومي إلى أنه يتوقف على نوعين من العوامل : أولهما العوامل المادية للإنتاج، و هي التي تشكل المقدرة الإنتاجية القومية، و تنصرف إلى الموارد الطبيعية و اليد العاملة و رأس المال العيني، كما تنصرف أيضاً إلى الفن الإنتاجي، أي إلى القواعد العلمية و الفنية التي تحكم القوى المنتجة و العملية الإنتاجية. و ثانيهما العوامل الاقتصادية و تنصرف إلى الطلب الفعلي⁽¹⁾.

(1) رفعت المحجوب : "المالية العامة-النفقات العامة و الإيرادات العامة". دار النهضة العربية-القاهرة 1979. ص. 135

إنتاج الخدمات العامة (و مثلها الخدمات التعليمية و الثقافية و الصحية، ...) نفقات استهلاكية و غير منتجة. و واضح أن هذا الفكر التقليدي يصدر عن تعريف مادي للإنتاج غير أن التحليل الحديث، و هو يصدر عن مفهوم واسع للإنتاج، يشتمل على الأصول المادية و على الخدمات معاً، يرى أن هذه النفقات التي تخصص للخدمات العامة تسهم أيضاً في تحديد مستوى الناتج القومي. و مع هذا التحليل الحديث يجب أن ندرس أثر هذه النفقات العامة، الإنتاجية منها و الاستهلاكية، في الناتج القومي الجاري، من خلال تأثيرها في الطلب الفعلي و معنى ذلك إذن أن أثر النفقات العامة في الناتج القومي الجاري يتوقف على أمرين و هما تأثير النفقات العامة في الطلب الفعلي، و تأثير الطلب الفعلي في الناتج القومي الجاري.⁽¹⁾

أولاً : مدى تأثير النفقات العامة في الطلب الفعلي.

و هو ما يتوقف على حجم النفقات، و على نوعيتها، و خاصة على ما إذا كانت نفقات غير تحويلية (أي حقيقية) تُشكل بمقدارها طلباً على السلع و الخدمات، أم نفقات تحويلية يتوقف أثرها في الطلب الفعلي على كيفية تصرف المستفيدين منها، و على مدى ما ينتج عنها من تسرب من دورة الدخل. و هنا يلزم أن نُشير إلى أثر النفقات التحويلية التي تتم لصالح أشخاص مقيمين بالخارج، كذلك الإعانات التي تُقدّمها الدولة لدولة أجنبية أو لهيئة أجنبية، و فوائد و أقساط الديون المستحقة للخارج، ففي هذه الحالة يتوقف أثر النفقات العامة في الطلب الفعلي على كيفية إنفاقها، فقد تُخصص هذه النفقات لشراء سلع و خدمات من الداخل و تؤثر بذلك في الطلب الفعلي و قد يحدث أن يكون تحويلها بعملة أجنبية، كما قد يحدث تحويلها بالعملة الوطنية، أي لا تُستخدم في الحال في الشراء من الداخل و أن يُحتفظ بها لاستخدامها في فترة مستقبلية، و في هاتين الحالتين الأخيرتين تُشكل هذه النفقات التحويلية تسرباً من دورة الدخل، و لا تؤدي إلى رفع الطلب الفعلي.

ثانياً : مدى تأثير الطلب الفعلي في حجم الإنتاج و التشغيل.

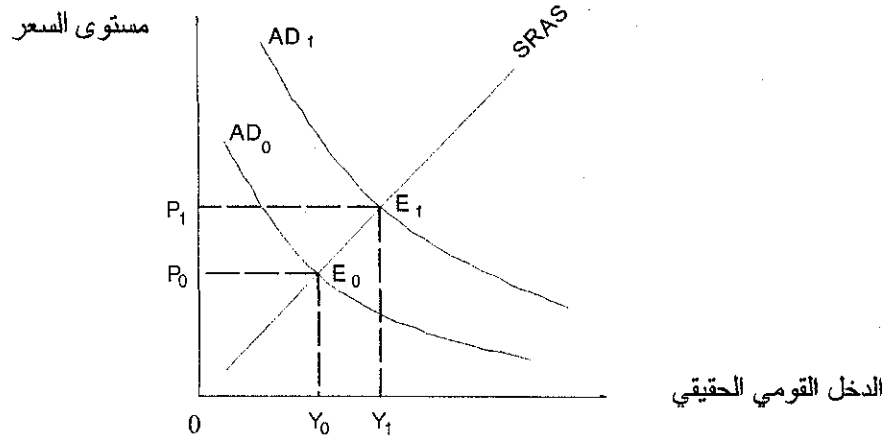
و هو ما يتوقف على مدى مرونة الجهاز الإنتاجي، أي على مستوى التشغيل في البلاد المتقدمة، و على درجة النمو في البلدان النامية، بمعنى أن أثر الطلب الفعلي ينقسم بين الإنتاج و الأثمان، و أن هذا الانقسام يتوقف على مدى مرونة الجهاز الإنتاجي بحيث يزداد هذا الأثر في الإنتاج، و يقل في الأثمان، مع ارتفاع درجة المرونة، و العكس بالعكس.

(1) رفعت المحجوب. مرجع سبق ذكره. ص. 137

و على ذلك نجد أن أثر الزيادة في الطلب الفعلي تنصرف، بصفة أساسية، إلى الأثمان في حالة التشغيل الكامل في البلاد المتقدمة، و في حالة البلاد النامية التي لا تزال في المراحل الأولى من عملية التنمية أو التي لم تقطع بعد مرحلة جدية في هذا السبيل فإن أثر الزيادة في الطلب الفعلي تنصرف، بصفة أساسية، إلى الإنتاج في حالة انتشار البطالة و تعطل الجهاز الإنتاجي في هذه البلدان بينما يُشبع جزء من هذا الطلب عن طريق الاستيراد، و في الحالة العادية ينقسم أثر الطلب الفعلي في البلدان المتقدمة تبعاً لمرونة الجهاز الإنتاجي بين الإنتاج و الأثمان و ذلك في البلدان التي تتصف بتعطل جزئي للجهاز الإنتاجي و لليد العاملة، كذلك نفس الشيء في البلدان التي قطعت مرحلة هامة من مراحل التنمية.

و بغرض تفصيل أثر النفقات العامة على الدخل القومي فإنه يُمكن إظهار ذلك عن طريق الشكل البياني التالي و الذي يظهر فيه منحى الطلب ممثلاً بـ AD.

الشكل I-II : التغيرات في منحى الطلب الإجمالي.



المصدر : غازي عبد الرزاق النقاش : "المالية العامة". مرجع سبق ذكره. ص. 273

عند إعادة النظر في هذا الشكل يتبين أن الانتقال (التحويلات) في منحى الطلب الإجمالي يُسبب انتقال و تحول مستوى السعر و الدخل القومي و يُحركهما بنفس الاتجاه حيث يتضح بأن الزيادة في الطلب الإجمالي الناتجة عن زيادة النفقات تنتقل و تُحول المنحى AD إلى اليمين من AD_0 إلى AD_1 ، كما أن التوازن الاقتصادي الكلي ينتقل هو الآخر من النقطة E_0 إلى النقطة E_1 ، و مستوى السعر يرتفع من P_0 إلى P_1 و الدخل القومي الحقيقي يزداد من Y_0 إلى Y_1 و هو ما يعكس زيادة الإنتاج، كما أنه بذلك يكون قد عكس حركة على طول منحى SRAS (منحى العرض الإجمالي في المدى القصير). كذلك فإنه في حالة ما إذا كان الطلب قد انخفض بفعل تراجع النفقات العامة أو أسباب أخرى فإنه يتراجع المنحى AD نحو اليسار أي من AD_1 إلى AD_0 و التوازن ينتقل و يتحول من النقطة E_1 إلى

I- أثر المضاعف :

إن أثر النفقات العامة أيضا مهم جدا عندما نكشف عن وجهه غير المباشر، فتوزيع الدخول الإضافية، و تزايد الطلب العام أو ارتفاع نفقات التجهيز، يحدث أثرا، يتجاوز الظواهر الاقتصادية السابقة على الفرد و المؤسسة التي تريح مباشرة من هذه الزيادة، فكيتر (Keynes)، خاصة، أشار إلى وجود إنفاق استثماري يعطي و يخلق قدرة شرائية أعلى من المبلغ الحقيقي الظاهر "الموجه للإنفاق".

كما سبق، فإنه على سبيل المثال، عندما تقوم الدولة ببناء موقع إقلاع (Aérodrome) أو طريق سيار، أو جامعة أو مستشفى فإنها تنفق لأجل ذلك مبلغا من المال نفترض أن هذا المبلغ 1000 مليون وحدة نقدية، المؤسسات و العمال الذين يعملون في هذا البناء يوردون بضائع و خدمات يتحصلون في المقابل على مليار على شكل أجور و أرباح، ... جزء من هذا المبلغ يفترض أن يدخر، و جزء آخر يخصص لأداء الضرائب و الباقي يكون مخصص للمشتريات، سواء البضائع المستوردة، أو البضائع و الخدمات المحلية، هذا الجزء الأخير هو الأهم و هو الذي يدخل في دورة النفقات الداخلية، و من جديد فإن جزءا منه هو الآخر يدخر، و جزء يستخدم لأداء الضرائب و جزء آخر يكون مقابل المشتريات المستوردة و البضائع و الخدمات المحلية و هكذا دواليك. هذا النوع هو ما سماه الاقتصاديون بـ "أثر المضاعف".⁽¹⁾

و لإعطاء مثال توضيحي على أثر المضاعف فإننا نفترض أن الأفراد ادخروا 10 % من دخولهم من المبلغ السابق ذكره، و خصصوا 20 % لأداء الضرائب و 20 % لشراء البضائع المستوردة و 50 % لشراء البضائع و الخدمات المحلية، و نُثبت أن إنفاق واحد مليار خلق (ولد) طلباً داخلياً قيمته 2 مليار و أكثر من 400 مليون مقابل للواردات، 200 مليون للادخار و أخيراً 400 مليون كضرائب إضافية (أنظر الجدول التالي) :

الجدول II-3 : مثال توضيحي على أثر المضاعف.

الدور	مشتريات داخلية من بضائع و خدمات	واردات	ادخار	ضرائب
1	1000	-	-	-
2	500	200	100	200
3	250	100	50	100
4	125	50	25	50
5	62,5	25	12,5	25
6	31,2	12,5	6,2	12,5
المجموع (حوالي)	2000	400	200	400

Source : Loic Philip : « Finances Publiques ». 5^{ème} édition CUIAS, Paris 1995. p. 81

(1) Loic Philip : « Finances Publiques ». 5^{ème} édition CUIAS, Paris 1995. p. 80

II- أثر المعجل :

بينما يظهر المضاعف أثر التغيرات في الاستثمار على الاستهلاك بين "المعجل" أثر التغيير في الاستهلاك على الاستثمار، و نسمي هذه الظاهرة تعجيل الطلب المشتق، لأن الطلب على السلع الاستثمارية يشتق من الطلب على السلع والخدمات الاستهلاكية التي توجد نتيجة له، فزيادة الطلب على السلع الاستهلاكية يؤدي إلى تغيير أكبر في الإنفاق الاستثماري.⁽¹⁾

و مثال ذلك صناعة معينة رأسمالها 10000 وحدة نقدية تُنتج سلعاً بمقدار 2000 وحدة نقدية سنوياً، فتمثل النسبة بين رأس المال و الإنتاج (5/1)، فإذا زاد الطلب على المنتجات بمقدار 20 وحدة نقدية سنوياً أي بنسبة 1% أدى ذلك إلى زيادة في رأس المال بمقدار 1% أي باستثمار قيمته 100 وحدة نقدية بمعنى أن الزيادة في الطلب قد أدت إلى زيادة أكبر في الاستثمار كما تُبين الأرقام التالية :

الاستثمار	الإنتاج	رأس المال
-	2000	10000 -A
100	3020	10000 -B

المرجع : الدكتور عبد الكريم صادق بركات : مرجع سبق ذكره. ص. 318

و يُوضح هذا المبدأ أهمية زيادة الطلب و استمراره كأحد العوامل الهامة المقررة للاستثمار في الفترة الطويلة، أما في الفترة القصيرة فإنه يتطلب عدّة شروط لصلاحيته إذ أن تطبيقه على منشأة مفردة يفترض لفاعليته استخداماً كاملاً لطاقتها مما يستدعي استثماراً جديداً لمعالجة الطلب، كذلك فإن زيادة الطلب قد لا تُثير التوسع في الاستثمار ما لم يتنبأ المنظمون باستمراره حتى يُحققوا أكبر ربح من هذا التوسع، فقد يُمكنهم معالجة زيادة مؤقتة في الطلب باستخدام أفضل للطاقت الإنتاجية لا بزيادة رأسمال المنشأة. فالمنظم الذي يتعرض لتقلب الطلب على منتجاته يحتفظ عادة بطاقة غير مستخدمة على أساس تقديره لمتوسط الطلب خلال سلسلة من الفترات، مما يُقلل من الرابطة بين الطلب على الاستثمار و معدّل تغير الاستهلاك.

من ناحية أخرى لا يعتبر التغير في معدل الطلب على السلع الاستهلاكية العامل الرئيسي المحدد للاستثمارات بل يتوقف هذا الاستثمار على عوامل أخرى ك : الموارد المالية للمنشأة و معدل الزيادة اللازمة للاستثمارات و معدل التقدم الفني في طرق الإنتاج.

أما إذا طبق هذا المبدأ بالنسبة للاقتصاد ككل فإن آثاره تختلف في حالة زيادة الطلب الاستهلاكي على منتجات صناعة معينة عنها في زيادة الطلب عامة، كذلك فإن آثاره تتغير طبقاً لمعامل رأس المال في

(1) للدكتور عبد الكريم صادق بركات : مرجع سبق ذكره. ص.

صناعة عنها في أخرى و مدى أهميتها بالنسبة للاقتصاد القومي و مدى التقدم الفني فيها و يظهر ذلك اختلاف الآثار غير المباشرة للإنفاق الاستهلاكي على الاستثمار تبعا لأوجه تخصيصها. و قد أدت هذه التحفظات إلى إنكار البعض للصلة بين الاستثمار و زيادة الطلب و نادوا بربط الاستثمار بمعدل الربح المتحقق سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة. و مع ذلك فإنه و إن لم يكف المضاعف و المعجل للإحاطة بكل العناصر التي تحكم آثار زيادة النفقات، إلا أنهما يعبران عن علاقات لا يمكن إنكارها، فالمعجل يظهر أهمية الآثار التوسعية المترتبة على زيادة في الطلب على السلع الاستهلاكية، أي أنه يظهر الرابطة بين الاستهلاك و الاستثمار، كما يظهر المضاعف أثر الزيادة في الاستثمار على الاستهلاك، كذلك فإن التداخل و الجمع بينهما يسمح بتتبع الظواهر الاقتصادية حيث يرداد الدخل و الاستهلاك بزيادة الاستثمار الذي يرتفع بدوره نتيجة زيادة الدخل و الاستهلاك.

المطلب الثاني : النفقات العامة و التوظيف الكامل.

يعتبر التوظيف الكامل أحد الأهداف الرئيسية للسياسة المالية و لا يقصد بالتوظيف الكامل أو العمالة الكاملة أن يتمتع كل فرد من أفراد القوة العاملة بالتوظيف بحيث لا يوجد أي عامل عاطل، و لكن تعني إيجاد الفرصة لكل من يرغب في العمل فتتحقق العمالة و إن وجدت بطالة اختيارية تتراوح نسبتها ما بين 3% و 4% من القوة العاملة. و يرجع السماح بهذه النسبة إلى اعتراف الاقتصاديين⁽¹⁾ بسوء تنظيم سوق العمل، مما يتطلب فترة معينة ليحدد العامل الوظيفة التي تتفق و كفاءته، و معنى ذلك أن العمالة الكاملة تتحقق رغم وجود بعض العمال العاطلين، إذ يقابل كل عامل راغب في العمل وظيفة شاغرة.

و قد ظهرت أهمية مشكلة البطالة فيما بين الحربين، ففي بريطانيا بلغ عدد العاطلين عن العمل 1,25 مليون عامل، و في الولايات المتحدة الأمريكية في فترة الكساد الكبير بلغ عددهم حوالي 13 مليون عامل، و في ألمانيا حوالي 7 ملايين عامل، و في سنة 1932م بلغ الكساد مداه و بلغ عدد العاطلين من العمال الصناعيين عن العمل في بعض الدول الصناعية حوالي 25 مليون عامل، و ذلك إضافة لجيش المتعطلين من العمال الزراعيين و تبين هذه الأرقام بالإضافة إلى النسب المرتفعة للبطالة الآن في بعض البلدان الصناعية (فرنسا، ألمانيا) و كذلك المعدلات الجدد مرتفعة للبطالة في البلدان النامية. و يمكن أن نفرق بالنسبة للبطالة بين أنواع أربعة، فهناك :

1- بطالة احتكاكية تنتج عن ترك بعض العمال لوظائفهم و بحثهم عن عمل آخر.

(1) أنظر الدكتور عبد الكريم صادق بركات : مرجع سبق ذكره. ص. 318

2- بطالة موسمية ناتجة عن موسمية العمل في بعض فروع الإنتاج أو النشاط الاقتصادي الذي يمارسه بعض العمال.

3- بطالة دورية ناتجة عن توالي الدورات الاقتصادية.

4- بطالة تكوينية تنشأ عن اضمحلال صناعة أو أكثر و هجر نوع من فروع الإنتاج.

وقد اعتبر الكلاسيك هذه الأنواع المختلفة من البطالة بما فيها البطالة الدورية و التكوينية بطالة اختيارية ناتجة عن رفض العمال الذين تركوا أماكنهم قبول وظائف أخرى بأجر أقل و يتم حل هذه المشكلة من وجهة نظرهم بخفض الأجور، و قد أثبتت التجربة أن تغيير الأجور لا يكفي وحده لتحقيق هذا الهدف، فما هو صالح لمؤسسة بمفردها لا يصلح بالنسبة للاقتصاد بأكمله.

وقد بين كثير أن النوعين الأخيرين من البطالة لا يمكن اعتبارهما بطالة اختيارية و بين كذلك أن خفض الأجور لا يؤدي إلى القضاء على البطالة بل على العكس يؤدي إلى تفاقم المشكلة، فالعمالة لا ترتبط بالأجر فقط بل ترتبط أكثر من ذلك بقرارات المنظمين التي تحدد حجم الإنتاج المرغوب تحقيقه، و تخفيض الأجور يؤدي إلى انكماش طلب العمال على السلع، و يقلل من حجم الإنتاج اللازم لإشباع هذا الطلب المنخفض مما يترتب عليه انخفاض في مستوى النشاط الاقتصادي و هبوطا في حجم العمالة، فهناك إذن علاقة مباشرة (مع افتراض ثبات الفن الإنتاجي) بين حجم الإنتاج المرغوب تحقيقه و حجم العمالة الضرورية للحصول على هذا الإنتاج، فكل زيادة في الإنتاج تفترض زيادة العمالة و العكس صحيح و هكذا فإنه و كما ذكرنا سابقا فإن النفقات العامة تؤدي إلى الرفع من مستوى الطلب الفعلي و إقامة المشروعات العامة الذي يؤدي إلى زيادة الإنتاج و بالتالي زيادة معدلات النمو وهو ما سينعكس إيجابا بلا شك على مستوى العمالة حيث أن التوسع في الإنتاج الجديد يتطلب زيادة عدد العمال كما و كيفا و كذلك الاستغلال الكامل لكافة القوى المادية و البشرية المعطلة.

و نشير في الأخير إلى أن هذه العوامل المادية و البشرية هي التي تؤثر في مستوى النمو و ذلك حسب

نموذج دنيزون (Denison) على النحو التالي : $y = \lambda + a + \beta k + (1-\beta) h$

(k) تزايد رأس المال المادي ؛ (h) نمو رأس المال البشري ؛ (a) التقدم التكنولوجي

(λ) الاستخدام الأمثل للموارد. (β)

و استخدام هذه العوامل بشكل جيد يؤدي إلى التنمية الاقتصادية الشاملة.

المطلب الثالث : الإنفاق العام و آثاره على مستوى الرفاهية.

لقد سبق و أن ذكرنا أنه في السنوات الماضية برز مفهوم جديد في الاقتصاد عرف باقتصاديات الرفاهية، و يعني هذا المصطلح كافة النشاطات الاقتصادية التي تهدف إلى التحسين و الرفع من مستوى معيشة الفرد و الجماعة، سواء قامت بذلك الدولة، أو الجمعيات ذات الطابع الإنساني أو هيئات دولية، و ما دمننا في إطار السياسة المالية فإن ما يهمنا هو كيف تستطيع الحكومة أن تحقق لمواطنيها ما يصبون إليه من رفاه، فما من شك أن الدولة بقيامها بالنفقات الاقتصادية و الاجتماعية إنما تسعى لخدمة المواطن و الرفع من مستوى معيشتته، و تتضمن إنفاقات الرفاهية (Welfare expenditures) كافة أنواع الإنفاقات التي تهدف مباشرة إلى تحسين و رفع المستوى المعيشي للفرد و الجماعة، و هي بذلك تستأثر بجانب حيوي هام من النشاط الحكومي، و يمكن تقسيم هذه الإنفاقات إلى ثلاث مجموعات رئيسية محددة كما يلي :

الإنفاق على التعليم و الصحة :

يهدف هذا النوع من الإنفاق إلى خلق مجتمع منتج عن طريق تنمية عقول و أجسام أفرادهم، و يعتبر الإنفاق على التعليم و الصحة باعتبارهما العنصرين الذين يستطيعان تشجيع و تسريع الإنتاج في الأمد الطويل أمر هام، ذلك أن العمال المتعلمون و المتمتعون بصحة جيدة ليسوا فقط أكثر إنتاجية من غيرهم و لكنهم أيضا أكثر قدرة على تلقي تكوين إضافي و ينسجمون بسرعة مع التغيرات التكنولوجية و غيرها في مكان عملهم. فالإنفاق على التعليم يسمح بخلق رأسمال بشري و يحسن بشكل ملموس من نوعية العنصر البشري الذي يدخل في عملية الإنتاج و كما قال ألفرد مارشال (Alfred Marshall) فإن "المعرفة هي أقدر محرك للإنتاج".

و يعد الإنفاق على التعليم ضرورة آمنت به الديمقراطيات من قديم الأزمنة و ذلك لإتھئة فرص التعليم للجميع لخلق المواطن الصالح، فضلا عن أن فلسفة التعليم الديمقراطية ذاتها تؤمن بضرورة إتاحة فرص متكافئة لكافة المواطنين، و واضح أن التعليم العام يعتبر دعامة أساسية لتحقيق هذا التكافؤ. و يكفي التعليم أهمية أن كافة الرسالات السماوية تحض عليه حتى أن أول سورة من القرآن الكريم نزلت على رسول الله ﷺ تأمره بذلك : ﴿ اقرأ باسم ربك ... ﴾ و أن رسول الله ﷺ أوصى به في أكثر من حديث.

كذلك فإن النفقات على الصحة و التغذية تستطيع هي الأخرى أيضا زيادة إنتاجية العمل فهي تسمح بمكافحة الأمراض و التغيب و تحسن من قدرة استيعاب و تمرن العمال و هناك دراسات ميدانية (1) عديدة تثبت أن التعليم و الصحة يحدثان أثرا إيجابيا مهما على نمو الإنتاج بالنسبة للفرد و الجماعة.

الإنفاقات الاجتماعية :

تتضمن الإنفاقات الاجتماعية أنواعا كثيرة تهدف في مجموعها إلى تحسين الروابط بين أفراد المجتمع و التخفيف من حدة العناء الإنساني الذي يرجع في غالبته لأسباب اقتصادية بحتة، كالمعاشات للمسنين و وراثتهم و تأمين البطالة و غيرها من التأمينات الاجتماعية و كذا الإعانات و المساعدات للمعوزين و رعاية الأحداث و القصر و الأرمال و ما أشبه ذلك، و من المعلوم أن الحكومة تمويل الجانب الأكبر من هذه الإنفاقات عن طريق ما تحصله من اشتراكات من أجور العاملين و دخول أصحاب الأعمال أو ما تفرضه من ضرائب يقع عبؤها أساسا على هاتين المجموعتين كما هو الحال بالنسبة للتأمينات الاجتماعية. أما عن ما تنفقه الحكومة لرعاية الأحداث و القصر و الأرمال و غير ذلك فيمول عادة من الخزنة العامة.

و لاشك أن التوسع في الاستهلاك بالنسبة لهذا الفريق أمر مرغوب فيه لتحقيق كفاية في الإنتاج و خفض في التكلفة الاجتماعية المستقبلية في ميداني الصحة العامة و رعاية الأحداث. أما بالنسبة لأثر الإنفاقات الاجتماعية على مستوى العمالة فإنه كثيرا ما تحفز هذه البرامج على زيادة حجم الاستثمار عن طريق زيادة الطلب على السلع و الخدمات التي يستهلكها المسنون و الأطفال و غيرهم من المنتفعين بهذه الإنفاقات، كذلك تعمل الإنفاقات الاجتماعية، و خاصة تلك المتعلقة بمنح الإعانات و المساعدات للمعوزين و رعاية الأحداث و القصر و الأرمال على إعادة توزيع الدخل رأسيا، إذ أن عبء تمويل هذه الإنفاقات إنما يقع على عاتق الخزنة العامة لا على عاتق المستفيدين من هذه الخدمات.

الإنفاق على الإسكان و التنمية الحضرية :

لاشك أن إزالة المساكن المتداعية في الأحياء الفقيرة و إقامة مساكن صحية و مريحة بدلا منها للأسر ذات الدخل المنخفض يعتبر في طبيعة المهام التي تضطلع بها حكومات اليوم لما لذلك من أثر على زيادة إنتاجية المواطن عن طريق تحسين حالته الصحية و المعيشية، عدا ما لذلك من أثر أيضا على تخفيض النفقات الحكومية عن طريق الحد من الجرائم و الأمراض. (2) هذا و يعتقد الكثيرون أن تهئية المسكن

(1) ؟

(2) الدكتور عبد المنعم فوزي : "المالية العامة و السياسة المالية". مرجع سبق ذكره. ص. 71

المناسب هو ضرورة أساسية لإعداد المواطن الصالح في الديمقراطيات الحديثة، كذلك يُعتبر الإنفاق على الإسكان من قبيل الإنفاقات الحكومية التعويضية التي يُمكن التوسع فيها حين تنخفض مستويات الأثمان والاستهلاك و العمالة للتخفيف من حدة التقلبات الاقتصادية.

و يتخذ تدخل الدولة في ميدان الإسكان مظاهر شتى منها العمل على تخفيض تكلفة إقامة المساكن الجديدة و تيسير مهمة الاقتراض من البنوك و المؤسسات المتخصصة في مجال الإسكان و كذا إقامة الوحدات السكنية الاقتصادية المتوسطة لتمليكها أو تأجيرها للمواطنين من فئات الدخل الدنيا. و مما لا شك فيه أن الإنفاق على الإسكان له أثره البين على مستوى الأثمان و النمط الاستهلاكي للأسر التي كانت تقطن في الماضي في وحدات سكنية غير مريحة و غير صحية فهذا يؤدي إلى خفض بند هام من بنود ميزانية الأسرة و زيادة الإنفاق على السلع و الخدمات و مضاعفة الإشباع الاستهلاكي، بالإضافة إلى آثار إعادة توزيع الدخل الرأسيه خصوصاً عندما يتم تمويل هذه النفقات بالضرائب التصاعديه حيث يقع عبؤها الأكبر على أصحاب الدخل العاليه و منه فإنه يُمكن القول أن للنفقات على الرفاهية دور هام في تحقيق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية.

المبحث الثالث : السياسة الضريبية و عوامل الإنتاج

لقد سبق و أن قمنا بعرض مفصل عن السياسة الضريبية في الفصل الأول من هذا البحث و عن الضرائب و أنواعها و التنظيم الفني لها و طرق تحصيلها و سنحاول هنا بعد إعطاء عرض تاريخي موجز إبراز دور الضرائب في التأثير على عوامل الإنتاج و من ثم دورها في زيادة النمو الاقتصادي و تحقيق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية بشكل عام.

فعندما أصبحت الحرية الاقتصادية هي المبدأ الحاكم للسياسة الاقتصادية خلال القرنين الثامن عشر و التاسع عشر و بداية القرن العشرين، أحجمت الدولة عن التدخل في النشاط الاقتصادي، و كما ذكرنا سابقاً أصبح دورها قاصراً على حفظ الأمن و الدفاع و العدالة و إدارة المرافق العامة التقليدية، و كان من الطبيعي في نطاق ما سُمي بالدولة الحارسة في ذلك الوقت أن تُسيطر فكرة حياد المالية العامة على الفكر المالي التقليدي، و من ثم فقد اقتصر هدف الضريبة على توفير المال اللازم لتمكين الدولة من أداء هذا الدور دون أن يتعداه إلى تعديل المراكز النسبية لأفراد المجتمع أو إلى التأثير في قراراتهم الاقتصادية حيث تُترك هذه المهمة و تلك لقوى السوق وحدها، و قد ارتبطت هذه الفكرة لحياد الضريبة بالاعتقاد في تحقيق التوازن التلقائي في ظل حرية العرض و الطلب.

و مع تطور دور الدولة، لم يعد الهدف المالي وحده هو ما تسعى الضرائب لتحقيقه، فقد أصبحت الضرائب من أهم الأدوات في السياسة المالية للدولة من أجل تحقيق أهداف متعدّدة : اقتصادية واجتماعية و سياسية، ليس فقط على المستوى المحلي، وإنما أيضاً في إطار العلاقات الدولية أيضاً و في هذا المجال يؤكد كالدور (R. Kaldor) أنّ الضرائب هي الأداة الأكثر فاعلية في زيادة الادخار من الموارد المحلية من أجل تكوين رأس المال. و بينما تتمثل الوظيفة الرئيسية للضريبة - من وجهة نظر التمويل الوظيفي - في دولة متقدمة، في تحقيق الاستقرار الاقتصادي و تجنب التضخم، فإنها في دولة نامية تتمثل في تحقيق أقصى زيادة ممكنة في معدّل الادخار الكلي و بالتالي زيادة معدلات الاستثمار (تمويل التنمية) و عند استقصاء النظام الضريبي لمنطقة أو بلد ما، إنما يعني ذلك دخولاً في حياته و حكماً على مدى حيويته و فهماً لدرجة تقدّمه. و ما دامت التنمية تعني في النهاية ارتفاعاً في مستوى المعيشة و مزيداً من الرفاهية من خلال التغيرات الاقتصادية و الاجتماعية، فإنّ دراستنا في هذا المبحث ستدور حول الدور الاقتصادي و الاجتماعي للضرائب في تحقيق هذه التنمية من خلال أثرها على مستوى العمالة و تكوين رؤوس الأموال داخل اقتصاد مغلق و اقتصاد مفتوح ثم نتطرق بعد ذلك إلى دورها في محاربة اقتصاد الظل و لكنه لا بدّ قبل هذا كله من أن نتطرق إلى مفهوم هام جداً و هو نظرية العبء الضريبي و مضمونه.

المطلب الأول : مفهوم العبء الضريبي و مضمونه.

إنّ قابلية نقل عبء الضريبة على و كلاء اقتصاديين غير معنيين بها تُثير مشكلة اقتصادية كبيرة ذات نتائج ثقيلة على سياسة إعادة التوزيع (Redistribution) ⁽¹⁾ تجعل الحكومات دوماً في مأزق كبير ناتج عن مفاضلتها بين نوعين من الضرائب (المباشرة و غير المباشرة). فقد لوحظ في السنوات الأخيرة و في جميع أنحاء العالم تقريباً تدفق أموال كبيرة تُغطي في الغالب أكثر من 60 % من متحصلات الضرائب ناتجة عن الضرائب غير المباشرة غير أنه و في نفس الوقت لوحظ تدمير كبير من طرف المستهلكين و الأشخاص العاديين الذين يُحول المنتجون و المستوردون تكلفة هذه الضريبة عليهم مدججة في أسعار السلع التي يقومون بشرائها و هكذا برز إلى الوجود مفهومان للعبء الضريبي عُرف أحدهما بالعبء القانوني بينما عُرف الآخر بالعبء الاقتصادي، و ما يهمنا أساساً هنا هو العبء الاقتصادي.

⁽¹⁾ Luc Weber. Op. Cit. p. 113

الفقرة الأولى : مفهوم العبء الضريبي.

نقصد بـ "العبء الضريبي"، مدى ثقل الضرائب على الممولين، أو على الاقتصاد القومي في مجموعه. بمعنى أننا نقصد به الآثار الاقتصادية التي تترتب على الضريبة، أي على "إعلان الضريبة" و على "الاقطاع الضريبي" و التي تعكس ردود فعل الممولين إزاء هذا الاقطاع، أي إزاء تخفيض دخولهم النقدية و دخولهم الحقيقية. (*) فمن البديهي أن يلجأ الممولون -رغبة في تجنب العبء الضريبي- إلى إعادة النظر في خططهم الاقتصادية، و ذلك بإدخال تعديلات على تصرفاتهم الاقتصادية الخاصة بتوزيع الدخل بين الاستهلاك و الادخار و خاصة بالاستثمار و بتوظيف رؤوس الأموال، و المتعلقة بالجهود الذي يقومون به، و بالقروض التي يعقدونها (1) و هذا ما يعني أن الضرائب يمكنها، عن طريق الاقطاع الذي تقوم به، و ما تحدثه من تغيرات في الدخل و في الأثمان، و عن طريق الانعكاسات التي تحدثها في تصرفات الممولين (مما يعرف بالآثار النسبية للضريبة) أن تؤثر في مختلف أوجه النشاط الاقتصادي الفردي و القومي، و هذا هو ما يعرف بـ "الأثر المعدل للضريبة".

و وفقا للقاضي هولمز (Holmes) فإن الضرائب هي ثمن الحضارة و لكن السؤال هو من يدفع ؟ و كما رأينا سلفا، لا تعتبر الضرائب مدفوعات اختيارية مقابل مشتريات و إنما التزامات إجبارية، تدفع بالتوافق مع قانون الضريبة الذي يتم تشريعه. و رغم أن هذه القوانين في النهاية هي انعكاس (غير كامل عموما) لتفضيلات المصوتين، تصبح متى شرعت التزامات إجبارية تفرض أعباء سيحاول الممولون تفاديها أو نقلها إلى الآخرين. و لتحديد من يدفع يجب النظر إلى ما يجاوز قوانين الضريبة، و نمط العبء القانوني أي إلى ما يجاوز هؤلاء الذين يستقر عليهم الالتزام القانوني بالدفع و يتضمن ذلك اعتبارين : أولا، يجب إدراك أن العبء في النهاية يجب أن يتحملة الأفراد، فرغم تحصيل الضرائب من منشآت الأعمال فإن العبء النهائي يجب تتبعه إلى عائلات الأفراد بوصفهم مالكين للمنشآت، أو بوصفهم مستخدمين فيها، أو مستهلكين لمنتجاتها. و ثانيا قد يختلف العبء النهائي للتوزيع عن الالتزامات القانونية سواء فرضت الضريبة على الأفراد أو على المنشآت. (2)

و هناك صور عديدة لنقل العبء الضريبي من أكثرها استعمالا من طرف المنتجين و المستوردين هي طريقة زيادة أسعار المنتج لتغطية الضريبة الجديدة التي يعتبرونها تكلفة.

(*) الدخل الحقيقي (المتاح) يساوي الدخل النقدي على مستوى الأسعار. $W_d = W/P$

(1) رفعت المحجوب : مرجع سبق ذكره. ص. 353

(2) ريتشارد مونسيجر و بيجي مونسيجر : "المالية العامة في النظرية و التطبيق". ترجمة د. محمد حمدي السباخي و د. كامل سلمان العاني. دار المريخ للنشر-الرياض 1992. ص. 301

الفقرة الثانية : قياس العبء الضريبي.

سبق و أن أوضحنا أن عبء الضريبة يتحمله الأفراد في النهاية ذلك أن الأشخاص القانونيون مثل الشركات يمتلكها الأفراد و بالتالي فهم يتأثرون بأيّ ضريبة فرضت عليها. و عند دراسة توزيع عبء الضريبة ينصب الاهتمام على وقعه بين الأفراد و العائلات، و يختلف هذا عن المسار الذي وضعه الاقتصاديون التقليديون (دافيد ريكاردوا، مثلاً) الذين نظروا إلى مشكلة العبء من وجهة تأثير أعباء الضريبة على عارض عناصر الإنتاج، فبالنسبة لهم تُعتبر نظرية العبء مجرد جانب في الأساس لنظرية أنصبة العناصر أو تسعير العنصر و كانت هذه هي وجهة نظر السياسة العامة آنذاك حيث كانت الصناعة و العمل و الزراعة تعكس في وقتهم الفئات الاجتماعية الرئيسية. و اليوم فإنّ الإطار أكثر اختلاطاً، كما أن الاهتمام قد انتقل من وجهة نظر السياسة الاجتماعية إلى حجم توزيع الدخل فالشخص الذي يحصل على مقدار صغير من دخل رأس المال و لا يقدر على العمل يُعدّ فقيراً، بينما الشخص الذي يتلقى مرتباً كبيراً يُعدّ ثرياً و يتوافق هذا أيضاً مع منهج ضريبة الدخل الكلية، حيث ينصب الاهتمام على مستوى الدخل الكلي للشخص بصرف النظر عن المصدر الذي يستمدّه منه.

و من وجهة نظر ريتشارد مونسيجريرف فإنّ جعل المجتمع ضمن فئات مرتبة حسب مستويات دخولهم (تحديد مراكز العائلات المالي) مهما كان مصدرها أفضل لقياس العبء الضريبي على مجتمعنا اليوم (1) ذلك أن التقسيم التقليدي يتميز بكثير من البدائية حيث أنّ هناك العديد من الأفراد يُزاولون عدّة نشاطات في آن واحد و العلاقات بين القطاعات الاقتصادية المختلفة أصبحت متشابكة بشكل يصعب معه التمييز بين فئات المجتمع على أساسها غير أنّ هذا التقسيم من وجهة نظره صعب هو الآخر و يتطلب كثيراً من الحيلة و الحذر في اتخاذه أداة لقياس عبء الضرائب، أمّا رفعت المحجوب فيرى أنه يُمكن قياس العبء الضريبي في ضوء غاية اقتصادية معينة، أي في ضوء معيار اقتصادي معين (الأثر المعدل للضريبة) بعدة طرق متداخلة و ذلك بما تُحدثه من اضطرابات و تغيرات في واحد من الأوضاع التالية و هي : توزيع الدخول بين المنتجين، و تكوين الأثمان في المنافسة الكاملة، و مستوى الإشباع السابق على فرض الضريبة (2) ذلك أنّ هذه العناصر الثلاثة تتحدّد عادة من خلال العرض و الطلب و بالتالي فإنّ الضرائب قد تؤثر عليها.

و في الأخير فإنّ الأداة الأكثر استخداماً في قياس العبء الضريبي العام هي المعادلة التالية : الضغط الضريبي على الأفراد = معدل الضريبة / الدخل، و بتطبيق هذه القاعدة على الاقتصاد العام نجد أنّ :

(1) ريتشارد مونسيجريرف و بييجي مونسيجريرف : مرجع سبق ذكره. ص. 306-307

(2) رفعت المحجوب : مرجع سبق ذكره. ص. 354

الإيرادات الضريبية

----- = الضغط الضريبي العام

P.I.B

أما مرونة النظام الضريبي فيمكن قياسها كما يلي :

المطلب الثاني : أثر الضريبة على الإنتاج و العمالة.

إن أثر الضريبة على الإنتاج و كذلك العمالة له تأثير كبير خاصة في الأنظمة ذات البنيان الاقتصادي المتخلف ذو المردودية الضعيفة حيث تُجبر مختلف التشريعات إلى إجراء المفاضلة بين عنصرين لا يقل أحدهما عن الآخر من حيث الأهمية بالنسبة للاقتصاد الوطني بصفة عامة، و ذلك لكون هذين العنصرين متى اجتمعا فإن المجتمع يُحقق دفعة قوية في تحقيق التنمية الشاملة و هذين العنصرين يتمثلان في الجانب المالي و الجانب الاقتصادي ذلك أن أغراض التنمية تستدعي إعفاء المشروعات الاقتصادية الحديثة من بعض الأعباء المالية التي تُساعد على الوصول إلى تطورها المتمثل في رفع الغلة الصافية المتحصل عليها و هو ما يُساعد المؤسسة على التخلص من ديونها و كذلك العمل على التوسع في الاستثمار الذي يُولد معطيات تنعكس بالإيجاب على الاقتصاد الوطني بصفة عامة و تتمثل هذه المعطيات في رفع مستوى الإنتاج من ناحية، كما يؤدي من ناحية أخرى إلى الحصول على مواطن الشغل الجديدة.

كذلك يؤدي إعفاء المشروعات من الأعباء المالية و خاصة الضريبة منها و إن كان يُضحى بالجانب المالي الذي يُعتبر الدور الرئيسي الذي تلعبه الضريبة ما هو إلا ترجمة لسياسة هادفة تعتمد الناحية المستقبلية التي تنتهجها هذه الإعفاءات، على أن هذه التضحية تستوجب أن تكون دقيقة و أن إجراءات منحها تستوجب أن تكون شديدة و خاضعة لرقابة مستمرة و ذلك بقصد ضمان تحقيق النتيجة التي يرغب فيها المشروع، و لتحقيق ذلك تستلزم الضرورة أن تكون هذه الإعفاءات و قية بقدر ما يسمح للمشروعات الاقتصادية الحديثة من الحصول على الموارد المالية الكافية.⁽¹⁾

كذلك يؤدي الإعفاء الضريبي قدراً كبيراً من الحماية للصناعة الوطنية بحيث أن التضحية بمبدأ الحصيلة المستمرة و الدائمة لصالح الخزينة العامة يكون أنسب لدعم الصناعة الناشئة أو الحديثة أي فقد مصلحة

(1) الدكتور عبد الرافع محروس : "مدى الاستفادة من التوجيه الضريبي لدعم الاقتصاد الوطني" جامعة عين شمس - القاهرة. ص. 73

عاجلة تقابلها فائدة آجلة تظهر في ازدهار المشروعات و نمو الصناعات الوطنية بما يحقق قدرا كبيرا من الأرباح غير الموزعة التي تعتبر وعاءا هاما من أوعية الضريبة.⁽¹⁾ ثم إن نجاح هذه المشروعات عادة ما يقترن بارتفاع حجم التشغيل الذي يكون من شأنه إحداث أو إيجاد دخول جديدة و زيادة الدخول المنخفضة مما يزيد من حجم القوة الشرائية و هو ما يساعد على زيادة مردودية الضرائب غير المباشرة، كما أن ارتفاع نسبة التشغيل بالإضافة إلى آثارها على المستوى الاجتماعي فإنها ترفع من نسبة حصيلة الضرائب على كسب العمل (ضرائب مباشرة). و لبيان أثر الضرائب على مستوى الإنتاج و العمالة بصورة واضحة نتناول أثر الضرائب على تكوين رأس المال (الاستثمار-الادخار) و كذا تأثيرها على عرض العمل.

الفقرة الأولى : أثر الضرائب على تكوين رأس المال (الاستثمار-الادخار).

غالبا ما يكون دور الضريبة - و خاصة في البلدان النامية- موحها و محفزا على تكوين رؤوس الأموال، و ذلك بغية تمكين الخواص من القيام باستثمارات هامة تساهم في النمو الاقتصادي للبلد إلى جانب الاستثمارات التي يقوم بها القطاع العام و في الدراسات التي تتناول تأثير متغيرات السياسة الضريبية على النمو الاقتصادي فإن الاستثمار تابع وثيق الصلة بالادخارات التي تتأثر هي الأخرى بالضرائب و لذلك فإن أغلب الأعمال الميدانية⁽²⁾ تدرس الادخار الوطني بدلا من الاستثمار باعتباره متغير تابع. ففي ظل اقتصاد مغلق فإن الاستثمار و الادخار في ظل عدم تدخل الحكومة متساويان عند التوازن. و قد أثبتت هذه الدراسات أنه حتى في الاقتصاديات المنفتحة جدا و ذات القدرة الفائقة على دخول الأسواق المالية العالمية فإن الادخار الوطني و الاستثمار مرتبطين بدقة.

I- أثر الضرائب على الادخار :

في الدول النامية يعتبر انخفاض معدل تكوين رأس المال من أهم العقبات في طريق التنمية، و يرجع ذلك إلى انخفاض الدخل الذي يترتب عليه انخفاض معدل الادخار و الاستثمار، و يرتبط ذلك بارتفاع الميل الحدي للاستهلاك و انخفاض معدل الميل الحدي للادخار الاختياري، و من هنا تأتي أهمية الضرائب كأداة للادخار الإجباري، حيث يمكنها أن تقوم بنفس دور الادخار الاختياري في الحد من الإنفاق الاستهلاكي لتوفير الموارد الحقيقية للتراكم الرأسمالي بدون تضخم.

(1) العيدي رايح : "الآثار الاقتصادية للضرائب في الجزائر". بحث لنيل شهادة ماجستير الإدارة و المالية. معهد الحقوق و العلوم الإدارية-ابن عكنون. الجزائر 1986. ص. 81

(2) Feldstein et Harioka (1980). Bayoumi (1990). Mishkin (1984). Cumby et Obstfeld (1984). Fronech et Poterba (1991).

و لا يعني ذلك أن يحل الادخار الإجباري محل الادخار الاختياري بل أن يكون الأول مكملا للثاني حتى يرتفع معدل الادخار القومي، و حتى يتحقق هذا الهدف يتعين أن يكون أداء الضريبة على حساب الإنفاق الاستهلاكي و ليس الادخار الاختياري إذا بقي كل شيء آخر على ما هو عليه.⁽¹⁾

و يظهر أثر الضرائب على الادخار من خلال أثرها على دخول الأفراد و ممتلكاتهم من جهة (ضرائب مباشرة) و أثرها على السلع و الخدمات التي يشترونها (ضرائب غير مباشرة)، و كقاعدة عامة فإن الضرائب المباشرة تؤدي إلى نقص الدخول النقدية، بينما تؤدي الضرائب غير المباشرة إلى رفع أثمان المنتجات.

و عليه فإنه و انطلاقا من هذا المفهوم يمكن القول بصفة عامة بأن فرض ضريبة مباشرة ينتج عنه أثر دخل نتيجة انخفاض دخل الفردي الجاري بمقدار الضريبة المستقطعة، و من ثم يعمل هذا الأثر على إنقاص كل من الاستهلاك و الادخار عند مستوى هذا الدخل، و بالتالي يدفع أثر الدخل الفردي إلى تخفيض كل من استهلاكه الجاري و ادخاره طالما ظل تقييمه ثابتا لأهمية كل من الاستهلاك و الادخار إلا أن أثرا تعويضا قد ينتج عن الاستقطاع الضريبي، حيث يقوم هذا الأثر بدفع الفرد إلى العمل على زيادة دخله عن المستوى الذي كان يحققه قبل فرض الضريبة و ذلك للاحتفاظ بمستوى دخله قبل الاقتطاع ... و في حالة عدم وجود هذا الأثر التعويضي و كان الإنفاق الاستهلاكي يتميز في علاقته بالادخار بانعدام المرونة نسبيا فإن فرض ضريبة -أو رفع سعرها- قد يؤدي إلى انخفاض الادخار أو انعدامه، بل إنه قد يؤدي -بدافع احتفاظ الفرد بمستوى استهلاكي معين- إلى اتجاه الفرد نحو إسالة (بيع)، بعض عناصر ذمته المالية أو إلى الاقتراض (أي أن الادخار يصبح سلبيا).⁽²⁾

و من خلال بعض الدراسات⁽³⁾ يتبين بأن الضريبة بتأثيرها في عائد الادخارات (الفائدة) تؤثر بشكل قوي و واضح على الادخار و المدخرين و من ثم على الاستثمار الذي يحدد هو الآخر مستوى النمو الاقتصادي للبلد.

و نشير في الأخير إلى أن أغلب الدراسات التي تتناول تأثير الضريبة على الادخار تركز على الادخار الفردي و كيف يؤثر التغيير في معدل عائد الادخار على نشاط الأفراد و قرارات الاستهلاك. ففي دراسة لـ Ogaki et al (1995) على عينة تتكون من 58 بلدا من البلدان النامية ذات دخل متوسط و مرتفع خلال الفترة 1985-1993 خلصوا إلى أنه بشكل عام فإن الادخار الفردي كنسبة من PIB زاد

(1) عبد الله الصعيدي : "الضرائب و التنمية". مرجع سبق ذكره. ص. 28.
(2) الدكتور سمير محمد عبد العزيز : "الادخار الشخصي و السياسة الضريبية". دار المعارف-الإسكندرية 1983.

ص. 159

(3) أنظر عبد الرزاق النقاش : مرجع سبق ذكره. ص. 156

تبعاً للدخل الفردي، كما كشفوا أيضاً أن المرونة الدائمة تعتبر التغيير في الاستهلاك على أنه أعلى في الدول ذات الدخل المرتفع أكثر من الدول ذات الدخل المنخفض و هو ما يعني أن الأفراد في الدول ذات الدخل المرتفع يخسرون أكثر بإحلال استهلاك مستقبلي باستهلاك حالي من الأفراد في الدول ذات الدخل المنخفضة، و نتيجة لذلك حسب نموذجهم (Ogaki et al) الصوري فإن معدل الادخار في البلدان المرتفعة الدخل هو أيضاً أكثر حساسية تجاه التغيرات في المعدل الحقيقي للفائدة من معدل الادخار في البلدان ذات الدخل المنخفضة و قد كشفوا (Ogaki et al) أن المرونة المتوسطة هي حوالي 0,32 في الدول ذات الدخل المنخفضة و حوالي 0,60 في مجموعة الدول ذات الدخل المرتفعة كما لاحظوا كذلك farka كبيراً في المرونة المقدرة للادخار حيث أنها في باكستان (حوالي 0,46) ضعف عشر مرات مرونتها في أوغندا (حوالي 0,04).⁽¹⁾

II- أثر الضرائب على الاستثمار :

لاشك أنه و كما ذكرنا سابقاً، للضرائب دور كبير في الحصول على التراكمات المالية التي تحصل عليها الدولة و التي من المفروض أن يكون نصيب الاستثمارات منها جزءاً هاماً متمثل في الإنفاقات الرأسمالية التي تقوم بها الدولة، كذلك فإن الضرائب بالإضافة إلى هذا الدور الهام و الفاعل تتخذ أداة طيعة في يد الدولة لتوجيه الاستثمارات الخاصة فتقوم على سبيل المثال بتخفيض الضرائب على بعض النشاطات المعينة بغية تشجيع الاستثمار فيها و غالباً ما يكون ذلك مرتبطاً بقطاع الزراعة و الصناعات الأساسية في حين أنها قد تلجأ إلى رفع مستويات الضريبة إلى ما يعرف بـ "المستوى الجحيمي للضريبة" بغية صرف أنظار المستثمرين عن الاستثمار في بعض النشاطات المعينة و هذه النشاطات غالباً ما تكون غير مرغوب فيها لعدم حاجة البلد إليها أو لآثارها السلبية على المجتمع كالنشاطات الملوثة للبيئة مثلاً و قد يكون ذلك أيضاً بدافع توقع الاستثمارات فتخفيض في المناطق التي تريد الحكومة إنعاشها لكي يتوجه إليها المستثمرون.

و دون أن نغوص كثيراً في الدراسات التي تناولت هذا الموضوع فإننا نكتفي بذكر أن بعض الدراسات التي قام بها الكلاسيكيون الجدد على مستوى الاستثمار خلصت إلى أن الاستثمار دالة في المستوى الحالي للإنتاج و تكلفة رأس المال و لاشك أن الضريبة لها دور كبير في الرفع أو الحد من تكلفة رأس المال هذه و كذلك مستوى الإنتاج و يذكر أن الدراسات لأثر الحثاات الضريبية على الاستثمار لم تعر اهتماماً بآثر هذه الحثاات على قرار الاستثمار نظراً لأنه واسع و متغير جزئياً، ... بل ركز أغلبها على دراسة أثر

(1) Zine Mohamed Barka et Belarbi AEK : Op. Cit. p. 55

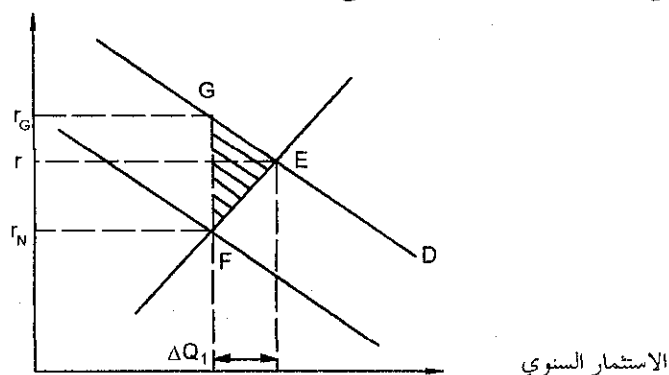
الحائث الضريبية في بلد معين أو مجموعة صغيرة من البلدان. فبواد واي و شاه (Boad Way et Shah) جاءا بعدة دراسات تحاول تحليل أثر الحائث على الاستثمار في البرازيل و ماليزيا و المكسيك و كوريا و بلدان الآسيان (L'Asean) كمجموعة و الفليين و سريلانكا و كولومبيا و تايلاند فخلصت أغلب الدراسات إلى أن الحائث الضريبية في بعض من هذه البلدان لا تنعش مستويات الاستثمارات و في بعض الأماكن يكون دورها أكبر.

نستطيع كذلك ذكر دراسات مشابهة لـ اتر و والي (Tret et Whalley) تبحث أثر الحائث الضريبية (خاصة الآثار المباشرة و غير المباشرة للإعفاءات الضريبية على الصادرات، ديون الضرائب على الاستثمار) في كوريا فوجدا أن السياسة الضريبية ساهمت بأقل من 10/1 من النمو في هذا البلد ما بين 1962 و 1982.⁽¹⁾

و قد خلص آخرون إلى أن هناك عقبات (عدم وجود بنية تحتية، ...) تمنع انتعاش الاستثمارات. أما الدكتور غازي عبد الرزاق النقاش فاعتبر أن الضرائب على الاستهلاك بدلا من دخل رأس المال يكون منعشا للاقتصاد الوطني و مشجعا للاستثمار و قد بين ذلك بالشكل البياني التالي :

الشكل II-2 : أثر الضريبة على الاستثمار.

العائد (نسبة مئوية)



المصدر : عبد الرزاق النقاش. مرجع سبق ذكره. ص. 164

و بالإضافة إلى ما سبق يمكن إظهار أثر الضريبة على الإنتاج القومي من خلال المعادلات التالية و التي هي في الحقيقة عبارة عن زيادة الاستثمارات.

$$Y = C + I + G \quad (1)$$

حيث C و I و G على التوالي الاستهلاك و الاستثمار و الإنفاق العام.

$$C = C Y_d + C_0 \quad (2) \quad \text{حيث:}$$

⁽¹⁾ Zine Mohamed Barka et Belarbi AEK : Op. Cit. p. 57

C الميل الحدي ؛ C_0 الاستهلاك المستقل ؛ Y_d الدخل القومي المتاح و الذي يساوي :

$$Y_d = Y - T - R \quad (3)$$

حيث R التحويلات ؛ T الضريبة.

مع افتراضنا لـ : $I_0 = I$ الاستثمار المستقل.

$G_0 = G$ نفقات عامة مستقلة عن الدخل.

$$Y = C (Y - T + R) + C_0 + I_0 + G_0 \quad (4)$$

$$Y = CY - CT + CR + C_0 + I_0 + G_0 \quad (5)$$

$$Y - CY = - CT + CR + C_0 + I_0 + G_0 \quad (6)$$

$$Y (1 - C) = C (R - T) + T_0 + I_0 + G_0 \quad (7)$$

$$Y = [C (R - T) + C_0 + I_0 + G_0] \quad (8)$$

نفترض أن G_0 و I_0 و R ثابتة و إنما التغير حدث في الضريبة T بمقدار ΔT فإن الدخل سوف يتغير بمقدار ΔY :

$$Y + \Delta Y = [C_0 - C (T - \Delta T) + CR + I_0 + G_0] \quad (9)$$

$$\Delta Y = [C_0 - C (T - \Delta T) + CR + I_0 + G_0] - [C_0 - CT + CR + I_0 + G_0] \quad (10)$$

$$\Delta Y = [- C (T - \Delta T) + CT] \quad (11)$$

$$\Delta Y = C \Delta T \quad (12)$$

$$\Delta Y = \Delta T \quad (13)$$

حيث أنه بموجب نظام ضريبة الدخل يلاحظ أن العائد الصافي على الادخارات يقل عن العائد الإجمالي. فالاستعاضة بالمعدل الموحد لضريبة الاستهلاك بالنسبة لضريبة الدخل يزيل الفرق بين معدل الفائدة الإجمالي و معدل الفائدة الصافي. و عندها يتم استعادة الكفاية (في السوق) بالنسبة للأموال القابلة للاقتراض و المكاسب المتحققة في مجال الرفاه تقدر بمساحة المثلث FGE و سعر فائدة السوق ينخفض من r_G إلى r نتيجة للاستعاضة بضريبة الاستهلاك عن ضريبة الدخل، و الاستثمار السنوي يزداد بمقدار . و منه فإن هذه الاستعاضة ذات أثر موجب على الاستثمار و تزيل فرق هامش الضريبة بين الفوائد الإجمالية و الصافية للاستثمار و تقلل من أسعار الفائدة.

و بالإضافة إلى ما سبق يمكن إظهار أثر الضريبة على الإنتاج القومي من خلال المعادلات التالية و التي هي في الحقيقة عبارة عن زيادة الاستثمارات.

الفقرة الثانية : أثر الضريبة على عرض العمل.

يرتبط حجم العمالة الكلية بحجم الإنفاق الاستثماري، و هو ما ينجر عنه أن أية ضريبة تعمل على التقليل من الإنفاق الاستثماري تؤدي إلى خفض العمالة.⁽¹⁾

و تعد مشكلة التشغيل في الوقت الراهن من أهم المعضلات التي تواجه كافة بلدان العالم و خاصة البلدان النامية منها، ذلك أن البنيان الاقتصادي بشكل عام يكون مترابطا بشكل وثيق، فإذا كانت الطاقة الإنتاجية كبيرة و حجم النشاط الاقتصادي ضخما فإن ذلك يولد لا محالة كما هائلا من مناصب الشغل و العكس صحيح.

و تقوم الحكومات في العديد من الدول بإعفاء العديد من المشاريع العامة و الخاصة من الضرائب مقابل أن تتعهد باستقبال أكبر قدر ممكن من العمال بمختلف أنواعهم، غير أن هذه الأساليب و إن كان بمقدورها المساهمة في التخفيف من حدة البطالة إلا أنها لم تحل حتى الآن هذه المشكلة بل على العكس فقد ساهمت في بعض المناطق من العالم في تزايدها، كما أن العمال و الموظفين الذين التحقوا بهذه المؤسسات و المشاريع الخاصة غالبا ما يكونون في حالة من عدم الاطمئنان الناتج عن شعورهم بالخوف من التغيرات الاقتصادية التي قد تنعكس سلبا على المؤسسة التي يعملون فيها فيفقدون بذلك عملهم.

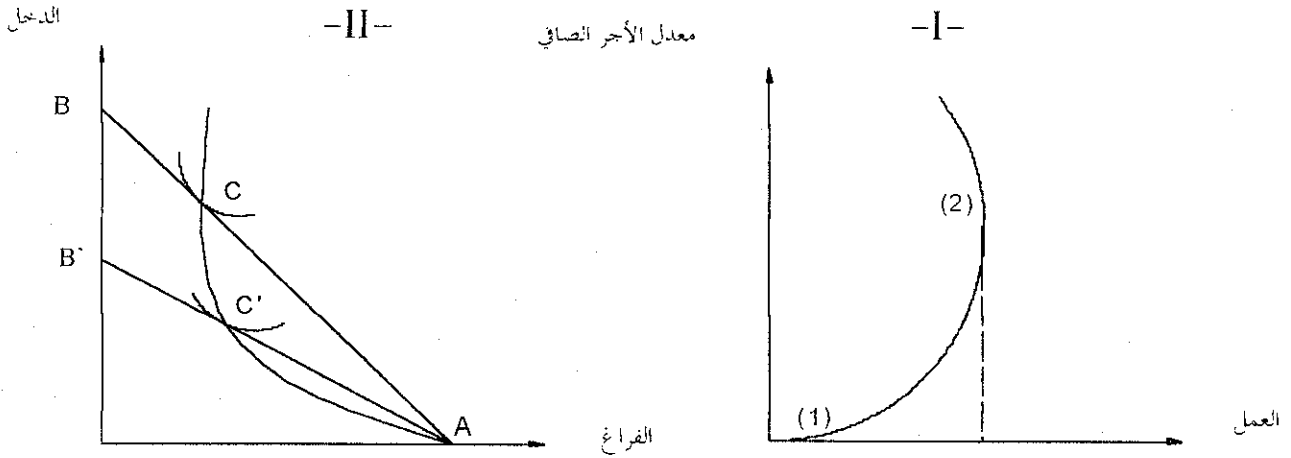
أما فيما يتعلق بأثر الضريبة على عرض العمل فإنه حسب تعبير Paul Lowenthal فإن الأفراد يكونون مخيرين بين سلعتين هما الدخل و الفراغ⁽²⁾ و لتحديد تفضيلاتهم فإنه يجب عليهم أن يضعوا في الحسبان مستوى العرض الحالي من جهة و من جهة أخرى احتمال تغيره بفعل "الأسعار النسبية" عندها يكون الدخل الذي يجب التضحية به من أجل زيادة الفراغ ممثلا بمستقيم الإمكانات AB في الشكل التللي، و كما في الأشكال العادية في الاقتصاد الجزئي، نفترض أن العامل يختار تناسبا و ضعية الإشباع القصوى أي أعلى نقطة ممكنة من منحنى Indifférente.

(1) حميد بوزيدة : "الضريبة و انعكاساتها على الاقتصاد الجزائري خلال الفترة 1988/1996. بحث لنيل شهادة

الماجستير. جامعة الجزائر. معهد العلوم الاقتصادية. السنة الجامعية 97/96. ص. 89

(2) Paul Lowenthal : « économie et finances publiques ». 2^{ème} édition.

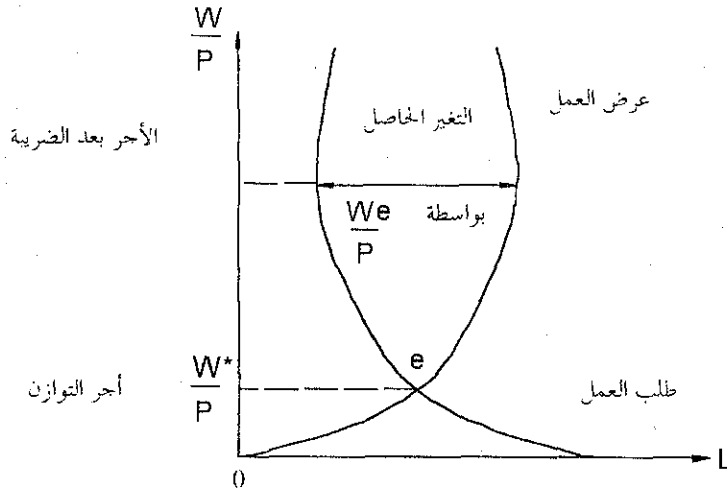
الشكل II-3 : أثر الضريبة على عرض العمل.



Source : Paul Lowenthal : « économie et F.P ». op. Cit. p. 57

نلاحظ من خلال هذا الشكل (الحالة I) أن منحني عرض العمل ازداد في البداية تماشياً مع تزايد الأجر ذلك أن زيادة الضريبة بكمية أكبر من الكمية التي يزداد بها الدخل وبالتالي فإن العامل يحاول تعويض ما نقصته الضريبة مضحياً بالفراغ (زيادة ساعات العمل) إلى أن يصل إلى مستوى معين تنقص معه قدرته على زيادة العمل، رغم تزايد الأجر و لكن بصفة أقل من الحالة I عندها يكون (أثر الدخل أكبر من أثر التغير الناتج عن الضريبة). أما في الحالة II فإنه في الحالة العادية عندما تكون الضريبة نسبية فإن مستقيم الإمكانات سينتقل بالتوازي مع نفسه من المستقيم AB إلى AB' و نشير في الأخير إلى أنه في حالة ما إذا كانت الضرائب جزافية فإن الإزاحة تكون من طرفي المستقيم و بصفة موازية، أيضاً نفس الشيء في حالة الضريبة التصاعدية و بشكل عام تختلف الوضعية المثلى حسب نوع الضريبة و حسب دراسات ميدانية فإن العمال الثانويين أصحاب الدخل العالي يكونون أكثر حساسية تجاه تصاعد الضريبة من العمال الأوليين و أن الضريبة التصاعدية تنقص عرض العمل أكثر من الضريبة النسبية و أن تخفيض معدل الضريبة يزيد من عرض العمل الجديد و العمال الأوليين و الثانويين كما أن القيمة المطلقة للمرونة تكون دوماً صغيرة جداً. و بشكل عام تختلف الوضعية المثلى حسب نوع الضريبة. و يمكن إجمال كل ما سبق في أن الضريبة تحفز على العمل في مستويات معينة و تجعل الخاضعين لها يضاعفون من جهودهم و يضحون بفراغهم في حين أنها عند مراحل معينة قد تعطي عكس هذه النتيجة و هو ما ينعكس سلباً على الاقتصاد بشكل عام أي على مستوى النمو و التنمية. أما عن توازن العمل فيمكن توضيحه بالشكل التالي (وذلك في ظل الضريبة).

الشكل II-4 : أثر الضريبة على توازن سوق العمل.



Source : J. Gautier : « Les politiques de l'emploi - Les marges étroites de la lutte contre le chômage ». Librairie Vuibert. Juin 1993. p. 51

حيث تشير إلى الأجر الحقيقي أي الأجر الاسمي (W) على مستوى الأسعار P و L كمية العمل و هنا نلاحظ أن نقطة التعادل منخفضة بسبب الضريبة.

المطلب الثالث : السياسة الضريبية في ظل اقتصاد مفتوح و دور الضريبة في محاربة اقتصاد الظل.

إن الدراسة التي قمنا بها في هذا المبحث حتى الآن لدور الضريبة في عملية الاستثمار و الادخار و كذا آثارها الاجتماعية كلها كانت داخل اقتصاد مغلق و هذا المنطلق أصبح اليوم من المستحيل الاكتفاء به ذلك أن رؤوس الأموال و العمالة أصبحت لا تعترف بالحدود الجغرافية و لا السياسية. كما أنه داخل الاقتصاد الوطني لكل بلد اليوم أصبح هناك ما يعرف بالاقتصاد الرسمي و الاقتصاد غير الرسمي (اقتصاد الظل) و حيث أن مكانة هذا الصنف الأخير تتوسع باستمرار كان و لا بد للحكومات محاربتة عن طريق وسائل مالية بعد أن أثبتت الوسائل السياسية عدم قدرتها و كفاءتها في القضاء عليه، و قد شكل ذلك فرصة كبيرة لهذه الحكومات فأثقلت كاهل هذا القطاع بالضرائب فحققت بذلك هدفين أولهما حماية أموال كبيرة تعود إلى خزينة الدولة و ثانيهما الحد من توسع هذا القطاع.

الفقرة الأولى : الضريبة في ظل اقتصاد مفتوح.

يشكل انفتاح الدولة على الخارج مصدرا جديدا من مصادر الضريبة الذي تكون السلعة الواردة إلى البلد وعاء له، و مهما كان مبرر هذه الضريبة التي تفرض على السلع الواردة فإنها تدر أموالا كبيرة جدا على خزينة الدولة، كما أن السلع التي تحتاز حدود دولة معينة باتجاه دولة أخرى تسهم هي الأخرى في زيادة الرسوم الجمركية المفروضة على السلع التي تدخل البلد و التي تعد نوعا من الضرائب الغير مباشرة.

و بغرض التفصيل فسنتقوم بعرض أثر الضريبة على ميزان المدفوعات من خلال المعادلات التالية :

و بالإضافة إلى الضريبة على دخول السلع و البضائع من الخارج فإن الاستثمارات التي تقوم بها الشركات المتعددة الجنسية بل و الاستثمار الأجنبي بأكمله و خاصة في الدول النامية تولد ضرائب عديدة يجنيها البلد، لذلك نجد العديد من الدول تقوم بإعطاء تسهيلات للشركات الأجنبية لحثها على الاستثمار بها ذلك أن الاستثمار الأجنبي أكثر جاذبية من الاستثمار الوطني، فالضريبة على رأس المال الأجنبي أقل أثرا على نقص الادخارات الوطنية، و إذا كانت معدلات الضريبة المنخفضة تسمح للمستثمرين الأجانب بالحصول على مردود (ربح، فائدة) بعد الضريبة و هو عادة ما يجذب رؤوس الأموال الأجنبية فإنه يخلف أثرا معاكسا على البلد الأصلي لهذا المستثمر يؤدي إلى نقص النمو و نقص التشغيل، هذا طبعا مع تحفظنا على الأنشطة الملوثة للبيئة.

و نشير في الأخير إلى أنه في عهد التكتلات الإقليمية فقد اتخذت الرسوم الجمركية في مناطق عدة من العالم طابعا موحدًا.

الفقرة الثانية : الضريبة و الاقتصاد غير الرسمي.

إن التعايش بين القطاع الرسمي الذي ترعاه الدولة أو تديره و القطاع غير الرسمي داخل الاقتصاد الوطني أمر أصبح يعكر صفو المتبعين للتطور الاقتصادي في أي بلد و يجعل من الصعب معرفة حجم النشاط الاقتصادي و المقدرة الاقتصادية لهذا البلد.

و يعد وجود الاقتصاد غير الرسمي تهربا من الضريبة، حيث أن المعدلات المرتفعة للضريبة على الدخل تستطيع أن تسبب تنمية الاقتصاديات "غير الرسمية" و تشجع التهرب الضريبي.

و قد أشار Tanzi (1944) إلى أن الإعفاءات العشوائية و احتمال مظاهر التوترات الضريبية تستطيع زيادة درجة الفساد داخل الاقتصاد، و ذلك بإدخالها توترات في تدفق الموارد البشرية و المادية ما بين

الأنشطة الرسمية المثقلة بالضرائب و الأنشطة غير الرسمية التي تتحمل الضريبة نسبيا، فالمعدلات المرتفعة تستطيع تخفيض مستوى المردودية و مستوى رأس المال المادي العامل. هذا الأثر يزيد منه أن الأفراد يحاولون تثبيت جزء من مواردهم بالتهرب الضريبي عبر نشاطات منتجة مباشرة. و بشكل عام فإنه إذا كان ارتفاع معدل الضريبة يسبب أو يزيد من القطاع غير الرسمي إلا أنه في نفس الوقت يشكل عاجلا لوجود مثل هذا القطاع و ذلك بفرض ضرائب مضاعفة على من يمارسون التهرب بطرق غير شرعية و تغريمهم بمبالغ حد مرتفعة أمام المحاكم تجعلهم لا يفكرون مستقبلا في العودة إلى هذا القطاع.

المطلب الرابع : الآثار الاجتماعية للضرائب.

إن التنمية الاقتصادية كما يقول بيونيل في مقدمة كتابه "الاقتصاد الاجتماعي" للتخلف هي عملية اجتماعية هائلة لأنها تحدث تغييرا في المجتمع بكل مكوناته : الهياكل الاقتصادية و الاجتماعية، و السياسية، و الدينية، و الفكرية، ... لذلك فإنه كان لزاما علينا عند محاولة معرفة أثر الضرائب على عوامل الإنتاج و من ثم دورها في التنمية الاقتصادية أن نتطرق إلى دور الضرائب في مواجهة بعض المشكلات الاجتماعية. و إذا كانت المشكلة الرئيسية في البلدان النامية هي ضعف الجهاز الإنتاجي، فإن تكوين هذا الجهاز اللازم لتشغيل الموارد المتاحة، و هو أساس عملية التنمية، فإنه على النظام الضريبي في هذه البلدان العمل على المساعدة في تكوين هذا الجهاز الإنتاجي من خلال المساهمة في تعبئة الموارد القومية، و توجيهها للتنمية و هذا ما يتطلب أساسا الحد من الاستهلاك، و تكوين المدخرات اللازمة لتمويل الاستثمارات إلا أن تحقيق هذين الهدفين يواجه بعض العقبات ذات الطبيعة الاجتماعية من أهمها ارتفاع معدلات النمو السكاني من ناحية (*) و الاستهلاك الترفي و الرغبة في التقليد من ناحية أخرى.

- و فيما يتعلق بالنقطة الأولى فإن ارتفاع معدلات نمو السكان يقع أكثرها في الدول النامية، إذ يلاحظ أن معدلات المواليد في هذه الدول تتراوح بين 30% و 50%، بينما تتراوح بين 10% و 20% في الدول المتقدمة، كما يصل المعدل السنوي لنمو السكان في الدول النامية أكثر من 2,5% بينما يقل عن 1% في معظم الدول المتقدمة. و أيا كان المعنى الذي يتضمنه التضخم

(*) يعتبر بعض الاقتصاديين تزايد السكان بنسبة كبيرة يشكل ضغطا على عملية التنمية، بينما يرى البعض الآخر أن قلة السكان تشكل عائقا على التنمية، و غالبا ما تتدخل عوامل دينية أو عرفية لموازنة أحد الأطراف.

السكاني في الدول النامية، و أيا كانت وجهة النظر فيما يتعلق بعلاقة تزايد السكان بالتنمية فإن ما نستطيع قوله في هذا المجال أن الدعوة إلى خفض معدل نمو السكان من خلال ما يسمى بـ "تنظيم الأسرة" لن يحقق الهدف المنشود و الذي يتمثل في الموازنة بين ثمار التنمية و الزيادة السكانية إلا إذا كانت هناك جهود مبدولة من أجل التغيير الإيجابي في الظروف الاجتماعية (خفض الأمية، تنمية الوعي و الثقافة، ...) في حين أن بعض الضغوط على الأسر التي تطبقها بعض الدول كـ "الصين مثلا" على المواطنين المسلمين من منع أبنائهم من الالتحاق بالمدرسة و غير ذلك من الضغوط فإن هذا الأمر لن يزيد الأمور إلا تعقيدا، و إذا كانت بعض الدول تستخدم الضرائب كوسيلة للحد من النسل فإن هناك العديد من الدول و خاصة الدول قليلة السكان و الدول الإسلامية تستخدم الضريبة لتشجيعه و ذلك بما تقرره من إعفاءات ضريبية معينة عن كل ولد من أولاد المكلف.

فقد استخدمت هذه الوسيلة في ألمانيا النازية عندما كان التشريع الضريبي يمنح المزيد من الإعفاءات العائلية رغبة في زيادة عدد السكان، إلا أن هذا الوضع قد تغير بعد هزيمتها في الحرب العالمية الثانية حيث أدخل مجلس رقابة الحلفاء في سنة 1946م تعديلات على التشريع الضريبي ألغى بموجبه هذا القانون لمكافحة كثرة النسل، و في التشريع الأردني (كمثال على الدول الإسلامية) أعفت الفقرة (أ) من المادة (13) من قانون ضريبة الدخل رقم (57) لسنة 1985م و تعديلاته مبلغ 500 دينار في السنة عن كل ولد من أولاد المكلف يتولى إعالتة.⁽¹⁾

- أما فيما يتعلق بدور الضريبة في معالجة بعض العادات و التقاليد التي تنسم بها مجتمعات الدول النامية و التي يظهر أثرها السلبي في انخفاض معدلات الادخار و التي من أهمها الاستهلاك الترفي أو البذخي (المظهري) لذوي الدخل المرتفع، و الرغبة في تقليدهم من طرف الفئات الأخرى فإنه يمكن أن تفرض ضرائب على ما يسمى بالسلع الترفية (الكمالية) بأسعار مرتفعة، فإن كان الطلب على هذه السلع غير مرن، حققت الدولة وفرة في الحصيلة الضريبية، و إن كان الطلب عليها مرنا (و غالبا ما يكون كذلك و خصوصا بالنسبة لذوي الدخل المحدود) فإن انخفاض الطلب عليها يعني الحد من الرغبة في التقليد و المحاكاة من ناحية، كما يعني توجيه جزء من الدخل إلى السلع الضرورية أو الادخار.

(1) جهاد سعيد حضاونه : مرجع سبق ذكره. ص. 160

- من جهة أخرى فإن الدولة تستخدم الضريبة بالإضافة إلى دورها في مكافحة الاستهلاك البذخي و تشجيع أو الحد من النسل كأداة لتوزيع الدخل القومي و هذا هو المفهوم الحديث للضريبة و دورها الرئيسي في الوقت الحالي و ذلك للتقليل من الفوارق بين الأفراد في امتلاك الثروات، و قد اعتمدت الدولة في بداية الأمر الضريبة على التركات و الضريبة الاستثنائية على رأس المال لتحقيق هذا الهدف إلا أنه سرعان ما تبين أن هذه الوسيلة بطيئة و لا تحدث التغيرات المطلوبة، لذلك تعددت الضرائب و ظهرت الضريبة على الدخل و الأرباح و الضريبة على القيمة المضافة، ...

- و في الأخير فإنه يمكن استخدام الضريبة لمعالجة أزمة السكن، فقد استخدمت فرنسا في سنة 1945م الضريبة العقارية على المساكن الفسيحة التي لا يشغلها عدد كاف من الأشخاص بمراعاة المساحة بالنسبة لعدد السكان و ذلك بفرض ضريبة مرتفعة عليها بقصد إجبار هؤلاء الأشخاص على تأجير المساكن الزائدة عن حاجتهم للغير للتخلص من الضريبة و بالتالي يقلل ذلك من أزمة السكن التي تعاني منها البلاد، كما يمكن أن تخصص حصيلة هذه الضريبة لإنشاء مساكن جديدة و تحسين القائمة أي الموجودة منها.⁽¹⁾

المبحث الرابع : تمويل التنمية بواسطة القروض العامة

إن مبررات لجوء الدولة إلى القروض العامة غالباً ما يتم تصنيفها إلى عوامل مالية، اقتصادية و حتى اجتماعية : فقد يكون ذلك لسد عجز مؤقت ناتج عن عدم توافق الإيرادات و النفقات على مدار السنة عجز نقدي أو لمحاكمة عجز حقيقي يرجع إلى عدم كفاية حصيلة الضرائب لتغطية النفقات العامة عجز مالي، كما أن ضعف المدخرات في بعض البلدان و خاصة البلدان النامية و حاجتها إلى استيراد مستلزمات التنمية من الخارج أسهمت إلى حد بعيد في تبرير اللجوء إلى القروض العامة حتى أنه قد خفت بسبب هذه المبررات حدة التفرقة بين الدين العام و الضرائب كمصادر لإيرادات الدولة.

(1) جهاد سعيد حساونه : مرجع سبق ذكره. ص. 161

كذلك تقوم الدولة بالاقتراض لتنفيذ سياستها الاقتصادية والاجتماعية، فهو أداة هامة لتحقيق أهدافها لزيادة الدخل و استقراره، و حسن توزيعه فيستخدم القرض كأداة لدرء الأزمات إذ تستعين به الدولة لتغطية نفقاتها المتزايدة في فترات و تمتص بواسطته السيولة الزائدة في أوقات التضخم و الأموال المكتسبة العاطلة، كما أنّ القروض العامة تُسهم في تحسين توزيع الدخل و ذلك بأن تُنفق حصيلتها المأخوذة من الأغنياء في صالح الطبقات الفقيرة في المجتمع.

و تتوقف الآثار الاقتصادية للقروض على عوامل عديدة من أهمها : مصدر أموال هذه القروض، فقد يكون كما أسلفنا داخلياً أو خارجياً كما يتوقف كذلك على الطريقة التي يتم بها إنفاق هذه القروض، هل هي طريقة استثمارية تُساهم في تكوين جهاز إنتاجي قوي يستطيع خلق فرص جديدة للشغل و يزيد من ادخارات الأفراد و قدرتهم الشرائية و هو ما يُسهم حقاً في عملية التنمية و يُساعد البلد على سداد قيمة القروض في أوقاتها سواء كانت داخلية أم خارجية ؟ أم أنّ هذه القروض تستخدم في الاستهلاك البذخي من طرف أصحاب المناصب و النفوذ داخل الحكومة و هو ما يتولد عنه عدة مشاكل داخلية و خارجية ؟

المطلب الأول : تمويل العجز العامة عن طريق القروض العامة الداخلية.

عند الحديث عن القرض العام الداخلي فإنه يجب التفريق بين مفهومين لهذا القرض، فهناك القرض العام الحقيقي و الذي يتمثل في تنازل اختياري من بعض الوحدات الاقتصادية في المجتمع عن جزء من دخولهم الحالية أو جزء من القوة الشرائية التي يمتلكونها حالياً إلى القطاع العام نظير التزام هذا الأخير بسداد فوائد مالية علاوة على قيمة القرض، و هناك القرض المزيّف و يتمثل في اقتراض الدولة من البنك المركزي أو أحد البنوك التجارية حيث يقوم النظام المصرفي بخلق قوة شرائية جديدة لم تكن موجودة من قبل و تحويلها للدولة بدون أن يترتب عليها أيّ استقطاع من الدخول و الثروات الحالية لوحدات المجتمع. و يُطلق على هذا النوع الأخير تسمية القرض نظراً لأنّ البنك المركزي أو البنوك التجارية تقوم بشراء السندات الحكومية سندات الخزينة و تتكفل الحكومة بردّ قيمة القرض و الفوائد، أي أنّ كافة الجوانب الصورية أو المظهرية لعقد القرض متوفرة و لكنه قرض زائف لأنه لا يعدو في جوهره عن عملية مقنعة لزيادة كمية النقود و تكمن أهمية التفرقة بين هذين النوعين من القروض في كون الحكومات الحديثة تُحاول دوماً إخفاء التجائها إلى القروض الزائفة بل إنها في بعض الأحيان تذكر أنّها مولت العجز المالية بالقروض الحقيقية تجنّباً لردود الفعل الاجتماعية و الاقتصادية.

و سنُحاول هنا أن نُوجز الآثار الاقتصادية لكلّ من هذين النوعين من القروض العامة الداخلية.

الفقرة الأولى : الآثار الاقتصادية للقرض العام الداخلي الحقيقي.

يؤدي اكتتاب الأفراد في هذا النوع من القروض إلى اقتطاع جزء من دخل الفرد سواء كان مخصصاً للاستهلاك أو للاادخار. و من النادر أن يقتطع الفرد من نفقاته الاستهلاكية للاكتتاب (شراء السندات) إلا إذا كان القرض إجبارياً و عليه فإنّ الاكتتاب غالباً ما يؤدي إلى اقتطاع جزء من مدخرات الأفراد الحالية أو تحويل جزء من استثماراتهم السابقة إلى القطاع الحكومي. و كذلك الحال بالنسبة للشركات و المؤسسات المالية غير المصرفية حيث يتم الاكتتاب عن طريق تحويل جزء من الأموال التي كان من المفروض أن توجه إلى الاستثمارات الخاصة و تؤدي مثل هذه العملية بالطبع إلى نقص السيولة في السوق و التنافس بين القطاع العام و الخاص على المطالبة بالقروض و هو ما قد يؤدي إلى إقصاء هذا الأخير و هذا ما يُعرف بأثر الإقصاء و هذا ما يعتبره بعض الاقتصاديين أثراً سلبياً.

و بشكل عام فإنه يُمكن القول بأنّ الآثار الاقتصادية للقروض العامة تتوقف على طريقة استخدام حصيلة القرض. فقد يُستخدم القرض لشراء سلع و خدمات استهلاكية أو قد تقوم الدولة بإنفاقه في أوجه الاستثمار و تختلف الآثار الاقتصادية لكلّ من هذه الاستخدامات باختلاف مستوى العمالة و مدى مرونة الجهاز الإنتاجي في الدولة.

ففي حالة ما إذا أنفقت أموال القرض في شراء سلع و خدمات استهلاكية في اقتصاد لا تسوده العمالة الكاملة، أي تتوافر فيه بعض الموارد الاقتصادية العاطلة، فإنّ ذلك يؤدي إلى زيادة الطلب الفعال الناجم عن أن إنفاق الأفراد على السلع و الخدمات الاستهلاكية لم يتأثر نتيجة عقد القرض و أن امتلاكهم للسندات يُشعرهم بالثراء كما أنّ زيادة الإنفاق الاستهلاكية العامة (طلب القطاع العام) نتيجة توجيهها إلى الإنفاق الاستهلاكي تُساهم هي الأخرى في زيادة الطلب الفعال، فإذا كان الجهاز الإنتاجي للدولة يتمتع بالمرونة، أي يُمكنه الاستجابة لهذه الزيادة في الطلب الفعال بزيادة المعروض من سلع و خدمات، فإنّ هذه الزيادة في حجم الاستهلاك يستتبعها زيادة في معدلات تكوين رؤوس الأموال و ارتفاع الناتج القومي و معدل التنمية الاقتصادية، أمّا إذا كان الجهاز الإنتاجي غير مرّن فإنّ هذه الزيادة في الطلب الفعال لن تُقابلها زيادة ماثلة في حجم المعروض من السلع و الخدمات الأمر الذي يؤدي إلى ارتفاع مستوى الأسعار و إلى التضخم.

أمّا إذا أنفقت حصيلة القروض لتمويل مشروعات التنمية الاقتصادية في اقتصاد لا يسوده التوظيف الكامل و يتمتع فيه الجهاز الإنتاجي بالمرونة بحيث يترتب على هذا الاستخدام زيادة معدلات تكوين رؤوس الأموال عمّا كان يُمكن تحقيقه لو تُركت هذه الأموال للقطاع الخاص، ذلك أنّ هذا النوع من

الاستخدام سيؤدي حتماً إلى زيادة الإنتاج و الدخل القومي، و ارتفاع معدل التنمية الاقتصادية، و
يلقى هذا الاستخدام للقرض العام الداخلي الحقيقي في ظلّ هذه الظروف الاقتصادية تأييداً كبيراً من
الاقتصاديين المعاصرين، دون أن يتعارض ذلك مع تأييدهم لاستخدام القرض العام الزائف أيضاً في ظلّ
ظروف اقتصادية مشابهة.

الفقرة الثانية : الآثار الاقتصادية للقرض العام الزائف.

إن إصدار القرض العام الزائف لا يعدو كونه زيادة في الإصدار النقدي، فعندما يقوم البنك
المركزي بشراء سندات القرض الحكومي من الدولة مباشرة أو من السوق المالية فإنه يقوم بتسديد ثمن
هذه السندات بإضافة قيمتها إلى رصيد الحساب الجاري للدولة أو بشيك مسحوب على نفس البنك
المركزي لحساب البائع. و تتوقف الآثار الاقتصادية للقرض الزائف انطلاقاً من هذا الأساس على أثر
كمية النقود المصدّرة من طرف البنك المركزي على الحالة الاقتصادية للدولة عند عقد القرض، فعندما
يتوافر في المجتمع بعض الموارد الاقتصادية غير المستغلة و تكون درجة العمالة أقلّ من مستوى التوظيف
الكامل و يتميز الجهاز الإنتاجي بالمرونة تؤديّ الزيادة في كمية النقود -مع بقاء العوامل الأخرى ثابتة-
إلى انخفاض سعر الفائدة و هو ما يؤديّ إلى زيادة حجم الاستثمار مما ينعكس أثره في زيادة الإنتاج
و الدخل القومي، فكأنّ الالتجاء إلى القرض العام الداخلي الزائف في مثل هذه الظروف الاقتصادية يعود
على الاقتصاد بنتائج مستحبة، فيعمل على زيادة درجة التوظيف و زيادة معدلات التنمية الاقتصادية،
غير أنه في غياب الشروط السابقة الذكر كأن تكون موارد المجتمع الاقتصادية مستغلة بأقصى كفاية
ممكنة أي أنّ الاقتصاد يسوده التوظيف الكامل، أو كان الجهاز الإنتاجي في الدولة غير مرّن كما هو
الحال في العديد من الدول النامية فإنّ إصدار القرض الزائف سوف لن يؤديّ إلّا إلى ارتفاع دائم و
مستمر في مستوى الأسعار، و من الجدير بالذكر أنّ الاقتصاديين تباينت مواقفهم كثيراً بشأن هذه
النقطة، فالبعض منهم يرى أنه لا يجوز للبلدان النامية الالتجاء إلى القرض العام الزائف لأنّ ذلك يؤديّ
حسب رأيهم -نظراً لضعف الجهاز الإنتاجي- إلى التضخم و ما ينجر عنه من آثار سيئة على الاقتصاد
الوطني برمته، أمّا الفريق الآخر من الاقتصاديين المعاصرين فإنه يؤيد التحجاء الدول النامية إلى التضخم و
إلى القروض العامة الداخلية الزائفة لإضافة جرعات تمويلية للتنمية الاقتصادية حسب ما أسموه بمنهج
تمويل الحروب فعملية التنمية الاقتصادية في جوهرها مشابهة تماماً لعملية الدخول في حرب كبرى لأنّ
الخوف من التضخم لا يُبرر من وجهة نظرهم التراجع عن تحقيق ما هو أهم أي التنمية.

و أياً كان الصواب يُحالفه من الطرفين فإنه بصفة عامة يجب أن نركز على مسألة هامة، و هي أنه يجب على الدولة عدم إظهار سياسة التمويل بالقرض العام الزائف نظراً لما يُخلفه عادة في نفوس المواطنين من يأس و شعور بعدم الاستقرار في المستقبل و هو ما قد يدفعهم إلى التراجع عن الاستثمار و اللجوء إلى الاكتناز سواء ثم ذلك بمعادن ثمينة (الذهب مثلاً) أو بعملات أجنبية.

المطلب الثاني : تمويل العجز العامة عن طريق القروض الخارجية.

لقد سبق و أن ذكرنا أن القروض الخارجية هي تلك القروض التي تحصل عليها الدولة من الأفراد و المؤسسات و الحكومات الأجنبية و الهيئات الدولية و تؤدّي هذه القروض طبعاً إلى زيادة حجم الموارد الحقيقية المتاحة للبلد المقترض لاسيما من النقد الأجنبي الذي تُشكل ندرته في البلدان النامية عائقاً كبيراً في وجه التنمية الاقتصادية و غالباً ما تُبرر هذه البلدان التجاءها إلى القروض الخارجية لسببين أولهما استيراد الأدوات الاستثمارية أما الثاني فيتمثل في سدّ العجز في موازين المدفوعات و مختلف العجز الخارجية و الداخلية في البلد.

و كما أن الآثار الاقتصادية للقروض العامة الداخلية تتوقف على أوجه إنفاقها فإننا يُمكن أن نطبق نفس القاعدة على القروض الخارجية، فإذا استُخدمت مثلاً في استيراد سلع استهلاكية، فإن ذلك يؤدّي و على الفور إلى زيادة المعروض من هذه السلع و هو ما يحول دون ارتفاع أسعارها في السوق المحلية، و لكنه يجب الإشارة إلى أن هذا النوع من الاستخدام لا يُضيف أيّ شيء للطاقة الإنتاجية للاقتصاد القومي، و من شأن ذلك أن يُبدّد حصيلة القروض الخارجية في أغراض غير إنتاجية و هو ما قد يُشكل في المستقبل عبئاً كبيراً على البلد المدين، هذا العبء الذي أصبح يُمثل هاجساً كبيراً في البلدان المدينة و خاصة النامية منها و التي ينبغي أن تتعامل معه بحذر، و بقصد إظهار خطورة تراكم الديون الخارجية على البلدان النامية سنستعين بالجدول التالي :

الجدول II-4: : تطور المديونية الخارجية للبلدان النامية و بعض مجموعاتها الإقليمية

للفترة ١٩٧٠-٢٠٠٠ (مليار دولار)

السنوات	1970	1980	1988	1990	1992	1995	1997	2000
مجموعة الدول	62	647	1334	1510	1667	2068	2300	* 2700
مجموع الدول النامية	62	647	1334	1510	1667	2068	2300	* 2700
إفريقيا	5,7	84	165	190,3	192,8	223,3	233	-
أمريكا اللاتينية	72,7	258,7	458,2	476,7	505,1	607,3	630	-
الشرق الأوسط و شمال إفريقيا	4,4	84,3	177,3	180,8	187,7	217	230	-
آسيا و الباسفيك	19,3	132,4	400,01	479,1	640,5	640,5	660	-

* تقديرات.

المصدر : مجلة : "دراسات اقتصادية". العدد الأول الصادرة عن مركز البحوث

و الدراسات الإنسانية. الجزائر 1999. ص. 212

إن تراكم هذه الكمية الهائلة من الديون -و التي تظهر خطورتها كثيراً عند معرفة نسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي لكل بلد- كانت في غالب الأحيان ناتجة عن الاستخدام السيئ لهذه الأموال (إنفاقات استهلاكية بذخية) من طرف الطبقة الحاكمة في البلدان النامية أو عن سوء تدبيرها. أما استخدام حصيلة القروض الأجنبية استخداماً رشيداً في استيراد سلع إنتاجية حسب متطلبات التنمية الاقتصادية فيؤدي إلى زيادة تراكم رأس المال و تنمية الطاقة الإنتاجية للبلد و بالتالي زيادة مستوى الإنتاج و العمالة و يرفع من مستوى الدخل القومي، فضلاً عن ما يكلفه هذا النوع من الاستخدام من تمويل صناعات تصديرية أو صناعات بديلة للواردات و هو ما يؤدي إلى زيادة في حصيلة النقود الأجنبية، و كل هذه الأمور مجتمعة ستؤدي لا محالة إلى مساعدة البلد على تسديد ديونه. و نُشير في الأخير إلى أن القروض الخارجية للبلدان النامية أصبحت تؤثر كثيراً في قرارات هذه البلدان و أن تمويل الاقتصاد الوطني يجب أن لا يركز بشكل كبير على رؤوس الأموال الأجنبية لأن ذلك يجعل البلد عرضة للاهتزاز في أي لحظة كما حدث لبعض البلدان النامية (إندونيسيا مثلاً) في الأعوام القليلة الماضية على يد المستثمرين الأجانب.

المبحث الخامس : الآثار غير المرغوبة للسياسة المالية على التنمية

إن استخدام أدوات السياسة المالية لتحقيق التنمية الاقتصادية يجب أن يتم بشكل عقلاني و إلاّ فإنّ هناك انزلاقات خطيرة قد تؤدي إلى آثار عكس الآثار المرغوبة، أو بمعنى آخر فإنّ الطريقة المستخدمة لتمويل ما تُسميه بالسياسة و كذلك تزايد الدوران المطلوب للاستخدام و ارتفاع الأسعار المرافق له و زيادة معدلات الفائدة التي تُعيق توجيه الاستثمارات بحيث يقف القطاع الخاص عاجزاً عن الاقتراض لتمويل استثماراته بسبب الارتفاع الكبير في معدلات الفائدة الناجمة عن التدخل المفرط من قبل القطاع العام في السوق المالية و كذلك الآثار السلبية للقروض العامة - في حالة استخدامها لأغراض استهلاكية فقط- عبر الأجيال، و المغالاة الكبيرة في رفع الضرائب كلها أمور من شأنها أن تخلق نوعاً من عدم الانسجام و التوازن الداخلي و هو ما يُشكل خطراً كبيراً على حاضر و مستقبل التنمية.

المطلب الأول : أثر الإقصاء L'effet d'éviction.

نعني بأثر الإقصاء تدخل الدولة في السوق المالية لامتنعاص الأموال الموجودة و هو ما يؤدي إلى ارتفاع معدلات الفائدة إلى مستويات يصعب معها على الخواص الحصول على الأموال أو الحصول عليها بمعدلات فائدة قد لا يستطيعون سدادها و هو ما يؤدي إلى انسحابهم و بذلك يتم طرد المؤسسات الخاصة من السوق على يد المؤسسات العامة، و يُعدّ هذا الانتقاد من أهم الانتقادات الموجهة للسياسة المالية في العصر الحالي.

إنّ الزيادة في محتوى النفقات العامة من جهة و تراجع مستويات النمو أدّى إلى زيادة العجز العامة، ذلك أنّ الموارد الضريبية تنمو بسرعة أقلّ ممّا كان متوقّعا و النفقات التحويلية زادت بسرعة أكثر ممّا ينبغي، كذلك فإنّ التدويل المتزايد للاقتصاد و تشديد شروط المنافسة جعلت من الصعب تمويل العجز العامة بواسطة الإصدار النقدي و ذلك لما يُسبب من مخاطر التضخم من جهة، و من جهة أخرى فإنّ اللجوء الدوري للتمويل الإجباري للأرصدة قد أدّى إلى تزايد الدين العام في الآجال المتوسطة و طويلة الأجل، و هناك عدّة قنوات تحويلية تُفسر ظهور هذا الأثر الذي يُعرف بأثر الإقصاء.⁽¹⁾

(1) Jacques PERCEBOIS : « Economie des finances publiques ». Armand Colin, Paris, 1991. p. 120, 121, 122, 123

1- أثر كمي مباشر : إن اقتراض الدولة من السوق المالية يُشكل منافسة للقطاع الخاص السذي يكون بفعل ذلك في حالة سيئة لأنه لا يحصل على الأموال الضرورية، فالأوراق المالية العامة تحل محل الأوراق المالية الخاصة في محافظ العائلات إضافة إلى ضيق السوق و كذلك الخوف من تزايد أثر الإقصاء إذ أنه يُوجد تطبيق ترتيبى للمقترضين : الإدارات العامة أولاً، ثم المؤسسات (الشركات) العامة، و القطاع الخاص أخيراً.

2- أثر سعري مباشر : إن الاستعانة المتزايدة للدولة بسوق السندات يؤدي إلى تزايد مستوى معدل الفائدة، كذلك فإن ارتفاع معدلات الفائدة في الآجال المتوسطة يؤدي إلى ارتفاعها في الآجال القصيرة، و هذا نفسه يؤدي أيضاً إلى أن المؤسسات الخاصة تحصل على القروض البنكية بشكل أسوأ (أي بفائدة كبيرة).

3- أثر سعري غير مباشر : إن المؤسسات الخاصة، المبعدة جزئياً عن الأسواق المالية، تكون مرغمة على زيادة أسعارها من أجل القيام بإظهار التمويل الضروري لتراكم رأس المال، و هذا ما يُضعف من قدرتها التنافسية الدولية.

4- أثر متغير : إن ارتفاع مستويات الفائدة على الأسواق المالية، هي الطبيعة المرغوبة لرؤوس الأموال الأجنبية، ففي غياب مراقبة تحولات أو ضعف مراقبة زيادة أسعار النقود الوطنية، يؤدي هذا التقويم إلى إعاقة المؤسسات الوطنية التي تكون أقل تصديراً من تلك التي تكون دوماً أكثر ميلاً إلى زيلدة أسعارها من أجل رفع معدلات تمويلها الذاتي، من جهة أخرى فإن ذلك يُفسد التوازن التجاري. و تُشير إلى أن بعض الكتاب، أمثال W. Godley و F. Cripps لم يترددوا في استخلاص أنه تُوجد علاقة مباشرة لسبب الأثر الداخلي ما بين الحاجة لتمويل الإدارات و العجز الخارجي، و قد قالت هذه الفرضية أيضاً "مدرسة كامبردج الجديدة Nouvelle école de Cambridge".⁽¹⁾

و في الأخير فإن أعمال H. Sterdyniak حاولت قياس هذا الأثر حيث اعتبرت أن العلاقة بين العجز العام و العجز التجاري ليس مباشراً و لكنه "مشارك" بين بعض من المتغيرات السلوكية، كالادخار المالي العائلي (E_1) الذي يأتي مضافاً إلى الادخار المالي للمؤسسات (E_2) و الادخار الأجنبي الذي نفترض أنه يُساوي العجز في الميزان الجاري (S) من أجل تشكيل كتلة من رؤوس الأموال التي تُستخدم بطريقتين :

(1) Jacques PERCEBOIS. Ibid. p. 123

تمويل التراكم المنتج (I) من جهة، و العجز العام (D) من جهة أخرى، نستطيع إذن الحصول على المساواة المحاسبية المبسطة التالية :

$$E_1 + E_2 + S = I + D$$

أو بمصطلحات النسب : $S = d + kg - \alpha e_1 - \beta e_2$

حيث : S معدل العجز الخارجي الجاري في % بالنسبة لـ PIB (S/Y) ؛ و d معدل العجز العام في % بالنسبة لـ PIB (D/Y) ؛ و k هو المعامل الحدي لرأس المال () ؛ و g معدل نمو PIB ($\Delta Y/Y$) ؛ و α نصيب الأجر في PIB (W/Y) ؛ و β نصيب الأرباح في PIB (P/Y) ؛ و e_1 معدل ادخار الأسر المالي (E_1/W) ؛ و e_2 معدل ادخار المؤسسات المالي (E_2/P).

و من هنا يُمكن أن نخرج بخلاصة مفادها أن امتصاص الدولة للأموال من السوق المالية يؤدي إلى آثار سيئة على الاقتصاد الوطني حتى أن هذه الآثار تمتد إلى العلاقات الخارجية للبلد (الميزان الجاري) و هي كلها ناتجة حسب رأي العديد من الاقتصاديين عن ردة فعل القطاع الخاص على ما قام به القطاع العام، و في هذا الصدد فقد اعتبر افريدمان (Fridman) أن السياسة المالية لا تكون ناجحة إلا إذا مولت عن طريق الإصدار الجديد للنقود، و تحليل ذلك هو أنه عندما يتغير معدل الفائدة، فإن عرض النقود الفعلي لا يتغير لأن الادخار لا يكون قد تأثر بجوافز المضاربة. إن هذه الحالات الأخيرة مستقلة عن معدلات الفائدة، و نتيجة لذلك فإنه عندما يُمول العجز العام بالقروض فإن الزيادة المتأتية عن معدلات الفائدة لا تستطيع زيادة عرض النقود، و بالتالي فإن السياسة المالية تسحب الأموال من السوق بدون أن يكون هناك سيولة مقابلة و هو ما يؤدي بالمؤسسات إلى نقص استثماراتها، و قد اعترف الكيتريون بوجود أثر الإقصاء هذا و لكنهم رفضوا اعتباره كلياً، و رفضوا مقولة أن معدل الفائدة لا يؤثر في سلوك الادخار، و خلصوا إلى أن السياسة المالية تكون فعالة في حالة وجود عمالة ناقصة حيث يكون الطلب على أموال الاستثمار من طرف الخواص غير كافي فيقوم القطاع العام بامتصاص فائض الادخار.

المطلب الثاني : راجعية الدين العام.

هناك نظرية تُعرف بنظرية "التوقعات النسبية" جاء بها J. Muth في 1961م، ثم R. Lucas في 1972م، تفترض أن الوكلاء الاقتصاديين يعرفون مسبقاً مستوى التوظيف الاقتصادي و آثار السياسة الاقتصادية، و انطلاقاً من ذلك، فإنه في مقابل الانتعاش المالي، يعتبر الخواص أن النفقات العامة الجديدة ستكون معوضة في المستقبل بواسطة تزايد الاقتطاعات الضريبية، عند ذلك فإنه يجب عليهم ادخار جزء

من فائض الدخل من أجل مواجهة تغيرات المستقبل إلى درجة أنهم قد يدخرون كل النفقات الإضافية الجديدة، و هذا ما يعمل على كبح أثر المضاعف.

إن تطبيق نظرية "التوقعات النسبية" على السياسة المالية و هي النظرية المطورة أساساً من طرف R.J. Barro في 1974م و التي تعود إلى نظرية التكافؤ المشترك لـ Ricardo، الذي وضع مبدأ عدم المبالاة (Indifférence) في نموذج التمويل للعجز العامة، فعندما يكون القرض سهلاً و موجلاً في الوقت الذي يكون فيه العبء الضريبي مقبولاً من طرف المكلفين بالضريبة، فإن التسديد الكلي يكون موجلاً أو بمعنى آخر فإن الانتعاش المالي الممول بواسطة القرض، لا يُعطي دوماً النتائج المنتظرة حسب الكيترين : فإذا كانت الدولة مدينة اليوم، فإنها يجب أن تُسدّد غداً برفع مستويات الضرائب، فإذا عمل الأفراد توقعاً (تطلعاً إلى المستقبل) فإنهم سيعتبرون أن دخلهم لم يتغير، و عليه يكون أثر الانتعاش الحالي معدوماً و حتى سلبياً في بعض الأحيان.

غير أن العديد من الدراسات القياسية التي قام بها الاقتصاديون^(*) أشارت إلى أن المكلفين بالضريبة، أظهروا عدم الاهتمام بالاقطاعات الضريبية المستقبلية المتولدة عن العجز العامة، بل إنهم يهتمون فرصة الإنتعاش لزيادة استهلاكهم، و هذا ما يُعرف بـ "الوهم الضريبي". هذه النتائج أسهمت في ردّ الاعتبار للسياسات الكيترية مع تحفظ واضح للحدّ من آثار المضاعفات (مضاعف الميزانية-مضاعف الاستثمار...)

و بشكل عام فإنه يُمكن أن نقول بأن القروض العامة إذا لم يتم توظيفها بشكل جيد يسمح بتوليد رؤوس أموال جديدة يتم عن طريقها خدمة هذا الدين فإن ذلك يُشكل عبر مراحل الزمن عقبات تزداد تراكماً على الأجيال اللاحقة التي ستتحمل أعباء سداد هذا الدين بواسطة ثقل الضرائب أو غيرها و هذا ما يُشكل في حدّ ذاته عقبة كبيرة في وجه التنمية و رفاه المواطن.

المطلب الثالث : آثار غير مرغوبة أخرى.

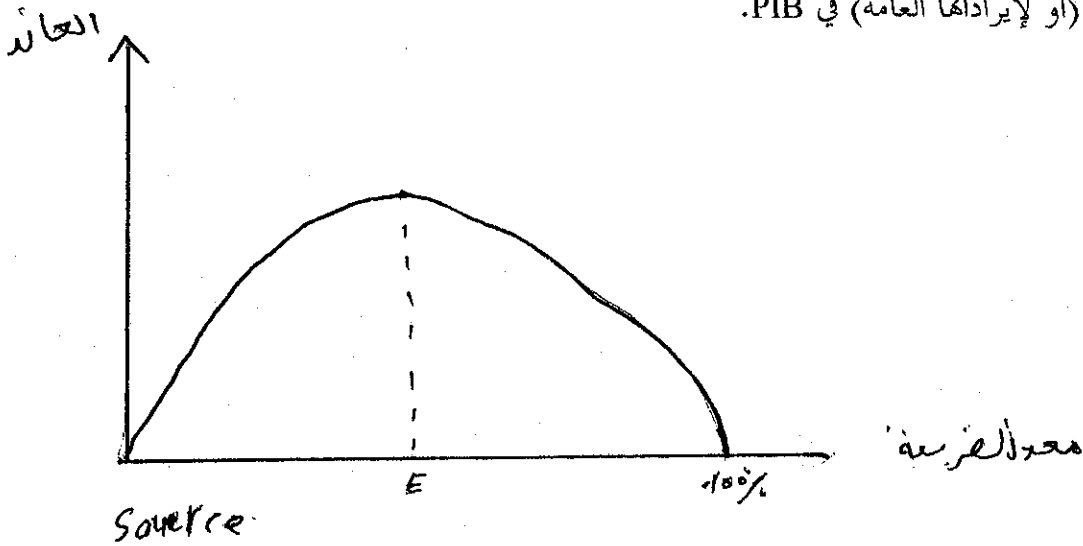
بالإضافة إلى الآثار السيئة السابقة التي قد تُسببها السياسة المالية على التنمية فإن هناك آثاراً أخرى نذكر منها :

(*) La

1) آثار رفع الضرائب على حصيلتها :

هناك مبدئين أساسيين يجب أن نأخذهما في الاعتبار عند تقييمنا لخصيلة الضرائب، فنقول إنّ الضرائب فعالة عندما يكون مردودها كبيراً جداً، في حين نقول إنها كفوّة عندما يكون هناك مراعاة لظروف المكلف بدفع الضريبة.

و لمعرفة أثر رفع الضرائب على حصيلتها فلا بدّ أن نستعين بما يُعرف بمنحنى الأعمال (Courbe de l'affaire) حيث تقول فرضية هذا المنحنى أنّ: كلّ زيادة في ثقل الضغط الضريبي فوق سقف معين تُشير خفضاً تناسيبياً أكثر أهمية في وعاء الضريبة و منه إلى الموارد العامة. و هذا هو ما يُعرف بمبدأ الضريبة المفرطة تقتل الضريبة أو "Les hauts taux tuent les totaux" فعند مستويات عالية، فإنّ التخفيض الكبير للضغط الضريبي سيسمح بإنعاش النشاط الاقتصادي و ذلك لما ينتج عنه من محفزات للعمل و الاستثمار ... و هو ما لا يثير عبر الزمن إسقاط إدخال ضرائب جديدة و على العكس ضمناً فإنّ فرضية منحنى الأعمال تجعلنا نعتقد في وجود معدل أمثل للضغط الضريبي لا يجب تجاوزه، إذن أقصى ثقل لميزانية الدولة (أو لإيراداتها العامة) في PIB.



و قد أكد اقتصاديو العرض أنّ أغلب الاقتصاديات الغربية تجاوزت اليوم نقطة التوازن القصوى إذا أخذنا في الاعتبار الضمانات الاجتماعية ... فجميع النفقات العامة الإضافية التي تُمول بواسطة زيادة الضريبة لا تعمل إلاّ على زيادة عجز الميزانية، و هو ما يشلّ نشاط الدولة.

نُشير إلى أنّ تحديد المعدل الأمثل للضريبة (t^*) لم يُحدد أبداً بصيغة محددة و إنما يجب أن يُترك ذلك لكلّ دولة على حدة حسب ظروفها الاقتصادية و الاجتماعية.

(2) التضخم :

يؤدي عدم ترشيد النفقات العامة بشكل مضبوط بالإضافة إلى عجز الموازنات عاجلاً أو آجلاً إلى التضخم وتعتبر هذه الظاهرة أكثر وضوحاً في البلدان النامية التي يصل معدل البطالة فيها أحياناً إلى أكثر من 14% (موريتانيا 1984 على سبيل المثال) و هو ما يجعل من أثر السياسة المالية الإضافية أثراً غير مرغوب فيه و يؤدي إلى ضعف قيمة النقود الوطنية و زيادة العجز في ميزان المدفوعات.

(3) الآثار السلبية لتعويضات البطالة :

لقد أثبتت دراسات ميدانية عديدة في البلدان الغربية خصوصاً في بريطانيا أن تعويضات البطالة تجعل الكثير من الأفراد ممن هم في سنّ العمل يعزفون عن العمل و يزداد عزوف هؤلاء كلما كانت هذه المعدلات التعويضية أكبر.

الفصل الثالث السياسة المالية في موريتانيا

مقدمة :

تمثل في موريتانيا في حدودها الحالية إقليمياً معظمه صحراوي، و قد ظلّ هذا الإقليم بدون سلطة سياسية مركزية حتى عهد الاستعمار، و لم يكن يقطنه سوى تجمعين سكانيين من الرحل أساساً، يجمع بينهما عامل الدين و تبادل المصالح الاقتصادية، لذلك فإنه لا يمكن الحديث في هذه الفترة عن وجود سياسة مالية و إن كانت الزكاة التي يردها الأغنياء على الفقراء في تلك الفترة تشبه إلى حدّ ما، من حيث الشكل ضريبة عينية بالنسبة لصاحب المال و إنفاقاً يحصل عليه المستفيد من الأفراد، و لم تتغير الأمور كثيراً مع دخول الاستعمار الفرنسي إلى البلاد في نهاية القرن التاسع عشر و بداية القرن العشرين، ذلك أن المقاومة الثقافية و العسكرية (في بعض الأحيان) أدت إلى ابتعاد السكان -الذين كانوا يعتمدون أساساً على تربية المواشي- عن التجمعات الحضرية القليلة الموجودة آنذاك، غير أن ذلك لم يثني السلطات الفرنسية عن مطاردة هؤلاء السكان و إقبال كواهلهم بالضرائب كما استترفت المعادن الموجودة في شمال البلاد و سيطرت على شواطئ تمتد على قرابة 800 ميل بحري و مع ذلك فإنها لم تخلف لهذا البلد -على العكس من مستعمراتها في كافة أنحاء العالم- أي شيء يمكن أن يساعد على إقامة بنية تحتية إذا ما استثنينا بعض المباني الحكومية القديمة و القليلة جداً.

و بعد حصول البلاد على استقلالها سنة 1960 كان يتعين على الشعب الموريتاني أن ينطلق من الصفر تقريباً في كافة المجالات و أن يتحمل مهمة بناء دولة عصرية ذات سيادة في الداخل و تتمتع بالمصداقية على المستوى الخارجي، و كان لا بدّ لحكومة هذا الشعب الفتية أن تقوم بهذه المهمة الصعبة و التي تكمن صعوبتها بشكل أساسي في ندرة الأموال اللازمة لإقامة مدارس و مستشفيات و قنوات مياه و شبكات الطرق في أراضي يتشكل ثلثها من الصحاري و كذلك مطارات و حتى مباني حكومية و كلّ ما يمكن أن يعدّ من متطلبات البنية التحتية.

إنّ هذه المهمة الصعبة تتطلب نفقات كبيرة و خاصة النفقات الاستثمارية و التي تتميز بتكلفتها الكبيرة قد لا يكون بمقدور الجهاز الضريبي الحديث النشأة و المحدود التجربة في البلاد القيام بتحصيلها، لذلك فإنّ تمويل هذه النفقات اعتمد بشكل كبير على المساعدات و القروض الأجنبية و قد زاد من حاجة التمويل هذه التوسع في نفقات جديدة في النصف الأخير من السبعينات و هي النفقات العسكرية

لتمويل حرب الصحراء الغربية التي دخلتها البلاد و هي منهكة من الداخل بسبب آثار الجفاف الذي تصاعدت حدته أثناء هذه الحرب و ضرب بقوة في بداية الثمانينات، بالإضافة إلى ظهور أزمة المديونية العالمية مما جعل موريتانيا تدخل في النصف الثاني من الثمانينات و هي محملة بشروط صندوق النقد الدولي و البنك الدولي مقابل إعادة جدولة ديونها و إمدادها بقروض جديدة، و من أبرز هذه الشروط إصلاح السياسة المالية، لذلك فإنه في سبيل معرفة السياسة المالية في موريتانيا خصوصاً خلال العقد الماضي فإنه لا بدّ من الوقوف عند هذه البرامج و معرفة مدى تأثيرها على سياسة النفقات العامة و السياسة الضريبية و كذا القروض العامة و من ثم ميزانية الدولة و سنتطرق إلى كلّ هذه الأمور حسب التصنيف التالي :

المبحث الأول : برنامج التصحيح الهيكلي في موريتانيا.

المبحث الثاني : النفقات العامة في موريتانيا.

المبحث الثالث : السياسة الضريبية في موريتانيا.

المبحث الرابع : الخطة المالية الأساسية السنوية.

المبحث الأول : برامج الإصلاح الهيكلي في موريتانيا

نظراً للجهود التي تتطلبها عملية التنمية الاقتصادية خاصة في دولة حديثة العهد بالاستقلال تكاد تكون بادئة من الصفر في كل شيء ونظراً إلى توجه السلطات الفرنسية إلى الإسراع في التحلي عن كافة التزاماتها المالية اتجاه موريتانيا وهو ما يتبين من تناقص نسبة مساهمة الخزينة الفرنسية في الميزانية الموريتانية التي انخفضت من 57% عام 1960 إلى 39% عام 1961 وإلى 36% سنة 1962 و 11% سنة 1963 وتوقفت نهائياً سنة 1964 فإنه لم يكن أمام موريتانيا سوى أن تعتمد على نفسها وتتجه إلى مواردھا الذاتية. (1)

ومنذ ذلك الحين قامت موريتانيا بإعداد خطط للتنمية الاقتصادية كانت أولها (*) الخطة الرباعية 1963-1966 و الثانية رباعية أيضاً 1970-1973 ثم الخطة الخماسية 1976-1980 و خطة رباعية أخرى تبين فيما بعد أن مفعولها استمر لمدة خمس سنوات 1981-1985. وقد طبقت هذه الخطط مجتمعة في فترة صعبة جداً من تاريخ موريتانيا حيث أنه بالإضافة إلى تحلي الخزينة الفرنسية عن دعم موريتانيا فإنه ابتداءً من نهاية الستينات و حتى أواسط الثمانينات شهدت موريتانيا موجات جفاف خطيرة ألحقت أذى كبيراً بالثروة الحيوانية و الزراعية الموريتانية التي كانت تشكل آنذاك العمود الفقري لاقتصاد رعوي ناشئ، هذا بالإضافة إلى آثار حرب الصحراء التي تزامنت مع هذه الفترات.

و قد نتج عن هذه الأمور مجتمعة مشاكل اقتصادية و اجتماعية حمة، ففي نهاية الخطة الأخيرة كان الناتج المحلي للفرد يهبط سنوياً بـ 0,6% و بلغ معدل الاستثمارات في نفس الفترة 32% من الناتج المحلي الإجمالي الأمر الذي أدى إلى ظهور عجز كبير في الميزانية العامة بلغ 3,6 مليار أوقية (**) أي ما يمثل 7,9% من الناتج المحلي الإجمالي، كما وصل مستوى المديونية ضعف الناتج المحلي الإجمالي، و حدث اكتظاظ كبير على المرافق الاجتماعية القليلة في أغلب مناطق البلاد و هكذا فإنه منذ سنة 1985 لم يبق خيار أمام موريتانيا سوى التوجه إلى صندوق النقد الدولي و البنك العالمي من أجل إعادة جدولة ديونها و الحصول على قروض جديدة تعمل على كبح جماح هذه المشاكل المختلفة قبل أن تترك بصماتها على التنمية الاقتصادية بشكل ملحوظ.

(1) محمد ولد محمود ولد العتيق : "آثار برامج التصحيح الهيكلي على تطور ميزان المدفوعات الموريتاني خلال الفترة

1985-1995". جامعة الجزائر. السنة الجامعية 1998-1999. ص. 106

(*) هناك خطة 1960-1962.

(**) الأوقية : عملة موريتانيا.

وقد عرفت هذه البرامج باسم برامج الإصلاح الاقتصادي و إن كان كل برنامج معين منها أخذ تسمية تختلف عن الآخر إلا أنهما ينطويان على نفس المضمون، فهناك برنامج التقويم الاقتصادي و الاجتماعي 1985-1988 و برنامج الدعم و الدفع 1989-1991 و برنامج التصحيح الهيكلي 1992-1995 و برامج إصلاح هيكلي أخرى عرفت باسم "الوثائق الإطارية للسياسات الاقتصادية"، و قبل أن نتطرق إلى برامج الإصلاح الهيكلي في موريتانيا فإننا سنقوم بإعطاء عرض موجز لسياسات الإصلاح الاقتصادي في البلدان النامية بشكل عام.

المطلب الأول : برامج التصحيح الهيكلي في البلدان النامية.

بعد انفجار أزمة الديون الخارجية بإعلان بعض البلدان المدينة (المكسيك 1982) عن عدم مقدرتها على مواصلة تسديد ديونها الخارجية و أثر الصدمتين البترولية الأولى و الثانية في السبعينات و الثمانينات، وجدت العديد من البلدان النامية خاصة غير النفطية نفسها في وضعية حرجة تمثلت في عجز ميزانيتها العامة و ميل موازين مدفوعاتها في غير صالحها. و إثر هذه الوضعية الخطيرة تسربت المخاوف إلى الدائنين الذين زاد قلقهم بسبب التحاق بعض البلدان النامية النفطية بغيرها من البلدان النامية في المطالبة بالديون الخارجية في الأسواق المالية العالمية بعد أن كانت أحد أهم الأطراف المغذية لهذه الأسواق.

و في ظل هذه الظروف سارع صندوق النقد الدولي و البنك الدولي إلى إجراء عمليات إنقاذ مالي لهذه البلدان يتمثل في منح قروض لهذه الدول النامية، و دون الدخول فيما إذا كانت هذه الإجراءات في صالح البلدان المهددة بخطر الإفلاس، أو أن ذلك كان بهدف تخفيف العبء و فك الخناق عن البلدان النامية المدينة فإن ما يهنا هنا هو إبراز موقع السياسة المالية داخل الشروط التي فرضها صندوق النقد الدولي على هذه البلدان من أجل مساعدتها في الخروج من مأزق المديونية الخارجية و الطريق الموصودة التي وصلت إليها التنمية الاقتصادية و الاجتماعية في العديد من هذه البلدان.

الفقرة الأولى : مفهوم برنامج التصحيح الهيكلي.

و من أجل أن نبين أكثر المقصود ببرامج التصحيح الهيكلي فسنعمد هنا إلى إبراز تسلسل سياساته أولاً ثم أهداف هذه البرامج دون أن نتعمق كثيراً في هذه المواضيع لأنه موضوع شاسع مترامي الأطراف لا يهنا هنا إلا بقدر ما نظهر مدى تأثيره على توجهات السياسة المالية.

I- تسلسل سياسات برامج التصحيح الهيكلي :

لقد اتخذت سياسات برامج التصحيح الهيكلي تسميات عديدة قبل أن تتسمى بهذا الاسم و من هذه التسميات برامج التكييف الاقتصادي و برامج التقويم الاقتصادي و المالي و برامج الدعم و الدفع غير أن اختلاف التسميات هذا ليس له مدلول كبير رغم وجود من يفرقون بين مضمونها و ذلك على أساس الأهداف، على أن هذا في حد ذاته غير مقنع، فنحن مثلاً لا نستطيع أن نتحدث عن تحقيق فائض اقتصادي و لا حتى ثبات اقتصادي في ظل توجه عام متزايد للعجز لذلك من المستصوب أن نحاول تثبيت الوضع على ما هو عليه في مرحلة أولية و لكي نكون واقعيين فيجب أن نسمي هذا البرنامج ببرنامج التثبيت الاقتصادي على أن نحاول في مرحلة لاحقة القضاء على هذه العجز و من ثم تحقيق الفائض الاقتصادي و بذلك تكتمل حلقات برنامج التصحيح الهيكلي، و مهما يكن من أمر فإن الجدول التالي يبين الفوارق المعتبرة بين برامج التصحيح الهيكلي و برامج التثبيت الاقتصادي.

الجدول I-III : تسلسل سياسات برامج التصحيح الهيكلي.

II			I	
برامج التصحيح الهيكلي (اقتصاديات العرض)			برنامج التثبيت الاقتصادي (اقتصاديات الطلب)	
3	2	1		
	البنك الدولي		صندوق النقد الدولي	المؤسسات الدولية
طويلة المدى	متوسطة المدى		قصيرة المدى	الفترة الزمنية
معايير لزيادة القدرة على المنافسة في أسواق السلع.	- تحرير التجارة الخارجية. - توحيد الرسوم الجمركية.	- تحرير أسعار الفائدة. - إلغاء القيود البنكية و فرض رسوم جمركية.	- تخفيض أسعار الصرف لتحقيق توازن خارجي. - زيادة الضرائب و رفع الدعم عن السلع لتحقيق توازن داخلي. - إنفاق حكومي كافي للتنمية.	السياسات الاقتصادية المتبعة
رفع كفاءة موارد الإنتاج، تقوية القطاع الخاص، و تقوية ميزان المدفوعات.	رفع كفاءة موارد الإنتاج، تقوية القطاع الخاص، و تقوية ميزان المدفوعات.		تخفيض الاختلالات في الموازين الداخلية (الميزانية العامة) و الخارجية (ميزان المدفوعات).	الأهداف المرجوة

المصدر : بلقاسم العباس : مرجع سبق ذكره. ص. 15

و يتضح من خلال هذا الجدول أن الفارق بين برنامج التثبيت و التصحيح يكمن في المؤسسة المشرفة على البرنامج، ففي حين يشرف صندوق النقد الدولي على برامج التثبيت فإن البنك الدولي يشرف على برامج التصحيح، و كذلك الفترة الزمنية التي يتطلبها كل من البرنامجين، ففي حين أن برنامج التثبيت يطبق خلال فترة زمنية قصيرة فإن برنامج التصحيح الهيكلي يمتد على فترات متوسطة و طويلة المدى، كما أن السياسات المتبعة مختلفة شيئاً ما حيث يتم التركيز على السياسة المالية في برامج التثبيت المتمثلة في زيادة الضرائب و رفع الدعم عن السلع و القيام بإنفاق كاف لتحقيق التنمية بغية تخفيض الاختلالات الداخلية و الخارجية، أما برامج التصحيح فيتم التركيز فيها على السياسة النقدية و المالية معاً و خاصة النقدية حيث يتم تحرير أسعار الفائدة و إلغاء القيود الكمية و سياسة مالية متمثلة في فرض رسوم جمركية بالإضافة إلى سياسة مزيجية ما بين السياسة المالية و النقدية تقوم على زيادة القدرة على المنافسة في أسواق السلع و يهدف برنامج التصحيح إلى رفع كفاءة موارد الإنتاج و تقوية القطاع الخاص و تقوية ميزان المدفوعات بالإضافة إلى تحقيق فائض في الميزانية. و يمكن أن نخلص من هذا التحليل إلى ما ذكرناه سابقاً أن برامج التثبيت مجرد خطوة نحو التصحيح و أن الخلاف بينهما من حيث الأهداف المنظورة فقط.

II- أهداف برنامج التصحيح الهيكلي :

بعد أن يقوم صندوق النقد الدولي و البنك الدولي بتشخيص الوضع القائم و خلفيته التاريخية لكل بلد على حدة من البلدان النامية و معرفة جوهر المشكلة الاقتصادية من وجهة نظرهما و التي تكمن حسب هاتين المؤسستين في وجود اختلال بين الطلب الكلي و العرض الكلي داخل الاقتصاد الوطني و بشكل أدق فإن الطلب الكلي يزيد على العرض الكلي و هو ما يؤدي إلى التضخم، و عجز الميزانية العامة و عجز ميزان المدفوعات و غيرهم من الاختلالات المختلفة داخل هذه الاقتصاديات. بعد هذا التشخيص يقوم الصندوق بمنح البلد المعني قروضا مشروطة، يمكن أن تلخص هذه الشروط في محاور ثلاثة : محور خاص بالميزانية العامة للدولة و آخر بالسياسة النقدية و ثالث بميزان المدفوعات، و تهدف هذه المحاولات الثلاثة في الأمد القصير إلى تخفيض الاختلالات في الموازين الداخلية (الميزانية العامة) و الخارجية (ميزان المدفوعات) و في الأمد الطويل إلى رفع كفاءة موارد الإنتاج و تقوية القطاع الخاص و تقوية ميزان المدفوعات. و يمكن أن يتم ذلك من وجهة نظر الصندوق من خلال التقليل من حجم الطلب الكلي و ما يهمنا هو من هذه المحاور هو المحور الأول المتعلق بالميزانية (السياسة المالية).

الفقرة الثانية : إصلاح السياسة المالية كركيزة من ركائز برامج الإصلاح الهيكلي.

تلعب تدابير السياسة المالية دوراً أساسياً في برامج التكيف و الإصلاح الهيكلي التي يدعمها صندوق النقد الدولي، حيث أنه من وجهة نظر الصندوق يجب على البلدان النامية من أجل التغلب على العجز في ميزانية الدولة القيام بإصلاحات ضريبية شاملة و ترشيد النفقات العامة من خلال إلغاء الدعم عن كثير من المواد حسب أهميتها و تخفيض مشتريات الحكومات و التخلي عن بعض مؤسسات القطاع العام الخاسرة و وضع سقف على حجم الائتمان الكلي الممنوح للحكومة و القطاع العام و الخاص و رفع أسعار الفائدة المدينة و الدائنة، و يمكن تفصيل كل نقطة من هذه النقاط كما يلي :

I- إصلاح السياسة الضريبية :

يحصل كثير من البلدان النامية على حصة كبيرة من إجمالي الإيرادات عن طريق الضرائب المفروضة على الواردات، و لكن هذا (من وجهة نظر صندوق النقد الدولي) يخلق حواجز حمائية مرتفعة تشجع على استحداث أنشطة تفتقر إلى الكفاءة للاستعاضة عن الواردات و لا تشجع الصادرات (1) و علاوة على ذلك فإن جانباً هاماً من المشكلة ينجم عن القدرات الإدارية غير المتسمة بالكفاءة التي تضع حداً لنطاق الأدوات الضريبية الممكنة، و الضعف الإداري الذي ينتج أيضاً عن شيوخ المرواغة و التهرب من دفع الضرائب مما تترتب عليه آثار سلبية على الدخل و توزيع الثروة و من ثم فإن التحدي بالنسبة للسياسة الضريبية هو تصميم هياكل ضريبية تتسم بالإنصاف، و تكون ممكنة التنفيذ إدارياً، و تؤدي إلى تحصيل ضرائب كافية و إلى إنقاص أوجه الخلل إلى أدنى حد ممكن و يختلف نطاق الإصلاح الضريبي من بلد لآخر، حسب طبيعة النظام الضريبي الأولي، و القيود الإدارية، و الأولويات الاقتصادية و الاجتماعية للحكومة، و يمكن استخلاص بعض الاستنتاجات العامة بشأن الاتجاه المناسب للإصلاح الضريبي في البلدان النامية من خلال التجربة. فلتخفيض أسعار الضرائب و من ثم الإقلال من أوجه الخلل إلى أدنى حد، يجب إخضاع أكبر عدد ممكن من أنشطة الاقتصاد للنظام الضريبي، و يتعين قصر الإعفاءات الضريبية على الحالات الأكثر إلحاحاً فقط، و ينبغي بذل جهد خلاص لضمان فرض ضريبة واقعية على القطاعات سريعة النمو نسبياً، رغم وجود إغراء بفرض ضرائب مفرطة عليها، و لذا يجب مقاومة أي اتجاه لخنق روح المبادرة في هذه القطاعات، و مثل هذا الهيكل الضريبي بالإضافة إلى الإصلاحات الإدارية التي تقلل من أوجه التباطؤ في التحصيل سيجعل النظام الضريبي

(1) ريتشارد هيمينغ و كالبانا كوشهار : "رسم سياسة مالية موجهة نحو تحقيق النمو". مجلة التمويل و التنمية. ديسمبر

متجاوباً مع الزيادات في الدخل و من ثم يقلل إلى أدنى حدّ الحاجة إلى تكرار تدابير ضريبية تقديرية لمنع تخلف الإيرادات من الضرائب عند نمو الإنفاق العام.

و من وجهة نظر خبراء الصندوق أيضاً⁽¹⁾ فإنه يجب أن تكون الضرائب السلعية مصدراً رئيسياً للإيرادات. و من المستصوب للغاية أن تكون هناك ضرائب ذات قاعدة عريضة على الاستهلاك النهائي مثل ضريبة المبيعات أو القيمة المضافة، وفي حين أنّ ضريبة الاستهلاك ينبغي أن تطبق من الوجهة المثالية في مرحلة البيع بالتجزئة، فإنّ ضريبة شاملة على الاستهلاك يتطلّب وجود هيكل أساسي إداري يتعذر إيجاداه في كثير من البلدان النامية، و من ثمّ فإنّ الاعتبارات الإدارية قد تحتم قصر ضريبة الاستهلاك على مرحلة التصنيع في معظم البلدان النامية، كما قد تحول اعتبارات مماثلة دون فرض الضرائب على قطاعات مؤلفة من عناصر صغيرة كثيرة مثل الزراعة، و الأعمال التجارية الصغيرة و الخدمات، غير أنه يمكن أن يؤخذ في الاعتبار فرض حدّ أدنى من الضرائب على هذه الأنشطة. و يمكن النظر في جباية ضرائب أكثر ثقلاً على بعض سلع الترف حسب قيمتها (أي على أساس قيمة الصنف)، حيث يمكن استخدام أسعار الضرائب لمنع تآكل الإيرادات من خلال التضخم و الحيلولة دون استهلاك الكحول و التبغ و عدم الإفراط في استهلاك الأصناف المظهرية مثل السلع الاستهلاكية المعمرة و الحلبي و الذهب.

و تتطلب الضرائب التجارية على نحو خاص إصلاحاً واسع النطاق في البلدان النامية⁽²⁾، نظراً للحجم الكبير للأصول المتداولة تجارياً، و تجدر الإشارة إلى أنّ كثيراً من البلدان النامية تفرض ضرائب على الصادرات و خاصة المنتجات الزراعية الرئيسية، و لما كانت هذه الضرائب تشكل عائقاً أمام الصادرات، و بالنظر إلى العلاقة القوية بين الصادرات و النمو فإنه يجب استبعادها بشكل عام، كذلك فإنه ليس ثمة حاجة لفرض ضريبة مستقلة على الشركات في ظلّ وجود ضريبة فعالة على الدخل الشخصي ما دام أنه لا يمكن التفرقة بين الشركات و أصحابها حيث توزع أرباح الشركة على المساهمين.

II- ترشيد النفقات العامة :

كثيراً ما أدت برامج التصحيح التي عادة ما يكون الحافز عليها هو وجود أزمات في المالية العامة، إلى إجبار السلطات على إجراء تخفيضات في الإنفاق الحكومي بكثير من البلدان النامية، و مثال ذلك أن الإنفاق الحقيقي للحكومات المركزية في خمسة عشر بلداً (و هي أساساً بلاد عالية المديونية) قد

(1) ريتشارد هيمنج و كالبانا كوشهار : مرجع سبق ذكره. ص. 37

(2) أنظر في هذا الصدد مقال لأديان شستي بمجلة التمويل الدولية تحت عنوان : "الأثار المالية لتخفيض الضرائب التجارية". الصادر مارس 1990.

انخفاض في المتوسط بنسبة تزيد على 18% في أوائل الثمانينات. و عانى الإنفاق الرأسمالي من انخفاض بنسبة تربوا على 35% بينما انخفض الإنفاق الجاري بأقل من 8% فقط.⁽¹⁾ و قد أدت شدة القيود التي تخضع لها موارد البلاد النامية إلى إبراز حاجة هذه البلاد للنظر بحرص و دقة في مجالات نشاط القطاع العام لتحديد النواحي التي تدعو فيها الضرورة إلى عدم الاعتماد على القطاع الخاص و إيكال الأمر بدلاً من ذلك للمؤسسات العامة، و بالإضافة إلى ذلك ففي تلك المجالات التي يتقرر إيكالها للقطاع العام بناءً على ضرورات معينة، يجب الحرص على تطوير الوسائل الكفيلة برفع كفاءة استخدام المؤسسات العامة للموارد الحكومية النادرة، أما بالنسبة للمجالات التي يمكن للقطاع الخاص أن ينشط فيها و يحقق فيها الاكتفاء فإنه يجب عدم مزاحمته من طرف القطاع العام فيها، و هكذا تركز النفقات العامة على المحاور التالية :

(1) إلغاء الدعم :

إن قيام العديد من البلدان النامية بدعم أسعار العديد من المنتجات خاصة الأساسية منها كالمواد الاستهلاكية و تقديمها لمنتجات القطاع العام للمواطنين بمقابل رمزي أو بأقل من سعرها الأصلي يكلف خزينة الدولة مبالغ طائلة و هو ما يزيد من حدة عجز ميزانية الدولة و يزيد من الالتزامات المالية للحكومة التي قد تجد نفسها في يوم من الأيام عاجزة عن الوفاء بها خاصة في البلدان النامية التي تتميز بندرة رؤوس الأموال، و هذا ما حدث بالفعل في العديد من هذه البلدان.

(2) تخفيض المشتريات الحكومية :

يرى خبراء صندوق النقد الدولي أن المشكلة الجوهرية التي تعاني منها البلدان النامية تتمثل في زيادة الطلب الكلي على العرض الكلي و على هذا الأساس فإنه يجب على الحكومة من أجل الحد من العجز العام في الموازنة و ميزان المدفوعات و التحكم في مستويات التضخم الحد من المشتريات العامة و يمكن أن يتم ذلك إما بخفض النفقات الجارية أو الاستثمارية، فبالنسبة للأولى و خاصة الأجور فإنها تعتبر غير مرنة بشكل كبير ذلك أن محاولة تخفيضها غالباً ما تثير مشاكل اجتماعية و هي بطبيعتها أصلاً متزايدة، و هكذا كانت النفقات الاستثمارية و هي الأقل حساسية بالمقارنة مع الجارية عرضة للمسلومة رغم حاجة البلدان النامية لهذا النوع من النفقات و رغم كون الدولة في هذه البلدان هي القادرة على القيام بها، هذا بالإضافة إلى الحد من النفقات العسكرية.

(1) د. بلقاسم العباس : "برنامج الإصلاحات الاقتصادية و المالية". الجمهورية اليمنية. فبراير 2000. ص.

3) وضع سقف على حجم الائتمان الكلي الممنوح للحكومة و القطاع العام و الخاص و رفع أسعار الفائدة المدينة و الدائنة.

المطلب الثاني : خطط التنمية قبل برامج التصحيح الهيكلي.

كما سبق و أن ذكرنا فإن مجموع الخطط الاقتصادية خلال هذه الفترة بلغ أربع خطط مقسمة على فترات متفاوتة يمكن إجمال أهدافها الرئيسية في شكل المبادئ العامة التالية :

- 1) تحقيق الاستقلال الاقتصادي.
 - 2) تحقيق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية.
 - 3) التفضيل المطلق للصناعات المنجمية.
 - 4) تشجيع و دعم المبادرات الخاصة المختلطة و المحلية لاسيما في نطاق المشاريع الصغيرة و المتوسطة.
 - 5) العمل على تدريب اليد العاملة الوطنية و تكوين الأطر و الاعتماد على مصادر للاقتصاد الوطني.
 - 6) إحلال الإنتاج الوطني محلّ الواردات.
- و بغرض التفصيل فسوف نتناول كل خطة هنا بإيجاز كبير :

الفقرة الأولى : الخطة الرباعية الأولى : 1963-1966.

كانت أهداف هذا المخطط الرباعي الذي كان في الواقع أشبه ببرنامج عمل منه إلى مخطط اقتصادي متكامل تتمثل في الآتي : (1)

أ) تجسيد استقلالية البلاد و خاصة على المستوى المالي و الإداري و توفير الأطر الوطنية و اليد العاملة المؤهلة.

ب) إقامة البنى التحتية اللازمة للقيام بعمليات التنمية الاقتصادية و الاجتماعية.

و قد بلغت الاستثمارات المخططة في هذه الخطة 5576 مليون أوقية موزعة بين مختلف قطاعات الاقتصاد و كان من المبرمج أن يتم تمويل حوالي 87% من استثمارات هذه الخطة من المصادر الأجنبية

(1) محمد بن أحمد سالم : "الاقتصاد الموريتاني-ثلاثون سنة من الجهود التنموية. النتائج و الآفاق". مرجع سبق ذكره.

و الباقي من التمويل المحلي، و لكن تبين فيما بعد أن الاستثمارات التي حصلت تمت تغطيتها بنسبة تفوق 90% من مصادر أجنبية و خاصة من المصادر الفرنسية و البنك الأوربي للتنمية. و بشكل عام فقد تم إنجاز عدد هام من المشاريع الاقتصادية في هذا المخطط (1) منها مرفأ نواكشوط التجاري و بناء أسطول صيد بحري، و إنشاء مصنع لدقيق السمك (بطاقة إنتاجية 400 طن سنوياً، و منشآت أخرى في انواذيبو لمعالجة حوالي 30 ألف طن من السمك سنوياً، هذا بالإضافة إلى إنشاء ميناء للصيد في انواذيبو و معمل لتعليب التمور في آطار و مولد كهربائي في نواكشوط و تزويد العاصمة بالمياه الصالحة للشرب.

الفقرة الثانية : الخطة الاقتصادية و الاجتماعية الثانية 1970-1973.

لقد استمرت هذه الخطة في تعزيز المكاسب التي تحققت في الخطة الأولى و لو أنها جاءت متأخرة عن موعدها الطبيعي أربع سنوات متتالية حيث أنها تبنت نفس الأهداف، و قد اعتبرت هذه الخطة آنذاك خطة انتقالية في انتظار توفر الظروف الملائمة لإعداد خطط اقتصادية و اجتماعية متكاملة و من أهمها تحديد حجم السكان حيث أن أول إحصاء وطني تم في العام 1977، كذلك فإن معطيات الحسابات القومية لم تكن متوفرة نظراً لعدم وجود بنك مركزي في موريتانيا و الذي أنشئ في العام 1973.

و قد بلغت الاستثمارات المخططة في هذه الخطة 9,4 مليار أوقية موزعة بين كافة قطاعات الاقتصاد الوطني، أما مصادر تمويل هذه الخطة فلم يرد التطرق إليها في هذا المخطط إلا أنه في النهاية وجد أن التمويل الأجنبي لم يختلف نسبه هو الآخر كما لم تختلف الأهداف عن الخطة السابقة حيث أن نسبة التمويل الأجنبي بلغت 90% و بقية التمويل كانت محلية (10%).

تجدر الإشارة إلى أن مجموع المشاريع التي كانت مدرجة في هذا المخطط قد بلغ عددها 157 مشروعاً، منها 39 مشروعاً في قطاع التنمية الريفية و قد نفذ منها 8 مشاريع، و 33 مشروعاً في القطاع الحديث أي الصناعة و التعدين و الصيد البحري، و قد نفذ منها 16 مشروعاً، في حين أن المشاريع المخططة للتجهيز كانت 40 مشروعاً نفذ منها 18 مشروعاً، 9 منها في ميدان الطرق. (2)

و هذه المشاريع المنجزة تلخص في استصلاح بعض الأراضي (استصلاح غورغول 5000 هكتار) و إنشاء السدود (15 سداً في منطقة الحوضين)، كما تم استصلاح سهل بوقي، أما في مجال الصيد فقد

(1) نفس المرجع. ص. 35-36

(2) محمدين بن أحمد سالم : مرجع سبق ذكره. ص. 39

تم إضافة سبع بواخر و مصانع لمعالجة الأسماك و إنشاء مركز للتكوين في ميدان الصيد في انواذيبو، كما تم استغلال الخامات الحديدية (2400 مليون أوقية مقابل 1600 كانت مخططة و استخدام 400 مليون أوقية في التنقيب عن البترول و النحاس و دراسة إمكانية استغلال الجبس). أما على صعيد البنية التحتية فقد تم إعداد بعض شبكات الطرق منها طريق نواكشوط روصوا (204 كلم) و طريق نواكشوط اكحوجت (256 كلم) و البدء في تهيئة طريق الأمل و توسيع بعض الموانئ، و إنشاء بعض المولدات الكهربائية و زيادة شبكات المياه.

الفقرة الثالثة : الخطة الاقتصادية و الاجتماعية الثالثة 1976-1980.

يهدف هذا المخطط إلى تحقيق تعليم أساسي و فني و مهني يؤدي إلى خلق كوادر محلية متخصصة قادرة على تحقيق التنمية، و كذا مشاركة الدولة و تشجيعها للتنمية الزراعية و الصناعة و تشجيع و تنمية الشركات الوطنية و إعادة تنظيم المؤسسات العامة في المجالات الصناعية و التجارية و المالية و كذا البحث عن تشجيع المستثمرين الوطنيين على الاستثمار في مختلف أنحاء البلاد، هذا بالإضافة إلى إدارة موارد القطاع العام بشكل عقلاني و دعم المؤسسات المالية و النقدية. و قد بلغت الاستثمارات المخططة لهذه الخطة حوالي 41,8 مليار أوقية موزعة بين مختلف قطاعات الاقتصاد الوطني، و كان من المتوقع أن تمول هذه الخطة محلياً بما نسبته 15% من الادخار العام و فائض الموازنة و القطاع الخاص بينما يمثل التمويل الخارجي ما نسبته 85%، 34,6% منها في شكل مساعدات عامة، 4,50% من مصادر التمويل الأجنبية الخاصة و على الرغم من المشاكل السابقة الذكر خاصة مشكلة الحرب التي وصلت إلى ذروتها في السنتين الأوليين لهذا المخطط فإن نسبة إنجازه بلغت 78% و هو ما يفوق نسبة الإنجاز في المخطط الذي سبقه و الذي لم تتجاوز فيه نسبة 58,6%. و قد تم خلال هذا المخطط إنشاء العديد من المشاريع الزراعية و استصلاح مساحات كبيرة في المناطق المحاذية لنهر السنغال. و قد تجاوزت هذه الأراضي المستصلحة 30000 هكتار في مختلف أنحاء البلاد. و في المجال الصناعي أقيمت مشاريع صغيرة و متوسطة ساهمت في إنتاج بعض الحاجات المحلية، بالإضافة إلى أنه كان من المخطط إقامة مركب للصلب بطاقة مليون طن سنوياً و مصفاة للنحاس، في حين تم إنجاز مسبكة لقضبان تسليح الإسمنت بطاقة سنوية قدرها 10 آلاف طن و مصفاة لتكرير النفط بطاقة سنوية مليون طن، ...

أما فيما يتعلق بمشاريع البنية التحتية فأهم إنجاز خلال هذه الخطة هو شارع الأمل الذي يربط مدينة النعمة بنواكشوط و طوله 1100 كلم.

الفقرة الرابعة : الخطة الاقتصادية و الاجتماعية الرابعة 1981-1985.

تهدف هذه الخطة إلى إكمال مشروعات المخطط الثالث التي لم تكتمل و تشغيل المشروعات المنتهية و المتوقفة (مصفاة النفط-مصنع السكر، ...)، كما تهدف إلى المضي قدماً في تنفيذ المشروعات المنحمية و خاصة في مجال الحديد و النحاس و الجبس و ذلك بالتعاون مع المستثمرين الأجانب، و قد تضمنت الخطة كذلك إصلاح مؤسسات القطاع العام، إماً يبيعها للقطاع الخاص أو بتحسين تسييرها و كذا الاهتمام بقطاع الصيد البحري و الاستفادة منه بأقصى درجة ممكنة، و بتحديد النفقات العامة و ترشيدها. و قد جاءت هذه الخطة في ظروف تميزت بعودة الانتعاش النسبي للاقتصاد الوطني المنهك إثر الحرب التي لم تخرج منها موريتانيا إلا في عام 1978 بالإضافة إلى أن هذه الفترة تميزت أيضاً بانخفاض أسعار الحديد على المستوى العالمي، و قد بلغت الاستثمارات المخططة لهذه الخطة حوالي 89,8% مليار أوقية موزعة على كافة قطاعات الاقتصاد الوطني في حين أن التمويل الأجنبي للخطة كانت نسبته 88,2% بينما كان نصيب التمويل الداخلي لمشاريع هذه الخطة من مصادر عامة و خاصة حوالي 19,1% و بلغت نسبة الإنجاز في العام 1983، 42%.

أما عن أهم إنجازات هذا المخطط فتتمثل في فتح المجال أمام القطاع الخاص للعمل في مجال التعليم و الصحة و كذا شراء بعض مؤسسات القطاع العام و المشاركة في امتلاكها، بالإضافة إلى تشغيل مصفاة النفط في انواذيبو و معمل السكر في نواكشوط و إكمال جزء هام من ميناء الصداقة في نواكشوط بمساعدة جمهورية الصين الشعبية، كما بلغت معدلات النمو السنوي للناتج المحلي -التي كانت من المقرر أن تصل إلى 4,8%- في عام 1981 إلى 3,8% و في عام 1983، 6,6%. لكن هذه الإنجازات جميعاً ليس في هذه الخطة فحسب و إنما في كل ما سبقها من الخطط رغم نجاحها النسبي و حدثت نفسها عاجزة عن مواجهة آثار أخطر جفاف ضرب البلاد في نهاية سنة 1983 و 1984 في ظلّ تدهور أسعار الحديد و توقف بعض البلدان عن مساعدة الدولة الموريتانية الفتية و هو ما خلق بلبلة اجتماعية كبيرة، و وضع مأساوي عانت منه البلاد بشكل كبير عمق من جراح اقتصاد متداعى أصلاً مبني على أسس رملية.

المطلب الثالث : مبررات اللجوء إلى برامج الإصلاح الهيكلي في موريتانيا.

لقد ساعدت عوامل عديدة أغلبها داخلي و البعض منها خارجي في تبرير لجوء موريتانيا في منتصف الثمانينات إلى تبني برامج إصلاح هيكلي ساهمت إلى حد ما في تدارك و حلّ جزء كبير من المشاكل التي بلغت حداً لا يطاق قبل تبني هذه البرامج رغم ما يُوجه إليها من انتقادات :

الفقرة الأولى : المبررات الداخلية.

كان الاقتصاد الموريتاني في فترة الستينات و السبعينات يتركز بشكل أساسي على قطاعين اثنين أي ما يعرف بالازدواجية القطاعية، و هما قطاع ريفي يقوم على الزراعة و تربية المواشي و يعيش في كنف هذا القطاع التقليدي أكثر من 80% من السكان و يعمل به حوالي 80 % من السكان النشطين، و بجانب هذا القطاع قطاع معدني لقي كل الاهتمام منذ السنوات الأولى من الاستقلال باعتباره قطاعاً واعداً و مصدراً لا غنى عنه للحصول على العملة الأجنبية حيث أن جلّ منتجاته (خامات الحديد و النحاس) موجهة للخارج خصوصاً بعد تأميم البلاد لشركة "ميفرما" التي كانت تسهر على البحث عنه و استخراجة.

و إثر موجات الجفاف المتتالية و حرب الصحراء و إهمال الدولة للقطاع الريفي و سوء التنظيم و قلّة الكوادر الوطنية المؤهلة، تفاقمت جملة من المشاكل ظهرت أعراضها على مختلف جوانب هذا الاقتصاد الفتي، فبعد أن بلغت نسبة المعدل المتوسط لنمو الناتج الإجمالي في الفترة 1960-1964، 11% تراجع إلى 5,66% ما بين 1964 و 1975 و وصلت - 5,9% ما بين 1976 و 1985 و انخفض الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 2,2% سنوياً للفترة 1982-1984 متمثلاً في تناقص الإنتاج الزراعي بنسبة 67% خلال نفس الفترة، فبينما كان في الستينات 120 ألف طن أصبح 20 ألف طن في الثمانينات، و تراجع نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بحوالي 0,6% سنوياً بالقيم الحقيقية، كما بلغ عجز الموازنة العامة للدولة سنة 1984 نحو 3,6 مليار أوقية أي ما يعادل نسبة 8% من الناتج المحلي الإجمالي، كما بلغ عجز الحساب الجاري في ميزان المدفوعات 12 مليار أوقية أو ما يعادل نسبة 26% من الناتج الإجمالي في نفس السنة. و قد كان لهذه العوامل مجتمعة بالإضافة إلى عامل هجرة الأرياف إلى المدن آثار كبيرة أسهمت إلى حدّ بعيد في تبرير لجوء حكومة جديدة ولدت في ظروف غير اعتيادية إلى مؤسسات التمويل الأجنبية بغية تخفيف وطأة هذه المشاكل قبل الاندفاع نحو تحقيق تنمية اقتصادية، و اجتماعية شاملة.

الفقرة الثانية : العوامل الخارجية.

عند إلقاء نظرة سريعة على بنية التمويل في الخطط الاقتصادية السابقة يتبين بشكل جلي مدى الدور الذي تلعبه العوامل الخارجية في تمويل التنمية بموريتانيا مما يستدعي التكيف مع الظروف و المستجدات على الساحة الاقتصادية و المالية الدولية و التي تميزت في فترات السبعينات في توجه كافة البلدان النامية إلى طلب القروض التي كانت تحصل عليها بسهولة كبيرة من بلدان الوفرة.

و مع بداية الثمانينات تفاقمت مشكلة الديون الخارجية بعدما رفعت كبريات الدول المدينة الراية البيضاء معلنة عن عجزها عن تسديد الديون الأجنبية عند ذلك أو كلت أغلب الدول الدائنة لصندوق النقد الدولي و البنك الدولي مهمة التعامل مع هذه الدول، و لم تكن موريتانيا أحسن حالاً من تلك البلدان التي رفعت الراية حيث أن المديونية الموريتانية تطورت ما بين 1979 و 1984 من 619 مليون دولار إلى 1400 مليون دولار أي بنسبة زيادة أكبر من 100% كما بلغت خدمة الدين العام في السنة الأخيرة (1984) 36% من حصيللة الصادرات. و أدى هذا الوضع إلى تراكم 100 مليون دولار كمتأخرات مستحقات ديون خارجية، مما دفع إلى طلب الاقتراض من جديد لتسديد فوائد الديون، و ينضاف إلى هذا الوضع التراجع الكبير خلال نفس الفترة لأسعار المصدر الرئيسي للصادرات الموريتانية آنذاك (الحديد) في الأسواق العالمية، كما أن لحرب الصحراء أثر سلبي على إنتاج الحديد نظراً لاقتراب جبهات القتال من المواقع التي يستخرج منها الحديد و كذا سكة نقل الحديد الوحيدة التي أصبحت مهددة بشكل كبير.

إن هذه العوامل الخارجية بالإضافة إلى العوامل الداخلية التي سبق و أن ذكرناها جعلت موريتانيا تسير في فلك البلدان التي تطالب بإعادة جدولة ديونها الخارجية و البحث عن قروض جديدة مهما كان ثمنها، فما كان لها إلا أن قبلت بشروط المؤسسات المانحة و تطبيق توصياتها، و تجسد ذلك كله فيما عرف باسم برامج التصحيح الهيكلي.

المطلب الرابع : برامج التصحيح الهيكلي في موريتانيا.

ابتداءً من سنة 1985 بدأت موريتانيا و إثر المشاكل و المتاعب الجمة التي يعاني منها الاقتصاد الوطني و التي سبق و أن قمنا بتفصيلها بدأت الحكومة الموريتانية على غرار مثيلاتها من البلدان النامية برامج تصحيح هيكلي واسعة النطاق اتخذت في البداية لنفسها شعار التقويم الاقتصادي و برامج الدعم و الدفع ثم أفصحت عن مضمونها الحقيقي في المخطط (1992-1995) الذي سمي ببرنامح الإصلاح الاقتصادي و بعد هذا البرنامج أصبحت الخطط التنموية يتم إعدادها و العمل بها في شكل ما عرف بالوثائق الإطارية حتى اليوم، و مهما يكن من تسمية هذه البرامج فإنها جميعاً عبارة عن برامج إصلاح هيكلي ترمي إلى تخفيف العجز في ميزانية الدولة في مرحلة أولى ثم القضاء عليه في مرحلة ثانية و تحقيق فائض معتبر يساهم في تمويل التنمية في مرحلة أخيرة، و كذلك محاولة الحد من العجز في ميزان المدفوعات و تحقيق التنمية الشاملة و قد اعتمدت برامج الإصلاح الهيكلي بشكل كبير على أدوات السياسة المالية في تحقيق كافة هذه الأهداف و سنوجز هنا مضمون هذه البرامج.

مخطط التقييم الاقتصادي و المالي 1985-1988 (P.R.E.F) :

لقد أحاطت بهذا المخطط جملة من الظروف و الاعتبارات الخاصة جعلته يُعرف بمخطط التقييم الاقتصادي. فقبل نهاية فترة المخطط الرابع (المخطط الذي قبله) بسنة واحدة أي مع نهاية 1984 و بداية 1985 كان الاقتصاد الموريتاني يسير في طريق مسدود و كان يعاني من جملة من المشكلات الخطيرة و المتفاقمة و التي من أهمها الآثار السلبية لأكثر من 15 سنة من الجفاف التي ألحقت أشد الضرر بالقطاع الريفي و دفعت أكثر سكانه إلى الهجرة نحو المدن و ما نجم عن ذلك من مضاعفة المشكلات التي كانت تعاني منها هذه المدن أصلاً فيما يتعلق بتوفير الحد الأدنى من المرافق الأساسية الضرورية للحياة المدنية، كما أن معظم الإنجازات القائمة أصبح تسييرها يمثل عبئاً على الاقتصاد الوطني (مثل صيانة الطرق و تشغيل بعض المشاريع التي تعتمد كلياً بالنسبة لمواردها الأولية على الخارج مثل مصفاة النفط و مشروع السكر) كذلك فإن مشروعات القطاع العام أصبحت تشكل عبئاً على الدولة نظراً لما يسودها من فساد التسيير الإداري و قلة المردودية⁽¹⁾ بالإضافة إلى الاختلالات في ميزانية الدولة و ميزان المدفوعات السابقة الذكر، كل هذه الأمور مجتمعة جعلت الدولة تتوقف عن تنفيذ ما تبقى من المخطط الرابع و إحلال محله بمخطط التقييم الاقتصادي الذي يمتد على أربع سنوات لوضع حد لهذه المشاكل، و تتمثل أهداف هذا المخطط في النقاط التالية :

- تحقيق معدلات نمو سنوية للنتائج المحلي الإجمالي تفوق المعدلات الحاصلة بالنسبة للنمو الديمغرافي و التي تقدر بحوالي 2,7% سنوياً أي الوصول إلى معدل نمو اقتصادي سنوي لا يقل عن 4% مع تحسين إنتاجية الاستثمارات المنفذة و الميل إلى تخفيض نسبة الاستثمارات العمومية إلى الناتج المحلي الإجمالي و التي كانت في عام 1984 في حدود 35%.

- الوصول إلى توازن ميزانية الدولة في عام 1986 و تحقيق ادخار تدريجي من هذه الميزانية يمكن أن يصل في عام 1988 إلى حوالي 5% من جملة الاستثمارات المطلوبة.

- تخفيض العجز في ميزان المدفوعات عن طريق زيادة الصادرات الصافية من القطاع الحديث و خفض العجز في الميزان الجاري إلى حوالي 11% من الناتج المحلي الإجمالي بعدما كان يمثل 34% في العام 1984 و قد اتبعت الدولة في سبيل تحقيق هذه الأهداف سياسة مالية و نقدية تقوم على :

* سياسة تقشف صارمة على مستوى المالية العامة تقوم على التحكم في النفقات الجارية و تحسين أداء الإدارات العامة عن طريق زيادة فعالية عملية الجباية و التحصيل، و انتهاج سياسة توظيف

(1) محمد بن أحمد سالم : مرجع سبق ذكره. ص.

تعتمد على ربط التكوين باستخدام و خلق فرص جديدة للعمل عن طريق القطاع الخاص و في مجال الصيد و المؤسسات الصغيرة و المتوسطة، و اتباع سياسة لتحرير الأسعار في القطاع الخاص و رفعها إلى مستوى قريب من سعر التكلفة في القطاع العام.

* اتباع سياسة نقدية للاقتراض تعطي الأولوية للقطاعات الإنتاجية، خاصة الزراعة و الصيد و المؤسسات الصغيرة و المتوسطة، بالإضافة إلى تخفيض العملة الوطنية بالنسبة للعملة الأجنبية و اتباع سياسة صرف مرنة بهدف تحقيق التوازن في ميزان المدفوعات. و نشير إلى أن استثمارات هذا المخطط التي سوف نتناولها بالتفصيل قدرت بحوالي 55 مليار أوقية أنجز منها 92%.

برنامج الدعم و الدفع 1989-1991 (P.C.R) :

لقد شجعت النتائج المحققة في برامج التقويم الاقتصادي و المالي إلى مواصلة نفس سياسات الإصلاح المتبعة تحت اسم "برنامج الدعم و الدعم"، حيث جاءت الأهداف متقاربة و استخدمت نفس السياسات السابقة تقريباً في سبيل تحقيقها. و يمكن حصر أهم أهداف البرنامج فيما يلي : (1)

- (1) تحقيق معدل نمو سنوي قدره 3,5% خلال الفترة.
- (2) تحقيق ادخار عمومي (من الموازنة العامة) في حدود 6% من الناتج المحلي الإجمالي خلال نفس الفترة.
- (3) تحسين مردودية الاستثمارات و الإبقاء على الاستثمارات العمومية في حدود 16,6% من الناتج المحلي الخام.
- (4) تخفيض العجز في الميزان التجاري ليصل في نهاية الفترة إلى نسبة 9,8% من الناتج المحلي الخام.
- (5) حصر نسب خدمات الدين الخارجي فيما بين 20 إلى 25% من عائدات الصادرات في سنة 1991.

أما السياسات المتبعة لتحقيق هذا البرنامج فهي متعددة، منها سياسات قطاعية كالسياسة القطاعية الزراعية، و إصلاح المؤسسات العمومية و النظام البنكي و سياسة الأسعار و القطاع العام و المالية العامة و السياسة النقدية و سياسة القطاع الخارجي و القروض و ما إلى ذلك من السياسات

(1) محمد بن أحمد سالم : الاقتصاد الموريتاني 30 سنة من الجهود التنموية مرجع سبق ذكره. ص. 55

لكن ما يهمننا هنا هو سياسة المالية العامة و التي ارتكزت على محاولة تحقيق ادخار في الميزانية تصل نسبته 6% من PIB و في سبيل ذلك اتبعت الحكومة عدة خطوات منها :

- مراجعة النظام الضريبي المطبق على القطاعات الاقتصادية الحيوية كالصيد و الزراعة و وضع سياسة خاصة بالقاعدة الضريبية و طرق التحصيل.
- تغيير نظام التسهيلات و الإعفاءات من الضرائب الجمركية و إصلاح التعريفات الجمركية من اجل زيادة الإيرادات الضريبية دون رفع أسعارها.
- توسيع القاعدة الضريبية بواسطة تقوية الإحصاءات و وضع نظام دقيق لمراجعة الحسابات التجارية.

و فيما يتعلق بالنفقات العامة فيسعى البرنامج إلى خفض نفقات العمال دون الإضرار الكبير بمستويات معيشتهم (قدرتهم الشرائية)، كما أعطى البرنامج أولوية كبيرة لصيانة الأدوات و التجهيزات و الاستثمارات الأساسية، هذا بالإضافة إلى تنظيم نفقات التعليم و إعطاء الأولوية للتعليم الأساسي و ملائمة التعليم العالي مع التوجهات الاقتصادية الجديدة، كما تبني البرنامج أيضاً محاربة تشوهات الأسعار التي جعلتها لا تعبر فعلاً عن تكلفة عوامل الإنتاج التي استخدمت في إنتاجها، و في هذا الإطار تم إلغاء الدعم للمنتجات الزراعية و السلع الاستهلاكية و رفع أسعار الخدمات العمومية، ... كما تم اتباع سياسة صرف مرنة لإعادة تقييم العملة الوطنية و التي خفضت قيمتها سنة 1989 بـ 10,3% مقارنة بنسبة 1988 و ذلك بطلب من المؤسسات المالية الدولية التي ترى أن العملة الموريتانية مقيمة بسعر أكبر من قيمتها.

و في مجال النقود و القروض تواصلت سياسة الإصلاح النقدي بما يتلاءم مع السياسة المالية المتبعة و ذلك بواسطة التحكم في عرض النقود في المجتمع للحد من ارتفاع حجم الطلب الكلي و بالتالي المساهمة في تخفيض معدلات التضخم.

و في إطار الحد من النفقات العامة كذلك فإنه تم اتباع سياسة إصلاح مؤسسات القطاع العام و القطاع شبه العمومي عبر إطار قانوني و تنظيمي شامل، حيث وضعت مجموعة من النصوص القانونية تحدد نظام هذه المؤسسات و طرق إنشائها و تصفيتها و من هذه النصوص : الأمر القانوني 90/90 و المرسوم 90/118 الذي يحدد المؤسسات العمومية و الشركات ذات رأس المال العمومي و علاقة هذه الهيئات بالدولة، أما المرسوم السابق (90/113) فيحدد شكل و تنظيم و تسيير المجالس الإدارية للمؤسسات العمومية، و هناك مرسوم رقمه 90/54 يقضي بتصنيف المؤسسات العمومية، هذا بالإضافة إلى المرسوم

90/72 القاضي بالمصادقة على النظام النموذجي للشركات ذات رأس المال العمومي.⁽¹⁾ و انطلاقاً من هذه القوانين و غيرها تم تحديد العلاقة بين الدولة و مؤسساتها العمومية في ظلّ؟ الديون المستحقة لكلّ طرف تجاه الطرف الآخر و من أمثلة هذه الشركات، بعض شركات الخدمات العامة (الشركة الوطنية للمياه و الكهرباء SONELEC، و مؤسسة البريد و المواصلات OPT)، كما تمّت إعادة هيكلة مؤسسة سنيم (SNIM) عن طريق خطة إنقاذ مالية بقيمة 100 مليون دولار ممّا مكنها من تمويل مشروع امهودات الذي زاد من قدرتها الإنتاجية، و شملت الإصلاحات أيضاً الشركة الوطنية للإيراد و التصدير (SONIMEX) و الشركة الوطنية لتسويق الأسماك (SMCP) و الشركة الموريتانية لتسويق المنتجات النفطية (SMCPP) و تمّت خصخصة شركة النقل العمومي (STPN) و الشركة الموريتانية الجزائرية للصيد (ALMAP) كما شملت إعادة الهيكلة كذلك مؤسستي (SONELEC) و هيئة البريد و المواصلات (OPT).

و في المجال الاجتماعي اتبع البرنامج سياسة العون الغذائي (الغذاء مقابل العمل) و زيادة مخصصات القطاعات الاجتماعية بشكل عام (التعليم و الصحة، ...)، كما تم تكثيف الدراسات حول أجمع الطرق للتحكم في البعد السلي للإصلاح من خلال تحسين الحالة الاجتماعية للمواطنين ذلك أنه في ظلّ برنامج التقويم الاقتصادي و المالي تم تسريح عدد كبير من العمال الذين كانوا يعملون في المؤسسات العامة التي تمّت إعادة هيكلتها، كذلك فإنه تم تقليص عدد المكتتبين الجدد في الوظيفة العمومية ليختصر فقط على قطاعي التعليم و الصحة، و قد عمقت هذه الإجراءات بشكل واضح من مشكلة البطالة و قد بلغت الاستثمارات المخططة لبرنامج الدعم و الدفع 604 مليون دولار على طول امتداد عمر البرنامج المحدد بثلاث سنوات، أمّا عن النتائج التي تحققت في ظلّ هذا البرنامج فلم تكن مشجعة بشكل كبير و ذلك بفعل عدة عوامل أغلبها خارجي و البعض منها داخلي سوف نتعرض لهم في الفصل القادم.

برنامج التصحيح الهيكلي 1992-1995 :

لقد تميز البرنامجين السابقين بطابع تثبيتي، ذلك أنهما من جهة، تم وضعهما في ظروف صعبة جداً تميزت باختلالات داخلية و خارجية كبيرة و من جهة أخرى فإنهما كانا يمثلان تمهيداً و خطوة أولى من خطوات برامج إصلاح هيكلية واسعة النطاق شرعت موريتانيا في تنفيذها بالتعاون مع FMI و البنك الدولي، ابتداءً من سنة 1992 و لا يزال العمل بهما ساري المفعول إلى يومنا هذا.

(1) محمد ولد محمود ولد العتيق : مرجع سبق ذكره. ص. 146

و في هذا السياق و إدراكاً من الحكومة الموريتانية بضرورة مواصلة الجهود التنموية و توسيع نطاق الإصلاحات الهيكلية، أعدت هذه الحكومة في أواخر 1992 بالتنسيق مع صندوق النقد الدولي و البنك الدولي برنامجاً يغطي الفترة 1992/10/01 إلى 1995/09/30 عرف باسم برنامج التصحيح الهيكلي و قد وضع هذا البرنامج مجموعة من الأهداف أهمها :

- (1) تحقيق معدل نمو اقتصادي سنوي متوسط قدره 3,5%.
- (2) خفض معدل التضخم ليصل في نهاية البرنامج إلى 3,6% بعدما كان يمثل 9% في 1991.
- (3) خفض العجز في الحساب الجاري بميزان المدفوعات من 14,5% من الناتج المحلي الإجمالي لعام 1991 إلى 6,6% في نهاية البرنامج.

و من أجل تحقيق هذه الأهداف تبنت الحكومة الموريتانية عدة سياسات تتلخص فيما يلي :

(1) تحسين الوضع المالي للحكومة من خلال تطبيق سياسة نفقات صارمة (ترشيد النفقات العامة)، و تحسين تحصيل الضرائب.

(2) تعزيز موقع القطاع الخاص داخل الاقتصاد الوطني و ذلك بتشجيع التجارة الخارجية و الصرف و الاستثمار الخاص في قطاع الصيد و الصناعات المختلفة بما فيها الصناعات التقليدية.

(3) القيام بإصلاح شامل للجهاز المصرفي بهدف تقوية دوره الوسيط بالإضافة إلى إصلاح السياسة الائتمانية.

(4) مواصلة إصلاح (إعادة هيكلة) المؤسسات العمومية : فقد كان القطاع العام يضم 80 مؤسسة عمومية حتى سنة 1989، بعضها ذا طابع غير تجاري "20 مؤسسة"، و تعتبر الدولة المساهم الرئيسي في 40 مؤسسة من هذه المؤسسات، و تنتشر في مختلف قطاعات الاقتصاد الوطني و تمثل (2/1) من الاستثمارات العمومية و تتلقى (5/1) من القروض الموجهة من القطاع البنكي، و في نفس السنة فإن 12 مؤسسة عمومية تسيطر على القطاع الإنتاجي بشكل مطلق و تستحوذ على 95% من المبيعات و تشغل 75% من العمالة الوطنية⁽¹⁾ و رغم عمليات الإصلاح الهيكلي لبعض هذه المؤسسات في البرنامجين السابقين إلا أن وضعيتهم المالية ظلت دون المستوى المطلوب و متفاوتة حسب المؤسسات، عندها تبنت الحكومة برنامجاً أكثر صرامة بالتعاون مع صندوق النقد الدولي و بعض المؤسسات المالية الدولية الأخرى كالبانك الإفريقي للتنمية "BAD" و الصندوق العربي للإئتماء الاقتصادي و الاجتماعي

(1) محمد ولد محمود : مرجع سبق ذكره. ص.

"FADES" بالإضافة إلى ألمانيا و اليابان، و قد عرف هذا البرنامج باسم البرنامج التصحيحي لقطاع المؤسسات العمومية "PASEP" و كان المبلغ الإجمالي لتمويل هذا البرنامج الذي هو برنامج فرعي عن برنامج الإصلاح الهيكلي العام قد بلغ 50 مليون دولار موزعة أساساً ما بين الأطراف السابقة الذكر. و في ظلّ "PASEP" تم انسحاب الدولة من المساهمة في رؤوس أموال العديد من المؤسسات و حوصصة البعض الآخر منها، فبالإضافة إلى مواصلة إعادة هيكلة "SNIM" و "AIR-Mauritanie" و "OPT" و "SONELEC"، تم تطهير القطاع شبه العمومي بتسريع تخلي الدولة و انسحابها من رؤوس أموال كلّ من شركة التأمين و إعادة التأمين ... و كذا رفع الاحتكار عن استيراد بعض المواد الاستهلاكية الذي كانت تحتكره الشركة الموريتانية للإيراد و التصدير "SONIMEX". و لم تقتصر جهود إعادة الهيكلة على مؤسسات قائمة بعينها بل إنها اتخذت بالإضافة إلى ذلك شكل إصلاحات قطاعية شملت كافة القطاعات المنتجة داخل الاقتصاد الوطني :

برنامج الإصلاح الهيكلي 1995-1997 :

عند الانتهاء من برنامج التصحيح الهيكلي (1992-1994) و بعد تقييم النتائج المتحصل عليها و التي وصفت بالإيجابية واصلت موريتانيا بالاتفاق مع صندوق النقد الدولي برامج الإصلاح هذه و تم التوقيع على الوثيقة الإطارية السادسة التي تغطي الفترة 1995-1997، و هكذا حاولت هذه الوثيقة الجديدة دعم و تحسين النتائج المتحصل عليها سابقاً و قد رسمت الأهداف الماكرواقتصادية لهذا البرنامج كما يلي : (1)

- مواصلة الإصلاحات الضريبية حيث تم استحداث الضريبة على القيمة المضافة TVA و التي حددت بـ 14% قابلة للتخفيض بنسبة 5% على بعض الأنشطة المعينة و كذا الاحتفاظ بمستوى العائدات الضريبية عند نسبة 26% من PIB و مواصلة ترشيد النفقات العامة و توجيه أكبر قدر ممكن منها في خدمة الحاجات الاجتماعية (التعليم-الصحة).

- الوصول إلى معدل نمو اقتصادي يساوي 4,4% سنوياً و الحفاظ على معدل التضخم في حدود دنيا (3%).

- بالإضافة إلى خفض العجز في ميزان الحساب الجاري الخارجي من 14% من PIB سنة 1994 إلى 9% سنة 1995 و 6,4% عند نهاية البرنامج.

و قد تدعم هذا البرنامج بما عرف ببرنامج الاستثمار العمومي PIP الذي غطى الفترة ما بين 1994 و 1996 بمول بما قيمته 75,085 مليار أوقية أي ما يعادل حوالي 18% من PIB في تلك الفترة تم توزيعه بين القطاعات الرئيسية المكونة للاقتصاد الوطني كما يلي :

الجدول III-2 : التوزيع القطاعي للاستثمارات العمومية في برنامج PIP.

النسبة المئوية الموجهة له (%)	القطاع
30,3	التنمية الصناعية
29,1	البنى التحتية و النقل و الري
21,6	التنمية الريفية
11,7	الموارد البشرية
1,7	تطوير المؤسسات
5,6	الشركة الوطنية للصناعة و المناجم (SNIM)
100	المجموع

Source : Marchés Tropicaux. op. cit. p. 217.

عند دراسة هذا الجدول نجد أن التنمية الصناعية و البنية التحتية كان لهما نصيب هام ضمن هذه الاستثمارات، بينما كانت النسبة المئوية لتنمية المصادر البشرية ضئيلة نسبياً و يرجع التركيز على قطاع التنمية الريفية و الصناعية و البنية التحتية إلى الأهمية النسبية للقطاعات الأولين داخل الاقتصاد الموريتاني و الحاجة إلى الاستثمار و دعم البنية التحتية، فيما يتعلق بالثانية و كما هو الحال في البرامج السابقة فإن تمويل هذا البرنامج يعتمد بصفة أساسية على المصادر الأجنبية التي بلغت 87,3% (منها 64,5% في شكل هبات و أشباه هبات) و بقية التمويل محلية.

و يمكن إجمال النتائج المحققة في ظل هذا البرنامج بما يلي :

- تزايد الإيرادات الضريبية من 22724 مليون أوقية سنة 1994 إلى 23368 مليون سنة 1995 و إلى 26254 مليون سنة 1996 و تراجعت سنة 1997 إلى 25974 مليون و بقيت نسبة الإيرادات العامة غير بعيدة عن المستوى المرجو (25,33% من PIB سنة 1996⁽¹⁾)
- وصل معدل النمو الحقيقي في الناتج الوطني العام 4,6% في سنة 1995 و 4,7% في 1996

(1) Rapport Annuel. 1998. op. cit. p. 32

و 4,5% في سنة 1997 و هي نسب كلها أعلى مما كان مستهدفاً (4,4%) بينما تراجع معدل التضخم إلى مستوى أكبر مما كان مستهدفاً حيث وصل في نهاية البرنامج إلى 4,5% بدلاً من 3%.

- أما فيما يتعلق بميزان الحساب الجاري الخارجي فقد تم تخفيض العجز فيه إلى 9,7% من PIB سنة 1997 مما يعني أنه لم يتوصل إلى الهدف المطلوب و هو 6,4%، و بعكس ميزان الحساب الجاري الخارجي فإن وضع ميزانية الدولة تحسن حيث سجل فائضاً في سنتي 1996 و 1997 (بلغ الأول 1,08 مليار و الثاني 2,507 مليار⁽¹⁾) بينما حققت عجزاً في سنة 1995، بلغ 1,16 مليار.⁽²⁾ أي ما نسبته حوالي (...).

برنامج الإصلاح الهيكلي (1999-2002) :

بعد تطبيق البرنامج الأول و الثاني من برامج التصحيح الهيكلي كان من المقرر البدء في برنامج ثالث للتصحيح الهيكلي يغطي الفترة 1998-2001 إلا أن اختلاف وجهات النظر بين مندوبي الحكومة الموريتانية و ممثلي صندوق النقد الدولي حول عدد من المسائل حالت دون التوقيع على هذا البرنامج مما أدى إلى تأخره سنة كاملة عن مواعده و بعد توقيع هذا البرنامج حاول تعزيز المكاسب التي تحققت في البرامج السابقة له حسب الحكومة الموريتانية و قد وضع هذا البرنامج لنفسه أهدافاً يمكن تلخيصها كما يلي :⁽³⁾

- الاحتفاظ بمعدل نمو سنوي في حدود 4,5% و الوصول بمستوى التضخم إلى 2,5% عند نهاية البرنامج.

- مواصلة الإصلاحات الضريبية و إصلاح النفقات العامة من أجل الرفع من مستوى الاستثمار الخاص من 1,6% من PIB سنة 1998 إلى 11,1% سنة 2002، وذلك إثر زيادة النفقات الحكومية من 4,3% إلى 5,3% خلال نفس الفترة الزمنية. بالإضافة إلى هدف زيادة الادخار المحلي الإجمالي من 8% من PIB إلى عند نهاية البرنامج.

- مواصلة إصلاح المؤسسات العمومية و خفض العجز الخارجي.

(1) Bulletin Trimestriel. Mars 1999. Edition par BCM et DEE.

(2) Rapport Annuel. 1998. op. cit. p. 35

(3) FMI.

و كما هو الحال في البرنامج الذي سبقه فقد تدعم هذا برنامج التصحيح الهيكلي 1999-2002 برنامج للاستثمار العمومي PIP بلغت تكلفته المالية 136,133 مليار أوقية موزعة على طول امتداد فترة البرنامج و موزعة بين القطاعات كما يلي :

الجدول III-3 : توزيع برنامج الاستثمار العمومي PIP حسب القطاعات الاقتصادية :

النسبة الموجهة له (%)	القطاع
40,7	البنية التحتية (خارج SNIM)
32,28	القطاع الريفي
14,6	التنمية الصناعية
5,3	تطوير المؤسسات (SNIM)
16,22	قطاعات أخرى
100	المجموع

Source : Marchés Tropicaux. Numéro spécial Mauritanie. p. 9-10

يظهر من خلال هذا الجدول التركيز الكبير على نفقات البنية التحتية و التي تركز أساساً على الرفع من الشبكة الطرقية داخل البلاد التي لا تزال بحاجة إلى المزيد من الاستثمارات بالإضافة إلى زيادة عدد المدارس و الإدارات العمومية و مكاتب إدارية مختلفة، كما أن حجم النسبة الموجهة للقطاع الريفي هامة هي الأخرى و تعكس حجم و أهمية هذا القطاع، و يستمد هذا البرنامج الاستثماري تمويله من مصادر أجنبية و محلية حيث أنه حصل عند إعدادة على نسبة 65% من التمويل. أما عن النتائج التي حققها هذا البرنامج فإنها رغم عدم اكتماله حتى الآن مشجعة حيث انخفض معدل التضخم إلى 3% في نهاية 1999 و حققت ميزانية الدولة فائضاً معتبراً سنة 1999 و 2000، كما انخفض العجز في ميزانية الدولة خلال هذه المرحلة، و تمت خصخصة بعض المؤسسات العامة كبنك الإسكان و الفصل بين مؤسسة البريد و المواصلات لتسهيل خصخصة هذه الأخيرة التي تم فتح رأسمالها للقطاع الخاص الوطني و الأجنبي.

المبحث الثاني : النفقات العامة في موريتانيا

ترداد أهمية النفقات العامة في البلدان النامية أكثر من البلدان المتقدمة نظراً لكون أغلب النشاطات الاقتصادية و خاصة الاستثمارية منها تقوم بها الحكومة لعدم قدرة الأفراد المالية على القيام بتلك المشاريع الضخمة من جهة، و غياب بعض الحوافز على الاستثمار إن لم نقل أغلب هذه الحوافز من جهة أخرى.

و يظهر ذلك من خلال نسبة النفقات العامة في الناتج القومي و التي تبلغ في البلدان النامية 35% (1) من إجمالي الناتج الداخلي بناءً على أرقام أواسط الثمانينات. أمّا بعد هذه الفترة و مع دخول أغلب البلدان النامية في برامج تكييف و تصحيح هيكلية فإنها اتجهت إلى الحدّ من هذه النفقات من خلال التخلي عن دعم أسعار بعض المواد و التخلي عن بعض مؤسسات القطاع العام ... و رغم ذلك فإنه لا يزال للنفقات العامة في البلدان النامية بشكل عام مكانتها المميزة داخل الاقتصاد الوطني التي تؤثر و تتأثر من خلالها بمستوى هذا النشاط الاقتصادي.

و تنطبق هذه المعايير فعلاً على النفقات العامة في موريتانيا التي وجدت نفسها غداة الاستقلال بأمس الحاجة إلى إقامة مؤسسات عامة و مشاريع متعددة لإنشاء بنية تحتية، و بعد الشروع في القيام بنفقات عامة اعتمدت الدولة كثيراً في البداية على تمويل نفقاتها و خاصة الاستثمارية منها على الخارج و قد ترايدت النفقات العامة بشكل كبير في السبعينات بسبب آثار الجفاف و حرب الصحراء و كانت الحاجة ماسة إلى زيادتها مع بداية الثمانينات في ظلّ أعوام الجفاف مما أدى إلى تفاقم العجز في الميزانية و ميزان المدفوعات و من ثم دخلت البلاد في برامج تصحيح هيكلية بغية التصدي لهذه الصعوبات و إذا كانت هذه البرامج لم تفلح تماماً في حلّ هذه المشاكل حتى الآن إلاّ أنها عملت على التخفيف من حدتها.

المطلب الأول : تصنيف النفقات العامة في موريتانيا.

لقد سبق و أن ذكرنا أنّ هناك عدة تصنيفات (تقسيمات للنفقات العامة) تختلف من بلد لآخر حسب ما يتلاءم و ظروفه الاقتصادية و المالية و الاجتماعية، فهناك التقسيم النظري العلمي للنفقات العامة حسب أهدافها أو آثارها الاقتصادية أو تكرارها و شموليتها، و هناك التقسيمات الوضعية الإدارية و الوظيفية و الاقتصادية و الجارية، و قد فصلنا في كلّ نوع من هذه الأنواع و عند محاولة إسقاط هذه

(1) د. بلقاسم العباس : مرجع سبق ذكره. ص. 75

الأنواع المختلفة على طبيعة تصنيف النفقات العامة في موريتانيا نجد أن هذه النفقات يتم تصنيفها في ميزانية الدولة أساساً على شكل التقسيم الإداري حيث أنه بعد عرض المشروع العام لميزانية الدولة يكون هناك جرد شامل لكامل النفقات حسب الوزارات، و الإدارات العامة سواء في الداخل أو في الخارج و بيان حجم النفقات المخصص لها خلال تلك السنة المالية و عند تحديد الوزارة أو الإدارة المعنية يتم تقسيم النفقات العامة على كل فرع و مصلحة و مجموعة من الموظفين تحت اسم معين، أما مشروع الميزانية نفسه فإنه يتم تقسيم النفقات العامة داخله تقسيماً جاريًا حيث تحدد النفقات الجارية و النفقات الرأسمالية و نفقات مختلفة أخرى، و الجمع بين هذه النفقات للحصول على النفقات العامة، و هكذا فإنه يمكن القول بشكل عام أن النفقات العامة في موريتانيا يتم تصنيفها تصنيفاً إدارياً مفصلاً داخل مشروع قانون المالية الأصلي و تصنيفاً جاريًا أولاً داخل مشروع ميزانية الدولة كما نصت على ذلك أحكام القانون علماً أن مشروع الميزانية يشكل جزءاً من قانون المالية الأصلي. فقد نصت المادة 6 من القانون 78/011 الصادر في 19/01/1978 المتعلق بتنظيم القوانين المالية، على أن نفقات الدولة تشمل على ما يلي: (1)

- 1- أعباء الدين العام.
- 2- نفقات التسيير.
- 3- النفقات الاستثمارية.
- 4- القروض و التسيقات و المشاركات.

كما نصت على أن أعباء الدين العام تتألف من الفوائد و نفقات التعاقد، و الضمانات التي تمنحها الدولة و أن أعباء التسيير تشمل :

- 1- مخصصات السلطات العمومية.
- 2- نفقات الأفراد، و الأثاث المستعمل لتسيير المصالح العامة.
- 3- نفقات صيانة و حفظ الممتلكات العامة.
- 4- النفقات الأخرى التي لا تعتبر موضوعاً لنفقات استثمارية.

و أن النفقات الاستثمارية تشمل :

- 1- استهلاك رأسمال القروض.

(1) محمد ولد أحمد سالم : مرجع سبق ذكره. ص. 53

2- الاستثمارات التي تنجزها الدولة.

3- التحويلات الموجهة للاستثمار.

و أن القروض و السلف و المشاركات تشمل :

1- التسليفات القصيرة الأجل.

2- القروض متوسطة و طويلة الأجل.

3- المشاركات.

و نفقات الميزانية العادية تتألف في الغالب من العناصر التالية :

- أعباء الدين العام و التحويلات.

- نفقات التسيير.

- النفقات الاستثمارية.

المطلب الثاني : سياسة النفقات العامة في ظل برامج التصحيح الهيكلي.

كان من المسلم به على نطاق واسع في كثير من البلدان المتقدمة النمو، عقب الحرب العالمية الثانية، أن ثمة حاجة إلى التوسع في الإنفاق العام، و زيادة الحجم النسبي للقطاع الحكومي، و كان هذا الافتراض يستند إلى رأي مفاده أن زيادة التدخل الحكومي هي أفضل طريقة، إن لم تكن الطريقة الوحيدة لتحقيق أهداف اقتصادية و اجتماعية معينة، إلا أن سلامة هذا الرأي باتت موضع شك منذ السبعينات، و لم يكن هناك مجرد تساؤلات متزايدة بشأن ما يمكن أن يحققه الإنفاق العام بل كان هناك أيضاً تسليم متزايد بالآثار الجانبية غير المرغوبة التي تترتب على تمويل هذه المصروفات، و بوجه خاص، أدى التركيز مؤخراً على الجوانب الهيكلية للأداء الاقتصادي إلى إبراز احتمالات ظهور عراقيل في طريق النمو يمكن أن تنشأ من محاولة الحكومات القيام بأكثر مما تستطيع. و لهذا السبب، ضمن أسباب أخرى، وضعت سياسات تهدف إلى الحد من النمو في الإنفاق الحكومي و حتى خفض مستواه.

و في غضون ذلك كان هناك شعور في البلدان النامية بأن مهمة إعادة تنظيم الهيكل الاقتصادي و تشجيع النمو الأسرع باعتبار ذلك هدفاً صريحاً للسياسة الاقتصادية، هي من الأهمية بحيث لا ينبغي تركها لقطاع خاص لا يزال وليداً في كثير من الأحيان. و أدى ذلك إلى انتهاج سياسات تتسم بزيادة الإنفاق العام المقترن غالباً بازدياد التدخل الحكومي. و قد أسفرت البيئة المالية المتشددة التي أعقبت

الصدمتين البتروليتين في عامي 1973 و 1979 عن ظهور حركة ترمي إلى تقليص النفقات العامة في العديد من هذه البلدان خاصة غير النفطية منها بسبب تزايد العجز في ميزانية الدولة و موازين المدفوعات، و مع بداية الثمانينات و ظهور أزمة المديونية التي انضفت إلى المشاكل التي كانت تعانيها أصلاً البلدان النامية تزايد الاهتمام بعنصر النفقات العامة باعتباره أحد العناصر التي تتحكم فيها الدولة حيث تم ضغط النفقات العامة و الحدّ من زيادتها في العديد من الدول النامية خاصة مع بدء هذه الأخيرة لبرامج التكيف الاقتصادي و برامج التصحيح الهيكلي فيما بعد، حيث أنه كما ذكرنا سابقاً فإنّ خبراء صندوق النقد الدولي يرون أنّ مشكلة البلدان النامية تكمن في زيادة الطلب على العرض لذلك فإنه من المفروض تقييد الطلب عن طريق نقص النفقات العامة و زيادة الضرائب.

و في ظلّ هذه الأجواء فقد قامت موريتانيا ابتداءً من سنة (1985) بإعادة النظر بالتعاون مع صندوق النقد الدولي و البنك الدولي بشأن النفقات العامة التي تقدمها الحكومة في محاولة للحدّ منها عن طريق التخلي عن دعم أسعار بعض المواد التي كانت الحكومة تقوم به و كذلك الحدّ من بعض النفقات غير الأساسية كالنفقات العسكرية و كذا التخلي بشكل نهائي عن بعض مؤسسات القطاع العمومي الخاسرة عن طريق بيعها للقطاع الخاص، كما تم إصلاح العديد من المؤسسات التي لم تتخلّ الدولة عنها كمؤسسة (SNIM) و الخطوط الجوية الموريتانية، ... (أنظر المبحث الأول من هذا الفصل إصلاح المؤسسات العامة).

كما قامت الدولة كذلك بتقييد الاكتتاب في الوظيفة العمومية (الذي أصبح حكراً على قطاع التعليم و الصحة و الجيش) و كذلك التخلي عن بعض الموظفين في القطاع العام و ما يعنيه ذلك من آثار سلبية سنعرض لها في الفصل الثاني.

و بشكل عام فإنه يمكن القول أنّ النفقات العامة في موريتانيا في ظلّ برامج التصحيح الهيكلي كانت تهدف إلى الوصول إلى تحقيق أهداف هذا البرنامج و المتمثلة في الحدّ من الطلب العام عن طريق الحدّ من النفقات العامة، و قد أدت هذه السياسة بالفعل إلى الحدّ من النفقات العامة في بعض القطاعات المعينة إلا أنّ الحجم العام للنفقات العامة ظلّ في تزايد مستمر بل إنّ نسبة تزايد ارتفعت في الخمس سنوات الأولى مقارنة بما كان عليه الحال في الخمس سنوات التي قبلها (زادت النفقات العامة بما نسبته 12% خلال الفترة 1980-1985 حيث كانت في عام 1980 تبلغ حوالي 10647 مليون أوقية و كانت في علم 1985 تبلغ حوالي 12849 مليون أوقية و بلغت سنة 1990 أكثر من 20 مليار أوقية أي أنها زادت

(1) بدأ التفكير في تقليص النفقات العامة منذ 1980.

بحوالي 50%⁽¹⁾ و قد وصلت النفقات العامة في سنة 1995، 35,66 مليار أي أنها تزايدت بحوالي 40% و وصلت سنة 2000، 61,316 مليار أوقية أي أنها زادت بما نسبته حوالي 45%).

و يرجع تزايد النفقات العامة في موريتانيا على الرغم من سياسة التقشف التي تنهجها الحكومة إلى عوامل موضوعية منها تزايد الحاجات العامة للمواطنين و التوسع في النفقات الاستثمارية بشكل ملموس في السنوات العشر الأخيرة (بناء شبكات طرق جديدة-إصلاح أجزاء كبيرة من الشبكة القديمة و كهربة مناطق واسعة من الوطن و تزويدها بالمياه، بالإضافة إلى تزايد النفقات الاجتماعية كالـتعليم و الصحة، ...) و عوامل أخرى أسهمت في زيادة حجم النفقات العامة و من أهمها خفض المتواصل لقيمة العملة الموريتانية و هو ما يعني الزيادة الشككية في حجم النفقات.

المطلب الثالث : تطور النفقات العامة في موريتانيا.

لقد ظلت النفقات العامة في موريتانيا في تزايد مستمر منذ الاستقلال و حتى اليوم (باستثناء حالات نادرة) و تختلف أسباب هذا التزايد حسب الظرفية الزمنية و لكنها تتفق كلها في شيء واحد هو محاولة النهوض بمستويات التنمية و التقدم الاقتصادي و الاجتماعي، فإذا كانت الفترة الأولى كما ذكرنا سابقاً تميزت بمحاولة إقامة بنية تحتية و وجهت في الفترة التي تلتها أجزاء كبيرة من الإنفاق العام لتمويل حرب الصحراء الغرب و مكافحة الجفاف الذي شكلت مكافحة آثاره أهم بند من بنود الإنفاق العام و أكبر شغل للحكومة الموريتانية بعد هذه الحرب، فإنّ التغييرات الدولية المتسارعة و لجوء عدد كبير من سكان القرى إلى المدن الكبيرة خلق مشكلة بالإضافة إلى تداعيات الأزمة السنغالية و حرب الخليج الثانية على الاقتصاد الموريتاني، و يمكن أن نميز هنا بين مرحلتين من تطور النفقات العامة في موريتانيا تمتد مدى الأولى منهما إلى سنة 1985 بينما تبدأ الثانية من هذا التاريخ إلى يومنا هذا.

الفقرة الأولى : تطور النفقات العامة في الفترة 1960-1985.

شهدت المرحلة الأولى من هذه الفترة نشوء الدولة الموريتانية الحديثة و هو ما يتطلب وضع الهياكل و الأسس الرئيسة اللازمة لقيام مؤسسات الدولة مما يستدعي ارتفاعاً في نفقات الأثاث، و تزايداً مطرداً في نفقات الأفراد و كذلك النفقات الاستثمارية و رغم عدم تمكننا من الحصول على إحصاءات عن النفقات الاستثمارية خلال الفترة 1960-1970 فلا يعني ذلك بحال من الأحوال كما يدّعي بعض الكتاب و الباحثين أنه ليست هناك نفقات استثمارية خلال هذه الفترة بل إنّ أهم النفقات الموجودة

(1) محمد ولد أحمد سالم : "الموازنة العامة في موريتانيا و تطورها خلال الفترة 60-85". مرجع سبق ذكره. ص. 73

كانت نفقات استثمارية و التي من أهمها آنذاك إنشاء مؤسسات عامة و مكاتب و إدارات عمومية، ... و لكن بما أنه لم تكن هناك في تلك الفترة إحصاءات، و حتى أن مدى الاهتمام بهذه الإحصاءات كان محدوداً نظراً لنقص الكوادر المؤهلة للقيام به من جهة، و كذا نقص الوسائل الأخرى فإن هذا النوع من النفقات لم يعطى العناية اللازمة من جهة أخرى.

و على كلِّ فإننا سنستعين بمعطيات الجدول التالي لمعرفة درجة تطور النفقات العامة خلال الفترة 1960-1985.

الجدول III-4 : تطور النفقات العامة من 1960 إلى 1985 (مليون أوقية).

النفقات	السنوات	1960	1965	1970	1975	1980	1985
نفقات الأفراد		255	496,4	857,8	1480	4584	6249
نفقات الأثاث		296	222,8	453,4	868	3376	3173
نفقات الدين العام و التحويلات		62,2	113,6	187,4	837	1966	3852
مجموع النفقات الجارية		613,2	832,8	1498,6	3551	9366	12989
النفقات الاستثمارية		-	-	-	2700	1280	1400
نفقات أخرى		-	-	-	366	540	715
مجموع النفقات العامة		613,2	892,00	1521	8174	9259	13398

حول من إعداد الطالب بناءً على إحصائيات مختلفة منها :

- 1) محمدن ولد أحمد سالم : "ميزانية الدولة". مرجع سبق ذكره. ص. 56-57-60
- 2) Statistiques de BCM et DEE. 1997
- 3) محمد مصطفى ولد الشيخ السجاد : مرجع سبق ذكره. ص. 134

و يظهر من خلال هذا الجدول أن النفقات العامة بمختلف عناصرها ظلت متزايدة بشكل مضطرد و هو ما يعني تزايد تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي و تحملها لجزء كبير من مهام إقامة المشاريع الاقتصادية الكبيرة التي تتجلى في النفقات الاستثمارية.

الفقرة الثانية : تطور النفقات العامة خلال الفترة 1985-2000.

لقد ولدت الأوضاع الاقتصادية السيئة التي عاشتها موريتانيا خلال نهاية السبعينات و بداية الثمانينات و التي تمثلت في تفاقم العجز في ميزانية الدولة الذي وصل إلى (8% من PIB) في عام 1984

و ميل ميزان المدفوعات بشكل كبير في غير صالح موريتانيا (عجز بنسبة 26% من PIB في نفس السنة) إلى محاولة الدولة للحدّ من هذه العجز العامة و ذلك عن طريق ترشيد النفقات العامة و التأثير على النفقات الخاصة إلا أنّ المتبع لتطور النفقات العامة في هذه الفترة سيدرك بدون شك أنّ الحجم العام للنفقات ظلّ متزايداً رغم تخلي الدولة عن العديد من مؤسسات القطاع و إدخال إصلاحات هامة على عدد آخر منها و تقليص عدد العمال فيها و تقييد الاكتاب في الوظيفة العمومية، و بين الجدول التالي تطور النفقات العامة خلال الفترة 1986-2001 :

الجدول III-5 : تطور النفقات العامة خلال الفترة 1986-2001.

السنة	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
نفقات التوظيف	12596	13454	14123	14231	15447	15714	18513	24590	22810
النفقات الاستثمارية	558	4107	4630	4133	4519	5242	4339	17310	12400
بمجموع النفقات العامة	13454	17561	18753	18364	19966	20956	22852	41900	35210

تابع للجدول III-5 :

السنة	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 *
نفقات التوظيف	24960	25790	27680	26280	35462	38958	43730
النفقات الاستثمارية	10700	10220	9620	13490	15459	9444	11400
بمجموع النفقات العامة	35660	36790	37740	47070	53358	61316	70261

جدول من إعداد الطالب بناءً على مصادر مختلفة منها :

Statistique de DEE, BCM. 1997 et Rapport annuel 1998. p. 34
Lois de finances 2000 et 2001.

* : Prévission

N.B : النفقات الاستثمارية ابتداءً من 1996 معبر عنها بالنفقات الرأسمالية (النفقات الاستثمارية

+ استهلاك الدين العام).

عند تحليل هذا الجدول نجد أن النفقات العامة ظلت متزايدة بشكل طفيف في المرحلة الأولى و سجلت تراجعاً طفيفاً سنة 1989 و 1994 و يعود ذلك إلى محاولة الدولة دائماً الحد من النفقات العامة و إذا كانت هذه الفترة (قبل 1997) تميزت بشبه ثبات لحجم النفقات العامة فإنها ابتداءً من هذه السنة أخذ حجمها يرتفع بشكل أكبر حيث زاد بحوالي 10 مليارات أوقية تقريباً سنة 1998، و ستة (6) ملايين في سنة 1999 و حوالي 8 ملايين في سنة 2000 و حوالي 9 ملايين سنة 2001 و إن دل ذلك على شيء إنما يدل على تزايد اهتمام الدولة بالتحسين من وضعية المواطنين.

و على غرار النفقات العامة فقد كانت نفقات التوظيف تسير على نفس الوتيرة و لم تسجل أي تراجع عدى في سنتي 1994 و 1998، أما النفقات الاستثمارية فكان حجمها متواضعاً بالمقارنة مع نفقات التوظيف و يرجع ذلك إلى سعي الحكومة بفعل الضغط الخارجي إلى تقليص هذه النفقات و كان مستوى تزايدها ضئيل و متناقص أحياناً عدى سنة 1993 حيث وصلت إلى أعلى قيمة لها حتى الآن و ذلك عائد إلى تضمين ميزانية الدولة لهذه السنة لمشاريع عملاقة منها كهرة 15 مدينة أغلبها عواصم ولايات و مراكز حضرية كبيرة بالإضافة إلى تمويل عدد كبير من مشاريع الطرق و قنوات المياه و بناء المدارس.

و نشير في الأخير إلى أن النفقات العامة تتضمن أنواع أخرى من النفقات لم تدرج في هذا الجدول لذلك قد يتعذر الحصول على المساواة الحسابية بين مجموع النفقات و مجموع هذين الصنفين.

المبحث الثالث : السياسة الضريبية في موريتانيا

لم يكن هناك مفهوم حقيقي للسياسة الضريبية في موريتانيا قبل الفترة الاستعمارية و لا حتى في فترة الاستعمار، حيث أن المرحلة الأولى من تاريخ البلد، كانت الإمارات و التنظيمات القبلية تعتبر الزكاة هي الأداة و الوسيلة المثلى لإعادة تقسيم الدخل و الثروة. و مع دخول الاستعمار إلى موريتانيا في بداية القرن التاسع عشر وجد مقاومة ثقافية خطيرة كانت أشد عليه من المقاومة العسكرية التي لم تدم طويلاً بسبب قلة أفراد الشعب من جهة، و نقص التنسيق بين المجاهدين المتوزعين في أراضي صحراوية شاسعة من جهة أخرى، و كان من نتائج تلك المقاومة الثقافية الامتناع عن دفع الغرامات التي يطالب بها المستعمر.

فقد قامت موريتانيا بإصلاحات ضريبية مختلفة منذ نهاية الثمانينات و بداية التسعينات من القرن الماضي و كان الإصلاح الضريبي الأوسع هو الإصلاح الضريبي لسنة 1995. حيث تم إدخال ضرائب جديدة لم تكن موجودة منها الضريبة على القيمة المضافة (TVA) باعتبارها إحدى أهم الضرائب غير المباشرة، و تبلغ نسبة هذه الضريبة ما بين 0% و 14% (0% على السلع و البضائع المخصصة للتصدير، تخفيض 5% على السلع و البضائع ذات المدخلات من موريتانيا، 14% هو المعدل العادي لهذه الضريبة) (1)، كما تم إدخال إصلاحات جذرية على التعريفات الجمركية على مرحلتين اكتملت أولاهما 1997 و بدأت الثانية 1998 و تمثلت في رفع نسب الضريبة على بعض المواد كالمسحائر و خفضها على البعض الآخر مثل المعدات الزراعية. و بالإضافة إلى هذه الإصلاحات على الضريبة غير المباشرة فقد أجريت إصلاحات على الضرائب المباشرة تمثلت في الاهتمام بشكل كبير بالضريبة على العقارات بغرض التحسين من مردوديتها و كذلك تحرير أجزاء من رواتب موظفي الدولة في بعض الأحيان و تبني سياسة ضريبية تقوم على الضريبة التصاعدية و كما شملت الإصلاحات أنواع الضرائب فقد شملت الجهاز الضريبي ذاته الذي أصبح يتمتع بصلاحيات جديدة أكثر من السابق، حيث أسندت إليه مهمة تحصيل أنواع معينة من الضرائب كالضريبة على القيمة المضافة (2) كما تم تزويده ببعض الأدوات التكنولوجية لمساعدته على القيام بنشاطه. و مهما قيل عن الإصلاحات الضريبية في موريتانيا، فإنها لم ترق بعد إلى المستوى المطلوب حيث يعاني هذا الجهاز الذي يمثل الجهاز العصبي لمالية الدولة من الكثير من الفساد و الغش، و يفتقد أغلب العاملين فيه إلى التكوين و الخبرة اللازمين، بالإضافة إلى انعدام الوطنية و الغش الإداري (و نعني بالغش الإداري هنا استخدام بعض عمال هذا القطاع و خاصة المحصلين لأموال الضريبة غرضاً للمساومات و تحقيق الأهداف الشخصية، ...) مما يقدر في مصداقية الجهاز الضريبي و بالتالي يشجع على التهرب.

المطلب الثاني : هيكل النظام الضريبي الموريتاني.

لقد تميز الإصلاح الضريبي الذي رافق الإصلاح الاقتصادي الشامل في موريتانيا بتوسيع الأسس الضريبية حيث أصبحت الضرائب تفرض على أوعية لم تكن تشملها في السابق و إذا كانت برامج الإصلاح المالي عموماً تفضل توسيع الوعاء الضريبي على رفع الأسعار إلا أنه لا تبدو لذلك قيمة جوهرية فيما يتعلق بالحد من الاستهلاك ذلك أن رفع سعر ضريبة قائمة أو فرض ضريبة جديدة على

(1) Guide Fiscal du contribuable. Edité par le DGI. Nouakchott 1999. p. 34

(2) مشروع قانون المالية الأصلي لسنة 1998. ص. 5

مصدر دخل أو على سلعة لم تكن خاضعة للضريبة من قبل يؤدي إلى نفس النتيجة و هي تخفيض دخل الفرد القابل للتصرف أو نقص قيمته الحقيقية و كلاهما يؤدي إلى تخفيض الاستهلاك. و يشمل النظام الضريبي الموريتاني حالياً ضرائب مباشرة و أخرى غير مباشرة، سنلقي نظرة سريعة على أهم تلك الأنواع.

الفقرة الأولى : الضرائب المباشرة.

من أهم أنواع الضرائب المباشرة في موريتانيا الضرائب على الدخل و التي تنقسم حسب النظام الجبائي الموريتاني إلى ضرائب الدخل النوعية و ضريبة الدخل العام.

I- **ضريبة الدخل العام** : ذكرنا فيما سبق أنّ الضريبة على الدخل العام هي ضريبة مباشرة تقوم الإدارة فيها بجمع مختلف فروع دخل المكلف و تضع عليها ضريبة واحدة و قد أعطينا أمثلة عليها و هذا ما ينطبق فعلاً على النظام الجبائي الموريتاني، بالإضافة إلى خصم الأعباء المنصوص عليها في القانون الجبائي الموريتاني. و كما سبق و أن ذكرنا فإنّ هذا النوع من الضرائب يتميز بسهولة التحصيل و آثاره المباشرة على المكلف و التي لا يستطيع أن يحمل بها غيره في غالب الأحيان.

II- **الضرائب النوعية** : بعكس ضريبة الدخل العام فإنّ الضرائب النوعية تفرض على كلّ جزء من دخل المكلف حسب مصدره، و هو ما يعني تعدد الضرائب بتعدد مصادر الدخل. و أهم أنواع الضرائب النوعية في موريتانيا هي :

1) **الضريبة على الأرباح الصناعية و التجارية (BIC)** : تنص المادة 23 من القانون العام للضرائب في موريتانيا على أنّ سعر هذه الضريبة يساوي 40% من قيمة الربح الصافي المحقق خلال آخر سنة مالية من طرف التجار و الصناع و الحرفيين و المزارعين، و يخضع الأشخاص الطبيعيون و الاعتباريون الخاضعين لنظام الأرباح الحقيقية للضريبة على الأرباح الصناعية و التجارية لضريبة جزافية صغرى من رقم الأعمال المحقق في آخر سنة مالية مغلقة مع حدّ أدنى للجباية قدره 20 ألف أوقية و يوضح الجدول التالي الضريبة الجزافية على المؤسسات الفردية.

الجدول III-6 : الضريبة الجزافية على الأرباح التجارية و الصناعية.

الضريبة بالأوقية	رقم الأعمال
20 ألف	أقل من 500.000
30 ألف	من 500.001 إلى 700.000
40 ألف	من 700.001 إلى 1000.000
60 ألف	من 1000.001 إلى 1500.000
80 ألف	من 1500.001 إلى 2000.000
100 ألف	من 2000.001 إلى 2500.000
120 ألف	من 2500.001 إلى 3000.000
140 ألف	من 3000.001 إلى 3500.000
160 ألف	من 3500.001 إلى 4000.000
180 ألف	من 4000.001 إلى 4500.000
200 ألف	من 4500.001 إلى 5000.000

Source : C.G.I. p.

الجدول III-7 : الضريبة الجزافية على الأرباح التجارية و الصناعية لأقل من ثلاثة ملايين أوقية.

الضريبة بالأوقية	رقم الأعمال
20 ألف	أقل من 200.000
40 ألف	من 200.001 إلى 400.000
60 ألف	من 400.001 إلى 500.000
80 ألف	من 500.001 إلى 700.000
100 ألف	من 700.001 إلى 1000.000
120 ألف	من 1000.001 إلى 1500.000
160 ألف	من 1500.001 إلى 2000.000
200 ألف	من 2000.001 إلى 2500.000
240 ألف	من 2500.001 إلى 3000.000

Source : C.G.I. p.

2) الضريبة على الأرباح غير التجارية : تفرض هذه الضريبة على المهن غير التجارية (المحاسبين، المحامين، الأطباء، ...) و يصل سعرها إلى 35% من الربح الصافي، و تفرض ضريبة صغرى

جزافية على الممولين الخاضعين للضرائب على الأرباح غير التجارية من رقم الأعمال المحقق خلال آخر سنة مالية منقضية مع حد أدنى للحماية يصل إلى 12000 أوقية و يوضح الجدول التالي مقدار هذه الضريبة الجزافية :

الجدول III-8 : الضريبة الجزافية على الأرباح غير التجارية.

الضريبة بالأوقية	رقم الأعمال
20 ألف	أقل من 500.000
30 ألف	من 500.001 إلى 700.000
40 ألف	من 700.001 إلى 1000.000
60 ألف	من 1000.001 إلى 1500.000
80 ألف	من 1500.001 إلى 2000.000
100 ألف	من 2000.001 إلى 2500.000
120 ألف	من 2500.001 إلى 3000.000
140 ألف	من 3000.001 إلى 3500.000
160 ألف	من 3500.001 إلى 4000.000
180 ألف	من 4000.001 إلى 4500.000
200 ألف	من 4500.001 إلى 5000.000

Source : C.G.I. p.

الجدول III-9 : الضريبة الجزافية على الأرباح غير التجارية لأقل من ثلاثة ملايين أوقية.

الضريبة بالأوقية	رقم الأعمال
20 ألف	أقل من 200.000
40 ألف	من 200.001 إلى 400.000
60 ألف	من 400.001 إلى 500.000
80 ألف	من 500.001 إلى 700.000
100 ألف	من 700.001 إلى 1000.000
120 ألف	من 1000.001 إلى 1500.000
160 ألف	من 1500.001 إلى 2000.000
200 ألف	من 2000.001 إلى 2500.000
240 ألف	من 2500.001 إلى 3000.000

Source : C.G.I. p.

3) الضريبة على الأجور و المرتبات : تفرض هذه الضريبة في موريتانيا بشكل تصاعدي حيث تُعفى الدخل الصغرى و يطبق معدل الضريبة التصاعدي على الأجور و المرتبات، و لاشك أن ذلك يُخدم أكثر من هدف في آن واحد، فمن ناحية يؤدي هذا النوع من الضرائب إلى حصول الدولة على إيرادات كبيرة كما أنه يساهم في تحقيق العدالة الاجتماعية.

الجدول III-10 : : سعر ضريبة الأجور و المرتبات في موريتانيا.

المرتب الشهري (أوقية)	معدل الضريبة	وضعية خاصة
أقل من 4000	0%	
من 4000 إلى 6000	6%	إذا كان أقل أو يساوي 4200 : ITS = Rem - 4000
من 6000 إلى 10000	9%	إذا كان أقل أو يساوي 6100 : ITS = Rem - 5640
من 10000 إلى 20000	16%	إذا كان أقل أو يساوي 10800 : ITS = Rem - 9100
من 20000 إلى 25000	21%	إذا كان أقل أو يساوي 21200 : ITS = Rem - 16800
من 25000 إلى 30000	23%	إذا كان أقل أو يساوي 25600 : ITS = Rem - 19750
من 30000 إلى 40000	26%	إذا كان أقل أو يساوي 31200 : ITS = Rem - 23100
من 40000 إلى 60000	30%	إذا كان أقل أو يساوي 42300 : ITS = Rem - 29600
من 60000 إلى 80000	33%	إذا كان أقل أو يساوي 62600 : ITS = Rem - 42000
من 80000 إلى 100000	35%	إذا كان أقل أو يساوي 82400 : ITS = Rem - 53600
ما فوق 100000	39%	إذا كان أقل أو يساوي 106500 : ITS = Rem - 65000

Source :Code Général des Impôts. Edité par Direction Générale des Impôts 1999. p. 14

الفقرة الثانية : الضرائب غير المباشرة.

و هي التي تفرض على تداول السلع و البضائع أي على أوجه إنفاق الدخل و من أهم الضرائب

غير المباشرة في موريتانيا ما يلي :

I- الضرائب على الاستهلاك : حيث ينص القانون العام للضرائب في موريتانيا على عدة أنواع من الضرائب على الاستهلاك من أهمها الضريبة على المنتجات الطاقوية و التبغ و المشروبات الكحولية و الشاي و سلع استهلاكية أخرى مختلفة.

1) الضريبة على استهلاك المنتجات الطاقوية : الغرض من هذه الضريبة هو ترشيد استخدام المواد الطاقوية التي تستوردها موريتانيا من الخارج بالإضافة إلى غرضها المالي، و تفرض هذه الضريبة وفق معطيات الجدول التالي :

الجدول III-11 : الضريبة على المحروقات.

الكميات	قيمة الضريبة (أوقية)
هيكترولتر الرقود الجيد	1350 أوقية
هيكترولتر بترين السيارات العادي	1300 أوقية
هيكترولتر وقود المصباح	84 أوقية
هيكترولتر زيت الغاز العادي (قازوال)	280 أوقية
الطن المترى من زيت الديزل و الفيوول الخفيف	220 أوقية
الطن المترى من زيت الفيوول الثقيل	80 أوقية
الطن المترى من زيت التشحيم	2400 أوقية
طن من المحروقات الغازية السائلة (البوتان و البروبان)	1040 أوقية

Source : Code général de l'impôt. op. cit. p.

كما يفرض رسم خاص إضافي على استهلاك المنتجات البترولية بمبلغ 500 أوقية لهيكترولتر بترين السيارات العادي و الجيد و تخصص حصيلة هذا الرسم لصيانة الطرق.

2) الضريبة على التبغ : تتحدد معدلات أسعار هذه الضريبة بنسبة 45% لمختلف أنواع السجائر من قيمة التسليم عند الميناء و 20% على أوراق التبغ و 35% على تبغ النشوق و أنواع أخرى معبأة أو سائبة.⁽¹⁾

3) الضريبة على استهلاك بعض السلع الأخرى : هناك ضرائب أخرى متعددة حسب تعدد السلع و من أهمها الضرائب على الشاي و التي تبلغ 120 أوقية على كلغ الواحد و 18% من قيمته عند الميناء و 20% من قيمته عند الميناء على أنواع السكر الثلاثة (سكر القطع الكبيرة، و القطع الصغيرة

⁽¹⁾ Projet de lois de financement, Budget de l'état 1998.

و دقيق السكر)، و يرجع سبب اختيارنا لهاتين المادتين إلى استهلاكهما المكثف في موريتانيا و عدم مرونة الطلب عليهما.

II- الضريبة على رقم الأعمال : و يقصد بها تلك الضرائب التي تفرض على الحجم الإجمالي

للمعاملات، و يشمل هذا النوع من الضرائب في موريتانيا ثلاث مجالات :

1) الضريبة على السلع و البضائع المستوردة بسعر 10%.

2) الضريبة على أداء الخدمات بسعر 16% من ثمن الخدمة المؤداة.

3) ضريبة المبيعات و يحدد سعرها حسب ما يلي :

* 10% بالنسبة لمبيعات المنتجات أو البضائع ذات الأصل أو الصنع الموريتاني.

* 4% بالنسبة للمبيعات أو التوريدات التي يقوم بها المتعهدون لحساب مصالح عمومية.

المطلب الثالث : الجهاز الضريبي و مشكلات التهرب الضريبي في موريتانيا.

هناك أسباب عديدة للتهرب من الضرائب أو ارتكاب ما يسمى بـ "الغش الضريبي" و السبب الأول للتهرب الضريبي هو شدة وطأة الضرائب، فكلما ارتفع سعر الضرائب كلما كان ذلك دافعاً للأفراد على التهرب من الضريبة، كذلك فإن ضعف الوعي الضريبي لدى الأفراد يؤدي إلى عزوفهم عن الوفاء بالضريبة، كما أن سوء توجيه النفقات العامة في الدولة يخلق شعوراً بالضيق و التبرم لدى الأفراد و بالتالي يحاولون التهرب من دفع الضريبة، و أخيراً فإن قصور الإدارة الضريبية في مراقبة الممولين المتهربين و عدم فرض العقوبات الكافية يخلق لدى هؤلاء شعوراً باستهانة الضرائب.⁽¹⁾

و فيما يتعلق بموريتانيا فإن الأسباب الثلاثة الأخيرة لها كامل المسؤولية في عملية التهرب الضريبي، فعدم الوعي بأهمية الضرائب يسود أغلب طبقات المجتمع التي اعتادت على تساهل الأجهزة الضريبية في تحصيل الضرائب لسبب أو لآخر، كذلك فإن الكثير من المواطنين يعتبرون أنهم غير مسؤولين عن دفع ضريبة للدولة لم تقدم لهم أي شيء متناسين بذلك الخدمات التعليمية و الصحية و غيرها من الخدمات التي تقدمها الدولة للمواطنين، لكن المشكلة الجوهرية التي تؤدي دوماً إلى الغش و التهرب الضريبي ناجمة بالأساس عن ضعف الجهاز الضريبي الموريتاني سواء من حيث مستوى الأفراد القائمين على هذا الجهاز أو من حيث الوسائل المستخدمة في عمليات التحصيل.

(1) حسين مصطفى حسين : "المالية العامة". ديوان المطبوعات الجامعية-الجزائر. ص. 58

و رغم قيام موريتانيا أكثر من مرة بإصلاح النظام الضريبي إلا أن ذلك لم يحلّ حتى الآن مشكلة التهرب، لأن أيّ إصلاح لم يبدأ بالجهاز الضريبي نفسه و كذا الأدوات المستخدمة و توزيع جغرافي يغطي كلّ مناطق البلاد بإدارة كفوءة و قادرة على تحصيل الضريبة سوف لن يزيد هذا القطاع الحيوي و الهام -الذي يشكل المصدر الرئيسي لتغذية خزانة الدولة بتمويلات محلية- إلاّ تقهقراً و يكفسي أن نذكر في هذا الميدان أنه و حتى وقت قريب جداً اعتمدت الحكومة في أغلب مناطق البلاد (باستثناء نواكشوط و انواذيبو) على أفراد الدرك الوطني أو الحرس في غياب إدارات الضرائب في تحصيل الضرائب، و المشكلة تكمن هنا بالإضافة إلى عدد هؤلاء الأفراد القليل نسبياً في المدن أنه لا خبرة لديهم و لا شأن لهم بهذا الأمر و هو ما يسهل على المتهربين زيادة قهرهم، و في الوقت الراهن لا تزال أمور الضرائب يشوبها الكثير من الغموض مع تولى البلديات (الجماعات المحلية) في كلّ ولاية هذا الأمر، حيث أنّ التحصيل الضريبي الذي يعود به محصلو الضرائب قليل جداً لا يتناسب بحال من الأحوال مع المستوى الاقتصادي الذي يمكن للفرد العادي أن يلمسه في الأسواق و في خارج الأسواق، بالإضافة إلى أنّ ما يصل الخزانة العامة للدولة من طرف الجماعات المحلية من هذه الأموال أقلّ من ذلك بكثير و قد يتبادر إلى الذهن أنّ هذه الأموال نظراً لوجود نظام اللامركزية تكون قد أنفقت محلياً بما يخدم المواطنين في المكان الذي حصلت فيه الضريبة و لكن هذا أيضاً يتنافى مع الواقع.

و نشير أخيراً إلى أنه و حسب دراسات ميدانية عديدة فإنّ أغلب من يتهربون من الضرائب هم مسؤولو الحكومة و يزداد تهرب الواحد منهم كلما كان نفوذه السياسي أكبر و موقعه في الإدارة أهم، هذا بالإضافة إلى كبار رجال الأعمال و التجار الكبار الموالين للدولة أو على الأصح لنظام الحكم في الدولة الذي يوفر لهم الحماية ضدّ الضرائب و الرسوم الجمركية. و في غياب إحصاءات رسمية أو غير رسمية عن حجم التهرب الضريبي فإنه من المؤكد أنّ نسبة هذا التهرب تفوق بكثير ما يتمّ تحصيله الآن من الضرائب.

المبحث الرابع : الميزانية العامة و العجز المالي في موريتانيا

تعرف الميزانية العامة على أنها تمثيل للنفقات و الإيرادات الحكومية المتوقعة خلال فترة قادمة، عادة سنة مالية، أي أنها توضح أوجه الإنفاق المتوقع للعام القادم في مجالات الصحة و التعليم و الدفاع و غيرها و كذلك أوجه تدبير الإيرادات اللازمة لتغطية تلك النفقات من خلال النظام الضريبي و أوجه الإيرادات الأخرى.

و تواجه الميزانية العامة عادة إحدى ثلاث حالات : وجود فائض مالي (Fiscal surplus) يعبر عنه عادة بفائض الميزانية (Budget surplus)، و عجز مالي (Fiscal deficit) و أخيراً توازن الموازن (Balanced budget).

و كما يمكن لنا أن نتصور وجود موازنة متوازنة عند تساوي الإنفاق العام مع الإيراد العام، أما الفائض الحكومي فهو حالة زيادة الإيرادات الحكومية أو العامة من الضرائب و غيرها عن حجم الإنفاق العام و الحكومي، و لعله من النادر أن نرى فائض موازنة في المجتمعات النامية لذلك فإن حالة عجز الموازنة هي الحالة السائدة في الدول النامية و تتفاوت درجة العجز هذه من بلد لآخر حسب فاعلية السياسة المالية التي تنتهجها كل حكومة على حدة، هذا من جهة، و من جهة أخرى حسب درجة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي. و نظراً للحجم الكبير لتدخل الدولة في البلدان النامية في النشاط الاقتصادي و ضعف الأجهزة الضريبية و عدم وجود أسواق مالية محلية - إن وجدت - قادرة على تلبية طلب الدولة للقروض العامة، فإنه غالباً ما تلجأ هذه الدول إلى القروض الأجنبية لسد هذا العجز في ميزانية الدولة شأنه في ذلك شأن العجز في ميزان المدفوعات.

و تنطبق هذه الصورة تماماً على ميزانية الدولة الموريتانية التي شهدت فائضاً خلال الفترة 1965-1970 بلغ في المتوسط 75 مليون أوقية و عجزاً خلال الفترة 1971-1982 (*) بلغ في المتوسط قرابة 2000 مليون أوقية. و بعد هذه الفترة ظلت أوضاع ميزانية الدولة غير مستقرة، تارة تسجل فائضاً مهماً كما هو الحال خلال برنامج التقييم الاقتصادي و المالي و تارة تكون في حالة عجز خطير كما هو الحال خلال برنامج الدعم و الدفع (1989-1991). و منذ سنة 1994 فإن ميزانية الدولة ظلت تحقق فائضاً متزايداً سنة بعد أخرى حتى هذه السنة باستثناء سنة 1998.

و بغرض التعرف أكثر على ميزانية الدولة الموريتانية فستطرق بإيجاز لطريقة إعدادها و تنفيذها على أن نعطي عرضاً مفصلاً عن أوضاعها (درجة توازنها).

(*) باستثناء 1972، 1975.

المطلب الأول : إعداد الموازنة العامة في الجمهورية الإسلامية الموريتانية.

يختلف إعداد ميزانية الدولة من بلد لآخر حسب نمط نظام الحكم و حسب الإجراءات القانونية التي تتبعها كل دولة عند إعداد ميزانيتها السنوية، كما أنه و حتى داخل البلد الواحد يمكن أن يتم إعداد الميزانية بطريقة تختلف عن إعدادها في فترة زمنية أخرى. بالفعل فإن إعداد ميزانية الدولة الموريتانية في الستينات و السبعينات يختلف عن طريقة إعدادها في نهاية السبعينات و الثمانينات، كما يختلف إعدادها في هذه الفترة الأخيرة و مراحلها التي تمر بها عن طريقة وضعها منذ سنة 1992. ففي الفترة الأولى، في ظلّ نظام مدني و برلمان من الحزب الواحد (فترة الحزب الواحد هو حزب الشعب الموريتاني)، كان يتم إعداد الميزانية من طرف إدارة الميزانية بإشراف من وزارة المالية و يتم عرضها على رئيس الجمهورية و البرلمان للموافقة عليها، و قد اعتمدت ميزانية الدولة في هذه الفترة بشكل كبير على المساعدات الأجنبية حيث أنه كان يتم تمويلها في السنوات الأولى من الاستقلال بنسبة حوالي 57% من إيراداتها من طرف الخزينة الفرنسية في 1960 و 39% لعام 1961 و 36% في سنة 1962 و 11% لعام 1963. بعدها توقفت الخزينة الفرنسية بشكل نهائي عن هذه المساعدة، و بالإضافة إلى هذه النسبة المرتفعة جداً المقدمة من الخزينة الفرنسية كانت هناك مساعدات مالية من دول عربية و غربية ساعدت هي الأخرى في تغطية جزء كبير من موارد ميزانية الدولة الموريتانية في تلك الفترة.

و منذ سنة 1978، أصبح إعداد الميزانية يتم استناداً إلى القانون رقم 78-011 الصادر بتاريخ 19 يناير 1978، و في ظلّ هذه الفترة (1978-1991) تقوم إدارة الميزانية و بإشراف من وزارة المالية بإعداد موازنة الدولة و يتم عرضها على اللجنة الوطنية للخلاص الوطني (*) و رئيس الجمهورية و مجلس الوزراء، و بعد الاتفاق على مضمونها يتم العمل بها. و منذ سنة 1992 أصبح إعداد الميزانية يتم من طرف الحكومة بمختلف وزاراتها بمساعدة من وزارة المالية، و بعدما تتبنى الحكومة مشروع الميزانية فإنه يتم عرضه على البرلمان وفق المادة 68 من الدستور : "يصادق البرلمان على مشاريع قوانين المالية" و حسب نفس المادة و كشرح لها فإنه بعد تقديم مشروع المالية إلى البرلمان "يقدم مشروع المالية إلى البرلمان فور افتتاح دورة نوفمبر، و إذا لم تقل الجمعية الوطنية كلمتها في قراءة أولية بصدد المشروع خلال (30) يوماً من تقديمه، تحيل الحكومة المشروع إلى مجلس الشيوخ الذي يث فيه في غضون خمسة عشر (15) يوماً، و إذا انقضت الدورة دون أن يصوت البرلمان على الميزانية أو إذا لم يصوت عليها بالموافقة تحيل الحكومة في غضون خمسة عشر يوماً (15) مشروع الميزانية إلى الجمعية الوطنية في دورة

(*) تتكون هذه اللجنة من رئيس الجمهورية و كبار قواد الجيش : التي تأسست سنة 1984، أما خلال 1978-1984 فكانت تعرض على رئيس الجمهورية و ...

استثنائية، و على هذه الأخيرة أن تبث في ثمانية (08) أيام، و إذا لم يتم التصويت على الميزانية عند انقضاء هذه المدة يقرها رئيس الجمهورية تلقائياً بأمر قانوني على أساس إيرادات السنة المنصرمة، كما أن لرئيس الجمهورية في هذه الحالة أن يعيد مشروع أو اقتراح القانون لقراءة ثانية، فإذا صادقت الجمعية الوطنية بأغلبية أعضائها فإن القانون يصدر و ينشر في الأجل المنصوص عليه في الفقرة السابقة⁽¹⁾. و هكذا فإنه منذ صدور دستور 20 يوليو 1991 الذي أعاد نظام الحكم إلى النظام المدني بدل العسكري، أصبح إعداد الموازنة يتم وفق النظام الطبيعي الذي تتبعه أغلب دول العالم حيث تتولى السلطة التنفيذية إعداد مشروع ميزانية الدولة و يستند اختصاصها بذلك إلى اعتبارات عديدة، أهمها أنها أدرى من البرلمان بما تحتاجه مختلف مصالحها من نفقات و ما تجبیه من إيرادات، و أقدر منه على تقديرها بحكم قيامها على تنفيذ الميزانية، فضلاً عن اضطلاعها بوضع الخطط و البرامج اللازمة لتحقيق أهداف المجتمع، يضاف إلى ذلك أن الميزانية تحتاج إلى قدر كبير من التنسيق بين مختلف أجزائها مما يتعذر تحقيقه إذا ترك إعدادها لمجالس نيابية عديدة الأعضاء تميل بطبيعتها إلى الإسراف لإرضاء الناخبين. كل هذه الأمور مجتمعة تقضي بضرورة ترك إعداد الميزانية للسلطة التنفيذية و تقييد حق السلطة التشريعية في إدخال تعديلات جوهرية على مشروع الميزانية العامة دون موافقة الحكومة حتى لا تخرج بها هذه التعديلات عن برنامج العمل المقرر مما يتعذر معه تحقيق الأهداف المنشودة.

و على هذا الأساس، يبدأ إعداد الميزانية في موريتانيا على مستوى أصغر الوحدات الحكومية حيث تتولى كل مصلحة أو هيئة أو مؤسسة عامة إعداد تقديراتها لما يلزمها من نفقات و ما تتوقع أن تحصل عليه من إيرادات⁽²⁾ خلال السنة المالية المطلوب إعداد ميزانيتها، ثم ترسل ذلك إلى الوزارة التابعة لها التي تقوم بمراجعتها و إضافة تقديرات ديوان الوزارة عليها ثم ترسلها إلى وزارة المالية (إدارة الميزانية) التي تقوم بدراسة تقديرات مختلف الوحدات و تنقيحها أو تعديلها بعد الرجوع إلى الوزارة المعنية أو إلى مجلس الوزراء، بعد ذلك يتم تنسيق كل هذه التقديرات في مشروع واحد متكامل لميزانية الدولة يوقع عليه رئيس الوزراء و يقوم وزير المالية عادة رفقة أحد الوزراء أو رئيس الوزراء بعرضه على البرلمان للموافقة عليه، و بعد الموافقة عليه يعتمد بشكل نهائي و يبدأ تنفيذه مع بداية السنة الجديدة.

(1) من نص المادة 68 من دستور الجمهورية الإسلامية الموريتانية - نص الدستور. ص. 33
(2) يجب أن تكون تقديرات النفقات و الإيرادات العامة أقرب ما تكون إلى الحقيقة حتى لا تؤدي إلى ابتعاد السياسة المالية التي تجسدها الميزانية إلى ابتعادها عن الواقع، و هذا ما يقضي أن يكون إعداد الميزانية قريب من بداية السنة المالية و أن يبتعد عند إعدادها عن أي تفاؤل أو تشاؤم لا تبرره الظروف.

المطلب الثاني : تنفيذ و مراقبة ميزانية الدولة.

الفقرة الأولى : تنفيذ ميزانية الدولة.

بعد إقرار مشروع الميزانية من قبل السلطة التشريعية في موريتانيا يصدره رئيس الحكومة بقانون يعرف بقانون المالية لتلك السنة المعنية، و عند بداية السنة المالية (*) تبادر الحكومة من خلال أجهزتها التنفيذية المتعددة بإجراءات تنفيذ الميزانية، و هي عادة إجراءات عديدة و دقيقة و معقدة أحياناً ... نظراً لاتساعها و شمولها جميع أنشطة الدولة المالية بحيث تطال جميع الأفراد و الهيئات الوطنية المتواجدة على أرض الدولة و حتى خارجها (السفارات مثلاً) من خلال تعدد أوجه الإنفاق العام و تشعبها ... و من خلال الضرائب و الرسوم و الموارد الأخرى ... بالإضافة لتطور مفهوم الميزانية و أخذها للطابع الاقتصادي (لأنها بكل بساطة هي السياسة المالية للدولة)، كونها جزءاً من الخطة الاقتصادية للتنمية الاقتصادية و الاجتماعية، حيث انتقلت كما سبق و أن ذكرنا في مقدمة الفصل الأول من ميزانية ذات طابع حسابي بحث إلى ميزانية ذات طابع اقتصادي تنموي، و بالتالي فإن تنفيذ الميزانية من قبل السلطة التنفيذية، و ضمن حدود إجازة الجباية و الإنفاق تحكمه جملة اعتبارات أهمها التقيد التام بما أقرته السلطة التشريعية و ضمن حدود إجازة الجباية و الإنفاق و كذا التقيد بالتعليمات العامة بمعنى عدم الإسراف و التبذير في صرف الأموال العامة، هذه الاعتبارات توجب الحرص على حسن إدارة الأموال العامة للوصول إلى أفضل أداء مالي و اقتصادي، و هذا ما يستدعي الفصل بين الوظائف الإدارية و الوظائف المالية التنفيذية.

و تقوم وزارة المالية الموريتانية بالدور الأساسي لتنفيذ الميزانية من خلال الأجهزة التنفيذية الفنية (إدارة الضرائب، الخزانة العامة، ...) التي تشرف على تنفيذ النفقات، و تحصيل الموارد كما تنظم الحساب الختامي للميزانية الذي يبين بوضوح واقع التنفيذ الفعلي للنفقات و الموارد العامة.

و لما كانت عمليات التقدير و التنبؤ قد سادت مرحلة تحضير الميزانية كما سبق و أن ذكرنا فإن على مرحلة التنفيذ أن تواجه كافة النتائج التي تترتب على مقارنة التقديرات بالواقع، و تختلف طريقة المواجهة هنا تبعاً لنوع الاختلافات الناشئة، فقد تكون هذه الاختلافات بين الأرقام التقديرية و الأرقام الفعلية في جانب الإيرادات، و قد تكون في جانب النفقات.

فبالنسبة لجانب الإيرادات، فقد تنشأ اختلافات عديدة في أنواع الإيرادات بحيث تعوض أخطاء التقدير بعضها البعض، بمعنى أن الأخطاء بالزيادة تلغي الأخطاء بالنقص، و لا يترتب على ذلك تعويض

(*) تبدأ السنة المالية في موريتانيا مع بداية السنة الميلادية.

لعمليات التمويل المطلوبة، و قد يزيد الجانب الإجمالي للإيرادات الفعلية عن الإيرادات المقدرة، و هذا ما تسعى إليه الحكومة الموريتانية خصوصاً في ظلّ برامج الإصلاح الهيكلي (تكوين ادخار عام من الميزانية العامة) و قد يحدث العكس، عندها تضطر الحكومة إلى تمويل العجز بالقروض العامة. أما بالنسبة لجانب النفقات العامة فإنه غالباً لا يعاني من هذه المشكلة إلا في حالات نادرة كحالات الجفاف حيث يتم إعداد ميزانية ملحقة.

الفقرة الثانية : مراقبة التنفيذ.

تستهدف الرقابة المالية على تنفيذ الميزانية ضمان سلامة تنفيذها على الوجه الصادر به إجازة عن البرلمان دون إسراف و لا تبديد لأموال الدولة، و قد تطور مفهوم الرقابة المالية بتطور المبادئ التي تحكم النشاط المالي للدولة إذ اقتصر في مفهومها التقليدي على الرقابة الحسابة القائمة على المراجعة المستندية و التحقق من سلامة تطبيق القوانين و اللوائح المالية، بينما اتجهت الرقابة في مفهومها الحديث إلى الجمع بين الرقابة الحسابة التقليدية و الرقابة الاقتصادية التي تستهدف تقسيم الأداء و تحقيق أفضل استخدام للموارد العامة و ترشيد إدارة المشروعات الحكومية. و تختلف صور الرقابة على تنفيذ الميزانية من حيث الوقت الذي تباشر فيه و من حيث الجهة التي تضطلع بها و من حيث طبيعتها أو نوعها، فهناك الرقابة السابقة و اللاحقة و هناك الرقابة الإدارية و الرقابة السياسية و الرقابة المستقلة. و في هذا الإطار فقد نصت المادة 68 من الدستور الموريتاني على أنّ: "يراقب البرلمان تنفيذ ميزانية الدولة و الميزانيات الإضافية و يتلقى في نهاية كلّ سنة (06) أشهر بياناً حول مصروفات الأشهر الستة المنصرمة. و تقدم إليه الحسابات النهائية لكلّ سنة مالية أثناء دورة الميزانية الواقعة في السنة التي تليها و يصادق عليها بقانون".⁽¹⁾ و كجزء مكمل لهذه المادة فقد نص الدستور في نهاية هذه المادة على ما يلي: "تساعد محكمة الحسابات البرلمان و الحكومة في رقابة و تنفيذ قوانين المالية".⁽²⁾ و من خلال هذه المادة يتضح أنّ موريتانيا تتبع نظام رقابة متعدد حيث أنّ هناك نظام رقابة تشريعي يقوم به البرلمان و رقابة إدارية تقوم بها الحكومة عن طريق أعضائها في كلّ منطقة من مناطق الوطن، هذا بالإضافة إلى دور محكمة الحسابات (الرقابة المستقلة). و حسب الواقع فإنّ أكثر أنواع هذه الرقابات فاعلية هو ما تمارسه محكمة الحسابات، نظراً لعوامل عديدة أهمها هو قدرة العاملين بهذه المؤسسة الهامة جداً على دراسة و تحليل و مراقبة تنفيذ الميزانيات بالإضافة إلى تفرغهم شبه التام لهذه المهمة و هو ما قد يتعذر على الجهات الأخرى التي تسند إليها مهمة الرقابة خاصة البرلمان.

(1) من نص المادة 68 من دستور الجمهورية الإسلامية الموريتانية - نص الدستور. ص. 32

(2) نفس المرجع. ص. 32

و نشير في الأخير إلى أنه على الرغم من الدور الفاعل لمحكمة الحسابات منذ إنشائها في مراقبة تنفيذ ميزانية الدولة فإنه يجب تشجيع هذه المحكمة و إمدادها بكافة الوسائل اللازمة لعملية المراقبة و توسيع دائرة نفوذها داخل جميع أنحاء الوطن و أن تعتمد هذه الإدارة على انتقاء موظفيها على أساس الخبرة و أن تتحرر من جميع أشكال الانتماءات (الحزبية، الجهوية، القبلية، ...) هذا فضلاً عن أنه يجب على الدولة ممثلة في رئيس الجمهورية و مجلس الوزراء الأخذ بتوصيات هذه المؤسسة و تحريرها من كافة الضغوط.

المطلب الثالث : أوضاع ميزانية الدولة الموريتانية.

إنّ الوضع الاقتصادي و الاجتماعي لموريتانيا غداة الاستقلال فرض على الحكومة أن تقوم بدور كبير في الحياة الاقتصادية، و ذلك في ظلّ نقص الكفاءات المحلية و عدم مبالاة بشكل واسع جداً بين أفراد الشعب الموريتاني بالدولة الناجم عن التمسك بالمفهوم القبلي و عدم انتشار الوعي بين السكان، و في محاولة من السلطات العامة في هذه الدولة الناشئة للتأكيد على وجودها و استقلاليتها من جهة، و محاولة تقريب المواطنين من المدن الكبيرة و تشجيع التمدرس و تأسيس دولة عصرية متكاملة الجوانب من جهة أخرى، فإنه تمّ التوسع في النفقات العامة كما حدث في الدول النامية بشكل كبير خصوصاً النفقات الاستثمارية منها و المتمثلة في إقامة المدارس و المستشفيات و تشييد الطرق و إنشاء مؤسسات عامة و مواصلة دعمها، بالإضافة إلى تأميم البعض الآخر من المؤسسات، و رغم هذا كله فإنّ ميزانية الدولة حققت خلال الفترة 1965-1970 فائضاً بلغ في المتوسط 75 مليون أوقية أي ما نسبته 0,8% من الناتج المحلي الإجمالي و ربما نجد بعض الاستغراب في وجود هذا الفائض خاصة و أننا ذكرنا أنّ ارتباط المواطنين بالدولة كان ضيقاً جداً ممّا يعني امتناعهم عن دفع الضرائب و التهرب بمختلف أنواعه، و وجود نفقات استثمارية عملاقة، إلا أنّ الدهشة تزول عندما يتمّ النظر في هيكل تمويل هذه الاستثمارات حيث تتجاوز التمويلات الأجنبية في شكل مساعدات غالباً أكثر من 50%، و مع تناقص هذه المساعدات و تزايد نفقات الدولة، فقد سجلت ميزانية الدولة عجزاً خلال الفترة 1971-1975 بلغ في المتوسط 201 مليون أوقية أي 1,3% من الناتج المحلي الإجمالي، و قد تزايد هذا العجز بشكل كبير خلال الفترة 1976-1980 حتى وصل إلى 2119 مليون أوقية أي ما نسبته حوالي 8% من الناتج المحلي الإجمالي و تعود أسباب هذه الزيادة بالإضافة إلى عامل الجفاف الذي ضرب البلاد في السبعينات إلى آثار حرب الصحراء الغربية خلال هذه الفترة، و رغم انسحاب موريتانيا من هذه الحرب سنة 1978 فإنّ العجز وصل خلال الفترة 1981-1985 حوالي 3543 مليون أي ما نسبته حوالي 9% من الناتج المحلي الإجمالي،

و يجمع المتبعون لتطورات الاقتصاد الموريتاني خلال هذه الفترة على تبرير ذلك بتفاقم أزمة الجفاف الذي بلغ ذروته عام 1984.

أما بعد هذه الفترة و مع دخول البلاد في برامج التقويم الاقتصادي و المالي فقد سجلت ميزانية الدولة فائضاً معتبراً خلال مرحلة تطبيق هذا البرنامج بلغ في المتوسط حوالي 2090 مليون أوقية و رغم هذا التحسن الكبير فإن ميزانية الدولة تفاقم العجز فيها خلال 1990-1993 و قد وصل العجز أعلى درجة له عرفتها البلاد سنة 1992 (7400 مليون أوقية) و منذ سنة 1994 ظلت ميزانية الدولة تحقق فائضاً معتبراً (عجزاً في بعض الأحيان) و هو ما تستهدفه برامج التصحيح الهيكلي و قد حصل ذلك إثر تحسن دور الضرائب داخل الاقتصاد و التوسع فيها بالإضافة إلى ضغط النفقات العامة خصوصاً النفقات الاستثمارية و بعض النفقات الجارية و التي من أهمها الأجور و المرتبات التي تم الحد من تزايدها كما و كفاءً، ففي ظل برامج التصحيح أصبح الاكتاب في الوظيفة العمومية مختصراً على قطاعات محدودة جداً كالتعليم و الصحة و الجيش بالإضافة إلى محاولة تقليل إلى أقصى حد ممكن من عدد المكتبيين في هذه القطاعات.

الجدول III-12 : أوضاع ميزانية الدولة الموريتانية منذ سنة 1985 حتى 2001.

السنة	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
الإيرادات العامة	13104	14950	16105	22312	19683	22006	22125	21843
النفقات العامة	13181	14354	14332	18739	17274	25029	25649	29241
العجز أو الفائض	(77)	596	1773	3613	2409	(3063)	3524	(7398)

تابع للجدول III-12 :

السنة	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
الإيرادات العامة	30419	29460	33212	37510	40247	44302	50493	-	-
النفقات العامة	43580	35200	34570	36790	37740	47070	51702	-	-
العجز أو الفائض	(13161)	5740	1358	1080	2507	1491	1209	-	-

جول من إعداد الطالب انطلاقاً من مصادر مختلفة :

محمد المصطفى ولد السجاد : مرجع سبق ذكره. ص. 134

Rapport annuel du BCM et DEE. 1996, 1998.

يظهر من خلال معطيات هذا الجدول أن النفقات العامة و الإيرادات العامة ظلت متزايدة بنسب قليلة غالباً و معتبرة أحياناً و أنّ الحجم العام لهذه النفقات و الإيرادات ليس كبيراً جداً (باعتباره ميزانية دولة) و إن دلّ ذلك على شيء فإنما يدلّ على الدور المحدود نسبياً لما تقوم به الدولة داخل الاقتصاد الوطني، كما أنّ وضعية ميزانية الدولة عموماً تنبئ عن عدم القدرة على التنبؤ و التحكم في تحديد النفقات و الإيرادات بشكل جيد خصوصاً أنّ موريتانيا تحاول منذ نهاية الثمانينات في ظلّ برامج التصحيح الهيكلي أن تحقق فائضاً في الميزانية يمكن أن تمويل عن طريقه جزءاً من الاستثمارات العامة و إن كان قد تحقق في بعض الأحيان فائض فإنّ العجز المصاحب للميزانية يقوم بامتصاصه مما يعني أنّ الادخار العام الموجب يتم امتصاصه من طرف الادخار العام السالب.

خلاصة الفصل :

يمكن أن نخلص من هذا الفصل إلى أنّ السياسة المالية لم تكن موجودة في موريتانيا بمفهومها الواسع قبل الاستقلال و أنّ ما كان موجوداً هو الزكاة أو الغرامات التي يجمعها المستعمر من المواطنين و أنّ السياسة المالية في موريتانيا في الأيام الأولى من الاستقلال اعتمدت بشكل كبير على النفقات الاستثمارية بغية إقامة قاعدة عامة و أجهزة دولة لم تكن موجودة حتى في عهد الاستعمار و الذي خرج دون أن يترك أي أثر إيجابي له على مستوى البنية التحتية. أما السياسة المالية في موريتانيا منذ سنة 1985 فقد اعتمدت و بشكل واضح على محاولة الحدّ من دور القطاع العام في المجال الاقتصادي و الاجتماعي بمطالبة من صندوق النقد الدولي و البنك الدولي و ذلك بعد التجاء موريتانيا كغيرها من البلدان النامية إلى طلب القروض من هاتين المؤسستين الماليّتين، و هكذا أدخلت موريتانيا إصلاحات جذرية على الإنفاقات العامة و قامت بخصوصية و فتح رؤوس أموال العديد من المؤسسات العامة و إصلاح ضريبي شامل يشمل ضرائب جديدة لم تكن معروفة داخل النظام الضريبي الموريتاني و أوعية جديدة كانت معفية بالإضافة إلى رفع قيمة الضريبة على بعض الأوعية الأخرى و قد كانت كلّ هذه الإجراءات تهدف إلى مواجهة العجز في ميزانية الدولة و ميزان المدفوعات.

و لأن كانت ميزانية الدولة قد حققت فائضاً معتبراً في السنوات الأولى من تطبيق هذه البرامج إلّا أنّها لم لبثت أن شهدت عجزاً لم يسبق له مثيل في سنة 1992، و منذ هذه الفترة و في ظلّ برامج التصحيح الهيكلي و ميزانية الدولة في وضعية غير مستقرة، فتارة تسجل فائضاً (و ذلك في أغلب الأحيان) و تارة عجزاً مما ينبئ عن وجود خلل كبير في وضع السياسات المالية و كذا ضعف الأجهزة المشرفة على تطبيق هذه السياسات، و الأخيرة أرجح.

الفصل الرابع أثر السياسة المالية على التنمية في موريتانيا

تلعب السياسة المالية دوراً هاماً في تقرير مصير الأداء الاقتصادي الكلي الذي يؤدي إلى خلق التنمية و زيادة مستوى النشاط الاقتصادي للمجتمع، حيث تستخدم الدولة كل الوسائل و الإمكانيات لتوفير المال اللازم لهذا الهدف، و قد سبق و أن قمنا بشرح كيف يمكن للسياسة المالية القيام بدور فاعل في عملية التنمية.

و في بلد مثل موريتانيا فإن الدور الذي تلعبه السياسة المالية أمر لا غنى عنه في سبيل تحقيق التنمية الاقتصادية، و يمكن أن يظهر هذا الدور من خلال الآثار الاقتصادية و الاجتماعية للنفقات العامة و الذي يظهر كذلك من خلال نسبة النفقات العامة إلى الناتج الداخلي الخام حيث وصلت هذه الأخيرة سنة 2000 إلى 36% من PIB و كذا نسبة النفقات الاستثمارية إلى النفقات العامة، و قد بلغت نسبة النفقات الرأسمالية إلى النفقات 32,17% سنة 1994 و 28,66% سنة 1998، و مدى تطور النفقات الاستثمارية نظراً للأهمية الكبرى لهذا النوع من النفقات في البلدان النامية بشكل عام و في موريتانيا بشكل خاص غير أن ذلك لا يعني أنها أهم من النفقات الجارية ذات التأثير المباشر و السريع على أفراد المجتمع، و يتوقف حجم هذين النوعين من النفقات علي حصيلة الإيرادات العامة الضريبية و غير الضريبية فإن كان تطور حصيلة الضرائب يسير في نفس الاتجاه مع النفقات العامة (تزايد الإيرادات الضريبية لأن النفقات العامة بطبيعتها متزايدة خصوصاً في البلدان النامية) فإن ذلك يشجع الدولة علي زيادة التدخل من خلال زيادة نفقاتها و قد قدرت نسبة الإيرادات العامة سنة 1994 بـ 23,20% من PIB و شكلت الإيرادات الضريبية في 1994، 18,9% من PIB مقابل 16,83% سنة 1998 و 16% من PIB سنة 1999. و يمثل الفرق بين نسبة الإيرادات العامة من PIB (25,23) و نسبة الضرائب منه أيضاً جزء الإيرادات غير الضريبية و هو جزء كبير فعلاً حيث أنه يقارب النصف و يتكون هذا النوع من الإيرادات من القروض العامة الخارجية أساساً و الداخلية و المساعدات الأجنبية بالإضافة إلى مساهمات المؤسسات العامة الوطنية (SNIM و قطاع الصيد) غير الضريبية في ميزانية الدولة و سنتطرق إلى الفصل من خلال المباحث التالية :

المبحث الأول : الموارد الاقتصادية في موريتانيا.

المبحث الثاني : الآثار الاقتصادية و الاجتماعية للنفقات العامة في موريتانيا.

- المبحث الثالث : أثر السياسة الضريبية على مستوى النشاط الاقتصادي.
- المبحث الرابع : دور القروض و المساعدات الأجنبية في تمويل التنمية الموريتانية.
- المبحث الخامس : الآثار غير المرغوبة للسياسة المالية في موريتانيا.

المبحث الأول : الموارد الاقتصادية في موريتانيا

بعد أن حصلت موريتانيا على استقلالها السياسي عن فرنسا في عام 1960 كان ذلك إيذاناً بميلاد عهد جديد لم تشهد البلاد، منذ نشأتها حتى ذلك الحين، مثيلاً له، حيث أنه كما ذكرنا سابقاً، لم يسبق أبداً و أن قامت على هذه الرقعة من الأرض سلطة مركزية وإنما كانت هناك إمارات صغيرة متشكلة من تحالف مجموعات قبلية تجوب أراض شاسعة عرفت عند المؤرخين بأسماء عديدة أكثرها دلالة "الأرض السائبة" لم يكن من السهل يومها (فترة الاستقلال) إقامة متطلبات دولة عصرية بالكامل بين عشية و ضحاها نظراً للعراقيل التي ذكرنا سابقاً.

و بشكل عام فإنه يمكن إعطاء نظرة عامة عن طبيعة الموارد الاقتصادية الموجودة في موريتانيا و التي لا شك أنها عندما تستغل بشكل جيد تستطيع تحقيق كافة متطلبات التنمية الاقتصادية و الاجتماعية لبلد لم يصل بعد تعداد سكانه ثلاثة ملايين نسمة (*) و أهم هذه الموارد بالإضافة إلى الموارد البشرية هي الثروة الحيوانية و الزراعية و الثروة المعدنية و كذا الثروة السمكية.

المطلب الأول : الموارد البشرية في موريتانيا.

تعدّ موريتانيا من بلدان العالم القليلة السكان و يتضح أكثر عند مقارنة عدد السكان بمساحة البلد، حيث قدر سكان البلد سنة 1920 بـ 260 ألف نسمة و 450 ألف نسمة في عام 1940 و أقلّ من مليون سنة 1960 و 2,2 مليون في عام 1993 و يقدرون حالياً حسب آخر إحصائيات 2,8 مليون نسمة، و في مقابل هذا الحجم القليل نسبياً من السكان تبلغ مساحة موريتانيا 1030070 كلم² أي ما يعني أقلّ من 3 ساكن للكلم² الواحد، و قد انعكس سلباً على تنمية البلاد التوزيع الجغرافي غير العادل و الذي كان يتميز حتى بداية الثمانينات بتشتت هؤلاء السكان في هذه الأراضي الشاسعة نظراً لطبيعة النشاط الاقتصادي السائد و المتمثل في تربية المواشي و الزراعة، فبينما تقدر نسبة سكان القرى بـ

(*) يقدر سكان موريتانيا سنة 1920 بـ 260 ألف و 450 ألف في عام 1940 و أقلّ من مليون في عام 1960، و حسب الإحصاءات الوطنية فإن تعداد السكان يقدر بحوالي 2,8 مليون نسمة.

15% و البدو الرحل بـ 78% فإن نسبة سكان المدن آنذاك لم تتجاوز 7% و معلوم أن التوزيع الجغرافي غير المنتظم و الثابت نسبياً يجعل الدولة دوماً في مأزق كبير يستدعي منها إعادة خططها الاقتصادية و الاجتماعية، فمثلاً على سبيل المثال كيف يستطيع محصولوا الضرائب جبايتها من مجموعات من البدو الرحل مترامية في أدغال الصحراء مهما كانت وسائلهم ألا يكلفهم ذلك أضعاف ما يحصلون عليه، و كيف يمكن للدولة مثلاً إقامة مشاريع بنية تحتية كشبكات الطرق و الكهرباء و قنوات المياه في أماكن مترامية لمجموعات غير مستقرة و إذا كان هذا هو الحال قبل منتصف السبعينات و بداية الثمانينات فإن الأمور تغيرت بشكل جذري لأسباب يردها أغلب الباحثين إلى وضعية الجفاف الصعبة التي عرفتتها البلاد في هذه الفترة مما أدى إلى انقلاب في الموازين و أصبحت المدن تشكو من زحمة المواطن على المرافق الاجتماعية (المدارس-المستشفيات-قنوات المياه-الكهرباء-...).

المطلب الثاني : الثروة الحيوانية و الزراعية.

لقد كان النشاط الاقتصادي السائد في موريتانيا في السنوات الأولى التي تلت الاستقلال هو تربية المواشي و الزراعة و كان لهذين القطاعين ثقل خاص في تحقيق الناتج القومي الإجمالي للبلد و كذا دورهما الفاعل في المساهمة في سدّ حاجيات البلد الغذائية، و حسب إحصاءات منظمة الأمم المتحدة للتغذية و الزراعة (F.A.O.) فإن نسبة العاملين بالقطاع الزراعي من السكان النشطين في موريتانيا مثل حوالي 87,5% سنة 1970 و 69,3% سنة 1980 و 67,1% سنة 1985 و 65,5% سنة 1988.⁽¹⁾

الفقرة الأولى : الثروة الحيوانية.

تعدّ موريتانيا ثالث دولة على مستوى الوطن العربي، و الأولى في إفريقيا الغربية من حيث حجم الثروة الحيوانية التي تمتلكها⁽²⁾ و تتشكل هذه الثروة من الأبقار و الإبل و الأغنام و بعض الأنواع الأخرى كالخيول و الحمير و الدواجن. و يقدر حجم هذه الثروة حالياً بـ 1,380 مليون رأس من الأبقار و 10,850 مليون رأس من الأغنام و الماعز و حوالي 1,360 مليون من الإبل⁽³⁾ و كان قد حدث

(1) التقرير الاقتصادي العربي الموحد 1990. ص. 302

(2) لمرباط ولد اسلمو : "موريتانيا : الثقافة و الدولة و المجتمع". سلسلة الثقافة القومية "28". مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت 1995. ص. 136

(3) MDRE.

تدهور في أعداد الماشية خلال فترة اشتداد الجفاف بين عامي 1968-1973 حيث تناقص عدد الأبقار بـ 55% و الأغنام بـ 19% و 7% من الإبل (1) كما أنها قد تضررت كثيراً من أعوام الجفاف التي احتاحت البلاد في بداية الثمانينات إلا أنه مع ذلك يمكن القول بأن هذه الثروة زادت بنسبة معتبرة عن حجمها السابق، و تلعب التنمية الحيوانية دوراً هاماً بالنسبة لأغلبية السكان في موريتانيا حيث تمكنهم من سدّ حاجاتهم من مادتين رئيسيتين تعتبران ضروريتين في الثقافة الاستهلاكية للبلد و هما اللحوم و الألبان (و مشتقاتها).

كما يتم الاستفادة من بعض الصناعات كصناعة الأحذية و الصناعات النسيجية من جلود الحيوانات و أصوافها.

الجدول IV-1 : تربية المواشي في موريتانيا (مليون رأس).

السنة	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
المواشي							
بقر	1,200	1,100	1,111	1,122	1,353	1,394	1,380
غنم و ماعز	9,078	9,260	9,441	9,634	10,851	11,393	10,850
إبل	1,091	1,102	1,113	1,124	1,162	1,185	1,360

Source : Ministère du Développement Rural et de l'Environnement (MDRE).

و نشير في الأخير إلى أنّ موريتانيا كانت تصدر اللحوم الحمراء إلى جيرانها من البلدان الإفريقية قبل و بعد الاستقلال حيث صدرت سنة 1958، 90 ألف رأس من الأبقار، 50% منها إلى السنغال و الباقي إلى مالي و ساحل العاج و ليبيريا و 800 ألف رأس من الأغنام، 30% منها للسنغال و الباقي للدول الأخرى المذكورة.(2)

الفقرة الثانية : الزراعة.

يسهم قطاع الزراعة في موريتانيا بنسبة معتبرة في سدّ الفجوة الغذائية التي تعاني منها البلاد خاصة في مجال الحبوب و الخضروات و بعض الفواكه، و رغم ذلك فإن قطاع الزراعة لم يصل حتى الآن إلى المستوى المطلوب منه في توفير حاجيات البلد من المواد الزراعية رغم شساعة المساحات الخصبة

(1) عبد الرحمن حموري : "دراسة سوق الجمهورية الإسلامية الموريتانية". (سلسلة دراسات الأسواق) مجلس الوحدة الاقتصادية العربية-عمان 1986. ص. 01

(2) محمّد ولد أحمد سالم : "الاقتصاد الموريتاني ثلاثون سنة من الجهود التنموية-النتائج و الآفاق". طباعة دار القافلة للصحافة و النشر. نواكشوط 1992. ص. 95

ووفرة المياه، إلا أنه مع ذلك لا يمكن بحال من الأحوال تجاهل عامل الجفاف الذي أثر على مردود المزارعين و أدى إلى هجرة العديد منهم من مواطنهم الأصلية و مزارعهم تجاه المدن الكبيرة و كذلك الضعف الشديد في مكنة الزراعة الذي جعل محصول الأعمال اليدوية و الآلات البسيطة هو الطابع السائد في هذا القطاع، و بشكل عام فإنه يمكن تقسيم أنواع الزراعة في موريتانيا إلى الأصناف الثلاثة التالية :

I- الزراعة المطرية : يعتمد هذا النوع من الزراعة على الأمطار التي تتهاطل في فصل الخريف و التي تبلغ معدلاتها في بعض الأحيان أكثر من 400 ملم في بعض مناطق البلاد و خاصة الجنوبية و الجنوبية الشرقية منها و قد كان هذا النوع من الزراعة يسهم بحوالي 60% من إنتاج الحبوب في البلاد قبيل الجفاف أما في الوقت الحاضر فإنه لا يسهم إلا بحوالي 38% من إجمالي إنتاج الحبوب و أهم المحاصيل الزراعية في موريتانيا على الإطلاق هي الذرة و الدخن و الأرز و التمور و الخضروات و الفواكه.

II- الزراعة المروية : تمتلك موريتانيا ما يقارب 150 ألف هكتار على ضفاف نهر السنغال قابلة للري بمياه هذا النهر و تتم هذه العملية (ري المساحات الموريتانية على ضفة النهر) من خلال اتفاق ثلاثي بين بلدان منظمة استثمار نهر السنغال و التي تضم إلى جانب موريتانيا كل من مالي و السنغال، غير أن هذه المساحة غير مروية بالكامل حيث لم يتجاوز مجموع الأراضي المروية بفضل عمليات الاستصلاح الزراعي في بداية الثمانينات 8185 هكتار و تقوم الشركة الوطنية للتنمية الريفية (SONADER) بعملية الاستصلاح بتفويض من الحكومة الموريتانية، و لا شك أن هذه النسبة ضئيلة جداً و يوجد أغلب المناطق المستصلحة في مدن كيهيدي و بوقي و روصوا، و قد تم في هذا الإطار استصلاح 4000 هكتار بموجب اتفاق بين موريتانيا و الصين و ذلك في سهل امبورية الذي هو مخصص أساساً لزراعة الأرز، كما تم استثمار رؤوس أموال وطنية للخواص في هذه المنطقة و التي هي معروفة بوفرة و جودة المحصول الزراعي خاصة من الحبوب، و يتميز هذا النوع من الزراعة عن سابقه بمكنته جزئياً و تحاول الحكومة خاصة في الأعوام الأخيرة مكنته بالكامل.

III- الزراعة الموسمية : يتم هذا النوع من الزراعة في فصل الشتاء عادة حيث يتم غرس النخيل و زراعة الخضروات التي يتم سقيها بالمياه الجوفية عن طريق الوسائل التقليدية العادية أو بالمضخات و كذا طرق السقي بالتقطير و غيرها من الوسائل الحديثة في مجال الري. و مما يؤسف له أن موريتانيا رغم وجود هذا الكم الهائل من المساحات الصالحة للزراعة و رغم وجود مختلف أصناف الزراعة (مطرية-موسمية-مروية) تعاني من فجوة غذائية تتفاوت درجة خطورتها حسب

الأزمان، حيث أن نسبة الاكتفاء الذاتي من الحبوب لم تتجاوز سوى 26,7% في عام 1982، كما بلغت نفس العام نسبة الاكتفاء من الخضروات حوالي 69,8% و لم تشكل مساهمة هذا القطاع في الناتج القومي سوى 3,9% في نفس العام أيضاً، و هي نسبة ضعيفة جداً لا تتناسب مع حجم العاملين في هذا القطاع و لا اتساع رقعة الأراضي الزراعية.

المطلب الثالث : الثروة المعدنية.

تعدّ موريتانيا من أغنى البلدان الإفريقية بالحديد حيث تحتل المرتبة الثالثة في القارة الإفريقية في إنتاجها لهذه المادة، كما تحتوي الأراضي الموريتانية كذلك على كميات كبيرة من النحاس و الفوسفات و الزنك و الجبس ... و يمثل الحديد و النحاس أهمية خاصة في الاقتصاد الموريتاني خصوصاً في مرحلة الستينات و السبعينات من القرن الماضي حيث أنّ صادرات البلد كانت تعتمد بشكل رئيسي على هاتين المادتين في تلك الفترة بسبب تراجع دور القطاع الريفي و تواضع مساهمة قطاع الصيد البحري الذي أصبح فيما يشكل العمود الفقري للاقتصاد الموريتاني.

الفقرة الأولى : الحديد.

تتواجد أهم معادن الحديد في شمال البلاد، و قد بدأ استغلال هذه المادة في عهد الاستعمار من طرف شركة (ميفرما) سنة 1952 و ذلك برأسمال مختلط تمتلك الشركات الفرنسية 55,8% منه و الشركات البريطانية 19% و الإيطالية 15,2% و الألمانية 5%، و 5% المتبقية لموريتانيا مما جعلها ممثلة بعضو واحد في مجلس إدارة الشركة.⁽¹⁾ و في سنة 1974 قامت موريتانيا بتأميم الشركة بمساعدة من كلّ من العراق و الكويت و المؤسسة العربية للتعددين حيث تم إنشاء الشركة الوطنية للصناعة و المناجم (SNIM) التي أخذت مكان شركة ميفرما، و كانت أهم أسهم رأسمال هذه الشركة موزعة كما يلي :

الحكومة الموريتانية :	70,61%
الشركة الكويتية للتجارة و المقاولات و الاستثمارات الخارجية :	9,64%
الشركة العربية للتعددين :	7,61%
الصندوق العراقي للتنمية الخارجية :	7,17%

(1) د. محمد عبد الغني سعودي : "موريتانيا جسر العروبة و الإسلام في إفريقيا". مجلة البحوث و الدراسات العربية، يصدرها معهد البحوث و الدراسات العربية-القاهرة 1975. ص. 117

المكتب المغربي للمساهمات و الأبحاث المغربية :	3,9%
البنك الإسلامي للتنمية :	2,41%
القطاع الخاص الموريتاني :	0,91%

نشير إلى أن شركة ميفرما استغلت الحديد الموريتاني بطريقة انتهازية حيث أهما استخرجت 91 مليون طن من هذه المادة في ظرف وجيز، و قد استخرجت في العام الأخير قبل تأميمها 11 مليون طن، و كانت عائدات موريتانيا من صادرات الحديد لا تتجاوز 5%، في حين عملت الشركة الوطنية على استخراج هذه المادة وفق ما يسمح به مخزون البلد و حسب الطلب العالمي الذي انخفض مع بداية الثمانينات.

نشير في الأخير إلى أن الحديد الموريتاني يتميز بجودته النوعية حيث أن معدل نسبة الحديد في الخام تصل إلى 64,5%، و أن هذا القطاع لا زال يسلمهم بشكل كبير في الاقتصاد الوطني حيث يوفر مناصب شغل عديدة ساهمت كثيراً في تخفيف حدة البطالة بالإضافة إلى كونه المصدر الثاني لصادرات البلد بعد الصادرات السمكية.

الفقرة الثانية : النحاس.

يعدّ النحاس ثاني معدن في موريتانيا و قد تم اكتشاف هذه المادة سنة 1931 بمدينة اكجوجت، و قد أكدت الأبحاث بعد ذلك في سنة 1952 وجود احتياطي قدر بـ 9 ملايين طن من النحاس العالي الجودة بالإضافة إلى بعض شوائب الذهب (3 غ لكلّ طن من الخام) بالإضافة إلى احتياطي قدره 18 مليون طن في مستوى أكثر عمقاً.

و قد قامت موريتانيا بإنشاء شركة MIGMA ذات رأسمال مختلط تشارك الحكومة الموريتانية فيها بما نسبته 25% و المكتب المغربي للأبحاث الجيولوجية 25% و شركة المعادن الفرنسية 25% بالإضافة إلى بنك باريس و الخواص الموريتانيون اللذين ساهموا على التوالي بما نسبته 10% و 15%، و كان ذلك في سنة 1953 إلا أن نشاط هذه الشركة كان مقتصرًا على البحوث و المعامل. و بعد توقعها قامت موريتانيا بإنشاء شركة النحاس الموريتاني (SOMIA) سنة 1966 برأسمال أجنبي في معظمه حيث شاركت الحكومة الموريتانية بنسبة 23% و شركة تشرتز (TCHERTEZ) و هي مجموعة شركات تعدينية من جنوب إفريقيا، و شركات أمريكية و بريطانية بـ 47%، و شركات فرنسية بـ 19%، و أخيراً اتحاد التمويل الدولي بـ 11%⁽¹⁾.

(1) د. محمد عبد الغني سعودي : "موريتانيا جسر العروبة و الإسلام في إفريقيا". مرجع سبق ذكره. ص. 223

وقد قامت الشركة بتصدير النحاس ابتداءً من 1971 بكمية قدرها 340 طناً من الخامات في حين وصل إنتاجها عام 1973 إلى 21,8 ألف طن ثم بدأ الإنتاج يتراجع بعد ذلك إلى أن توقف نهائياً في سنة 1978، وكان لهذا التوقف آثار واضحة على نسبة مشاركة القطاع المعدني في الناتج المحلي الإجمالي بشكل عام إضافة إلى عامل نقص الطلب العالمي في تلك الفترة على الحديد حيث تدهورت نسبة هذه المشاركة لتصل إلى 11% بعدما شكلت نسبة 39% في عام 1975.

وتجدر الإشارة إلى أن هناك مشاورات تجري منذ بداية التسعينات بين موريتانيا و شركات أسترالية بشأن استغلال هذا المعدن إلا أنه لم يشرع في استغلاله حتى الآن.

نشير في الأخير إلى أن هناك عدة معادن أخرى كثيرة لم تستغل حتى الآن باستثناء الجبس، كما أنه تم اكتشاف كميات هائلة من البترول على شواطئ المحيط الأطلسي و قرابة نهر السنغال و قد قدمت شركات أجنبية عديدة عروضاً لاستخراجه و بدأ بعضها بالفعل في ذلك.

المطلب الرابع : الثروة السمكية.

يعتبر قطاع الصيد هو الركيزة و الدعامة الأساسية التي يقوم عليها الاقتصاد الموريتاني في الوقت الراهن و ذلك إلى جانب الثروة الحيوانية و المعدنية اللذين تراجع مردودهما النسبي خلال العشرين سنة الماضية، و تعدّ الشواطئ الموريتانية من أغنى الشواطئ عالمياً بالأسماك و كان لذلك دور كبير في مجيء الاستعمار إلى موريتانيا حيث حدث تنافس كبير بين البلدان الاستعمارية من أجل السيطرة على الشواطئ الموريتانية خاصة بين فرنسا و إيطاليا و البرتغال.

و يتشكل قطاع الصيد الموريتاني من قطاعين يختلفان من حيث استخدامهما للوسائل و مستوى الإنتاج، فهناك قطاع الصيد التقليدي الذي يتم بأدوات عادية و قطاع الصيد الحديث الذي يستخدم وسائل تكنولوجية متطورة في عمليات الصيد.

الفقرة الأولى : قطاع الصيد التقليدي.

يستخدم هذا القطاع أدوات صيد مختلفة لكنها عموماً تتميز بعدم ضخامتها فهناك ما يعرف بالمراكب الإسبانية و المراكب اليابانية و كلهم عبارة عن زوارق متوسطة و صغيرة الأحجام يستغلها الصيادون التقليديون في عمليات صيدهم هذا بالإضافة إلى القوارب السنغالية.

و يسهم أسطول الصيد التقليدي بشكل فاعل في تغذية السوق الداخلية و امتصاص جزء هام من البطالة الوطنية، و يتركز هذا النوع من الصيد في منطقة امراكن على ضفاف المحيط الأطلسي، بالإضافة إلى

الفقرة الثانية : قطاع الصيد الحديث (الصيد الاصطناعي).

إنَّ عجز الدولة الموريتانية عن استغلال الثروة السمكية الهائلة بسبب انعدام الخبرة و الأموال اللازمة لاستيراد السفن الكبيرة دفع بالأساطيل الأجنبية إلى الدخول مبكراً في المياه الإقليمية الموريتانية و استغلال هذه الثروة بشكل بشع استمر منذ ما قبل الاستقلال و حتى نهاية الثمانينات حيث وضعت الحكومة آنذاك قانوناً جديداً للصيد أسهم إلى حدّ ما في التقليل من الاعتداء على هذه الثروة بطرق غير مشروعة.

و يوجد الآن في البلاد أسطولان بحريان يعملان جنباً إلى جنب في استغلال الثروة السمكية أحدهما الأسطول الوطني الموريتاني و الثاني هو أسطول الصيد الأجنبي الذي يمارس نشاطه بتفويض من الحكومة الموريتانية. و يصل تعداد السفن الوطنية إلى 160 سفينة للصيد أغلبها للصيد في الأعماق بينما بلغ حجم الأسطول الأجنبي سنة 1990 حوالي 170 للصيد السطحي و المتخصص⁽¹⁾ و تدفع هذه السفينة مقابل اصطيادها في المياه الإقليمية تعويضات للخرينة العامة الموريتانية تختلف من سنة لأخرى، و يعاني قطاع الصيد عموماً من فوضى كبيرة و نهب من طرف الأساطيل الأجنبية سواء بطريقة مباشرة كدخول الأساطيل الأجنبية و اصطيادها في أعماق المياه الموريتانية بدون إذن قبل الاستقلال و حتى بعده -و إن كان قد تم الحدّ بشكل كبير من هذا النوع من القرصنة بفعل القوانين الصارمة التي وضعتها موريتانيا لمكافحة ذلك- أو بطريقة غير مباشرة و أبرز مثال على ذلك الاتفاقات المحففة التي كانت موريتانيا قد أبرمتها مع فرنسا و التي تسمح لسفن البلدين بالاصطياد في المياه الإقليمية للبلد الآخر دون قيد أو شرط.

و لا شك أنّ الفوضوية و الاستنزاف التي تسود هذا القطاع الذي يمثل في الوقت الراهن العمود الفقري للاقتصاد الموريتاني خصوصاً من طرف الأساطيل الأجنبية يرجع إلى عدم مقدرة البلد المادية على السيطرة على شواطئ كبيرة تبلغ 800 ميل بحري حيث قدرت منظمة التغذية العالمية رؤوس الأموال اللازمة التي يتطلبها استغلال الثروة السمكية في موريتانيا بحوالي 362,4 مليون دولار، و قدر صافي الربح السنوي لهذا الاستغلال بحوالي 90 مليون دولار و هي مبالغ قد لا تكون مرتفعة مقارنة بنتائج أو مكاسب هذه الثروة إلا أنّ سياسة الاستثمار الموريتاني لم تكتشف هذه الأهمية بعد.⁽²⁾

(1) محمد الأمين ولد سيدنا : "دور الجهاز المصرفي الموريتاني في التنمية الاقتصادية". بحث لنيل شهادة الماجستير 1997-1998. معهد البحوث و الدراسات العربية. ص. 16

(2) محمد الأمين ولد سيدنا : مرجع سبق ذكره. ص. 18

و رغم كلِّ العوائق و الصعوبات التي لا زال يعاني منها هذا القطاع فإنه يسهم بشكل كبير في سدّ العجز الغذائي كما يسهم في إيرادات ميزانية الدولة بما قيمته حوالي 25,7% و ذلك في شكل ضرائب و عائدات مختلفة أخرى كما أنّ الصادرات السمكية أصبحت تشكل أكثر من 50% من الصادرات الموريتانية منذ نهاية الثمانينات.

و يمكن ملاحظة ذلك من خلال الجدول التالي :

الجدول IV-2 : مؤشرات رئيسية في قطاع الصيد (مليون أوقية).

1998	1997	1996	1995	1994	
3845	3543	4808	3635	4337	القيمة المضافة
82143	79028	75706	73553	68810	الناتج الداخلي الخام (بالأسعار الثابتة)
%4,68	%4,48	%6,35	%4,94	%6,30	القيمة المضافة على الناتج الداخلي الخام VA/PIB
27248	33100	38500	36100	25900	الصادرات السمكية
73141	64300	65900	61800	49400	الصادرات العامة
%37,25	%51,48	%58,42	%58,41	%52,43	الصادرات السمكية على الصادرات العامة

Source : BCM, DEE : Rapport annuel 1998.

عند تحليل هذا الجدول نجد أنّ القيمة المضافة لقطاع الصيد لم تكن ذات اتجاه واحد و إنما ترتفع أحياناً و تنخفض أخرى و هو ما ينعكس إيجاباً أو سلباً على نسبتها في PIB و يعود هذا التذبذب إلى تدبذب الصادرات السمكية التي سجلت أعلى ارتفاع لها (خلال السنوات المدروسة) سنة 1996 ثم سجلت تراجعاً و ذلك بسبب فرض راحة بيولوجية لمدة شهرين في ظلّ إصلاح هذا القطاع، كما يلاحظ أنّ الصادرات السمكية ظلت نسبتها أكثر من 50% من مجموع الصادرات حتى سنة 1998 حيث تراجعت إلى 37,25% و يعود ذلك إلى مواصلة هذه الإصلاحات التي تهدف إلى ترشيد استغلال هذه الثروة.

المبحث الثاني : الآثار الاقتصادية والاجتماعية للنفقات العامة بموريتانيا

أوضحنا فيما سبق كيف يمكن للنفقات العامة تحقيق أهداف السياسة المالية باعتبارها أهم أدوات هذه الأخيرة، و يمكننا أن نبين ذلك بتتبع الآثار الاقتصادية والاجتماعية للإنفاق الحكومي على الاستثمار والعمالة وتوزيع الدخل... و من تم التنمية الاقتصادية والاجتماعية بشكل عام و لا شك أن هذه الآثار تتفاوت درجة أهميتها حسب تفاوت حجم هذه النفقات و نسبتها إلى الناتج القومي غير أن هذا وحده لا يكفي -خصوصاً في البلدان النامية- فقد يكون حجم النفقات العامة كبير جداً و تمثل نسبتها إلى الناتج الوطني الخام نسبة هامة، و لكن في نفس الوقت فإن أغلب هذه النفقات يكون موجهاً نحو الإنفاق الاستهلاكي الترفي، مما يؤثر سلباً على مستوى التنمية الاقتصادية في الحال والاجتماعية في آن لاحق.

وقد سبق و أن أوضحنا أيضاً أن النفقات العامة في موريتانيا خصوصاً في الفترات الأولى التي تلت الاستقلال ركزت بشكل كبير على النفقات الاستثمارية نظراً للحاجة الماسة لمثل هذا النوع من النفقات لاستحداث بنية تحتية يمكن أن تشكل نواة لقيام دولة عصرية، غير أنه منذ دخول البلاد في برامج التصحيح الهيكلي ظلت الحكومة تحاول الحد من هذه النفقات بهدف التقليل من العجز في ميزانية الدولة و كبح جماح الطلب الكلي لتحقيق التوازن الإقتصادي العام داخل الاقتصاد الوطني و قد ظلت نسبة النفقات العامة إلى الناتج الوطني في السنوات الأولى من تطبيق هذه البرامج في حدود 21% حيث سجلت أعلى نسبة لها سنة 1985 و التي بلغت 23,1% من PIB و أدنى نسبة و وصلت إليها هي 18,9% من PIB سنة 1989 بينما ارتفعت هذه النسبة في المراحل الإخري حتى وصلت سنة 1993، 36,9% و سنة 1998 من PIB 27%.

و إذا كانت النسبة التي تشكلها النفقات العامة من الناتج الوطني الخام كبيرة جداً فإن نسبة النفقات الرأسمالية إلى PIB في موريتانيا ظلت ضعيفة (في السنوات الأخيرة) مما يعكس بشكل كبير تراجع دور الحكومة في القيام بمثل هذا النوع من النفقات خصوصاً إذا ما علمنا أن حجم الناتج الداخلي الخام نفسه ليس كبيراً جداً، و على أية حال فقد ظلت هذه النسبة في حدود 5% من PIB، حيث شكلت سنة 1994 ما نسبته 4,77% و نفس النسبة بالنسبة لسنة 1995 بينما وصلت سنة 1996 إلى 6,19%.

و بشكل عام فإنه يمكن القول أن النفقات العامة في موريتانيا رغم تراجع نسبة تزايدها كان لها دور اقتصادي واجتماعي كبير ساعد إلى حد ما في تحقيق مستويات من التقدم على بعض الأصعدة و الفشل

في بعض الأحيان على أصعدة أخرى.

المطلب الأول : أثر النفقات العامة على النمو الاقتصادي.

إنّ العلاقة بين الإنفاق العام و النمو الاقتصادي كما ذكرنا سابقاً تعكس نفسها بوضوح في مستوى الاستهلاك و كمية الإنتاج و نوعيته، اللذين يعبران عن مستوى الدخل القومي الذي يحققه البلد خلال فترة زمنية محددة، و كذا مستوى الدخل الفردي فنقول إنّ النمو الاقتصادي قد تحقق عندما يزيد الإنتاج و رأس المال و الدخل القومي عند فترة حسابه عن الفترة التي قبلها و العكس صحيح. و يحقق الإنفاق العام أثره على الإنتاج عن طريق التأثير على الإنفاق القومي و قد يكون هذا التأثير في المدى القصير و ذلك بأن يستهدف تحقيق التوازن الاقتصادي الذي يظهر من خلال تساوي العرض و الطلب داخل الاقتصاد الوطني، و آثار ذات أمد بعيدة تقوم على النفقات الاستثمارية من أجل الرفع من المقدرة الاقتصادية القومية أي رفع المقدرة الإنتاجية الوطنية من خلال تنمية عوامل الإنتاج و الرفع من مردوديتها كمّاً و كيفاً و هو ما يؤدي إلى زيادة الإنتاجية القومية التي تؤدي إلى زيادة الناتج القومي، و بالإضافة إلى الرفع من المقدرة الإنتاجية القومية فإنّ النفقات العامة كما في الأمد القصير يمكن أن تعمل أيضاً في الأجل الطويلة على المحافظة على مستوى الطلب الكلي و ذلك للتأثير على مستوى التشغيل الكلي (محاولة تحقيق هذا المستوى)، و مستوى الناتج القومي الجاري (بزيادته). و كما رأينا سابقاً فإنّ النفقات العامة في موريتانيا ظلت متزايدة و شكلت معدلات لا بأس بها من الناتج القومي مما يعني أنه كان لها دور كبير في الرفع من المقدرة الإنتاجية القومية من جهة، و أنّ تحكّم الدولة في هذه النفقات و محاولتها في الأعوام الأخيرة الحدّ من تزايدها باعتبار ذلك هدفاً و مطلباً من مطالب برامج التصحيح الهيكلي يجعل من دور النفقات العامة دوراً مهماً من أجل تحقيق النمو الاقتصادي.

الفقرة الأولى : نسبة النفقات العامة إلى PIB.

لقد رأينا أنّ حجم النفقات العامة ظلّ متزايداً منذ سنة 1985 حتى سنة 1997 و لكن بشكل طفيف و أنه سجل تراجعاً طفيفاً في سنتي 1989 و 1994، أمّا بعد سنة 1997 فقد تزايد بشكل واضح و ملموس و لإن دلّ ذلك على شيء إنما يدلّ على تزايد تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي عن طريق زيادة النفقات العامة رغم التوجه العام في إطار سياسات التصحيح الهيكلي للحدّ من هذه النفقات، و لقد صاحب التزايد في النفقات العامة تزايداً في الناتج الوطني الخام داخل مختلف جوانب النشاط

الاقتصادي في موريتانيا بشكل عام و قد ظلت نسبة النفقات العامة إلى PIB في حدود 21% حيث وصلت هذه النسبة سنة 1985، 23,1% و هي السنة الأولى التي بدأ فيها تطبيق برامج التصحيح الهيكلي و ظلّ متناقصاً حتى سنة 1989 حيث وصل إلى 18,9% من PIB و عاد إلى التزايد بعد هذه الفترة. كما يظهر من خلال الجدول التالي :

الجدول IV-3 : تطور نسبة النفقات العامة إلى PIB.

السنة	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	*1992	1993
النفقات الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية	52,665	59,715	67,216	72,053	81,076	83,894	91,758	99,515	116,29
النفقات العامة بالأسعار الجارية	13,398	13,454	17,561	18,753	18,364	19,966	20,956	22,852	41,900
نسبة النفقات العامة إلى PIB	23,1	22,5	21,3	20,7	18,9	20,6	20,4	22,9	36,9
النفقات التشغيلية الجارية	10,677	12,596	13,454	14,123	14,231	15,447	15,714	18,513	24,590
النفقات الاستثمارية الرأسمالية	8,58	8,58	4,107	4,630	4,133	4,519	5,242	4,339	17,310

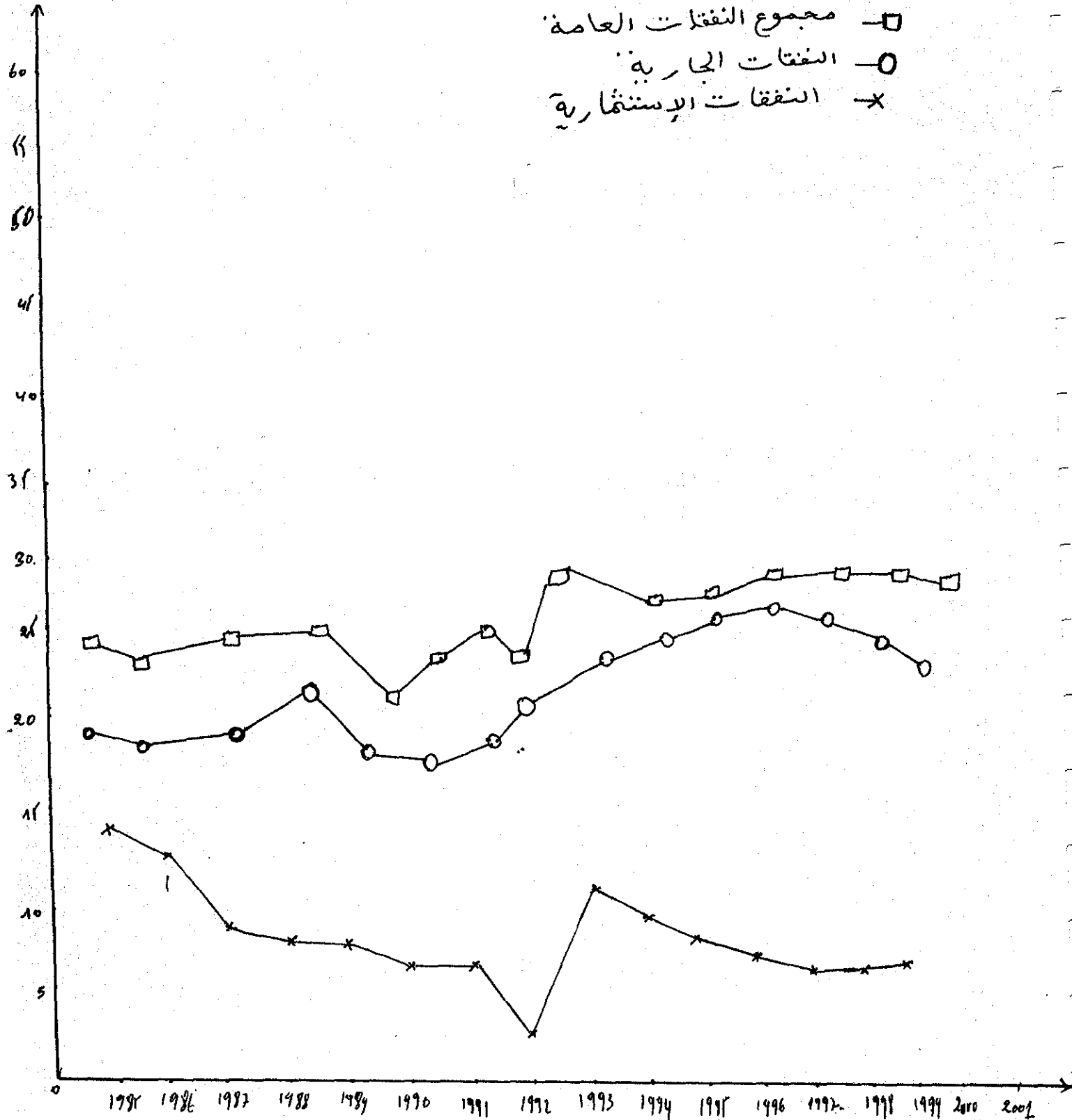
تابع للجدول :

السنة	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
النفقات الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية	124,933	140,340	146,915	158,581	174,056	196,876	-
النفقات العامة بالأسعار الجارية	35,210	35,660	36,790	37,740	47,070	51,616	61,316
نسبة النفقات العامة إلى PIB	28,2	25,4	25,0	23,8	27,0	26,2	-
النفقات التشغيلية الجارية	22,810	24,960	26,280	27,680	32,730	38,958	38,958
النفقات الاستثمارية الرأسمالية	12,400	10,700	10,220	9,620	13,490	20,849	20,849

المصدر : من إعداد الباحث بناء على معلومات و أرقام مختلفة.

ويمكن أن نستعين بالشكل التالي لتبيين تطور مختلف جوانب النفقات العامة بالنسبة لـ PIB

وكذلك



المصدر: هذه اعداد الطالب بناءً على معلومات وأرقام مختلفة.

عند تحليل هذا الشكل نجد أن النفقات العامة ظلت نسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي (PIB) غير ثابتة فتارة تميل إلى الانخفاض و تارة إلى الارتفاع غير أنها بشكل عام ظلت نسبتها محصورة بين 20 و 30% إذا ما استثنينا عام 1993 الذي تجاوزت فيه نسبة النفقات العامة هذا السقف لتصل إلى حوالي 37% من PIB و تعبر هذه النسبة المحصورة بين 20 و 30% عن نسبة جيدة أما ما يتعلق بنسب النفقات الجارية إلى PIB فظلت محصورة بين 20 و 15% و هذه النسبة كبيرة جداً و يرجع ذلك إلى توجيه أكثر من 70% في غالب الأحيان من النفقات العامة في خدمة النفقات الجارية و كان ذلك طبعاً على حساب النفقات الاستثمارية التي شهد منحناها تراجعاً كبيراً ما بين 1985 و 1992 و يعود ذلك إلى الاتجاه الكبير أن ذلك في ظل برنامج التكيف و برنامج الدعم و الدفع للحد من هذه النفقات حسب ما أملتته الجهات المانحة و قد تراجعت نسبة النفقات الاستثمارية في هذه الفترة إلى أقل من 5% من PIB و ذلك سنة 1992 بينما شهدت قفزة نوعية سنة 1993 لتصل نسبتها إلى 15% من PIB و كان ذلك نتيجة منطقية لارتفاع نسبة النفقات العامة سنة 1993 إلى أكثر من 33% من PIB.

الفقرة الثانية : أثر النفقات العامة في المقدرة الإنتاجية القومية في موريتانيا.

إن النفقات العامة التي تضيف إلى المقدرة الإنتاجية بشكل واضح و جلي هي النفقات الاستثمارية (الرأسمالية)، و قد أعطت الحكومات الموريتانية المتعاقبة أولوية كبيرة لمثل هذا النوع من النفقات منذ استقلال البلاد، و منذ شروع هذه الحكومات في تطبيق برامج التصحيح الهيكلي أصبح هناك ما يعرف بالميزانية المدعمة للاستثمار و التي أنشئت لأول مرة سنة 1986 هذا بالإضافة إلى النفقات الاستثمارية العادية التي تشكل جزء من النفقات العامة داخل الميزانية السنوية العادية أو النسب من تمويلات برامج التصحيح الهيكلي الموجهة إلى كل قطاع من قطاعات الاقتصادات الوطنية على حدة.

و توجه هذه النفقات إلى مختلف قطاعات الاقتصاد الوطني بنسب متفاوتة حسب أهمية القطاع المعني، فعلى سبيل المثال فإن نفقات الميزانية المدعمة للاستثمار لسنة 2001 ستوجه إلى قطاعات الاقتصاد الوطني حسب النسب التالية سواء كانت مواردها داخلية أو خارجية باستثناء حصة الشركة الوطنية للصناعة و المعادن (SNIM) : (1)

- قطاع الإصلاح الترابي : 27,06%
- قطاعي التنمية الريفية و الصناعة على التوالي : 19,85% ؛ 14,12%

(1) Budget consolidé de l'investissement de l'année 2001.

قطاع الموارد البشرية :	18,67%
قطاع مكافحة الفقر :	15,44%
قطاع التنمية المؤسسية :	4,86%

عند تحليل هذه المعطيات يظهر أن قطاع الإصلاح الترابي يستأثر بنسبة هامة من هذه النفقات (27,06%) أي 7729 مليون أوقية و قد تم تحليل ذلك ⁽¹⁾ بالتركيز على مشروع التنمية الحضرية الذي هو الآن في مرحلة الإعداد و الذي سيمكن من تنظيم الأحياء المؤقتة في نواكشوط و انواذيبو و إيجاد وسائل تسيير و تخطيط حضري مع تشجيع الحصول على الخدمات الحضرية على مستوى عواصم الولايات، و في مجال المياه ستمكن حسب نفس المصدر مشاريع "تزويد مدينة انواذيبو بالماء الشروب و تسع مدن أخرى"، و كذلك استكمال الدراسات المتعلقة بمشروع تزويد مدينة نواكشوط بالماء الصالح للشرب عبر مياه النهر بالإضافة إلى التوسع بشكل كبير في الشبكة الطرقية و فك العزلة عن مناطق متعددة من الوطن و بناء مطارات جديدة و استكمال تجهيز البعض الآخر كمطار كيفية و سيلباي و تجكجة، كما أن نسبة هامة من هذه النفقات موجهة لقطاعي التنمية الريفية و الصناعة، و ستخصص هذه التمويلات مبدئياً لإنجاز منشآت مائية و زراعية و استصلاح مساحات زراعية جديدة و فك العزلة عن مناطق الإنتاج، كما سيمكن برنامج التنمية المندجة للزراعة المروية في موريتانيا الذي انطلقت مرحلته الأولى في شهر يناير 2000 من إقامة الأسس الضرورية لتنمية مستديمة للزراعة المروية من وجهة النظر الفنية و المالية و الاقتصادية و البيئية حسب ما جاء في الميزانية المدعمة للاستثمار. كما سيستأثر قطاع الموارد البشرية و مكافحة الفقر بنسب هامة من هذه النفقات حيث ستمثل النسبة الموجهة للموارد البشرية 18,67%، ستخصص للرفع من مردود قطاع التعليم بمختلف مراحل و تحسين مستوى الصحة العامة للمواطنين، بينما لم يتم التطرق إلى تفصيل في أي مجال بالضبط سيتم إنفاق 15,44% من هذه النفقات الموجهة لمكافحة الفقر، و حسب ما هو مشاهد على أرض الواقع فإن جزءاً هاماً من هذه النسبة يصرف في محاربة البطالة عن طريق ما يعرف ببرنامج الدعم لحملة الشهادات أمّا النسبة الأخيرة (4,86%) و التي تبدو ضئيلة شيئاً ما فإنها تهدف إلى تعزيز القدرات الفنية للإدارات العامة و تشجيع قيام مناخ مناسب للاستثمار الخاص.

و مادام أن الميزانية المدعمة للاستثمارات تحاول الرفع من حجم الاستثمارات الوطنية العامة و الخاصة و تخصص على ذلك الأساس مبالغ هامة لمختلف قطاعات الاقتصاد الوطني - كما رأينا سابقاً عند دراستنا لبرامج التصحيح الهيكلي في بداية الفصل الثالث بالإضافة إلى ما رأيناه الآن- فإننا سنتقل كما هو

(1) Budget consolidé de l'investissement de l'année 2001.

متوقع إلى ما قد حدث بالفعل لنرى تطور الناتج الداخلي الخام حسب أنواع النشاطات الاقتصادية ثم نخلص منها إلى معرفة تطور الناتج الداخلي الخام.

الجدول IV-4 : الناتج الداخلي الخام حسب أنواع النشاطات الاقتصادية. (مليون أوقية)

المسميات	السنة	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
القطاع الريفي		12,455	13,846	14,435	16,105	15,761	16,567	17,597	19,186
الزراعة		1,889	3,112	3,663	4,442	3,833	4,294	4,990	6,027
تنمية المواشي		9,965	10,065	10,317	10,908	11,127	11,632	11,935	12,452
الصيد التقليدي		601	669	455	755	801	641	672	707
استخراج المعادن		5,939	7,151	7,287	11,572	10,898	11,028	10,717	9,801
الصناعات التحويلية		6,450	6,853	6,554	6,018	6,592	5,148	5,377	6,000
صناعات الصيد البحري		4,024	4,314	3,882	3,571	4,007	2,232	2,283	2,784
صناعات أخرى		2,426	2,539	2,672	2,447	2,585	2,916	3,094	3,216
قطاعات أخرى		20,702	20,992	22,945	22,880	24,161	27,309	28,153	29,628
بناء و أشغال عامة		4,347	4,447	5,349	4,836	4,667	4,847	4,871	5,017
نقل و مواصلات		4,131	4,193	4,340	4,493	4,962	5,886	6,339	6,692
تجارة، مطاعم، فنادق		8,533	8,661	9,406	9,900	10,827	12,820	13,025	13,826
خدمات أخرى		3,691	3,691	3,850	3,651	3,705	3,756	3,918	4,093
مجموع القطاعات التحويلية		45,546	48,842	51,221	56,575	57,412	60,052	61,844	64,615
قطاعات غير تحويلية		10,704	10,704	10,704	10,525	10,870	11,420	12,002	12,630
الناتج الداخلي الخام حسب كلفة ع.إ.		56,250	59,546	61,925	67,100	68,282	71,472	73,846	77,245
صافي ضرائب غير مباشرة مساعد بها		5,733	6,259	6,885	6,945	8,101	7,328	7,495	7,570
الناتج الداخلي الخام بأسعار السوق		61,983	65,805	68,810	74,045	76,383	78,800	81,341	84,815

Source : Bulletin trimestriel de statistique. mars 2000. p. 38

يتبين من هذا الجدول أن الناتج الداخلي الخام في القطاع الريفي ظلّ متزايداً باستمرار باستثناء سنة 1996 و يرجع ذلك إلى تراجع حجم الإنتاج الزراعي بسبب نقص التساقطات المطرية في المناطق الزراعية خلال هذه السنة، و من الجدير بالذكر أن الزراعة في موريتانيا تعتمد بشكل كبير على الزراعة الموسمية التي يتناسب مردودها مع مستوى هذه التساقطات.

كما أن قطاع استخراج المعادن تميز بتزايد الناتج الداخلي الخام إلا أنه سجل تراجعاً عام 1999 و ربما يعود ذلك إلى تقلبات أسعار الحديد في الأسواق العالمية، أما الصناعات التحويلية فقد ظلّ مستواها ثابتاً تقريباً و أكثر متغيراتها تذبذباً هو صناعات الصيد البحري التي ازدهرت في مطلع التسعينات و شهدت تراجعاً في السنوات الأخيرة (تراجع في الناتج القومي في قطاع الصيد) بسبب انتهاج الحكومة لسياسة تهدف إلى صيانة الثروة البحرية من النهب و الاستنزاف أو بمعنى آخر ترشيد استخدام هذا المصدر الهام من مصادر الثروة الوطنية.

أما بالنسبة للقطاعات الخدمية فقد شهدت تطوراً كبيراً خلال المرحلة المبينة في الجدول خصوصاً قطاع التجارة و ذلك بسبب الإنفاقات الكبيرة التي قامت بها الدولة المتمثلة في إقامة الموانئ البحرية و فرض ضرائب معتدلة على هذه القطاعات.

و فيما يتعلق بالناتج الداخلي الخام فقد ظلّ بشكل عام يسجل تزايداً يمكن أن يقال عنه إنه بطيء رغم معدلات النمو الاقتصادي التي تحققت موريتانيا منذ سنة 1992 و التي ظلت و حتى الآن في حدود 4,5%، و نشير في الأخير أن القطاع غير المصنف في موريتانيا يشكل الناتج القومي فيه نسبة كبيرة جداً ربما يكون أكبر من القطاع المصنف خصوصاً في مجال القطاعات الخدمية و الزراعة و تنمية المواشي.

المطلب الثاني : دور النفقات العامة في تحقيق التوازن الاقتصادي الكلي.

تشكل النفقات العامة جزءاً هاماً من الطلب الفعلي، وهو جزء تزداد أهميته مع ازدياد تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، و من هنا يتضح أن النفقات العامة تؤدي بالإضافة إلى أثرها في القدرة الإنتاجية القومية إلى التأثير في مستوى التشغيل الكلي، و في مستوى الناتج القومي الجاري عن طريق تأثيرها في مستوى الطلب، و بما أننا قد حددنا مدى تأثير النفقات العامة على الناتج القومي من خلال حجم النفقات العامة و نسبتها إلى هذا الناتج فإننا سنكتفي هنا بتوضيح أثر هذه النفقات على الطلب الكلي الذي يمكن لها من خلاله تحقيق التوازن و تزداد أهمية معرفة أثر النفقات العامة على الطلب الكلي بشكل كبير إذا علمنا أن موريتانيا حاولت الحدّ من هذا الطلب عن طريق الحدّ من تزايد النفقات العامة و ذلك في ظلّ برامج التصحيح الهيكلي، حيث يرى صندوق النقد الدولي كما أسلفنا أن مشكلة البلدان النامية تكمن في زيادة الطلب الكلي على العرض الكلي داخل اقتصادياتها، و بالإضافة إلى محاولة تحقيق التطابق بين العرض الكلي و الطلب الكلي فإن الحكومة الموريتانية تهدف من خلال الحدّ من تزايد النفقات العامة إلى تحقيق ادخار معتبر في ميزانية الدولة يمكن أن تمول عن طريقه مشروعات اقتصادية أخرى.

و بشكل عام فإنه يمكن استقصاء أثر تقليص النفقات العامة على الطلب الكلي من خلال دراسة عدة مؤشرات من أهمها مستوى الاستهلاك و الادخار العام و الخاص و كذا مستويات التضخم.

الفقرة الأولى : أثر تقليص النفقات العامة على الاستهلاك.

يعتبر كثير من الاقتصاديين أن الاستهلاك هو غاية النشاط الاقتصادي بأسره كما يرى فريق آخر أنه هو الباعث أو المحرك لكل نشاط اقتصادي و سواء كان الحق حليف أي من وجهتي النظر هاتين و اللتين تبدوان في الحقيقة وثيقتا الصلة ببعضهما البعض، فإنه ما من شك في أن الاستهلاك ذا أهمية كبيرة داخل مختلف الأنظمة الاقتصادية، و يمكن تقييم نمط الاستهلاك و مستوياته النسبية عادة من زوايا ثلاث تتعلق الأولى منهم بدرجة مضاعفة الإشباع المختلفة حيث أنه يمكن القول إجمالاً أن نمط الاستهلاك الأمثل هو ذلك النمط الذي يعمل على مضاعفة الإشباع الجماعي و هو مرتبط ارتباطاً وثيقاً بنمط التوزيع الأمثل للدخل، أما المستوى النسبي الثاني لتقييم الاستهلاك فيتم من خلال حجم المدخرات و سوف نتناول هذه النقطة في الفقرة الموالية، أما المستوى النسبي الثالث فهو مدى كفاية النشاط الإنتاجي الإنساني حيث أنه لحجم الاستهلاك أثر بالغ على مدى كفاية هذا النشاط و يتوقف ذلك بطبيعة الحال على مدى ملاءمة القدر الذي يهيئه من المأكل و المسكن و الملابس و الرعاية الطبية و التعليم و غير ذلك من المقومات الأساسية التي لا غنى عنها للنشاط الإنساني الإنتاجي. و عليه فإنه انطلاقاً مما سبق تتضح أهمية الاستهلاك الذي توجد كميات منه لا غنى عنها من أجل إشباع الحاجات العامة و الرفع من مستوى كفاية النشاط الإنتاجي الإنساني.

و مما لا شك فيه أن تقليص النفقات العامة يؤدي إلى الحدّ من مستوى الاستهلاك، فتقليص النفقات العامة الاستثمارية يتناقض الإشباع العام لدى المواطنين من كثير من خدمات القطاع العام كخدمات التعليم و الصحة و خدمات النقل و الاتصال كما أن تقليص النفقات الجارية و خاصة الأجور يؤدي بالأفراد إلى مراجعة ميولهم الحدي للاستهلاك و الادخار، و لا شك أن ذلك سيكون على حساب الميل للادخار بدرجة كبيرة مع محاولة الحدّ من الاستهلاكات غير الضرورية، هذا بالنسبة للطبقات المتوسطة من المجتمع، أما بالنسبة للطبقات المترفة منه فإنها ستحاول الاستغناء عن العديد من السلع الترفية أو استبدالها بسلع أرخص منها و هذا ما يؤثر سلباً بالإضافة إلى نقص الميل الحدي للاستهلاك عند الطبقات الأخرى من المجتمع على المستوى العام للاستهلاك و هناك مسألة هامة يجب الإشارة إليها في موريتانيا و في غيرها من البلدان النامية تتمثل في كون محاولة الدولة تخفيض مستويات نفقاتها العامة عن طريق التخلي عن دعم أسعار العديد من المواد و بيع منتجات القطاع العام بسعر تكلفتها أو أكثر أدى

إلى ارتفاع الأسعار في هذه البلدان بل مضاعفتها خلال فترات وجيزة في بعض الأحيان و يمكن أن نستشهد بالجدول التالي لمعرفة اتجاهات الأسعار في موريتانيا.

الجدول IV-5 : مؤشرات أسعار الاستهلاك الموريتاني

المؤشر العام	مواد أخرى	سكن	لباس	تغذية	الفترات
121,1	100,7	114,9	109,2	125,7	1988
138,1	103,7	125,2	112,3	147,4	1989
147,7	129,6	146,2	118,4	159,5	1990
153,0	133,2	156,7	128,1	161,3	1991
164,8	134,8	172,9	153,1	168,9	1992
180,2	143,9	193,6	160,2	185,0	1993
187,6	144,9	204,0	169,4	191,4	1994
199,8	143,4	213,3	183,4	206,7	1995
209,3	140,8	222,0	179,2	222,2	1996
218,8	141,9	230,5	195,4	231,6	1997
236,3	155,8	241,7	216,1	251,9	1998
246,0	178,0	257,1	210,6	261,0	1999

Source : Bulletin trimestriel de statistique. mars 2000. p. 45

عند تحليل هذا الجدول نجد أن أسعار المواد الغذائية و هي مواد أساسية لا غنى عنها لأي فرد من أفراد المجتمع في أي مكان أو زمان ظلت متزايدة بل إنها تضاعفت خلال المرحلة المحددة في الجدول و يرجع ذلك في الغالب إلى تراجع دعم هذه المواد من طرف الدولة حيث كانت المؤسسة الوطنية للإيراد و التصدير (SONIMEX) تقوم باستيراد هذه المواد و إعادة بيعها بأسعار مدعمة و كذلك دعم أسعار بعض المنتجات الغذائية الوطنية، أما بالنسبة للألبسة فقد تضاعف ثمنها خلال نفس الفترة هي الأخرى و يعود ذلك من جهة إلى حرية المنافسة و عدم تدخل الدولة في تحديد أسعارها و كذلك تخفيض قيمة العملة الوطنية من جهة أخرى، بالإضافة إلى التأثير بارتفاع أسعار هذه المادة دولياً.

و تجدر الإشارة إلى أن موريتانيا تستورد الألبسة تقريباً بنسبة 100% و لعل مؤشر أسعار السكن هو الأكثر تزايداً من ضمن هذه المؤشرات و يرجع ذلك إلى التزوح الكبير الذي حدث في البلاد منذ نهاية السبعينات و الثمانينات من الأرياف إلى المدن حيث وجدت المدن نفسها عاجزة عن استقبال هذا الكم الهائل من الفلاحين و المنمين الذين توجهوا إلى المدن لطلب العيش بعد أن قضت أعوام الجفاف على مزارعهم و مواشيههم و قد توجه أغلب هؤلاء إلى المدن الكبيرة مما أدى إلى ارتفاع أسعار الإيجار و أسعار مواد البناء و لكن هذا ليس هو السبب وحده في ارتفاع هذا المؤشر، فوقوف الدولة عاجزة أمام هذا الضغط و فشلها حتى اليوم في إقامة مشاريع سكنات اجتماعية و التخطيط الحضري اللائق

للمدن الكبيرة و التدخل في أشكال و أنماط البناء أدى ارتفاع أسعار القطع الأرضية التي لم تعد في الكثير من الأحيان في متناول المواطن العادي و بصفة عامة و انطلاقاً من هذا الجدول يمكن القول أنّ تقليص حجم النفقات العامة الفعلي (هناك تزايد في حجم النفقات و لكنه شكلي نظراً للتقليص الكبير لحجم العملة الوطنية) أدى إلى مضاعفة أسعار المواد الاستهلاكية بشكل عام خلال فترة و حيزة من الزمن و هو ما يحول دون تحقيق الإشباع الفردي و الجماعي.

الفقرة الثانية : أثر تقليص النفقات العامة على الادخار.

إنّ هناك أثراً مختلفاً لتقليص النفقات العامة على الادخار حسب الزاوية التي ينظر منها إلى هذا الادخار، فبالنسبة للادخار العام فإنّ تقليص النفقات العامة داخل الميزانية مع ارتفاع الموارد يؤدي إلى تحقيق فائض عام يمثل ادخاراً عاماً يمكن أن يمول مشاريع اقتصادية تختلف أهميتها حسب حجم هذا الفائض. أمّا بالنسبة لأثر تقليص النفقات العامة على الادخارات الفردية فإنها سلبية، حيث يؤدي ارتفاع الأسعار الذي ذكرنا سابقاً إلى تخفيض المدخرات الفردية بالإضافة إلى عدم زيادة الأجور بما يتناسب و هذه الزيادة في الأسعار.

و هكذا فإنه بالفعل تم تحقيق ادخار عام في موازنة الدولة مرات عديدة إلا أنه بالموازاة مع ذلك حققت هذه الموازنات عجزاً في فترات أخرى مما يجعل ذلك الادخار الإيجابي يمتص جزء كبير منه لتغطية الادخار السلبي، و يوضح الجدول التالي تطور الادخار العام المحقق في الميزانية العامة منذ البدء في تطبيق برامج الإصلاح الهيكلي و الذي هو في الحقيقة عبارة عن الفائض المتحقق في الميزانية العامة للدولة.

الجدول 5-IV : تطور الادخار العمومي المحقق في ميزانية الدولة (مليون أوقية).

السنة	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
الادخار	(77)	596	1773	3613	2409	(3063)	3524	(7398)	13161

تابع للجدول 5-IV :

السنة	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
حجم الاستثمارات			1080	2507	(1491)	(1209)	-

المصدر : من إعداد الباحث بناء على معلومات و أرقام مختلفة.

إن تطور حجم الادخارات العامة كما يظهر من خلال الجدول السابق يتميز بكثير من التذبذب فتارة يتحقق ادخار موجب معتبر و تارة ادخار سالب كبير مما ينم عن العشوائية و عدم أخذ الحيطة و الحذر أثناء إعداد ميزانية الدولة، و قد حققت السياسة المالية المتبعة في المراحل الأولى نسب الادخار المستهدفة في برامج التصحيح الهيكلي حيث وصلت في برنامج التقويم الاقتصادي 17% بدلاً من 15% المستهدفة. كما وصل الادخار العام إلى 3524 مليون سنة 1991 و تراجع بشكل مفاجئ إلى ادخار سالب قدره 7398 مليون أوقية في سنة 1992، و يرجع هذا التدهور السريع إلى تراجع التمويلات الأجنبية (المساعدات) الموجهة إلى موريتانيا و هو ما يعتبره البعض من الانعكاسات السلبية لحرب الخليج على موريتانيا و كذا مخلفات النزاع الموريتاني-السنغالي. أما بعد هذه الفترة فقد ظلت الادخارات العمومية تسجل أرقاماً موجبة حتى سنة 1998 حيث سجل ادخار سلبي وصل إلى 1491 مليون أوقية، كذلك سجلت هذه الميزانية ادخاراً سلبياً آخر سنة 1999 و هو ما يؤدي إلى امتصاص الادخارات الإيجابية المحققة سابقاً.

نشير في الأخير إلى أن سياسة الإصلاح المالي في موريتانيا استهدفت تخفيض معدلات التضخم الذي وصل إلى 15% في أواسط الثمانينات (1984) و ذلك عبر مراحل متفاوتة. ففي السنوات الأخيرة نجحت هذه السياسة بالفعل في التقليل من حدة التضخم حيث وصل معدله حوالي 3%⁽¹⁾ سنة 1999 إلا أن ذلك لم يتم دفعة واحدة حيث ظلّ معدل التضخم منذ سنة 1986 متناقصاً في غالب الأحيان حتى هذه السنة (بلغ سنة 1986، 9% و سنة 1987، 8,2% و 1988، 4,7% ثم ارتفع سنة 1989 ليصل إلى 9,4% و تراجع إلى 6,5% سنة 1990 و 5,6 سنة 1991⁽²⁾).

غير أنه يمكن أن نورد هنا ملاحظة هامة هي أن معدل التضخم هذا لا يعبر عن معدل التضخم في البلاد، ذلك أنه يتم الاعتماد في تقديره على قياس الأسعار في مدينة واحدة هي نواكشوط، و بما أن الأسعار في المدن الأخرى تميل إلى ارتفاع أكثر من الأسعار في هذه المدينة يختلف مستواه من مدينة لأخرى فإن معدل التضخم هذا لا يعبر إلا عن المكان الذي احتسب فيه.

المطلب الثالث : الآثار الاجتماعية للنفقات العامة في موريتانيا.

هناك ترابط قوي بين الآثار الاقتصادية و الاجتماعية للنفقات العامة يصعب معه في كثير من الأحيان التمييز بينهما، ذلك أن أي أثر اقتصادي لا بدّ و أن ينعكس سلباً أو إيجاباً على الوضع الاجتماعي و العكس صحيح. و قد جرت العادة أصلاً في سبيل تحديد الآثار الاجتماعية للنفقات العامة

⁽¹⁾ Projet de loi de finance de l'année 2001.

⁽²⁾ دليل الإحصاء السنوي لسنة 1991. ص. 97.

على الاهتمام بمؤشرات معينة لنوع من النفقات كنفقات التعليم و الصحة و السكن و ذلك لأثرهم المباشر على الأوضاع الاجتماعية.

و في هذا الصدد فقد أظهرت ميزانية الدولة الموريتانية منذ الاستقلال اهتماماً كبيراً بمثل هذا النوع من النفقات حيث مثلت النفقات الاجتماعية في ميزانية الدولة عند الاستقلال (1960) 22% من النفقات العامة و في عام 1965، 25% و 33% في عام 1970، و تراجعت بعد هذه الفترة لتصل نفقات التعليم و الصحة إلى 16% عام 1990، و ظلت في الأعوام الأخيرة في حدود 9% من النفقات العامة.

و رغم تراجع نسبة النفقات العامة الموجهة للمصالح الاجتماعية في الأعوام الأخيرة من السبعينات و الثمانينات فإن ذلك لا يعني بحال من الأحوال تراجع حجم هذه النفقات بل إن حجمها تزايد نظراً للتزايد الكبير لحجم النفقات في تلك الفترة و لكن نسباً كبيرة منه و جت لقطاعات أخرى كالنفقات العسكرية التي بلغت نسبتها من النفقات العامة في عام 1976 أكثر من 30% (1).

و قد كان لهذه النفقات أثر عام إيجابي في الرفع من مستوى التعليم و الصحة للمواطنين، و قد اتخذت عدة برامج حكومية في الأعوام الأخيرة بغية تعميم التعليم و الصحة حيث كان من المخطط القضاء على الأمية بشكل نهائي في حدود عام 2000 و كذا تعميم الصحة إلا أنه مع مرور الزمن أثبتت هذه الفرضيات عدم تحققها مع أنه تم قطع أشواط كبيرة فيها.

الفقرة الأولى : الإنفاق على التعليم.

لقد كان التلاميذ في المرحلة الابتدائية في السنة الدراسية 1961/1960 يقدرون بحوالي 8643 تلميذاً أي حوالي 4,7% من الأطفال الذين هم في سنّ التعليم الابتدائي أما التلاميذ في المرحلة الإعدادية و الثانوية فقد كانوا يقدرون بحوالي 520 تلميذاً أي أقلّ من 1% من من هم في سنّ هذه المرحلة، و قد كان المدرسون في المرحلتين الابتدائية و الثانوية يقدرون بحوالي 400 مدرس، في حين كان التعليم العالي يقتصر على 15 طالباً يدرسون في الخارج و كان هناك خمس إدارات عليا. (2)

و إن دلّ هذا على شيء إنما يدلّ على ضعف التمدرس و ارتفاع نسبة الأمية التي كانت تقدر في تلك الفترة (الستينات) بأكثر من 80%، و لذلك فإنّ الدولة أخذت على عاتقها مسؤولية كبيرة للقيام بالرفع من مستوى التعليم عن طريق بناء المدارس التي كانت قليلة جداً آنذاك و اكتتاب المدرسين، و قد تم في هذا الإطار بناء مدارس في جميع المدن و القرى و الأرياف، كما تم بناء جامعة بها عدد كبير من التخصصات في سنة 1982.

(1) محمد ولد محمد سالم : "ميزانية الدولة الموريتانية". مرجع سبق ذكره. ص. 72
(2) محمد ولد محمد سالم : "الاقتصاد الموريتاني، ثلاثون سنة من الجهود التنموية". مرجع سبق ذكره. ص. 25

و بالإضافة إلى وزارة التعليم تم إنشاء كتابة (*) دولة لحو الأمية و تشجيع التعليم الأصلي (يقوم التعليم المحظري في موريتانيا بدور رائد في تكوين و تعليم المواطنين من من هم في سنّ التمدرس و كان هذا التعليم هو السائد في البلاد حتى وقت قريب).

و رغم الوضعية السابقة للتعليم عند الاستقلال فإنّ الأمور تغيرت بشكل جذري حيث أصبح معدل الأمية في البلاد لا يتجاوز 37,7% عام 1995

كذلك فإنه تم منذ الاستقلال و حتى الآن تغطية كامل التراب الوطني بجميع متطلبات التعليم الثانوي و الإعدادي و كذا الأساسي كما تم إقامة جامعة واحدة حتى الآن هي جامعة نواكشوط التي تأسست سنة 1982 و التي تحتوي على أغلب التخصصات و يرتادها أكثر من 15000 طالب في مختلف الفروع و التخصصات بالإضافة إلى المعاهد المهنية و المتخصصة، كما أنّ الدولة لا تزال تقوم بإرسال البعثات الطلابية إلى الخارج و الذين يقدرون الآن بالآلاف.

و في السنوات الأخيرة بلغت النفقات العامة المخصصة للتعليم نسباً هامة من حجم النفقات العامة حيث بلغ مجموع نفقات التعليم في سنة 2000، 6946,847 مليون أوقية موزعة ما بين الوزارتين، بينما بلغت النفقات المخططة الموجهة لهذا القطاع سنة 2001، 7545,543 مليون أوقية (7258,774 لوزارة التهذيب و 261,769 لكتابة الدولة لحو الأمية بالإضافة إلى 25 مليون لهذه الأخيرة في إطار الميزانية العامة للاستثمار) و يشكل هذين المبلغين على التوالي ما نسبته حوالي 11,8% من النفقات العامة لميزانية 2000 و 10,5% من النفقات العامة لميزانية 2001.

نشير في الأخير إلى أنّ الدولة تخلت في نهاية الثمانينات عن احتكار القيام بخدمات التعليم و الصحة و هو ما أدى إلى فتح العديد من المدارس و المعاهد الحرة و كذلك العيادات و الصيدليات داخل البلد.

الفقرة الثانية : الإنفاق على الصحة و السكن.

لم يكن وضع قطاع الصحة و السكن أحسن حالاً من قطاع التعليم غداة الاستقلال، فقد كان الجهاز الصحي في عام 1960 يتكون من 12 طبيباً بينهم مواطن واحد، أي 78500 ألف ساكن لكلّ طبيب و صيدليان اثنان أجنبيان أي 471 ألف ساكن لكل صيدلي و 116 ممرضاً بينهم مواطن واحد أي حوالي 8000 ساكن لكل ممرض، إضافة إلى حوالي 263 ممرضاً مساعداً منهم 50 مواطناً و طبيب أجنبي واحد للأسنان، أمّا المستشفيات فقد كانت معدومة، و كلّ ما هنالك هو بعض المستوصفات التي

(*) تعد كتابة الدولة في موريتانيا بمثابة وزارة مستقلة إدارياً و مالياً عن الوزارات الأخرى و يحضر كاتب الدولة اجتماع مجلس الوزراء.

المبحث الثالث : أثر السياسة الضريبية على مستوى النشاط الاقتصادي

في موريتانيا

إن موضوع تحديد الآثار الاقتصادية للضرائب يتوقف على عناصر عديدة منها حجم حصيللة الضرائب و مستوى العبء الضريبي و مدى تحمله من طرف المكلفين و كذا طريقة تصرف الحكومة بحصيللة الضرائب.

و هناك منهجان^(*) لدراسة الآثار الاقتصادية للضرائب يختلفان من حيث الحدود التي يجب التوقف عندها لدراسة هذه الآثار.

فالمنهج الأول يوسع من نطاق الدراسة بحيث يجعلها تشمل آثار الاقتطاع من ثروة الأفراد و واقعة إنفلاق حصيللة هذا الاقتطاع، و إنفاقا مع هذه الضريبة و آثار الإنفاق العام، أما المنهج الثاني فيضيق من هذا النطاق بحيث يقصرها على آثار الضريبة وحدها، و هذا المنهج الأخير هو ما ينتمي إليه أغلب الكتاب، و هو يعتمد في دراسته على افتراض ثبات النفقات العامة، و يجد تبريرا له في أن حصيللة الضرائب قد لا تخصص في السنة التي حصلت فيها لتغطية الإنفاق العام بل لتكوين احتياطي للميزانية، و أن الإنفاق العام قد تتم تغطيته عن طريق القروض أو الإصدار النقدي.⁽¹⁾

و مهما يكن من أمر فإننا هنا سنأخذ بالمنهج الثاني لسببين اثنين أولهما أن أغلب كتاب المالية العامة قد أخذوا به، و ثانيهما أنه سبق و أن قمنا بتحديد الآثار الاقتصادية للنفقات العامة بشكل عام و في موريتانيا أيضا التي كان لسياسات الإصلاح الضريبي التي انتهجتها منذ البدء في برامج الإصلاح الهيكلي دور كبير في الرفع من مستوى حصيللة الضرائب و بالتالي مساهمتها في تمويل النفقات العامة من جهة و تأثيرها في مختلف أوجه النشاط الاقتصادي من جهة أخرى.

حيث تطور حجم العائدات الضريبية من 8388 مليون أوقية سنة 1985 إلى 15050 مليون، سنة 1990 و وصل سنة 1995 إلى 25140 مليون أوقية ثم إلى 31627 مليون سنة 1999 و لا شك أن تحصيل هذا الحجم المتزايد من الإيرادات الضريبية كان له أثر كبير في مستوى النشاط الاقتصادي العام حيث ساهم في رفع قدرة الدولة التمويلية لاستثماراتها و زاد من حجم الادخارات العامة، كما أن الأفراد الذين تم

^(*) يمثل المنهج الأول الكاتب الإيطالي DiFity DiMarco و تبعه في ذلك عدد من كتاب المالية العامة الإيطاليين، أما المنهج الثاني فيمثلته Musgrave و Edgeworth و Pigou و يتبعه أغلب الكتاب المحدثين.

⁽¹⁾ زينب حسن عوض الله : مرجع سبق ذكره. ص 191-192

تنقصها التجهيزات و التي كانت توجد في المدن الهامة ⁽¹⁾، أمّا بالنسبة للسكن فإنّ الدولة لا تقوم بتوفيره إلاّ لعدد محدود من الموظفين و تدفع لجزء آخر منهم تعويضات سكن.

و قد قامت الدولة في الستينات و السبعينات ببذل مجهود كبير للتحسين من هذه الوضعية حيث أنه كما رأينا مثلت النفقات الاجتماعية 25% من مجموع النفقات عام 1965 و 33% في عام 1970 و لا شك أنّ نسبة كبيرة من هذه النفقات مخصصة لبناء المستشفيات و إقامة المرافق الصحية الضرورية الأخرى و قد بلغت نسبة النفقات المخصصة للقطاع الصحي 4% في نهاية الثمانينات و بداية التسعينات، إلاّ أنّها ارتفعت بعد ذلك لتصل نسبتها إلى النفقات العامة في عام 2000 إلى حوالي 4,2% حيث أنّ مجموع ميزانية وزارة الصحة بما فيها جزء النفقات الاستثمارية بلغ 2255,109 ⁽²⁾ مليون أوقية و من المتوقع أن تصل هذه النسبة 3114,203 ⁽³⁾ مليون أوقية أي ما نسبته حوالي 4,3% من مجموع النفقات العامة في سنة 2001. أمّا فيما يتعلق بنفقات الإسكان فإنها شهدت هي الأخرى تزايد إلاّ أنه يصعب معرفة النفقات العامة الموجهة لهذا القطاع نظراً لاعتماد الحكومة الموريتانية حتى الآن على إعطاء تعويضات السكان مدججة مع أجور الموظفين أو إيجارها لمنازل بعض الخواص لصالح موظفيها، مما يعني غياب قيام الدولة مباشرة ببناء مساكن رغم إقامة بنك الإسكان الذي كان يهدف إلى مساعدة موظفي الدولة و غيرهم من المواطنين في إقامة السكنات الاجتماعية، و بعدما تأكد فشل هذا البنك في تحقيق هذه المهمة لسبب أو لآخر تمت خوصصته في عام 1999، و بشكل عام فإنّ النفقات العامة كان لها أثر إيجابي كبير على أوضاع المواطنين من خلال دورها الفاعل في تكوين الأفراد و السهر على صحتهم، و قد صارت الأمور منذ نهاية الثمانينات إلى اليوم على عكس ما ذكرنا سابقاً فبدلاً من نقص الأطر و الكوادر المدربة و الأطباء و العدد الإجمالي للطلبة أصبحت الحكومة اليوم تعاني من مشكلة توظيف العدد الهائل من حملة الشهادات في مختلف التخصصات كما أنه أصبح هناك تغطية صحية بالمستشفيات شبه تامة لكامل التراب الوطني.

(1) محمدين ولد محمد سالم : "الاقتصاد الموريتاني، ثلاثون سنة من الجهود التنموية". مرجع سبق ذكره. ص. 25.

(2) Projet de loi de finance de l'année 2000.

(3) Projet de loi de finance de l'année 2001.

اقتطاع الضريبة منهم سواء كانوا أفراداً عاديين أو مستثمرين لا بد وأن هذا الاقتطاع قد أثر في مستوى قدراتهم التمويلية و بالتالي على ميولهم الجديدة للاستهلاك، و الادخار و من ثم على الاستثمار.

المطلب الأول : تطور حصيلة الضرائب.

يزداد تأثير الضرائب على النشاط الاقتصادي بتزايد حصيلتها لذلك من غير المنطقي معرفة مدى هذا التأثير دون معرفة حجم حصيلة الضرائب و اتجاهاته العامة، و يمكن أن نميز في إطار تحديد تطور حصيلة الضرائب في موريتانيا بين مرحلتين مختلفتين، مرحلة تميزت بمحدودية حجم الإيرادات الضريبية و الإعفاءات الكبيرة رغم محاولة الرفع من مردود الضرائب لتحل محل التمويل الأجنبي، و مرحلة شهدت إصلاحات ضريبية كان الباعث عليها اتفاق بين موريتانيا و صندوق النقد الدولي الذي ربط قبوله لإعادة جدولة الديون و تقديم قروض جديدة لهذا البلد بتطبيق هذه الإصلاحات هذا من جهة و من جهة أخرى التراجع الكبير لمصادر التمويل الأجنبية الأخرى مما جعل موريتانيا تعيد التفكير في مصادر التمويل الداخلية.

الفقرة الأولى : تطور حصيلة الضرائب ما بين 1960-1986.

في الفترة الأولى من استقلال موريتانيا كانت هناك أوعية للضرائب محدودة جداً أهمها الضرائب التي تفرض على شركة ميفرما و التي بدأت تظهر كجزء من الإيرادات العامة ابتداء من سنة 1963 أي تزامناً مع توقف الخزينة الفرنسية على تقديم المساعدات التي شكلت في البداية جزءاً هاماً من الإيرادات العامة داخل ميزانية الدولة، كذلك بعض الضرائب التي كانت تفرض على النشاطات الخدمية و الأنشطة الاقتصادية الأخرى. و في سنوات السبعينات و بداية الثمانينات شهدت هذه الحصيلة زيادة كبيرة بسبب ظهور أوعية جديدة و ارتفاع النشاط الاقتصادي بشكل عام.

و لتحديد أهمية حصيلة الضرائب في هذه الفترة يمكن الاستعانة بالجدول التالي :

الجدول IV-6 : تطور حجم الإيرادات الضريبية و غير الضريبية خلال الفترة 1960-1985.

السنة	1960	1965	1973	1975	1980	1985
الإيرادات الضريبية	191	631,2	1579	2359	4229	10630
الإيرادات غير الضريبية	271,8	34,4	750	1019	472	830
إيرادات أخرى	-	239	0	335	1726	1389
مجموع الإيرادات	562,8	914,6	2329	3713	6427	12870

المصدر : من إعداد الطالب بناء على معلومات مختلفة.

يظهر من معطيات هذا الجدول أن الإيرادات الضريبية تضاعفت أكثر من أربع مرات ما بين سنتي 1960 و 1965 و يرجع ذلك إلى تحسن الأوضاع الاقتصادية في هذه الفترة بشكل عام. وقد بلغت نسبة الإيرادات الضريبية سنة 1965 أكثر من 69,01% من الإيرادات العامة كما أن الإيرادات الضريبية تضاعفت خلال الفترة ما بين 1965 و 1973 و يرجع هذا السبب إلى نفس الأسباب السابقة، كذلك تزايدت الإيرادات الضريبية بشكل كبير خلال الفترة ما بين 1973 و 1975 حيث انتقلت من 1579 مليون أوقية إلى 2359 و يعود ذلك إلى ظهور مؤسسات اقتصادية وطنية فرضت عليها ضرائب هامة مثل مؤسسة SNIM و شركة النحاس بالإضافة إلى ظهور أنشطة اقتصادية مختلفة أخرى، كما تضاعفت تقريبا هذه الإيرادات ما بين 1975 و 1980 من جهة و 1980 و 1985 من جهة أخرى حيث وصلت سنة 1980 إلى 4229 و وصلت سنة 1985 إلى 10630 مليون أوقية. كذلك فإن الإيرادات غير الضريبية كانت في سنة 1960، 271,8 ثم انخفضت إلى 34,3 بسبب توقف الخزينة العامة الفرنسية الذي ذكرنا سابقا عن مساعدة موريتانيا حيث أن الإيرادات غير الضريبية كانت تتمثل أساسا في هذه المساعدات، أما بعد هذه الفترة فتضاعفت هذه الإيرادات و وصلت أعلى مستوى لها سنة 1975 بسبب تلقي موريتانيا لمساعدات أجنبية كبيرة في هذه الفترة بالإضافة إلى تقدم الشركات السابقة الذكر لمساهمات غير ضريبية لميزانية الدولة، كذلك نفس الشيء في سنة 1985 التي وصلت فيها هذه الإيرادات 830 مليون أوقية، و قد وصلت الإيرادات الأخرى خارج هذين النوعين من الإيرادات إلى مستويات عالية في سنتي 1980 و 1985، و يفسر ذلك بتزايد حصول موريتانيا على قروض أجنبية كبيرة و هبات من أطراف متعددة. أما الحجم العام للإيرادات فقد ظل متزايدا بمعدلات هامة منذ سنة 1960 حتى 1985 و ذلك تبعا للإيرادات المختلفة الأخرى حيث أنه انتقل من 562,8 مليون سنة 1960

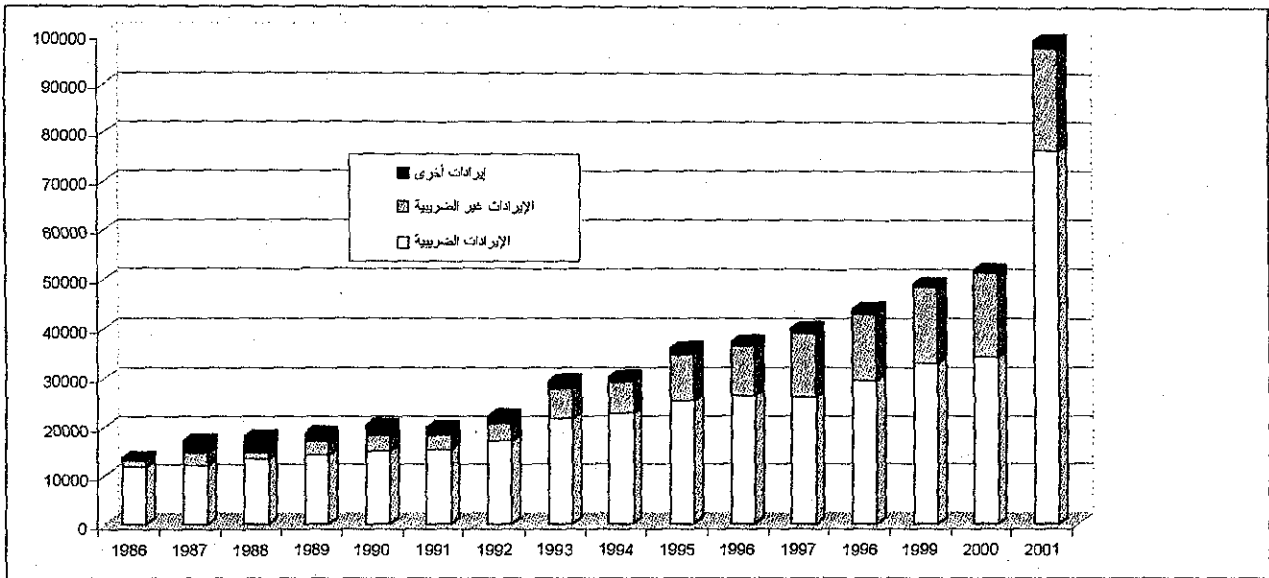
إلى 914,6 مليون سنة 1965 ثم 2329 مليون أوقية سنة 1973 و 3713 سنة 1975 و وصل سنة 1980،
6427 ثم تضاعف إلى 12870 سنة 1985.

غير أنه بشكل عام يمكن القول أن حجم الإيرادات المختلفة كان ضئيلا شيئا ما في هذه الفترة.

الفقرة الثانية : تطور حجم حصيلة الضرائب خلال الفترة 1985-2001.

هناك فرق كبير بين تطور حجم حصيلة الضرائب ما بين هذه الفترة و الفترة التي سبقتها، فبينما كانت هذه الإيرادات في الفترة الأولى تتضاعف خلال كل خمس سنوات مرة أو أكثر من أربع مرات في بعض الأحيان كما هو الحال ما بين سنة 1960 و 1965، فإنها ظلت تتزايد ببطئ شديد خلال الفترة الثانية، إلا أن توجهها العام كان متزايدا إذا ما استثنينا سنة 1997 التي شهدت فيها الإيرادات الضريبية تراجعا طفيفا من 26254 مليون أوقية سنة 1996 إلى 25974 مليون أوقية في هذه السنة، أما الفرق الآخر بين الإيرادات الضريبية بين هاتين الفترتين فيتمثل في الحجم العام لهذه الإيرادات، فبينما نجد أنهما كانت في الفترة الأولى ضئيلة نسبيا، فإن حجمها في المرحلة الثانية كان كبيرا جدا مقارنة بتلك المرحلة و يرجع ذلك إلى عوامل عديدة منها توسيع الوعاء الضريبي، و تزايد حجم النشاط الاقتصادي، و تحسن أداء الجهاز الضريبي، و ظهور ضرائب جديدة لم تكن موجودة سابقا كالضريبة على القيمة المضافة. و يمكن الاستعانة بالجدول التالي لمعرفة مدى تطور حجم الإيرادات الضريبية خلال هذه الفترة الأخيرة :

الشكل IV-1 : : تطور الإيرادات الضريبية في موريتانيا (2001-1986) (ملايير أوقية).



المصدر : من إعداد الطالب بناء على إحصاءات مختلفة.

عند دراسة هذا الجدول يتبين ما يلي :

- 1- الإيرادات الضريبية ظلت في تزايد مستمر سنة تلو أخرى غير أن نسبتها إلى الإيرادات العامة ظلت غير ثابتة مع ميلها إلى التناقص الشديد في السنوات الأخيرة.
- 2- الإيرادات غير الضريبية العادية - و المتشكلة من عائدات الشركات العمومية و إتاوات و غرامات الصيد و حسابات التحويل الخاصة- ظلت في تزايد مستمر.
- 3- الإيرادات غير الضريبية الأخرى تزايدت هي الأخرى و لكن بنسب ضئيلة و تشكل هذه الإيرادات أساسا من إيرادات رأس المال.

و يمكن هنا أن نقول بإيجاز أن الإيرادات الضريبية تزايدت بشكل كبير خلال الفترة المدروسة غير أن مستوى تزايدها لم يتناسب تناسبا تاما مع تطور الإيرادات العامة إلا أنها حافظت و لو نسبيا منذ 1994 على الثبات عند نسبة معتبرة من الناتج الداخلي الخام، و قد يحدث هناك ارتباك في قرارات الدولة فهي إما أن تستهدف تعظيم الإيرادات الضريبية بغض النظر عن نسبتها إلى PIB لتشكّل غالبية الإيرادات العامة و يؤثر هذا الهدف على الحصيلة كما رأينا سابقا عند دراسة منحني الأعمال (La courbe de l'affaire) أو تستهدف تثبيت حصيلة الضريبة كنسبة معينة من PIB بحيث تزايد مع زيادته رغم أن هذا يحدث دوما حتى و لو لم تستهدفه الحكومة، و الملاحظ أن أغلب الدول النامية بما فيها موريتانيا رغم محاولتها الأخذ في الاعتبار الأوضاع الاقتصادية إلا أنها تميل دوما إلى الرفع من حصيلة الضرائب خصوصا في ظل برامج التصحيح الهيكلي و يمكن أن نبين نسبة حصيلة الضرائب بالنسبة لـ PIB في موريتانيا كما يلي :

إن تحليل هذا الجدول يؤكد ما ذكرناه سابقا من أن حجم الإيرادات الضريبية ظل متزايدا حيث ارتفع من 21,56 مليار سنة 1993 ليصل إلى 25,974 سنة 1997 ثم إلى 29,290 سنة 1998، بينما ظلت نسبتها إلى PIB في نفس مستواها تقريبا خلال هذه السنوات.

الجدول IV-7 : تطور الإيرادات الضريبية بالنسبة لـ PIB ما بين 1993 و 1998
(المليار أوقية).

الإيرادات	السنة	1993	1994	1995	1996	1997	1998
الإيرادات الضريبية		21,56	22,72	23,37	26,28	25,974	29,290
الإيرادات غير الضريبية		4,94	4,94	7,98	10,17	13,179	13,562
إيرادات رأس المال		0,85	1,34	4,45	0,85	0,844	1,07
مجموع الإيرادات المالية		27,36	29	32,8	37,3	39,997	43,922
إيرادات مختلفة		1,09	0,46	0,42	0,23	0,250	0,38
مجموع الإيرادات		28,48	29,48	33,22	37,52	40,247	44,302
PIB (الجارى)		116,29	128,29	144,81	153,31	158,581	174,056
الإيرادات الجارية / PIB		18,53	17,7	16,14	17,14	16,38	16,83
الإيرادات المالية / PIB		23,52	20,6	22,65	24,32	25,22	25,23

Source : Rapport annuel 1996 et 1998.

المطلب الثاني : الآثار الاقتصادية للضرائب.

هناك آثار يمكن أن تحققها الضريبة على بعض الكميات الاقتصادية الكلية كالإنتاج، والدخل، والاستثمار و هذه الآثار يمكن أن تحدثها الضريبة، كما يمكن أن تحدثها عوامل اقتصادية مختلفة أخرى كالإنفاق مثلا، و هناك آثار اقتصادية تنفرد بالضرائب بإحداثها، و هذه الآثار تتحسرر في التوزيع الاقتصادي للعبء الضريبي الذي عادة ما يختلف عن التوزيع القانوني، و مما لاشك فيه أن ظاهرة نقل العبء هذه تجعل الأفراد يعيدون النظر في قراراتهم السابقة المتعلقة بكيفية تصرفهم بدخولهم و أموالهم، أي أنها تؤثر على ظروف التوازن الفردي الخاص بالمول (توزيع الوقت بين العمل و الراحة، توزيع الدخل بين الاستهلاك و الادخار، توزيع المدخرات بين الاكتناز و الاستثمار، توزيع الاستثمار بين الصور المختلفة المتاحة ...) و قد سبق و أن قمنا بتفصيل كيف يتم هذا التأثير في الفصل الثاني من هذا البحث، كذلك يؤثر نقل عبء الضريبة على ظروف التوازن الكلي، و يظهر مدى ذلك الأثر من خلال التغييرات التي تطرأ على الكميات الاقتصادية الكلية والمكونة لهذا التوازن، و المتمثلة أساسا في الاستهلاك و الادخار و الاستثمار و ميزان المدفوعات، و ذلك حسب ثقل هذا العبء بشكل عام و الأهداف المرجوة من السياسة الضريبية المطبقة. ففي موريتانيا حيث تسعى السياسة الضريبية إلى تحصيل أكبر قدر

ممكن من الإيرادات الضريبية و الحد من الطلب الكلي داخل الاقتصاد الوطني لتقليل العجز في ميزان المدفوعات و تحقيق فائض في ميزانية الدولة، مع محاولة تشجيع القطاع الخاص على القيام بالاستثمار فإن هذه الأهداف و إن كانت تبدو متناقضة إلا أنه في الواقع يجب على الدولة محاولة التوفيق فيما بينها لتحقيق توازن اقتصادي كلي يكون حجر زاوية اقتصادية مستدامة.

الفقرة الأولى : أثر الضريبة على الإنتاج و الاستخدام.

إن الأثر الذي يمكن أن تحدثه الضريبة على مستوى الإنتاج يتم عبر قنوات مختلفة أهمها التأثير على الادخار و الاستثمار و كذلك مستوى الطلب الكلي الذي يتوزع بين طلب القطاع العام و طلب القطاع الخاص، و ما دامت الدولة تؤثر على طلبها عن طريق الحد من تزايد النفقات العامة فإنها تؤثر على طلب الأفراد أساسا من خلال الضرائب التي تقطع كجزء من دخولهم، و لاشك أن هذا الاقتراع يولد لدى الأفراد إحساسا متباينا بتدني مقدرتهم المالية قد يحاولون تعويضه بزيادة أوقات عمله و التضحية بجزء آخر من فراغهم حتى مستوى معين تنعدم معه مقدرتهم على فعل ذلك، و قد يكتفون في بعض الحالات بإعادة النظر في ميولهم الحدية للاستهلاك و الادخار و غالبا ما يكون ذلك على حساب الادخار خصوصا في البلدان النامية التي يتميز الميل الحدي للاستهلاك فيها بضعف المرونة و لا يخفى ما لذلك من أثر سبيى على مستوى الاستثمار.

I- أثر الضريبة على الاستثمارات الخاصة :

إن مسألة تشجيع الاستثمارات المحلية و استجلاب الاستثمارات الأجنبية في البلدان النامية تجرير مختلف التشريعات كما ذكرنا سابقا إلى المفاضلة بين عنصرين لا يقل أحدهما أهمية عن الآخر بالنسبة للاقتصاد الوطني، ذلك أنه إذا اجتمع هذان العنصران فإن المجتمع يحقق دفعه قوية في تحقيق التنمية الشاملة، و يتمثل هذان العنصران في الجانب المالي و الجانب الاقتصادي، فأغراض التنمية تستدعي إعفاء المشروعات الجديدة من بعض الأعباء المالية للتقليل من تكلفتها و مساعدتها في بيع منتجاتها بأسعار تنافسية و توفير الحماية لها من المنتجات الأجنبية، مما يعني أن الحكومة تضحي بحصيلة مالية آنية، أي مصلحة عاجلة مقابل مصلحة آجلة تحصل عليها عند فرض ضريبة على أرباح هذه الشركة الموزعة و غير الموزعة. و في هذا الصدد و سعيا من الحكومة الموريتانية إلى تشجيع مختلف الاستثمارات المحلية فقد منحت جملة من الإعفاءات سنوجزها فيما يلي :

1- القطاع الزراعي : لقد استفاد القطاع الزراعي من إعفاءات عديدة حيث تم إعفاء المربين من ضريبة المهنة، و تم إعفاء حيواناتهم من الضرائب في فترات مختلفة خصوصا في أوقات الجفاف و حسب المادة 177 من القانون العام للضرائب فإنه تم تحديد الضريبة على الماشية منذ سنة 1992 بـ 100 أوقية لكل رأس من البقر و 250 لكل رأس من الإبل و 20 أوقية لكل رأس من الماعز و الأغنام⁽¹⁾ مع إعفاء لمن يملك (50 رأس من الأغنام و 15 رأس من الإبل و 20 رأس من الأبقار) و لاشك أن هذه الضريبة منخفضة جدا و تسمح بتحصيل كم كبير من الإيرادات الضريبية نظرا للحجم الكبير لهذه الثروة الحيوانية في موريتانيا.

كما استفاد القطاع الزراعي من إعفاءات متعددة أخرى منها إعفاء للمحاصيل الزراعية بشكل مباشر أو غير مباشر و نعي بالإعفاء غير المباشر وجود قانون الضريبة مع عدم تطبيقه، و مثال ذلك الضريبة على ربح الاستغلال الزراعي و التي سعرها 40% من الربح الصافي، حيث أنه مع وجود قانون يحدد مبلغ هذه الضريبة إلا أنها لم يتم تحصيلها، أما الإعفاءات المباشرة فتكمن في عدم وجود ضريبة على التوسع في المزارع أو الإنتاج الزراعي ذاته.

و فيما يتعلق بقطاع الصيد فقد شهدت الاستثمارات الخاصة فيه تطورا سريعا خلال الفترة 1989 و 1991 نتيجة للسياسة الضريبة المتبعة فيه مما جعل صادراته تحتل 50% من صادرات البلد كما شكلت نسبة مشاركته في إيرادات الموازنة 20%.⁽²⁾

2- و فيما يتعلق بالقطاع المعدني أو الصناعة الاستخراجية فإن أهم مؤسسة وطنية تنشط في هذا الميدان (SNIM) كانت تدفع بموجب اتفاق مع الحكومة سنة 1979 ضريبة إجمالية سنوية نسبتها ما بين 5% و 9% من إيرادات الحديد الخام المصدرة سنويا و 10% ابتداء من 1984، ثم بعد ذلك تم تعديل هذه الاتفاقية في 31/09/1995 لتلزم هذه الشركة بدفع ضريبة الربح الصناعية و البالغة 40% بالإضافة 80 أوقية تدفع عن كل طن حديد مصدر إلى الخارج⁽³⁾ و لاشك أن هذه الضرائب خصوصا في الفترات الأولى ضئيلة جدا، كذلك فإنه في إطار تشجيع الاستثمار في هذا القطاع فإنه تم إعفاء الأشخاص الذين يقومون باستخراج المعادن و بيعها قبل إجراء أي عمليات صناعية عليها من ضريبة المهنة، كما تستفيد شركات أجنبية عديدة من امتيازات ضريبية مختلفة في موريتانيا خصوصا تلك التي تعمل منها في مجال التنقيب.

(1) Guide Fiscal du Contribuable. op. cit. p. 22

(2) مجلة الاقتصاد و الأعمال. عدد خاص. أيار-مايو 1993. ص. 20

(3) التقرير السنوي للشركة الوطنية للصناعة و المناجم (SNIM) لسنة 1995. ص. 35

أما بالنسبة للنشاطات الصناعية الأخرى فعلى الرغم من قلتها و انحصارها في الغالب في الصناعات الخفيفة كالصناعات الغذائية و معالجة الجلود و بعض الصناعات المختلفة الأخرى فتستفيد من إعفاءات جزئية من الضرائب حسب رقم أعمالها، كتخفيف معدل الضريبة على الربح الصناعي و التجاري و تخفيض 50% من ضريبة الخدمات على كلفة التمويل من المصارف الموريتانية و 5% على رسوم استيراد التجهيزات و المعدات و قطع الغيار خلال فترة الاستثمار بالإضافة إلى الحماية من الإغراق و المنافسة غير شرعية.⁽¹⁾

3- و إذا كان القطاع الزراعي و الصناعي استفاد من إعفاءات مختلفة فإن قطاع الخدمات ظل الأقل استفادة نظريا من هذه الإعفاءات خصوصا القطاع التجاري حيث يخضع هذا النشاط قانونيا للضريبة على رقم الأعمال و الضريبة الجزافية الذين يتم تحديدهما حسب الجداول السابقة في الفصل الثالث، و لكن بشكل عملي فإن هذا القطاع (القطاع التجاري) يكثر فيه التهرب من الضريبة أكثر من أي قطاع آخر، كذلك فإن هناك بعض الأنشطة الخدمية الأخرى التي تخضع لضرائب شبه معتدلة كقطاع النقل و الاتصالات و خدمات البنوك و بالإضافة إلى خدمات الإنارة و المياه، التي تتولاها في البلاد مؤسسة (SONELEC)

و بشكل عام فإن هذه الإعفاءات المختلفة شجعت إلى حد كبير المستثمرين الوطنيين إلى الاستثمار في كافة هذه القطاعات خصوصا قطاع الصيد و الزراعة حيث ارتفع إلى حد كبير جدا عدد الأساطيل و البواخر الموريتانية الخاصة التي تمارس الصيد في المياه الإقليمية و أدى ذلك بالطبع إلى امتصاص كم هائل من الأيدي العاملة الوطنية، كما ارتفع المحصول الزراعي من الحبوب و الفواكه (بلغ إنتاج القطاع الخاص سنة 1990 حوالي 30.000 طن كما بلغ إنتاج القطاعين العام و الخاص من الأرز سنة 1992 حوالي 46.500 طن من حين استوردت البلاد نحو 72.000 طن، و بالأخص أن القطاع الخاص أنتج أكثر من القطاع العام من هذه المادة في هذه السنة، كما بلغ إنتاج الذرة البيضاء 140.000 طن سنويا). أما النشاط التجاري و الخدمي فقد شهد قفزة كبيرة جدا، و في ظل غياب إحصائيات وطنية عن حجم هذا القطاع و نسبة نموه إلا أنه من المؤكد أنه ينمو بمعدلات خيالية و يستحوذ على نسبة مرتفعة جدا من العمالة الوطنية. و يرجع ذلك إلى أن ممارسة التجارة هي النشاط التقليدي الذي تمتعته كافة شرائح المجتمع لأن العمل فيه لا يتطلب قدرا كبيرا من المعرفة.

(1) مجلة الاقتصاد و الأعمال. مرجع سبق ذكره. ص. 17

II- أثر الضرائب على الطلب الكلي :

إن عملية التأثير على الطلب الكلي باستخدام الضرائب أصبح ذا أهمية كبيرة في ظل برامج الإصلاح الهيكلي و يتم ذلك وفق آليتين مختلفتين، فإذا أرادت الحكومة الرفع من الطلب الكلي فإنها تقوم بخفض أسعار الضرائب و تضيق وعائها عند ذلك ترتفع المقدرة المالية لدى الأفراد بتحرر أجزاء من دخولهم فيرتفع بذلك طلبهم الخاص و مجموع هذه الطلبات الخاصة يؤدي إلى تزايد الطلب الكلي، أما في حالة ما إذا استهدفت الدولة الحد من الطلب الكلي و هذه هي الحالة السائدة الآن في البلدان النامية التي تطبق برامج الإصلاح المالي الذي يشكل حجر الزاوية في الإصلاح الهيكلي، فإن الحكومة تعتمد إما إلى رفع أسعار الضرائب أو توسيع الوعاء الضريبي أو اللجوء إلى الإجراءات معاً، و يظهر من خلال ما سبق أن الحكومة الموريتانية تبنت أساساً الإجراءات المتمثلة في توسيع الوعاء الضريبي، حيث تم استحداث ضرائب جديدة لم تكن موجودة من قبل سواء في ذلك الضرائب المباشرة أو الضرائب غير المباشرة. و من الجدير بالذكر أن أثر هذين النوعين على مستوى الطلب الكلي مختلف فينما تمارس الضرائب المباشرة تأثيرها من خلال تخفيض الدخل النقدية بشكل مباشر فإن الضرائب غير المباشرة تحدث أثرها من خلال ارتفاع أسعار المنتجات.

و بوجود هذين النوعين من الضرائب في النظام الضريبي الموريتاني (كما رأيناه مفصلاً في الفصل الثالث) و كذلك استمرار الإصلاحات الضريبية، فلا شك أن ذلك أسهم إلى حد بعيد في تقليص الطلب الكلي داخل الاقتصاد الوطني فالضريبة التصاعدية مثلاً على الدخل و ضريبة الثروة باعتبارها ضرائب مباشرة تؤدي إلى تقليل ما هو متاح لدى الأفراد من نفود كذلك إلا أن الضرائب غير المباشرة و التي أدت إلى مضاعفة الأسعار في العشرية الأخيرة (*) كان لها أثر أكبر من أثر الضرائب المباشرة في تخفيض الطلب الكلي ذلك أن نسبة الموظفين في القطاع العام ضئيلة جداً إذا قورنت بعدد السكان لكن السؤال الذي يطرح نفسه هل هناك حقاً طلب كلي في موريتانيا يجب تقييده بتوسيع الوعاء الضريبي أو رفع أسعار الضرائب أو حتى بتقليص النفقات كما يذهب إلى ذلك صندوق النقد الدولي ؟ الحقيقة أن الطلب الكلي و خاصة الطلب الخاص يعاني أصلاً من ضعف القدرة التمويلية أو بمعنى آخر فإن الطلب الفعلي من وجهة نظري يحتاج إلى الرفع بدل محاولة تقليصه ذلك أن محاولة التقليص هذه في غالب الأحيان تؤدي إلى حرمان الطبقات المتوسطة و الضعيفة من مواد أساسية بسبب ارتفاع الأسعار، أما الطلب الذي يجب تقييده فهو ذلك الموجه للسلع الكمالية الترفية، فبتركز الدولة على محاولة الحد من هذا

(*) أنظر جدول مؤشرات أسعار الاستهلاك السابق.

الطلب يمكن أن تحدث أثرين أولهما إعادة توجيه جزء من ثروة الأفراد إلى سلع أخرى أكثر مردودية و ثانيهما الرفع من حصيلة الضرائب من طبقات تستطيع تحمل ذلك مما يسهم في إعادة توزيع الثروة.

III- أثر الضرائب على عرض العمل :

لقد سبق و أن قمنا بإعطاء عرض مفصل عن أثر الضرائب بمختلف أنواعها على عرض العمل حيث أظهرنا عن طريق منحى عرض العمل أن الأفراد يحاولون دوما زيادة عرضهم للعمل لتعويض الاستقطاعات الضريبية أو هذا ما يعرف بالأثر التعويضي و ذلك حتى يصلوا إلى مستوى معين تنعدم عنده قدرتهم على الرفع من عرض العمل عند ذلك فإن أي رفع للضريبة على دخول هؤلاء العمال سيؤدي لا محالة إلى التغير في سلوكهم الاستهلاكي و الادخاري، و كما سبق و أن ذكرنا فإنه في البلدان النامية يعتبر الإنفاق الاستهلاكي ضعيف المرونة في علاقته بالادخار و بالتالي فإن فرض ضريبة جديدة سوف لن يؤدي إلا إلى انخفاض الادخار أو انعدامه بل إنه قد يؤدي -بدافع احتفاظ بمستوى استهلاكي معين- إلى اتجاه الفرد نحو إسالة بعض عناصر ذمته المالية، أي إلى ادخار سلبي، و يشيع هذا النوع الأخير من ردود الفعل تجاه انخفاض الدخل كثيرا في موريتانيا سواء عن طريق الضريبة أو غيرها و يعود ذلك إلى أسباب عديدة أغلبها نفسية و اجتماعية، غير أنه لا يمكن إعطاء أرقام محددة عن الحجم الذي يمكن أن تتركه الضرائب على العمالة في موريتانيا نظرا لعدم وجود إحصاءات تهتم بمثل هذا النوع من الدراسات من جهة، و عدم اتضاح أثر الضرائب على عرض العمل في العديد من البلدان النامية و من بينها موريتانيا لأن عرض العمل فيها لا يخضع لمعايير السوق الحرة (العرض و الطلب) بشكل كبير.

نشير في الأخير إلى أن حجم العمالة يرتبط ارتباطا وثيقا بحجم النفقات العمومية و خاصة النفقات الاستثمارية سواء كانت ممولة بالضرائب أو غيرها و ما دامت السياسة المالية الموريتانية الحديثة تحاول قدر الإمكان الحد من هذه النفقات فإن ذلك سوف يؤثر لا محالة بشكل مباشر سلبا على حجم العمالة الوطنية هذا بالإضافة إلى تبني سياسة صريحة من طرف الحكومة تحد فيها من حجم القطاعات التي تقبل الاكتتاب فيها مما يعني إهمال بقية القطاعات الأخرى و هو ما يؤدي إلى ارتفاع البطالة، التي بلغت نسبتها في بداية التسعينات إلى 42% من القوى النشطة في المجتمع كما أنه لا توجد حتى الآن تأمينات ضد البطالة في موريتانيا. (1)

(1) الصوفي ولد الشيباني : مرجع سبق ذكره. ص 145

الفقرة الثانية : أثر الضرائب على ميزان المدفوعات.

هناك علاقة وطيدة بين وضع ميزان المدفوعات و السياسة المالية التي تنهجها أي حكومة ما، ففي ظل النظام المالي الذي يكون فيه العبء الضريبي مرتفعاً فإن رؤوس الأموال تهاجر من ذلك البلد -إلا إذا كانت هناك إجراءات ربح كبيرة تعوض خسارة تسديد الضريبة- نحو بلد آخر يكون الضغط الضريبي فيه أقل.

و تبين معادلة الدخل في ظل اقتصاد مفتوح كيفية العلاقة بين وضع ميزان المدفوعات و السياسة المالية التي تنهجها الحكومة :

$$Y = C_p + I_p + G + X - M \quad (1)$$

حيث C_p و I_p على التوالي الاستهلاك الخاص و الاستثمار الخاص و G الإنفاق الحكومي و X و M على التوالي الصادرات و الواردات. و بما أن حجم النفقات العامة يتم تمويلها أساساً بواسطة الضرائب و القروض، كذلك فإن حجم الاستثمارات الخاصة يتوقف على حجم الادخارات الخاصة، فإنه يمكن كتابة هذه المعادلة بالشكل التالي :

$$Y = C_p + I_p + T + R \quad (2)$$

و يمكن ترتيب حدود هذه المعادلة كما يلي :

$$I_p - S_p = M - X + R \quad (3)$$

و يتضح من هذه المعادلة أن وضع ميزان المدفوعات يرتبط بالحجم العام للاستهلاك عكسياً و كذلك الحجم الكلي للاستثمارات، فإذا كان حجم هذا الاستهلاك و الاستثمار أقل من حجم الدخل القومي (Y) فيعني ذلك أن ميزان المدفوعات يحقق فائضاً أما إذا كان الدخل القومي (Y) أقل من حجم الاستهلاك و الاستثمار داخل الاقتصاد الوطني، فإن ذلك سيؤدي إلى العجز لأن الدولة في ظل عدم الرغبة في التمويل بواسطة خلق النقود تلجأ إلى الاقتراض الأجنبي (كما هو الحال في موريتانيا) لتغطية النقص الحاصل في تمويل هذه النفقات العامة (I_G, C_G) مما يعني زيادة مديونية البلد و هو ما يؤدي إلى تعاضم قيمة بند هام من بنود النفقات العامة داخل ميزانية الدولة هو بند خدمة الدين الأجنبي و هو ما حدث بالفعل في موريتانيا كما سنرى في المبحث الموالي.

و كخلاصة عامة فإن تقصير الدولة أو عدم قدرة الضرائب على توفير التمويل اللازم داخل الاقتصاد الوطني يؤدي إلى التجاء البلد إلى القروض الأجنبية و هو ما يؤدي لاحقاً إلى عجز في ميزان المدفوعات. و يمكن أن ينظر إلى هذه النقطة من زاوية أخرى هي أن الضرائب تعمل دوماً على نقص الطلب الوطني و الذي يوجه جزء كبير منه إلى الاستيراد فإذا امتصت الضريبة جزء هاماً من هذا الدخل فإن ذلك سيؤدي إلى تخفيض الطلب خاصة على المواد الكمالية التي غالباً ما تكون مستوردة في البلدان النامية،

و على أساس هذا المبدأ الأخير تبني سياسات و برامج التصحيح الهيكلي التي تهدف بشكل رئيسي إلى إصلاح الخلل في ميزان المدفوعات الموريتاني الذي تناقص معدل العجز فيه من -7,05 مليار أوقية سنة 1985 إلى +0,64 مليار أوقية سنة 1989⁽¹⁾ ثم تراجع إلى -8,3 سنة 1993 و إلى 9,1 سنة 1997⁽²⁾ و لإن دلت هذه الأرقام على شيء إنما تدل على تذبذب كبير في رصيد ميزان المدفوعات الموريتاني.

المطلب الثالث : الآثار الاجتماعية للضرائب في موريتانيا.

إن الآثار الاجتماعية للضرائب لا تنفصل عادة عن الآثار الاجتماعية للنفقات إذا طرحنا جانبا الخلافات السابقة بشأن هذه النقطة، ذلك أن الضرائب هي الممول الرئيسي عادة للنفقات العامة. و يمكن أن يقاس الأثر الاجتماعي للضرائب من خلال نقطتين يتم في الأولى منهما التعرف على مدى نظرة المواطن إلى الضريبة (الضغط الضريبي) و في هذا الصدد يمكن القول أن الضغط الضريبي مرتفع جدا في موريتانيا ليس بسبب ارتفاع أسعار الضرائب و إنما بسبب تضايق المكلفين من الضرائب مما يجعلهم يمارسون مختلف أنواع التهرب الضريبي و الذي تختلف مستوياته من مكلف إلى آخر فهناك التهرب الواضح الذي يقوم به بعض رجال الأعمال و الموظفين الكبار داخل القطاع العام و التهرب الذي يقوم به أصحاب النشاطات المحدودة مما أدى إلى خلق سوق موازية داخل الاقتصاد الوطني ربما يكون حجمها أكبر بكثير من السوق الرسمية. أما النقطة الثانية فتتمثل في قياس درجة إعادة توزيع الثروة داخل الاقتصاد الوطني بواسطة الضرائب.

الفقرة الأولى : دور الضرائب في محاربة السوق الموازية داخل الاقتصاد الموريتاني.

إن المتبع لواقع الاقتصاد الموريتاني تستوقفه ظاهرة احتلت موقعا كبيرا داخل هذا الاقتصاد منذ فترة لكنها تضاغت كثيرا في السنوات الأخيرة و قد تمثلت هذه الظاهرة في الاقتصاد الموازي أي الاقتصاد غير الرسمي و إذا قلنا الاقتصاد غير الرسمي فنعني بذلك المفهوم الواسع للنشاط الاقتصادي الذي يتم بدون تحكم أو مراقبة من طرف السلطات العمومية و يتجسد ذلك في عدة أنواع منها : العمل الأسود (غير الشرعي)، العمل المتزلي، الصرف الموازي للأوقية، الادخار غير الرسمي (الاكتنار)، السوق السوداء، ...

و لاشك أن أسباب تعاظم أهمية هذا القطاع تكمن في تفاقم حدة الأزمات الاقتصادية التي كان و لا يزال يعاني منها الاقتصاد الموريتاني و المتمثلة في عدم مقدره الدولة على خلق مناصب شغل إزاء تزايد

(1) المكتب الوطني للإحصاء. تقارير مختلفة.

(2) Rapport annuel 1998. Op. cit. p. 17 et 42

عدد طالبي العمل، و كذلك عدم قدرة هذه السلطات على وضع إطار من القوانين (جبائية كانت أم اجتماعية) بالإضافة إلى التلاعب في تطبيق ما هو موجود منها.

وقد خلقت هذه الأمور المختلفة استياء كبيرا في نفوس المواطنين جعلهم يمارسون مختلف أنواع التهرب الضريبي، وهو ما يحتم على الدولة القيام بمحاربة هذا التهرب و أمام إخفاق الأدوات السياسية، لم يكن أمام الحكومة الموريتانية سوى استخدام الأدوات المالية المتمثلة في فرض غرامات مالية كبيرة على من يقومون بالنشاطات الاقتصادية السابقة الذكر، فحسب المادة 478 من القانون العام للضرائب الموريتاني فإنه يتم معاقبة المتهرب من تحصيل الضريبة بإلزامه بدفع غرامة قدرها 10000 أوقية لكل مخالفة⁽¹⁾ و قد تم تعديل هذه المادة في مشروع ميزانية الدولة لعام 2000 لتصبح الغرامة بـ 10% من المبلغ المستحق عندما يكون التأجيل أقل من شهرين و 25% عندما يكون التأخير أكثر من شهرين، كما أنه يعاقب على تأخير الإقرار المغنوم أو الدائن بغرامة قدرها 20000 أوقية للشهر، كما أنه في حالة تخفيض الأساس الضريبي أو الضرائب المستحقة يتم زيادة المبلغ بـ 10% إذا كان مبلغ الضرائب الذي تم التحايل عليه لا يتجاوز نصف الضرائب المستحقة فعلا، و بـ 25% إذا كان مبلغ الضرائب الذي تم التحايل عليه يتجاوز نصف الضرائب المستحقة فعلا، و في حالة الإخضاع المباشر بسبب غياب الإقرار يجد أدنى قدره 100 ألف أوقية.⁽²⁾ أما في حالة التحايل و عدم سداد مستقطعات و حسومات الضريبة الدنيا الجزافية، و ضريبة الدخل العقارية و المساهمة العقارية، فتم زيادة المبلغ المستحق بـ 40%.⁽³⁾ و قد أدت هذه الغرامات إلى التقليل من التهرب الضريبي في بعض المجالات إلا أن مفعولها لا يزال ضعيفا جدا إذا ما قورن بحجم النشاط الاقتصادي الموازي في مجالات تحتاج إلى مراقبة صارمة خصوصا النشاط التجاري و هو ما قد يستدعي إعادة تأهيل الإدارة الضريبية إن لم نقل النظام الضريبي بشكل عام.

الفقرة الثانية : دور الضرائب في إعادة توزيع الدخل.

إن الدور الذي تلعبه الضرائب في موريتانيا من أجل تحقيق توزيع عادل للدخول لا يزال محدودا جدا، إلا أنه مع ذلك لا يمكن الاستهانة بالدور الذي لعبته و لا تزال تلعبه الإصلاحات الضريبية في الرفع من الإيرادات الضريبية التي تطورت من 8,388 مليار سنة 1984 إلى 31,627 مليار سنة 1999، و هو ما يسمح للدولة بالرفع من مستوى تمويلها المحلي لنفقاتها العامة بما فيها النفقات الاجتماعية.

(1) Code général des Impôts. op. cit. p. 109

(2) Projet de lois de Finance 2000. op. cit. p. 31

(3) Ibid. p. 32

و في سبيل تحقيق العدالة الاجتماعية فقد تضمن النظام الضريبي الموريتاني عدة إعفاءات سبق و أن ذكرناها، كما تم منح إعفاءات إضافية حسب عدد أفراد الأسرة و زيادة دخل المكلف بـ 500 أوقية عن كل مولود جديد (بالنسبة لعمال القطاع العام و تخفيض معدل الضريبة بنفس المبلغ على عمال القطاع الخاص)، كما أسهمت الضريبة المرتفعة جدا في بعض الأحيان المفروضة على بعض السلع الكمالية في التخفيف من حدة تفاوت الثروة، كما أن تبني نظام ضرائب تصاعدية على الدخل له دور كبير في التقليل من تفاوت الدخول و الثروة إلا أن هذا الدور ظل دون المستوى المطلوب و يعود ذلك إلى عدة أسباب يمكن أن نجملها في النقاط التالية :

(1) طبيعة النشاط داخل الاقتصاد الوطني : و نعي بذلك أن أغلب الدخول التي تتولد داخل الاقتصاد الوطني تأتي عن طريق النشاط التجاري و ليس من الأجور التي تدفعها الدولة مما يصعب معه معرفة الدخل الحقيقي لغالبية المكلفين فيسهل بذلك تهربهم كليا أو جزئيا من الضرائب.

(2) ضعف مستوى الأجور بشكل عام و في القطاع العمومي بشكل خاص مما يؤدي إلى قلة حصيلة الضرائب المباشرة : حيث توجد دخول أكثر من 95% من عمال القطاع العام في الفئات المحصورة ما بين 6000 - 50000 أوقية أي أقل من 2,5 \$ يوميا، أما الأشخاص الذين يوجدون في فئات الدخل الأكبر من هؤلاء الفئات فإن أغلبهم يحصل عبر وسائل مختلفة على ضعف هذا المبلغ مما يعني أنه حتى و لو كانت نسبة الضريبة على دخولهم الرسمية مرتفعة شيئا ما فإنها لا تمثل إلا نسبة ضئيلة جدا مما يحصلون عليه بالطرق المختلفة الأخرى.

(3) و مما يمنع تقريب الفوارق بين الدخول، كذلك، بل يزيدا اتساعا قيام الدولة بفرض ضرائب غير مباشرة على السلع التي تستهلكها بشكل كبير الطبقات الفقيرة فيزيد العبء على هذه الطبقات، و تقل القدرة الاقتصادية لما لديها من دخول.

المبحث الرابع : دور القروض و (الساعات) في تمويل التنمية في موريتانيا

لقد سبق و أن أظهرنا الأهمية الكبيرة التي يحتلها التمويل الأجنبي في خطط التنمية الاقتصادية و الاجتماعية التي تبنتها موريتانيا سواء قبل البدء في تطبيق برامج التصحيح الهيكلي أو بعد ذلك، حيث بلغت نسبة التمويل للاستثمارات المخططة في المخطط الرباعي (1963-1966) أكثر من 90% بينما كان مخططا أن تبلغ 87% و في الخطة التي تليها (1970-1973) وصلت التمويلات الأجنبية

للاستثمارات المخططة نفس النسبة (90%) و ساهم التمويل المحلي بما نسبته 10% فقط، أما الخطة الاقتصادية و الاجتماعية الثالثة (1976-1980) فقد تراجعت فيها نسبة التمويل الأجنبية قليلا لتصل إلى 85% و ارتفعت هذه النسبة قليلا في المخطط الخامس (1981-1984) لتصل إلى 87%، و إذا كانت نسب التمويل الأجنبي مرتفعة جدا في المخطط الاقتصادي و الاجتماعية قبل برامج التصحيح الهيكلي مما يجعل البلد في غالب الأحيان مكبلا بالعديد من الشروط فإن هذه النسبة ظلت تقريبا على حالها في هذه البرامج حيث بلغت نسبة التمويل الأجنبي في برنامج التقييم الاقتصادي و المالي (1985-1988) نفس النسبة في الخطة الاقتصادية و الاجتماعية الخامسة أي 87% بينما لم يتجاوز التمويل المحلي 13%.

و وصلت نسبة التمويل الأجنبي في برنامج الاستثمار العمومي (1994-1996) المرافق لبرنامج الإصلاح الهيكلي (1995-1997) 87,3% من إجمالي المبالغ المستثمرة (64,5% منها في شكل هبات و أشباه هبات).

و هكذا فإنه يتضح أن حجم التمويل الأجنبي لخطط التنمية في موريتانيا ظل مرتفعا بشكل كبير جدا و يرجع ذلك إلى عدم كفاية الموارد المحلية من الضرائب و القروض الداخلية التي كان من المفروض أن يكون لها دور في عملية التمويل هذه إلا أن ضعف المدخرات الوطنية، و شيوع ظاهرة الاكتنز أدى إلى ضعف مساهمة هذه القروض في تمويل هذه الخطط كما يمكن أن نذكر هنا أن نسبة معتبرة في بعض الأحيان من هذا التمويل الأجنبي الذي تلقته موريتانيا كان بمثابة مساعدات اقتصادية و اجتماعية إلا أن النسبة الكبيرة منه كانت بمثابة قروض.

و بغرض إلقاء الضوء أكثر على هذه النقاط فسوف نتطرق بإيجاز للقروض الداخلية أولا ثم إلى المنح و المساعدات الأجنبية لموريتانيا على أن نتطرق في المطلب الثالث لدور القروض الأجنبية في تمويل التنمية في موريتانيا.

المطلب الأول : القروض العامة الداخلية.

إن تدني مستويات الأجور في موريتانيا و ضعف ثقة بعض المواطنين -ممن هم على وعي بأهمية توظيف المدخرات- في الدولة مما جعلهم يستثمرون رؤوس أموالهم خارج البلد، هذا بالإضافة إلى عدم الوعي بأهمية الادخار من طرف فئة كبيرة من ملاك الثروة مما جعلهم يلجؤون إلى الادخار السلبي أي الاكتناز التقليدي الذي يؤدي إلى تآكل قيمة النقود بمرور الوقت، جعلت نسبة هذه القروض في هيكل تمويل الخطط الاقتصادية التي تبنتها البلاد حتى الآن ضئيلة جدا. و نظرا لذلك فإن ما يظهر في مجاميع الحسابات القومية بشكل أساسي من القروض العامة الداخلية هي القروض التي يقدمها البنك المركزي

أو البنوك الأولية للدولة و كذلك القروض التي يصدرها البنك المركزي كدين على الاقتصاد (الإصدار النقدي)، هذا بالإضافة إلى الديون التي تقدمها بعض البنوك الأولية لبعض مؤسسات القطاع العام و الخاص، كما تقوم بعض مؤسسات القطاع العام أيضا كشركة SNIM بتقديم قروض للدولة. و بشكل عام يمكن الرجوع إلى الجدول التالي لتبين أهمية القروض الداخلية في موريتانيا.

الجدول IV-8 : الحالة الماضية للقروض الداخلية في موريتانيا (مليون أوقية).

الفترة	صافي ديون البنك المركزي على الدولة	صافي ديون البنوك الأولية على الدولة	مجموع صافي الديون على الدولة	ديون البنوك الأولية على الاقتصاد	الديون على المؤسسات العمومية	مجموع الديون على الاقتصاد	مجموع القروض الداخلية
1989	9.133	(328)	8.805	31.739	415	32.154	40.959
1990	9.707	(580)	9.127	35.411	448	35.859	44.986
1991	10.229	(663)	9.566	39.315	507	39.822	49.388
1992	9.857	(900)	8.957	40.101	559	40.660	49.617
1993	11.405	(247)	11.158	41.191	625	41.816	52.974
1994	9.925	(636)	9.289	42.500	690	43.190	52.479
1995	3.767	(2.416)	1.351	30.722	804	31.526	32.877
1996	(13.735)	(198)	(13.933)	34.634	864	35.498	21.565
1997	(25.663)	244	(25.419)	37.279	1.132	38.411	12.992
1998	(34.288)	(2.285)	(36.573)	39.835	1.112	40.947	4.374
1999	(38.600)	(8.959)	(47.559)	46.942	1.174	48.116	557

Source : Bulletin trimestriel. mars 2000. p. 19

عند تتبع تطور حجم القروض العامة الداخلية في موريتانيا نجد أنها كانت في البداية (1989) قد بلغت 40.959 مليار و أن ما نسبته حوالي 80% من هذه القروض (32.154 مليار أوقية) كانت بمثابة ديون على الاقتصاد أي خلق للنقود بدون مقابل في السوق (Création de la monnaie) بينما شكلت البقية (8.805 مليار) مجموع صافي الديون على الدولة بما فيها ديون البنك المركزي التي بلغت (9.133 مليار) بينما كانت ديون البنوك الأولية تجاه الدولة سالبة و هو ما يعني أن هذه البنوك مدينة للدولة بمبلغ قدره (0.328 مليار أوقية). و منذ سنة 1989 ظلت القروض الداخلية متزايدة بمعدل حوالي 4 مليون أوقية حتى سنة 1992 حيث ظل حجمها تقريبا هو نفسه في سنة 1991 في حين وصل مجموع هذه القروض أعلى قيمة خلال كل الفترة الميمنة في الجدول في سنة 1993 حيث وصل هذا المبلغ إلى 52.974

مليار أوقية و يعود ذلك إلى العجز الكبير في ميزانية الدولة خلال العام 1992 و 1993 و التراجع الكبير في حجم المساعدات الأجنبية منذ نهاية 1990 و حتى تلك الفترة مما أدى إلى ارتفاع حجم الديون على الدولة إلى أعلى قيمة له هو الآخر (11.158 مليار أوقية). و من أجل إظهار الأهمية النسبية لدور القروض الداخلية في تمويل النشاط الاقتصادي للدولة خصوصا في ظل تراجع حجم المساعدات و القروض الأجنبية و كذا الإيرادات الداخلية من ضرائب و غيرها ستتعرض لتطور القروض الداخلية حسب التوزيع القطاعي في موريتانيا من خلال الجدول التالي :

يظهر من خلال هذا الجدول أن قطاع الفلاحة (الزراعة، تربية المواشي و الصيد البحري) ظل يحصل على نسب كبيرة من حجم هذه القروض من سنة 1991 حتى 1994 التي بلغ فيها هذا الحجم أكبر قيمة له (17,737 مليار أوقية) في حين ظل هذا الحجم يتراجع إلى أن وصل سنة 1999، 10,993 مليار أوقية، و قد استحوذ قطاع الصيد في غالب الأحيان على أكثر من 90% من هذه القروض، أما قطاع الصناعة (مناجم، طاقة، صناعة تحويلية، بناء و أشغال عامة) فكانت نسبة ما يحصل عليه ضئيلة مقارنة بالقطاع الفلاحي حيث وصل حجم القروض التي استفاد منها سنة 1994، 3,877 مليار أوقية و وصل هذا الحجم 4,255 مليار سنة 1999، أما بالنسبة لقطاع الخدمات (التجارة، تنظيم عقاري، نقل، عبور، خدمات أخرى و مواصلات) فقد استفادت من حجم كبير من القروض ظل يتزايد باستمرار إذا ما استثنينا سنة 1998 التي شكلت استثناء على هذه القاعدة، و قد بلغ الحجم العام للقروض الموجهة لقطاع الخدمات سنة 1994، 15,969 مليار أوقية و وصلت هذا الحجم 20,412 مليار أوقية سنة 1999. و قد كانت نسبة كبيرة من هذه القروض تقدر بأكثر من 80% موجهة للتجارة. و بشكل عام ظل مجموع القروض (المسجلة و غير المسجلة) المقدمة للقطاعات الاقتصادية من طرف المؤسسات المالية يتزايد بمعدل 2,7 تقريبا إذا ما استثنينا سنة 1996 و 1998 اللتين تراجع فيهما هذا الحجم مقارنة بالسنة الموالية لكل منهما. و في الأخير فإنه يمكن القول أن حجم القروض الداخلية الموجهة لكافة القطاعات الاقتصادية كان لها دور كبير في تنمية هذه القطاعات بالنظر إلى حجمها العالم إلا أنه يمكن القول أنها لم تكن كافية.

الجدول IV-9 : الحالة الماضية لمجموع القروض حسب التوزيع القطاعي :

السنة	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
القطاعات									
الفلاحة، تربية المواشي و الصيد البحري :	15,249	16,002	16,410	17,737	14,695	14,023	13,143	11,984	10,993
زراعة	628	666	622	1,807	169	101	60	144	153
تربية المواشي	329	343	389	398	349	390	208	244	
الصيد البحري	14,292	14,993	15,399	15,532	14,177	13,532	12,875	11,560	10,840
صناعة :	4,324	3,720	3,758	3,877	3,626	3,667	3,408	4,261	4,255
مناجم	230	309	178	215	264	6	6	9	12
طاقة	342	123	163	188	181	175	169	234	285
صناعات تحويلية	2,540	2,171	2,381	2,266	2,058	2,430	2,169	2,338	2,617
بناء و أشغال عامة	1,212	1,117	1,036	1,208	1,123	1,056	1,064	1,680	1,341
خدمات	13,959	14,024	16,314	15,969	16,179	16,514	20,342	18,129	20,412
تجارة	11,239	11,493	13,362	12,710	12,658	12,825	16,385	15,514	16,658
تنظيم عقاري	127	60	49	46	46	46	46	1	313
نقل	225	218	393	225	223	181	225	243	495
عبور	659	516	479	599	538	533	511	523	526
خدمات أخرى و مواصلات	1,709	1,737	2,031	2,389	2,714	2,929	3,175	1,848	2,420
متنوعات أخرى	3,077	3,505	3,711	3,789	5,409	4,212	4,540	2,301	2,667
مجموع القروض المسجلة	36,609	37,251	40,193	41,372	39,909	38,416	41,433	36,639	38,327
قروض غير مسجلة	3,174	3,393	2,880	3,652	3,288	4,407	3,711	1,450	1,688
مجموع القروض	39,783	40,644	43,073	45,024	43,197	42,823	45,144	38,089	40,015

Source : Bulletin trimestriel. mars 2000. p. 23

المطلب الثاني : دور المساعدات الأجنبية في تمويل التنمية.

لقد كان للمساعدات الأجنبية التي ظلت تتلقاها موريتانيا منذ الاستقلال حتى يومنا هذا، دور كبير في تمويل التنمية الاقتصادية والاجتماعية، و قد كانت مصادر هذه التمويلات متعددة و يختلف حجمها عبر الأزمنة فبينما شكلت المساعدات المقدمة من طرف الخزينة العامة الفرنسية في بداية

الاستقلال نسبيا هامة حيث بلغت نسبة مساهمتها في ميزانية الدولة الموريتانية سنة 1960، 57% و 39% سنة 1962، كما شكلت المساعدات العربية و خاصة الخليجية منها نسبة معتبرة من المساعدات و بالإضافة إلى المساعدات التي تقدمها دول معينة إلى موريتانيا فإن هناك مساعدات تقدمها مؤسسات مالية دولية و إقليمية منها على سبيل المثال المعونات الفنية المقدمة من الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي و الاجتماعي التي بلغت عام 1989، 80 ألف دينار كويتي، كما استفادت موريتانيا في إطار العون الإنمائي الرسمي الميسر من وكالات الأمم المتحدة الإنمائية من 201,4 مليون دولار خلال الفترة (1981-1988) و غالبا ما تكون المساعدات و الهبات الأجنبية المقدمة إلى موريتانيا موجهة إلى استثمارات معينة محددة حسب الاتفاق بين الحكومة الموريتانية و الجهة المانحة للمساعدة، لذلك فإنه كان لهذه المساعدات أثر إيجابي كبير في بناء المدارس و المستشفيات و الطرقات و توفير المياه في مناطق عديدة من الوطن. و بغرض تتبع حجم و آثار هذه المساعدات فسوف نقوم بالتقسيم التالي :

الفقرة الأولى : حجم و مصادر المساعدات الأجنبية.

يختلف حجم و مصدر المساعدات الدولية التي تتلقاها موريتانيا من فترة زمنية إلى أخرى فبينما شكلت المساعدات الفرنسية في فترة الستينات كما رأينا سابقا المصدر الرئيسي للمساعدات الأجنبية فإنه في نهاية الستينات و السبعينات شكلت المساعدات العربية نسبة معتبرة من الحجم العام لهذه المساعدات، و في الثمانينات كانت موريتانيا تحصل على الحجم الكبير من مساعداتها من طرف مجموعة (DAC) و أطراف أجنبية متعددة أخرى بالإضافة إلى المساعدات العربية، و في بداية التسعينات تقلصت المساعدات الموجهة إلى موريتانيا و خاصة من المصادر العربية بسبب موقف موريتانيا المساند للعراق في حرب الخليج، و في نهاية التسعينات كانت المساعدات التي تتلقاها موريتانيا تأتي أغلبها من مصادر أوروبية سواء في ذلك الاتحاد الأوربي الذي يقدم مساعدات لموريتانيا ضمن ما يعرف باتفاقيات لومي أو إحدى دول هذا الاتحاد، و في الوقت الراهن فإن حجم هذه المساعدات لا يزال معتبرا حيث شكلت الهبات نسبة 24,88% من مصادر تمويل ميزانية الدولة لعام 2000، كما شكلت أشباه الهبات نفس السنة 23,73% من هذه المصادر.⁽¹⁾

و من المتوقع أن تصل النسبة الأولى في العام 2001، 28,74% و الثانية 34,70%. و نظرا لعدم تمكننا من الحصول على إحصاءات مفصلة عن حجم هذه المساعدات في التسعينات فإننا سنكتفي هنا بعرض تطور المعونات الفنية و المنح التي حصلت عليها موريتانيا خلال فترة الثمانينات.

(1) Projet de lois de Finance 2000. p. 19

الجدول IV-10 : المساعدات الفنية و المنح التي تحصلت عليها موريتانيا من جميع المصادر
المانحة للعون.

الفترة 1984-1988				الفترة 1981-1984				الفترة
المجموع	متعدد الأطراف	الدول العربية	مجموعة الـ DAC	المجموع	متعدد الأطراف	الدول العربية	مجموعة الـ DAC	المصدر
523	115	54	354	405	119	55	231	الحجم

المصدر : التقرير الاقتصادي العربي الموحد 1990. ص. 390

يظهر من خلال هذه المعطيات أن المساعدات التي تحصلت عليها موريتانيا في الفترة الأولى كانت معتبرة إلى حد ما حيث وصل مجموعها في نهاية الفترة إلى 405 مليون دولار يشكل الجزء الأكبر منها من المساعدات (أكثر من 60%) التي قدمتها مجموعة الـ DAC بينما شكلت المساعدات المقدمة من الدول العربية و التي يأتي أغلبها من الدول الخليجية و العراق ما نسبته حوالي 13,5% من مجموع هذه المساعدات أما الجزء المتبقي من هذا المبلغ و الذي يمثل حوالي 26,5% فهو عبارة عن مساعدات متعددة الأطراف، و يلاحظ في الفترة الثانية أن الحجم العام لهذه المساعدات ارتفع إلى 523 مليون دولار أي بزيادة قدرها 118 مليون دولار عن الفترة الأولى و قد كان السبب في هذه الزيادة هو الارتفاع الكبير في حجم المساعدات المقدمة من مجموعة الـ DAC التي وصلت إلى 354 مليون دولار بينما بقي حجم مساعدات الأطراف الأخرى تقريبا عند مستواه في الفترة الأولى و لاشك أن لهذا الحجم الكبير من المساعدات أثر كبير على مستوى التنمية في موريتانيا.

الفقرة الثانية : الدور الاقتصادي و الاجتماعي للمساعدات.

لقد لعبت المساعدات المالية دورا كبيرا في إنشاء العديد من المرافق الاقتصادية و الاجتماعية في البلاد، خصوصا بناء الشوارع و المدارس و المساجد و المستشفيات، و يكفي أن نذكر في هذا الصدد أن أطول طريق في البلاد (1100 كلم) و الذي بدأ العمل فيه في السبعينات و اكتمل في أواسط الثمانينات تم تمويله بنسبة أكبر من 80% من دولة الكويت، و أن أغلب الإعداديات و الثانويات التي بنيت في نهاية السبعينات و بداية الثمانينات مولت بالكامل أو بنسبة كبيرة من طرف العراق، و أن البعض منها تم تمويله من طرف الجماهيرية الليبية، بالإضافة أن أكبر مسجد في البلاد تم تمويله بالكامل من طرف المملكة العربية السعودية و كذلك بعض المؤسسات التعليمية الهامة (كالمعهد العالي للدراسات و البحوث الإسلامية) كما تم إنشاء العديد من المستشفيات بتمويل أجنبي و التي منها على سبيل المثال

مستشفى صباح الذي تم تمويله من طرف الكويت و كذلك مستشفى اكتمل بناؤه و تجهيزه العام الماضي فقط بلغت تكلفته الإجمالية أكثر من 11 مليون فرنك فرنسي مموله بشكل كامل من طرف دولة الإمارات العربية.

نشير في الأخير إلى أن كل هذه المنجزات السابقة الذكر لا تمثل إلا أمثلة قليلة جدا من إنجازات كبيرة في ميادين مختلفة ساهمت فيها و لا تزال تساهم المساعدات العربية التي لا تمثل في حد ذاتها إلا حوالي 13,5% من حجم المساعدات الأجنبية الموجهة لموريتانيا في فترة الثمانينات، و قد تراجعت هذه النسبة كثيرا في بداية التسعينات، و لا يزال مستواها العام منذ تلك الفترة لم يصل إلى ما كان عليه في الثمانينات، مما جعل المساعدات الأخرى المقدمة من طرف المنظمات الدولية الأخرى، و مساعدات الدول الصناعية تمثل نسبة هامة من الحجم العام للمساعدات الأجنبية التي تحصل عليها موريتانيا في الوقت الراهن، إلا أن المساعدات الأجنبية بشكل عام لم تكن كافية في أي فترة لتوفير التمويل اللازم الذي عجزت الإيرادات المحلية عن توفيره مما أدى إلى اللجوء إلى القروض الأجنبية منذ نهاية السبعينات، و بشكل كبير في الثمانينات و التسعينات.

المطلب الثالث : دور القروض الأجنبية في تمويل التنمية بموريتانيا.

لم يكن أمام موريتانيا في ظل عدم كفاية الموارد المالية المحلية و المساعدات الأجنبية من جهة، و تزايد حاجيات المواطنين و توسع النشاط الاقتصادي للدولة من جهة أخرى، منذ أواسط السبعينات، سوى التوجه إلى الأسواق المالية العالمية التي تميزت في تلك الفترة بوجود فوائض مالية كبيرة قابلة للإقراض، مما شجع البلدان النامية بما فيها موريتانيا إلى اللجوء إلى هذه الأسواق لسد العجز في نقص الموارد المالية لديها.

و يتجسد هذا النقص فيما يعرف بفجوة الموارد الداخلية التي هي عبارة عن الفرق بين حجم الادخارات المحلية و الاستثمارات و هي فجوة كبيرة جدا في موريتانيا لأسباب سبق و أن ذكرناها كما تتجسد الحاجة لتمويل النقص في الموارد المالية أيضا من خلال ما يعرف بفجوة التجارة الخارجية و التي هي عبارة عن الفرق بين حجم الصادرات و الواردات للدولة، و تعبر هاتان الفجوتان عن نفسيهما بدرجة أو بأخرى من خلال مستوى العجز أو الفائض في كل من ميزانية الدولة و ميزان المدفوعات، لذلك فإن الأثر الاقتصادي للقروض الأجنبية يمكن قياسه من خلال معرفة دوره في تحقيق التوازنات الداخلية و التي من أهمها تحقيق التوازن في ميزانية الدولة و كذلك التوازنات الخارجية التي تظهر هي الأخرى من خلال التوازن في ميزان المدفوعات، و إذا كان سد هذه الفجوة هو المبرر الأكثر منطقية

للجوء إلى القروض الأجنبية في موريتانيا فإنه من الملاحظ أن الحجم الكبير من هذه القروض الذي استلمته موريتانيا منذ السبعينات (تطور حجم الديون الخارجية لموريتانيا من 0,083 مليار دولار سنة 1970 إلى 1,362 مليار دولار سنة 1980، و وصل سنة 1984 إلى 1,552 مليار دولار) و حتى أواسط الثمانينات لم يسهم في تحسين وضعية ميزانية الدولة و لا ميزان المدفوعات، بل على العكس من ذلك زاد العجز في ميزانية الدولة إلى ٢٢ و في ميزان المدفوعات إلى ٢٢ مما اضطر الحكومة الموريتانية في ظل هذه العجز الكبيرة و وضعية اقتصادية متدهورة بسبب آثار الجفاف إلى اللجوء إلى تطبيق برامج التصحيح الهيكلي بغية الحصول على مزيد من القروض الأجنبية التي يفترض أن تعيد للاقتصاد الوطني التوازن العام الداخلي و الخارجي و ذلك قبل أن تترك بصمات حقيقية على التنمية الاقتصادية و الاجتماعية، و هو ما تحقق بالفعل حيث حققت ميزانية الدولة خلال برنامج التقويم الاقتصادي و المالي فوائض هامة يمكن أن تسهم في تمويل استثمارات عامة كما أن البرامج الأخرى و خاصة الأخيرة منها حققت ميزانية الدولة فيها فوائض معتبرة و تم تقليص حجم العجز في ميزان المدفوعات إلى حد كبير و سجل في سنتين هما () فائضا، و بغرض تفصيل الدور الاقتصادي لهذه القروض فإننا سنقوم بالتقسيم التالي :

الفقرة الأولى : تطور حجم القروض الأجنبية.

تفاوتت البيانات المتعلقة بالدين العام الخارجي الموريتاني من مصدر لآخر إلا أن كل المصادر تتفق على ارتفاع حجم المديونية الموريتانية، حيث تطور حجمها من 0,083 مليار دولار سنة 1970 إلى 1,362 مليار سنة 1980 و وصل سنة 1984 إلى 1,552 مليار دولار و هو ما يمثل 340% من PIB. و بعد هذه الفترة بالذات بدأت موريتانيا بتطبيق برامج التصحيح الهيكلي بغية إعادة جدولة ديونها و الحصول على قروض جديدة، فواصلت بذلك مديونية البلاد ارتفاعها بوتيرة متسارعة إلى أن وصلت إلى 2,227 مليار دولار سنة 1990 و هو ما يعادل 226,7% من الناتج المحلي الإجمالي⁽¹⁾ و لكننا قبل أن ندخل في تفصيل تطور حجم القروض الأجنبية منذ البدء، سنتطرق إلى مسألة هامة كان لها دور كبير هي الأخرى في ارتفاع حجم هذه الديون و يتعلق الأمر هنا بما عرف ببرامج إعادة الجدولة التي طالبت بها موريتانيا منذ 1984.

(1) محمد الأمين ولد سيدينا : مرجع سبق ذكره. ص. 37

I- إعادة جدولة الديون الموريتانية :

قامت بلدان نامية عديدة خلال السبعينات و أوائل الثمانينات بزيادة قروضها زيادة كبيرة، و في حين قامت البلدان متوسطة الدخل بالاقتراض في معظم الأحوال من القطاع الخاص، و بصورة خاصة من البنوك التجارية، كانت معظم البلدان المنخفضة الدخل أقل قدرة على الحصول على التمويل الخاص فاقترضت مباشرة من حكومات أخرى أو هيئات ائتمان تصدير رسمية، أو حصلت على قروض خاصة بضمان تلك الهيئات، و عندما بدأت العديد من هذه البلدان تعاني صعوبة في خدمة ديونها في أوائل و منتصف الثمانينات، سارعت إلى المطالبة بإعادة جدولة ديونها، و وسط مخاوف الدائنين خصوصا غير الرسميين التي شكلت ما يعرف بنادي باريس، قام هذا الأخير بإعادة جدولة العديد من ديون البلدان النامية وفق شروط مختلفة يمكن إظهارها من خلال الجدول التالي، و في نفس الوقت عرض صندوق النقد الدولي، و بنوك التنمية المتعددة الأطراف و هيئات ائتمان التصدير، على البلدان المدينة قروضا جديدة لدعم برامج التكيف الاقتصادي التي بدأت تنفيذها آنذاك.

الجدول IV-11 : شروط نادي باريس لإعادة جدولة ديون البلدان النامية.

التاريخ	عدد عمليات إعادة الجدولة	المبلغ الموحد (مليون دولار)	الرصد أو التدفق	رصيد العمليات
قبل أكتوبر 1988	81	22803	اتفاقات التدفق	
أكتوبر 1988 - يونيو 1991	28	5994	اتفاقات التدفق	
ديسمبر 1991 - ديسمبر 1994	26	8857	اتفاقات التدفق	
منذ يناير 1995	34	14664	اتفاقات للرصيد	2518
منذ يناير 1976	5	2775	اتفاقات للرصيد	709

المصدر : التمويل و التنمية. ديسمبر 2000. ص. 42

و هكذا وافق نادي باريس بصورة متزايدة على إعادة جدولة معظم أو كل مدفوعات أصل الدين و الفائدة المستحقة للعديد من البلدان النامية حيث وافق النادي على 81 إعادة جدولة للتدفق المالي بشروط غير ميسرة مع 27 من البلدان التي تعرف الآن بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون مؤجلا مدفوعات تصل إلى حوالي 23 مليار دولار، كما قام النادي كذلك بإعادة جدولة 28 من الديون لعشرين بلدا، وفقا لشروط تورنتو و التي هي عبارة عن خيارات ثلاث من اقتراح كل من فرنسا و بريطانيا و إحدى الدول الدائنة الأخرى، يقضي الاقتراح الفرنسي بخفض المدفوعات المستحقة بنسبة الثلث و إعادة جدولة الباقي، بينما كان اقتراح بريطانيا يتمثل في خفض أسعار الفائدة على القروض التي تتم إعادة جدولتها،

أما الاقتراح الثالث فيقضي بإعادة جدولة القروض بفترات سماح أطول رغم أن هذا لم يكن ليؤثر على القيمة الدفترية للديون المستحقة التي استمر تقديرها بمائة سنت للدولار الواحد، وهكذا أصبحت هذه الاقتراحات تعرف باسم "شروط تورنتو". وقد تم أثناء هذه الفترة إلغاء جزئيا أو إعادة هيكلة حوالي 6 مليار دولار بأسعار فائدة أقل من أسعار السوق غير أن ذلك لم يكن كاف لمنع البلدان النامية من طلب إعادة جدولة الديون مرة أخرى، عند ذلك طرح جون ميجور، وزير مالية بريطانيا آنذاك في سبتمبر 1990 في اجتماع الكومنولث البريطاني في ترينداد، فكرة أن تخفيض القيمة الراهنة بنسبة الثلثين (67%) من رصيد الدين سيكون أكثر واقعية، و بدلا من ذلك وافق دائنو نادي باريس في 1991 على زيادة درجة التيسير إلى 50% - ما يسمى بشروط لندن - مع إمكان توسيع الشروط الميسرة لتشمل الرصيد الكامل للدين بعد فترة معينة - ثلاثة أعوام في العادة - من الأداء الاقتصادي الجيد (1) و لم يتوصل نادي باريس إلى توافق الرأي بشأن زيادة تيسير إعادة الجدولة إلى 67% إلا في قيمة نابولي الاقتصادية في 1994 و منذ يناير 1995 تم إعادة جدولة 34 من ديون البلدان المنخفضة الدخل وفقا لشروط نابولي و ما بين 1991 حتى 1994، 26 اتفاقية إعادة جدولة وفقا لشروط لندن و منذ يناير 1996، 598 اتفاقية لإعادة جدولة الديون وفقا لشروط ليون التي يصل معدل تيسير الديون فيها إلى 90% . و عليه فإنه انطلاقا من هذا العرض المفصل يمكن القول بأن ظاهرة إعادة جدولة الديون ظاهرة عالمية ميزت نهاية القرن العشرين.

أما فيما يتعلق بموريتانيا فإنها استفادت من نوعين من إعادة الجدولة (2).

1- حصلت موريتانيا بالاتفاق مع نادي باريس على ثلاث اتفاقيات (3) إعادة جدولة تخص الأعوام 1985-1986 و 1987 بالشروط التالية : فترة دعم متوسطة لمدة 14 شهرا خاصة بالتأخرات في 1984/12/31، و فترة قرض إجمالية قدرها 12 سنة منها خمس سنوات إعفاء و سبع للسداد، و خلال هذه الفترة تمت إعادة جدولة 254 مليون دولار و في الفترة 1988-1990 حوالي 103 مليون دولار، و هذه الأخيرة تمت وفق شروط تورنتو.

2- أما على المستوى الثنائي فتمت إعادة جدولة الديون بصيغة أكثر ملاءمة خصوصا مع البلدان العربية الدائنة كالسعودية و الجزائر و فرنسا و الصين، في حين قامت العديد من البلدان بالإعفاء

(1) روبرت باول (Robert Powell) : مجلة التمويل و التنمية. ص. 44

(2) Synthèse de programme de redressement économique et financier. (PREF). Ministère de plans. 1993-1998. p. 10

(3) الصوفي ولد الشيباني : مرجع سبق ذكره. ص. 128

الكامل لديونها المستحقة على موريتانيا و من هذه الدول الدانمارك و كندا و ألمانيا و إعفاء جزئي من الديون الفرنسية و بذلك بلغت مجموع الديون المعفاة 111 مليون دولار. و مما لاشك فيه أن إعادة الجدولة هذه ذات أثر آبي طيب على الأداء الاقتصادي لكنها في المقابل قد تمثل كوابح للتنمية في المستقبل إذا لم يتم التعامل معها بحكمة.

II- تطور الحجم العام للقروض الأجنبية :

كما سبق و أن ذكرنا فإن حجم الديون الموريتانية تطور بشكل متسارع ما بين 1970 و 1990 كما ظل الحجم العام لهذه الديون في ارتفاع مستمر طوال السنوات العشر الماضية، رغم محاولة الحكومات التستر على حجم هذه الديون نظرا لارتفاع مستوياتها بالنسبة إلى الناتج المحلي الخام و إلى الصادرات الوطنية و الذي بلغ أعلى مستوياته في نهاية الثمانينات كما سيظهر من خلال الجدول التالي :

الجدول IV-12 : الديون الخارجية المتراكمة على موريتانيا (مليون دولار).

1990	1985	1980	1975	1970	
2227	1527	833	189	27	الديون المتراكمة
195	78	30	40	4	خدمة الدين
%209	%220	%120	%40	%11	نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي
%43	%21	%17	%22	%3	نسبة الدين العام إلى الصادرات

المصدر : محمدن ولد أحمد سالم : "الاقتصاد الموريتاني". مرجع سبق ذكره. ص. 113

عند إعادة النظر إلى هذا الجدول و لو بشكل سريع يظهر أن حجم الديون المتراكمة على موريتانيا يتزايد بمعدلات كبيرة جدا خلال كل خمسة أعوام و هو ما أدى إلى التزايد الكبير في حجم خدمة الدين فبينما تضاعف حجم الديون سبع مرات ما بين 1970 و 1975 فقد تضاعف حجم خدمة الديون عشر مرات أي من 4 إلى 40 مقابل 27 إلى 189 و بينما تراجع حجم المبلغ المخصص لخدمة الديون من 40 إلى 30 خلال الفترة 1975-1980 فقد تضاعف حجم الديون الخارجية من 189 إلى 833 أي أنه تضاعف بأكثر من 4 مرات و يعود ذلك إلى الصعوبات الاقتصادية التي شهدتها موريتانيا خلال تلك الفترة، و إثر انتقال حجم الديون من 833 إلى 1527 خلال الفترة 1980-1985 تضاعف حجم خدمة الدين من 30 مليون دولار إلى 78 مليون دولار كما تزايد كل من حجم الديون سنة 1990 إلى 2227 مليون دولار و معدل خدمة الديون إلى 195 مليون دولار. أما فيما يتعلق بنسبة الدين

إلى PIB فإنها ظلت تتضاعف طوال هذه السنوات حتى وصلت سنة 1984 إلى 340% من PIB و 209% من PIB سنة 1990 و هو ما يعكس الوضعية الحرجة التي وصلت إليها مستويات الديون الموريتانية. أما بعد سنة 1990 فرغم عدم حصولنا على معلومات مفصلة عن حجم و مستوى الديون الخارجية المتراكمة على موريتانيا فإن ما نستطيع تأكيده هو أن الحجم العام لهذه الديون تزايد بمعدلات معتبرة كما يدل على ذلك حجم المشاريع المنجزة بواسطة قروض أجنبية بما فيها مشروع دومسات و كذا مبلغ 500 مليون دولار كان من المتوقع أن تحصل عليها موريتانيا ابتداء من 1998 هذا بالإضافة إلى النسب الكبيرة التي يحتلها التمويل الأجنبي في برامج التصحيح الهيكلي الذي سبق و أن أشرنا إليه و كذلك نسب هذا التمويل في ميزانية الدولة التي من المتوقع أن تصل سنة 2001 إلى 36,56% (ما بين الاقتراض و أشباه الهبات التي هي عبارة عن ديون ميسرة).

الفقرة الثالثة : الآثار الاقتصادية للقروض الأجنبية في موريتانيا.

لقد سبق و أن ذكرنا أن الآثار الاقتصادية و حتى الاجتماعية للقروض العامة سواء كانت داخلية أو خارجية إنما تتوقف بطبيعة الحال على أوجه استخدام حصيلة هذه القروض، فقد تستخدم هذه الحصيلة في استيراد السلع الاستهلاكية فتؤدي إلى زيادة المعروض من هذه السلع مما يحول بالتالي دون ارتفاع أسعارها في السوق المحلية لكن هذه العملية لا تضيف إلى الطاقة الإنتاجية للبلد، و هو ما يبدد حصيلة هذه القروض في أعراض غير إنتاجية في وقت يلتزم فيه البلد المدين بتحويل جانب من دخله القومي لدائنيه أداء لخدمة الدين، أما استخدام حصيلة القرض الأجنبي استخداما رشيدا في استيراد سلع إنتاجية لأغراض التنمية الاقتصادية أو في الرفع من الطاقة الإنتاجية للبلد عن طريق زيادة المساحات المزروعة و الرفع من المقدرة الصناعية للقطاع الصناعي و تحسين أداء الخدمات فيؤدي إلى زيادة تراكم رأس المال الذي يؤدي هو الآخر إلى الرفع من هذه الطاقة الإنتاجية.

و فيما يتعلق بموريتانيا فإن القروض الأجنبية و التي كان لها دور كبير في تمويل خطط التنمية الاقتصادية في البلاد، كانت تعمل من أجل تحقيق هدفين مختلفين يتعلق الأول منهما بالخروج من ميزانية الدولة و ميزان المدفوعات من حالة العجز إلى حالة الفائض و قد تحقق ذلك في ميزانية الدولة طبعاً و تناقص إلى حد بعيد مستوى العجز في ميزان المدفوعات.

أما الهدف الثاني فيتعلق بالرفع من الطاقة الإنتاجية داخل الاقتصاد الوطني و في هذا الصدد فقد تم الرفع من المساحات المزروعة على ضفاف نهر السنغال و إقامة سدود كبيرة كان لها دور كبير في الرفع من الإنتاج الزراعي كما تم في هذه الفترة استيراد أدوات زراعية متطورة و فيما يتعلق بالقطاع

الصناعي فقد تم استيراد أكثر من 70% من الأسطول البحري الموريتاني بعد 1985 و كذا إقامة موانئ بحرية ذات سعة كبيرة جدا و قد تم تحويل جزء كبير من هذه الاستثمارات عن طريق القروض الأجنبية فمينااء الصداقة مثلا الذي قامت جمهورية الصين الشعبية ببنائه ثم تمويله بالقروض الأجنبية بنسبة كبيرة خاصة الصينية منها.

و في هذا الإطار فإنه يجب التنويه بالدور الكبير الذي لعبته القروض الصينية في إقامة العديد من منشآت البنية التحتية و يرجع ذلك إلى اشتراط الصين الإشراف و التأكد من توظيف القروض التي تقدمها وفق ما طلبت له هذه القروض أصلا، أما في المجال الخدمي فإن القروض الأجنبية ساهمت إلى حد بعيد مضاعفة عدد المدارس و والمستشفيات الموجودة في البلد، غير أن هذا كله لا يعني أن كل القروض التي حصلت عليها موريتانيا استخدمت في أغراض التنمية، بل و حتى أن السياسة المالية كلها كانت في خدمة التنمية.

المبحث الخامس : الآثار غير المرغوبة للسياسة المالية على التنمية

في موريتانيا

إن جميع الآثار التي ذكرناها حتى الآن للسياسة المالية على التنمية الاقتصادية و الاجتماعية في موريتانيا هي آثار إيجابية غير أن ذلك لا يعني أنه ليس هناك أية آثار سلبية أو أن هذه الآثار دوما إيجابية.

فإذا كانت السياسة المالية التوسعية ينجم عنها أثر إقصاء يؤدي بالمؤسسات الخاصة إلى الانسحاب من السوق عندما تكون غير قادرة على تحمل سعر الفائدة الذي يرتفع بسبب مزاحمة القطاع العام للقطاع الخاص في طلب الأموال داخل السوق المالية، فإن السياسة المالية الانكماشية و التي غالبا ما تصاحب تطبيق برامج الإصلاح الهيكلي ذات ثمن باهظ اجتماعيا و حتى اقتصاديا في بعض الأحيان، كذلك فإن غياب سوق مالية محلية يتم داخلها عرض و طلب رؤوس الأموال يضيع فرص استثمار عديدة تشكل خسارة فرصتها خسارة بعينها.

و الملاحظ أن السياسة المالية في موريتانيا رغم الإصلاحات الكبيرة في النظام الضريبي الذي يمكن من خلاله الاستغناء عن الكثير من القروض الأجنبية التي أصبحت حملا ثقيلًا يعيق التنمية في البلاد و يظهر

ذلك من خلال النسبة التي تشكلها هذه الديون من PIB و التي وصلت إلى نسب كبيرة كما رأينا سابقا (340% سنة 1984 و 209% سنة 1990) كما وصلت نسبتها إلى الصادرات الوطنية 43% سنة 1990. وعلى كل حال فسنحاول هنا إعطاء عرض موجز لهذه الآثار غير المرغوبة للسياسة المالية اقتصاديا و اجتماعيا مع أن الآثار الاقتصادية و الاجتماعية تشابك إلى حد بعيد و يؤدي بعضها للبعض الآخر.

المطلب الأول : الآثار الاقتصادية غير المرغوبة.

تمثل الآثار غير المرغوبة اقتصاديا في الارتفاع المستمر لحجم المديونية الموريتانية بنسب كبيرة و هو ما قد يؤدي إلى أن تقف الدولة عاجزة في يوم من الأيام عن الوفاء بخدمة ديونها الخارجية كذلك فإن النظام الضريبي الموريتاني رغم الإصلاحات الضريبية المتعددة لا يزال يقوم بفرض ضرائب مرتفعة نسبيا على نشاطات معينة و إعفاء نشاطات أخرى قانونيا أو فعليا رغم أن بعض هذه النشاطات أوعية كبيرة تتسع لفرض و تحصيل ضرائب متعددة و من أمثلة هذه الأوعية الثروة الحيوانية التي تخسر الدولة إثر عدم تحصيل الضرائب الرمزية المفروضة عليها حوالي (؟؟ مليار أوقية)، و لاشك أن تركيز فرض الضريبة على جانب معين من النشاط الاقتصادي و التساهل في تحصيلها و فرضها على نشاطات اقتصادية كبيرة أخرى إنما يشجع بشكل كبير على التهرب الضريبي الذي بات يشكل ظاهرة من الظواهر العادية داخل الاقتصاد الموريتاني.

الفقرة الأولى : تفاقم أزمة المديونية الموريتانية.

إن اهمالك الدولة الموريتانية في نهاية السبعينات و الثمانينات و سهولة حصولها على القروض الأجنبية جعلها تتحول في ظرف وجيز من أقل البلدان مديونية في سنة 1975 إلى أكبرها مديونية سنة 1984 حيث تطورت هذه المديونية من 0,083 مليار دولار سنة 1970 إلى 1,362 مليار دولار سنة 1984، و لا نعني هنا طبعا بأكبرها مديونية حجم الديون الأجنبية و إنما مؤشرا أكثر دقة و تعبيرا من ذلك و هو نسبة هذه الديون الخارجية إلى الناتج الداخلي الخام و إلى حجم الصادرات الكلية للبلد حيث بلغت سنة 1985 النسبة الأولى 220% و بلغت نسبة الديون إلى الصادرات في نفس السنة، 21% و بعد هذه الفترة قامت موريتانيا بإجراء عمليات إعادة هيكلة مع صندوق النقد الدولي و عدد آخر من الدائنين حصلت بموجبه على قروض جديدة و هو ما سيزيد الأمور في المستقبل تعقيدا. فعمليات إعادة الجدولة و إن خففت إلى حد بعيد من حجم ما يجب دفعه لخدمة الديون في الوقت الراهن إلا أنها تضع عراقيل كبيرة مستقبلا في وجه تحقيق التنمية الاقتصادية حيث سيوجه جزء هام من عائدات الصادرات

أكبر بكثير مما يصرف حاليا في خدمة الديون الخارجية و هو ما قد يصعب تحمله على البلدان الضعيفة المثقلة بالديون، و قد أثبتت تجارب مختلفة أن العديد من البلدان النامية بما فيها موريتانيا رغم إعادة جدولة ديونها و حصولها على قروض جديدة فإنها حققت تحسنا ضئيلا في سياسات الاقتصاد الكلي (التغير في النمو الصناعي، التغير في النمو الحقيقي للصادرات، التغير في الناتج المحلي الإجمالي، ...) (1) مما يعني أن الفرضية الأصلية التي يحتج بها عادة عند اللجوء إلى القروض الأجنبية و التي تركز على أن المدين سيقوم باستثمار هذه القروض و أن ذلك الاستثمار سيحقق فائضا يسمح بتسديد الديون و بقاء الاستثمار كربح للبلد المدين و هذا ما يعني أن النتائج الاقتصادية الكلية التي تم تحقيقها يجب أن تكون حسنة جدا بحيث تسمح على الأقل بتسديد خدمة الدين في موعده دون اللجوء إلى إعادة جدولة كلما اقترب موعد التسديد و هو ما سيخلق عبئا ثقيلا من الديون على أجيال المستقبل (تمت إعادة جدولة كمية كبيرة من ديون موريتانيا على مدى أكثر من 25 سنة) دون مقابل يمكن أن يساعدها في تسديد هذه الديون و هذا بالطبع ما سيؤدي إلى ارتفاع الضغط الضريبي في المستقبل انطلاقا من المقولة السائدة "كل دين اليوم هو ضريبة غدا" و هذا في حد ذاته لا يشجع التنمية.

الفقرة الثانية : الآثار غير المرغوبة بسبب ضعف الجهاز الضريبي.

إن ضعف الجهاز الضريبي الموريتاني كان سببا في خسارة الخزينة العامة للدولة لمبالغ مالية كبيرة أكبر بكثير مما يتم جمعه و تحصيله كل سنة، فالتهرب الضريبي لا يمارس من طرف المكلفين فقط و إنما يتم في غالب الأحيان بالتواطؤ مع الإدارة الضريبية سواء مع المحصلين العاديين أو حتى في بعض الأحيان مع بعض مسؤولي هذه الإدارة، و يرجع هذا الضعف إلى أسباب مختلفة منها :

- ضعف التكوين و المستوى العلمي لدى أغلب من يقومون بتحصيل الضرائب.
- العوامل الاجتماعية التي غالبا ما تؤثر على قرارات القائمين بتحصيل الضريبة.
- العوامل الشخصية للقائمين على تحصيل الضريبة فضعف مستويات الأجور و غياب التشجيع المادي و المعنوي يجعل المحصل دوما يقبل التواطؤ على مبلغ الضريبة بالإضافة إلى غياب الشعور بالوطنية.
- محدودية الوسائل المادية اللازمة لعملية التحصيل كأجهزة الحاسوب و السيارات و حتى المكاتب المكلفة بتحصيل الضرائب التي لا تزال غير قادرة على تغطية كامل التراب الوطني.

(1) انظر مقال Christine Jones و Miguel A. Kiguel تحت عنوان : "في سعي إفريقيا إلى الرخاء هل أفاد التصحيح الاقتصادي". مجلة التمويل و التنمية. يونيو 1994. ص. 2-3

لكنه في المقابل لا يعني هذا أن كل الخلل مرتبط بالجهاز الضريبي، بل إن المكلفين أنفسهم قد تطورت لديهم بمرو الزمن مهارات كبيرة في عملية التهرب يصعب مراقبتها حتى على الأجهزة الضريبية القوية، و قد نجم عن ذلك ضعف الثقة بين المواطن و الدولة فالغرامات المالية التي تفرض على المتهربين من الضرائب لا يتم تطبيقها إلا على الفئات الضعيفة في المجتمع. إن هذه العوامل مجتمعة كان لها دور كبير في ضعف مردود الإيرادات الضريبية رغم تحسن هذا المردود في الأعوام الأخيرة.

المطلب الثاني : الآثار غير المرغوبة اجتماعيا للسياسة المالية على التنمية.

إن الآثار الاجتماعية في حد ذاتها ما هي إلا تجليات للأوضاع الاقتصادية فتحسن الأوضاع الاقتصادية للبلد بشكل عام يؤدي إلى تحسن مستويات المعيشة و الرفاه الاجتماعي لبعض أفراد المجتمع على الأقل، و ما دام أن ثمار التنمية الاقتصادية يجب أن يراعى في توزيعها العدالة التوزيعية بين كافة أفراد المجتمع باعتبار أن عملية التنمية الشاملة إنما تقوم على التنمية الاقتصادية و التنمية الاجتماعية و في ظل غياب أي من هذين العنصرين لا يمكن أن نقول أن هناك تنمية إطلاقا، لذلك فإن السياسات الاقتصادية و خصوصا السياسة المالية تسعى دوما إلى التوفيق بين هذين المطلبين. و قد ظل موضوع العلاقة بين السياسة المالية و الأوضاع الاجتماعية يحظى باهتمام العديد من الكتاب و المفكرين الاقتصاديين منذ فترة طويلة و زاد الاهتمام به بشكل أكثر في السنوات الأخيرة في ظل عمليات الإصلاح الاقتصادي و المالي التي ركزت بشكل كبير على أدوات السياسة المالية، فعناصر و سياسات الإصلاح التي تهدف إلى تخفيض دور الدولة في النشاط الاقتصادي من خلال الحد من تزايد النفقات العامة و كذلك حوصصة بعض مؤسسات القطاع العام و التخلي عن دعم أسعار المواد الأساسية و فرض ضرائب غير مباشرة جديدة، أدت مجتمعة إلى ارتفاع الأسعار و التفاوت الصارخ في توزيع الدخل و ارتفاع نسبة الفقر و معدلات البطالة.

الفقرة الأولى : الآثار الاجتماعية لتقليص النفقات العامة.

لقد رافق عمليات تطبيق برامج التصحيح الهيكلي في موريتانيا محاولة تقليص النفقات العامة عن طريق رفع الدعم عن أسعار المواد الأساسية التي كانت تقوم به الدولة و كذلك حوصصة العديد من

(¹) أنظر في هذا الصدد دراسة ميدانية لـ Klaus Deiniger و Lyn Squire تحت عنوان : "النمو الاقتصادي و عدم المساواة في الدخل : إعادة بحث للصلات بينهما". مجلة التمويل و التنمية. مارس 1997. ص. 36-37-38

مؤسسات القطاع العام، و محاولة رفع حصيللة الضرائب عن طريق فرض ضرائب غير مباشرة جديدة، و لاشك أن هذه الإجراءات تمس بالأساس الطبقات الفقيرة و المتوسطة في المجتمع التي تنفق جزءا كبيرا من دخلها في سبيل الحصول على هذه المواد، كما أن عددا كبيرا من الموظفين و خصوصا أصحاب المستويات الدنيا في المؤسسة قد وجدوا أنفسهم بدون عمل يضمن لهم العيش الكريم بسبب خوصصة المؤسسات التي كانوا يعملون فيها و هذا ما يزيد من معدلات البطالة التي هي مرتفعة أصلا حيث وصل معدلها سنة 1993 إلى 42% من القوى النشطة في المجتمع هذا بالإضافة إلى اتخاذ قرار بوقف الاكتتاب في سلك الوظيفة العمومية على قطاعي التعليم و الصحة و عدم وجود تأمينات ضد البطالة في موريتانيا حتى اليوم، كما أن هذه السياسة الانكماشية تؤدي إلى انخفاض الاستثمارات الحكومية، مما يؤدي بالتالي إلى انخفاض معدل الناتج المحلي أو تزايد معدلات بطيئة - و هو ما يحدث بالفعل في موريتانيا - و من ثم فرص العمل المتاحة للأفراد، كما لوحظ في السنوات الأخيرة رغم التزايد الكبير و المستمر في حجم المدارس و المستشفيات تدهن مستوى الخدمات التي تقدمها للمواطنين، فانخفاض مستويات الأجور في هذين القطاعين رغم كونهما يعدان من أحسن مستويات الأجور في البلد جعلت الأساتذة و الأطباء يمارسون نشاطات جانبية للرفع من مستوى أجورهم و هو ما يقلل بكثير من مردود عملهم الرسمي و ينعكس بالتالي على مستويات التعليم و الصحة العامة خصوصا للطبقات الفقيرة التي لا تسمح قدرتها المادية بتوجه أبنائها إلى المدارس الحرة و ليس بمقدورها العلاج في العيادات الخاصة. إن هذه الأمور مجتمعة تقلل إلى حد كبير من أهمية الآثار الإيجابية للسياسة المالية على التنمية الاقتصادية و الاجتماعية في موريتانيا.

الفقرة الثانية : الآثار التوزيعية للسياسة المالية.

بالإضافة إلى الآثار الاقتصادية و الاجتماعية السابقة الذكر فإن الدور التوزيعي الذي يفترض أن يتم عن طريق الضرائب في موريتانيا لا يتم بشكل عادي، حيث أنه بدلا من أن تعمل الدولة على الحرص على اقتطاع مبالغ هامة تتناسب مع الدخل التي يحصل عليها كبار رجال الأعمال و الموظفين الكبار و مختلف أصحاب الدخل المرتفعة التي كما سبق و أن ذكرنا لا تتولد داخل القطاع العام و إنما داخل النشاط التجاري و غيره من الأنشطة الاقتصادية التي تتم على هامش الاقتصاد الوطني و التي يكثر فيها التهرب الضريبي بشكل كبير، و يعني هذا أن العبرة ليست بوضع قوانين للضرائب التصاعدية و إنما العبرة بمدى قدرة الدولة على تطبيق و جباية الضريبة على مستوى كافة الأصعدة و ليس على الطبقات الفقيرة أو أحور الموظفين (التي يتم اقتطاعها عند المنبع) و التي لا تكفي في العادة لمجابهة متطلبات حياتهم

اليومية، لذلك فإن الضريبة التصاعدية في مثل هذه الحالة يصبح مفعولها عكسيا فبدلا من أن تعمل على تقريب مستويات معيشة مختلف فئات المجتمع التي أصبح ترتيبها يتم وفق شرائح الدخل فإنها تعمل على عكس ذلك و يزيد من حدة هذه المسألة كثيرا الضرائب غير المباشرة التي تفرض على المواد الأساسية ذات الاستعمال الشعبي الواسع.

و في الأخير فإنه حسب تجربتنا الخاصة فإنه إذا كان () قد قال بفرضية "La courbe de l'affaire" فإن هذه الفرضية تصدق فعلا على الاقتصاد الموريتاني إلا أنه مع شيوع ظاهرة التهرب بالتواطؤ يمكن أن نشق منحنى آخر لا يقل أهمية عن منحنى "La courbe de l'affaire" في البلدان النامية أو على الأقل في موريتانيا.

يدل هذا المنحنى على :

- بالنسبة لمنحنى "L'affaire" سبق و أن قمنا بشرحه حيث قلنا أن الإيرادات الضريبية تظل ترتفع حتى مستوى معين يصبح المكلفون فيه غير مستعدين لتقدم الضريبة فيلجأون إلى التهرب، و يزداد ذلك التهرب بتزايد هذا المعدل حتى إذا وصل إلى 100% كان معدل التهرب أيضا 100% و تنعدم الإيرادات.

- أما بالنسبة لمنحنى المحصل فهو عبارة عن المبلغ الذي لا يسلمه المحصل لإدارة الضرائب و يكون مسار هذا المنحنى وفق ثلاث مراحل :

- في المرحلة الأولى حيث تكون الإيرادات الضريبية قليلة نسبيا يقوم المحصل بتسليم كل المبلغ الذي استلمه من المكلف.

- في المرحلة الثانية عندما ترتفع الإيرادات الضريبية بسبب ارتفاع المعدل الضريبي يبدأ المكلف يشعر بأن جزءا هاما من دخله أصبح يتم اقتطاعه، عندئذ يفكر بطريقة يدفع بها نفس المبلغ السابق الذي كان يدفعه قبل تزايد دخله، و هو ما قد يؤدي به إلى الاتفاق مع المحصل على دفع ذلك المبلغ الأول مع

تعويض تزداد قيمته بتزايد دخل المكلف و ذلك حتى النقطة 'e' التي يتساوى فيها ما يدفعه المحصل لإدارة الضرائب و ما يحتفظ به لنفسه.

- المرحلة الثالثة تبدأ بعد المعدل الضريبي 'e' الذي يتساوى فيه نصيب المحصل و نصيب الدولة من العائدات الضريبية فتحت ضغط ارتفاع المعدل الضريبي فإنّ المكلف في هذه الحالة يزيد من المبلغ الذي يدفعه للمحصل و الذي يحتفظ بالجزء الأكبر منه و يظلّ هذا الجزء يزداد مع تزايد المعدل الضريبي. إلا أنّ هذا المنحنى يبني على فرضيات من أهمها :

- 1- وجود فكرة التهرب و التحايل على الضريبة من طرف المكلف و المحصل معاً.
- 2- لا يتخذ هذا المنحنى شكلا وحيدا بعكس منحنى "L'affaire" و إنما يختلف من بلد لآخر، كما يختلف داخل البلد الواحد.

خلاصة الفصل :

يظهر من خلال هذا الفصل أن دور السياسة المالية في عملية التنمية الاقتصادية في موريتانيا كان كبيرا جدا، فقد شكلت النفقات العامة نسبة تتراوح في الغالب ما بين 20 و 30% من الناتج الداخلي الخام PIB خلال الفترة 1985-2001، و لأن دل ذلك على شيء فإنما يدل على التطور الكبير لتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، كما شهد حجم الإيرادات العامة بما فيها الإيرادات الضريبية ارتفاعا كبيرا، حيث بلغت نسبة الإيرادات المالية في عام 1998، 25.23% من الناتج الداخلي الخام PIB في حين بلغت الإيرادات الضريبية كجزء من هذه الإيرادات 16.83% من هذا الناتج، و هو ما يدل على المساهمة الكبيرة لحجم الإيرادات الضريبية في تشكيل الإيرادات المالية، و قد عرفت القروض العامة الداخلية و الخارجية تطورا ملحوظا خاصة القروض الأجنبية، في حين اتسم حجم المساعدات الأجنبية المقدمة إلى موريتانيا بعدم الثبات سواء من حيث الحجم أو المصدر، و إذا كانت الآثار التي تركتها السياسة المالية بشكل عام إيجابية كما ذكرنا سابقا، فإنه قد تولدت عنها آثار اقتصادية و اجتماعية قللت إلى حد بعيد من قيمة تلك الآثار الإيجابية.

الخلاصة :

يمكن أن نخلص من هذا البحث و الذي تدور إشكاليته حول دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية في البلدان النامية، من خلال دراسة حالة موريتانيا خلال المرحلة الممتدة من 1985 إلى 2001 إلى ما يلي :

فقد تطرقنا في البداية إلى تعريف السياسة المالية و مراحل تطورها و أهدافه، و أدوات هذه السياسة التي يمكن أن تؤثر من خلالها على مستوى النشاط الاقتصادي، و كذا مركباتها و درجة مرونتها، حيث عرفنا السياسة المالية على أنها مجموعة من السياسات و الإجراءات المتعلقة بالإيرادات و النفقات العامة تسعى إلى تحقيق أهداف الدولة السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية، و أن هذه السياسة مرت بثلاث مراحل تطور رئيسية، تميزت الأولى منهم بتبعية السياسة المالية للنظرية الاقتصادية التقليدية، التي تقوم على قانون ساي (Say)، و الذي يفترض أن العرض يخلق الطلب، و كذا فرضية اليد الخفية التي يقول بها آدم اسميث، و لذلك فقد كان ينظر إلى السياسة المالية في هذه الفترة على أنها مجرد أداة مالية تحفظ التوازن بين الإيرادات و النفقات داخل ميزانية الدولة، دون أن يكون لها أي أثر اقتصادي أو اجتماعي، أما المرحلة الثانية و التي جاءت بعد أن استفحلت الأزمات الاقتصادية في القرن الماضي، خصوصا في العشرينات و بداية الثلاثينات و التي من أبرزها أزمة 1929، و قد عرفت هذه المرحلة عند الاقتصاديين بالثورة الكيثرية، فقد أوضح جون مينار كثير الترابط القوي بين السياسة المالية و السياسة الاقتصادية، و مدى التأثير المتبادل بينهما، فقد شكلت النظرية الكيثرية الأداة الملائمة التي كان لها الفضل في خروج الاقتصاديات المتقدمة من حالة الكساد الكبير و عودة النشاط إلى هذه الاقتصاديات من جديد، و منذ ذلك الحين أصبحت السياسة المالية تشكل محورا هاما من محاور السياسة الاقتصادية حتى السبعينات من القرن الماضي، حيث أظهرت السياسات الاقتصادية في هذه الفترة (السبعينات) إلغاء أدوات المالية غير أن ذلك لم يدم طويلا، حيث رجعت السياسات المالية رغم المعارضة الشديدة من النقديين إلى الواجهة منذ الثمانينات من القرن الماضي إلى يومنا هذا، و قد شكلت هذه العودة بداية فترة أخرى تميزت بالتعايش بين أفكار ما يعرفون بالكيثرين الجدد و (NEK) و التقليديين الجدد (NEC) و هذا ما جعل العديد من الكتاب الاقتصاديين من بينهم Pierre Llau يتنبؤون بميلاد مدرسة اقتصادية جديدة موفقة

بين هذين الاتجاهين ذات أتباع جدد، كما بينا أن أهداف السياسة المالية تكون في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في البلدان النامية و الاستقرار الاقتصادي، و تحقيق معدلات نمو إيجابية في البلدان المتقدمة، كما بينا أن الأدوات الرئيسية للسياسة المالية هي سياسة النفقات العامة و السياسة الضريبية و القروض العامة، و أن مركباتها هي السياسة المالية الظرفية و السياسة المالية الهيكلية، أما عن مرونة السياسة المالية فإنها تتسم بالضعف في الآجال القصيرة بينما تميل إلى المرونة أكثر كلما كانت فترتها أطول. و تطرقنا أيضاً إلى أثر السياسة المالية على التنمية حيث أظهرنا أن هناك لبس في تحديد المقصود بكلمة التنمية، رغم وجود اتفاق بشأن عدد من المقاييس المحددة لقياس مستوى التنمية كمستوى الدخل، و الإنتاجية، و معدل التراكم، و مستوى المعيشة ... كما أظهرنا أن الفرق بين السياسة المالية في البلدان النامية و البلدان المتقدمة من حيث فاعلية استخدام أدوات هذه السياسة و انعكاسات ذلك على الاقتصاد بشكل عام. و في سبيل تحديد آثار السياسة المالية على التنمية فقد بينا دور النفقات العامة في الرفع من مستوى الإنتاج و توفير مناصب شغل عن طريق قيام الدولة بالإنفاق في المشاريع الاستثمارية الذي يتوقف على حجم الادخارات العامة، و كذلك تشجيع الاستثمارات الخاصة التي تتوقف على حجم الادخارات الخاصة، كما تطرقنا أيضاً إلى الدور التوجيهي للضرائب عن طريق تأثيرها على الاستثمار، و الادخار، و العمالة، حيث أظهرنا من خلال دراسات ميدانية متعددة أن للضرائب دوراً كبيراً في تشجيع الاستثمارات و توسيعها عن طريق خفض معدلات الضريبة أو رفعها، كما أن الدراسات الميدانية أثبتت أن للضرائب دوراً محفزاً كبيراً في زيادة رفع العمل، و هو ما يعرف بالأثر التعويضي حيث يؤدي تطبيق معدلات ضريبية متصاعدة على دخول الأفراد إلى زيادة عرضهم لساعات عمل جديدة على حساب فراغهم، لكي يعوضوا النقص في دخولهم، و ذلك حتى مستوى معين يصبح معه زيادة معدل الضريبة يخلق أثراً سلبياً على عرض العمل، كما أننا بينا الأثر الاقتصادي للضرائب في ظل اقتصاد مفتوح و دورها الفاعل في محاربة اقتصاد الظل. و تناولت الدراسة كذلك مسألة قصور الموارد الضريبية في البلدان النامية عن توفير التمويل اللازم للخطط الاقتصادية لهذه البلدان و هو ما اضطرها إلى اللجوء إلى طلب القروض، و بما أن القروض الداخلية في البلدان النامية تتسم بالضعف، نظراً لضعف المدخرات المحلية فإن التمويل الأجنبي (القروض) كان هو الوسيلة الأكثر استخداماً في محاربة العجز الداخلية و الخارجية المتراكمة داخل العديد من هذه البلدان، أما عن الآثار الاقتصادية و الاجتماعية المترتبة على التمويل بهذه القروض، فتتوقف على كيفية إنفاقها.

و في المجال التطبيقي تناولنا بالعرض و التحليل السياسة المالية الموريتانية و دورها في تحقيق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية في هذا البلد، كمثال على البلدان النامية رغم الاختلافات النسبية بين الوضعيات الاقتصادية داخل البلدان النامية حسب مواردها الطبيعية و البشرية، و لكن بشكل عام فإنّ هذه الأوضاع تتشابه في هذا البلدان إلى درجة كبيرة، خصوصاً فيما يتعلق بالارتباك و عدم اليقين في وضع خططها الاقتصادية، التي أصبحت مؤخراً تدار بشكل كبير من طرف المؤسسات المالية الدولية، فخلال العشرين سنة من القرن الماضي تبنت أغلب البلدان النامية سياسات عرفت ببرامج التصحيح الهيكلي، التي كان لأدوات السياسة المالية دور كبير في تنفيذها، و قد تبنت موريتانيا هذه البرامج ابتداء من سنة 1985 و شملت هذه البرامج إصلاح سياسة النفقات العامة و السياسة الضريبية، حيث عمدت موريتانيا من أجل خفض العجز في ميزان مدفوعاتها و تحقيق فائض في ميزانية الدولة، يتم عن طريقه تمويل مشروعات اقتصادية، إلى محاولة الحدّ من النفقات العامة أو الحدّ من معدل تزايدها، كما عملت على توسيع الوعاء الضريبي بفرض ضرائب جديدة لم تكن موجودة من قبل و رفع أسعار بعض أنواع الضرائب الأخرى، و كانت إجراءات الإصلاح الضريبي هذه تهدف إلى رفع الإيرادات الضريبية، و زيادة مساهمة هذه الإيرادات في تمويل ميزانية الدولة، بالإضافة إلى دورها في تقييد الطلب الوطني كما توصي بذلك مؤسسات التمويل الدولية، و محاربة كل أشكال الغش و التهرب الضريبي، و نظراً لأنّ هذه الإصلاحات الضريبية لم تحقق حتى الآن في موريتانيا الأهداف المرجوة منها (إحلال الإيرادات الضريبية محلّ التمويل بالقروض الأجنبية) رغم التحسن النسبي لهذه الإيرادات، فإنّ موريتانيا رغم تطبيق برامج الإصلاح الاقتصادي و المالي استمرت طوال الخمسة عشر سنة الماضية في مواصلة طلب القروض الأجنبية التي ارتفع حجمها بشكل كبير، وظلت مستويات تمويلها لخطط التنمية الاقتصادية في نفس المستوى الذي كانت عليه تقريباً قبل تطبيق هذه البرامج (حوالي 90%).

أمّا في الجزء الثاني من الجانب التطبيقي فقد تطرقنا إلى أثر السياسة المالية في موريتانيا على التنمية الاقتصادية، حيث خلصنا إلى النتائج التالية و التي تمثل في الحقيقة اختباراً للفرضيات التي قمنا بطرحها في مقدمة هذا البحث :

1- لعبت السياسة المالية في موريتانيا دوراً كبيراً في تحقيق مستوى التنمية الاقتصادية الذي وصل إليه هذا البلد، حيث استطاعت الإجراءات المتمثلة في الإصلاح الضريبي بالإضافة

إلى القروض الأجنبية و المساعدات التي حصلت عليها موريتانيا الخروج بميزانية الدولة من حالة العجز المتراكم الذي بلغت نسبته 9,7% من PIB في عام 1984 إلى حالة الفائض في السنة الموالية و استمرت في تحقيق فائض متزايد حتى سنة 1991 حيث سجلت عجزاً بلغ 3063 مليون أوقية و وصلت قيمة هذا العجز إلى 13161 مليون أوقية سنة 1993، بعد ذلك ظلت ميزانية الدولة تحقق فائضاً معتبراً باستثناء سنة 1995 و 1998، كما انخفض معدل التضخم بشكل تدريجي من 15% عام 1984 إلى 3% عام 1999، و ظلّ حجم الناتج الداخلي الخام بالأسعار الجارية يتزايد بشكل طفيف أحياناً و بمعدلات مرتفعة في الغالب و كانت مستويات النمو خصوصاً في السنوات الأخيرة في حدود 4,5%، كما انخفض العجز في ميزان المدفوعات الذي بلغ سنة 1984، 29% من PIB بمعدلات كبيرة و حقق فائضاً قدره 5,5 مليار أوقية سنة 1995 و 0,64 مليار أوقية سنة 1989 بدلاً من العجز بما قيمته -7,05 لعام 1985، و قد تم الاعتماد بشكل كبير في هذه الفترة و الفترة التي سبقتها على مصادر التمويل الأجنبي لخطط التنمية الاقتصادية على المصادر الأجنبية.

2- أدى تقليص النفقات العامة و توسيع الأوعية الضريبية باعتبارهما مرتكزات الإصلاح المالي، إلى تحقيق فائض في ميزانية الدولة منذ سنة 1986 حتى سنة 2000 مع أن هذه الفترة تخللتها سنوات عرفت فيها ميزانية الدولة عجزاً عاماً مثل سنة 1993، كما تم تخفيف العجز في ميزان المدفوعات وفقاً لما ذكرناه سابقاً.

3- أدى عدم مقدرة الدولة على الحصول على الموارد المالية اللازمة لتمويل نفقاتها العامة إلى لجوء موريتانيا بشكل منتظم إلى طلب القروض الأجنبية، مما أدى إلى تراكم هذه الديون، و هو ما اضطر موريتانيا إلى طلب إعادة جدولة ديونها و التي مثلت سنة 1990 ما نسبته 209% من الناتج الداخلي الخام.

4- أدت السياسات المالية الانكماشية التي تبنتها موريتانيا بشكل جدي منذ سنة 1985 إلى زيادة معاناة الطبقات الفقيرة في المجتمع.

الاقتراحات :

1- الرفع من حجم النفقات العامة بشكل عام و خاصة الاستثمارية التي بإمكانها الرفع من مستوى النشاط الاقتصادي.

2- رفع أجور العمال داخل القطاع العام لكي تتناسب مع مستويات الأجور الكبيرة التي تتولد داخل القطاع الخاص و خاصة القطاع التجاري ذلك أن هذا الإجراء سيعمل على الرفع من مستويات معيشة القطاع العام و هو ما سينعكس إيجاباً على مردود النشاط الذي يقومون به.

3- توسيع الوعي الضريبي و تعميمه من خلال كافة الوسائل المتاحة بما فيها وسائل الإعلام و إدراج تعليم المواد التي تهتم بالضرائب ضمن النظام التربوي الوطني.

4- إصلاح الجهاز الضريبي و تمكينه من كافة الوسائل الكفيلة بإنجاح مهمته و تحريره من أي نوع من الضغوطات التي من شأنها أن تؤثر على السير الحسن لقيامه بدوره الحيوي داخل الاقتصاد الوطني، و يمكن أن يتم ذلك من خلال إعادة تكوين المحصلين و العاملين في هذا القطاع بالاعتماد على الخبرات الوطنية و حتى الأجنبية التي قطعت أشواطاً كبيرة في إطار الإصلاحات الضريبية. كما ينبغي الرفع من أجور العمال في هذا القطاع للرفع من كفاءتهم.

5- تحسين أوضاع الطبقات الفقيرة في المجتمع عن طريق زيادة النفقات الاجتماعية.

و نظراً لأهمية السياسة المالية في البلدان النامية خاصة في موريتانيا التي مازال تمويل الخطط الاقتصادية فيها يتم بشكل كبير بواسطة القروض و المساعدات الدولية، و هي مصادر لا يمكن أن يستمر التعويل عليها، و نظراً لغياب الوعي الضريبي على المستوى الوطني فإن هذا الموضوع يشكله العام و حتى الجزئي يمكن أن يشكل في المستقبل ميداناً خصباً للبحث من طرف الباحثين الوطنيين في دراساتهم العليا.

المراجع باللغة العربية :

- ضياء مجيد الموسوي : "النظرية الاقتصادية". ديوان المطبوعات الجامعية-الجزائر.
- د. طارق الحاج : "المالية العامة". الطبعة الأولى 1999. دار الصفاء للنشر و التوزيع - عمان.
- عبد المنعم فوزي : "المالية العامة و السياسة المالية". دار النهضة-بيروت 1972.
- د. عبد المنعم فوزي : "المالية العامة و السياسة المالية". مرجع سبق ذكره.
- هشام محمد صفوت العمري : "اقتصاديات المالية العامة و السياسة المالية". الجزء الثاني. جامعة بغداد 1988.
- د. محمود حسين الوادي و د. زكرياء أحمد عزام : "المالية العامة و النظام المالي في الإسلام". الطبعة الأولى 2000. دار المسيرة للنشر و التوزيع-عمان.
- مجموعة من الأساتذة (أ. مصطفى سلمان، أ. حسام داود، أ. عماد الصعيد، أ. خضر عقل) : "مبادئ الاقتصاد الكلي". الطبعة الأولى 2000. دار المسيرة-عمان.
- د. عادل أحمد حشيش : "أصول الفن المالي في الاقتصاد العام". دار النهضة العربية-بيروت 1974.
- الدكتور أعادل حمود القيسي : "المالية العامة و التشريع الضريبي". الطبعة الثانية 2000. مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع-عمان. الأردن.
- حامد عبد المجيد دراز : "مبادئ الاقتصاد العام". مؤسسة شباب الجامعة-الإسكندرية 1972.
- زينب حسن عوض الله : "مبادئ المالية العامة". الدار الجامعية-بيروت. ديسمبر 1994.
- محاضرات الأستاذ الدكتور بركات محمد زين في الاقتصاد الكلي للمالية العامة أمام طلبة الماجستير للسنة الجامعية 1999-2000م.
- صالح الرويلي : "اقتصاديات المالية العامة".
- الدكتور أعادل حمود القيسي : "المالية العامة و التشريع الضريبي". مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع-عمان. الأردن سنة 2000.
- د. رفعت المحجوب : "المالية العامة-النفقات العامة". الجزء الأول 1971.
- الأستاذ الدكتور المرسي السيد حجاز : "السياسة الضريبية و دورها في تحقيق عدالة توزيع الدخل". مجلة الدراسات و البحوث التجارية. العدد الأول. أكتوبر 1998.
- محاضرات الدكتور بلعربي عبد القادر. ق.ج.م.ع. 1999-2000
- الدكتور أعادل علي حمود القيسي : "المالية العامة و التشريع الضريبي الأردني". الطبعة الأولى. مكتبة كنعان 1996.
- الدكتور أعادل علي حمود القيسي : "المالية العامة و التشريع الضريبي الأردني". الطبعة الأولى 1996.

- جهد سعد خصاونة : "المالية العامة و التشريع الضريبي". دار وائل للنشر-عمان. الطبعة الأولى 1999.
- هشام محمد صفوت العمري : "اقتصاديات المالية العامة و السياسة المالية". الجزء الأول. مطبعة التعليم العالي-بغداد 1988.
- الدكتور عادل مليح العلي و طلال محمود كداوي : "اقتصاديات المالية العامة". الجزء الثاني. جامعة الموصل. دار الكتاب للطباعة و النشر 1989.
- رفعت المحجوب : "المالية العامة-النفقات العامة و الإيرادات العامة". دار النهضة العربية-القاهرة 1979.
- ريتشارد مونسيجريرف و بيجي مونسيجريرف : "المالية العامة في النظرية و التطبيق". ترجمة د. محمد حمدي السباخي و د. كامل سلمان العاني. دار المريخ للنشر-الرياض 1992.
- الدكتور عبد الرافع محروس : "مدى الاستفادة من التوجيه الضريبي لدعم الاقتصاد الوطني" جامعة عين شمس-القاهرة.
- العبيدي رايح : "الآثار الاقتصادية للضرائب في الجزائر". بحث لنيل شهادة ماجستير الإدارة و المالية. معهد الحقوق و العلوم الإدارية-ابن عكنون. الجزائر 1986.
- الدكتور سمير محمد عبد العزيز : "الادخار الشخصي و السياسة الضريبية". دار المعارف-الإسكندرية 1983.
- حميد بوزيدة : "الضريبة و انعكاساتها على الاقتصاد الجزائري خلال الفترة 1988/1996". بحث لنيل شهادة الماجستير. جامعة الجزائر. معهد العلوم الاقتصادية. السنة الجامعية 97/96.
- الدكتور حربي محمد عريقات : "مقدمة في التنمية و التخطيط الاقتصادي". دار الكرمل للنشر و التوزيع. الطبعة الثانية 1997م. عمان.
- محمد الدويري : "عقبات في وجه التنمية". مجلة التنمية 1980.
- الدكتور سالم توفيق النجفي و الدكتور محمد صالح تركي القريشي : "مقدمة في اقتصاديات التنمية". الموصل. الجمهورية العراقية 1988.
- صفوت محمد العمري : "اقتصاديات المالية العامة و السياسة المالية". الجزء الثاني. مطبعة التعليم العالي-بغداد 1988.
- أحمد هني : "المديونية". موفم للنشر-الجزائر 1992.
- مشروع قانون المالية الأصلي لسنة 1998.
- حسين مصطفى حسين : "المالية العامة". ديوان المطبوعات الجامعية-الجزائر.
- من نص المادة 68 من دستور الجمهورية الإسلامية الموريتانية - نص الدستور.

محمد ولد محمدو ولد العتيق : "آثار برامج التصحيح الهيكلي على تطور ميزان المدفوعات الموريتاني خلال الفترة 1985-1995". جامعة الجزائر. السنة الجامعية 1998-1999.

ريتشارد هيمنج و كالبانا كوشهار : "رسم سياسة مالية موجهة نحو تحقيق النمو". مجلة التمويل والتنمية. ديسمبر 1990.

أنظر في هذا الصدد مقال لأدريان شسبي. مجلة التمويل الدولية تحت عنوان : "الآثار المالية لتخفيض الضرائب التجارية". الصادر مارس 1990.

د. بلقاسم العباس : "برنامج الإصلاحات الاقتصادية و المالية". الجمهورية اليمنية. فبراير 2000.

التقرير الاقتصادي العربي الموحد 1990.

لمرابط ولد اسلمو : "موريتانيا : الثقافة و الدولة و المجتمع". سلسلة الثقافة القومية "28". مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت 1995.

عبد الرحمن حموري : "دراسة سوق الجمهورية الإسلامية الموريتانية". (سلسلة دراسات الأسواق) مجلس الوحدة الاقتصادية العربية-عمان 1986.

محمدن ولد أحمد سالم : "الاقتصاد الموريتاني ثلاثون سنة من الجهود التنموية-التأجيل و الآفاق". طباعة دار القافلة للصحافة و النشر. نواكشوط 1992.

د. محمد عبد الغني سعودي : "موريتانيا جسر العروبة و الإسلام في إفريقيا". مجلة البحوث و الدراسات العربية، يصدرها معهد البحوث و الدراسات العربية-القاهرة 1975.

محمد الأمين ولد سيدنا : "دور الجهاز المصرفي الموريتاني في التنمية الاقتصادية". بحث لنيل شهادة الماجستير 1997-1998. معهد البحوث و الدراسات العربية.

دليل الإحصاء السنوي لسنة 1991.

مجلة الاقتصاد و الأعمال. عدد خاص. آيار-مايو 1993.

التقرير السنوي للشركة الوطنية للصناعة و المناجم (SNIM) لسنة 1995.

المكتب الوطني للإحصاء. تقارير مختلفة.

روبرت باول (Robert Powell) : مجلة التمويل و التنمية.

مقال Christine Jones و Miguel A. Kiguel تحت عنوان : "في سعي إفريقيا إلى الرخاء هل أفاد التصحيح الاقتصادي". مجلة التمويل و التنمية. يونيو 1994.

دراسة ميدانية لـ Lyn Squire و Klaus Deiniger تحت عنوان : "النمو الاقتصادي و عدم المساواة في الدخل : إعادة بحث للصلات بينهما". مجلة التمويل و التنمية. مارس 1997.

المراجع باللغة الأجنبية :

- Dictionnaire Encyclopédique de F.P. Edition Economica. Paris.
Revue française de F.P. 1994. N° 46.
Revue française de finance publique.
Pierre Llau : « Équilibre budgétaire et déficits publics en Europe ». Economica Ed. 2000.
Luc Weber : « L'état, acteur économique ». 3^{ème} édition. Impression : Europe Média Duplication. janvier 1997.
Conférences sur la Micro-économie de Finance Publique. Présentées par Mr. Belarbi Abdelkader. 1999-2000
Maurice Baslé : « Le budget de l'état ». Edition La Découverte. Paris 1997.
Paul Marie Gaudemet / Joël Molinier. « F.P. Budget / Trésor ». Tome 1.
Loïc Philip : « Finances Publiques ». 5^{ème} édition CUJAS, Paris 1995.
Jacques PERCEBOIS : « Économie des finances publiques ». Armand Colin, Paris, 1991.
Guide Fiscal du contribuable. Edité par le DGI. Nouakchott 1999.
Paul Lowenthal : « économie et finances publiques ». 2^{ème} édition.
Projet de lois de financement, Budget de l'état 1998.
Bulletin Trimestriel. Mars 1999. Edition par BCM et DEE.
FMI.
MDRE.
Budget consolidé de l'investissement de l'année 2001.
Projet de loi de finance de l'année 2000.
Projet de loi de finance de l'année 2001.
Synthèse de programme de redressement économique et financier. (PREF). Ministère de plans. 1993-1998.

الفهرس

مقدمة.

01	الفصل الأول : السياسة المالية.
02	المبحث الأول : ماهية و أهداف السياسة المالية.
02	<u>المطلب الأول</u> : تعريف و مراحل تطور السياسة المالية.
08	<u>المطلب الثاني</u> : أهداف السياسة المالية.
11	<u>المطلب الثالث</u> : إلزامية السياسة المالية.
16	المبحث الثاني : أدوات السياسة المالية.
18	<u>المطلب الأول</u> : سياسة النفقات العامة.
30	<u>المطلب الثاني</u> : السياسة الضريبية.
40	<u>المطلب الثالث</u> : سياسة القروض العامة (الدين العام).
47	المبحث الثالث : مركبات السياسة المالية و درجة مرونتها.
48	<u>المطلب الأول</u> : السياسة المالية الظرفية.
51	<u>المطلب الثاني</u> : السياسة المالية الهيكلية.
52	<u>المطلب الثالث</u> : مرونة السياسة المالية.
55	الفصل الثاني : أثر السياسة المالية على التنمية.
58	المبحث الأول : التنمية الاقتصادية و السياسات المالية في البلدان النامية.
59	<u>المطلب الأول</u> : مفهوم التنمية الاقتصادية.
64	<u>المطلب الثاني</u> : الفرق بين التنمية و النمو الاقتصادي.
65	<u>المطلب الثالث</u> : السياسة المالية في البلدان النامية.
72	المبحث الثاني : سياسة النفقات العامة و التنمية الاقتصادية.
73	<u>المطلب الأول</u> : أثر الإنفاق العام على النمو الاقتصادي.
81	<u>المطلب الثاني</u> : النفقات العامة و التوظيف الكامل.
83	<u>المطلب الثالث</u> : الإنفاق العام و آثاره على مستوى الرفاهية.
85	المبحث الثالث : السياسة الضريبية و عوامل الإنتاج.
86	<u>المطلب الأول</u> : مفهوم العبء الضريبي و مضمونه.
89	<u>المطلب الثاني</u> : أثر الضريبة على الإنتاج و العمالة.

- 97 المطلب الثالث : السياسة الضريبية في ظل اقتصاد مفتوح و دور
الضريبة في محاربة اقتصاد الظل.
- 99 المطلب الرابع : الآثار الاجتماعية للضرائب.
- 101 المبحث الرابع : تمويل التنمية بواسطة القروض العامة.
- 102 المطلب الأول : تمويل العجز العامة عن طريق القروض العامة الداخلية.
- 105 المطلب الثاني : تمويل العجز العامة عن طريق القروض الخارجية.
- 107 المبحث الخامس : الآثار غير المرغوبة للسياسة المالية على التنمية.
- 107 المطلب الأول : أثر الإقصاء L'effet d'éviction.
- 109 المطلب الثاني : راجعية الدين العام.
- 110 المطلب الثالث : آثار غير مرغوبة أخرى.
- 113 الفصل الثالث : السياسة المالية في موريتانيا.
- 115 المبحث الأول : برامج الإصلاح الهيكلي في موريتانيا.
- 116 المطلب الأول : برامج التصحيح الهيكلي في البلدان النامية.
- 122 المطلب الثاني : خطط التنمية قبل برامج التصحيح الهيكلي.
- 125 المطلب الثالث : مبررات اللجوء إلى برامج الإصلاح الهيكلي في موريتانيا.
- 127 المطلب الرابع : برامج التصحيح الهيكلي في موريتانيا.
- 137 المبحث الثاني : النفقات العامة في موريتانيا.
- 137 المطلب الأول : تصنيف النفقات العامة في موريتانيا.
- 139 المطلب الثاني : سياسة النفقات العامة في ظل برامج التصحيح الهيكلي.
- 141 المطلب الثالث : تطور النفقات العامة في موريتانيا.
- 144 المبحث الثالث : السياسة الضريبية في موريتانيا.
- 145 المطلب الأول : الإصلاحات الضريبية في موريتانيا.
- 146 المطلب الثاني : هيكل النظام الضريبي الموريتاني.
- 152 المطلب الثالث : الجهاز الضريبي و مشكلات التهرب الضريبي في موريتانيا.
- 154 المبحث الرابع : الميزانية العامة و العجز المالي في موريتانيا.
- 155 المطلب الأول : إعداد الموازنة العامة في الجمهورية الإسلامية الموريتانية.
- 157 المطلب الثاني : تنفيذ و مراقبة ميزانية الدولة.

227	تاريخ الزراعة.
222	تاريخ الزراعة.
218	تاريخ الزراعة على التربة الرملية والطينية والطينية.
216	تاريخ الزراعة في التربة الرملية والطينية.
215	تاريخ الزراعة في التربة الرملية والطينية والطينية.
209	تاريخ الزراعة في التربة الرملية والطينية والطينية.
206	تاريخ الزراعة في التربة الرملية والطينية والطينية.
203	تاريخ الزراعة في التربة الرملية والطينية والطينية.
202	تاريخ الزراعة في التربة الرملية والطينية والطينية.
200	تاريخ الزراعة في التربة الرملية والطينية والطينية.
193	تاريخ الزراعة في التربة الرملية والطينية والطينية.
189	تاريخ الزراعة في التربة الرملية والطينية والطينية.
188	تاريخ الزراعة في التربة الرملية والطينية والطينية.
185	تاريخ الزراعة في التربة الرملية والطينية والطينية.
181	تاريخ الزراعة في التربة الرملية والطينية والطينية.
174	تاريخ الزراعة في التربة الرملية والطينية والطينية.
173	تاريخ الزراعة في التربة الرملية والطينية والطينية.
170	تاريخ الزراعة في التربة الرملية والطينية والطينية.
168	تاريخ الزراعة في التربة الرملية والطينية والطينية.
165	تاريخ الزراعة في التربة الرملية والطينية والطينية.
164	تاريخ الزراعة في التربة الرملية والطينية والطينية.
164	تاريخ الزراعة في التربة الرملية والطينية والطينية.
162	تاريخ الزراعة في التربة الرملية والطينية والطينية.
159	تاريخ الزراعة في التربة الرملية والطينية والطينية.